

21 septembre 2022



Examen législatif quinquennal des dispositions sur le DPB contenues dans la Loi sur le Parlement du Canada



**BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER**

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Le présent rapport contient un bref historique du Bureau du directeur parlementaire du budget et met en lumière certains aspects qui pourraient aider les parlementaires dans le cadre de leur examen quinquennal des dispositions qui ont mené à la création du Bureau dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, conformément à l'article 79.501 de cette loi.

Analyste principal :

Mark Mahabir, directeur et avocat général

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur général, Analyse budgétaire et des coûts

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec nous à l'adresse suivante : dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

ADM-2223-003-S_f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2022

Table des matières

Résumé	1
Introduction	2
1. Historique du mandat du DPB de 2006 à 2017	2
2. Historique du mandat du DPB de 2017 à aujourd'hui	3
2.1. Mandat d'évaluation du coût financier des mesures proposées en campagne électorale	3
2.2. Plan de travail	4
2.3. Mandat général	4
2.4. Accès aux renseignements	5
2.5. Coopération avec la Bibliothèque du Parlement	6
Enjeux pour les parlementaires	7
3. Accès aux renseignements	7
4. Assistance aux fins de l'évaluation des mesures proposées en campagne électorale	8
5. Assistance aux fins du mandat général	8
Références	9
Notes	10

Résumé

Le présent rapport contient un bref historique du Bureau du directeur parlementaire du budget (BDPB) et met en lumière certains aspects qui pourraient aider les parlementaires dans le cadre de leur examen quinquennal des dispositions qui ont mené à la création du Bureau dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, conformément à l'article 79.501 de cette loi.

Introduction

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant, de façon indépendante et non partisane, des analyses macroéconomiques et budgétaires dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire. Le DPB accorde une grande importance à la transparence et à la reddition de comptes; il publie tous ses rapports sur son site Web : www.pbo-dpb.ca.

Le présent rapport contient un bref historique du BDPB et met en lumière certains aspects qui pourraient aider les parlementaires dans le cadre de leur examen quinquennal des dispositions qui ont mené à la création du Bureau dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, conformément à l'article 79.501 de cette loi.

1. Historique du mandat du DPB de 2006 à 2017

Le poste de DPB a été créé en 2006 en tant qu'agent de la Bibliothèque du Parlement grâce à des modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada*¹ dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*². En raison de préoccupations concernant l'exactitude des prévisions budgétaires du gouvernement fédéral, le mandat du DPB était de fournir une analyse des budgets et des estimations du gouvernement ainsi que des répercussions financières des mesures proposées relevant des domaines de compétence du Parlement³.

Trois comités ont été autorisés à demander au DPB d'effectuer des recherches sur les finances et l'économie du pays : le Comité permanent des finances nationales du Sénat, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Tous les comités du Sénat et de la Chambre des communes pouvaient demander des recherches et des analyses sur les prévisions budgétaires qui leur sont soumises et sur le coût des mesures proposées relevant des domaines de compétence du Parlement.

Pour aider le DPB dans son analyse, celui-ci a le droit de consulter gratuitement et en temps opportun toute donnée financière ou économique dont dispose un ministère fédéral, une direction de l'administration publique fédérale ou un établissement public, et qui est nécessaire à l'exécution de son mandat. Certains renseignements ne peuvent être divulgués au DPB si cette divulgation est restreinte par une autre loi du Parlement, par la *Loi sur l'accès à l'information* et son annexe ou si les renseignements sont contenus

dans un document confidentiel du Conseil privé de la Reine et ne se trouvent pas ailleurs.

La surveillance du DPB se faisait par l'entremise du bibliothécaire parlementaire et du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement, et cela constituait une préoccupation depuis la nomination du premier DPB en 2008. Par exemple, la relation entre le DPB et le bibliothécaire parlementaire et le Parlement en général n'était pas idéale, car le DPB n'était pas vraiment indépendant et n'avait pas la capacité de mettre en œuvre des processus et des politiques pour soutenir efficacement les parlementaires. Néanmoins, divers rapports ont été publiés par le DPB, à la fois de manière proactive et sur la base des demandes reçues des parlementaires et des comités parlementaires demandant une analyse.

