



Chaire en  
**fiscalité et en  
finances publiques**

# **UN DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET AU QUÉBEC?**

**REGARD SUR LE RÔLE ET LES STRUCTURES  
D'« INSTITUTIONS FISCALES INDÉPENDANTES » AU  
CANADA ET DANS LES PAYS DE L'OCDE**

Cahier de recherche 2022/09

MATIS ALLALI

LUC GODBOUT

JUILLET 2022



Université de  
Sherbrooke

## REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

## MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socioéconomiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : <http://cffp.recherche.usherbrooke.ca>.

**Matis Allali** est professionnel de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

**Luc Godbout** est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Les auteurs remercient également Suzie St-Cerny, Tommy Gagné-Dubé, Jean-Denis Fréchette et Peter Weltman pour leurs commentaires et révisions.

### Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

[cffp.eg@USherbrooke.ca](mailto:cffp.eg@USherbrooke.ca)

Selon l'entente entre l'Association de planification fiscale et financière (APFF) et la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, le présent texte est publié à la fois dans la *Revue de planification fiscale et financière* et comme cahier de recherche CFFP dans les documents de la Chaire. La référence complète est : Matis ALLALI et Luc GODBOUT « Un directeur parlementaire du budget au Québec? Regard sur le rôle et les structures d'« institutions fiscales indépendantes » au Canada et dans les pays de l'OCDE », (2022), vol. 42, n° 2, *Revue de planification fiscale et financière*.

Merci de citer ainsi :

Matis ALLALI et Luc GODBOUT (2022), « Un directeur parlementaire du budget au Québec? Regard sur le rôle et les structures d'« institutions fiscales indépendantes » au Canada et dans les pays de l'OCDE », Cahier de recherche n° 2022-09, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 53 p.

## RÉSUMÉ

Le directeur parlementaire du budget s'inscrit dans la grande famille des « institutions fiscales indépendantes » (IFI) qui sont des organismes indépendants, financés à même les fonds publics et généralement placés sous l'autorité du pouvoir exécutif (le gouvernement) ou encore du pouvoir législatif (le parlement), afin d'assurer une surveillance et une analyse non partisans des politiques et des performances fiscales de l'État et même, parfois, de prodiguer des conseils à ce sujet.

Afin de mieux saisir le concept d'IFI, la valeur de la contribution de ces institutions dans le processus de gestion budgétaire ainsi que les meilleures pratiques qui favorisent leur efficacité, les auteurs font un tour d'horizon de la question dans les pays de l'OCDE. La première section définit le concept d'IFI et en décline les différents modèles, en expliquant leur contexte d'émergence, leurs objectifs généraux, leurs tâches et mandats spécifiques, les ressources dont ils disposent et leur efficacité. La deuxième section brosse un portrait des meilleures pratiques, selon l'OCDE, relatives à la mise en place des IFI et à leurs activités. La troisième section donne l'état des lieux des IFI au Canada, en décrivant le bureau du directeur parlementaire du budget au fédéral et le bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario. La quatrième section soulève des pistes de réflexion pour la création éventuelle d'un directeur parlementaire du budget au Québec.

## TABLE DES MATIERES

Mise en contexte .....	6
1. Un tour d’horizon dans les pays de l’OCDE.....	7
1.1 Le concept d’institution fiscale indépendante.....	7
1.2 L’émergence des institutions fiscales indépendantes.....	7
1.3 Les objectifs généraux des institutions fiscales indépendantes .....	8
1.4 Les modèles d’institutions fiscales indépendantes.....	10
1.5 Les tâches et mandats spécifiques des institutions fiscales indépendantes .....	12
1.6 Les ressources des institutions fiscales indépendantes .....	15
1.7 Les institutions fiscales indépendantes : un impact réel.....	16
2. Mise en place des institutions fiscales indépendantes : meilleures pratiques selon l’OCDE .....	19
2.1 Appropriation locale.....	19
2.2 Indépendance et non-partisanerie .....	20
2.3 Mandat .....	23
2.4 Ressources .....	24
2.5 Liens avec le pouvoir législatif .....	24
2.6 Accès à l’information.....	25
2.7 Transparence .....	25
2.8 Communications .....	26
2.9 Évaluation externe .....	26
3. État des lieux des institutions fiscales indépendantes au Canada .....	28
3.1 Bureau du directeur parlementaire du budget du Canada .....	28
3.2 Bureau du directeur de la responsabilité financière de l’Ontario .....	32
4. Pistes de réflexion pour une institution financière indépendante au Québec .....	37
4.1 La situation actuelle .....	37
4.2 Analyse du Projet de loi n° 496 sur un directeur parlementaire du budget au Québec .....	38
4.3 Réforme parlementaire et alternative .....	41
Conclusion .....	45
Bibliographie.....	46
Annexe 1 – Les principes de l’OCDE pour les institutions fiscales indépendantes.....	51

## **LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES**

Tableau 1. Structure des IFI, pays membres de l'OCDE, 2019.....	11
Figure 1. Nombre d'IFI selon les tâches et mandats, pays membres de l'OCDE, 2019.....	14

## **LISTE DES ENCADRÉS**

Encadré 1. Le mandat des IFI en temps de pandémie.....	15
Encadré 2. Exemples concrets de l'apport du DPB du Canada.....	32
Encadré 3. Certaines particularités des IFI infranationales.....	33
Encadré 4. Une volonté accrue de transparence.....	38

## MISE EN CONTEXTE

Les institutions fiscales indépendantes (« IFI ») sont des organismes indépendants, financés à même les fonds publics et généralement placés sous l'autorité du pouvoir exécutif (le gouvernement) ou encore du pouvoir législatif (le Parlement), afin d'assurer une surveillance et une analyse non partisans des politiques et des performances fiscales de l'État, et même, parfois, de prodiguer des conseils à ce sujet (OCDE, 2014).

Alors qu'elles étaient auparavant plutôt rares, le nombre des IFI a quadruplé dans les 10 dernières années. Desservant à la fois des administrations nationales et infranationales, les IFI sont désormais reconnues comme l'une des innovations récentes les plus importantes pour favoriser une gestion saine et transparente des finances publiques et comme une meilleure pratique incontournable (Debrun et coll., 2013; von Trapp et Nicol, 2017; Beetsma, Debrun et Sloof, 2017; Beetsma et coll., 2018).

Afin de mieux saisir le concept d'IFI, la valeur de la contribution de ces institutions dans le processus de gestion budgétaire ainsi que les meilleures pratiques qui favorisent leur efficacité, le présent texte propose un rapide tour d'horizon de la question dans les pays de l'OCDE.

Au Canada, le gouvernement fédéral (2006) et l'Ontario (2013) disposent d'une IFI depuis plusieurs années déjà. Le Québec, quant à lui, ne s'est jamais doté d'une telle institution malgré une volonté politique apparemment persistante depuis près de 10 ans. Or, si cette volonté politique devait se concrétiser, à quoi pourrait ressembler une éventuelle IFI québécoise? Sur la base des meilleures pratiques de l'OCDE et des expériences des autres IFI canadiennes, le présent texte soulève des pistes de réflexion pour répondre à la question.

La première section définit le concept d'IFI et décline leurs différents modèles, leur contexte d'émergence, leurs objectifs généraux, leurs tâches et mandats spécifiques, les ressources dont elles disposent et leur efficacité dans les pays de l'OCDE. La deuxième section brosse un portrait des meilleures pratiques relatives à la mise en place des IFI et à leurs opérations sur la base des publications existantes et des principes de l'OCDE. La troisième section propose ensuite un état des lieux des IFI au Canada, soit le bureau du directeur parlementaire du budget fédéral et le bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario. Finalement, la quatrième section soulève des pistes de réflexion pour la création d'un éventuel bureau du directeur parlementaire du budget au Québec.

## 1. UN TOUR D’HORIZON DANS LES PAYS DE L’OCDE

Malgré leur nombre croissant dans les pays membres de l’OCDE, les IFI demeurent un outil d’aide à la gestion budgétaire et fiscale relativement nouveau. Afin de bien saisir l’étendue de leurs rouages, leurs champs d’action et les façons dont elles contribuent à la conduite de la politique fiscale des États, la présente section fait un tour d’horizon du concept d’IFI et de ses différents modèles dans les pays de l’OCDE.

### 1.1 Le concept d’institution fiscale indépendante

S’il existe plusieurs définitions différentes des IFI, elles partagent toutes de grands principes communs. Les IFI sont des institutions indépendantes publiques, majoritairement rattachées au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif<sup>1</sup>, qui ont pour mandat de surveiller, d’analyser, d’évaluer et parfois de conseiller, de façon non partisane et sur la base de données probantes, la politique fiscale et budgétaire du gouvernement auquel elles sont rattachées (von Trapp, Lienert et Wehner, 2016; OCDE, 2014; Fréchette, 2019; von Trapp et Nicol, 2017; 2018).

Leurs travaux externes et impartiaux favorisent la transparence budgétaire, contribuent au débat public et aident les gouvernements à adopter une politique budgétaire saine et soutenable à long terme, tout en facilitant le rôle de surveillance des partis d’opposition (Debrun et coll., 2013; Debrun et Kinda, 2014; Fréchette, 2019). Ultimement, elles peuvent également contribuer au contrôle des déficits budgétaires et à la réduction de l’endettement public (Gorčák et Saroch, 2021). Ainsi, les IFI complètent l’action de l’État grâce au travail d’experts indépendants qui apportent un point de vue externe à l’appareil gouvernemental afin de l’outiller à prendre de meilleures décisions fiscales et budgétaires.

### 1.2 L’émergence des institutions fiscales indépendantes

Le nombre d’IFI à travers le monde a connu une croissance marquée dans la dernière décennie. De 2010 à 2019, leur nombre est passé de 9 à 35 dans les pays membres de l’Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE ») (OCDE, 2019A)<sup>2</sup>. Les raisons qui sous-tendent la création d’une IFI sont différentes pour chacune d’entre elles et dépendent du contexte politique, économique et social de chaque administration publique. Bien que des IFI aient déjà été en place dans certains pays avant 2010, comme le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada qui existe depuis 2006, l’augmentation importante de leur nombre depuis 2010 est notamment une réponse aux conséquences de la crise économique et financière de 2008. Faisant face à des contextes budgétaires plus que difficiles, des perspectives économiques incertaines, un endettement croissant et parfois même des enjeux de solvabilité, plusieurs États se sont dotés d’une IFI afin de les aider à préserver leur discipline et d’améliorer leur préparation budgétaire ainsi que pour rétablir la confiance populaire dans leur capacité de gérer les fonds publics avec prudence et transparence (Debrun et coll., 2013; Debrun et Kinda, 2014; von Trapp et Nicol, 2017). Parmi les pays de l’Union européenne, cette tendance a d’ailleurs été accélérée par de nouvelles exigences légales et le *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire*, requérant des examens externes et indépendants des prévisions budgétaires et du suivi des

---

<sup>1</sup> Comme cela sera expliqué plus loin, certaines (rares) IFI sont plutôt rattachées à des bureaux nationaux d’audit ou de vérification budgétaire.

<sup>2</sup> La base de données de l’OCDE sur les IFI n’inclut pas certaines IFI infranationales, notamment le directeur parlementaire du budget de l’État australien de la Nouvelle-Galles-du-Sud et le Legislative Analyst’s Office (LAO) de la Californie.

règles et lois fiscales (Union européenne, 2011; 2012; 2013)<sup>3</sup>. Des 26 IFI dans les pays membres de l'OCDE qui ont été créées depuis 2010, 22 l'ont été dans des pays membres de l'Union européenne. Cela dit, le concept même d'IFI n'est pas nouveau; plusieurs pays comme la Belgique (1936), les Pays-Bas (1945), le Danemark (1962) et les États-Unis (1974), parmi d'autres, en sont dotés depuis des décennies.

Notons qu'il est fréquent de voir la création d'une IFI coïncider avec la mise en place de réformes parlementaires, budgétaires et parfois constitutionnelles plus larges. Des 35 IFI existantes dans les pays de l'OCDE en 2019, 27 ont été mises sur pied dans le cadre d'une telle réforme (OCDE, 2019A).

### 1.3 Les objectifs généraux des institutions fiscales indépendantes

Au-delà des objectifs contextuels ayant motivé la création de nombreuses IFI et malgré le fait que chacune d'entre elles travaille à l'atteinte d'objectifs spécifiques à leur contexte, ces institutions servent généralement trois objectifs généraux similaires, à savoir 1) favoriser la saine gestion des finances publiques, 2) augmenter la transparence budgétaire et 3) surveiller le respect des lois ou règles budgétaires.

#### *Favoriser la saine gestion des finances publiques*

D'abord, les IFI contribuent à favoriser la saine gestion des finances publiques, notamment en réduisant les sources de biais pouvant amener les gouvernements à creuser leur déficit budgétaire ou en augmentant leurs dépenses, souvent en raison d'une priorisation des intérêts politiques à court terme plutôt que de la bonne gouvernance budgétaire à long terme (Debrun et coll., 2013; von Trapp et Nicol, 2017; Gorčák et Saroch, 2021; Dimitra, 2021). En effet, les intérêts de réélection du gouvernement peuvent l'inciter à délier les cordons de la bourse plus qu'il ne serait souhaitable de le faire. Les analyses externes et indépendantes effectuées par les IFI offrent un point de vue apolitique des finances publiques, faisant abstraction des intérêts politiques du gouvernement, ce qui favorise une gestion budgétaire plus judicieuse, pérenne et objective.

Autrement dit, grâce à leurs travaux indépendants, les IFI permettent aux acteurs politiques (gouvernement, parlementaires, médias, société civile, etc.) de jouer leur rôle de surveillance<sup>4</sup> de la bonne conduite de la politique fiscale et budgétaire des gouvernements, et leurs activités agissent comme incitatifs pour les gouvernements à démontrer leur compétence par une gestion plus rigoureuse et disciplinée des finances publiques (Debrun et coll., 2013; Beetsma et Debrun, 2016; Beetsma et coll., 2018). La compétence du gouvernement n'est pas facile à observer et évaluer pour les contribuables et les IFI contribuent à distinguer les bonnes décisions de celles moins avisées (Beetsma, Debrun et Sloof, 2017). Les IFI peuvent également contribuer à limiter les incohérences temporelles<sup>5</sup> en concentrant leurs analyses sur l'atteinte des objectifs

---

<sup>3</sup> En décembre 2017, la Commission Européenne a introduit un projet de Directive proposant de rendre la mise en place d'une IFI obligatoire pour les pays membres de l'Union européenne. La Directive proposait également que les États soient responsables de garantir certaines conditions minimales permettant aux IFI d'accomplir leur mission efficacement. La Directive n'est jamais entrée en vigueur.

<sup>4</sup> Notons que ce rôle de surveillance des IFI n'est pas nécessairement proactif, en ce sens que les travaux des IFI ne servent généralement pas à déterminer si le gouvernement a tort ou a raison. Ils visent plutôt à offrir des analyses indépendantes (qui peuvent confirmer ou remettre en cause des analyses gouvernementales) que les oppositions peuvent ensuite décider d'utiliser pour publiquement remettre en question des décisions. Ainsi, les IFI ne font que produire des intrants fiables au travail de surveillance et de reddition de compte des acteurs politiques dont c'est le travail.

<sup>5</sup> On parle d'incohérence temporelle lorsqu'une décision en vigueur perd le consensus dont elle bénéficiait originellement, puis est remplacée (souvent pour des motifs politiques) malgré le fait qu'elle soit encore appropriée pour atteindre les objectifs.



budgétaires plutôt que sur les priorités politiques plus normatives du gouvernement (Debrun et coll., 2013; Dimitra, 2021).

### ***Augmenter la transparence budgétaire***

Ensuite, les IFI favorisent la transparence budgétaire des administrations nationales ou infranationales qu'elles desservent, au bénéfice partagé du public et des pouvoirs publics.

L'OCDE (2019A) définit la transparence budgétaire comme « la divulgation complète, en temps opportun et de façon systématique, de l'ensemble des informations budgétaires [favorisant] la clarté, l'exhaustivité, la fiabilité, l'actualité, l'accessibilité des informations publiées sur les finances publiques [...] ». Elle indique également qu'une meilleure transparence budgétaire contribue à « la redevabilité, la légitimité, l'intégrité, l'inclusivité et la qualité des décisions budgétaires, [et à] développer la confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics ». Ainsi, les IFI permettent d'amoindrir l'asymétrie d'information entre le gouvernement et la population en matière de politique fiscale et budgétaire. Leurs travaux aident à la fois les parlementaires et les membres du gouvernement, en fournissant des données impartiales et crédibles sur lesquelles ces derniers peuvent baser leur travail de reddition de compte ou de gouvernance de l'État (Debrun, Hauner et Kumar, 2008; Debrun et coll., 2013; Debrun et Kinda, 2014; Beetsma, Debrun, Sloof, 2017; Gorčák et Saroch, 2021 ; Fréchette, 2019).

Les travaux des IFI permettent de mieux saisir les coûts associés à la prestation des services publics, ils élèvent la qualité des débats sur les questions économiques, financières et budgétaires, et ils permettent à la population de mieux les comprendre et d'évaluer plus justement les décisions de l'État (Gorčák et Saroch, 2021; Fréchette, 2019; Beetsma et Debrun, 2016; von Trapp et Nicol, 2017; Dimitra, 2021). Cela permet notamment de mieux mettre en perspective les intérêts respectifs des électeurs et des élus, de même que l'importance qu'ils accordent à une saine gestion des finances publiques (Debrun et coll., 2013; Beetsma et Debrun, 2016). Du même coup, les IFI imposent une pression politique et réputationnelle sur la gestion budgétaire du gouvernement, mettant en lumière les décisions imprudentes ou à contre-courant d'engagements préalables ou des meilleures pratiques (Debrun et coll., 2013; Beetsma et coll., 2018; von Trapp et Nicol, 2018).

Fait intéressant toutefois, Beetsma, Debrun et Sloof (2017) soulignent que la présence d'une IFI ne rime pas automatiquement avec un déficit plus faible et un endettement moins élevé. Si les travaux d'une IFI confirment la saine gestion des finances publiques du gouvernement, elles peuvent restreindre les motivations politiques pouvant mener à l'accroissement du déficit budgétaire. Un gouvernement qui est perçu comme compétent est moins incité à dépenser démesurément ou à trop réduire le fardeau fiscal uniquement pour gagner des appuis et favoriser sa réélection. Or, si les électeurs n'accordent pas – ou accordent peu d'importance à la compétence de leurs élus (par exemple en raison d'une prépondérance des considérations idéologiques, partisans ou historiques), alors la contribution des IFI à la réduction des déficits peut être grandement atténuée. Notons qu'il est également possible que les travaux d'une IFI confirment la pertinence de certaines dépenses publiques importantes qui creusent le déficit budgétaire, mais qui demeurent néanmoins nécessaires à long terme, ce qui peut faciliter leur acceptabilité sociale.

### **Surveiller le respect des lois ou règles budgétaires**

D'autre part, bien que ce ne soit pas le cas du bureau du directeur parlementaire du budget du Canada, les IFI contribuent dans certains pays au suivi et au respect des règles ou lois budgétaires (*fiscal rules*) qui guident certains gouvernements par l'entremise de sanctions, d'ajustements automatiques ou de répercussions réputationnelles ou politiques (Debrun et autres, 2013; Gorčák et Saroch (2021). Ces règles ou lois prennent souvent la forme de cibles d'endettement, de déficits ou de dépenses, parmi d'autres formes. Elles sont largement reconnues comme efficaces pour augmenter la discipline budgétaire, favoriser les politiques fiscales contracycliques et contribuer à la réalisation de budgets plus viables à long terme et plus équitables entre les générations (Debrun et Kinda, 2014; Badinger et Reuter, 2017; Dimitra, 2021). Or, dans certains pays, il arrive que les lois ou règles budgétaires soient ignorées ou peu considérées par les décideurs publics, qu'elles souffrent d'un design inadéquat, trop rigide ou trop souple selon les besoins, ou qu'elles mènent à des pratiques de créativité comptable visant à les contourner sans les enfreindre, au détriment de leur efficacité (Debrun et coll., 2013; Debrun et Kinda, 2014; Dimitra, 2021)<sup>6</sup>. Leur multiplication peut également rapidement créer un cadre de travail fiscal complexe, avec des interactions réglementaires ou légales qui le sont encore plus (Beetsma et coll., 2018).

