
Un directeur parlementaire du budget pour le Canada

par Gary Levy

Le 14 mars 2008, le leader du gouvernement à la Chambre a annoncé la nomination du premier directeur parlementaire du budget du Canada, Kevin Page. La création de ce poste obligera le gouvernement à rendre des comptes plus rigoureux au Parlement en rendant plus transparent le cadre de planification financière et en perfectionnant l'examen des prévisions budgétaires. L'article qui suit décrit le mandat et le processus de nomination de cette nouvelle fonction parlementaire et offre, en conclusion, quelques réflexions sur son avenir.

La création du poste de directeur parlementaire du budget constitue certainement l'une des réformes parlementaires les plus radicales de l'histoire canadienne. Un sondage mené par la Banque mondiale et l'OCDE en 2003 a révélé que seulement 11 pays avaient greffé à leur assemblée législative un organisme de recherche budgétaire. La plupart des pays de la planète ont un régime congressionnel où l'organe législatif a la possibilité de proposer des dépenses ainsi que des taxes et impôts.

Le [service de recherche budgétaire le] plus connu est évidemment le Bureau du budget du Congrès aux États-Unis, créé en 1974 et qui compte environ 230 professionnels. La Corée a créé un Bureau du budget de l'Assemblée nationale en 2003, qui compte 92 employés. Les Philippines ont créé en 1990 un Service de la planification et du budget du Congrès, qui compte une cinquantaine d'employés¹.

Du côté des régimes de gouvernement britannique, le Royaume-Uni a, en 2002, mis sur pied le Service d'examen, rattaché au Bureau des comités de la Chambre des communes. Sa mission consiste à donner des conseils sur les dépenses et sur les avant-projets de loi. Ce service compte sept professionnels, détachés d'autres services. Jusqu'ici, les activités de ce service semblent surtout axées sur l'amélioration de la présentation de l'information provenant du Trésor afin d'aider les parlementaires à discuter des budgets des dépenses².

Historique

Les parlementaires canadiens se préoccupaient depuis longtemps de la divergence entre les prévisions financières du ministère des Finances contenues dans le budget et les chiffres réels à la fin des exercices financiers. Une étude du ministère des Finances, effectuée par Ernst and Young en 1994, a permis d'apporter certaines améliorations à la méthodologie, mais la recommandation d'établir un organisme indépendant de prévision économique et financière n'a pas été retenue.

En 2004, Tim O'Neill a analysé la démarche suivie pour préparer les prévisions financières fédérales. Voici ce qu'il a conclu :

- Les projections des soldes budgétaires [...] ont été trop basses lors de chacun des 10 derniers exercices, l'écart moyen se situant à plus de 10 milliards de dollars.
- Le total des revenus a été sous-estimé lors de sept des huit derniers exercices [mais] cela n'a contribué que modestement à la sous-estimation du solde budgétaire lors des exercices récents.
- Les projections relatives aux dépenses de programmes totales ont contribué de façon plus constante à la sous-estimation du solde budgétaire, ayant été surestimées à neuf reprises au cours des dix derniers exercices³.

Au nombre de ses recommandations, M. O'Neill a proposé de créer, au sein du gouvernement, un organisme qui se consacrerait aux répercussions budgétaires à moyen et à long terme qui découle de facteurs économiques et démographiques

Gary Levy est directeur de la Revue parlementaire canadienne.

structurels. Il a suggéré que l'organisme soit rattaché à la Bibliothèque du Parlement ou au Bureau du vérificateur général, ou encore qu'il relève du Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

En 2006, le programme électoral du Parti conservateur a proposé la création du Bureau parlementaire du budget pour fournir directement au Parlement une analyse objective de l'état des finances de la nation et des tendances de l'économie nationale. Cet engagement s'est finalement traduit par la création du poste de directeur parlementaire du budget dans le projet de loi C-2, *Loi fédérale sur la responsabilité*, première mesure législative déposée par le nouveau gouvernement en avril 2006.

Du projet de loi à la Loi

La *Loi fédérale sur la responsabilité* a fait l'objet de nombreux amendements durant les audiences d'un comité législatif de la Chambre, en mai et juin 2006, et celles du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, entre juillet et novembre 2006. Les dispositions concernant le poste de directeur parlementaire du budget ne constituaient qu'un petit segment de la *Loi*, et pas le plus controversé. Elles ont néanmoins fait l'objet d'un certain nombre d'amendements.