2. Historique du mandat du DPB de 2017 à aujourd'hui

Pour répondre à certaines préoccupations concernant l'indépendance et la surveillance, l'indépendance du DPB et de son bureau ont été rehaussées par l'entremise de modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada* en 2017⁴ par la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*⁵. Ces dispositions sont entrées en vigueur par proclamation le 21 septembre 2017⁶. Ces changements ont fait du DPB un véritable agent du Parlement avec une surveillance par les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, comme c'est le cas pour les autres agents du Parlement qui sont régis par la *Loi sur le Parlement du Canada*⁷. Certains de ces changements apportés en 2017 seront soulignés ci-dessous.

2.1. Mandat d'évaluation du coût financier des mesures proposées en campagne électorale

L'un des principaux changements apportés lors de la création du BDPB en 2017 a été un nouveau mandat pour le DPB d'évaluer, à la demande d'un parti politique ou d'un député indépendant, le coût financier des mesures proposées en vue d'une élection générale. Pour les élections à date fixe prévues par la *Loi électorale du Canada*, ce nouveau mandat commence le 120^e jour précédant la date de l'élection; pour les autres élections, le mandat commence à la dissolution du Parlement⁸. Dans le cadre de ce mandat, le BDPB a évalué le coût financier des propositions faites pour l'élection générale à date fixe de 2019 et pour celle de 2021.

Pour aider le BDPB à évaluer le coût financier d'une mesure proposée en campagne électorale, le DPB peut demander l'assistance des ministères si une entente a été conclue entre le sous-ministre et le DPB. Pour obtenir cet

accord, le DPB doit d'abord demander cette assistance au ministre responsable⁹.

Les autres dispositions liées à ce mandat couvrent le processus de réception des demandes et la publication du rapport subséquent d'évaluation des coûts. Par exemple, la demande doit être faite par le représentant autorisé du parti, doit être effectuée par écrit et doit contenir une description des détails pertinents et des objectifs de la mesure proposée¹⁰. La publication de l'évaluation des coûts a lieu seulement après que le représentant autorisé a informé le DPB que la mesure a été rendue publique.

2.2. Plan de travail

Le plan de travail annuel est un nouveau document préparé par le DPB qui doit inclure les critères visant la répartition des ressources en vue de l'exercice des différentes fonctions faisant partie de son mandat, la liste des questions qui revêtent une importance particulière à l'égard des finances ou de l'économie du pays, après consultation avec les présidents des deux chambres, et l'énoncé de la façon dont il a l'intention de prioriser les demandes de service provenant des comités parlementaires et des sénateurs et députés. Le plan de travail annuel pour l'exercice doit être soumis aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes avant le début de cet exercice et est déposé dans chaque Chambre par le Président respectif. Des mises à jour du plan de travail peuvent également être effectuées au cours de l'exercice et doivent être déposées par les présidents dans leur Chambre respective.

2.3. Mandat général

L'un des changements apportés au mandat général du DPB (c'est-à-dire son mandat original) était une disposition décrivant en détail les types de rapports qui pouvaient être préparés par le DPB sur une base discrétionnaire. Ceux-ci comprenaient les rapports analysant trois documents déposés ou émis par le ministre des Finances, soit le budget fédéral, les mises à jour économiques et budgétaires et les rapports sur la viabilité financière. D'autres rapports discrétionnaires comprennent les rapports sur les prévisions budgétaires du gouvernement et les rapports sur des questions qui revêtent une importance particulière à l'égard des finances ou de l'économie du pays qui sont mentionnées dans le plan de travail annuel¹¹.

La loi de 2006 ne précisait pas de rapports discrétionnaires particuliers. Le DPB avait plutôt le large mandat « de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale ».