En réponse à ces limites, plusieurs pays complètent ces « règles mortes » par les « organes vivants » que sont les IFI, qui permettent plus de réactivité, de capacité d'adaptation contextuelle et de flexibilité que ne le permettent les lois ou règles budgétaires (Debrun et Kinda, 2014). Précisons qu'il y a un large consensus sur le fait que ces deux outils sont complémentaires et que les IFI doivent venir appuyer les règles fiscales plutôt que les remplacer (Beetsma et Debrun, 2016; Beetsma, Debrun et Sloof, 2017; Debrun et Kinda, 2014; Debrun et coll., 2013). En fait, le Fonds monétaire international (« FMI ») note même que les travaux effectués par les IFI permettent l'adoption de lois ou règles budgétaires plus sophistiquées<sup>7</sup> et complexes, dont le suivi requiert l'expertise supplémentaire apportée par les IFI (Debrun et coll., 2013).

#### **1.4 Les modèles d'institutions fiscales indépendantes**

Les IFI épousent généralement trois grands types de modèles : les Conseils budgétaires (*fiscal councils*), les bureaux du directeur parlementaire du budget et les organes d'audit ou de vérification budgétaire.

Les **Conseils budgétaires** sont généralement placés sous l'autorité du pouvoir exécutif, c'est-à-dire le gouvernement. Leurs travaux tendent donc à être directement exécutés à l'attention de celui-ci ou de ses ministères, surtout du ministère des Finances. Il existe une grande hétérogénéité dans les modèles de Conseils budgétaires, certains étant parfois présidés par le ministre des Finances alors que d'autres n'incluent aucun membre du gouvernement.

---

<sup>6</sup> Debrun et coll. (2013) notent également que l'inflexibilité des règles et des lois budgétaires peut rapidement mener à leur suspension à répétition lorsqu'un choc se manifeste. Il s'agit d'une réalité de plus en plus soulevée au Québec, qui a dû suspendre la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (RLRQ, c. E-12.00001) à deux reprises dans les dernières années, après la crise économique et financière de 2008 et pendant la crise économique générée par la pandémie de COVID-19, en 2020 et 2021. À ce sujet, voir Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, « Assainissement des finances publiques du Québec : un cadre législatif essentiel », (2021), vol. 41, n° 2 *Revue de planification fiscale et financière* 215-254; *Regard CFFP* n° R2021-08, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, août 2021, en ligne : [https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2021/08/R2021-08\\_lois\\_.pdf](https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2021/08/R2021-08_lois_.pdf).

<sup>7</sup> Debrun et coll. (2013) donnent quelques exemples à cet égard dont des lois budgétaires qui ciblent la part structurelle de l'endettement public.

Les **bureaux de directeur parlementaire du budget**, comme leur nom l'indique, sont plus souvent placés sous l'autorité du pouvoir législatif, c'est-à-dire du Parlement. Les travaux et leurs rapports sont donc destinés directement aux parlementaires, qu'ils soient membres du gouvernement ou des oppositions. Par leurs activités, les bureaux de directeur parlementaire du budget assistent les personnes élues dans l'exercice démocratique de leur fonction afin d'améliorer ou de remettre en question les décisions budgétaires du gouvernement sur la base d'informations objectives et impartiales.

Les IFI sous la forme d'**organismes d'audit ou de vérification budgétaire** sont plus rares. Elles sont souvent rattachées aux institutions nationales publiques d'audit ou de vérification (le vérificateur général du Québec, par exemple), et se dédient généralement à l'analyse *ex post* des politiques budgétaires et financières des États qu'elles servent. Leurs travaux sont généralement déposés devant l'institution nationale à laquelle les IFI de type organismes d'audit sont associées, ainsi que devant le Parlement et le gouvernement.

Parmi ces trois modèles, les Conseils budgétaires apparaissent les plus répandus. Parmi les 35 IFI nationales ou infranationales des pays membres de l'OCDE, 21 prennent la forme d'un Conseil budgétaire, comparativement à 11 bureaux de directeur parlementaire du budget et trois institutions d'audit ou de vérification budgétaire.

Tableau 1. **Structure des IFI, pays membres de l'OCDE, 2019**

Modèle d'IFI	Conseil budgétaire (21)	Bureau de directeur parlementaire du budget (11)	Organisme d'audit ou de vérification budgétaire (3)
États	Allemagne Autriche Belgique Danemark Écosse (Royaume-Uni) Espagne Estonie Finlande Grèce Hongrie Islande Irlande Lettonie Luxembourg Pays-Bas Portugal Royaume-Uni Slovaquie Slovénie Suède Tchéquie	Australie Autriche <b>Canada</b> Corée du Sud États-Unis Grèce Irlande Italie Mexique <b>Ontario (Canada)</b> Victoria (Australie)	Finlande France Lituanie

Source : Base de données sur les IFI de l'OCDE (2019A).

Tout comme les raisons qui justifient la mise en place d'une IFI, le choix du type de structure adoptée par une IFI est hautement dépendant du contexte dans lequel elle évolue (von Trapp et Nicol, 2018, Debrun et Kinda, 2014). En plus des considérations politiques, économiques et sociales, plusieurs considérations techniques, comme les ressources disponibles et les expertises requises pour répondre aux besoins spécifiques de chaque administration publique, teintent aussi le choix du type d'IFI choisi.

Notons que certains États se sont dotés de plus d'une IFI. Il s'agit notamment du cas de l'Autriche, de la Grèce et de l'Irlande, qui possèdent toutes trois un Conseil budgétaire et un bureau de directeur parlementaire du budget (OCDE, 2019A). De son côté, la Finlande compte sur un Conseil budgétaire et un organisme d'audit ou de vérification budgétaire. Quant au Royaume-Uni, la structure de l'Office for Budget Responsibility est unique en son genre : l'IFI est simultanément placée sous la responsabilité du gouvernement et du Parlement.

Notons également que lorsqu'une IFI est mise sur pied, il est généralement reconnu qu'il est préférable de l'instituer dès le départ comme une organisation indépendante et autonome. Si elle devait être rattachée à une organisation ou institution déjà existante, le risque de confusion quant à ses objectifs, ses mandats, ses orientations et ses ressources risquent de s'accroître (Debrun et coll., 2013).

### 1.5 Les tâches et mandats spécifiques des institutions fiscales indépendantes

Au-delà de leurs objectifs généraux, les IFI se voient attribuer des tâches et des mandats variés, qui dépendent souvent du contexte dans lequel elles évoluent, notamment en ce qui concerne les causes de la situation fiscale et budgétaire de l'administration publique qu'elles desservent et de ses caractéristiques politiques (Debrun et coll., 2013).

La base de données de l'OCDE<sup>8</sup> sur les IFI recense les tâches réalisées par les IFI des pays membres. Les informations contenues dans cette base de données proviennent d'études de cas détaillées et d'entrevues avec les dirigeants des IFI répertoriées. En 2019, 28 des 36 pays membres de l'OCDE possédaient au moins une IFI, pour un total de 35 IFI nationales ou infranationales (OCDE, 2019A).

Parmi les rôles les plus fréquents des IFI, tous modèles confondus (Conseil budgétaire, bureau de directeur parlementaire du budget ou organisation d'audit ou de vérification), se trouve la **surveillance du respect des règles ou lois budgétaires** par le gouvernement. Des 35 IFI dans les pays membres de l'OCDE, 24 se voient officiellement et légalement confier ce rôle (OCDE, 2019A). Notons que parmi les pays dont l'IFI n'est pas tenue de surveiller le respect des règles ou lois budgétaires, certains n'en possèdent tout simplement pas, comme la Corée du Sud<sup>9</sup> ou le gouvernement fédéral du Canada. D'autre part, si certaines IFI n'ont pas le mandat explicite de vérifier la conformité aux règles et lois budgétaires, rien ne les empêche de le faire si elles le jugent nécessaire. Par exemple, les IFI du Danemark et des Pays-Bas ne sont pas tenues de surveiller la conformité du gouvernement aux règles et lois budgétaires, mais elles le font indirectement par l'entremise d'autres publications (OCDE, 2019A).

Il est également très fréquent pour les IFI de **produire des prévisions budgétaires et économiques, ou d'évaluer la qualité et la crédibilité de celles du gouvernement**. C'est le cas de 26 des 35 IFI des pays de l'OCDE : 9 d'entre elles produisent elles-mêmes des prévisions concurrentes à des fins de comparaison, alors que 17 basent leur évaluation sur d'autres prévisions produites par de tierces parties (organisations internationales, institutions financières, etc.) (OCDE, 2019A). Certaines IFI sont même mandatées pour produire les prévisions officielles utilisées par le gouvernement, comme au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, alors que d'autres ne sont mandatées que pour vérifier les hypothèses sur lesquelles se basent les prévisions

---

<sup>8</sup> La mise à jour la plus récente a été effectuée en septembre 2019.

<sup>9</sup> La Corée du Sud envisage toutefois de se doter d'ancrages budgétaires (ratios dette-PIB et déficit-PIB) en 2025, sous réserve d'approbation parlementaire (Hur et Lee, 2021).

du gouvernement (Debrun et coll., 2013; von Trapp et Nicol, 2017). Notons que les IFI qui produisent à la fois des prévisions budgétaires et des prévisions économiques se distinguent des autres en ce sens qu'elles contribuent autant à l'évaluation des décisions du gouvernement qu'à la planification de ses décisions à venir (Debrun et coll., 2013).

Dans une lignée similaire, 23 IFI de l'OCDE **effectuent des analyses de soutenabilité budgétaire à long terme** afin d'évaluer la viabilité des finances publiques (OCDE, 2019A). Ces analyses donnent de grandes indications sur la trajectoire budgétaire actuelle du gouvernement en prenant en compte les différentes pressions anticipées sur les finances publiques, qu'elles soient nouvelles ou exacerbées. Ces analyses permettent de mitiger les risques à long terme de la gestion budgétaire et de renforcer la prise en compte des contraintes futures dans les décisions d'aujourd'hui (von Trapp et Nicol, 2017). L'OCDE note que ces analyses doivent idéalement dépasser les considérations démographiques et considérer la contribution temporaire de certains revenus et de certaines dépenses de l'État<sup>10</sup>. Si l'OCDE ne précise aucun horizon temporel idéal précis pour ces prévisions, elle note néanmoins qu'un horizon de 30 ans est le seuil minimal à dépasser (von Trapp et Nicol, 2017). Au Canada, le *Rapport sur la viabilité financière de 2020* préparé par le bureau du directeur parlementaire du budget présentait des projections sur 75 ans (2019 à 2093).

Notons également que les lois régissant la pratique des IFI à travers le monde leur imposent parfois la production de certains types de rapports chaque année. Sur 35 IFI dans les pays membres de l'OCDE, 30 requièrent la production d'au moins un rapport spécifique, comme c'est le cas pour le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada<sup>11</sup>. Ces rapports peuvent être des rapports annuels d'activité, des rapports d'évaluation budgétaires, des rapports de viabilité financière, parmi bien d'autres formes. Certaines IFI sont par exemple mandatées pour préparer des rapports annuels sur des enjeux très précis, comme les impacts budgétaires et financiers du vieillissement de la population (Belgique), la perception de revenus par le gouvernement fédéral pour le compte des gouvernements infranationaux (Belgique) et l'interaction entre les performances économiques et l'environnement (Danemark), parmi d'autres (OCDE, 2019A).

Parmi les mandats et les tâches moins souvent alloués aux IFI, mais tout de même fréquents, se trouve **l'évaluation indépendante du coût de différentes politiques publiques**. 14 IFI effectuent ce genre de travaux parmi les pays de l'OCDE (OCDE, 2019A). Notons que ce rôle est surtout effectué par des IFI selon le modèle de bureaux de directeur parlementaire du budget (10), et beaucoup plus rarement par des Conseils budgétaires (4).

---

<sup>10</sup> Parmi les considérations prises en compte, notons une croissance des travaux, visant à inclure le capital naturel des États dans leur bilan financier, dont l'exploitation influence les changements climatiques afin de prendre en compte les coûts associés à leur raréfaction. Le Bureau de responsabilité budgétaire du Royaume-Uni réfléchit notamment à cette question (OFFICE FOR BUDGET RESPONSIBILITY, 2021).

<sup>11</sup> L'article 79.22 de la *Loi sur le Parlement du Canada* (L.R.C. (1985), ch. P-1) requiert que le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada produise un rapport annuel de ses activités et qu'il le remette au président de la Chambre des communes et au président du Sénat dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, pour dépôt dans chaque chambre.

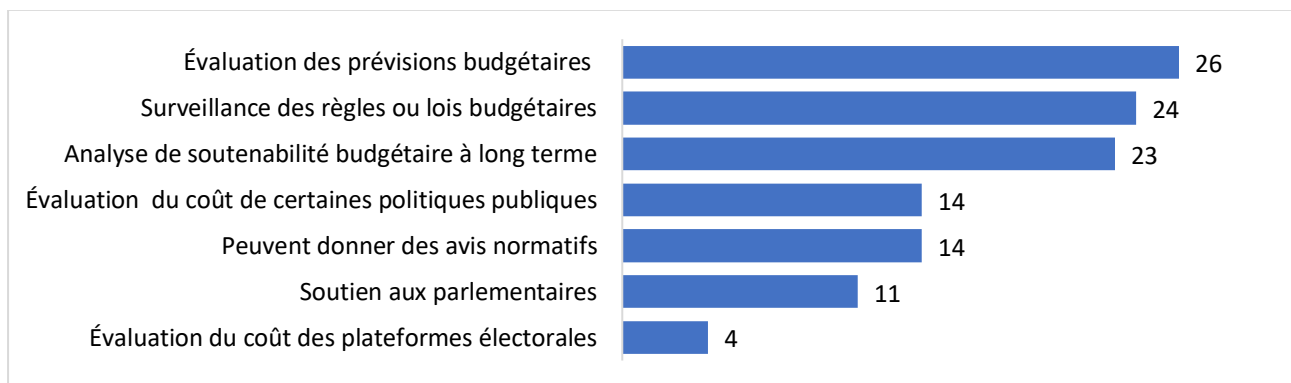
Un nombre encore plus restreint d'IFI se voit confier la tâche **d'évaluer le coût des propositions et des plateformes des différents partis politiques en contexte électoral**; elles ne sont que quatre<sup>12</sup> à le faire, dont le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada (OCDE, 2019). Encore une fois, trois de ces quatre IFI agissent selon un modèle de bureau de directeur parlementaire du budget. D'ailleurs, si ces trois bureaux de directeur parlementaire du budget sont relativement récents, l'IFI des Pays-Bas, seule IFI selon le modèle de conseil budgétaire à chiffrer les engagements électoraux, a été mise en place en 1947. Sa longue expérience à chiffrer les engagements électoraux suggère que cette pratique favorise une plus grande précision des engagements des partis (von Trapp et Nicol, 2017).

D'autre part, 11 IFI détiennent un mandat direct de **soutien aux parlementaires** pour analyser les propositions budgétaires et l'incidence de potentielles politiques publiques, comme c'est le cas pour le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada. Ici encore, ce sont presque uniquement des bureaux de directeur parlementaire du budget (10 sur 11) qui accomplissent cette tâche, avec encore une fois l'IFI des Pays-Bas comme unique exception. Concrètement, le mandat de soutien à la législature implique que les parlementaires peuvent interpellier l'IFI, publiquement ou en privé, afin de lui demander d'effectuer une ou des analyses spécifiques sur mesure.

Finalement, l'OCDE note que la grande majorité des IFI de ses pays membres **n'ont pas comme tâche** d'émettre des opinions normatives quant à la juste conduite de la politique fiscale et budgétaire du gouvernement. Environ les deux tiers des IFI (21 sur 35) doivent ainsi s'abstenir de juger les décisions de l'État comme étant désirables ou indésirables, se contentant de fournir des analyses objectives sur leurs impacts (OCDE, 2019A). Malgré tout, 11 IFI peuvent fournir des avis normatifs, souvent circonscrits à des conseils permettant de se conformer aux règles ou lois budgétaires, pour favoriser la viabilité financière ou pour atteindre d'autres objectifs budgétaires précis.

La figure 1 présente les différentes tâches et le nombre d'IFI qui les réalisent parmi les 35 IFI des pays membres de l'OCDE.

Figure 1. **Nombre d'IFI selon les tâches et mandats, pays membres de l'OCDE, 2019**



Source : Base de données sur les IFI de l'OCDE (2019A).

<sup>12</sup> Notons que dans le cadre des élections générales de 2018, le Fiscal Discipline Council de la Lettonie a effectué une analyse de l'incidence des propositions agrégées des différents partis politiques sur le respect des lois et règles budgétaires du pays, sans chiffrer les différentes promesses individuellement (OCDE, 2021). Il s'agissait de la première fois que l'IFI réalisait ce genre de travaux. En Belgique, ce n'est pas l'IFI (Conseil Supérieur des Finances) qui réalise l'analyse des coûts des promesses électorales, mais plutôt un autre organisme indépendant (Bureau fédéral du Plan), dont le mandat inclut l'analyse de politiques publiques plus larges (environnementales, sociales, économiques, etc.).

#### ENCADRÉ 1. LE MANDAT DES IFI EN TEMPS DE PANDÉMIE

Tout comme l'ensemble des autres institutions ou organisations publiques, les IFI ont vu leurs opérations largement affectées par la pandémie de COVID-19.

Parmi les pays de l'OCDE, les IFI ont souvent eu à réaligner certains de leurs travaux, à accélérer la production et à augmenter la fréquence de publication. Par exemple, plusieurs IFI ont produit des analyses fréquentes des scénarios d'évaluation des impacts économiques, fiscaux ou budgétaires de la pandémie, et ce, souvent de leur propre initiative et avant que le gouvernement ne le fasse lui-même (OCDE, 2020). Elles ont simultanément continué à répondre aux demandes des parlementaires (surtout les IFI selon le modèle de directeur parlementaire du budget, les conseils budgétaires répondant surtout aux demandes du pouvoir exécutif [gouvernement]).

En plus de ces tâches, les IFI ont fréquemment eu à produire des évaluations des coûts des différentes mesures d'urgence afin d'informer les partis d'opposition, les médias et le public, et d'aider le gouvernement dans sa prise de décision. Dans les pays équipés d'ancrages fiscaux (règles ou lois budgétaires), les IFI ont également souvent eu à surveiller très étroitement les processus d'activation des clauses permettant de déroger à ces ancrages (OCDE, 2020). Plusieurs d'entre elles se sont d'ailleurs prononcées quant à la désirabilité de déroger aux ancrages budgétaires et ont proposé des balises claires pour activer les clauses de dérogation, permettant de circonscrire le précédent créé et d'éviter d'éventuelles dérogations injustifiées.

Grâce à leur travail, les IFI ont contribué à favoriser la transparence et la redevabilité des administrations publiques qu'elles desservent dans un contexte où la prise de décision rapide venait souvent de pair avec une plus grande opacité (OCDE, 2020). L'OCDE note également que le travail des IFI a souvent contribué à l'acceptabilité sociale des mesures d'urgence déployées. Elle prend d'ailleurs en exemple le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada qui a soutenu « la mise en œuvre immédiate de mesures vigoureuses [temporaires] » (Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2020A).

