



Plan Opérationnel décembre 2008

Le présent document contient des renseignements généraux sur le bureau du Directeur parlementaire du Budget (DPB), ses principes directeurs et ses objectifs pour ses deux premières années de fonctionnement, ainsi que le plan de travail et la distribution des ressources qui permettront d'atteindre ces objectifs.

1. Contexte

Un certain nombre de faits ont contribué à forger un consensus autour de la nécessité de rendre la planification financière et les opérations financières plus transparentes, de les soumettre à un examen plus approfondi et de resserrer la reddition de comptes à leur sujet, et ce, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Ces faits comprennent entre autres une série d'excédents budgétaires imprévus au gouvernement fédéral du Canada, des scandales comptables sur les marchés financiers internationaux, des dépassements de coûts très médiatisés lors de la réalisation de grands ouvrages publics et les nouvelles attentes des Canadiens en matière de transparence économique et budgétaire.

Le bureau du DPB entend s'attaquer à un problème fondamental de ses clients (les parlementaires), à savoir que *la manière dont le système budgétaire est présenté au Parlement, par crédits, offre une perspective limitée et correspond mal au processus décisionnel de l'État en matière budgétaire*. Aux termes de la Constitution, les parlementaires ont l'obligation fiduciaire d'examiner les projets de dépenses de l'État. De manière générale, les législatures ont par ailleurs un rôle important à jouer dans le processus budgétaire. Le bureau du DPB a été créé expressément pour appuyer le Parlement et les parlementaires sur ces deux plans. (Voir l'annexe A pour plus de détails.)

En décembre 2006, la *Loi fédérale sur la responsabilité* instituait le bureau du DPB par une modification de la *Loi sur le Parlement du Canada* (articles 79.1 à 79.5). En mars 2008, M. Kevin Page devenait le premier directeur parlementaire du budget. Le

Reddition de comptes : Comme l'a dit au Sénat le sénateur Donald Oliver, le directeur parlementaire du budget « est un mandataire indépendant relevant de la Bibliothèque du Parlement, et il rendra des comptes aux Présidents des deux Chambres ». Le 14 mars 2008, le leader du gouvernement à la Chambre aussi a dit clairement dans un communiqué de presse que le DPB relève des présidents des deux chambres et présente ses constatations aux comités nommés dans la *Loi sur le Parlement du Canada* et aux Canadiens.

Dans une lettre datée du 28 octobre 2008 adressée au bibliothécaire parlementaire, le Président du Sénat et le Président de la Chambre de la dernière législature contestent l'interprétation donnée ci-dessus et éventuellement le mode de fonctionnement du DPB. Ces questions doivent être résolues une fois pour toutes en consultation avec les parlementaires, lesquels doivent décider si le mandat du DPB peut vraiment être le mieux exécuté au moyen d'un modèle qui n'est ni ouvert, ni transparent, ni indépendant.

bureau du DPB a récemment réalisé une première consultation des parties intéressées et aborde maintenant le stade primitif de la phase opérationnelle de son mandat¹.

2. Mandat et énoncé de mission du DPB

Mandat :

Aux termes de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le DPB a pour 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. Le DPB fait, à la demande des comités, les recherches décrites dans la Loi² et produit des estimations du coût financier des mesures envisagées par le Parlement.

Énoncé de mission :

Le DPB aide le Parlement à surveiller l'usage que fait le gouvernement des fonds publics en assurant la transparence du budget et en encourageant un débat public éclairé et ce, pour faciliter l'adoption de saines politiques économiques et budgétaires.

3. Modèle opérationnel

Le modèle opérationnel de base du bureau du DPB décrit ci-dessous a été élaboré après une vaste consultation des parties intéressées. On aborde dans cette section les grands principes qui guident le fonctionnement du bureau, le mécanisme par lequel celui-ci obtient les informations et ses rapports avec les autres services de recherche de la Bibliothèque du Parlement (BDP) et du Bureau du vérificateur général (BVG).

Principes directeurs

Indépendance : Le DPB est neutre, objectif et non partisan.

Modèle de publication ouvert et transparent : Les analyses du DPB sont publiquement communiquées aux comités et aux parlementaires et accessibles à tous sur son site Internet public (www.parl.gc.ca/pbo-dpb).

Collaborations : Le DPB fait appel à des universitaires, des groupes de réflexion, des cabinets d'experts-conseils et d'autres spécialistes pour produire des analyses dignes de foi. Au besoin, les

¹ Durant l'été 2008, le DPB a consulté les sénateurs, les députés, les comités parlementaires, des cadres supérieurs en poste ou à la retraite, des groupes de réflexion, des universitaires et des homologues. Dans le cadre de cette consultation, des membres du bureau du DPB ont comparu devant le Comité sénatorial des finances nationales, le Comité permanent des comptes publics, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et le Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement. On trouvera de plus amples renseignements sur les résultats de cette consultation sur le site http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/DPB_Consultations_aupres_des_parties_interessees.pdf.

² Les comités des finances de la Chambre et du Sénat, le Comité des comptes publics et, par extension, le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

travaux feront l'objet d'un contrôle par les pairs pour garantir la qualité et la crédibilité des analyses.

Établissement des priorités en fonction de l'importance relative et de l'apport potentiel : Le DPB se donne un plan de recherche indépendant tout en répondant par ailleurs aux demandes d'information des parlementaires et des comités.

Les priorités seront établies en fonction de deux principes de base : l'importance relative et l'intérêt potentiel qui sont définis ci-après :

1) **Importance relative** : 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 canadienne³.

2) **Intérêt potentiel** : 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 peuvent⁴ :

- (i) resserrer la discipline financière;
- (ii) mieux distribuer les ressources de l'État en fonction des priorités;
- (iii) améliorer l'efficacité opérationnelle.