En ce qui concerne les comités qui peuvent demander au DPB d'effectuer des recherches et des analyses sur des questions relatives aux finances ou à l'économie du pays, en plus des trois comités nommés dans la loi originale de 2006, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a été ajouté.

Comme dans la loi de 2006, un parlementaire ou un comité du Sénat ou de la Chambre des communes peut également demander au DPB d'évaluer le coût financier de toute mesure liée à une question relevant des domaines de compétence du Parlement, et un comité parlementaire peut demander une analyse des évaluations qui lui sont soumises.

Les changements apportés en 2017 n'accordent pas au DPB le pouvoir discrétionnaire de refuser les demandes faites par un parlementaire ou un comité, puisque la *Loi sur le Parlement du Canada* stipule que le DPB « doit » faire des recherches ou évaluer le coût financier¹². En pratique, le DPB a eu recours à la priorisation décrite dans le plan de travail annuel lorsqu'il a reçu plusieurs demandes et a, dans certains cas, publié des rapports sur une base discrétionnaire pour répondre aux demandes de parlementaires portant sur le même sujet.

Pour les demandes reçues d'un parlementaire ou d'un comité avant une élection générale, et si le Parlement est dissous avant qu'un rapport soit fourni au parlementaire ou au président du comité, le DPB doit cesser tout travail à l'égard de la demande¹³. Cette disposition précise le travail que le DPB peut effectuer pendant la période d'une élection générale et est semblable à la pratique en vigueur à la Bibliothèque du Parlement pendant la même période.

2.4. Accès aux renseignements

Un autre changement apporté en 2017 a été l'élargissement des pouvoirs d'accès aux renseignements du Bureau pour inclure toute information provenant d'un ministère du gouvernement fédéral, d'une direction de l'administration publique fédérale, d'un établissement public ou d'une société d'État¹⁴. Auparavant, le Bureau ne pouvait demander que des données financières ou économiques, et la liste des entités concernées ne comprenait pas les sociétés d'État. Ces demandes de renseignements sont adressées au ministre responsable du ministère, d'une direction de l'administration publique fédérale ou de l'établissement public ou au dirigeant de la société d'État.

En outre, la liste des exceptions pour lesquelles l'accès du DPB était restreint a été élargie pour inclure les renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat ou du notaire ou le privilège relatif au litige¹⁵.

Si une entité omet de fournir des renseignements au DPB, ce dernier peut porter ce fait à la connaissance du Président du Sénat et du Président de la Chambre des communes ou de tout comité parlementaire compétent du

Sénat, de la Chambre des communes ou des deux chambres du Parlement. Des mesures peuvent alors être prises par les présidents ou le comité approprié. Avant la modification de 2017, le DPB pouvait aviser les présidents du Comité permanent des finances nationales du Sénat, du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes pour que ces comités demandent le document ou les dossiers pertinents auprès de l'entité¹⁶.

Le pouvoir actuel du DPB d'informer les présidents du Sénat et de la Chambre des communes lorsqu'une entité refuse de fournir des informations n'a jamais été utilisé, mais le DPB s'attend à ce que les présidents l'aident à obtenir l'accès aux renseignements dont il a besoin pour fournir une analyse pertinente à l'appui du Sénat et de la Chambre des communes.

2.5. Coopération avec la Bibliothèque du Parlement

Le bibliothécaire parlementaire et le DPB fournissent des services semblables, mais complémentaires, aux parlementaires et aux comités parlementaires en matière de recherche et d'analyse. En 2017, une nouvelle disposition a été ajoutée pour éviter toute duplication inutile des ressources et des services. Par exemple, l'une ou l'autre entité peut recevoir des demandes d'analyse du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement, et des politiques ont été instaurées par la Bibliothèque et le BDPB afin de garantir que le bibliothécaire analyse les propositions dont le dépôt et la présentation sont envisagés, tandis que le DPB analyse uniquement les projets de loi déposés au Parlement. Cela est d'ailleurs conforme à l'esprit de la première lecture de la *Loi fédérale sur la responsabilité* à la Chambre des communes¹⁷.

