BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

CANADA

Compte rendu sur les activités du Bureau du directeur parlementaire du budget pour 2016-2017

Ottawa, Canada
17 Novembre 2017
www.pbo-dpb.gc.ca

Table des matières

1. Indépendance, pertinence et impartialité politique **4**

2. Mandat et activités **5**

2.1. Rapport réguliers 6
2.2. Rapports ponctuels 6
2.3. Demandes des sénateurs, des députés et des comités 7

3. Accès à l'information et communication de l'information **11**

3.1. Recours en cas de refus d'accès à l'information 12
3.2. Demandes d'information en 2016-2017 12
3.3. Renforcer l'accès à l'information 14
3.4. Communication de l'information 16

4. Ressources et administration **17**

4.1. Budget et effectif en-deçà des normes 17

5. Rendement **19**

5.1. Débats et réunions de comités 19
5.2. Comparutions du DPB devant des comités 19

Notes **21**

Message du directeur parlementaire du budget

À nouveau cette année, il me fait plaisir de présenter le compte rendu des activités du Bureau du directeur parlementaire du budget pour l'exercice financier 2016-2017. De ce fait, notre rapport couvre une année complète d'activités de la 1re session de la 42e législature, qui constitue traditionnellement une des sessions les plus actives d'un gouvernement. Le nombre de rapports répertoriés dans le présent compte rendu et l'importance et la complexité de certains d'entre eux, comme l'évaluation du coût d'un programme national d'assurance-médicaments commandée par le comité permanent de la Santé de la Chambre des communes, sont autant d'indicateurs de la charge de travail relevée par l'équipe.

Cette période a aussi été marquée par l'attente de la législation devant élargir le mandat législatif du DPB tel que l'avait énoncé le gouvernement lors de la campagne électorale et réitéré dès le début de la 42e législature. À cette fin, le Bureau du DPB a publié un document de de discussion, qui comprenait aussi un dossier d'analyse (*business case*), avec l'objectif de mieux faire comprendre les diverses incidences que pourraient engendrer des changements législatifs sur le mandat actuel, notamment concernant l'évaluation du coût financier des propositions des partis politiques lors d'une campagne électorale.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

1. Indépendance, pertinence et impartialité

Pour exercer son rôle, le Bureau du directeur parlementaire du budget doit être indépendant, pertinent et impartial.

Le DPB ne relève pas du gouvernement. Ce poste a été créé pour aider le Sénat et la Chambre des communes à demander des comptes et, ce faisant, à renforcer la crédibilité du budget et des prévisions budgétaires. La *Loi sur le Parlement du Canada* exige du DPB qu'il fournisse au Sénat et à la Chambre des communes des analyses « de façon indépendante »[1].

L'indépendance du DPB se manifeste non seulement dans l'impartialité de ses analyses économiques et financières, mais également dans sa capacité à établir son propre plan de travail ainsi que dans son indépendance administrative concernant la gestion de bureau et l'embauche du personnel ayant la scolarité et l'expérience nécessaires en économie ou en finances publiques.

Certes, les sénateurs, les députés et les comités parlementaires peuvent demander des recherches et des évaluations, comme il en est question à la prochaine section du présent rapport, et ces demandes constituent un fondement important des rapports du DPB. Toutefois, le DPB doit également être en mesure de porter les questions importantes en matière économique et financière à l'attention des sénateurs et des députés. Le DPB le fait lorsque, selon son jugement professionnel, ces questions contribueraient à éclairer et à soutenir le Sénat et la Chambre des communes dans leurs fonctions constitutionnelles en ce qui concerne les fonds publics.

Le personnel du DPB veille à effectuer ses analyses de manière à ne pas être influencé par des points de vue partisans. Dans la mesure du possible, il utilise des méthodes établies pour réduire le nombre d'hypothèses subjectives. Le DPB s'efforce de donner autant de détails que possible sur la méthode utilisée pour parvenir aux conclusions présentées dans ses rapports, surtout s'il s'agit d'une nouvelle méthode mise au point par ses employés. En 2016-2017, par exemple, le DPB a publié un rapport détaillé exposant le nouveau modèle d'impôt sur le revenu des sociétés du DPB, qui est analysé plus en détail dans une autre section.

En plus de faire l'objet d'un examen interne par des pairs, les analyses présentées dans les rapports sont revues par les gestionnaires du DPB. Comme il est mentionné plus haut, le DPB recourt également à un examen

externe par des pairs, au besoin. Tous ces examens sont autant d'occasions de détecter des partis pris inconscients.