Lorsque le bibliothécaire parlementaire, William Young, a comparu devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, il s'est dit convaincu que certaines modifications au projet de loi initial avaient précisé la relation de travail entre le bibliothécaire parlementaire et le directeur parlementaire du budget.

Il déplorait toutefois que le projet de loi C-2 ne contenait aucune disposition garantissant au DPB un accès gratuit aux données du gouvernement.

En somme, si nous devons payer les coûts exigés habituellement pour les séries de données de Statistique Canada, cela pourrait facilement représenter un fardeau financier excessif pour le nouveau directeur et par conséquent, pour la bibliothèque dans son ensemble. Il est facile de faire valoir que nous pourrions tout simplement faire une demande de fonds supplémentaires aux deux présidents, mais cela se ferait tout de même après coup et entraînerait inévitablement des concessions au détriment des autres besoins de la bibliothèque et des services que vous, les parlementaires, avez le droit d'obtenir de la bibliothèque. Là encore, nous risquons de voir le service que nous offrons aux parlementaires compromis à cause d'un besoin imprévu de fonds. Il serait certainement préférable que le projet de loi offre la même transparence en matière d'accès que celle qui est accordée aux fonctionnaires du Parlement. En particulier, j'aimerais citer à titre d'exemple la *Loi sur le vérificateur général* qui prévoit que le vérificateur général doit avoir gratuitement accès aux données du gouvernement⁴.

Le Comité sénatorial a ajouté les mots « gratuitement et en temps opportun » au paragraphe 79.3(1) pour caractériser l'accès à l'information financière qui doit être fourni au DPB par les ministères. L'amendement a été accepté par la Chambre.

Un autre amendement du Sénat a supprimé un paragraphe qui obligeait le DPB à calculer les coûts financiers des projets de loi émanant des députés. Il se limitera plutôt à calculer le coût de toute affaire relevant de la compétence du Parlement si un membre d'un comité le demande. L'amendement a été accepté par la Chambre.

Un amendement du Sénat concernant le processus de nomination n'a pas été accepté par la Chambre. Le Comité sénatorial voulait que le Sénat ait son mot à dire dans le processus de sélection, alors que le projet de loi prévoyait, au départ, que la nomination serait faite par le leader du gouvernement à la Chambre à partir d'une liste de trois candidats dressée par un comité présidé par le bibliothécaire parlementaire.

D'autres amendements relativement mineurs ont été apportés, dont un a porté de trois à cinq ans la durée du mandat. Le changement le plus important concernait toutefois le processus budgétaire.

Le 16 mai 2006, l'ancien greffier de la Chambre des communes, Robert Marleau, a comparu devant le Comité législatif. Il a expliqué le problème auquel les parlementaires se heurtent en essayant d'analyser le budget et les diverses tentatives qui ont été faites pour corriger le problème au fil des ans. Voici ce qu'il a recommandé :

Je vous exhorte à envisager ce genre de choses dans le cadre du projet de loi et à ajouter ainsi un second mandat à ce service qui relève de la Bibliothèque, afin qu'il puisse suivre le processus budgétaire. Les comités ont besoin, je crois, comme je l'ai dit à la fois en public et en privé, d'un concours considérable de la part d'un service d'analyse financière afin de pouvoir procéder efficacement à l'examen des budgets. Bien sûr, il faudrait en parallèle modifier le Règlement de la Chambre, mais cela sort du cadre de ce dont vous discutez ici. Modifier ainsi le projet de loi pourrait alors faire rentrer le Parlement dans la fameuse boucle de la responsabilité⁵.

À la suite du témoignage de M. Marleau et d'autres experts, un nouvel article a été ajouté, à savoir l'article 79.2 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il dit qu'en plus de fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses des prévisions budgétaires, le directeur parlementaire du budget doit fournir de telles analyses à la demande de l'un ou l'autre des comités ci-après ou de leurs équivalents : le Comité sénatorial permanent des finances nationales, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Le DPB doit, en outre, effectuer des recherches sur les prévisions budgétaires du gouvernement à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat de les examiner.