Notons tout de même que la crise de la COVID-19 a permis de mettre en lumière un certain risque associé à la présence des IFI, soit que les gouvernements en viennent à se délester de certaines de leurs responsabilités en se reposant sur le travail de leur IFI. Par exemple, au Canada, en raison de l'incertitude économique générée par la pandémie, le gouvernement fédéral n'a publié aucun budget de mars 2019 à avril 2021 et n'a publié qu'une seule mise à jour économique dans l'intervalle, le 30 novembre 2020. Pendant ce temps, le bureau du directeur parlementaire du budget a produit des analyses de scénarios économiques en mars, avril (deux rapports), juin et septembre 2020 (Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2021A). Il a également publié plusieurs rapports de surveillance des dépenses du gouvernement fédéral, répondu aux demandes des parlementaires et effectué une analyse des coûts totaux des dépenses pandémiques. Le bureau du directeur parlementaire du budget a regroupé toutes ces informations sur une page Internet nommée « COVID-19 : Analyses du DPB ». Plusieurs ont critiqué cette absence de planification budgétaire de la part du gouvernement (Global News, 2020; Toronto Star, 2021; The Globe and Mail, 2021); une telle absence de planification a été compensée grâce au travail accompli par le bureau du directeur parlementaire du budget.

### 1.6 Les ressources des institutions fiscales indépendantes

À travers le monde, les IFI disposent de ressources humaines et financières d'ampleur fort différente. De manière générale, les IFI au mandat et aux activités les plus larges sont celles qui bénéficient d'un budget plus important et de ressources humaines plus nombreuses. Les plus petites IFI limitent généralement leurs tâches à l'évaluation de la politique fiscale et budgétaire du gouvernement qu'elles desservent, de même qu'à la surveillance du respect des règles et lois fiscales. Plus les IFI ajoutent des tâches à leurs opérations, plus leur taille augmente. Il est généralement convenu qu'il faut de plus en plus de ressources pour produire des prévisions à long terme, puis des analyses de soutenabilité, et finalement pour évaluer les coûts de mesures potentielles ou de plateforme électorale (Debrun et Kinda, 2014; Debrun et coll., 2013). Le FMI note que les IFI qui réalisent elles-mêmes des prévisions économiques et budgétaires indépendantes emploient généralement plus de 20 employés. D'autre part, plus les travaux des IFI incluent la production d'analyses de



politiques spécifiques, plus ils requièrent de personnel spécialisé (Debrun et coll., 2013). Notons au passage qu'en raison de cette diversité des mandats des IFI, il faut faire preuve de prudence lorsque vient le temps de comparer les ressources dont elles disposent. Une IFI qui bénéficie d'un budget plus restreint et d'un plus petit nombre d'employés ne sera pas « moins bonne » qu'une IFI aux ressources plus importantes; l'important est donc une bonne adéquation entre les mandats et les ressources des IFI.

Il demeure néanmoins intéressant de comparer l'allocation de ressources aux différentes IFI. Parmi celles des pays de l'OCDE, le Congressional Budget Office des États-Unis emploie plus de 230 employés et se voit allouer un budget de plus de 45 M\$ US (OCDE, 2019A). Les IFI des Pays-Bas (124 employés et 17 M€ de budget) et de la Corée du Sud (138 employés et 13 M\$ US de budget) complètent le trio de tête des IFI disposant des ressources les plus importantes. Les organisations de cette envergure demeurent toutefois l'exception plutôt que la norme : plus de la moitié des IFI des pays membres de l'OCDE possèdent moins de 30 employés et disposent d'un budget de moins de 3 M\$ US (von Trapp et Nicol, 2017). Certaines IFI comptent à peine sept (Slovénie, Lituanie, Finlande), six (Hongrie, Islande) ou même quatre employés (Finlande) et détiennent un budget de 500 000 € ou moins (Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Slovénie). Le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada, quant à lui, compte près de 40 employés et bénéficiait d'un budget de plus de 7,2 M\$ CA en 2021 (Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2021B). Notons que le personnel travaillant pour les IFI est souvent originaire de la juridiction pour laquelle il travaille. Or, il est de plus en plus fréquent de voir des gens originaires de l'étranger y occuper des postes, notamment afin d'accroître l'indépendance des IFI et leur bassin de recrutement (Debrun et Kinda, 2014).

### **1.7 Les institutions fiscales indépendantes : un impact réel**

Au-delà des raisons qui ont mené à la croissance en popularité des IFI et de leurs différentes caractéristiques, propriétés et structures, il convient de se demander si elles ont un réel impact sur la gestion budgétaire du gouvernement. Favorisent-elles réellement l'atteinte des objectifs pour lesquels elles ont été mises en place? Répondre à cette question n'est pas chose aisée, et nécessite certaines nuances.

#### ***Des obstacles à la mesure de l'impact des institutions fiscales indépendantes***

Avant toute chose, il faut noter que la mesure quantitative et précise de l'impact des IFI représente une tâche complexe et ardue. D'une part, la nouveauté relative des IFI, leur faible nombre et la grande diversité de leurs structures et de leurs mandats limitent la capacité d'observation ou de comparaison empirique robuste; l'échantillon d'analyse est souvent trop limité et hétérogène pour identifier un effet clair (Debrun et Kinda, 2014; Beetsma, Debrun et Sloof, 2017; von Trapp et Nicol, 2018; Fréchette, 2019; Beetsma et coll., 2018). Les principales caractéristiques des IFI sont aussi souvent fortement corrélées entre elles, ce qui s'ajoute aux éléments qui rendent difficile l'identification de liens de causalité significatifs (Debrun, Hauner et Kumar, 2008; Debrun et Kinda, 2014; Beetsma et coll., 2018; Fréchette, 2019).

En outre, la nature même de leurs opérations, sans pouvoir décisionnel ni de contrainte, comme ceux dont disposent les banques centrales par exemple, rend difficile la tâche d'évaluer leur impact direct (von Trapp et Nicol, 2017; 2018). Puisque les IFI détiennent uniquement un pouvoir d'influence indirect sur les politiques budgétaires, c'est en utilisant différents canaux qu'elles parviennent à générer un impact, que ce soit par l'entremise de travaux cités dans les médias, au Parlement ou derrière les portes closes du gouvernement. C'est d'ailleurs pour cette raison que plusieurs notent la difficulté d'isoler l'effet spécifique des IFI sur la



conduite de la politique budgétaire du gouvernement; plusieurs autres variables propres aux contextes politique, économique, historique et social distincts de chaque administration publique peuvent l'influencer (Jankovics et Sherwood, 2017; Fréchette, 2019).

Cela dit, au cours des dernières années, la quantité de publications destinées à mesurer l'impact des IFI s'est considérablement accrue (Belling, 2019). Bien qu'elles soulignent toutes les difficultés mentionnées ci-dessus, elles en viennent également de plus en plus à des conclusions fiables sur l'impact réel des IFI.

### ***Un impact positif général***

La plupart des publications dédiées à la mesure de l'impact des IFI soutiennent qu'elles ont effectivement un effet positif sur le bilan fiscal et budgétaire des gouvernements de même que sur la précision de leurs prévisions budgétaires ou de croissance (Debrun, Hauner et Kumar, 2008, Beetsma, Debrun et Sloof, 2017; Beetsma et coll., 2018; Dimitra, 2021; Debrun et Kinda, 2014). La plupart du temps, les IFI contribuent à réduire les biais de *suoptimisme* dans ces prévisions. Notons tout de même que dans le cas du Canada, les travaux du bureau du directeur parlementaire du budget ont contribué à réduire un biais pessimiste de prévision budgétaire, sous-estimant presque systématiquement le solde budgétaire du gouvernement. Il est également largement reconnu que les IFI qui ont pour mandat de surveiller le respect des règles ou lois budgétaires favorisent la conformité de leur suivi (Debrun et Kinda, 2014; Beetsma et coll., 2018; Dimitra, 2021).

Cela dit, plusieurs soulignent également que l'existence même d'une IFI n'est pas garante de la meilleure conduite de la politique fiscale et budgétaire de l'État, et ciblent certaines pratiques et caractéristiques qui tendent à avoir un impact direct sur l'efficacité des IFI (von Trapp et Nicol, 2018; Debrun et Kinda, 2014; Gorčák et Saroch, 2021).

Sans ordonnancement lié à une évaluation de leur importance, il est possible d'identifier que les IFI ayant mieux réussi à atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été mises sur pied sont celles :

- 1) qui ont le plus grand impact médiatique (Debrun et coll., 2013; Debrun et Kinda, 2014) ;
- 2) dont la perception d'indépendance est la plus crédible (Debrun et coll., 2013);
- 3) qui disposent d'ancrages légaux solides pour assurer leur indépendance (Debrun et Kinda, 2014; von Trapp et Nicol, 2018);
- 4) qui disposent de garanties quant à l'octroi de ressources humaines adéquates (Debrun et Kinda, 2014);
- 5) qui ont un véritable accès à l'information (Page, 2014; Dimitra, 2021);
- 6) qui sont complémentaires à des règles ou lois budgétaires (Debrun et Kinda, 2014; Beetsma et coll., 2018; Dimitra, 2021);
- 7) qui exécutent des tâches plus techniques comme l'évaluation des prévisions du gouvernement et l'évaluation du coût de certaines politiques publiques (Debrun et Kinda, 2014).

Notons que l'impact des IFI peut varier en fonction des travaux qu'elles réalisent. Par exemple, Beetsma et autres (2018) spécifient que les IFI contribuent généralement à la réalisation de prévisions budgétaires plus précises, mais que cela n'est pas le cas pour les prévisions de croissance économique. Cela est notamment tributaire de l'accès privilégié à l'information budgétaire dont bénéficient les IFI, à laquelle très peu d'autres organisations ont accès. Elles sont donc souvent les seules organisations à proposer des prévisions budgétaires concurrentes à celles du gouvernement, ce qui augmente leur influence. Dans le cas des

prévisions de croissance économique, de nombreuses autres organisations effectuent des prévisions, ce qui limite la capacité des IFI à apporter un éclairage substantiellement différent de ce qui existe déjà.

Certains indicateurs plus « indirects » permettent également de mesurer leur impact et leur pouvoir d'influence. Parmi ceux-ci, certaines IFI, dont le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada, répertorient les mentions de leurs travaux pendant les débats parlementaires (assemblée législative, Sénat, comités parlementaires, etc.), dans les médias (traditionnels ou sociaux) ou dans les publications académiques (Fréchette, 2019). Les IFI peuvent également répertorier le nombre de demandes qu'elles reçoivent de la part du gouvernement ou du Parlement afin de mesurer l'importance que les pouvoirs publics leur accordent.

Au-delà des mesures, certains exemples de situations permettent d'illustrer l'impact tangible des IFI sur la conduite de la politique fiscale et budgétaire. Un coup d'œil aux travaux du bureau du directeur parlementaire du budget du Canada permet de mettre en lumière de telles situations. Par exemple, ce n'est qu'à la suite de la production d'un premier rapport sur la viabilité financière du gouvernement par le bureau du directeur parlementaire du budget, en 2010, que le ministère des Finances a commencé à en produire un lui-même, à peine deux ans plus tard (Fréchette, 2019). Il s'agissait pourtant d'une promesse du Ministère depuis plusieurs années. D'autre part, plusieurs rapports préparés par le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada (achat d'avions de chasse et de navires pour les Forces armées canadiennes, légalisation du cannabis, régime national d'assurance-médicaments) ont élevé la qualité des débats et contribué aux décisions du gouvernement (Fréchette, 2019).

Notons qu'en raison de leur pouvoir qui se limite à une influence sur les décisions du gouvernement, les IFI sont généralement plus efficaces pour atteindre leurs objectifs lorsqu'elles évoluent dans un contexte politique où les mécanismes de reddition de compte sont nombreux et efficaces (Debrun, Hauner et Kumar, 2008). Moins le pouvoir est concentré et plus les gouvernements sont surveillés par les partis d'opposition ou d'autres organisations, plus les travaux des IFI ont une chance d'être repris pour remettre en question – ou valider – les prévisions des gouvernements.

Notons également qu'ici encore, rien ne garantit que les caractéristiques généralement « gagnantes » des IFI riment automatiquement avec une meilleure efficacité, toujours en raison de la grande diversité des circonstances dans lesquelles elles exercent leurs activités (von Trapp et Nicol, 2018; Debrun et coll., 2013). D'autre part, il convient de noter que l'influence des IFI – et leur impact – croît avec le temps et s'accroît de pair avec leur maturité et leur expérience (Fréchette, 2019). Les IFI plus jeunes doivent faire leurs preuves et gagner la confiance du public et des décideurs en produisant du contenu de qualité. Ce n'est qu'une fois la démonstration de leur compétence faite qu'elles parviennent plus efficacement à réellement influencer, directement ou indirectement, la politique budgétaire du gouvernement.

## 2. MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS FISCALES INDÉPENDANTES : MEILLEURES PRATIQUES SELON L'OCDE

À la lumière de la section précédente, il semble plutôt clair que les IFI jouent un rôle important dans la gestion des finances publiques et qu'elles le remplissent avec efficacité. En outre, il a également été montré qu'il n'existe pas de format unique pour les IFI : leur structure, mandat, ressources et fonctionnement dépendent du contexte dans lequel elles vont évoluer. Ainsi, des IFI complètement différentes peuvent néanmoins être parfaitement adaptées à leur réalité respective.

Cela dit, il est tout de même possible de répertorier une série de meilleures pratiques à considérer lorsqu'une IFI est mise en place ou réformée. L'OCDE (2014) recense 22 principes qui devraient guider l'action et la mise en place des IFI, regroupées en 9 catégories distinctes. Si d'autres organisations (notamment le FMI<sup>13</sup>) et auteurs peuvent parfois identifier d'autres principes, il est possible de les replacer, grosso modo, dans l'une des catégories ou l'un des principes de l'OCDE. Les neuf catégories sont les suivantes :

- 1) appropriation locale;
- 2) indépendance et non-partisanerie;
- 3) mandat;
- 4) ressources;
- 5) liens avec le pouvoir législatif;
- 6) accès à l'information;
- 7) transparence;
- 8) communication;
- 9) évaluation externe.

Les sections qui suivent se penchent plus en détail sur ces neuf catégories et abordent l'ensemble des 22 principes de l'OCDE que le lecteur peut consulter dans leur intégralité à l'annexe 1.

### 2.1 Appropriation locale

Comme cela a déjà été mentionné à plusieurs reprises, l'OCDE (2014) et ainsi que Debrun et autres indiquent que ce sont « les besoins locaux et l'environnement institutionnel local [qui] doivent déterminer [l]es rôles et la structure des IFI ». Les IFI sont créées et œuvrent pour être au service des parlementaires, du gouvernement et du grand public, et non l'inverse; il va donc de soi que ce sont les IFI qui doivent se coller à eux plutôt que le contraire (Fréchette, 2019; von Trapp et Nicol, 2017; Debrun, Hauner et Kumar, 2008). Si une IFI n'est pas adaptée à son environnement, elle risque de ne pas pouvoir travailler de manière optimale. Par exemple, Debrun et autres (2013) avancent que la création du bureau du directeur parlementaire du budget du Canada a été complexifiée par une reproduction trop littérale du modèle du Congressional Budget Office des États-Unis qui correspondait de manière imparfaite au système parlementaire canadien. Notons d'ailleurs que les considérations d'appropriation locale ne se limitent pas à la structure et aux rôles des IFI et concernent également les éléments plus techniques, notamment en matière de ressources humaines et financières (von Trapp et Nicol, 2017).

---

<sup>13</sup> Le FMI identifie quatre aspects clés pour favoriser l'efficacité des IFI, soit leur mandat, leurs tâches, leur indépendance et leurs ressources (Beetsma et coll., 2013).

D'autre part, « pour être efficace et durable, une IFI doit faire l'objet d'une large appropriation locale, d'un engagement et d'un consensus à travers le spectre politique » (OCDE, 2014). Beetsma, Debrun et Sloof (2017) précisent également que cette atteinte de consensus politique est un élément particulièrement clé afin d'ancrer durablement les IFI et de les protéger de toute influence politique indue, d'éviter qu'elles soient remises en question advenant un changement de parti au pouvoir, ou encore d'éviter qu'elles soient simplement ignorées par les décideurs, les médias et le grand public.

## 2.2 Indépendance et non-partisanerie

Comme le suggère le concept même d'IFI, les garanties légales d'indépendance sont essentielles à la bonne conduite des IFI pour maximiser leur portée et leur impact (OCDE, 2014; Belling, 2019). L'OCDE (2014) indique que « l'impartialité et l'indépendance sont des conditions préalables à la réussite [des] IFI, [qui devraient] faire preuve d'objectivité et d'excellence professionnelle [et] être exclues de toute responsabilité d'élaboration de politiques normatives afin d'éviter même la perception de partisanerie ». En fait, l'indépendance des IFI (et le pouvoir d'influence qu'elle leur permet d'exercer) repose en grande partie sur leur réputation et leur crédibilité, qu'elles ne peuvent établir que si elles sont perçues comme impartiales et que la qualité de leurs travaux est reconnue (von Trapp et Nicol, 2018). Une IFI qui n'est pas complètement indépendante risque de voir entravée sa capacité à émettre des propositions alternatives à celles retenues par le gouvernement, que ce soit pour des motifs réels (des travaux réellement partiels) ou pour des motifs qui se limitent à une apparence d'impartialité (von Trapp et Nicol, 2018).

Il est également essentiel de noter qu'il n'est pas suffisant que l'indépendance des IFI soit garantie par la loi, il faut également qu'elle se concrétise dans la réalité (von Trapp et Nicol, 2018; Fréchette, 2019; Belling, 2019). En effet, il arrive que la faiblesse ou le manque de précision des dispositions légales qui régissent les IFI compromette la bonne conduite de ses opérations, son accès aux ressources et informations requises, et sa perméabilité aux pressions politiques. Très souvent, ce passage d'une indépendance *de jure* à une indépendance *de facto* se concrétise au fil du temps, au fur et à mesure que l'IFI gagne en notoriété et en crédibilité par la conduite de ses opérations (von Trapp et Nicol, 2018). Au Canada par exemple, le bureau du directeur parlementaire du budget a dû surmonter plusieurs enjeux relatifs à son indépendance pendant ses premières années d'opération, notamment en raison d'une délimitation floue de son mandat et d'un accès imparfait à l'information (Fréchette, 2019). Il aura fallu un renvoi à la Cour fédérale<sup>14</sup> suivi d'une réforme législative du rôle de directeur parlementaire du budget en 2017 pour que le bureau du directeur parlementaire du budget puisse concrétiser son indépendance *de jure* et, en conséquence, progressivement concrétiser celle-ci *de facto*.

Pour mieux saisir les impératifs relatifs à l'indépendance des IFI, l'OCDE définit l'indépendance sur la base de quatre critères distincts, c'est-à-dire un leadership basé sur le mérite et la compétence, l'autonomie financière garantie par loi, la liberté opérationnelle de publication et l'accès à l'information appuyé par un recours parlementaire (von Trapp et Nicol, 2018). Les deux premiers de ces critères sont abordés ci-après. Les deux derniers seront quant à eux abordés un peu plus loin dans cette section, respectivement lorsqu'il sera question du mandat des IFI et de leur accès à l'information.

---

<sup>14</sup> Page c. Mulcair, 2013 CF 402.

### ***Leadership basé sur le mérite et la compétence***

Les dirigeants ou dirigeantes des IFI prennent les décisions phares de l'organisation, en sont tenus responsables, agissent à titre de figures qui incarnent l'IFI dans l'opinion publique et, ainsi, font face à des pressions bien plus importantes que le reste du personnel (Debrun et coll., 2013; von Trapp et Nicol, 2018). De plus, en raison de leur rôle d'avant-scène, certains suggèrent que la confiance des parties prenantes envers les IFI est parfois « principalement attribuée à l'équipe de direction et à la compétence de son personnel » (Page, 2014). Pour ces raisons, la direction des IFI doit être sélectionnée sur la base des compétences, du mérite et de l'excellence, sans considérations politiques. Toutes les IFI des pays de l'OCDE sélectionnent leurs dirigeants sur ces bases (Debrun et coll., 2013; OCDE, 2019A). Notons que le leadership des IFI peut être individuel ou collectif, selon le contexte et les besoins de chaque administration. Parmi les pays de l'OCDE, 22 IFI ont un leadership collectif alors que 13 ont un leadership individuel, dont le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada et le bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario.