2. Mandat et activités

Le directeur parlementaire du budget a pour rôle de fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses économiques et financières indépendantes. Ce faisant, il aide les parlementaires des deux Chambres à élever la qualité des débats parlementaires et à promouvoir la transparence et la responsabilité en matière budgétaire.

Le DPB s'acquitte de son rôle défini en quatre points dans le mandat énoncé à l'article 79.2 de la *Loi sur le Parlement du Canada* :

1. 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;

2. à la demande du Comité permanent des finances nationales du Sénat ou des comités permanents des finances et des comptes publics de la Chambre des communes, faire des recherches en ce qui touche les questions visant les finances et l'économie du pays;

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

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

Pendant l'exercice 2016-2017, le DPB a publié 33 rapports, soit un de plus que la moyenne de 32 rapports par année. Treize de ces rapports ont été publiés à la demande d'un sénateur, d'un député ou d'un comité. Les 20 autres rapports ont été publiés à l'initiative du DPB conformément à son mandat de fournir des analyses indépendantes au Sénat et à la Chambre des communes.

La plupart des rapports publiés à l'initiative du DPB sont produits selon un calendrier régulier au cours de l'année. Le DPB rédige également des rapports concernant des questions importantes en matière économique et financière qui, selon son jugement professionnel, doivent être portées à l'attention des sénateurs et des députés

2.1. Rapport réguliers

Le DPB produit des rapports réguliers se rapportant aux trois premières parties de son mandat, y compris :

- des perspectives économiques et financières semestrielles, avec des mises à jour occasionnelles;
- un rapport annuel sur la viabilité financière;
- des examens trimestriels des dépenses de programmes fédérales;
- des analyses des budgets principaux et supplémentaires des dépenses;
- une évaluation de la situation du marché du travail.

Les perspectives économiques et financières sont produites en réponse à une demande continue du Comité permanent des finances de la Chambre des communes[2]. Les autres rapports réguliers correspondent à des éléments essentiels du mandat du DPB. Bon nombre de ces rapports réguliers répondent aux demandes et aux commentaires adressés au Bureau par les sénateurs et les députés dans ses premières années d'existence.

Ces rapports réguliers du DPB fournissent aux parlementaires des points de vue généraux sur le contexte économique et financier et une analyse des principaux documents économiques et financiers du gouvernement, notamment le budget, la mise à jour économique, les prévisions budgétaires et les dépenses trimestrielles.

2.2. Rapports ponctuels

En 2016-2017, le DPB a également produit trois rapports ponctuels sur des sujets se rapportant aux trois premières parties de son mandat :

- les conséquences économiques potentielles de l'engagement du Canada envers la réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- la relation entre la formation des ménages et le parc de logements au Canada;
- les dépenses fédérales pour l'éducation postsecondaire sous forme de crédits d'impôt, de prêts et bourses accordés aux étudiants, de subventions de recherche et de transferts aux provinces.

Le DPB a également produit deux rapports sur le coût financier de programmes :

- les considérations financières liées à la légalisation du cannabis;
- les répercussions financières de la mise en œuvre du nouveau système de prestations pour enfants, l'Allocation canadienne pour enfants.

Les rapports du DPB sur les répercussions économiques et financières de politiques ou de domaines politiques particuliers contribuent à éclairer les parlementaires dans les débats sur les projets de loi du gouvernement, ainsi que l'examen de ces domaines politiques, particulièrement dans le cadre de leur travail au sein des comités parlementaires auxquels ils siègent.

En plus de ces rapports ponctuels, le DPB a publié un rapport qui décrit le nouveau modèle de microsimulation du régime fiscal fédéral des sociétés mis au point par le DPB. Ce modèle permet au DPB de produire des analyses et d'établir les coûts de la politique en matière d'impôt des sociétés, y compris le taux général d'imposition sur les revenus des sociétés et celui des petites entreprises et leur admissibilité; les mesures incitatives visant l'investissement de capitaux, les activités de recherche et développement ainsi que la mise en valeur des ressources et l'incidence des mesures fiscales fédérales des sociétés sur les industries. Les résultats du modèle de simulation en ce qui a trait aux changements importants apportés à l'impôt des sociétés, p. ex. le relèvement du seuil de revenu des petites entreprises ou la baisse du taux d'imposition des petites entreprises, peuvent être consultés au moyen de l'outil fiscal du Simulateur budgétaire du DPB.

Le DPB a également publié un rapport qui décrit la nouvelle application Web du DPB. Cette application, qui est disponible sur le site Web du DPB, permet aux parlementaires et aux autres parties d'examiner l'incidence des nouvelles mesures touchant l'impôt et les transferts proposées dans le budget de 2016.