En ce qui concerne les ressources, le bibliothécaire parlementaire et le DPB partagent la technologie de l'information de base et les services de rémunération et de sécurité, tout en préservant la confidentialité des demandes formulées par les parlementaires et les comités.

Enjeux pour les parlementaires

La section suivante énonce les problèmes particuliers survenus au cours du double mandat du DPB.

3. Accès aux renseignements

L'un des pouvoirs essentiels du DPB est sa capacité d'obliger, à quelques exceptions près, les ministères, les directions de l'administration publique fédérale, les établissements publics ou les sociétés d'État à divulguer des renseignements. Cependant, l'accès aux renseignements sur les contribuables est interdit en raison des restrictions imposées sur la divulgation par l'Agence du revenu du Canada (ARC) dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹⁸. Comme solution potentielle, le DPB a pris des dispositions avec Statistique Canada pour l'accès à divers ensembles de données sur les contribuables provenant de leur Division de l'accès aux données par le biais du Centre fédéral de données de recherche. Dans d'autres cas, les données peuvent également être transférées de l'ARC à Statistique Canada pour que le DPB y ait accès. Pour assurer la sécurité et la confidentialité de l'information, les membres du personnel du DPB qui accèdent à ces données doivent être considérés comme des membres du personnel de Statistique Canada.

Le DPB a pu utiliser cet accès à Statistique Canada pour analyser les informations sur les contribuables dans le cadre de son mandat général et pour l'évaluation du coût des mesures proposées en période électorale lors des élections de 2019 et 2021. Par contre, d'autres entités sont en mesure d'accéder directement aux informations sur les contribuables. Par exemple, les ministères des Finances du Canada et de chacune des provinces (et territoires) peuvent accéder à ces renseignements aux fins de la formulation et de l'évaluation de la politique budgétaire¹⁹.

Dans un souci de transparence, toutes les demandes de renseignements adressées aux entités et les réponses reçues de celles-ci sont publiées sur le site Web du BDPB depuis la création du poste de DPB. Cependant, cette transparence entre en conflit avec la confidentialité qui doit être maintenue pendant la période d'évaluation des coûts des mesures proposées en campagne électorale pour empêcher la divulgation du contenu de ces mesures par des représentants autorisés. De plus, ces demandes d'information sont normalement adressées au ministre, et il est interdit au DPB de divulguer au ministre toute information relative à une mesure proposée en campagne électorale²⁰. Pour ces raisons, toutes les demandes de renseignements reçues pendant la période d'évaluation des coûts des mesures proposées pendant les périodes électorales de 2019 et 2021 ont été soumises au sous-ministre concerné, et le DPB ne les a pas publiées sur son

site Web. Toutefois, le contenu de ces demandes pourrait être divulgué au moyen d'une demande d'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'entité gouvernementale concernée qui a reçu la demande.

4. Assistance aux fins de l'évaluation des mesures proposées en campagne électorale

Le DPB a pris des dispositions avec divers ministères pendant les élections de 2019 et de 2021 pour fournir une assistance lors de l'évaluation des coûts des mesures proposées en période électorale. L'assistance comprenait le partage d'informations, l'examen de modèles et de méthodologies et la présentation d'une évaluation des coûts par le ministère. Ces accords ont été conclus avant l'élection et ont permis de répondre aux nombreuses demandes d'évaluation des coûts formulées par les représentants autorisés. Il existe une lacune dans la législation à savoir que le DPB ne peut conclure des accords qu'avec les ministères, puisque la loi n'inclut pas les directions de l'administration publique fédérale. Pour cette raison, nous n'avons pas été en mesure de conclure un accord avec l'ARC en 2019 et 2021.

De plus, la législation stipule que la ou le ministre doit autoriser son ministère à conclure un tel accord. Puisque les ministres sont eux-mêmes généralement candidats aux élections, il semble plus approprié de laisser cette décision entre les mains des sous-ministres afin d'éviter de placer les ministres dans en conflits d'intérêt, réel ou perçu.