Ces critères sont à la base du cadre des résultats du DPB et sont abordés plus en détail à la section 6 (à la rubrique Objectifs de portée générale).

Des deux principes, c'est celui de l'importance relative qui est prépondérant dans l'établissement des priorités. Une fois l'importance relative d'un projet ou d'une demande établie, le DPB détermine si son analyse est susceptible de promouvoir l'adoption de saines politiques et pratiques budgétaires.

Parmi les demandes où le montant en cause est jugé suffisamment important et qui peuvent favoriser l'adoption de saines politiques, la priorité est accordée à celles qui font l'objet d'un consensus parmi les membres du comité concerné, suivies des demandes individuelles émanant de députés.

³ Dans le cas des dépenses publiques, les dépenses de programme annuelles courantes totalisent approximativement 200 milliards de dollars, tandis que l'économie canadienne génère 1,5 billion de dollars annuellement. La question de l'importance relative consiste donc à déterminer si un projet ou une demande de fonds représente un montant important par rapport à ces totaux. À titre de comparaison, le Secrétaire du Conseil du Trésor se sert des directives quantitatives et qualitatives du Manuel de l'ICCA pour déterminer l'importance d'une dépense. Dans l'ensemble, une dépense est « importante » si elle représente au moins 0,5 à 2 p. 100 des dépenses totales, soit un minimum de l'ordre de 1 à 4 milliards de dollars, mais des considérations qualitatives peuvent ramener le seuil plus bas, autour de 500 millions de dollars (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/accstd/mat-imp1-fra.asp).

⁴ Durant le processus de consultation, les parlementaires ont dit à plusieurs reprises qu'ils avaient besoin de mieux comprendre le budget et le processus budgétaire, qui leur paraissent assez obscurs, pour bien exercer leur fonction de surveillance.

Un groupe consultatif contribuera à orienter le plan de recherche et les priorités en matière de politiques.

Accès à l'information

Le DPB a rédigé et proposé un Protocole d'information qu'il a soumis au Bureau du Conseil privé. Le processus s'appuie sur les dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada* pour assurer au DPB un accès gratuit en temps opportun aux renseignements que détiennent les ministères et organismes publics fédéraux, tout en garantissant à ceux-ci la clarté, la prévisibilité et la transparence des études faites par le DPB. On trouvera de plus amples détails à ce sujet à l'Annexe B.

Rapports avec les services offerts par la Bibliothèque du Parlement (BDP) et le Bureau du vérificateur général (BVG)

Le DPB et le Service d'information et de recherche parlementaires (SIRP) de la BDP offrent des services distincts, mais complémentaires, au Parlement.

- Le SIRP continuera de fournir de précieux services de recherche et d'analyse : réponses aux demandes individuelles émanant des députés, rédaction des rapports des comités et travaux de recherche occasionnels.
- Le DPB fournira des analyses économiques, budgétaires et financières indépendantes au Parlement et aux parlementaires, de même qu'aux comités intéressés, sur demande. Il publiera ses rapports sur Internet pour les mettre à la disposition des parlementaires et de la population en général, avec examen par les pairs au besoin. Il aura recours au protocole d'obtention de l'information pour voir à ce que ses analyses s'appuient sur des données fiables et pertinentes fournies par les ministères et organismes publics fédéraux.
- Le budget et les ressources du DPB sont présentés avec ceux de la BDP.

Comme dans le cas du SIRP, le BVG et le DPB ont des missions distinctes, mais complémentaires :

- Le BVG donne un avis rétrospectif sur les Comptes publics et est source d'assurance. Le travail du DPB, par contre, est surtout prospectif, à l'appui des décisions du Parlement.

4. Organisation interne

Le bureau du DPB compte deux divisions, la *Division de l'analyse économique et financière* et la *Division de l'analyse des revenus et des dépenses*, dirigées chacune par un directeur parlementaire du budget adjoint. Les deux divisions contribuent à la mission du DPB : informer les parlementaires et améliorer la transparence du budget. La figure 2 contient l'organigramme.

La Division de l'analyse économique et financière est chargée des analyses et projections économiques et financières et des évaluations des risques. Ses travaux font largement appel à des

modèles économétriques et statistiques et à des recherches de plus vaste portée sur la politique macroéconomique et la politique budgétaire.

La Division de l'analyse des revenus et des dépenses analyse les coûts et les budgets des programmes, évalue les systèmes budgétaires et produit des estimations du coût des mesures législatives envisagées. Ses travaux exigent des analyses financières et des contrôles des faits et chiffres⁵ et exigent des analyses de cas et l'élaboration de méthodes de calcul des coûts.

5. Produits et services

Le DPB offre trois produits et services de base : recherches sur demande des comités, produits réguliers et recherche libre.

Comités : À la demande des comités et des parlementaires, le DPB effectue des analyses, brèves ou en profondeur, des grands enjeux de la politique publique.

Produits réguliers : Les produits analytiques sont divisés en trois grandes catégories :

1. Fiches de renseignements : information succincte, au plus deux pages.
2. Notes d'information : analyse un peu plus détaillée, au plus cinq pages.
3. Travaux libres d'analyse économique et financière et de recherche (documents de travail) : analyses techniques, faisant appel à l'occasion à des spécialistes de l'extérieur et généralement soumises à un examen par les pairs pour garantir la rigueur de la méthodologie et des résultats.

La Division de l'analyse économique et financière publiera des mises à jour économiques et financières tous les trimestres, ainsi que des documents de fond sur des questions d'actualité, notamment des analyses pré - et postbudgétaires de l'évolution de la conjoncture économique et budgétaire.

La Division de l'analyse des revenus et des dépenses produira des analyses régulières des crédits parlementaires et du processus de décision du gouvernement en matière budgétaire. Elle publiera aussi des rapports de fond sur les pratiques exemplaires, la transparence en matière budgétaire, la gestion des dépenses, les déclarations financières et les opérations gouvernementales.