2.3. Demandes des sénateurs, des députés et des comités

Les sénateurs, les députés et les comités peuvent demander au DPB d'« évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement[3] ». En 2016-2017, le DPB a reçu 34 demandes de ce genre de la part des sénateurs, des députés et des comités.

Le DPB ne révèle pas l'identité du sénateur, du député ou du comité permanent qui formule la demande, à moins d'avoir sa permission expresse.

Les demandes des députés, des sénateurs et des comités du Sénat et de la Chambre des communes permettent au DPB de répondre directement aux besoins et aux intérêts des parlementaires. Dans certains cas, le DPB peut aiguiller le député, le sénateur ou le comité vers un rapport existant ou un autre service, comme le Service d'information et de recherche parlementaires

de la Bibliothèque du Parlement, qui peut être davantage en mesure de les aider.

Autrement, le DPB prépare et publie les rapports produits en réponse aux demandes. Ces rapports sont rendus simultanément disponibles aux deux Chambres du Parlement, et le parlementaire ou le comité qui a fait la demande ne reçoit pas son exemplaire avant les autres.

Selon son jugement professionnel et après en avoir parlé au demandeur, le DPB peut élargir ou restreindre la portée de la question posée dans une demande. Il s'assure ainsi que la question sera convenablement analysée et que le rapport qui en résultera pourra aider le Parlement à mieux remplir ses fonctions constitutionnelles.

Le DPB accepte les demandes de tous les sénateurs, députés et comités. Cependant, ses ressources étant limitées, il doit établir des priorités. Il détermine la priorité des demandes en fonction de deux critères : l'importance financière de la proposition et l'impact potentiel des résultats de la recherche.

Le DPB considère qu'une proposition revêt une importance financière s'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'elle ait une incidence considérable sur les finances de l'État, sur le Budget des dépenses ou sur l'économie nationale. Le DPB considère qu'une évaluation peut avoir un impact suffisant si elle peut accroître la transparence budgétaire ou éclairer la discussion parlementaire ou publique de la politique budgétaire et de la gestion financière.

Rapports résultant de demandes en 2016-2017

En 2016-2017, mis à part les perspectives économiques et financières, qui, comme on l'a déjà mentionné, sont préparées à la demande du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le DPB a publié 12 rapports contenant des estimations du coût de propositions et de projets de loi préparés à la demande des sénateurs, des députés et des comités, dont huit rapports demandés par des sénateurs et des députés portant sur ce qui suit :

- l'analyse financière de la création d'un crédit d'impôt ciblé pour les contribuables dans la deuxième tranche d'imposition, à la demande de l'honorable sénateur Larry Smith (Saurel);
- l'élimination de la réduction prévue du taux d'imposition des petites entreprises, à la demande de l'honorable Pierre Poilievre C.P., député (Carleton);

- les dépenses fédérales en matière d'éducation primaire et secondaire dans les réserves des Premières Nations, à la demande de Charlie Angus, député (Timmins–James Bay);
- le coût fiscal de l'indexation de l'Allocation canadienne pour enfants à l'inflation, à la demande de Gérard Deltell, député (Louis-Saint-Laurent);
- les incidences financières des mesures du budget de 2016 sur huit types de familles ayant des enfants, à la demande de Karen Vecchio, députée (Elgin–Middlesex–London);
- l'estimation des coûts du projet de loi C-239, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (dons de bienfaisance), à la demande de Pierre-Luc Dusseault, député (Sherbrooke);
- l'estimation des coûts du projet de loi S-209, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications et services destinés au public);
- l'estimation des coûts d'un crédit d'impôt pour les droits de péage sur le pont de la Confédération;
- l'estimation des coûts du projet de loi C-274, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (transfert d'une petite entreprise ou d'une société agricole ou de pêche familiale).

En réponse aux demandes reçues de plusieurs parlementaires, le DPB a également préparé un rapport pour discuter des propositions du gouvernement concernant la réforme des travaux des subsides. Ce rapport offre un exemple de situation dans laquelle le DPB est en mesure d'enrichir les discussions des parlementaires sur les modifications pouvant être apportées à la façon dont ils s'acquittent de leurs fonctions constitutionnelles et les conséquences concernant la reddition de comptes du gouvernement.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a demandé au DPB de fournir une analyse de la mise en œuvre des engagements du gouvernement qui consistent à consacrer 186,7 milliards de dollars à des investissements en infrastructure. En février 2017, le DPB a publié le premier de ces rapports.

Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a également demandé au DPB de préparer une estimation des coûts des projets de loi d'initiative parlementaire inscrits dans l'ordre de priorité de la Chambre des communes[4]. Le DPB préparera une estimation des coûts de tous les projets de loi qui auraient des répercussions importantes sur le plan financier. En 2016-2017, le DPB a publié deux rapports d'estimation des coûts de projets de loi d'initiative parlementaire :

- *Estimation des coûts du projet de loi C-261 : Loi modifiant la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes et la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada (augmentation de l'allocation des survivants et des enfants)*;
- *Estimation des coûts du projet de loi* C-241, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise (administrations scolaires)*.

3. Accès à l'information et communication de l'information

Bien qu'une partie de l'information qui sert au DPB pour la préparation de ses analyses économiques et financières soit publique, une grande partie ne l'est pas.

Si, par exemple, un ministre de la Couronne présente un projet de loi et qu'un parlementaire demande au DPB de préparer une estimation des coûts de la mise en œuvre du projet de loi, au moins une partie de l'information dont le DPB a besoin pour préparer l'estimation ne sera probablement pas accessible au public.

Par conséquent, le Parlement prévoit au paragraphe 79.3(1) de la *Loi sur le parlement du Canada* que le DPB « 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 ».

L'accès à l'information du DPB est soumis à trois exceptions énoncées au paragraphe 79.3(2) de la *Loi sur le Parlement du Canada*[5].

- l'information contenue dans les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine (mieux connus sous le nom de documents confidentiels du Cabinet) aux fins du paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et qui n'est pas contenue dans un autre dossier[6];
- l'information dont la communication est restreinte en vertu de l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*, y compris les renseignements concernant les contribuables au sens de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*[7];
- les renseignements personnels en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*[8].

Plus ces exceptions sont interprétées et appliquées au sens large par les ministères, plus les ministères sont susceptibles de ne pas fournir au DPB l'information dont il a besoin pour préparer l'analyse et les estimations des coûts. Faute d'accès à l'information pertinente en possession des ministères, l'analyse du DPB pourra être moins détaillée et moins précise que ce qu'elle aurait pu être ou il pourra carrément ne pas être en mesure de préparer une estimation.

3.1. Recours en cas de refus d'accès à l'information

Si un ministère ne fournit pas au DPB un accès gratuit et en temps opportun à l'information qui est nécessaire à l'exercice de son mandat, le DPB peut ne pas être en mesure de fournir aux sénateurs et aux députés des analyses économiques et financières. Par conséquent, le DPB peut chercher à faire respecter son droit de consulter l'information au moyen d'un recours parlementaire.

En mars 2015, le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement a statué que, si un ministère rejette sa demande d'accès à l'information, le DPB doit renvoyer la question au Comité sénatorial permanent des finances nationales et aux comités permanents des finances et des comptes publics de la Chambre des communes, et leur demander d'exercer leurs pouvoirs considérables pour exiger la production de documents et de dossiers afin d'obtenir l'information au nom du DPB[9]. Contrairement au droit du DPB d'accéder aux données économiques et financières, qui est assujetti aux exceptions mentionnées ci-dessus, le pouvoir du Sénat et de la Chambre des communes d'ordonner la production de documents et de dossiers est « absolu [10] ».

3.2. Demandes d'information en 2016-2017

En 2016-2017, le DPB a adressé 65 demandes d'information à des ministères.

Dans tous les cas sauf six, les ministères ont fourni l'information demandée par le DPB. Cela représente un taux de conformité de 90 %, ce qui va dans le sens de l'augmentation observée en 2015-2016. Cette augmentation s'explique par plusieurs facteurs, mais peut également être attribuée en partie au recours parlementaire mis en place, après mars 2015, à la demande du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement.

Exercice	Demandes	Taux de réponse
2009-2010	20	50 %
2010-2011	27	78 %
2011-2012	52	79 %
2012-2013	116	36 %
2013-2014	150	55 %
2014-2015	55	51 %
2015-2016	14	86 %
2016-2017	65	90 %

Défaut de fournir l'information demandée

Dans quatre cas, les ministères ont refusé de fournir au DPB tous les renseignements demandés. Le DPB a demandé aux ministères des Finances et de la Défense nationale de lui fournir de l'information concernant la stratégie d'acquisition des navires de combat de surface canadiens. Les navires de combat de surface canadiens doivent remplacer tant des navires de la classe Halifax que des navires de la classe Iroquois actuellement en service au sein de la Marine royale du Canada.

Le ministère de la Défense nationale a refusé de fournir au DPB les critères d'évaluation techniques qui serviront à évaluer les propositions concernant la conception navale des navires de combat de surface canadiens, ainsi que les fonctions détaillées et les exigences de rendement de ces navires.