Voilà qui constituait un élargissement majeur du mandat prévu au départ dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Le processus de nomination et le mandat

La version finale de la Loi sur la responsabilité dit que « le gouverneur en conseil peut choisir le directeur parlementaire du budget à partir d'une liste confidentielle de trois noms qui lui est soumise par le leader du gouvernement à la Chambre. La liste est établie par un comité constitué et présidé par le bibliothécaire parlementaire. »

Le recrutement d'un candidat convenable a pris un certain temps. En février 2008, le Comité sénatorial des finances nationales a demandé au bibliothécaire parlementaire de faire le point sur cette démarche. Celui-ci a répondu qu'une description de travail avait été envoyée au Bureau du Conseil privé en décembre 2006 pour approbation et classification. Le bibliothécaire a convoqué un groupe de discussion en janvier 2007, formé de candidats de l'Association canadienne des ex-parlementaires et de représentants de tous les partis des deux chambres. Il a également recruté Allan Darling, cadre à la retraite, en tant que conseiller principal et lui a confié le soin de définir les compétences et l'expérience que les candidats devraient posséder.

À la fin de juillet 2007, j'ai été avisé que le poste avait été classifié au niveau GCQ5. C'est à peu près l'équivalent d'un poste de niveau EX3, ou le niveau habituel d'un directeur général dans la fonction publique. Le 28 août, aux termes d'un processus d'appel d'offres, la Bibliothèque a octroyé un contrat à l'agence de recrutement de cadres Ray & Berndtson. [...] l'agence a lancé une recherche à l'échelle nationale afin de trouver des candidats qualifiés. Le 30 novembre, j'ai réuni le comité de sélection prévu par la loi pour examiner 8 des 24 candidatures retenues à la suite de la recherche effectuée à l'échelle du pays. À ce moment, le comité a proposé six autres candidats pour le poste. Des entrevues ont eu lieu le 20 décembre et j'ai ensuite transmis les recommandations du comité de sélection au leader du gouvernement à la Chambre, le 21 décembre 2007⁶.

Trouver le bon candidat n'a pas été sans poser quelques difficultés. D'abord, très peu de personnes étaient qualifiées pour les fonctions. Ensuite, le niveau de classification établi par le Bureau du Conseil privé, GCQ5, est l'équivalent d'un EX-3, normalement le niveau des directeurs généraux dans la fonction publique. Certains candidats trouvaient qu'une nomination à ce niveau minerait leur crédibilité dans leurs échanges avec des cadres supérieurs classés au moins au niveau EX-4.

La sénatrice Ringuette a indiqué à ce sujet :

La classification du poste me laisse perplexe parce que le titulaire sera un agent du Parlement. Le directeur parlementaire du budget fournit des services au Parlement essentiellement de la même façon que le fait la vérificatrice générale, ainsi que d'autres. Je comprends que le mandat ne soit pas aussi large. Toutefois, le fait que le Conseil privé classifie ce poste au niveau de directeur général est une insulte au service que les

parlementaires souhaitent obtenir du directeur. J'exprime mon appui, ainsi que celui de mes collègues, pour que l'on s'assure de trouver la personne ayant les compétences nécessaires pour faire le travail que nous demandons, et que la rémunération corresponde à ses compétences⁷.

Le bibliothécaire parlementaire a également témoigné devant le Comité des finances de la Chambre des communes en février 2008 et les questions ont débordé le processus de nomination.

En décrivant le rôle du directeur parlementaire du budget, le bibliothécaire parlementaire a affirmé :

À mon avis, le DPB ne devrait pas formuler de prévisions financières à titre de solution de rechange pour celles que prépare le ministère des Finances. Plusieurs cabinets canadiens de prévisionnistes jouissant d'une excellente réputation le font déjà, et l'apport d'autres prévisions n'améliorera pas le service fourni aux parlementaires. Je crois que le DPB jouera un rôle de premier plan auprès des parlementaires en les aidant à adopter une approche beaucoup plus stratégique, qui leur permettra de mieux comprendre les facteurs sous-jacents aux prévisions financières et les raisons pour lesquelles l'exécutif s'engage dans une certaine direction. Je prévois que le DPB pourra porter son attention sur un niveau d'analyse plus élevé, qu'il pourrait améliorer la compréhension qu'ont les parlementaires d'autres options de politique publique susceptibles d'influer sur les dépenses futures du gouvernement⁸.

