

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET



OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Démystifier le mandat du directeur parlementaire du budget

Ottawa, CANADA
mai 2014

www.pbo-dpb.gc.ca

Table des matières

1	Qu'est-ce que la fonction du DPB?.....	1
2	Quels travaux le DPB fait-il, et quand?	2
3	Quelles sont les sources d'information du DPB?	2
4	Le DPB a-t-il rencontré des obstacles à l'obtention des données?	3
5	Quelle a été la décision <i>Page c. Mulcair</i> ?	4
6	Comparaison des cadres législatifs	4
7	Conclusion : le DPB, quelle utilité pour vous?.....	5

La présente note a été préparée par Tolga Yalkin et Benjamin Segel-Brown pour un colloque parlementaire qui a eu lieu le 29 mai 2014.

1 Qu'est-ce que la fonction du DPB?

Le directeur parlementaire du budget présente des analyses financières indépendantes aux parlementaires. Son poste a été créé en décembre 2006 dans le cadre de la *Loi fédérale sur la responsabilité*ⁱ. Son but est de conférer transparence et crédibilité au processus de prévision financière et de budgétisation du gouvernement, de manière à favoriser une présentation exacte des faits et à accroître la confiance envers le gouvernementⁱⁱ.

Le DPB présente trois caractéristiques notables : son indépendance, son autorité et son impartialité. Le DPB est indépendant parce qu'il est protégé de toute influence politique. Comme l'a écrit la Cour fédérale, « [...] en créant le poste de directeur parlementaire du budget et en consacrant son mandat par la loi, le Parlement voulait veiller à ce que tout membre du Parlement soit en mesure d'obtenir des analyses financières indépendantes, c'est-à-dire indépendantes du gouvernement, compte tenu de la possibilité d'un gouvernement majoritaire qui maintiendrait une discipline de parti rigideⁱⁱⁱ ». L'indépendance du DPB découle davantage de cette volonté initiale que des protections – modestes – garanties par la loi : le DPB est choisi par le gouverneur en conseil à partir d'une liste de trois noms établie par un comité présidé par le bibliothécaire parlementaire, il assume à titre amovible un mandat renouvelable de cinq ans, et il est soumis aux règlements convenus par les Présidents des deux Chambres et le comité mixte responsable de l'administration de la Bibliothèque du Parlement^{iv}. Le DPB examine les données et en tire ses conclusions sans avoir à suivre nécessairement les méthodes que préfère le gouvernement.

Autre caractéristique du DPB : il fait autorité. Comme l'a écrit un universitaire, « on reconnaît aux travaux du DPB et de son personnel une autorité égale à celle des études équivalentes du

secteur privé^v » [traduction]. La plupart des employés du DPB sont des analystes ayant fait des études poussées en économie et en politique publique, et forts d'une expérience approfondie de la fonction publique. Lorsque le sujet s'y prête par sa complexité (p. ex. acquisitions militaires), le DPB fait souvent réviser ses travaux par des spécialistes indépendants, question d'en assurer l'excellence^{vi}.

Enfin, le DPB est non partisan, puisqu'il est membre du personnel de la Bibliothèque du Parlement, elle-même non partisane^{vii}. Son équipe et lui produisent des analyses pour les comités et les parlementaires, quelle que soit leur appartenance politique. Contrairement aux organismes de surveillance ou aux centres d'études privés, le DPB ne subit l'influence d'aucun donateur, ni d'idéologie particulière. Au moyen de méthodologies économiques reconnues, il offre une seconde opinion au Parlement sur les questions budgétaires.

Comme cette seconde opinion contraste souvent avec l'information communiquée par le gouvernement, les analyses du DPB sont parfois utilisées à des fins politiques. Les membres de l'opposition demandent donc fréquemment des analyses sur des questions controversées, et les rapports publics ainsi obtenus servent à demander des comptes du gouvernement^{viii}. Même si la demande d'analyse est formulée par un seul parlementaire, tous ses collègues seront intéressés par ses résultats. Par exemple, l'estimation par le DPB du coût économique total de l'assainissement des sites contaminés sera utile à tous les sénateurs et députés qui, lorsqu'ils étudieront le budget, voudront se prononcer sur le financement à accorder à cette activité.

Le DPB actuel, Jean-Denis Fréchette, a été nommé le 3 septembre 2013. En 2014-2015, son budget totalise 2,8 millions de dollars, et il

compte sur 14 employés^{ix}. Les analystes du DPB ont plus de 200 publications à leur actif depuis 2008^x.