Le ministère de la Défense nationale a fait valoir que tant les critères d'évaluation technique que les spécifications techniques étaient sous forme d'ébauche, classifiés et de nature délicate sur le plan commercial[11]. Les arguments du Ministère ne sont pas fondés sur la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il n'y a rien dans la Loi qui indique que le Parlement n'avait pas l'intention que le DPB ait accès à des renseignements sous forme d'ébauche, classifiés et de nature délicate sur le plan commercial qui sont nécessaires à l'exercice du mandat du DPB.

Le ministère des Finances a refusé de fournir au DPB de l'information au sujet du montant affecté dans le cadre financier du gouvernement à l'acquisition des navires de combat de surface canadiens. Le Ministère a affirmé que ces chiffres constituent des documents confidentiels du Cabinet et qu'ils ne relèvent donc pas de la portée du droit d'accès à l'information du DPB[12].

Le DPB a également demandé que le ministère de la Défense nationale lui fournisse son plan d'investissement ou la liste des 30 principaux achats d'équipements du Ministère par ordre de priorité ou de taille du budget, ainsi que, pour chacun d'entre eux, l'estimation des coûts et l'état d'avancement du projet. Le ministère de la Défense nationale a refusé de fournir au DPB son plan d'investissement parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet et qu'ils ne relèvent donc pas de la portée du droit d'accès à l'information du DPB. Le Ministère n'a pas fourni non plus la liste des principaux achats d'équipements parce qu'elle n'était pas disponible sous la forme demandée. Le ministère de la Défense nationale a plutôt fourni un lien vers une page Web qui contient une partie de l'information demandée.

Demandes abandonnées

Dans les deux derniers cas, le DPB a abandonné les demandes faites auprès de l'Agence du revenu du Canada et du ministère de la Défense nationale. Le DPB a demandé à avoir accès à des renseignements plus détaillés sur l'impôt des sociétés, mais a abandonné cette demande après avoir rencontré des fonctionnaires de l'Agence du revenu du Canada, parce que ces renseignements n'auraient probablement pas aidé le DPB à améliorer son nouveau modèle d'impôt sur le revenu des sociétés. De même, le DPB a demandé des renseignements sur les dépenses de défense à partir de l'exercice 2015-2016, mais a abandonné cette demande après avoir rencontré des fonctionnaires du ministère de la Défense nationale, parce que ces renseignements auraient probablement été rendus obsolètes en raison des changements apportés à la structure du budget de la Défense.

3.3. Renforcer l'accès à l'information

Le DPB reste préoccupé par le fait que les ministères continuent de refuser de lui donner accès à de l'information pour des raisons qui ne sont pas fondées sur la *Loi sur le Parlement du Canada* ou à cause d'interprétations trop générales des exceptions prévues par la loi concernant l'accès à l'information du DPB. Ce faisant, les ministères minent la capacité du DPB de fournir le type d'analyse détaillée et exhaustive dont le Sénat et la Chambre des communes ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions constitutionnelles.

C'est particulièrement préoccupant lorsqu'il s'agit d'information concernant les dépenses de défense, car c'est un des plus importants domaines de dépense des programmes fédéraux[13]. De plus, comme la sécurité nationale est la première responsabilité du gouvernement[14], ces dépenses comptent donc au nombre des domaines pour lesquels le gouvernement est tenu le plus vigoureusement de rendre compte au Parlement.

D'autres agents du Parlement ont été confrontés à des difficultés semblables concernant l'accès aux documents confidentiels du Cabinet. Le vérificateur général a récemment signalé à la Chambre des communes que « dans l'exercice de ses activités, il [n'avait pas] reçu tous les renseignements et éclaircissements réclamés » pour les audits liés au ministère des Finances[15]. Le Ministère a refusé de fournir certains renseignements au motif qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet, même si le vérificateur général n'est soumis à aucune exception précise, comme c'est le cas du DPB. Le gouverneur en conseil a pris un décret élargissant l'accès du vérificateur général aux documents confidentiels du Cabinet, en s'appuyant sur deux précédents décrets en conseil. Le vérificateur général pourra désormais avoir accès à des « problèmes, des analyses ou des options politiques… portant sur des questions budgétaires » utilisés pour informer un ministre qui exerce ses fonctions au sein du gouvernement du premier ministre Justin Trudeau et des gouvernements ultérieurs[16]. Les décrets en conseil sont complétés par un protocole d'entente entre le vérificateur général, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor[17].