En outre, les qualifications requises pour diriger une IFI doivent être clairement établies – idéalement à même la loi – avant d'entamer tout processus de dotation de manière à garantir une embauche basée sur la compétence plutôt que sur tout autre critère subjectif qui pourrait compromettre la perception d'impartialité (Debrun et coll., 2013; OCDE, 2014). Parmi les champs d'expertise requis pour occuper la direction d'une IFI, des connaissances pointues en fiscalité, en économie, en comptabilité, en audit ou en finances publiques sont généralement recherchées. Parmi les IFI des pays de l'OCDE, les dirigeants détiennent généralement des expériences préalables dans les secteurs académiques, de l'administration publique (particulièrement au ministère des Finances), de l'audit et de la vérification, des banques et des banques centrales ainsi que dans le secteur privé (von Trapp et Nicol, 2017). Par ailleurs, certaines IFI se limitent à l'embauche de dirigeants ayant la nationalité du pays dans lequel elles exercent leurs activités. Or, élargir l'embauche à des dirigeants non nationaux permet à la fois d'accroître la perception d'indépendance de l'IFI et le bassin de candidates ou de candidats qualifiés ainsi que de prévenir le biais de « pensée commune » (von Trapp et Nicol, 2017).

D'autre part, la durée du mandat ainsi que la possibilité ou non de renouvellement doivent être clairement établies dans la loi, de même que les circonstances précises qui peuvent mener à la mise à pied des dirigeants (OCDE, 2014; Debrun et coll., 2013; Belling, 2019). Dans les pays de l'OCDE, près des trois quarts des IFI (26 sur 35) possèdent des critères clairs pouvant mener à la mise à pied du dirigeant. À propos de la durée du mandat spécifiquement, il est suggéré qu'elle soit complètement indépendante du cycle électoral, idéalement plus longue que celui-ci plutôt que plus courte (Debrun et coll., 2013). À l'exception du National Assembly Budget Office de la Corée du Sud, toutes les IFI des pays de l'OCDE imposent une durée maximale au mandat de leurs dirigeants, variant de trois à sept ans (OCDE, 2019A). De plus, 28 de ces IFI permettent le renouvellement de ce mandat, la plupart du temps une seule fois (l'Islande permet deux renouvellements de mandat de cinq ans). Notons que certains suggèrent même qu'en raison de l'importance de la compétence des dirigeants des IFI, celles-ci devraient envisager la préparation d'un plan de remplacement à long terme, permettant plus de prévisibilité au moment d'une transition entre deux dirigeants afin de réduire les risques d'incertitude et d'instabilité pendant cette période (Page, 2014).

L'OCDE (2014) précise également que la direction des IFI doit être un poste rémunéré, à temps plein, et qu'elle doit disposer de toute la marge de manœuvre nécessaire pour embaucher ou licencier son personnel, ici encore de la façon la plus impartiale possible, sur la base de la compétence et du mérite, selon des

modalités similaires à celles des employés de la fonction publique (Debrun et coll., 2013). Notons que la grande majorité des IFI dans les pays de l'OCDE possèdent cette marge de manœuvre, à l'exception du Conseil fiscal de l'Estonie et du Haut Conseil des Finances de la Belgique.

D'autres éléments peuvent favoriser l'impartialité du processus de nomination des dirigeants des IFI comme la nécessité que la nomination soit approuvée par deux instances distinctes (par exemple, le Parlement et le gouvernement, ou encore un comité spécialisé de l'administration publique). Dans les pays de l'OCDE, huit IFI soumettent leur dirigeant à une double approbation. C'est notamment le cas du Canada, où le directeur parlementaire du budget est nommé après approbation par résolution de la Chambre des Communes et du Sénat (L.R.C. 1985, c-P1, art.79.1[1]). De plus, des règles claires concernant les conflits d'intérêts et la nécessité de périodes tampons entre la fin d'un mandat politique et l'admissibilité à la direction d'une IFI permettraient également de favoriser l'indépendance des IFI (Belling, 2019).

Notons que tous ces garde-fous relatifs au processus de nomination des dirigeants des IFI seraient particulièrement importants dans le cas des bureaux de directeur parlementaire du budget qui seraient plus susceptibles de subir des nominations partisans (Belling, 2019).

### ***Autonomie financière et garanties légales***

L'indépendance des IFI passe également par un financement prévisible et libre de toute interférence et des fondations légales solides (Beetsma, Debrun et Sloof, 2017; von Trapp et Nicol, 2018). Par exemple, le gouvernement ne doit pas pouvoir modifier le budget de l'IFI selon son gré, et devrait le financer par l'entremise d'une ligne budgétaire distincte et d'un engagement pluriannuel (Belling, 2019). C'est ce que rappelait notamment Kevin Page dans son rapport d'évaluation de l'Office for Budget Responsibility du Royaume-Uni en 2014, spécifiant que l'Office for Budget Responsibility était susceptible de subir des pressions puisque son budget était associé à celui du ministère des Finances (Page, 2014). Parmi les 35 IFI des pays membres de l'OCDE, 17 voient leur budget alloué par l'entremise d'une ligne budgétaire distincte, dont le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada. En outre, 13 d'entre elles reçoivent un financement prévisible sur plusieurs années. Notons que Beetsma et autres (2018) précisent que les IFI récemment établies sont souvent celles qui semblent le plus manquer de ressources humaines et financières pour accomplir leur mission.

D'un point de vue légal, l'OCDE (2014) recommande d'ancrer les IFI dans la législation. Cela permet de garantir la clarté de leur mandat, de formaliser les processus de nomination et d'accès à l'information et de définir les liens entre l'IFI et les autres institutions du Parlement ou du gouvernement. Toutes les IFI de l'OCDE bénéficient d'un ancrage légal ou constitutionnel (OCDE, 2019A). Les IFI de la Lituanie, de la Hongrie, de l'Italie et de la Slovaquie sont établies à même la constitution de l'État<sup>15</sup>. Les autres IFI sont soit établies par législation (30), soit par décret, ordonnance ou autre mécanisme décisionnel exécutif (4). Cela dit, au-delà de l'existence d'une loi pour mettre l'IFI sur pied, celle-ci doit contenir les dispositions adéquates et claires pour assurer l'indépendance de l'institution. Autrement, l'IFI peut faire face à des pressions politiques ou des menaces de tous types (réduction du financement, réévaluation du mandat, réduction de l'accès à l'information, etc.).

---

<sup>15</sup> En plus de leur ancrage constitutionnel, les IFI de la Lituanie, de la Hongrie et de l'Italie bénéficient également de fondations légales.

Notons d'ailleurs que dans le cas de la mise en place d'une nouvelle IFI, il arrive que les gouvernements proposent des dispositions légales initiales qui contraignent le pouvoir des IFI afin de limiter leur capacité d'effectivement critiquer les décisions politiques à court terme (von Trapp et Nicol, 2017). Ainsi, les protections légales de l'indépendance des IFI sont particulièrement importantes pour les jeunes institutions qui ne peuvent pas asseoir leur indépendance sur leur expérience et sur leur réputation. Les IFI plus récentes – par exemple en Suède et au Canada – ont bénéficié d'une base juridique solide pour leur indépendance. Comme l'illustre le cas du Canada toutefois, il demeure important d'éviter les ambiguïtés dans le mandat, les garanties d'indépendance ou la relation avec le mandat politique afin que l'indépendance légale garantie aux IFI se transpose effectivement dans leurs opérations (Debrun et coll., 2013; Beetsma, Debrun et Sloof, 2017).

### 2.3 Mandat

Malgré l'hétérogénéité des mandats des IFI, l'OCDE (2014) rappelle que ceux-ci doivent être explicitement définis dans la législation, tout comme les modalités à l'intérieur desquelles les IFI peuvent exercer (types de rapport à produire, pouvoirs et reddition de compte, etc.). Les IFI doivent également bénéficier d'une indépendance opérationnelle leur permettant de décider de leur propre chef des travaux qu'elles effectuent, à condition que ceux-ci ne soient pas contraires aux mandats définis dans la loi (OCDE, 2014; Debrun et coll., 2013; Belling, 2019). Dans les pays de l'OCDE, presque toutes les IFI bénéficient d'une certaine indépendance opérationnelle, à différents degrés, allant d'une véritable « carte blanche » à la nécessité de faire approuver leur planification par le pouvoir législatif ou exécutif (OCDE, 2019A). Notons que l'OCDE (2014) spécifie également que les mandats des IFI doivent tisser des liens clairs avec le processus budgétaire, et identifie certains types de mandats que les IFI peuvent réaliser (projections économiques et budgétaires, projections de base, supervision du suivi des règles ou lois budgétaires, analyse des propositions budgétaires du gouvernement, etc.). Le FMI y va aussi de ses suggestions en ce qui concerne la nature même des mandats des IFI, qui doivent « avoir un rôle de surveillance, impliquant les tâches typiques d'un chien de garde : une évaluation *ex ante* de la cohérence entre les plans budgétaires et les objectifs déclarés du gouvernement, une analyse de la viabilité à long terme et une évaluation *ex post* des performances budgétaires par rapport aux objectifs et cibles agrégés officiels » (Debrun et coll., 2013).

En outre, et comme cela a été abordé plus tôt, l'OCDE (2014) suggère aux IFI d'éviter d'émettre des recommandations normatives, ce qui pourrait affaiblir leur apparence d'indépendance et de non-partisanerie, à la fois aux yeux de l'administration publique ou des citoyennes et des citoyens. Cela pourrait également créer des tensions avec le gouvernement, l'incitant à appliquer des pressions indues sur leur travail ou de leur mettre des bâtons dans les roues, ou encore avec les oppositions qui pourraient avoir l'impression que les IFI ne sont en fait que des porte-voix du gouvernement (Debrun et coll., 2013). Par ailleurs, l'OCDE indique que le choix d'émettre de tels avis normatifs doit revenir aux IFI et non être imposé à même la loi (von Trapp et Nicol, 2018). D'autre part, il est plutôt convenu que les IFI ne doivent pas bénéficier de pouvoirs contraignants relativement au processus budgétaire puisque celui-ci doit demeurer de la prérogative des pouvoirs législatifs et exécutifs démocratiquement élus (Debrun et coll., 2013). Cela dit, certaines IFI, notamment en Belgique, en Allemagne et au Royaume-Uni, fonctionnent selon la formule « se conformer ou s'expliquer » (*comply or explain*) qui force le gouvernement à justifier ses décisions si celles-ci ne sont pas alignées avec les recommandations de l'IFI (Debrun et Kinda, 2014; Beetsma, Debrun et Sloof, 2017). Notons que ce mode de fonctionnement est plus souvent adopté par les IFI au modèle de conseil budgétaire que par les bureaux de directeur parlementaire du budget (Belling, 2019). Cela s'explique



notamment par le fait que les bureaux de directeur parlementaire du budget sont redevables du Parlement et qu'il en revient aux parlementaires, et non à l'IFI elle-même, d'exiger une reddition de compte du gouvernement.

Il est également important que les mandats des IFI puissent évoluer avec le temps et que leur législation d'implantation ne limite pas cette évolution (von Trapp et Nicol, 2017). Cela dit, cette évolution doit être prudente afin d'éviter que le mandat des IFI ne soit trop élargi au fur et à mesure que leur notoriété croît, ce qui risquerait de créer des flous quant à leurs mandats ou de les diriger vers des champs d'activités pour lesquels elles ne disposent pas de l'expertise ou des ressources nécessaires. Par ailleurs, le FMI note que les IFI œuvrant dans des contextes fédéraux ou hautement décentralisés devraient produire des travaux couvrant à la fois le gouvernement central et les administrations infranationales (Debrun et coll., 2013) si cela contribue notamment à augmenter la coordination budgétaire entre les différents ordres de gouvernement. Notons tout de même que cela doit s'effectuer avec doigté afin d'éviter les situations où une administration infranationale ne reconnaîtrait pas la compétence d'une IFI nationale pour évaluer l'état de ses finances publiques, surtout si cette administration infranationale possède elle-même sa propre IFI.

Finalement, il convient de noter que la définition du mandat des IFI, peu importe le contexte dans lequel elles évoluent, repose sur un prérequis essentiel, soit une compréhension politique et sociale relativement consensuelle de ce qui constitue une gestion fiscale et budgétaire optimale (Debrun, Hauner et Kumar, 2008). Si les objectifs budgétaires auxquels l'IFI doit contribuer ne sont pas largement reconnus, il est certain que son travail ne bénéficiera pas de la même reconnaissance. En outre, il faut que le gouvernement en place (et ceux à venir) soit disposé à intégrer les intrants d'information fournis par l'IFI à son travail et à considérer ses travaux puisqu'une IFI ignorée ne peut pas espérer avoir une influence réelle pour améliorer la conduite de la politique fiscale et budgétaire de l'administration publique qu'elle dessert.

## **2.4 Ressources**

Comme cela a déjà été mentionné, les ressources allouées aux IFI doivent être suffisantes pour leur permettre de remplir adéquatement et pleinement leur mandat, atteindre les objectifs qui leur sont indiqués, et ainsi accroître et maintenir leur crédibilité (Debrun et coll., 2013; OCDE, 2014). Notons que cela touche à la fois les ressources humaines et financières des IFI. De plus, les IFI doivent idéalement avoir la liberté de s'adjoindre la contribution de tierces parties expertes lorsqu'elles le considèrent nécessaire, ou encore de différentes parties prenantes au processus budgétaire dont l'opinion peut contribuer à obtenir une meilleure compréhension des considérations budgétaires sensibles (Belling, 2019).

## **2.5 Liens avec le pouvoir législatif**

Parmi les éléments qui doivent être clarifiés dans la législation, l'OCDE (2014) note l'importance de préciser la nature des liens entre les IFI et le pouvoir législatif. Cette clarification est nécessaire afin d'éviter toute possibilité de mésentente et d'entrave au travail de l'IFI, et ce, même si l'IFI est placée sous l'autorité du pouvoir exécutif. L'OCDE note que les liens entre les IFI et le pouvoir législatif « peuvent inclure (mais ne sont pas limités à) » la soumission des rapports de l'IFI au Parlement, la participation de dirigeants à des commissions parlementaires et un rôle du Parlement dans la nomination et la destitution des dirigeants.

Parmi les IFI des pays membres de l'OCDE, toutes soumettent leurs travaux (du moins en partie) au Parlement pour qu'ils puissent bénéficier aux parlementaires, à l'exception de la Belgique et de l'Allemagne (OCDE,



2019A). En outre, les leaders de 32 IFI doivent ou peuvent participer aux audiences, comités ou commissions parlementaires afin de présenter les travaux pertinents réalisés par leur institution. Seules les IFI de la Belgique, de l'Allemagne et de l'État australien de Victoria n'ont pas comme pratique d'inviter les dirigeants des IFI à participer à ce genre d'audiences. Finalement, et comme cela a été précisé plus haut, dans le cas de 26 IFI sur 35, le Parlement a un certain rôle à jouer dans le processus de nomination de la direction de l'IFI.

Notons que l'OCDE (2014) indique également que l'ensemble des procédures qui régissent les liens entre les IFI et le Parlement doit prévoir des délais suffisants pour la production et la soumission de rapports par les IFI afin qu'ils puissent contribuer effectivement aux débats législatifs et s'inscrire dans le cycle budgétaire. Elle note aussi que les procédures de demandes d'analyses ou de production de rapports doivent être clairement balisées, et idéalement formulées par des commissions ou sous-commissions parlementaires plutôt que par des parlementaires individuels ou des formations politiques.

## **2.6 Accès à l'information**

L'accès à l'information est névralgique pour les IFI, leur capacité à accomplir leurs activités en dépend en effet en bonne partie (Debrun et coll., 2013). Cet accès est notamment requis afin de limiter l'asymétrie d'information qui existe entre le gouvernement et les IFI (OCDE, 2014). Ainsi, les IFI doivent avoir gratuitement et librement accès à l'ensemble des informations qu'elles jugent nécessaires, « y compris la méthodologie et les hypothèses qui sous-tendent le budget et les autres propositions fiscales et budgétaires du gouvernement » (OCDE, 2014). L'accès à l'information des IFI peut être garanti directement dans la législation ou formalisé par des protocoles d'entente. Bien sûr, une garantie légale est préférable, mais l'OCDE note tout de même que des protocoles d'entente complémentaires aux garanties légales peuvent permettre d'encore mieux clarifier les procédures nécessaires à un bon accès à l'information, comme les délais normaux de réponse, le processus à suivre lorsque des requêtes sont refusées ou encore les procédures de traitement des données confidentielles (von Trapp et Nicol, 2018).

Le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada est un exemple d'IFI qui a fait face à des enjeux d'accès à l'information en raison d'un manque de clarté légale. Cela a créé de nombreux conflits entre le bureau du directeur parlementaire du budget et d'autres institutions parlementaires comme la Bibliothèque du Parlement (Fréchette, 2019). Ce flou a été corrigé par la réforme législative de même que par l'entremise de nouveaux protocoles d'entente complémentaires à la loi.

Parmi les 35 IFI des pays de l'OCDE, 15 voient leur accès à l'information garanti par la loi et par différents protocoles d'entente, alors que neuf ne disposent que d'une protection légale uniquement et trois seulement de protocoles d'entente (OCDE, 2019A). Ce sont huit IFI dont l'accès à l'information n'est protégé ni par la loi ni par un protocole d'entente.

## **2.7 Transparence**

Sans grande surprise, l'OCDE (2014) recommande que les IFI conduisent leurs opérations avec la plus grande transparence possible, ce qui représente le meilleur outil dont elles disposent pour consolider leur crédibilité aux yeux du public (Page, 2014). Une transparence complète de leurs travaux démontre l'indépendance complète des IFI « et assure du même coup la protection de cette indépendance » (von Trapp et Nicol, 2018). Ainsi, l'OCDE indique que les IFI devraient publier l'ensemble de leurs travaux et les rendre accessibles

gratuitement, et qu'elles devraient également faire de même avec l'ensemble des données et méthodologies qu'elles utilisent.

Toutes les IFI des pays membres de l'OCDE publient leurs travaux (à tout le moins en partie) et la grande majorité d'entre elles (33) les rendent disponibles librement en ligne (OCDE, 2019A). Elles diffusent également, en tout ou en partie, le cadre méthodologique de leurs travaux, à l'exception du Conseil budgétaire de la Hongrie.

Notons également que l'OCDE (2014) recommande que les dates de publication des rapports soient établies à l'avance afin qu'ils soient déposés en temps voulu et ainsi éviter toute apparence de partisanerie en faveur du gouvernement ou des oppositions.

## 2.8 Communications

Une présence médiatique importante et des canaux de communication forts permettent d'accroître le pouvoir d'influence indirect des IFI et, incidemment, leur impact sur les décisions du gouvernement (Debrun et coll., 2013; Debrun et Kinda, 2014). Ainsi, l'établissement de canaux de communication efficaces et solides avec les médias, la société civile et l'ensemble des autres parties prenantes permet aux IFI de mieux les tenir informés, de leur permettre de remplir leur rôle de supervision du gouvernement et de favoriser la transparence et la responsabilité. L'un des éléments les plus importants pour permettre cette communication efficace est, bien sûr, la mise sur pied d'un site web spécifique à l'IFI (von Trapp et Nicol, 2018).

Notons également que les IFI doivent s'assurer de parler d'une seule voix et que ses employés doivent éviter les avis discordants sur une même question (Debrun et coll., 2013). Lorsqu'elle prend la parole, l'IFI ne doit pas donner l'impression que son avis ne fait pas consensus, au risque de perdre en crédibilité.

Par ailleurs, le FMI note que la capacité d'influence des IFI est renforcée lorsqu'elles ciblent leurs messages et les transmettent au bon moment (Debrun et coll., 2013). En évitant de se prononcer trop souvent et sur trop de sujets, et en s'assurant de bien inscrire leurs interventions dans le cycle budgétaire, elles accentuent leur influence pour se rapprocher des objectifs dont elles sont chargées. D'autre part, s'il est possible de croire que les IFI qui existent depuis plus longtemps ont davantage de chance de bénéficier d'une couverture exhaustive de leurs opérations. Beetsma et autres (2018) indiquent que les nouvelles IFI qui dédient des efforts marqués au développement de stratégies de communication et de diffusion efficaces peuvent aussi bénéficier d'une couverture adéquate malgré leur courte période d'opération.