2 Quels travaux le DPB fait-il, et quand?

Le directeur parlementaire du budget a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement^{xi}.

Pour s'acquitter de son mandat d'analyse, le DPB publie :

- des perspectives économiques et financières annuelles, avec mises à jour occasionnelles;
- une évaluation annuelle de la situation du marché du travail;
- un suivi trimestriel des dépenses de programme fédérales;
- une analyse des budgets principaux et supplémentaires des dépenses.

Le DPB a aussi pour mandat d'estimer les coûts de propositions relevant du Parlement. C'est ainsi qu'il a publié récemment, à la demande de parlementaires, des rapports sur :

- le coût de l'assainissement des sites contaminés du Canada;
- le coût de l'absentéisme dans la fonction publique;
- les frais supplémentaires qu'implique la décision de construire les navires de soutien interarmées de la Marine royale du Canada au chantier Seaspan de Vancouver plutôt qu'aux États-Unis;
- l'incidence budgétaire du Fonds du Souvenir annoncé dans le budget de 2013.

Habituellement, chaque rapport comporte une explication de la méthodologie utilisée par la fonction publique et le DPB pour estimer les coûts en question, et une analyse des tendances observées/des facteurs sous-jacents^{xii}.

Le DPB priorise les demandes en fonction de leur importance relative et de leur intérêt potentiel. Sont considérés comme pertinents les projets ou les demandes dont on peut raisonnablement s'attendre qu'ils auront des conséquences notables sur la situation financière du pays, les prévisions budgétaires du gouvernement ou les tendances de l'économie canadienne. Un projet ou une demande peuvent contribuer à améliorer la transparence budgétaire ou promouvoir un débat parlementaire et un débat public éclairés et, de ce fait, favoriser l'adoption de saines politiques budgétaires et une bonne gestion des finances publiques s'ils peuvent : A) resserrer la discipline financière; B) mieux distribuer les ressources de l'État en fonction des priorités; et/ou C) améliorer l'efficacité opérationnelle. Des deux principes – importance relative et intérêt potentiel – c'est le premier qui est prépondérant dans l'établissement des priorités.

3 Quelles sont les sources d'information du DPB?

Dans la mesure du possible, le DPB utilise des données et modèles publics, ou disponibles auprès de vendeurs privés. Par exemple, il a utilisé pour son estimation du coût des deux navires de soutien interarmées le logiciel TruePlanning® de PRICE Systems, qui est « largement reconnu et très respecté dans le monde comme un solide moyen d'estimer les coûts dans le domaine militaire »^{xiii}. Des données du domaine public et des données confidentielles ont été utilisées dans le modèle.

Comme le DPB est souvent appelé à analyser le coût de programmes ou de propositions dont les

données appartiennent exclusivement au gouvernement, il a le pouvoir d'exiger certains renseignements. En effet, la *Loi sur le Parlement du Canada* énonce que « le directeur parlementaire du budget a le droit, sur demande faite à l'administrateur général d'un ministère, [...] de prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun, de toutes données financières ou économiques qui sont en la possession de ce ministère et qui sont nécessaires à l'exercice de son mandat^{xiv} ».

Ce pouvoir ne s'applique toutefois pas aux données dont la communication est restreinte en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ni aux renseignements confidentiels du Cabinet^{xv}.

C'est donc dire que le DPB a le droit, sur demande, de consulter les données:

1. *générales* : Ce sont notamment les micro-données et la documentation connexe sur les sources et l'organisation des ensembles de données, et tout fait pertinent à ce sujet.
2. *financières ou économiques* : Les renseignements financiers sont exprimés en dollars, tandis que les renseignements économiques concernent tous les facteurs de production, par exemple le nombre d'employés à temps plein qui seront engagés pour un projet.
3. *qui sont en la possession [des] ministère[s]* : Le DPB n'a accès qu'aux renseignements actuellement en la possession des ministères; il ne peut pas forcer ceux-ci à recueillir des données. Le terme « ministère », défini dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, couvre la plupart des principaux ministères et organismes.
4. *qui sont nécessaires à l'exercice de son mandat* : Le DPB n'a le droit d'accéder qu'aux renseignements liés à son mandat, c'est-à-dire à l'état des finances de la nation, au budget des dépenses ainsi qu'aux tendances de l'économie, ou aux coûts d'une proposition relevant de la compétence du Parlement et ayant fait l'objet d'une demande.