Le directeur de la responsabilité financière (DRF) de l'Ontario, qui joue un rôle équivalent à celui du DPB dans cette province, a aussi été confronté à des difficultés d'accès aux documents confidentiels du Cabinet, car son accès à l'information est assujetti à une exception précise semblable à celle du paragraphe 79.3(2) de la *Loi sur le Parlement du Canada*[18]. Toutefois, en octobre 2016, le lieutenant-gouverneur en conseil a émis une ordonnance qui demande aux ministères et organismes publics de l'Ontario de permettre au DRF d'accéder à l'information économique et financière contenue dans certains documents confidentiels du Cabinet, une fois que la décision à laquelle cette information se rapporte a été rendue publique[19]. Le DRF a ainsi accès à un large éventail de documents confidentiels du Cabinet.

Parmi les priorités stratégiques pour 2013-2018 du DPB figure celle de protéger et de clarifier le droit législatif du DPB d'obtenir l'information pertinente nécessaire à l'accomplissement de son mandat. En 2017-2018 et ultérieurement, le DPB prévoit de continuer de collaborer avec les Présidents du Sénat et de la Chambre des communes, le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères pour assurer l'accès gratuit et en temps opportun à toute l'information nécessaire à l'exercice du mandat du DPB et veiller à ce que les exceptions à l'accès à l'information du DPB ne soient pas appliquées d'une manière qui entrave l'exercice de ce mandat. Cela peut prendre la forme d'un ou de

plusieurs accords avec les ministères concernant l'accès à l'information et d'un décret en conseil permettant au DPB d'accéder à certains documents confidentiels du Cabinet nécessaires à l'exercice de son mandat.

3.4. Communication de l'information

En vertu de l'article 79.4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le DPB peut communiquer les renseignements obtenus des ministères uniquement si « leur communication est essentielle pour l'exercice de son mandat » et si les renseignements « faisant l'objet de la communication ne sont pas ceux » qui relèvent de certaines catégories sensibles définies par référence à la *Loi sur l'accès à l'information*[20].

Comme le DPB publie des analyses fondées sur des renseignements fournis par les ministères, plutôt que de l'information proprement dite, les restrictions sur la communication de l'information ne limitent pas considérablement la capacité du DPB de fournir des analyses économiques et financières pour aider le Sénat et la Chambre des communes.

4. Ressources et administration

Le budget de fonctionnement du DPB pour l'exercice 2016-2017 était de 2,8 millions de dollars.

Comme le DPB est un haut fonctionnaire de la Bibliothèque du Parlement, le bibliothécaire parlementaire approuve son budget, qui fait partie de celui de la Bibliothèque[21]. Le bibliothécaire parlementaire détermine des procédures et règlements administratifs en ce qui concerne les ressources humaines, la passation de marchés, la gestion des technologies de l'information et les autres services organisationnels. Le DPB divulgue de manière proactive tous les contrats de plus de 10 000 $ ainsi que tous les frais de déplacement et d'accueil.[22]

Mis à part le DPB lui-même qui est nommé par le gouverneur en conseil [23], le Bureau compte 17 postes équivalents temps plein, qui tous sont occupés par des employés de la Bibliothèque du Parlement[24]. Cette dernière lui fournit aussi ses bureaux et des services internes importants, en particulier en ce qui a trait aux ressources humaines, aux technologies de l'information, à la passation des marchés et à l'approvisionnement.

4.1. Budget et effectif en deçà des normes

En termes nominaux, le budget du DPB n'a pas augmenté depuis l'exercice 2008-2009, c'est-à-dire depuis la première année d'activité du DPB. En termes réels, le budget du DPB a diminué de 13 % au cours des neuf dernières années. De plus, au cours de ces neuf années, le nombre de députés a augmenté de 30 pour passer à 338 députés, et les dépenses fédérales ont augmenté de 23 % en termes réels.

L'effectif du DPB (et, par conséquent, son budget) est en deçà des normes internationales relatives aux institutions budgétaires indépendantes. Ces normes prévoient un minimum de 20 employés pour les analyses économiques et financières, et 20 autres pour l'établissement du coût des projets de loi et des autres politiques[25]. Sans compter le personnel de soutien, le personnel du DPB devrait augmenter de plus du double pour respecter les normes internationales.

Le budget du DPB est également en deçà des normes lorsqu'on le compare à la seule institution directement équivalente au Canada. En effet, le directeur de la responsabilité financière (DRF) de l'Ontario avait un budget de fonctionnement de 3,22 millions de dollars en 2016-2017, soit plus de 400 000 $ de plus que le DPB[26].