Des craintes ont alors été exprimées au sujet de l'indépendance du directeur parlementaire. Le libéral John McKay a signalé que le ministère des Finances fournit des prévisions financières. Ses fonctionnaires rendent compte au ministre des Finances. La Banque du Canada fournit des prévisions monétaires. Ses prévisions se fondent sur les mêmes chiffres, mais elles servent à des fins monétaires. Il a ajouté :

Tant dans la législature précédente que celle-ci, les parlementaires étaient frustrés de ce qu'il n'y avait pas d'organisme indépendant qui ne se prononce que pour les parlementaires. Et voilà qu'on nous dit maintenant que nous n'obtiendrons pas ce son de cloche différent; on nous ressortira les mêmes chiffres qui sont déjà du domaine public — soit ceux de prévisionnistes indépendants, soit ceux de la Banque du Canada, soit ceux du ministère des Finances⁹.

Le Comité s'est ensuite penché sur la question de la classification et a interrogé les représentants du Bureau du Conseil privé. Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint du Cabinet chargé du personnel supérieur et des projets spéciaux, a expliqué que la nomination du directeur parlementaire du budget était particulièrement complexe pour deux principales raisons.

D'une part, on souhaite que le poste soit classifié au niveau le plus haut possible. Il s'agit d'un poste d'une fonction importante et il faudrait qu'il reçoive la classification la plus élevée possible. D'un autre côté, ce poste est établi dans une structure existante. Aux termes de la loi, le directeur parlementaire du budget est un agent de la Bibliothèque du Parlement, de sorte que cette personne relève du bibliothécaire parlementaire. Cela donne une idée de la classification du poste. Aux fins de la classification, on ne regarde pas un poste

indépendamment, on le regarde par rapport aux autres postes au sein de cette organisation. Nous devons donc tenir compte d'un certain plafond étant donné la classification du poste de bibliothécaire parlementaire.

Nous avons envisagé la possibilité de ne pas tenir compte des rapports avec les autres postes et de le classer tout simplement au niveau que nous pensions être le bon. Mais il y a neuf autres postes nommés par décret au sein du Parlement, et si nous ne tenions pas compte de la relativité de ce poste par rapport aux autres, alors nous pourrions imaginer que les neuf autres postes demanderaient également d'être reclassifiés. Les gens s'attendent à être reclassifiés à la hausse, non pas à la baisse. Cela aurait eu un impact sur neuf postes, ce qui n'aurait peut-être pas été une bonne idée pour les contribuables.

Donc pour ces deux raisons, nous avons choisi une classification qui est juste au dessous du niveau du poste de bibliothécaire parlementaire. En raison de la fonction du directeur parlementaire du budget, nous avons pensé qu'il était important de lui donner un niveau supplémentaire d'indépendance qui n'est pas assujéti à la rémunération au rendement, c'est-à-dire que le gouverneur en conseil ne déterminera pas la rémunération au rendement pour ce poste. Nous l'avons placé dans la catégorie GCQ — « Q » pour fonction quasi-judiciaire — pour lui donner ce niveau d'indépendance. Finalement, le poste a été classifié au niveau GCQ-5, qui est tout juste en-dessous de l'équivalent du bibliothécaire parlementaire qui est un poste GC-6¹⁰.

Thomas Mulcair, du NPD, a laissé entendre que le BCP faisait fi de la volonté du Parlement en retardant la nomination pendant l'étude de la question de la classification et ensuite en recommandant un niveau qui causait des problèmes pour le recrutement d'un titulaire approprié.

M. O'Sullivan a rejeté une telle hypothèse.

Ce n'est pas la décision du gouvernement, mais celle de la structure du Parlement¹¹.

Analyse et réaction

Les inquiétudes exprimées pendant la démarche qui a mené à la nomination du premier directeur parlementaire du budget sont de trois ordres : l'indépendance, le mandat et la charge de travail.

Pour ce qui est de l'indépendance du directeur parlementaire du budget, il semble que, malgré les soupçons politiques particulièrement marqués dans un gouvernement minoritaire, le fait que le directeur relève de la Bibliothèque du Parlement garantira son indépendance. Comme les bureaux du directeur général des élections et du vérificateur général, la Bibliothèque est un bastion d'impartialité. Même si le processus de nomination du DPB a été assez particulier, il était, en fait, plus transparent que celui des hauts fonctionnaires. En fin de compte, même les agents indépendants comme le vérificateur général sont nommés par le gouvernement. Quant à la possibilité que la classification limite l'indépendance du titulaire, il semble qu'on soit arrivé à satisfaire tout le monde.