## 2.9 Évaluation externe

Dans une perspective d'amélioration des pratiques, il est recommandé que les IFI développent un mécanisme d'évaluation externe de leurs activités (OCDE, 2014; Belling, 2019). L'évaluation externe des activités des IFI peut leur permettre d'accroître leur légitimité, d'améliorer leurs méthodes de travail, de rester à l'avant-garde des meilleures pratiques et même de revoir leur structure ou leur mandat si le contexte dans lequel elles évoluent était appelé à changer (Debrun et coll., 2013; von Trapp et Nicol, 2017). Ce mécanisme peut prendre plusieurs formes, dont l'évaluation d'un échantillon de travaux, un examen par les pairs, un examen par une autre IFI, une évaluation par un comité consultatif, etc.

À l'heure actuelle, très peu de pays ont intégré ce genre d'évaluation à la législation régissant le travail des IFI. Des 35 IFI des pays membres de l'OCDE, seulement 9 l'ont fait (OCDE, 2019A). Au Canada, la loi ne requiert pas du bureau du directeur parlementaire du budget qu'il se soumette à un tel examen externe. Malgré tout, la loi impose un examen quinquennal du cadre légal encadrant le travail du bureau du directeur parlementaire du budget (L.R.C. 1985, c-P1, art.79.501). Cela dit, aucune indication n'est actuellement disponible quant à la nature ni à la forme exacte de cette évaluation. D'ailleurs, notons qu'un plus grand nombre d'IFI fait appel à des révisions externes pour valider le contenu de leurs travaux. Ce sont 18 d'entre elles qui recourent soit à un comité consultatif externe (8), soit à des révisions par les pairs (6), soit les deux (4). Il s'agit notamment du cas du bureau du directeur parlementaire du budget du Canada qui collabore fréquemment avec différentes institutions reconnues à cet égard.

Notons également qu'en raison de la diversité de tâches réalisées par certaines IFI, de même que de la nature parfois subjective et qualitative de l'évaluation de leur travail, il est suggéré de bien planifier le processus d'évaluation et de le faire exécuter par des spécialistes qui détiennent une bonne compréhension du mandat de l'IFI en question (Debrun et coll., 2013).

### 3. ÉTAT DES LIEUX DES INSTITUTIONS FISCALES INDÉPENDANTES AU CANADA

Jusqu'ici, le présent texte a défini le concept d'IFI et a mis en lumière l'hétérogénéité des IFI, de leurs modèles, de leurs tâches et de leurs ressources. Il a également avancé que malgré cette grande diversité, il est de plus en plus acquis que les IFI ont, de manière générale, un impact positif, et que certaines de leurs caractéristiques sont plus propices à favoriser cet impact positif que d'autres. Puis, les meilleures pratiques de mise en place et de conduite des opérations des IFI ont été déclinées.

Sur ces bases, la présente section s'intéresse aux IFI existantes au Canada, soit le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada et le bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario.

#### 3.1 Bureau du directeur parlementaire du budget du Canada

Au Canada, le bureau du directeur parlementaire du budget a été officiellement introduit par le gouvernement fédéral dans la législation en 2006 par la *Loi fédérale sur la responsabilité*<sup>16</sup>. À l'époque, la volonté politique de se doter d'un organe indépendant pour surveiller la bonne conduite de la politique budgétaire du gouvernement était forte, notamment en raison du maintien d'une politique budgétaire procyclique pendant les années 1980 jusqu'au début des années 1990<sup>17</sup>, de la sous-estimation quasi systématique du solde budgétaire du gouvernement par le ministère des Finances à partir de la fin des années 1990 et du scandale des commandites (von Trapp, Lienert et Wehner, 2016; Fréchette, 2019). Depuis sa mise en œuvre, le bureau du directeur parlementaire du budget informe les parlementaires et le grand public, et les aide à mieux évaluer la façon dont le gouvernement perçoit et dépense les deniers publics.

Jusqu'à 2017, le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada était légalement considéré comme membre du personnel de la Bibliothèque du Parlement. Cette inclusion du rôle de directeur parlementaire du budget à un organe déjà existant du Parlement a rapidement causé des enjeux relatifs, entre autres, à l'indépendance du directeur parlementaire du budget et de son bureau, à la portée de son mandat, aux ressources qui lui étaient destinées, à son accès à l'information et à sa relation avec le Parlement (von Trapp, Lienert et Wehner, 2016; Fréchette, 2019). En 2017, ces éléments ont été clarifiés dans la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*<sup>18</sup>, qui confère depuis au directeur parlementaire du budget « une autonomie pleine et entière de sorte qu'il relève uniquement – et directement – du Parlement » (Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2021C).

En partie grâce à ces modifications légales, le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada répond adéquatement aux principes de l'OCDE sur les IFI. Un survol des grandes catégories de principes, telles qu'elles ont été présentées à la section précédente, permet de noter ce qui suit<sup>19</sup> :

---

<sup>16</sup> L.C. 2006, ch. 9, art. 116 ajoutant les articles 79.1 à 79.5 à la *Loi sur le Parlement du Canada*.

<sup>17</sup> On parle de politique fiscale procyclique lorsque le gouvernement choisit de stimuler l'économie (hausse des dépenses, réduction du fardeau fiscal) alors que celle-ci est déjà en croissance, ou de freiner l'économie (baisse des dépenses, hausse du fardeau fiscal) en temps de récession. Inversement, une politique fiscale contracyclique stimule l'économie lorsqu'elle tourne au ralenti ou limite les stimuli fiscaux lorsque l'économie croît par elle-même. Il y a généralement consensus sur le fait que la contracyclité des politiques fiscales est à privilégier pour que le gouvernement joue un rôle de stimulation de l'économie uniquement lorsqu'elle en a réellement besoin.

<sup>18</sup> L.C. 2017, ch. 20, art. 128 remplaçant les articles 79.1 à 79.5 de la *Loi sur le Parlement du Canada* par les articles 79.01 à 79.501.

<sup>19</sup> L'essentiel des éléments analysés provient de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1.

- 1) **Appropriation locale** : Le bureau du directeur parlementaire du budget correspond bien au contexte canadien et à son système politique, et il a été établi pour répondre à des enjeux budgétaires et fiscaux spécifiques au Canada. D'autre part, le bureau du directeur parlementaire du budget bénéficie aujourd'hui d'un soutien transpartisan et sa crédibilité est largement reconnue.
- 2) **Indépendance et non-partisanerie** : L'article 79.01 de la *Loi sur le Parlement du Canada* reconnaît explicitement le caractère indépendant et non partisan du directeur parlementaire du budget et de son bureau. L'article 79.1 de cette loi précise également que le directeur parlementaire du budget doit être nommé sur la base de ses compétences « en matière budgétaire provinciale ou fédérale » et prévoit qu'il soit nommé par le pouvoir exécutif après consultation des chefs de tous les partis reconnus à la Chambre des communes et approbation des deux chambres du Parlement. D'autre part, la durée du mandat du directeur parlementaire du budget (sept ans) est clairement inscrite à cet article de la loi (et excède le cycle électoral), tout comme les modalités de renouvellement. La loi précise également que le directeur parlementaire du budget doit être rémunéré et à temps plein, et qu'il détient le pouvoir d'embaucher le personnel qu'il juge nécessaire ainsi que de s'adjoindre tout collaborateur temporaire jugé pertinent.
- 3) **Mandat** : Le mandat du directeur parlementaire du budget du Canada est clairement défini à même la *Loi sur le Parlement du Canada*, incluant le type de rapports et d'analyses que le bureau du directeur parlementaire du budget **peut** produire. Cette spécification est importante puisqu'elle signifie que c'est le directeur parlementaire du budget qui détermine le travail qu'il réalise, tant et aussi longtemps que celui-ci s'inscrit dans le spectre du mandat inscrit dans la loi. Le directeur parlementaire du budget décline les travaux qu'il réalise dans un plan de travail annuel qu'il dépose devant les deux chambres du Parlement. La loi clarifie également l'ensemble des personnes ou comités qui peuvent soumettre des demandes d'analyses au directeur parlementaire du budget. Notons que la loi prévoit des mandats différents pour le directeur parlementaire du budget lorsque le Parlement siège, lorsqu'il est dissout (interruption de l'évaluation des demandes de députés et de sénateurs si le plan de travail du directeur parlementaire du budget n'est pas déposé) et lors d'une élection générale (ajout de l'évaluation du coût des promesses électorales).
- 4) **Ressources** : Le directeur parlementaire du budget dispose d'un financement adéquat et des ressources humaines pour adéquatement remplir son mandat. En 2021, il disposait d'une quarantaine d'employés et d'un budget de 7,2 M\$ (Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2021B; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2021). Notons que les ressources humaines et financières du bureau du directeur parlementaire du budget du Canada ont plus que doublé en 2017, après que son mandat eut été élargi pour inclure l'évaluation du coût des plateformes électorales des partis politiques. Notons également que le financement du bureau du directeur parlementaire du budget est garanti par une ligne dédiée dans le budget détaillé des dépenses du gouvernement, ce qui favorise encore davantage son indépendance.
- 5) **Liens avec le pouvoir législatif** : La *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit la nature des liens entre le directeur parlementaire du budget et le Parlement. Elle clarifie à qui les travaux du directeur parlementaire du budget doivent être déposés, qui a droit de lui demander d'en réaliser, de même que sa relation avec la Bibliothèque du Parlement.

- 6) **Accès à l'information** : La *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que le bureau du directeur parlementaire du budget doit se voir accorder l'accès, « gratuitement et en temps opportun », à tout document nécessaire à l'exercice de son mandat « [d'une] institution fédérale, d'un ministère, ou d'une société d'État mère ». Les exceptions d'accès à l'information, de même que la procédure à suivre lorsqu'une demande est refusée, sont également clairement définies.
- 7) **Transparence** : La *Loi sur le Parlement du Canada* précise que le directeur parlementaire du budget doit favoriser la transparence du processus budgétaire. La loi prévoit également que le directeur parlementaire du budget rend ses travaux publics le lendemain de leur dépôt au président de chacune des chambres du Parlement. L'ensemble des documents constitutifs, états financiers, rapports d'activité et frais de déplacement encourus par l'équipe du bureau du directeur parlementaire du budget sont également publiés à même le site Internet du directeur parlementaire du budget.
- 8) **Communication** : Le directeur parlementaire du budget dispose de son propre site Internet où il recense l'ensemble des travaux publics qu'il réalise et les communiqués qu'il transmet aux médias. Le bureau du directeur parlementaire du budget bénéficie également d'un rayonnement important, dont il fait état dans son rapport annuel. En 2020-2021, le bureau du directeur parlementaire du budget a été mentionné 385 fois pendant les débats au Sénat et à la Chambre des communes; 402 fois dans des comités de la Chambre des communes; et plus de 5 500 fois dans les médias à l'échelle du Canada (Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2021B).
- 9) **Évaluation externe** : Les travaux du directeur parlementaire du budget incluent généralement les hypothèses sur lesquelles reposent les résultats présentés ainsi que les méthodologies suivies, ce qui les soumet automatiquement à la surveillance du public. De plus, le directeur parlementaire du budget fait parfois réviser ses travaux par des pairs afin de s'assurer de leur qualité. Quant aux articles de la *Loi sur le Parlement du Canada* qui instituent et encadrent la fonction de directeur parlementaire du budget, ils sont soumis à un examen cinq ans suivant leur entrée en vigueur.

En plus de soulever une excellente adéquation entre le fonctionnement actuel du bureau du directeur parlementaire du budget du Canada et les principes de l'OCDE sur les IFI, cette analyse permet d'effectuer deux observations supplémentaires sur ses opérations.

D'une part, il est intéressant de noter que le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada fait partie des rares (4) IFI des pays membres de l'OCDE à chiffrer les promesses électorales des partis politiques. Cette tâche n'était d'ailleurs pas incluse dans le mandat initial du bureau du directeur parlementaire du budget et y a été ajoutée par l'entremise de la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*<sup>20</sup>. Or, ce mandat ne fait pas l'unanimité. Certains suggèrent que l'évaluation du coût des promesses électorales permet d'éviter que le débat électoral traite de questions méthodologiques ou d'exactitude des estimations pour plutôt se concentrer sur la désirabilité des politiques elles-mêmes (Weltman, 2021). À l'opposé, le second directeur parlementaire du budget fédéral, Jean-Denis Fréchette, avance qu'il s'agit plutôt d'un mandat « superflu et inapproprié » (Fréchette, 2020). Il soulève notamment que l'intégrité du bureau du directeur parlementaire du budget pourrait être atteinte si ses évaluations étaient reprises par des tiers (« influenceurs ») pour influencer le résultat d'une élection. Cela dit, puisque le mandat du bureau du directeur parlementaire du

---

<sup>20</sup> L.C. 2017, ch. 20, art. 128, ajoutant l'article 79.21 à la *Loi sur le Parlement du Canada*.

budget a déjà été élargi pour évaluer le coût des plateformes électorales et qu'il a réalisé ce travail lors des deux plus récentes élections fédérales (2019 et 2021), il ne semble pas à propos de revenir en arrière. Il demeure tout de même important de ne pas perdre de vue les risques associés à cette tâche afin d'éviter qu'ils ne se concrétisent.

D'autre part, notons que dans sa plateforme *Avancer ensemble*, présentée dans le cadre des 44<sup>es</sup> élections générales fédérales, le Parti libéral du Canada propose de « [m] ettre sur pied un Conseil permanent de conseillers économiques qui fournira au gouvernement des avis indépendants sur la croissance à long terme » (PLC, 2021). Bien que les détails entourant la mise en place d'un tel comité ne soient pas connus, il est possible de croire que cet engagement vise à doter le Canada d'une deuxième IFI, rattachée au pouvoir exécutif cette fois. Si ce projet devait effectivement voir le jour, il serait important de bien définir le mandat de cette deuxième IFI afin d'éviter des chevauchements indésirables de tâches ou de mandats avec le bureau du directeur parlementaire du budget. Rappelons tout de même que cela est tout à fait envisageable et que plusieurs pays membres de l'OCDE disposent déjà de deux IFI complémentaires (Autriche, Finlande, Grèce, Irlande)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Les États-Unis comptent également un Council of Economic Advisors, rattaché à la Maison Blanche, en plus du Congressional Budget Office qui dépendent tous deux du pouvoir législatif.

**ENCADRÉ 2. EXEMPLES CONCRETS DE L'APPORT DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET DU CANADA**

Depuis sa création, le directeur parlementaire du budget a contribué de manière tangible à mieux informer les décisions des parlementaires et du gouvernement fédéral. Au-delà de son apport pendant la crise de la COVID-19, présenté dans l'encadré 1, les travaux du directeur parlementaire du budget ont souvent mené à la mise en place de mesures importantes dans le paysage fiscal et budgétaire du Canada. En voici notamment deux exemples.

- 1) À la suite de l'élection du Parti libéral du Canada en 2015, le gouvernement a annoncé son intention de déposer un projet de loi visant à légaliser le cannabis au pays (Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2016). De sa propre initiative, le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada a publié, en 2016, un rapport complet sur les considérations économiques et financières de cette proposition. En fournissant des estimations quant aux habitudes de consommation, au prix et aux recettes potentielles de la légalisation du cannabis, le rapport du directeur parlementaire du budget a permis au gouvernement du Canada de mieux anticiper les conséquences de la création d'un nouveau marché économique légal au Canada. Il s'agit d'un exemple évident de contribution du directeur parlementaire du budget au débat public, à la fois dans les débats parlementaires et dans les médias.
- 2) La campagne électorale fédérale de 2019 était la première élection pour laquelle le directeur parlementaire du budget du Canada avait le mandat d'évaluer le coût des promesses électorales des partis politiques. Parmi celles-ci, une proposition consistait à l'application d'un nouvel impôt sur les fortunes des familles canadiennes fortunées. Or, en voulant chiffrer la mesure, le directeur parlementaire du budget « s'est heurté à [...] l'absence d'une microbase de données publiques qui permet d'évaluer de manière fiable les familles à valeur nette élevée du Canada » (Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2020B). Le directeur parlementaire du budget a donc dû créer une nouvelle modélisation pour estimer le patrimoine familial des familles les plus fortunées au Canada, qu'il a peaufinée une fois les élections terminées. Grâce à ce travail, le directeur parlementaire du budget a pu se doter d'un nouvel outil de travail, soit la « Base de données sur les familles à valeur nette élevée », qu'il peut désormais utiliser à sa convenance. Il s'agit donc d'un exemple concret où le travail du directeur parlementaire du budget du Canada a permis l'amélioration des données et informations fiscales disponibles afin de mieux informer le débat public.

### 3.2 Bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario

Parmi les provinces canadiennes, l'Ontario est pour l'instant la seule qui se soit dotée d'une IFI, à savoir le bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario, en place depuis 2013 (Bureau du directeur de la responsabilité financière, 2021). Le bureau du directeur de la responsabilité financière a été créé à la suite de plusieurs scandales en matière de gestion des fonds publics en Ontario (scandale des centrales électriques au gaz naturel, scandale de l'achat d'hélicoptères-ambulances Ornge, scandale eHealth), qui ont soulevé des questions quant au manque de transparence du gouvernement (CTV, 2013). La création du bureau du directeur de la responsabilité financière s'inscrit d'ailleurs dans une tendance internationale de développement d'IFI dans les administrations publiques infranationales (von Trapp et Nicol, 2017)<sup>22</sup>. En fait, déjà en 2010, l'OCDE suggérait la mise en place d'IFI provinciales au Canada (OCDE, 2010).

<sup>22</sup> Parmi les pays membres de l'OCDE, l'Écosse et l'État australien du Victoria sont d'autres exemples d'administrations infranationales qui se sont dotées d'une IFI.



### ENCADRÉ 3. CERTAINES PARTICULARITÉS DES INSTITUTIONS FISCALES INDÉPENDANTES INFRANATIONALES

La création d'une IFI infranationale soulève des questions quant à la place et la nature de ses travaux dans le contexte national plus large ainsi qu'à la coordination de ses travaux avec ceux d'une IFI nationale, le cas échéant. Dans son rapport d'évaluation de la Scottish Fiscal Commission, l'OCDE (2019B) consacre un chapitre complet aux particularités des IFI œuvrant en contexte infranational.

D'abord, l'OCDE note que les IFI infranationales peuvent rencontrer certains obstacles pour accéder à l'information détenue par les institutions publiques sous l'autorité du gouvernement national. Elle suggère donc de prévoir des dispositions légales détaillant les processus d'accès à l'information et de collaboration avec les autres ordres de gouvernements pertinents aux travaux de l'IFI infranationale. L'OCDE précise également que cet élément est particulièrement important pour que les IFI infranationales et leurs homologues nationales travaillent avec les mêmes données, sans quoi elles pourraient obtenir des résultats incohérents même si elles utilisent une méthodologie similaire.

Afin de faciliter cet accès à l'information et de clarifier les liens de collaboration entre les IFI infranationales et les différentes institutions publiques nationales ou une IFI nationale, l'OCDE suggère la ratification de protocoles d'entente afin d'identifier, en amont, les paramètres de ces collaborations. Par exemple, la Scottish Fiscal Commission a signé des protocoles d'entente avec l'Office for Budget Responsibility du Royaume-Uni, de même qu'avec le Department for Work and Pensions et avec Her Majesty's Revenue and Customs (Scottish Fiscal Commission, 2019; Department for Work & Pensions, 2021). Ces protocoles d'entente étaient particulièrement essentiels pour la Scottish Fiscal Commission, qui a été notamment créée pour analyser les revenus fiscaux générés en Écosse afin de permettre une éventuelle dévolution du pouvoir d'imposition.

Dans la même veine, l'OCDE note l'importance d'identifier des canaux de communication clairs entre les IFI infranationales et le gouvernement national et ses départements. Idéalement, l'IFI infranationale devrait bénéficier d'un point d'entrée spécifique lui permettant de faire cheminer ses demandes au sein de l'appareil étatique, à l'image d'un guichet unique. Cela permettrait de favoriser la rapidité et la fluidité des échanges et d'éviter une multiplication des interlocuteurs.