La différence entre le budget du DRF et celui du DPB est remarquable étant donné que le DRF n'en est qu'à sa deuxième année complète de fonctionnement, alors que le DPB en est à sa neuvième année. Le DRF aide à l'examen du budget de l'Ontario, dont la taille est plus de la moitié inférieure à celle du budget du gouvernement fédéral. De plus, le DRF soutient l'Assemblée législative de l'Ontario, qui compte 107 membres, par rapport aux 105 sénateurs et 338 députés (pour un total de 443 parlementaires) qui forment les deux Chambres du Parlement qui bénéficient du soutien du DPB.

En supposant que le budget du DRF est suffisant pour examiner l'économie et les finances de l'Ontario à l'appui de l'Assemblée législative de l'Ontario, on devrait s'attendre à ce que l'examen de l'économie nationale et des finances à l'appui du Sénat et de la Chambre des communes nécessite un budget plus élevé.

5. Rendement

5.1. Débats et réunions de comités

En 2016-2017, le DPB et les travaux produits par son bureau ont été mentionnés 288 fois dans le cadre des débats du Sénat et de la Chambre des communes et 645 fois lors des réunions de comités (comparutions du DPB incluses).

À l'automne 2016, le DPB a chargé Nanos Research d'organiser des groupes de discussion de fonctionnaires et de membres du personnel politique, et de mener des entrevues auprès de sénateurs, de députés, d'agents du Parlement et de hauts fonctionnaires. Les résultats complets de ces consultations, qui étaient axées en partie sur les réformes proposées par le gouvernement au mandat du DPB, sont disponibles sur le site Web du DPB.

Les participants aux consultations étaient d'accord pour dire que les analyses du DPB étaient utiles ou assez utiles. Des sénateurs et des députés ont indiqué qu'eux-mêmes et/ou des membres de leur personnel utilisaient en particulier les perspectives économiques et financières semi-annuelles, le suivi des dépenses trimestriel, le rapport annuel sur la viabilité financière et les estimations de coût de propositions particulières préparés par le DPB.

Les parlementaires ont aussi indiqué que les analyses du DPB servent de contrepoids aux analyses du ministère des Finances. Un récent rapport du Fonds monétaire international sur le Canada fait écho à ce point de vue, en concluant que le Bureau du directeur parlementaire du budget sert de contrepoint efficace pour évaluer la pertinence des politiques fiscales générales et les prévisions budgétaires à moyen terme du gouvernement[27].

L'utilisation des travaux du DPB pour éclairer les parlementaires dans les débats et les travaux des comités est une des formes les plus visibles de soutien aux parlementaires.

5.2. Comparutions du DPB devant des comités

En 2016-2017, le DPB et son personnel ont comparu à 11 reprises devant des comités parlementaires. Le DPB a comparu à 6 reprises devant les comités du Sénat et à 5 reprises devant les comités de la Chambre des communes.

À la demande du Comité permanent de la santé de la Chambre des communes, le DPB prépare une estimation des coûts d'un régime national d'assurance-médicaments. Le DPB a comparu deux fois devant le Comité

permanent de la santé afin de discuter de l'estimation, qui sera publiée en 2017-2018. Ces réunions ont permis aux députés de poser des questions au DPB et à son personnel sur l'estimation des coûts et de suggérer des aspects sur lesquels le DPB pourrait mettre l'accent.

À la demande du Comité permanent des finances nationales du Sénat, comme il a été mentionné précédemment, le DPB fait régulièrement rapport sur la mise en œuvre des plans des dépenses dans les infrastructures du gouvernement. Le DPB prévoit publier le prochain rapport au cours de l'exercice 2017-2018. Le DPB a comparu à deux reprises devant le Comité permanent des finances nationales pour discuter des dépenses dans les infrastructures.

Ces efforts continus pour aider les comités parlementaires fournissent un autre exemple de la manière dont le DPB est en mesure d'apporter un soutien au Parlement. Le DPB se réjouit de l'occasion qui lui est offerte de fournir un soutien analytique aux comités parlementaires grâce à ses travaux visant à étudier la législation et à examiner les activités économiques et financières du gouvernement.

Notes

[1] *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, al. 79.2a).

[2] Chambre des communes, Comité permanent des finances, *Témoignages*, N^{o} 1, 4 février 2016, p. 3.

[3] *Loi sur le Parlement du Canada*, al. 79.2d).

[4] Chambre des communes, Comité permanent des finances, *Témoignages*, N^{o} 1, 4 février 2016, p. 3.

[5] L'accès à l'information du DPB peut également être limité par une disposition d'une autre loi fédérale qui renvoie, de façon expresse, au paragraphe 79.3(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il n'existe pour l'instant qu'une seule restriction : *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, paragraphe 45.47(5).