La question du mandat est plus complexe. Au bout du compte, le spectre de la tâche dépendra de ce que les parlementaires voudront que le directeur du budget fasse. De toute évidence, les députés de l'opposition voudront une personne courageuse défiant les projections et les hypothèses du ministère des Finances. En revanche, les députés ministériels chercheront davantage un facilitateur pouvant aider à interpréter les actions du ministère des Finances¹². Le DPB risque d'être pris au beau milieu de ce différend.

Prédire les excédents ou les déficits du gouvernement est loin d'être une science exacte. Dix prévisionnistes très compétents peuvent arriver à dix prévisions différentes. Il est encore plus difficile de déceler, d'exposer et de prouver qu'une prévision est peut-être motivée par des considérations politiques et par la recherche d'un avantage électoral à court terme. L'Ontario possède une certaine expérience des prévisions préélectorales qui s'avèrent totalement inexacts. C'est pourquoi il a promulgué la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières* en 2004. Cette loi a confié au vérificateur général de l'Ontario la tâche d'examiner le caractère raisonnable du rapport préélectoral du gouvernement sur les finances de la province, et d'en faire rapport. Le document qui en a résulté¹³ deviendra probablement un modèle pour le type de travail auquel on peut raisonnablement s'attendre de la part d'un directeur parlementaire du budget. Les prévisions ne constituent toutefois qu'une partie du mandat.

L'établissement des coûts des projets de loi constitue une autre partie du mandat, mais celle-ci a été modifiée par rapport à la proposition originale qui concernait les projets de loi d'initiative parlementaire. Il reste à voir comment la disposition plutôt vague qui permet au DPB d'établir les coûts de toute question relevant de la responsabilité du Parlement sera interprétée et si les demandes submergeront complètement son équipe. Ce sera peut-être une lourde tâche pour un bureau doté d'un budget projeté de 2,7 millions de dollars et d'une quinzaine d'employés¹⁴.

Le bibliothécaire parlementaire a soulevé la question lorsque le projet de loi a été étudié par le Comité sénatorial.

Le fait que le [DPB] soit tenu de donner suite à toutes les questions susceptibles d'intéresser les sénateurs et les députés dans les divers rôles qu'ils jouent lui apportera plus de travail qui n'est raisonnable. Cela risque de contrecarrer les intentions et les attentes des parlementaires de chaque côté.

Par conséquent, je voudrais recommander que les demandes de travail destinées au directeur parlementaire du budget concernant des mesures proposées soient assujetties à des règles et modalités que chaque Chambre pourrait établir, peut-être sur la recommandation du Comité mixte permanent de la Bibliothèque. Sinon, les demandes pourraient être acheminées par l'entremise des comités de la Chambre d'où elles émanent. Que l'on adopte l'une ou l'autre de ces solutions, la décision quant à l'ordre de priorité à accorder aux demandes reviendra ainsi aux parlementaires et non au

personnel de la bibliothèque chargé de leur fournir leurs services¹⁵.

Dans un gouvernement minoritaire, les partis de l'opposition mènent le jeu à condition d'être unis, au point même de remplir le *Feuilleton* de projets de loi pouvant déplaire au gouvernement. En voici deux exemples récents : le projet de loi C-253 (*pour que les cotisations à des régimes enregistrés d'épargne-études soient déductibles du revenu imposable du contribuable*) et le projet de loi C-377 (*Loi visant à assurer l'acquittement des responsabilités du Canada pour la prévention des changements climatiques dangereux*). Ces deux projets de loi soulevaient d'importantes questions quant au calcul des coûts, mais on peut se demander si le véritable problème n'était pas plutôt d'ordre politique. Si ces projets de loi avaient été accompagnés d'une évaluation des coûts, les résultats obtenus auraient-ils été différents?