5. Assistance aux fins du mandat général

Après le succès des accords entre le DPB et divers ministères pendant le mandat d'évaluation des mesures proposées en période électorale, il pourrait être utile de conclure d'autres accords d'assistance pour les périodes non électorales. Bien qu'il soit possible pour le DPB de conclure des ententes en vertu de son pouvoir général de passation de marchés, il a été difficile de conclure de tels accords d'assistance, sans doute en raison de l'absence d'une disposition précise dans la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Références

Bureau du directeur parlementaire du budget, *Évaluation du service d'estimation par le DPB du coût des promesses électorales avant la 44^e élection générale*, 25 novembre 2021. Consulté le 14 juillet 2022 sur le site Web du Bureau du directeur parlementaire du budget : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/ADM-2122-003-S--assessment-pbo-election-proposal-costing-service-44th-general-election--evaluation-service-estimation-dpb-cout-promesses-electorales-avant-44e-election-generale>.

Tim O'Neil, *Review of Canadian Federal Forecasting*, juin [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Organisation de coopération et de développement économiques, *Note d'information : Accès à l'information pour les institutions financières indépendantes*, 10 septembre 2020 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]. Consulté le 14 juillet 2022 sur le site Web de l'Organisation de coopération et de développement économiques : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-PBO-Network-Briefing-Note-Access-to-information-for-IFIs.pdf>.

- ¹ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1.
- ² *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9.
- ³ Tim O'Neil, *Review of Canadian Federal Forecasting*, juin 2005.
- ⁴ *Loi sur le Parlement du Canada*, articles 79.01 à 79.501.
- ⁵ Projet de loi C-44 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures, 1^{re} session, 42^e législature. Consulté le 14 juillet 2022 sur le site Web de LEGISinfo :
<https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-44/sanction-royal>.
- ⁶ TR/2017-53. Consulté le 14 juillet 2022 sur le site Web de la *Gazette du Canada* : <https://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2017/2017-10-04/html/si-tr53-fra.html>.
- ⁷ Andre Barnes, *Nomination des hauts fonctionnaires du Parlement*, Bibliothèque du Parlement, 19 août 2021. Consulté le 14 juillet 2022 sur le site Web de la Bibliothèque du Parlement :
https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/200921E?
- ⁸ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, article 79.21.
- ⁹ *Ibid.*, paragraphes 79.21(5) et (7).
- ¹⁰ *Ibid.*, paragraphes 79.21(1)-(16).
- ¹¹ *Ibid.*, article 79.2.
- ¹² *Ibid.*, alinéas 79.2(1)c)-f).
- ¹³ *Ibid.*, paragraphe 79.2(5).
- ¹⁴ *Ibid.*, article 79.4.
- ¹⁵ *Ibid.*, alinéa 79.4(2)b). Le secret professionnel des avocats et des notaires est un concept propre au droit civil du Québec et s'apparente au secret professionnel de l'avocat. Conformément à la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 8.2, le « secret professionnel de l'avocat et du notaire » s'applique au Québec, et le « secret professionnel de l'avocat » s'applique dans les autres provinces et dans les territoires.
- ¹⁶ Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement, *Procès-verbal*, 2^e session, 41^e législature, 26 mars 2015. Consulté le 14 juillet 2022 sur le site Web de la Chambre des communes :
<https://parl.ca/DocumentViewer/fr/41-2/BILL/reunion-4/proces-verbal>.
- ¹⁷ Projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, ch. 119 (version de la première lecture, 11 avril 2006). Consulté le 14 juillet 2022 sur le site Web de LEGISinfo :

<https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/39-1/projet-loi/C-2/premiere-lecture/page-164>.

¹⁸ *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), article 241.

¹⁹ *Ibid.*, sous-alinéa 241(4)d)(i).

²⁰ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, paragraphe 79.21(6).