[6] Le paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que « les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada » englobent plusieurs types de dossiers, mais il est limité par le paragraphe 69(3), qui permet la communication de « documents confidentiels […] dont l'existence remonte à plus de vingt ans » et les « documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil » où « les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou […] ont été rendues quatre ans auparavant ».

[7] L'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* fait référence à de nombreuses dispositions d'autres lois fédérales qui empêchent la communication d'information.

[8] Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, fait mention de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui définit généralement les renseignements personnels comme « les renseignements […] concernant un individu identifiable ». Cette définition est assujettie à plusieurs inclusions et exclusions. Le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, tel qu'il est intégré dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, permet au ministère de fournir des renseignements au DPB si « l'individu qu'ils concernent y consent », « le public y a accès » ou la justification pour la divulgation est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[9] *Règlement du Sénat*, 12-9(2) (qui s'applique tant au Sénat qu'aux comités mixtes); *Règlement de la Chambre des communes*, al. 108(1)a).

[10] Sénat du Canada, *La procédure du Sénat en pratique*, Ottawa, Sénat du Canada, 2015, p. 227; Audrey O'Brien et Marc Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^{e} éd., Ottawa, Chambre des communes du Canada,

2009, p. 136–138, 979. Voir aussi JP Joseph Maingot, *Parliamentary Immunity in Canada,* Toronto, LexisNexis, 2016, p 174–177.

[11] IR0257; IR0258 (correspondance disponible sur le site Web du DPB).

[12] IR0260 (correspondance disponible sur le site Web du DPB); *Loi sur le Parlement du Canada*, al. 79.3(2)b), citant le par. 69(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

[13] Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers,* Ottawa, ministère des Finances, 2016, p. 20 : https://www.fin.gc.ca/frt-trf/2016/frt-trf-16-fra.pdf.

[14] Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, *Notre sécurité, nos droits : Livre vert sur la sécurité nationale*, Ottawa, ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, 2016, p. 3 : https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/ntnl-scrt-grn-ppr-2016/ntnl-scrt-grn-ppr-2016-fr.pdf.

[15] *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, ch. A-7, al. 7(1)a); Vérificateur général du Canada, *Printemps 2017 - Rapports du vérificateur général du Canada,*Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2017 : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201705_00_f_42222.html.

[16] CP 2017-517. Voir également CP 1985-3783 et CP 2006-1289 qui figurent sur le site Web du vérificateur général : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/methodologie/audit-de-performance/manuel/images/Protocole_entente_acces_BVG_f.pdf .

[17] Le protocole d'entente et le guide de mise en œuvre destiné aux directeurs généraux sont disponibles sur le site Web du vérificateur général : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/methodologie/audit-de-performance/manuel/images/Protocole_entente_acces_BVG_f.pdf.

[18] *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*, L.O. 2013, ch. 4, par. 12(2).

[19] C.É. 1412/2016. En mai 2017, le lieutenant-gouverneur en conseil a émis une ordonnance donnant au commissaire à l'environnement de l'Ontario (dont le rôle s'apparente à celui de la Commission à l'environnement et au développement durable au palier fédéral, qui fait partie du Bureau du vérificateur général) accès à certains renseignements de documents confidentiels du Cabinet : C.É. 924/2017.

[20] L'article 79.4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* empêche la communication de renseignements confidentiels d'une organisation internationale ou d'un autre gouvernement (*Loi sur l'accès à l'information*, par. 13(1)); des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédéro-provinciales (art 14); des renseignements dont la divulgation risquerait de porter atteinte aux intérêts économiques du gouvernement du Canada et de certaines sociétés d'État (art. 18 et 18.1); les diverses formes de renseignements de tiers (al. 20(1)b), c), d) et par. 20.1).

[21] *Loi sur le Parlement du Canada*, art. 77.

[22] http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/proactive_disclosure.

[23] *Loi sur le Parlement du Canada*, par. 79.1(2). Voir également C.P. 2008-589 et C.P. 2013-903.

[24] *Loi sur le Parlement du Canada*, par. 75(4), 76(1), et 79.1(1).

[25] Fonds monétaire international, *The Functions and Impact of Fiscal Councils,* Washington, DC, Fonds monétaire international, 2013, p. 35 et 36 : https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf (en anglais seulement).

[26] Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario, *Rapport annuel 2016-2017 du directeur de la responsabilité financière*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2017, p. 29 : http://fao-on.org/fr/Blog/Publications/2017_AR.

[27] Fonds monétaire international, *Canada: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation*, Washington, DC, Fonds monétaire international, 2017, p. 10 : https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/13/Canada-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45074 (en anglais seulement).