Recherche libre :

Le DPB a l'intention de contribuer, sur le fond, au débat sur les questions économiques, financières et budgétaires dans les années à venir. Il offrira donc aux parlementaires des avis neutres et objectifs sur les questions dont est saisi le Parlement et ce, au moyen d'une analyse rigoureuse instructive répondant aux préoccupations des parlementaires quant à la transparence du processus budgétaire. On trouvera à l'encadré 1 une liste partielle des sujets qui pourront être étudiés.

⁵ Le contrôle des faits et chiffres exige l'analyse et la validation des hypothèses économiques, financières, commerciales, opérationnelles et stratégiques. Il permet de confirmer tous les faits importants avant la prise de décisions.

Encadré 1 : Sujets potentiels des recherches libres du DPB

Pratiques exemplaires en matière de prévisions économiques et financières

- Analyse des résultats du Canada dans le contexte international sur le plan de l'établissement de prévisions.
- Emploi de modèles et techniques de prévision avancés et nouveaux (comme les tableaux en éventail).
- Évaluation des objectifs de la politique budgétaire du Canada et comparaisons internationales.
- Étude du rôle et des résultats des divers services du budget d'autres assemblées législatives.

Analyse économique et financière et évaluation du risque

- Compréhension de la sensibilité des variables économiques et financières à l'évolution des cours des marchandises et de la valeur du dollar canadien.
- Étude des disparités au niveau du revenu personnel et du revenu régional et de leurs répercussions sur les recettes fiscales et les paiements de péréquation.
- Analyse de l'orientation de la politique budgétaire du Canada (expansionniste, neutre ou tendant à la contraction) et des soldes budgétaires corrigés des variations cycliques.
- Évolution des principaux facteurs de l'élasticité des revenus (comme l'impôt sur le revenu des particuliers).

Performance économique et productivité

- Politiques économiques et croissance : études de cas à l'étranger.
- Comparaison de la nature des prélèvements : mesures fiscales ciblées et mesures d'application générale.
- Répercussions économiques des dépenses au titre des infrastructures.
- Les conséquences du vieillissement de la population sur la croissance économique et sur les revenus fiscaux et les obligations de dépenses de l'État.

Environnement et économie

- Mesures prises au niveau international pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (avantages comparatifs des mécanismes de plafonnement et d'échange et de l'imposition d'une taxe sur le carbone).

Pratiques budgétaires des pouvoirs publics

- Perspective internationale sur le système de gestion des dépenses.
- Analyse des normes et pratiques en matière budgétaire.
- Pratiques exemplaires en matière de marchés publics.
- Études des tendances de la rémunération dans la fonction publique.
- Évaluation des dépenses de fin d'exercice et de la péremption des ressources financières.

Pour brosser un tableau clair et complet de la situation, le DPB doit pouvoir, comme il est précisé dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*, offrir aux parlementaires une analyse objective de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale. Ce tableau doit comprendre en outre l'analyse financière des programmes, courants et envisagés, qui peuvent avoir des conséquences relativement importantes sur les finances du pays, de manière que les parlementaires disposent des informations dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées et s'acquitter de leurs responsabilités fiduciaires en matière de surveillance financière.

6. Mesure des résultats

On trouvera ci-dessous le cadre d'évaluation des résultats, notamment les indicateurs de rendement et les objectifs de portée générale permettant de mesurer le rendement et une description du cadre redditionnel.

Cadre des résultats

La figure 3 de l'annexe présente le cadre des résultats. Le diagramme indique le parcours, du point de départ aux intrants et à l'établissement des priorités, puis aux résultats et enfin à la reddition de comptes. Les quatre premiers éléments ont été abordés plus haut; la présente section porte sur les résultats et la reddition de comptes.

Le DPB se sert de deux mesures du rendement : les objectifs de portée générale et les indicateurs de rendement.

Objectifs de portée générale : Les objectifs du DPB se fondent sur les pratiques exemplaires en matière de gestion des dépenses publiques établies par Allen Schick de l'Université du Maryland, antérieurement au Congressional Research Service et au Brookings Institute.

Discipline budgétaire globale : Les prévisions économiques et budgétaires du gouvernement tiennent-elles suffisamment compte des risques et sont-elles relativement exactes? Le gouvernement tient-il suffisamment compte dans sa planification des tendances économiques, démographiques et sociales à long terme?

Efficience allocative : Les dépenses gouvernementales sont-elles étroitement liées aux priorités politiques énoncées et aux résultats escomptés? Les nouvelles dépenses tiennent-elles compte des programmes existants et de leur efficacité?

Efficience opérationnelle : Les dépenses gouvernementales et la mise en œuvre des décisions sont-elles basées sur des analyses de rentabilisation solides qui reflètent une diligence raisonnable et des pratiques exemplaires d'optimisation des ressources, les politiques du Conseil du Trésor et les affirmations du gouvernement?

Indicateurs de rendement : S'inspirant des directives de l'OCDE⁶, le DPB se servira des trois indicateurs de rendement suivants pour contribuer à la mise en œuvre de politiques économiques, budgétaires et financières sûres :

- 1) promouvoir une meilleure compréhension du processus budgétaire de la part du Parlement et de la population en général, et faciliter le dialogue;
- 2) améliorer la transparence du budget;
- 3) améliorer les pratiques d'établissement du budget.