Cet accès est limité :

1. Sous réserve des dispositions de toute autre loi fédérale renvoyant expressément à la disposition pertinente de la *Loi*.
2. Le droit d'accès ne s'applique pas aux renseignements personnels couverts par l'art. 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*.
3. Il ne s'applique pas non plus aux documents du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés à l'art. 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Par exemple, pour produire son analyse financière des congés de maladie, « le DPB a obtenu les données sur les congés de maladie auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), et celles sur les salaires, auprès du receveur général »; il a aussi utilisé les données publiques de Statistique Canada^{xvi}.

4 Le DPB a-t-il rencontré des obstacles à l'obtention des données?

En 2012, deux ministres de la Couronne ont soutenu que le mandat du DPB ne l'habilitait pas à évaluer les économies qui, selon le gouvernement, résulteraient des compressions annoncées dans le budget. Or, cette étude semble au contraire correspondre parfaitement au mandat, imparti au DPB, de présenter une analyse sur l'état des finances de la nation et le budget des dépenses du gouvernement. En effet, du point de vue du DPB, une « analyse » est un rapport d'examen des données, « l'état des finances de la nation » englobe toutes les questions touchant à la position financière du gouvernement, et « le budget des dépenses du gouvernement » couvre les dépenses prévues. Par conséquent, on ne peut analyser l'état des finances de la nation sans étudier l'impact du budget sur la position financière du gouvernement, et on ne peut analyser le budget des dépenses du gouvernement sans évaluer les dépenses prévues. La question de

l'interprétation du mandat peut certes être débattue, mais on peine à voir comment on pourrait conclure que le DPB n'a pas le droit d'analyser la faisabilité et les conséquences des compressions annoncées dans le budget fédéral.

Dans l'ensemble, le gouvernement a répondu de manière satisfaisante aux demandes d'information du DPB, mais il est arrivé, dans certaines circonstances, qu'il les refuse. En 2011 et en 2012, le problème s'est surtout produit lorsque les demandes visaient l'analyse du budget. La grande majorité des ministères fédéraux n'ont pas fourni les renseignements demandés, ce qui a empêché le DPB de produire son analyse. L'efficacité globale de la fonction de surveillance du DPB est grandement affaiblie lorsque les ministères refusent de communiquer l'information, et ces refus ne manquent pas de donner l'impression que les chiffres déclarés sont soit insuffisamment étayés par les données, soit contredits par celles-ci. L'utilité du DPB, qui est censé favoriser la confiance envers le gouvernement et dissuader celui-ci de mettre de l'avant des chiffres sans fondement, en sort compromise. L'affaire a fait l'objet d'un renvoi devant la Cour fédérale du Canada, qui a subséquemment rendu la décision *Page c. Mulcair*.

5 Quelle a été la décision *Page c. Mulcair*?

Dans *Page c. Mulcair*, le DPB a demandé à la Cour fédérale de clarifier s'il avait ou non compétence pour : a) analyser, à la demande du chef de l'Opposition officielle, Thomas Mulcair, la mesure dans laquelle les économies décrites dans le budget de 2012 étaient réalisables; et b) demander aux ministères de lui communiquer les renseignements sur les économies attendues des réductions de personnel^{xvii}. La Cour a déterminé qu'il n'y avait en fait aucune question à trancher puisque les ministères n'avaient pas

encore refusé de fournir les renseignements nécessaires^{xviii}.

Cette décision a toutefois clarifié la relation entre le DPB et le Parlement, les ministres et les tribunaux. La Cour a affirmé que si le Parlement souhaitait restreindre les activités du DPB, il devait abolir ou modifier son mandat par la voie législative^{xix}. Elle a de plus « suggéré que M. Page aurait dû agir en fonction de sa propre interprétation du mandat que lui conférait la loi et demander aux sous-ministres de lui fournir les renseignements dont il avait besoin ». S'il y a une demande d'information mais qu'elle est rejetée, ce refus peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire au regard de la norme non déférente du bien-fondé^{xx}. *Page c. Mulcair* affirme donc l'indépendance du DPB et son droit de recourir au contrôle judiciaire si un ministère refuse illicitement de communiquer des renseignements.