Finalement, au-delà des questions d'accès à l'information, l'OCDE souligne l'importance de voir les IFI infranationales et nationales collaborer étroitement au quotidien, notamment en ce qui concerne le développement de modèles prévisionnels et le traitement de données fiscales qui chevauchent les deux juridictions (par exemple lorsqu'une administration nationale perçoit des revenus fiscaux pour le compte d'une administration infranationale). Ces collaborations fréquentes peuvent également prendre la forme de travaux ou déclarations conjointes sur des enjeux qui ont une incidence sur plusieurs ordres de gouvernement, ce qui contribue généralement à en augmenter la crédibilité. L'OCDE note aussi que la collaboration entre les IFI infranationales et nationales peut facilement être mutuellement bénéfique, chacune pouvant aider l'autre à entrer en contact avec des interlocuteurs spécifiques à un ordre de gouvernement qui seraient autrement plus difficiles d'accès.

Comme cela a été fait pour le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada, un survol des opérations du bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario permet de soulever d'autres constats par rapport aux meilleures pratiques de l'OCDE<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> L'essentiel des éléments analysés provient de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* (L.O. 2013, ch. 4, mod. par L.O. 2018, ch. 17, annexe 16).

- 1) **Appropriation locale** : Le bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario correspond bien au contexte ontarien et à son système politique, et il a été établi en réponse à des enjeux budgétaires et fiscaux spécifiques à la province.
- 2) **Indépendance et non-partisanerie** : La *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* spécifie le rôle indépendant et impartial du bureau du directeur de la responsabilité financière, et prévoit que le directeur prête serment d'exercer son rôle « loyalement et impartialement » avant d'entrer en fonction. La loi prévoit également que le directeur de la responsabilité financière occupe un poste à temps plein, rémunéré, d'une durée de 5 ans et renouvelable une fois, mais ne spécifie pas les expériences professionnelles requises pour occuper cette fonction. Cela dit, le directeur de la responsabilité financière est nommé « par accord unanime d'un groupe spécial composé d'un député de chaque parti reconnu et présidé par le président de l'Assemblée ». Notons également que la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* prévoit les procédures à suivre dans le cas de plusieurs situations exceptionnelles, comme la suspension, la destitution ou la nomination d'un directeur de la responsabilité financière intérimaire, et ce, de façon encore plus détaillée que ne le fait la *Loi sur le Parlement du Canada* pour le directeur parlementaire du budget du Canada. Finalement, le directeur de la responsabilité financière a légalement le droit d'embaucher les employés qu'il détermine nécessaires et peut s'adjoindre l'aide de tout collaborateur s'il juge pertinent de le faire.
- 3) **Mandat** : Le mandat du directeur de la responsabilité financière est clairement détaillé à même la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*. Ce mandat prévoit notamment le type de rapport que le bureau de la responsabilité financière peut ou doit produire (dont un rapport annuel détaillant les appropriations et les dépenses) et spécifie qu'il a le pouvoir d'en ajouter de sa propre initiative. La loi prévoit également que le bureau de la responsabilité financière réponde aux demandes des députés et de l'Assemblée législative, mais lui accorde également le droit, « à sa discrétion », de rejeter une de ces demandes.
- 4) **Ressources** : Pour l'année 2020-2021, le bureau du directeur de la responsabilité financière comptait sur une équipe de 19 employés à temps plein et un budget de 3,8 M\$ (Bureau du directeur de la responsabilité financière, 2021), deux attributions qui semblent suffisantes à la réalisation de son mandat.
- 5) **Liens avec le pouvoir législatif** : Les relations entre le directeur de la responsabilité financière (et son bureau) et les parlementaires, les comités de l'Assemblée législative et les différentes branches du gouvernement sont balisées dans la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*.
- 6) **Accès à l'information** : Une section entière de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* garantit l'accès à l'information du directeur de la responsabilité financière pour tout renseignement que celui-ci juge nécessaire à l'accomplissement de son mandat et qui est détenu par « les ministères du gouvernement de l'Ontario et les entités publiques », et ce, « gratuitement et en temps voulu ». Le directeur de la responsabilité financière dispose également d'un décret du Conseil exécutif de l'Ontario qui étend cet accès à l'information aux renseignements normalement protégés par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (Conseil exécutif de l'Ontario, 2016). Les situations qui permettent de refuser l'accès au bureau de la responsabilité financière à certaines informations sont également définies à la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*.

Cela dit, les procédures à suivre si jamais l'accès à l'information est effectivement refusé ne sont pas prévues à la loi.

- 7) **Transparence** : La *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* spécifie que le bureau de la responsabilité financière doit déposer un rapport annuel complet de ses activités au président de l'Assemblée législative le 31 juillet de chaque année. Le bureau peut également diffuser publiquement les rapports qu'il juge pertinents, mais uniquement après les avoir transmis aux ministères concernés.
- 8) **Communication** : Le bureau de la responsabilité financière dispose de son propre site Internet où il recense l'ensemble des travaux publics qu'il réalise et les communiqués qu'il transmet aux médias. Le bureau bénéficie également d'un rayonnement important dont il fait état dans son rapport annuel. En 2020-2021, le bureau a été mentionné 7 610 fois dans les médias et a accordé 52 entrevues. Son site Internet a été consulté près de 170 000 fois et près de 275 000 personnes ont été rejointes par ses publications sur Twitter (Bureau du directeur de la responsabilité financière, 2021).
- 9) **Évaluation externe** : Les travaux du bureau de la responsabilité financière de l'Ontario incluent généralement les hypothèses sur lesquelles reposent les résultats présentés ainsi que les méthodologies suivies, ce qui les soumet automatiquement à la surveillance du public. De plus, le bureau soumet certaines de ses publications à des révisions par les pairs. Cependant, la loi ne prévoit ni d'examen périodique du cadre légal du Bureau ni de procédures d'évaluation des travaux ou des opérations du bureau.

Sur la base de ces observations, quelques constats peuvent être soulevés quant aux activités et opérations du bureau de la responsabilité financière de l'Ontario.

D'abord, le bureau de la responsabilité financière de l'Ontario ne dispose actuellement d'aucun protocole d'entente avec des entités fédérales (bureau du directeur parlementaire du budget, Conseil du Trésor, ministère des Finances, Emploi et développement social Canada, etc.) afin de formaliser les processus d'accès à l'information et d'encadrer les relations entre ces organisations d'ordres de gouvernement différents (Weltman, 2021). Or, il s'agit d'une meilleure pratique de l'OCDE pour les IFI infranationales (voir l'encadré 3) et il semble que le bureau de la responsabilité financière de l'Ontario pourrait avoir avantage à s'en doter pour clarifier les modalités de ses collaborations avec le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada et avec les départements et ministères fédéraux.

Ensuite, la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* ne prévoit pas de recours pour le bureau de la responsabilité financière dans l'éventualité où il se considérerait lésé par un refus de demande d'accès à l'information par une entité publique provinciale. Il serait ainsi intéressant de s'inspirer de l'article 79.42 de la *Loi sur le Parlement du Canada* pour encadrer légalement les démarches que le bureau de la responsabilité financière de l'Ontario pourrait entreprendre s'il désirait contester un tel refus. Rappelons que cet article de la *Loi sur le Parlement du Canada* a été ajouté en 2017<sup>24</sup>, après que le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada se fut heurté à des enjeux d'accès à l'information.

Quant au mandat du Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario, il est intéressant de souligner quelques différences avec celui du bureau du directeur parlementaire du budget du Canada. D'une part, le

---

<sup>24</sup> L.C. 2017, ch. 20, art. 128.

mandat du Bureau de la responsabilité financière n'inclut pas l'évaluation du coût des promesses électorales des partis politiques, contrairement au mandat du bureau du directeur parlementaire du budget du Canada. Notons que la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* a subi des modifications en 2018<sup>25</sup>, soit après l'ajout de l'évaluation des promesses électorales au mandat du directeur parlementaire du budget du Canada en 2017. Il est donc permis de croire qu'il s'agit d'une décision volontaire de ne pas étendre le mandat du bureau de la responsabilité financière malgré la décision des parlementaires fédéraux d'élargir celui du bureau du directeur parlementaire du budget.

Finalement, le bureau de la responsabilité financière de l'Ontario n'est pas mandaté pour effectuer le rapport préélectoral de l'état des finances publiques de la province à l'approche des élections générales. Si le bureau de la responsabilité financière effectue bel et bien des rapports périodiques des perspectives économiques et budgétaires de l'Ontario (dont des prévisions économiques et budgétaires avant les élections), c'est toujours le ministère des Finances de la province qui produit le rapport préélectoral officiel, qui est ensuite vérifié par le bureau du vérificateur général de l'Ontario. Or, ce fonctionnement peut générer des situations délicates, comme cela a été le cas avant les élections générales de 2018. Dans son rapport de vérification du rapport préélectoral, le vérificateur général de l'Ontario mentionnait que « le rapport préélectoral ne constitue pas une présentation raisonnable des finances de l'Ontario dans la mesure où ses estimations de dépenses sont sous-évaluées [...], ce qui entraîne des déficits annuels sous-évalués » (Office of the Auditor General of Ontario, 2018). Un tel désaccord entre le ministère des Finances et le vérificateur général affaiblit nécessairement l'exercice. Afin d'éviter de telles situations, il semble donc à propos que ce soit le bureau de la responsabilité financière de l'Ontario, plutôt que le ministère des Finances, qui ait le mandat de produire le rapport préélectoral de l'état des finances publiques, comme c'est le cas au fédéral.

---

<sup>25</sup> *Loi de 2018 visant à rétablir la confiance, la transparence et la responsabilité*, L.O. 2018, ch. 17, annexe 16 modifiant la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*.

## 4. PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE INSTITUTION FINANCIÈRE INDÉPENDANTE AU QUÉBEC

La présente section trace la situation actuelle du Québec, puis présente des pistes de réflexion quant à une éventuelle IFI pour le Québec basées sur l'ensemble des informations des sections précédentes.

### 4.1 La situation actuelle

Le Québec dispose de lois budgétaires (*Loi sur l'équilibre budgétaire* et *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*<sup>26</sup>), mais pas d'une IFI. Cela dit, la création d'un bureau du directeur parlementaire du budget au Québec fait fréquemment émergence dans le débat public. Dès 2012, la Coalition pour l'Avenir du Québec<sup>27</sup> déposait le Projet de loi n° 192, *Loi sur le directeur parlementaire du budget*, afin de doter le Québec de son propre bureau du directeur parlementaire du budget<sup>28</sup> (Assemblée nationale du Québec, 2012). Les 41<sup>es</sup> élections générales du Québec ont été déclenchées avant que le projet de loi ne puisse être appelé. Puis, en 2015, la Coalition Avenir Québec et le Parti Québécois déposaient respectivement les Projets de loi n° 396 et n° 397, tous deux nommés *Loi sur le directeur parlementaire du budget*, avec la même intention que le projet de loi déposé trois ans auparavant<sup>29</sup> (Assemblée nationale du Québec, 2015A; 2015B). Encore une fois, ni l'un ni l'autre des projets de loi n'a été adopté. En 2019, c'était au tour de Québec Solidaire de déposer le Projet de loi n° 496 *Loi sur le directeur parlementaire du budget* (Assemblée nationale du Québec, 2019A). Il s'agit, mot pour mot, du même projet de loi que le Projet de loi n° 396 déposé par la Coalition Avenir Québec en 2015. Lors du dépôt de ce projet de loi, une motion soutenant son principe a d'ailleurs été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, ce qui suggère un consensus au Québec pour que l'État se dote d'une IFI (Assemblée nationale du Québec, 2019B). Notons également que le Projet de loi n°496, déposé en 2019, a été réinscrit à l'ordre des travaux de la 2<sup>e</sup> session de la 42<sup>e</sup> législature de l'Assemblée nationale du Québec, le 20 octobre 2021, ce qui semble signifier que le projet fait toujours partie des plans du gouvernement.

---

<sup>26</sup> *Loi sur l'équilibre budgétaire*, et *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, RLRQ, c. R-2.2.0.1. Pour en apprendre davantage sur ces lois, voir L. GODBOUT et S. ST-CERNY (2021).

<sup>27</sup> Le nom du parti a depuis été changé pour Coalition Avenir Québec.

<sup>28</sup> Selon le Projet de loi n° 192 présenté le 15 novembre 2012 à l'Assemblée nationale du Québec, l<sup>ère</sup> session, 40<sup>e</sup> lég., le bureau du directeur parlementaire du budget aurait eu pour mandat de « dresser, de façon indépendante, un portrait objectif de l'état des finances publiques et des prévisions budgétaires du gouvernement pour chaque trimestre de l'année financière, [ainsi que de] préparer, de façon indépendante et à la demande d'un député, des rapports sur l'impact financier et économique d'une mesure proposée par le gouvernement ou un organisme public » (Assemblée nationale du Québec, 2012A).

<sup>29</sup> QUÉBEC, Assemblée nationale, présentation du Projet de loi n° 396 le 19 février 2015 et du Projet de loi n° 397 le 26 février 2015, l<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> lég.

#### ENCADRÉ 4. UNE VOLONTÉ ACCRUE DE TRANSPARENCE

La volonté politique d'accroître la transparence budgétaire au Québec dépasse le politique et est ancrée à même les pratiques de l'administration publique, notamment du ministère des Finances du Québec. Par l'entremise de l'adoption du Projet de loi n° 28 en 2015 (*Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*<sup>30</sup>), le ministère des Finances se voit mandaté pour produire un rapport préélectoral de l'état des finances publiques du Québec incluant des prévisions budgétaires, financières et économiques, et ce, avant chaque élection générale à date fixe. Le vérificateur général du Québec est également mandaté pour produire un rapport sur le rapport préélectoral, dans lequel il évalue les prévisions et les hypothèses émises par le ministère des Finances. Ces deux rapports ont été produits pour la première fois lors des élections de 2018 et ils doivent être présentés au mois d'août 2022 avant le déclenchement des prochaines élections.

En outre, de 2017 à 2019 et en 2022, un document complémentaire traitant du processus et de la documentation budgétaire accompagne les budgets du Québec. Ce document « met en lumière en appui au cycle budgétaire du gouvernement [et] renseigne sur le processus de planification budgétaire et [d] » établissement du cadre financier réalisé par le ministère des Finances » (QUÉBEC, ministère des Finances, 2017, 2018, 2019A et 2022). De plus, le plan stratégique 2017-2020 du ministère des Finances du Québec contient un axe de travail complet sur la rigueur et la transparence. Le document indique que « [l']obligation de rigueur et de transparence des finances publiques nécessite que l'information financière soit accessible en temps opportun et présente un portrait complet de la situation financière du Québec ».

## 4.2 Analyse du Projet de loi n° 496 sur un directeur parlementaire du budget au Québec

Si la volonté politique de création d'une IFI québécoise devait se concrétiser, il faudrait alors déterminer ce à quoi elle ressemblerait de même que l'encadrement légal qui structurerait ses relations avec l'Assemblée nationale du Québec et avec les parlementaires qui y siègent. Afin de soulever de premières pistes de réflexion sur la question, le plus récent projet de loi déposé proposant la création d'un directeur parlementaire du budget pour le Québec, soit le Projet de loi n° 496, *Loi sur le directeur parlementaire du budget*, est analysé au moyen du filtre des neuf catégories de meilleures pratiques pour les IFI identifiées par l'OCDE.

- 1) **Appropriation locale** : Si la création d'un bureau du directeur parlementaire du budget au Québec n'est pas motivée par des situations problématiques ou des scandales comme ce fut le cas en Ontario ou au gouvernement fédéral, elle semble tout de même émaner de la volonté des parlementaires. En plus d'avoir été appuyé par une motion unanime des parlementaires, le Projet de loi n° 496 souligne « qu'il est essentiel qu'une personne indépendante assiste les députés pour analyser l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie du Québec ». Cela suggère un consensus quant à l'utilité d'un bureau du directeur parlementaire du budget, ce qui répond au principe d'appropriation locale de l'OCDE. Ce consensus permettrait d'assurer la crédibilité initiale d'un éventuel bureau du directeur parlementaire du budget, de favoriser son indépendance et de maximiser la portée et l'influence de ses travaux.

<sup>30</sup> L.Q.2015, c. 8.

- 2) **Indépendance et non-partisanerie** : Le Projet de loi n° 496 spécifie clairement le rôle indépendant d'un éventuel directeur parlementaire du budget du Québec et lui prévoit un serment officiel qui fait état de son devoir d'impartialité. De plus, le projet de loi spécifie que la nomination du directeur parlementaire du budget se fait sur proposition conjointe du premier ministre et du chef de l'opposition, après consultation de tous les autres partis, et qu'elle doit être adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une procédure de nomination encore plus consultative que celle prévue par la *Loi sur le vérificateur général*<sup>31</sup>, qui ne requiert que l'adoption par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. La destitution du directeur parlementaire du budget requiert également une résolution adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Quant à la durée du mandat, elle est clairement définie à cinq ans, au-delà du cycle électoral, mais le projet de loi ne spécifie pas de nombre maximum de renouvellements du mandat. Notons également que le projet de loi prévoit une disposition de remplacement temporaire dans le cas où le directeur parlementaire du budget cesserait de remplir ses fonctions ou serait empêché d'agir. D'autre part, il est spécifié que le rôle de directeur parlementaire du budget doit être une fonction à temps plein, de manière exclusive et avec rémunération, qu'il peut embaucher son personnel conformément aux dispositions de la *Loi sur la fonction publique*<sup>32</sup> et qu'il peut s'adjoindre de l'aide d'autres collaborateurs s'il le juge pertinent.
- 3) **Mandat** : Le Projet de loi n° 496 précise les types de travaux qu'un éventuel directeur parlementaire du budget du Québec pourrait effectuer à la demande du Parlement, d'un de ses comités ou d'un parlementaire, de même que les travaux qu'il pourrait entreprendre de son propre chef. Le projet de loi spécifie également que le bureau du directeur parlementaire du budget doit produire un portrait trimestriel de l'état des finances publiques et des prévisions budgétaires du gouvernement. Le projet de loi prévoit que les travaux spécifiques réalisés par le bureau du directeur parlementaire du budget doivent être déclinés dans un plan de travail annuel qu'il dépose devant les deux chambres du Parlement.
- 4) **Ressources** : Puisque la fonction de directeur parlementaire du budget du Québec n'est que pour l'instant théorique, et qu'elle ne dispose donc d'aucune ressource, il n'est pas possible d'évaluer cet élément concrètement. Or, notons que le Projet de loi n° 496 prévoit que c'est le directeur parlementaire du budget lui-même qui soumet au Bureau de l'Assemblée nationale ses prévisions budgétaires annuelles pour qu'elles soient portées au budget des dépenses déposé au Parlement. Le projet de loi prévoit également des dispositions pour que le directeur parlementaire du budget se voie allouer un budget supplémentaire en cours d'année si cela devait être nécessaire.
- 5) **Liens avec le pouvoir législatif** : Le Projet de loi n° 496 spécifie clairement qu'un directeur parlementaire du budget du Québec relèverait de l'Assemblée nationale et définit la nature de ses relations avec les parlementaires, les comités et le Bureau de l'Assemblée nationale et les différentes branches du gouvernement.

---

<sup>31</sup> RLRQ, c. V-5.01, art. 7.

<sup>32</sup> RLRQ, c. F-3.1.1.