7. Distribution des ressources

La *Loi fédérale sur la responsabilité* confie au DPB un vaste mandat : fournir aux parlementaires des analyses de questions économiques et financières complexes. Le DPB dispose pour cela de ressources limitées (1,8 million de dollars en 2008-2009 et 2,8 millions de dollars en 2009-2010) qu'il devra allouer de manière avisée. Plus précisément, compte tenu du grand nombre des questions économiques et financières à analyser et d'un retard grandissant des analyses de coûts des mesures proposées, le DPB doit régler trois problèmes dans l'immédiat :

- I. établir un mécanisme d'établissement des priorités parmi les demandes d'information;
- II. recruter et conserver du personnel hautement qualifié;
- III. conserver des ressources financières suffisantes pour faire appel à des experts-conseils lorsque la nature des travaux l'exige.

Dans le premier cas, aux termes de la *Loi sur le Parlement du Canada*, de nombreux comités peuvent demander au DPB des travaux analytiques⁷. En outre, les députés et les sénateurs aussi peuvent demander des travaux de ce type⁸. Il faudra obligatoirement effectuer un triage dans les demandes à mesure que leur nombre augmentera. Ainsi, les rapports analytiques pourraient être différés selon la taille de l'arriéré, l'importance des projets en cours et les ressources dont on dispose.

Deuxièmement, le DPB doit fournir, « de façon indépendante, des analyses⁹ », ce qui veut dire qu'il doit travailler indépendamment des ministères et, parfois, du personnel de la BDP. Plus précisément, si le personnel de la BDP est chargé de rédiger des rapports *pour le compte* des comités, le DPB rédige des rapports *à l'intention* des comités sur la base d'un modèle de fonctionnement ouvert et transparent. Le DPB travaillera avec les ministères sur les questions de collecte de données, par exemple, et il pourrait au besoin leur soumettre des rapports provisoires à des fins de vérification des faits, mais toute l'analyse sera effectuée à l'interne, sauf dans des cas particuliers où il est justifié de faire appel à des experts-conseils. Il sera ainsi en mesure de

⁶ Report on Budget Best Practices, OCDE (2001)

⁷ *Loi sur le Parlement du Canada*, alinéas 79.2 a) à d)

⁸ *Loi sur le Parlement du Canada*, alinéa 79.2 d)

⁹ *Loi sur le Parlement du Canada*, article 79.2.

respecter les termes de son mandat et de fournir des conseils aux parlementaires de manière non partisane, ouverte et transparente.

La spécificité des analyses financières et économiques réalisées au bureau du DPB est telle que le personnel du DPB doit posséder des grades élevés (M.A., M.Sc., M.B.A. ou D.) et des titres professionnels (CA, CGA, CFA) en économie, économétrie, comptabilité, finances et analyse financière ainsi qu'une expérience pertinente dans le secteur public ou le secteur privé. Ainsi, les rapports fournis au Parlement et à la population seront clairs, concluants et instructifs, et aideront utilement les parlementaires à analyser les finances publiques et à prendre des décisions éclairées relativement aux grandes dépenses.

Le DPB va devoir grossir progressivement pour atteindre sa taille minimale de 17 à 20 personnes, soit le double de son effectif actuel, avec l'apport d'étudiants de deuxième ou troisième cycle universitaire travaillant à temps partiel. Ces chiffres de base reposent sur le mandat fondamental du DPB, à savoir effectuer, de manière indépendante, des analyses de la situation économique et financière et des prévisions budgétaires (les dépenses prévues) de l'État, et estimer le coût financier de toute mesure envisagée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Troisièmement, comme il est dit dans la *Loi sur le Parlement du Canada*¹⁰, le DPB peut retenir les services d'experts-conseils. Compte tenu de la taille relativement petite de l'organisation, il faudra nécessairement à l'occasion faire appel à des experts-conseils, qui pourront aussi étudier en détail les travaux du DPB et en attester la qualité.

Ressources financières

Deux facteurs vont influencer sur les besoins financiers du DPB. Premièrement, une fois le bureau du DPB pleinement opérationnel, il aura besoin, pour se donner un modèle de publication ouvert et transparent comme le veut son mandat, de ressources additionnelles en technologies de l'information et des communications pour que les rapports fournis aux parlementaires et aux comités soient accessibles à toutes les parties intéressées, y compris la population en général.

Deuxièmement, compte tenu du vaste éventail des questions sur lesquelles le DPB sera consulté et vu la taille relativement petite de son organisation, il lui faudra à l'occasion faire appel à des experts-conseils et établir des partenariats avec des universitaires et des groupes de réflexion dans des domaines comme les sciences actuarielles, la modélisation économique et la politique environnementale, faute de quoi certaines analyses mettront du temps à aboutir et de nombreux projets pâtiront de l'absence de sources externes compétentes. Les coûts associés au recours à des experts-conseils comprennent les honoraires de ces experts de même que les frais de déplacement engagés pour rencontrer ces experts, au Canada et à l'étranger. Cette catégorie de dépenses n'avait pas été prévue initialement puisque la BDP fait rarement appel à des experts-conseils et que dans ces cas, le coût de leurs services est assumé par le comité concerné.

Une des caractéristiques particulières du bureau du DPB tient au haut niveau de spécialisation des membres de l'organisation. Pour maintenir un tel niveau de compétence dans les domaines de l'analyse économique et financière et de la consultation en matière de politique publique, il faudra

¹⁰ *Loi sur le Parlement du Canada*, paragraphe 79.5 (2).

prévoir des ressources pour que le personnel puisse participer et assister à des conférences et suivre des cours.