L'examen des prévisions budgétaires constitue une partie encore plus intimidante du mandat. Le Parlement exerce le « pouvoir de la bourse » en examinant le Budget principal des dépenses du gouvernement (normalement déposé au printemps). Avant 1968, il était étudié en comité plénier et soumis au vote. Le débat se soldait souvent par des situations d'obstruction, si bien qu'on avait parfois l'impression, si le gouvernement était minoritaire, que l'autorisation de payer les factures serait retardée. Cette lacune a mené à une réforme complète en 1968. Depuis, les prévisions budgétaires sont envoyées à des comités permanents qui ont l'autorité nécessaire pour faire un choix entre les options suivantes :

- garder le silence, auquel cas le budget est présumé adopté le 31 mai;
- faire rapport des prévisions sans modification, auquel cas la Chambre procède comme il est indiqué ci-dessus;
- réduire les prévisions ou les rejeter, auquel cas la Chambre examine les changements et adopte les prévisions modifiées ou rétablit les montants initiaux.

Ces réformes avaient pour objectif d'améliorer l'examen quant au fond des dépenses du gouvernement en comité et de simplifier le débat sur les prévisions budgétaires, mais différents rapports de comité ont successivement fait mention de l'insatisfaction constante des députés face au processus d'étude.

- [En 1998, le] Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre estime que « les importantes sommes dépensées par le gouvernement sont assujetties à un examen parlementaire qu'il faut bien qualifier de superficiel », et formule 52 recommandations de changements exhaustifs (rapport Catterall-Williams).
- Dans un rapport de suivi publié en 2000, le même comité continue de réclamer des changements, notamment en ce qui concerne la qualité de l'information fournie et le soutien accru à offrir au personnel des comités (rapport Szabo).

- En 2001, le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes propose, en guise de solution partielle pour améliorer l'examen des budgets des dépenses qui, depuis longtemps déjà, laisse à désirer, de demander chaque année au comité plénier d'examiner les documents budgétaires de deux ministères (rapport Kilger).
- [...] un rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, publié en 2003, conclut que, malgré les progrès réalisés dans les dernières années, la plupart des comités parlementaires continuent à effectuer un examen relativement sommaire des budgets principaux des dépenses, et qu'un travail plus rigoureux s'impose de toute urgence (rapport Valeri)¹⁶.

Plus récemment, le rapport de la phase 2 de la Commission Gomery a recommandé d'augmenter considérablement le financement des comités parlementaires, en réponse aux doutes exprimés depuis longtemps sur l'efficacité des comités quand vient le temps d'examiner les programmes et les prévisions de dépenses du gouvernement. Le juge Gomery a soutenu que le renforcement du soutien des comités par le personnel est essentiel à l'amélioration de l'efficacité.

En 2004, en réponse à ces rapports, la Bibliothèque du Parlement a demandé et reçu des sommes supplémentaires pour embaucher trois analystes possédant des compétences utiles aux comités qui étudient des programmes dans le cadre du budget. Les trois analystes ont fait bénéficier la Bibliothèque de l'expérience qu'ils avaient acquise au ministère des Finances, au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du vérificateur général. Ils sont devenus membres d'un groupe de travail interne créé dans le but d'améliorer et de faciliter le travail budgétaire des équipes d'analystes affectés aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Le DPB pourra donc compter sur une aide immédiate pour s'acquitter de cette partie du mandat.

La question de l'accès à l'information est liée à la question des prévisions budgétaires. Paul Crête, du Bloc Québécois, voulait connaître les restrictions auxquelles sera soumis le directeur parlementaire du budget lorsqu'il cherchera à obtenir de l'information du gouvernement.

Va-t-il avoir le droit d'obtenir toute l'information qu'il aura demandée aux agents du ministère? Des mesures de confidentialité vont-elles être appliquées? J'aimerais savoir quel cadre législatif ou réglementaire gère cette question. [...] S'il y a un arbitrage à faire, qui le fera? Si le directeur parlementaire du budget veut une chose mais que le ministère ne veut pas la lui accorder, qui va trancher? Le directeur aura-t-il le droit ou la possibilité de déposer un appel, dans de tels cas¹⁷?

Selon Joe Wild, du Bureau du Conseil privé, il y a des limites à ce que le directeur parlementaire du budget peut demander. Tout d'abord, il ne peut demander que de l'information réellement liée à l'exécution du mandat. « La deuxième limite c'est qu'il doit s'agir de données économiques ou financières

que possède le ministère. Cependant, ces données n'incluent pas les renseignements personnels tels que définis dans la Loi sur l'accès à l'information ou les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine. Toutes ces données ne sont pas accessibles¹⁸. »

D'autres types d'information sont exclus : l'information que le gouvernement a obtenue auprès d'un gouvernement étranger ou d'un gouvernement provincial, l'information dont la divulgation porterait atteinte à la conduite des affaires fédérales-provinciales, l'information liée aux secrets commerciaux qui pourrait nuire à la position économique du gouvernement du Canada, et l'information de nature commerciale ou confidentielle obtenue d'un tiers.