- 6) **Accès à l'information** : Le Projet de loi n° 496 prévoit que l'éventuel directeur parlementaire du budget du Québec « a droit [...] de prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun, de toute donnée, analyse, étude et recherche financière ou économique existante qui est en la possession [d'un] ministère ou [d'un] organisme public et [qu'il] juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions ». Contrairement au bureau du directeur parlementaire du budget du Canada, toutefois, aucune disposition n'est ajoutée pour préciser les modalités de refus de la transmission d'informations de la part d'un organisme public ni les recours du directeur parlementaire du budget, le cas échéant.
- 7) **Transparence** : Le Projet de loi n° 496 prévoit qu'un éventuel directeur parlementaire du budget du Québec doit soumettre un rapport annuel détaillant ses états financiers, ses activités, l'ensemble des données qu'il a utilisées et un sommaire de ses recherches au plus tard le 30 septembre de chaque année. Il prévoit également que le directeur parlementaire du budget doit déposer l'ensemble des travaux qu'il réalise au président de l'Assemblée nationale, qui doit ensuite les déposer devant l'Assemblée nationale.
- 8) **Communication** : Il va de soi que puisque la fonction de directeur parlementaire du budget du Québec n'est que pour l'instant théorique, elle ne dispose d'aucun canal de communication. Mentionnons tout de même que comme au Canada et en Ontario, il est probable qu'un éventuel bureau du directeur parlementaire du budget se dote de son propre site Internet, comme c'est le cas de toutes les autres personnes désignées par l'Assemblée nationale (Protecteur du citoyen, Vérificateur général, Directeur général des élections, Commissaire au lobbying, Commissaire à l'éthique et à la déontologie).
- 9) **Évaluation externe** : Le Projet de loi n° 496 prévoit une évaluation quinquennale de la loi et sur l'opportunité de la modifier. Il est prévu que ce soit le directeur parlementaire du budget lui-même qui effectue cette évaluation, et que la commission compétente de l'Assemblée nationale l'étudie par la suite.

Ce survol des dispositions du Projet de loi n° 496 suggère qu'il constitue une base de législation intéressante pour instituer un bureau du directeur parlementaire du budget au Québec. Malgré tout, quelques autres éléments pourraient être considérés pour bonifier le contenu de ce projet de loi, au vu de la liste des meilleures pratiques et des comparaisons avec le bureau du directeur parlementaire du budget du Canada et le bureau de la responsabilité financière de l'Ontario.

D'abord, il serait pertinent de clarifier un nombre de renouvellements possibles du mandat du responsable de l'IFI. L'actuel projet de loi stipule qu'à l'expiration de son mandat d'une durée maximale de cinq ans, le directeur parlementaire du budget « demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé ». Parmi les pays de l'OCDE, seule l'IFI de l'Islande ne limite pas le nombre de renouvellements de son dirigeant. Il serait donc à propos d'ajouter une limite de renouvellements du mandat, ce qui favorise un roulement périodique du leadership et réduit les possibilités de perte d'impartialité. Sur la base des pratiques des autres pays de l'OCDE, du Canada et de l'Ontario, un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois semble adéquat. À titre comparatif, la *Loi sur le vérificateur général* prévoit un mandat de 10 ans du vérificateur général, sans possibilité de renouvellement<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> RLRQ, c.V-5.01, art. 9.



Ensuite, les différentes procédures d'accès à l'information d'un éventuel directeur parlementaire du budget devraient être clarifiées. Il serait notamment pertinent de prévoir les situations dans lesquelles une demande d'accès à l'information peut être refusée à l'IFI, de même que les recours dont celle-ci dispose le cas échéant. À l'heure actuelle, le projet de loi tel qu'il est écrit ne prévoit aucune situation pouvant mener au refus d'une demande d'information, contrairement à la *Loi sur le Parlement du Canada* et à la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière* de l'Ontario<sup>34</sup>. Dans la même veine, et afin de faciliter l'accès aux renseignements détenus par d'autres ordres de gouvernement, une éventuelle IFI du Québec pourrait signer différents protocoles d'entente avec ses IFI homologues du fédéral et de l'Ontario. Cela faciliterait l'accès aux partenaires autant qu'aux informations, et répondrait à une recommandation de l'OCDE spécifique aux IFI infranationales.

Finalement, concernant son financement, aucun mécanisme précis d'allocation n'est identifié dans le Projet de loi n° 496. Il apparaît donc essentiel de préciser que l'IFI soit financée par l'entremise de crédits spécifiques, prévus aux Crédits et plans annuels de gestion des dépenses de l'Assemblée nationale et des personnes désignées, comme c'est le cas pour le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général, le Directeur général des élections, le Commissaire au lobbying et le Commissaire à l'éthique et à la déontologie.

### 4.3 Réforme parlementaire et alternative

#### *Réforme parlementaire*

En 2020, le gouvernement du Québec a déposé un cahier de propositions dans le cadre de son projet de réforme parlementaire. Sous l'objectif de renforcer la transparence et la reddition de compte, le cahier de propositions suggère de « procéder à la création d'une institution indépendante, nommée "Directeur parlementaire du budget", qui, en tant que mandataire de l'Assemblée nationale<sup>35</sup>, aura pour mission d'appuyer le Parlement en produisant des analyses objectives dans le but d'améliorer la qualité des débats et de promouvoir une plus grande transparence et une meilleure responsabilité en matière de finances et de budget » (Québec, Secrétariat à l'accès à l'information, 2020). Bien que ce cahier de propositions ne contienne pas énormément de détails quant aux mécanismes spécifiques qui encadreraient la fonction de directeur parlementaire du budget du Québec, les éléments présentés semblent, à première vue, correspondre adéquatement aux principes de l'OCDE. La proposition suggère notamment que l'éventuelle institution indépendante :

- produise un rapport annuel concernant l'état des finances publiques;
- analyse les propositions budgétaires du gouvernement;
- produise des rapports sur la viabilité, à court et à long terme, des finances publiques;
- produise le rapport préélectoral portant sur l'état des finances publiques; et
- ait la latitude d'entreprendre tout travail qu'il juge nécessaire.

---

<sup>34</sup> Rappelons que la loi ontarienne prévoit les motifs pouvant mener au refus d'une demande d'information, mais ne prévoit pas les recours disponibles pour le Bureau du directeur de la responsabilité financière si celui-ci souhaite contester un tel refus.

<sup>35</sup> Le cahier de propositions du gouvernement dans le cadre du projet de réforme parlementaire propose de renommer les « personnes désignées par l'Assemblée nationale » par « mandataires de l'Assemblée nationale ».

Les tâches énumérées ci-dessus sont toutes pertinentes et à propos pour le mandat d'une IFI québécoise. D'une part, il apparaît important que l'institution indépendante ait sous sa responsabilité la préparation et la publication d'un rapport préélectoral sur l'état des finances publiques. Ce dernier est présentement réalisé par le ministère des Finances et vérifié par le bureau du vérificateur général du Québec. Même si rien ne suggère que ce rapport n'est pas actuellement préparé avec rigueur, diligence et transparence, cela préviendrait de potentielles situations problématiques comme ce fut le cas en Ontario en 2018.

En outre, il est à propos que l'institution indépendante prévue dans la réforme parlementaire du Québec s'attarde à la réalisation d'une analyse annuelle de la viabilité des finances publiques du Québec. Pour le moment, faute d'alternative réalisée par un organisme public québécois, la Chaire en fiscalité et en finances publiques produit une analyse périodique de la soutenabilité (viabilité) budgétaire à long terme du Québec<sup>36</sup>.

Dans la même veine, il est également pertinent que l'éventuelle IFI produise une évaluation des propositions budgétaires du gouvernement et un rapport annuel de l'état des finances publiques du Québec. Il serait d'ailleurs intéressant que ce rapport annuel puisse inclure une analyse de la nature du solde budgétaire du Québec afin d'en déterminer les parts structurelles et conjoncturelles. Pour le moment, faute d'alternative réalisée par un organisme public québécois, la Chaire en fiscalité et en finances publiques a produit une analyse de l'impact de la conjoncture économique sur le solde budgétaire du Québec<sup>37</sup>.

Bien que ce mandat couvre les principaux aspects du processus budgétaires au Québec, il peut apparaître étonnant que rien ne spécifie qu'une éventuelle IFI du Québec aurait pour mandat d'informer le gouvernement quant à l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Or, étant donné qu'il s'agit de l'une des tâches reconnues des IFI, l'institution indépendante québécoise pourrait surveiller leur respect même si, à l'heure actuelle, la surveillance de la conformité aux deux lois budgétaires du Québec semble se faire de façon plutôt efficace et transparente.

Notons également que contrairement au directeur parlementaire du budget fédéral, l'institution indépendante proposée dans la réforme parlementaire ne semble pas être pourvue de mandats différents lors des périodes électorales, ce qui suggère qu'il n'est pas prévu qu'elle chiffre le coût des mesures des plateformes électorales des partis politiques. En vertu des risques que soulèvent la réalisation de ce mandat ainsi que des ressources importantes qu'il requiert, cela apparaît comme judicieux; il n'est pas nécessaire, et selon certains souhaitable, qu'une institution indépendante non partisane relevant du Parlement chiffre les engagements électoraux des partis politiques.

Précisons que sur la base des mandats potentiels énumérés ici, la fonction d'une institution indépendante au Québec se distingue de celle du vérificateur général du Québec. Alors que ce dernier réalise la vérification *ex post* des rapports produits par le gouvernement, une institution indépendante s'inscrirait à la fois *ex ante* et *ex post* pour entreprendre, réaliser, diffuser et évaluer différents travaux. En ce sens, il aiderait autant à

---

<sup>36</sup> Pour accéder à la plus récente édition de ce rapport, voir Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY, « La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2021. Au-delà de la pandémie », *Cahier de recherche 2021/07*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, juin 2021, 38 p.

<sup>37</sup> Pour accéder à la plus récente édition de ce rapport, voir Julie S. GOSSSELIN et Luc GODBOUT, « L'impact de la conjoncture économique sur le solde budgétaire du Québec », *Regard CFFP n° R2021-06*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, mai 2021, 23 p.

la planification qu'à l'évaluation des décisions budgétaires et financières du gouvernement, et disposerait ainsi d'un mandat plus large que celui du vérificateur général du Québec.

### ***Un modèle alternatif?***

Le projet de réforme parlementaire suggère qu'une institution fiscale indépendante au Québec prenne la forme d'un Directeur parlementaire du budget. D'ailleurs, cette réforme reprend à peu de choses près le Projet de loi n° 496. Cependant, à la lumière des tâches et livrables qui lui seraient confiés, pourrait-elle prendre une autre forme? À l'instar du Commissaire au développement durable qui agit sous l'autorité du vérificateur général du Québec, serait-ce possible qu'un Commissaire remplisse le mandat prévu et souhaité d'un directeur parlementaire du budget, comme le font déjà quelques IFI selon le modèle d'organismes d'audit ou de vérification à travers le monde? Et si le Québec choisissait, pour différentes raisons, une autre voie qu'un bureau du directeur parlementaire du budget, quels seraient les avantages et les inconvénients?

Évidemment, tant un bureau du directeur parlementaire du budget formel qu'un organisme de type commissaire peuvent remplir le mandat de publier un rapport annuel concernant l'état des finances publiques, un rapport sur la viabilité à court et à long terme des finances publiques ou encore un rapport préélectoral sur l'état des finances publiques. Il apparaît aussi évident qu'un organisme de type commissaire serait en mesure d'évaluer les propositions budgétaires du gouvernement et qu'il pourrait aussi se voir attribuer toute la latitude possible en matière d'initiatives qu'il juge nécessaires. Il n'y aurait donc pas d'inconvénient à cet égard.

Puis, certains craignent que la structure requise par un bureau de directeur parlementaire du budget soit plus lourde et qu'ainsi, elle entraîne une plus grande concurrence pour l'embauche entre les différents organismes publics, notamment avec le ministère des Finances ou le vérificateur général, étant donné la rareté de l'expertise. Même si un organisme de type commissaire pourrait avoir un nombre d'employés moindre qu'un bureau de directeur parlementaire du budget, il convient de signaler que le nombre d'employés d'un bureau de directeur parlementaire du budget pourrait s'apparenter à celui dédié au bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario, soit une vingtaine d'employés. Notons que ce nombre d'employés pour le Québec est également cohérent sur la base du nombre de parlementaires auquel ils devraient répondre (125 au Québec comparativement à 124 en Ontario). Il va sans dire que les ressources allouées devraient toutefois dépendre ultimement de l'étendue du mandat final qui sera attribué à une institution indépendante québécoise. Le point des ressources ne semble donc pas être un enjeu majeur quant à la forme que devrait prendre l'institution au Québec.

Cela dit, les meilleures pratiques suggèrent qu'une institution indépendante sous une forme ou une autre soit distincte de toute autre institution similaire afin de ne pas diluer les ressources de l'une ou l'autre des institutions et d'éviter de créer des flous quant à leur mandat respectif. C'est notamment ce qui s'est produit au fédéral lors de la création du directeur parlementaire du budget du Canada, qui avait initialement été intégré à la Bibliothèque du Parlement et qui a vu ses ressources matérielles et financières mises en arbitrage par cette intégration. Sous cet angle, un bureau du directeur parlementaire du budget a un avantage par rapport à un organisme de type commissaire sous l'autorité du vérificateur général du Québec.

Dans la même veine, notons que selon qu'elle adopte un modèle de type directeur parlementaire du budget ou celui d'un commissaire sous l'autorité du vérificateur général du Québec, une éventuelle IFI du Québec entretiendrait probablement des relations différentes avec l'Assemblée nationale. Selon un modèle de

directeur parlementaire du budget, l'IFI serait une institution mandataire de l'Assemblée nationale. Elle serait donc légalement sous l'autorité directe du Parlement et des élus qui le composent. De son côté, un commissaire serait plutôt sous la responsabilité du vérificateur général du Québec qui, lui, est mandataire de l'Assemblée nationale. À titre d'exemple, la *Loi sur le vérificateur général* prévoit actuellement que le Commissaire au développement durable du Québec est sous l'autorité du vérificateur général du Québec, et que c'est le vérificateur général du Québec qui a autorité sur ses pouvoirs et devoirs<sup>38</sup>. Ainsi, le Parlement pourrait toujours disposer d'un contrôle sur une IFI de type commissaire, mais ce serait par l'entremise du vérificateur général du Québec plutôt que directement. Donc, sous cet angle également, le modèle d'un bureau de directeur parlementaire du budget semble être préférable à celui d'un organisme de type commissaire puisqu'il s'accompagnerait de liens plus clairs et plus simples avec le pouvoir législatif.

Soulignons également l'importance qu'une éventuelle IFI du Québec se dote très tôt après sa création de stratégies et d'outils de communication et de diffusion efficaces. En plus de favoriser la transparence et la crédibilité de ses travaux, il s'agit d'une condition gagnante pour les IFI qui veulent maximiser leur impact. À ce sujet, tant un bureau du directeur parlementaire du budget qu'un commissaire sous l'autorité du vérificateur général du Québec pourraient se doter de son propre site Internet et de ses propres stratégies de communication.

Finalement, notons qu'au-delà de ces pistes de réflexion, il faut tendre vers l'ensemble des meilleures pratiques de l'OCDE dans un éventuel processus de création d'une IFI au Québec, et ce, nonobstant le modèle retenu.

---

<sup>38</sup> RLRQ, c. V-5.01, art. 43.1.

## CONCLUSION

Les institutions fiscales indépendantes sont de plus en plus répandues parmi les pays membres de l'OCDE et il est dorénavant reconnu qu'elles représentent des outils puissants et efficaces pour contribuer à la transparence des finances publiques et au suivi des règles ou lois budgétaires. Quelle que soit leur forme, d'un bureau du directeur parlementaire du budget aux conseils budgétaires ou aux organismes d'audit ou de vérification, une série de meilleures pratiques a été identifiée pour favoriser leur action. Ces meilleures pratiques concernent l'adaptation de l'institution fiscale indépendante aux contextes politique, économique et social dans lesquels elle évolue, son indépendance, son mandat, ses ressources, ses liens avec le Parlement, son accès à l'information, sa transparence, ses communications et ses mécanismes d'évaluation.

Au Canada, le bureau du directeur parlementaire du budget fédéral et le bureau du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario sont tous deux établis en relative adéquation avec ces meilleures pratiques.

Dans le cas du Québec, il semble clair que le gouvernement aurait avantage à se doter de l'apport d'une institution fiscale indépendante, et le projet de réforme parlementaire ainsi que le Projet de loi n° 496 représentent de très bons points de départ. Pour se conformer aux meilleures pratiques de l'OCDE, et ce, nonobstant la structure qu'une éventuelle institution fiscale indépendante québécoise pourrait prendre, celle-ci devrait relever de l'Assemblée nationale du Québec et être dotée de mesures de protection légales garantissant son indépendance (nomination non partisane, mandat à durée déterminée, indépendance financière complète, etc.).

En plus des mandats et livrables précis qui devraient être attribués à une institution fiscale indépendante du Québec, les éléments inclus dans la proposition de réforme parlementaire semblent tous pertinents (rapport annuel sur les finances publiques, analyse des propositions budgétaires, rapport de viabilité financière, rapport préélectoral). En plus de ces mandats, il semble qu'une institution fiscale indépendante québécoise devrait également être mandatée pour surveiller le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Il semble aussi judicieux que l'institution fiscale indépendante ne dispose pas d'un mandat différent en période électorale, et qu'elle n'effectue donc pas d'évaluation de coûts des mesures incluses aux plateformes électorales des partis politiques.

Au moment où, et si, le Québec en venait à concrétiser la création d'une institution fiscale indépendante, le présent texte offre des pistes de réflexion pour en assurer la pertinence.

## BIBLIOGRAPHIE

- AKIN, David (2020) « ANALYSIS: Trudeau government nears the record for leaving Parliament without a budget », 2020, en ligne : <https://globalnews.ca/news/7383423/trudeau-record-parliament-no-budget/>;
- BADINGER, Harald et Wolf Heinrich REUTER, « The case for fiscal rules », (2017), vol. 60, n° C *Economic Modelling* 334-343, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.09.028>.
- BEETSMA, Roel et Xavier DEBRUN (2016) « Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness », vol. 2016, n° 86, *IMF Working Paper*, 25 p., en ligne : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1686.pdf>.
- BEETSMA, Roel, Xavier DEBRUN et Randolph SLOOF (2017) « The political economy of fiscal transparency and independent fiscal councils », *European Central Bank Working Paper*, N° 2091, 50 p., en ligne : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2091.en.pdf>.
- BEETSMA, Roel et autres (2018) « Independent Fiscal Councils: Recent Trends And Performance », n° 18/68, *IMF Working Paper*, 28 p., en ligne : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/03/23/Independent-Fiscal-Councils-Recent-Trends-and-Performance-45726>.
- BELLING, Daniel (2020) « A new dataset on the political independence of fiscal monitoring institutions », vol. 19, n° 1 *European Political Science* 122-139, en ligne : <https://link.springer.com/article/10.1057/s41304-019-00217-1>.
- CANADA, Bureau du directeur parlementaire du budget (2016) *Légalisation du cannabis : considérations financières*, 1<sup>er</sup> novembre, en ligne : [https://qsarchive-archiveqs.pbo-dpb.ca/web/default/files/files/files/Publications/Legalized%20Cannabis%20Fiscal%20Considerations\\_FR.pdf](https://qsarchive-archiveqs.pbo-dpb.ca/web/default/files/files/files/Publications/Legalized%20Cannabis%20Fiscal%20Considerations_FR.pdf).
- CANADA, Bureau du directeur parlementaire du budget (2020A) *Estimation par le DPB de la marge de manœuvre du gouvernement fédéral dans le Rapport sur la viabilité financière de 2020*, 20 mars, en ligne : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/pbo-estimate-federal-fiscal-room-in-fiscal-sustainability-report-2020--pbo-estimate-federal-fiscal-room-in-fiscal-sustainability-report-2020>.
- CANADA, Bureau du directeur parlementaire du budget (2020B), *Estimation de la queue supérieure de la distribution du patrimoine familial au Canada*, 17 juin, en ligne : [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-007-S/RP-2021-007-S\\_fr.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-007-S/RP-2021-007-S_fr.pdf).
- CANADA, Bureau du directeur parlementaire du budget (2021A) *COVID-19 : Analyses du DPB*, en ligne : <https://covid19.pbo-dpb.ca/#/fr>.
- CANADA, Bureau du directeur parlementaire du budget (2021B), *Compte rendu des activités du bureau du Directeur parlementaire du budget pour 2020-2021*, 17 juin, en ligne : [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/ADM-2122-001-S/ADM-2122-001-S\\_fr.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/ADM-2122-001-S/ADM-2122-001-S_fr.pdf).
- CANADA, Bureau du directeur parlementaire du budget (2021C), *Historique*, 2021, en ligne : <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/history--historique>.
- CANADA, Secrétariat du Conseil du Trésor (2021) *Budget des dépenses 2021-2022 – Parties I et II – Plan de dépenses du gouvernement et budget principal des dépenses*, en ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/planned-government-spending/main-estimates/2021-22/2021-22-budget-depenses-fra.pdf>.