Tableau 1 : Budget du DPB

	2008-2009	2009-2010
Allocation budgétaire	1 851 000	2 800 000
Dépenses totales	1 851 000	2 800 000
Traitements	1 044 000	2 001 000
Avantages sociaux	167 400	350 175
Dépenses non salariales (notamment :) :	639 600	448 825
Logiciels	50 000	25 000
Frais de déplacement	50 000	50 000
Télécommunications	20 000	15 000
Dépenses d'imprimerie	10 000	5 000
Formation, colloques et conférences*	30 000	40 000
Services informatiques	75 000	50 000
Autres services professionnels*	269 600	243 325
Matériel et pièces d'ordinateur	50 000	0
Frais de bureau et autres dépenses connexes	16 000	0
Autres services	46 000	0
Frais de représentation	6 000	7 500
Fournitures de bureau	10 000	12 000
Divers	6 000	0
Livres	1 000	1 000
Solde du budget de fonctionnement	0	0

* Les coûts du régime d'avantages sociaux des salariés étant plus élevés que prévu, les allocations budgétaires annuelles destinées à ces postes devraient diminuer en 2009-2010.

8. Plan d'action et calendrier

Le DPB doit avoir des objectifs clairs pour produire des résultats dès les premiers stades de son entrée en activité. On trouvera ci-dessous une idée des priorités opérationnelles à court terme.

Le DPB se concentrera sur trois objectifs pour 2008-2009 :

- 1) Établir clairement le cadre des opérations du DPB (modèle opérationnel; protocole d'obtention de l'information des ministères; programme de recherche; modélisation financière).
- 2) Étoffer l'équipe par voie de concours pour recruter davantage de gestionnaires et d'analystes de qualité.
- 3) Produire une série initiale de documents, notamment :

- l'actualisation des perspectives économiques et financières avant la prochaine Mise à jour économique et financière et le budget fédéral;
- une estimation du coût de la mission en Afghanistan;
- un examen du modèle de financement d'Affaires indiennes et du Nord mettant l'accent sur les dépenses d'investissement consacrées aux écoles.

D'ici la fin de 2009-2010, le DPB prévoit :

- renforcer ses opérations et son modèle opérationnel;
- établir et publier son plan de recherche;
- constituer un groupe consultatif;
- s'associer à des experts-conseils pour produire des documents de recherche et organiser une conférence de recherche.

Texte rédigé par: Roger Soler et Stephen Tapp, avec la participation de l'équipe du DPB.

Annexe A: La façon dont le Parlement appréhende le système budgétaire, par la voie de l'étude des crédits, par comparaison avec le processus budgétaire du gouvernement

Trois grandes raisons expliquent en quoi la façon dont le Parlement appréhende le système budgétaire, par la voie de l'étude des crédits, donne à celui-ci une vue limitée de la question sans grand rapport avec le processus décisionnel du gouvernement en matière budgétaire :

1. Si les *prévisions économiques* du gouvernement sont devenues plus transparentes, on ne peut pas en dire autant du lien entre l'économie et le cadre financier, par la voie des revenus (*prévisions financières*).
2. Les décisions budgétaires du gouvernement dépendent des politiques et des enjeux de l'heure et reposent sur la *comptabilité d'exercice*. En revanche, les prévisions budgétaires/crédits soumis au Parlement sont agrégés par ministère et reposent sur la *comptabilité de caisse*. Cela crée d'importants problèmes de transparence financière.
3. Les divers processus qui constituent le système budgétaire de l'État ne sont pas visibles pour les parlementaires et les liens entre ces processus et les prévisions budgétaires/crédits sont pauvres et difficiles à distinguer.

Si le Parlement et les parlementaires ont une perception peu claire du processus budgétaire (voir la figure 1), les obligations fiduciaires que leur imposent la Constitution, les normes et les pratiques exemplaires sont beaucoup plus nettes. De grandes organisations comme l'OCDE, le FMI, la Brookings Institution et le Projet budgétaire international guident les législatures sur les pratiques budgétaires favorisant une meilleure reddition de comptes de la part du gouvernement. Les parlementaires ont besoin d'aide et d'information pour voter en toute connaissance de cause, problème fondamental qui a été soulevé par les parlementaires durant nos consultations.

Le but du DPB c'est de rendre les budgets plus transparents pour les parlementaires. Il faut pour cela fournir aux parlementaires, de manière systématique et en temps voulu des analyses économiques et financières pertinentes et sous une forme compréhensible.

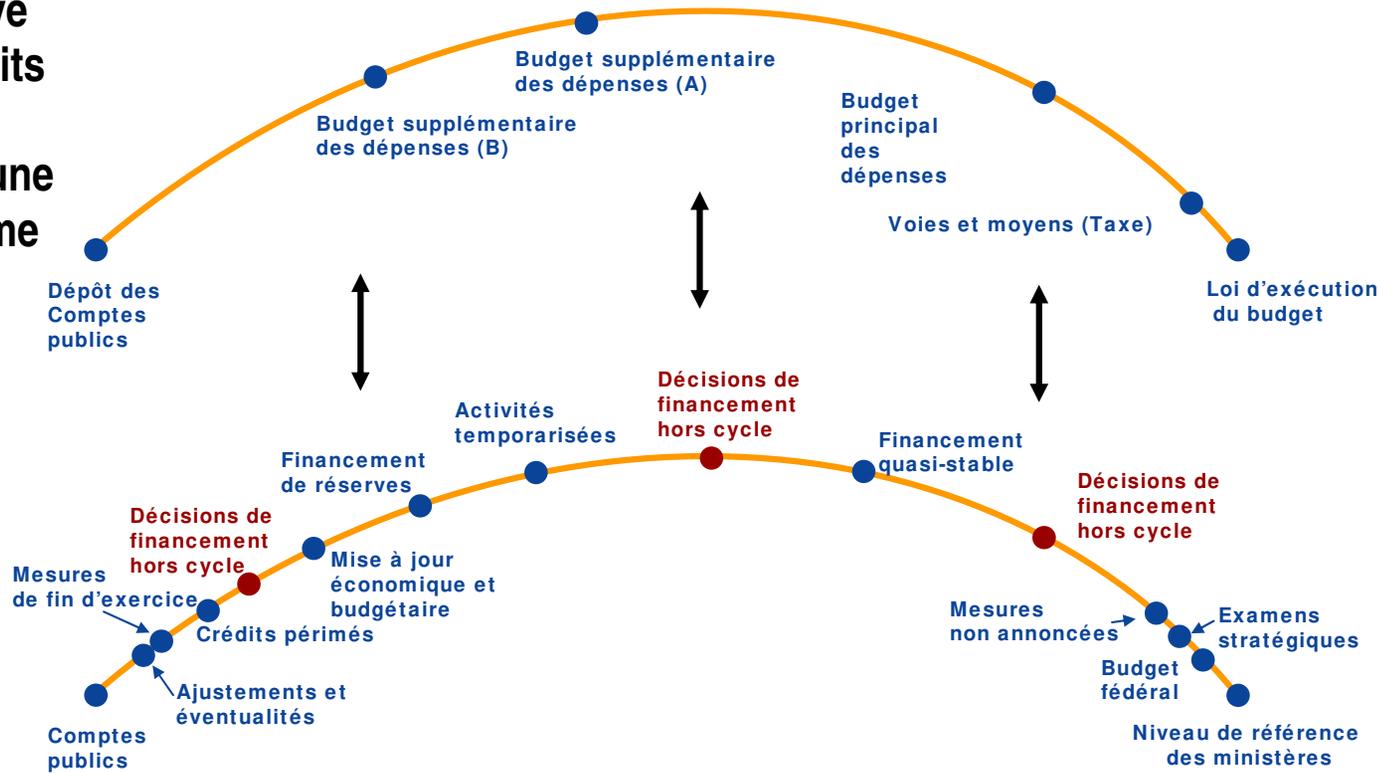
Pratiques exemplaires des législatures en matière de budgets