La loi ne prévoit pas de mécanisme d'appel ou quoi que ce soit du genre. Elle prescrit une limite sur les pouvoirs du directeur parlementaire du budget pour ce qui est d'obtenir de l'information. Ultimement, il appartient au ministère à qui on a demandé de l'information et au directeur parlementaire du budget de décider si l'information qui est demandée fait partie de l'une des deux catégories que j'ai mentionnées : les renseignements personnels et les documents confidentiels du Cabinet. Pour ce qui est de l'autre type d'information dont je parlais, le directeur parlementaire du budget peut recevoir cette information mais il n'est tout simplement pas en mesure de la divulguer à moins que la divulgation soit nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter de son mandat. Il doit tout simplement traiter cette information de façon confidentielle. Au bout du compte, c'est une décision qui devra être prise par les deux parties. S'ils sont en désaccord, si le directeur parlementaire du budget voulait insister pour recevoir l'information, étant donné qu'il s'agit d'une loi, il est possible que l'affaire soit portée devant la Cour fédérale pour obtenir l'interprétation d'un juge¹⁹.

Conclusion

Il faudra un certain temps pour évaluer les répercussions du directeur parlementaire du budget sur le fonctionnement du Parlement. Sharon Sutherland, de l'Université d'Ottawa, s'est dite inquiète des effets de cette fonction sur les organes parlementaires existants, dont la Bibliothèque du Parlement. Elle craint qu'elle ne détourne l'attention de la Bibliothèque et ne ternisse sa réputation irréprochable de « source d'information non partisane la plus respectée dont nous disposons »²⁰. À tout le moins, il faudra revoir la manière dont la Bibliothèque répartit ses ressources limitées entre les projets du DPB et d'autres tâches traditionnelles.

Si l'expérience réussit, on pourrait voir apparaître des directeurs parlementaires du budget (ou l'équivalent) dans de nombreuses assemblées législatives provinciales. Des

spécialistes du régime parlementaire au Canada et à l'étranger suivront assurément l'évolution de ce bureau au cours des prochaines années.

Notes

1. Allan Darling, *Rôle du directeur parlementaire du budget*, Discours devant l'Institut de la gestion financière du Canada, 28 novembre 2006.
2. *Ibid.*
3. Tim O'Neill, *Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada : Processus et systèmes*, document déposé à la Chambre des communes le 20 juin 2005.
4. Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Procès-verbaux et témoignages*, 19 septembre 2006.
5. Voir Chambre des communes, Comité législatif chargé du projet de loi C-2, *Procès-verbaux et témoignages*, 16 mai 2006.
6. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Procès-verbaux et témoignages*, 12 février 2008. Le jury de sélection était composé de Maria Barrados, présidente de la Commission de la fonction publique, Don Drummond, premier vice-président et économiste en chef à la Banque TD, Bill Knight, ancien commissaire de l'Agence de la consommation en matière financière, Allan Darling, conseiller spécial principal du bibliothécaire parlementaire, et William Young.
7. *Ibid.*
8. Chambre des communes, Comité permanent des finances, *Procès-verbaux et témoignages*, 13 février 2008.
9. *Ibid.*
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. Voir les commentaires de David Smith, de Sharon Sutherland et d'autres experts dans l'édition du 31 mars 2008 de l'*Ottawa Citizen*.
13. Voir le Bureau du vérificateur général de l'Ontario, *Examen par le vérificateur général du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*, Toronto, 2007.
14. *Ottawa Citizen*, 31 mars 2008.
15. Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Procès-verbaux et témoignages*, 19 septembre 2006.
16. Voir Jack Stilborn, « Examen parlementaire du budget des dépenses : initiatives et perspectives d'avenir », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29, no 4 (hiver 2006-2007).
17. Chambre des communes, Comité permanent des finances, *Procès-verbaux et témoignages*, 13 février 2008.
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*
20. *Ottawa Citizen*, 13 mars 2008.