- CONSEIL EXÉCUTIF DE L'ONTARIO (2016) Décret 1412/2016, 5 octobre, en ligne : <https://www.fao.on.org/web/default/files/correspondence/Access%20to%20Information%20-%20Order%20in%20Council.pdf>.
- CURRY, Bill (2021) « Trudeau says budget is 'coming soon' as opposition criticizes longest gap without one in Canadian history », *The Globe and Mail*, 9 mars, en ligne : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-trudeau-says-budget-is-coming-soon-as-opposition-criticizes-longest/>.
- DEBRUN, Xavier, David HAUNER et Manmohan KUMAR (2008) « Independent fiscal agencies », vol. 23, n° 1 *Journal of Economic Surveys* 44-81, en ligne : <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2008.00556>.
- DEBRUN, Xavier et autres (2013) « The functions and impact of fiscal councils », *Fonds monétaire international*, 16 juillet, 62 p., en ligne : <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>;
- DEBRUN, Xavier et Tidiane KINDA (2014) « Strengthening post-crisis fiscal credibility: fiscal councils on the rise – A new dataset », n° 14/58, *IMF Working Paper*, 34 p., en ligne : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1458.pdf>.
- DEPARTMENT FOR WORK & PENSIONS (2021) « Memorandum of understanding between the Scottish Fiscal Commission and the Department for Works and Pensions », 18 juin, en ligne : <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-scottish-fiscal-commission-and-dwp/memorandum-of-understanding-between-the-scottish-fiscal-commission-and-the-department-for-work-and-pensions>.
- DIMITRA, Mitsi (2021) « Does the Quality of Fiscal Institutions Matter for Fiscal Performance? A Panel Data Analysis of European Countries », vol. 13, n° 1 *International Journal of Economics and Finance* 33-44, en ligne : <https://doi.org/10.5539/ijef.v13n1p33>.
- BUREAU DU DIRECTEUR DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DE L'ONTARIO / FINANCIAL ACCOUNTABILITY OFFICE OF ONTARIO (2021) *2020-2021 Annual Report*, juillet, en ligne : <https://www.fao.on.org/web/default/files/publications/Annual%20Report%202020-21/2020-21%20Annual%20Report-EN.pdf>.
- FRÉCHETTE, Jean-Denis (2019) « Indépendance et influence des institutions financières indépendantes : le cas du directeur parlementaire du budget au Canada », (juillet-août), N° 4-2019 *Gestion et finances publiques* 66-73, en ligne : <https://doi.org/10.3166/gfp.2019.4.010>.
- FRÉCHETTE, Jean-Denis (2020) « CFFP - Symposium 2020 : Un directeur parlementaire du budget au Québec? Jean-Denis Fréchette », Support vidéo sur la plateforme *YouTube*, 8 septembre, en ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=NQhN9DP3Fzg>.
- GODBOUT, Luc et Suzie ST-CERNY (2021) « Assainissement des finances publiques du Québec : un cadre législatif essentiel », vol. 41, n° 2 *Revue de planification fiscale et financière* 215-254; *Regard CFFP* n° R2021-08, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, août 2021, en ligne : [https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2021/08/R2021-08\\_lois\\_.pdf](https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2021/08/R2021-08_lois_.pdf).
- GORČÁK, Martin et Stanislav SAROCH (2021) « Impact of fiscal institutions on public finances in the European Union: Review of evidence in the empirical literature », vol. 21, n° 2 *Review of Economic Perspectives* 215-232, en ligne : <https://doi.org/10.2478/revecp-2021-0010>.
- GOSELIN, Julie S. et Luc GODBOUT (2021) « L'impact de la conjoncture économique sur le solde budgétaire du Québec », *Regard CFFP* n° R2021-06, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, mai, 23 p.

- HUR, Joonyoung et Kang Koo LEE (2021), « What are the Consequences of the New Fiscal Rule of Korea? », 21 avril, 37 p., en ligne : <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3830926>.
- JANKOVICS, László et Monika SHERWOOD (2017) « Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years », *European Commission Discussion Paper 067*, 25 juillet, 40 p., en ligne : [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/independent-fiscal-institutions-eu-member-states-early-years\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/independent-fiscal-institutions-eu-member-states-early-years_en).
- LESLIE, Keith (2013) « More budget asks from Ontario NDP; want financial accountability office », *The Canadian Press*, dans *CTV News*, 8 mai, en ligne : <https://london.ctvnews.ca/more-budget-asks-from-ontario-ndp-want-financial-accountability-office-1.1272400>.
- OCDE (2010), *OECD Economic Surveys: Canada 2010*, Éditions OCDE, Paris, en ligne : [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-canada-2010\\_eco\\_surveys-can-2010-en#page76](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-canada-2010_eco_surveys-can-2010-en#page76).
- OCDE (2014), « Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions », *OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO)*, en ligne : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>.
- OCDE (2019A), *Independent fiscal institutions database*, en ligne : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>.
- OCDE (2019V), *OECD Independent Fiscal Institution Review – Scottish Fiscal Commission (SFC)*, en ligne : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/review-of-scottish-fiscal-commission-2019.pdf>.
- OCDE (2020) *Independent fiscal institutions: promoting fiscal transparency and accountability during the Coronavirus (COVID-19) pandemic*, en ligne : [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133\\_133360-7vldtk948h&title=Independent-fiscal-institutions-promoting-transparency-and-supporting-accountability-during-the-Coronavirus-%28COVID-19%29-pandemic&\\_ga=2.148231345.781018370.1638373651-632449382.1638373650](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133360-7vldtk948h&title=Independent-fiscal-institutions-promoting-transparency-and-supporting-accountability-during-the-Coronavirus-%28COVID-19%29-pandemic&_ga=2.148231345.781018370.1638373651-632449382.1638373650).
- OCDE (2021) « Independent Fiscal Institutions Review – OECD Review of Latvia’s Fiscal Discipline Council », en ligne : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/review-of-latvia-fiscal-discipline-council.pdf>.
- OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF ONTARIO (2018), *Review of the 2018 Pre-Election Report on Ontario’s Finances*, avril, en ligne : [https://www.auditor.on.ca/en/content/specialreports/specialreports/2018Pre-Election\\_en.pdf](https://www.auditor.on.ca/en/content/specialreports/specialreports/2018Pre-Election_en.pdf).
- PAGE, Kevin (2014) *External review of the Office for Budget Responsibility*, septembre, en ligne : [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/External\\_review\\_2014.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/External_review_2014.pdf).
- PARTI LIBÉRAL DU CANADA (2021) *Avançons ensemble*, Plateforme électorale dans le cadre des élections générales du 20 septembre, en ligne : <https://liberal.ca/wp-content/uploads/sites/292/2021/09/Plateforme-Avancons-ensemble.pdf>.
- QUÉBEC, Assemblée nationale (2012), présentation du Projet de loi n° 192 le 15 novembre 2012, 1<sup>re</sup> session, 40<sup>e</sup> lég.
- QUÉBEC, Assemblée nationale (2015A), présentation du Projet de loi n° 396 le 19 février 2015, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> lég.
- QUÉBEC, Assemblée nationale (2015B), présentation du Projet de loi n° 397 le 26 février 2015, 1<sup>re</sup> session, 41<sup>e</sup> lég.
- QUÉBEC, Assemblée nationale (2019A), présentation du Projet de loi n° 496 le 14 novembre 2019, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> lég.



QUÉBEC, Assemblée nationale (2019B), Procès-verbal de l'Assemblée, le jeudi 14 novembre— N° 82.

QUÉBEC, ministère des Finances (2017) *Budget 2017-2018, La documentation budgétaire : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*; 28 mars.

QUÉBEC, ministère des Finances (2018) *Budget 2018-2019, Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*, 27 mars, en ligne : [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2018-2019/fr/documents/ProcessusBudgetaire\\_1819.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2018-2019/fr/documents/ProcessusBudgetaire_1819.pdf).

QUÉBEC, ministère des Finances (2019A) *Budget 2019-2020, Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*, mai.

QUÉBEC, ministère des Finances (2019B), *Plan stratégique du ministère des Finances 2017-2020*, mars, 3<sup>e</sup> édition, p. 16, en ligne : [http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/ministere/fr/minfr\\_plan\\_strategiquemfq1720.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/ministere/fr/minfr_plan_strategiquemfq1720.pdf).

QUÉBEC, ministère des Finances (2022), *Budget 2022-2023, Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*, mai, en ligne : [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2022-2023/documents/ProcessusBudgetaire\\_2223.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2022-2023/documents/ProcessusBudgetaire_2223.pdf)

QUÉBEC, Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (2020) *Réforme parlementaire – Cahier de propositions*, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/reforme-parlementaire/reforme-parlementaire.pdf?1591297071>.

SCOFFIELD, Heather (2021) « With no new budget in two years, Justin Trudeau has been spending with our eyes closed », *The Toronto Star*, 18 mars, en ligne : <https://www.thestar.com/politics/political-opinion/2021/03/18/with-no-new-budget-in-two-years-justin-trudeau-has-been-spending-with-our-eyes-closed.html?rf>.

SCOTTISH FISCAL COMMISSION – OFFICE FOR BUDGET RESPONSIBILITY (2019) *Memorandum of Understanding between the Scottish Fiscal Commission and the Office for Budget Responsibility*, janvier, en ligne : <https://www.fiscalcommission.scot/wp-content/uploads/2019/10/memorandum-of-understanding-scottish-fiscal-commission-and-office-for-budget-responsibility-january-2019.pdf>.

ST-MAURICE, Yves, Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY (2021) « La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2021. Au-delà de la pandémie », *Cahier de recherche 2021/07*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, juin, 38 p.

UNION EUROPÉENNE (2011) *Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, en ligne : <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>.

UNION EUROPÉENNE (2012) *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République Fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République Hellénique, le Royaume d'Espagne, la République Française, la République Italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République Portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République Slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède*, en ligne : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=EN).

UNION EUROPÉENNE (2013) « Regulation (EU) No 473/2013 Of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 », *Official Journal of the European Union*, 27 mai, en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN>.

VON TRAPP, Lisa, Ian LIENERT et Joachim WEHNER (2016), « Principles for independent fiscal institutions and case studies », vol. 15, n° 2 *OECD Journal of Budgeting*, en ligne : <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>.

VON TRAPP, Lisa et Scherie NICOL (2017), « Designing effective independent fiscal institutions », 2017, 23 p., en ligne : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf>.

VON TRAPP, Lisa et Scherie NICOL (2018) « Measuring IFI independence: A first pass using the OECD IFI database », OCDE, 58 p., en ligne : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/measuring-ifi-independence-a-first-pass-using-the-oecd-ifi-database-2018.pdf>.

WELTMAN, Peter (2021) « Inquiry », Communication par courriel le 5 novembre.

## **ANNEXE 1 – LES PRINCIPES DE L’OCDE POUR LES INSTITUTIONS FISCALES INDÉPENDANTES**

### **1. Appropriation locale**

- 1.1 Pour être efficace et durable, une IFI doit faire l’objet d’une large appropriation locale, d’un engagement et d’un consensus à travers le spectre politique. Les administrations publiques cherchant à établir une IFI bénéficieront de l’étude des modèles existants et des expériences d’autres pays, mais ceux-ci ne doivent pas être artificiellement copiés ou imposés.
- 1.2 Les besoins locaux et l’environnement institutionnel local doivent déterminer les rôles et la structure des IFI. Les choix d’une structure peuvent également tenir compte des contraintes de capacité, en particulier dans les petits pays. Les caractéristiques de base d’une IFI, y compris ses protections spécifiques, doivent être déterminées par le cadre juridique, le système politique et la culture du pays. Ses fonctions doivent être déterminées par le cadre fiscal du pays et par les questions spécifiques qui doivent être traitées.

### **2. Indépendance et non-partisanerie**

- 2.1 L’impartialité et l’indépendance sont des conditions préalables à la réussite d’une IFI. Un organisme véritablement non partisan ne présente pas son analyse sous un angle politique; il s’efforce toujours de faire preuve d’objectivité et d’excellence professionnelle, au bénéfice de toutes les parties. Il s’ensuit que les IFI devraient être exclues de toute responsabilité d’élaboration de politiques normatives afin d’éviter la perception de partisanerie.
- 2.2 La direction d’une IFI doit être sélectionnée sur les bases du mérite et des compétences techniques, sans considération à l’affiliation politique. Les qualifications recherchées doivent être explicites – y compris le niveau professionnel et l’expérience pertinente requise. Les qualifications doivent inclure une compétence avérée en économie et en finances publiques et une familiarité avec le processus budgétaire.
- 2.3 La durée des mandats et le nombre maximal de mandats que les dirigeants de l’IFI peuvent effectuer doivent être clairement spécifiés dans la législation, tout comme les critères et la procédure de révocation pour motif valable. La durée du mandat de la direction doit, de manière optimale, être indépendante du cycle électoral. Cette indépendance peut être renforcée en définissant la durée du mandat au-delà du cycle électoral.
- 2.4 Le poste de directeur de l’IFI doit être un poste rémunéré et, de préférence, à temps plein. Des normes strictes en matière de conflits d’intérêts, en particulier pour les institutions dont les membres du conseil sont employés à temps partiel, devraient être appliquées de la même manière que pour les autres emplois dans le secteur public ou privé.
- 2.5 Les dirigeants de l’IFI doivent disposer de toute la latitude nécessaire pour engager et licencier le personnel conformément aux lois du travail en vigueur.
- 2.6 Le personnel doit être sélectionné par le biais d’un concours ouvert fondé sur le mérite et la compétence technique, et sans référence à l’affiliation politique. Les conditions d’emploi doivent s’inspirer de celles des fonctionnaires publics.

### **3. Mandat**

- 3.1 Le mandat des IFI doit être clairement défini dans la législation, y compris les types généraux de rapports et d’analyses qu’elles doivent produire, les personnes qui peuvent demander des rapports et des analyses et, le cas échéant, les délais associés à leur publication.
- 3.2 Les IFI devraient avoir la possibilité de produire des rapports et des analyses de leur propre initiative, à condition que ceux-ci soient conformes à leur mandat. De même, elles devraient avoir l’autonomie nécessaire pour déterminer leur propre programme de travail dans les limites de leur mandat.
- 3.3 Des liens clairs avec le processus budgétaire doivent être établis dans le mandat des IFI. Les tâches typiques effectuées par les IFI peuvent inclure (mais ne sont pas limitées à) : des projections économiques et budgétaires (avec un horizon de court à moyen terme ou des scénarios à long terme); des projections de

base (en supposant des politiques inchangées); l'analyse des propositions budgétaires du gouvernement; le contrôle du respect des règles ou lois budgétaires, ou des objectifs officiels; l'évaluation des coûts des principales propositions législatives; et la production d'études sur des questions spécifiques.

#### **4. Ressources**

- 4.1 Les ressources allouées aux IFI doivent leur permettre de pleinement remplir leur mandat de manière crédible. Cela inclut les ressources destinées à la rémunération de l'ensemble du personnel. Les crédits destinés aux IFI doivent être publiés et traités de la même manière que les budgets d'autres organismes indépendants, tels que les bureaux d'audit, afin de garantir leur indépendance. Des engagements de financement pluriannuels peuvent renforcer l'indépendance des IFI et offrir une protection supplémentaire contre les pressions politiques.

#### **5. Liens avec le pouvoir législatif**

- 5.1 Le pouvoir législatif exerce des fonctions essentielles dans les processus budgétaires des pays et le calendrier budgétaire doit prévoir suffisamment de temps pour que l'IFI puisse effectuer les analyses nécessaires au travail parlementaire. Qu'une IFI soit sous l'autorité statutaire du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, des mécanismes doivent être mis en place pour encourager une responsabilité appropriée envers le pouvoir législatif. Ces mécanismes peuvent inclure (mais ne sont pas limités à) : la soumission des rapports de l'IFI au Parlement à temps pour contribuer aux débats législatifs; la comparution des dirigeants ou des cadres supérieurs de l'IFI devant la commission budgétaire (ou son équivalent) pour répondre aux questions parlementaires; l'examen parlementaire du budget de l'IFI; et un rôle pour la commission budgétaire du Parlement (ou son équivalent) dans les nominations et les révocations des dirigeants de l'IFI.
- 5.2 Le rôle des IFI vis-à-vis de la commission budgétaire du Parlement (ou son équivalent), des autres commissions et des parlementaires individuels en termes de demandes d'analyse doit être clairement établi dans la législation. Il est préférable que les IFI prennent en compte les demandes des commissions et sous-commissions plutôt que celles des membres individuels ou des partis politiques. Cela est particulièrement pertinent pour les IFI établies sous le pouvoir de la législature.

#### **6. Accès à l'information**

- 6.1 Il existe souvent une asymétrie d'information entre le gouvernement et l'IFI, et ce, quelle que soit la qualité des ressources de l'IFI. Cela nécessite de garantir dans la législation – et si nécessaire de réaffirmer par des protocoles ou des ententes – que l'IFI a pleinement accès à toutes les informations pertinentes en temps opportun, y compris la méthodologie et les hypothèses qui sous-tendent le budget et les autres propositions fiscales et budgétaires du gouvernement. Les informations doivent être fournies gratuitement ou, le cas échéant, des ressources suffisantes doivent être prévues dans le budget de l'IFI pour couvrir les analyses obtenues par les services actuariels du gouvernement.
- 6.2 Toute restriction à l'accès aux informations gouvernementales doit également être clairement définie dans la législation. Des garanties appropriées peuvent être mises en place en ce qui concerne la protection de la vie privée (par exemple, la confidentialité des contribuables) et des informations sensibles dans les domaines de la défense et de la sécurité nationale.

#### **7. Transparence**

- 7.1 Puisque la promotion de la transparence des finances publiques est un objectif clé des IFI, celles-ci ont le devoir particulier d'agir de la manière la plus transparente possible. La transparence totale de leurs travaux et de leurs opérations constitue la meilleure protection de l'indépendance des IFI et leur permet de renforcer leur crédibilité auprès du public.
- 7.2 Les rapports et analyses des IFI (y compris un compte rendu complet des données et de la méthodologie sous-jacentes) doivent être publiés et mis gratuitement à la disposition de tous. Comme indiqué au principe 5.1, tous les rapports et analyses des IFI doivent être envoyés au Parlement à temps pour la tenue des débats législatifs, et les dirigeants des IFI doivent avoir la possibilité de témoigner devant les commissions parlementaires.

- 7.3 Les dates de publication des principaux rapports et analyses doivent être formellement établies, notamment afin de les coordonner avec la publication des rapports et analyses pertinents du gouvernement.
- 7.4 Les IFI devraient publier leurs rapports et analyses en leur nom propre.

**8. *Communications***

- 8.1 Les IFI doivent développer des canaux de communication efficaces dès le départ, notamment avec les médias, la société civile et les autres parties prenantes. Puisque l'influence des IFI sur l'élaboration de la politique fiscale est persuasive (plutôt que coercitive par le biais de sanctions juridiques ou d'autres mesures punitives), la couverture médiatique de leur travail contribue à la formation de groupes d'intérêt informés qui peuvent ensuite exercer une pression opportune sur le gouvernement pour qu'il se comporte de manière transparente et responsable.

**9. *Évaluation externe***

- 9.1 Les IFI doivent mettre en place un mécanisme d'évaluation externe de leur travail, réalisé par des experts locaux ou internationaux. Ce mécanisme peut prendre plusieurs formes : examen d'une sélection de travaux, évaluation annuelle de la qualité de l'analyse, comité ou conseil consultatif permanent, ou examen par les pairs d'une IFI d'un autre pays.

Source : OCDE (2014); traduction libre de l'auteur.