- 1) Le Parlement doit avoir une assurance raisonnable que la diligence requise a été exercée dans les propositions de dépenses contenues dans le budget et les prévisions.
- 2) Le Parlement doit avoir l'assurance que les projections budgétaires sont raisonnables et tiennent compte de tous les risques identifiables.
- 3) Le Parlement doit disposer d'une information à jour présentée d'une manière facile à analyser.
- 4) Le processus de crédits parlementaires doit refléter les prévisions budgétaires réelles.
- 5) Il importe de faire preuve de diligence raisonnable et d'analyser les pressions budgétaires hors cycle.
- 6) Le Parlement doit posséder des informations sur la source des revenus qui permettent les dépenses des ministères.
- 7) Le Parlement a besoin d'informations précises et à jour sur la façon dont les dépenses des ministères respectent les pouvoirs et les politiques du Conseil du Trésor.
- 8) Pour assurer un vote éclairé des crédits, le Parlement doit analyser le caractère raisonnable des demandes des ministères.
- 9) Il importerait de dévoiler l'incidence de toute décision gouvernementale ou de toute autre circonstance qui pourrait avoir un effet tangible sur le budget.

Relier les crédits au budget

Ayant une perspective d'allocation des crédits parlementaires, le Parlement a parfois une vue limitée du système budgétaire

Dans les faits, le processus décisionnel du budget diffère de la perception du Parlement



- **Objet**

Le droit de contrôle du Parlement sur les deniers publics émane de la constitution du Canada si bien qu'aucun impôt ne peut être levé ni aucun paiement versé sans son consentement. Le poste du directeur parlementaire du budget (DPB) a été créé pour renforcer le droit de regard du Parlement sur les fonds publics en lui confiant le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses indépendantes de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale (mandat énoncé dans la *Loi sur le Parlement du Canada* et résumé à l'Annexe B1). Pour s'acquitter de ce mandat, le DPB a le droit de prendre connaissance gratuitement et en temps opportun de toutes données financières ou économiques qui sont en la possession des ministères et nécessaires à l'exercice de son mandat.

Le protocole d'information a pour objet de définir une marche à suivre claire et rigoureuse qui assure à l'échelle de l'administration fédérale uniformité, efficacité et transparence dans le traitement des demandes d'information que le DPB adresse aux ministères. En servant de fondement aux relations à long terme entre lui et les ministères, il permettra au DPB d'obtenir en temps utile l'information qu'il lui faut pour s'acquitter de son mandat tout en allourdissant au minimum leur tâche par la présentation de demandes aussi claires et prévisibles que possible.

- **Principes et lignes directrices**

1. Transparence

Aux termes de la Loi, le DPB présente ses demandes d'information à l'administrateur général d'un ministère ou à la personne désignée par lui. Voir à l'annexe B2 le spécimen de demande d'information.

En règle générale, le DPB indique dans sa demande l'information qu'il recherche ainsi que l'objectif de sa requête et le lien qu'elle a avec son mandat. C'est un moyen de consignation qui donne aussi le nom de l'agent à contacter au bureau du DPB et le délai de réponse.

Certaines demandes sont systématiques comme celles qui reviennent à tous les mois, les trimestres ou les ans en liaison avec la publication de données économiques ou le cycle du budget fédéral et du budget des dépenses. Le DPB cherche à en augmenter la prévisibilité en indiquant provisoirement aux ministères le délai de réponse suivant.

Les ministères accusent réception des demandes d'information du DPB.¹¹ Suivant son modèle opérationnel, le DPB communiquera ses résultats de manière ouverte et transparente. C'est

¹¹ Le Bureau du Conseil privé (BCP) demande aux ministères de consigner les renseignements suivants :

- numéro de la demande du DPB;
- personne à contacter au bureau du DPB;

pourquoi il rendra publics ses rapports et les analyses qu'ils contiennent en les présentant de vive voix ou par écrit au comité parlementaire et(ou) en les affichant sur son site internet. Il publiera aussi sur son site internet son plan de travail et les demandes d'information qu'il adresse aux ministères.