6 Comparaison des cadres législatifs

Le directeur parlementaire du budget n'est pas un agent du Parlement, mais plutôt un haut cadre de la Bibliothèque du Parlement, titre qu'il partage avec le/la bibliothécaire parlementaire, le bibliothécaire parlementaire adjoint et le poète officiel du Parlement... (bien que les trois premiers ont peu de choses en commun avec ce dernier). Certes, il n'était pas entièrement illogique d'incorporer le DPB à la Bibliothèque du Parlement, puisque les deux produisent des analyses à la demande des parlementaires. Mais le DPB se rapproche davantage des agents du Parlement en ce sens qu'il contribue à la reddition de comptes, a un droit d'accès à l'information et est nommé par le gouverneur en conseil^{xxi}. L'Opposition officielle a proposé que le DPB devienne agent du Parlement, mais sa motion en ce sens a été rejetée le 12 juin 2013.

Sous l'angle de la nomination, de la reddition de comptes et de la destitution, la loi confère au

DPB une indépendance moindre qu'aux autres agents du Parlement. En effet, il est choisi par le gouverneur en conseil à partir d'une liste de trois noms proposés au leader du gouvernement à la Chambre par un comité formé et présidé par le bibliothécaire parlementaire. Par contraste, les agents du Parlement ne sont habituellement nommés par le gouverneur en conseil qu'après des consultations multipartites, ou sur résolution conjointe des deux Chambres. Le DPB est nommé à titre amovible, ce qui signifie que son mandat peut être révoqué librement, alors que les agents du Parlement ne peuvent être destitués que pour motif valable^{xxii}.

De par le monde, 26 pays, dont la grande majorité des États membres de l'OCDE, se sont dotés d'un directeur ou d'un organe indépendant chargé de conseiller l'assemblée législative sur les questions budgétaires^{xxiii}. Aux États-Unis, le Congressional Budget Office (CBO) produit des analyses indépendantes des enjeux budgétaires et économiques à l'appui du Congrès. Fort de 235 employés, c'est un gros organisme, et son directeur jouit d'une plus grande indépendance que le DPB, puisqu'il est nommé par les Présidents des deux Chambres et qu'il ne peut être destitué que par résolution de l'une des deux Chambres^{xxiv}. Sur le plan de la capacité d'exiger de l'information et des documents, le CBO dispose de pouvoirs légèrement plus vastes que le DPB : « le directeur est autorisé à obtenir renseignements, données, estimations et statistiques directement des départements, agences et établissements composant l'exécutif, ainsi que des agences et commissions de réglementation du gouvernement » [traduction]. L'Australie, de même, a son Parliamentary Budget Office, sous forme de « département du Parlement »; les prévisions économiques ne relèvent toutefois pas de son mandat. Au contraire, l'Office for Budget Responsibility du Royaume-Uni se consacre principalement aux

prévisions économiques et à l'évaluation de l'atteinte des cibles budgétaires.

7 Conclusion : le DPB, quelle utilité pour vous?

Le directeur parlementaire du budget présente au Parlement des analyses financières indépendantes, non partisans et solides. Il produit des prévisions économiques et, sur demande, estime les coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent du Parlement. Si la réalisation de son mandat l'exige, il peut exiger du gouvernement à lui fournir certains renseignements. Le DPB est très utile car il permet aux parlementaires d'exiger des comptes du gouvernement quant à ses prévisions financières et calculs budgétaires, tout en permettant souvent d'induire un débat public informatif.

ⁱ *Loi fédérale sur la responsabilité*, LC 2006, ch. 9, art. 116.

ⁱⁱ Voir Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale* (Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par le président du Conseil du Trésor), p. 13, en ligne à SCT <<http://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/docs/ap-pa/ap-pa-fra.pdf>>. Voir aussi Cabinet du Premier ministre, communiqué de presse, *Dépôt de la Loi fédérale sur l'imputabilité*, 11 avril 2006, en ligne à CPM <<http://www.pm.gc.ca/fra/nouvelles/2006/04/11/depot-de-la-loi-federale-limputabilite>>.

ⁱⁱⁱ *Page c. Mulcair*, 2013 CF 402, par. 46 (disponible sur Canlii).

^{iv} Karine Azoulay, « Making the Case: Canada's PBO, the Courts and the Fourth Branch of Government », 2014, 8, *Journal of Parliamentary and Political Law*, p. 114 (Radar a607638).

^v Azoulay, *supra* note 4, p. 115.

^{vi} Par exemple, voir Erin K. Barkel et Tolga R. Yalkin, *Budget d'acquisition de deux navires de soutien interarmées – Faisabilité*, Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2013, p. 2.

^{vii} SCT, *supra* note 2.

^{viii} Azoulay, *supra* note 4, p. 115.