2. Portée

Le DPB peut demander toutes les données économiques et financières dont il a besoin pour accomplir son mandat à trois exceptions près : primo, les renseignements personnels, dont la communication est restreinte par l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*; secundo, les renseignements dont la communication est restreinte par l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou une disposition figurant à l'annexe II de cette loi (alinéa 79.3 (2)(a) de la *Loi sur le Parlement du Canada*); tertio, les renseignements jugés secrets du cabinet aux termes du paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* (alinéa 79.3 (2)(b) de la *Loi sur le Parlement du Canada*). Cependant, si un secret du cabinet figure dans un document autre qu'un document confidentiel du Conseil privé au sens de l'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information*, il doit être communiqué au DPB.

3. Délais

La demande d'information est classée à priorité *urgente*, *normale* ou *faible*. Elle donne un délai de réponse qui dépend de son envergure et des ressources du ministère. À titre indicatif, une demande *urgente* liée au cycle du budget fédéral ou du budget des dépenses, par exemple, pourrait comporter un délai de 24 à 48 heures, une demande *normale* de renseignements aisément accessibles, un délai de cinq jours ouvrables, et une demande à *faible priorité*, un délai de 30 jours civils.¹²

Si le ministère estime ne pas pouvoir accéder à la demande d'information du DPB, il en avise par écrit le BCP et son Secrétariat de liaison de politique macroéconomique aussitôt que possible, mais avant le délai de réponse indiquée dans la demande. Ce faisant, il précise les motifs de son refus et propose une solution de rechange réaliste ou un sous-ensemble des renseignements pouvant raisonnablement être communiqué au DPB dans le délai imparti.

-
- source d'information au ministère;
 - temps mis à fournir l'information;
 - raisons du retard (le cas échéant);
 - mesures prises pour réduire le retard au minimum.

Au nom de l'uniformité à l'échelle de l'administration fédérale, le BCP prie les ministères d'informer par écrit son Secrétariat de liaison de politique macroéconomique de la réception d'une demande du DPB. Il les prie aussi de le tenir au courant de l'état d'avancement des réponses. Dans les cas complexes, il peut jouer un rôle de coordination dans la préparation de la réponse et parfois demander à voir l'information avant sa communication au DPB.

¹² À titre comparatif, le bureau de la vérificatrice générale s'attend à ce que des renseignements aisément accessibles lui soient communiqués dans les cinq jours ouvrables suivant la demande. Voir *L'accès à l'information de l'entité par le bureau de la vérificatrice générale* sur http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/meth_gde_f_30864.html

4. *Coût*

Aux termes de la loi, l'information est communiquée gratuitement au DPB. Par ailleurs, les ministères ne sont pas censés engager de lourds frais pour recueillir ou communiquer l'information.

5. *Recours du DPB en cas de refus de communication*

Comme il est d'usage avec le bureau de la vérificatrice générale, si le DPB se voit refuser l'accès à l'information qu'il demande — ou si le ministère met un temps déraisonnable à la lui communiquer, ce qui revient à un refus de communication —, il en fait rapport au Parlement.

Quand le ministère refuse de lui communiquer l'information parce qu'il s'agit selon lui d'un secret du cabinet, le DPB peut demander au greffier du Conseil privé de confirmer cette position par écrit.

En cas d'impasse ou en dernier ressort, le DPB se réserve un droit de recours devant la Cour fédérale du Canada.

Annexe B1 : Extraits de la *Loi sur le Parlement du Canada* modifiée par la *Loi fédérale sur la responsabilité de 2006 concernant le DPB*

Le poste de directeur parlementaire du budget a été créé par modification de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

79.2 Le directeur parlementaire du budget a pour mandat :

a) 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;**

b) à la demande de l'un ou l'autre des comités ci-après, de **faire des recherches** en ce qui touche **les finances et l'économie du pays :**

(i) le Comité permanent des finances nationales du Sénat ou, à défaut, le comité compétent du Sénat,

(ii) le Comité permanent des finances de la Chambre des communes ou, à défaut, le comité compétent de la Chambre des communes,

(iii) le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ou, à défaut, le comité compétent de la Chambre des communes;

c) à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, de faire des recherches en ce qui touche ces prévisions;

d) à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement, d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Accès aux données financières et économiques

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.**

Exception

(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).

Confidentialité

79.4 Le directeur parlementaire du budget — tout comme les personnes agissant en son nom ou sous son autorité — est tenu au secret en ce qui concerne les données financières ou économiques dont il prend connaissance au titre de l'article 79.3. Ces données peuvent toutefois être communiquées si la communication est essentielle pour l'exercice de son mandat et que les renseignements faisant l'objet de la communication ne sont pas ceux visés au paragraphe 13(1), à l'article 14, à l'un ou l'autre des alinéas 18a) à d), à l'article 18.1, à l'un ou l'autre des alinéas 20(1)b) à d) ou à l'article 20.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Contrats

79.5 (1) Le directeur parlementaire du budget peut, dans l'exercice de son mandat, conclure en sa qualité officielle des contrats, ententes ou autres arrangements.

Assistance technique

(2) Le directeur parlementaire du budget peut, dans l'exercice de son mandat, conclure en sa qualité officielle des contrats, ententes ou autres arrangements.

Annexe B2 : Exemple de demande d'information du DPB

1) Numéro de la demande	001
2) Nom du contact au DPB	Jane Doe (613-555-1234 ou doej@parl.gc.ca)
3) Type de demande	Récurrente (prochain délai de réponse : mai 2009) ou ponctuelle
4) Objectif du DPB	Le Comité des finances de la Chambre des communes a demandé une estimation du coût du projet de loi Y.
5) Lien avec le mandat	Analyser les tendances économiques, la situation financière du gouvernement et(ou) les prévisions budgétaires du gouvernement
6) Renseignements demandés	Précisions quant aux renseignements demandés
7) Priorité	<i>Urgente; normale; ou faible.</i>
8) Date d'envoi de la demande	1 ^{er} décembre 2008
9) Délai de réponse	8 décembre 2008

Nous vous remercions de l'attention que vous prêterez à cette affaire. Votre coopération est appréciée. Si vous avez besoin de clarifications sur une partie de cette demande, faites-le-nous savoir.

- Section 1 : Numéro de la demande.
- Section 2 : Nom de la personne à contacter au bureau du DPB au sujet de la demande.
- Section 3 : Priorité de la demande. La demande peut être ponctuelle ou censément récurrente. En cas de demande récurrente ou systématique, le DPB indique provisoirement le délai de réponse suivant si une demande semblable est susceptible, par exemple, d'être présentée à tous les mois, tous les trimestres ou tous les ans.
- Section 4 : Objectif de l'analyse, c'est-à-dire entre autres la nature de la demande, le nom du comité parlementaire ou du parlementaire demandeur.
- Section 5 : Lien entre la demande et le mandat de fournir des analyses indépendantes de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et(ou) des tendances de l'économie nationale.
- Section 6 : Le plus de précisions possible quant aux renseignements demandés.
- Section 7 : Priorité de la demande, c'est-à-dire *urgente, normale ou faible*.
- Section 8 : Date d'envoi de la demande.
- Section 9 : Date avant laquelle le ministère doit donner sa réponse. Une demande *urgente* pourrait comporter un délai de réponse de 24 à 48 heures, une demande *normale*, un délai de cinq jours ouvrables, et une demande à priorité *faible*, un délai de 30 jours civils.

Figure 2 : Organigramme du Bureau du directeur parlementaire du budget

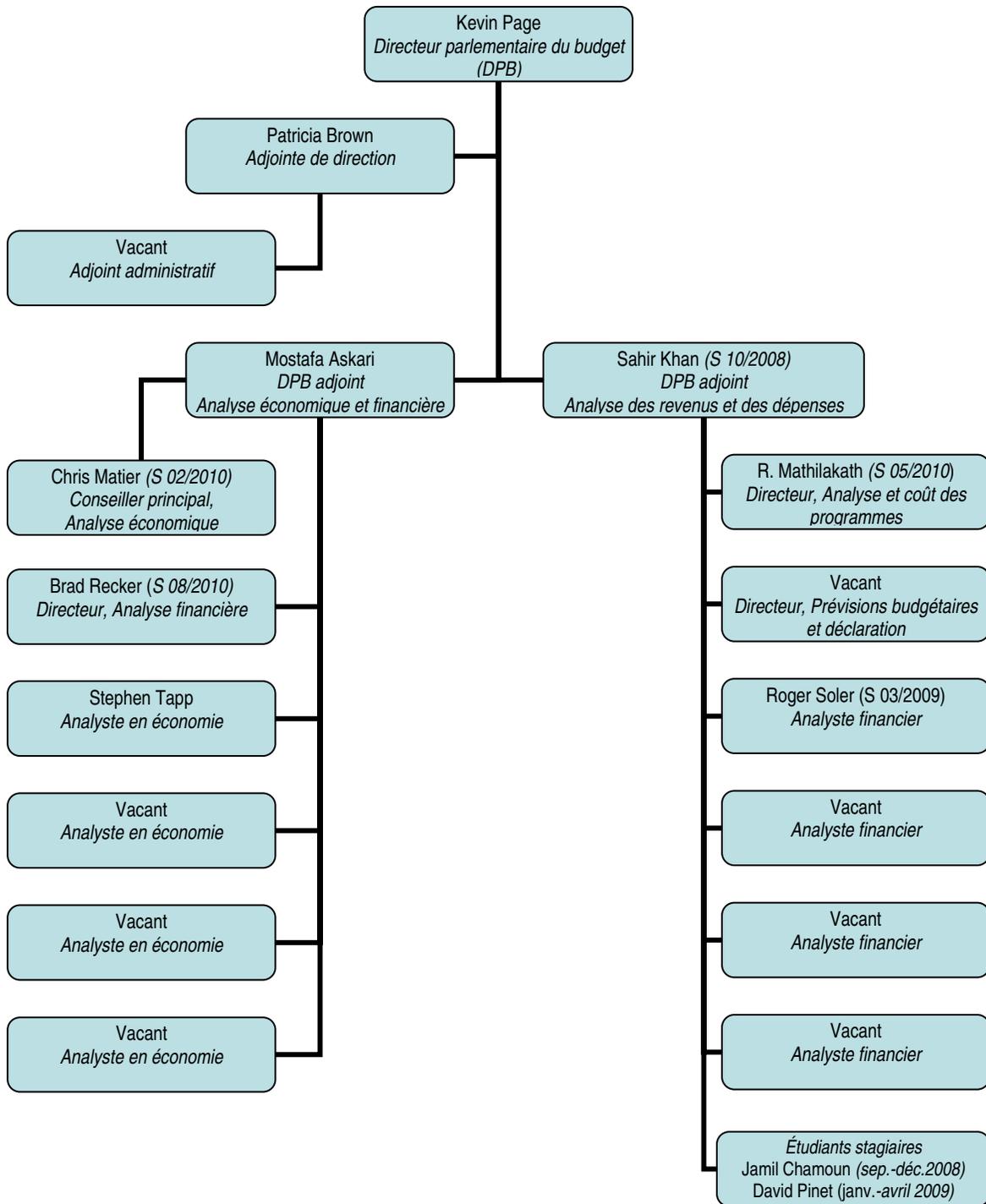


Figure 3 : Cadre des résultats et modèle opérationnel du DPB