^{ix} Bureau du directeur parlementaire du budget, *Le DPB en bref*, en ligne à <<http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/PBO+at+a+Glance>>.

^x Pour la liste complète, voir Bureau du directeur parlementaire du budget, *Nos publications*, en ligne à <<http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/OUR+PUBLICATIONS?news-date-from=2014%2F02%2F09&news-date-to=2014%2F05%2F09&keyword=&catOne=ALL&filter-news-all=View+All>>.

^{xi} *Le DPB en bref*, *supra* note 10. Voir aussi *Loi sur le Parlement du Canada*, LRC 1985, ch. P-1, art. 79.2.

^{xii} Par exemple, voir Erin K. Barkel, *Analyse financière des congés de maladie de la fonction publique fédérale*, Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2014.

^{xiii} Barkel et Yalkin, *supra* note 7, p. 5.

^{xiv} *Loi sur le Parlement du Canada*, *supra* note 12, par. 79.3(1) (« Sous réserve des dispositions de toute autre loi fédérale renvoyant expressément au présent paragraphe, le directeur parlementaire du budget a le droit, sur demande faite à l'administrateur général d'un ministère, au sens des alinéas a), a.1) ou d) de la définition de « ministère » à l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ou à toute personne désignée par cet administrateur général pour l'application du présent article, de prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun, de toutes données financières ou économiques qui sont en la possession de ce ministère et qui sont nécessaires à l'exercice de son mandat »).

^{xv} *Ibid.*, par. 79.3(2) (« Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux données financières ou économiques qui, selon le cas : a) sont des renseignements dont la communication est restreinte en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou d'une disposition figurant à l'annexe II de cette loi; b) sont contenues dans les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés au paragraphe 69(1) de cette loi, sauf si elles sont également contenues dans tout autre document au sens de l'article 3 de cette loi et ne sont pas des renseignements visés à l'alinéa a) »).

^{xvi} Barkel, *supra* note 12, p. 1-2.

^{xvii} *Page c. Mulcair*, *supra* note 3, par. 3.

^{xviii} *Ibid.*, par. 5 (« [...] M. Page n'a jamais, en fait, demandé à un ministère, à la requête de M. Mulcair, de lui fournir des données. Il s'ensuit que le dossier qui m'a été soumis ne fait état d'aucun refus de fournir des données. Les

questions sont donc hypothétiques, et je refuse d'y répondre au motif qu'elles ne sont pas justifiables »).

^{xix} *Ibid.*, par. 28 (« [...] le Parlement voulait que le directeur parlementaire du budget soit non seulement redevable au Parlement et à ses comités, mais aussi à tout député d'arrière-banc, quelles que soient ses allégeances politiques. À mon avis, la loi vise à soustraire les membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement, à titre individuel, à la volonté de la majorité. Cependant, l'espèce ne soulève aucune question relative à la *Charte canadienne des droits et libertés* ni à la répartition des compétences législatives fédérales et provinciales. Si la majorité souhaite abolir le poste de directeur parlementaire du budget, ou encore apporter quelque modification à son mandat, qu'il en soit ainsi! Pour ce faire, elle devra toutefois légiférer. Ayant édicté la loi, le Parlement devra emprunter de nouveau la voie législative s'il désire l'abroger. En attendant, il n'a pas le droit de négliger sa propre loi »).

^{xx} *Ibid.*, par. 37, 60, 29 (« [...] les droits que M. Page dit pouvoir revendiquer doivent être exercés hors du Parlement et ceux-ci sont donc protégés par notre Court »; « Le contrôle de l'interprétation d'une loi par le ministre responsable de sa mise en œuvre, sauf indication contraire du Parlement, est assujéti à la norme de la décision correcte »).

^{xxi} Azoulay, *supra* note 4, p. 108.

^{xxii} *Ibid.*, p. 114.

^{xxiii} Office for Budget Responsibility, *Fiscal councils overseas*, Londres, Office for Budget Responsibility, en ligne à <<http://budgetresponsibility.org.uk/links/#overseas>>.

^{xxiv} Congressional Budget Office, *An Introduction to the Congressional Budget Office*, Washington, Congressional Budget Office, p. 4, en ligne à CBO <<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/2012-IntroToCBO.pdf>>. Voir aussi *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*, Pub L No 93-344, § 201 88 Stat 297, en ligne à US House of Representatives <<http://www.house.gov/legcoun/Comps/BUDGET.pdf>>.