



CANADA

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET AU SEIN DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Rapport du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement

Coprésidents

**L'hon. Sharon Carstairs, sénatrice
Peter Goldring, député**

Juin 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU BUDGET AU SEIN DE LA
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Rapport du Comité mixte permanent
de la Bibliothèque du Parlement**

Coprésidents

**L'hon. Sharon Carstairs, sénatrice
Peter Goldring, député**

Juin 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ MIXTE PERMANENT DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COPRÉSIDENTS

L'hon. Sharon Carstairs, sénatrice
Peter Goldring, député

VICE-PRÉSIDENT

L'hon. Mauril Bélanger, député

MEMBRES DU COMITÉ

Gérard Asselin, député

Ray Boughen, député

L'hon. Stephen Greene, sénateur

Carol Hughes, députée

L'hon. Jean Lapointe, sénateur

Louis Plamondon, député

Greg Rickford, député

L'hon. Carolyn Bennett, députée

Peter Braid, député

Ed Holder, député

L'hon. Mobina S.B. Jaffer, sénatrice

L'hon. Gurbax S. Malhi, député

Scott Reid, député

L'hon. Terrance Richard Stratton,
sénateur

AUTRES SÉNATEURS ET DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Dona Cadman, députée

L'hon. Ken Dryden, député

Ed Komarnicki, député

L'hon. John McCallum, député

L'hon. Elaine McCoy, sénatrice

Thomas J. Mulcair, député

Joe Preston, député

Gary Ralph Schellenberger, député

Alice Wong, députée

Kelly Block, députée

David Christopherson, député

Russ Hiebert, député

Tom Lukiwski, député

Phil McColeman, député

L'hon. Terry Mercer, sénateur

L'hon. Jim Munson, sénateur

Brent Rathgeber, député

Mike Wallace, député

COGREFFIERS DU COMITÉ

Carmen DePape

Denis Robert

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

François Côté

Élise Hurtubise-Loranger

LE COMITÉ MIXTE PERMANENT DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au Premier rapport du Comité adopté par le Sénat le mercredi 11 mars 2009, à l'article 108(4)a) du *Règlement de la Chambre des communes*, et à la motion adoptée par le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement le mardi 24 mars 2009, le Comité a étudié les activités du directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque du Parlement. Les conclusions et recommandations du Comité sont énumérées dans le présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET AU SEIN DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT	1
Introduction	1
Chronologie de la création du poste de directeur parlementaire du budget et interprétation de la loi	3
<i>La Loi fédérale sur la responsabilité</i>	3
Étapes ayant mené à l'établissement du poste de directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque.....	4
Cadre législatif entourant le poste de directeur parlementaire du budget.....	5
Le poste de DPB (article 79.1)	5
Le mandat du DPB (article 79.2)	5
Les pouvoirs administratifs du DPB (articles 79.3 à 79.5)	6
Indépendance et gouvernance.....	6
Structure de gouvernance de la Bibliothèque	6
Interprétation de la notion d'« indépendance »	7
Approche pour les services à la clientèle et communications externes	12
Budget du directeur parlementaire du budget.....	19
Conclusion	26
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	29
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS	31
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES.....	33
PROCÈS-VERBAUX.....	35

RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET AU SEIN DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Introduction

Le 25 février 2009, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes écrivaient aux coprésidents du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement (le Comité) afin de leur transmettre une demande du bibliothécaire parlementaire, M. William Young, qui suggérait que le Comité « passe en revue les questions qui ont été soulevées au sujet de la mise en œuvre des services du directeur parlementaire du budget [...] ». Selon le bibliothécaire parlementaire, l'étude était devenue nécessaire en raison des questions soulevées quant au rôle du directeur parlementaire du budget (DPB) et son statut au sein de la Bibliothèque du Parlement. De toute évidence, l'établissement du poste de DPB n'aura pas été aussi facile qu'anticipé ou espéré.

Pour sa part, le DPB suggérait dans une lettre aux membres du Comité que ces derniers entendent des témoins sur les questions de gouvernance, de modèle opérationnel, de capacité et de financement de son bureau. Il était essentiel, selon le DPB, que les parlementaires obtiennent des témoignages reflétant une perspective d'avenir conséquente avec les principes de responsabilité et de transparence, et ce, dans l'esprit de la loi qui a créé son poste.

Le 24 mars 2009, le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité (le Sous-comité) décidait de s'enquérir du contexte général entourant la création du poste de DPB avant d'entreprendre une étude plus poussée sur la question si nécessaire. Après avoir agréé à la recommandation de son Sous-comité, le Comité a rencontré la plupart des intervenants impliqués dans la création et la mise en place du poste de DPB. Le Comité est maintenant en mesure de formuler des recommandations sur les différents enjeux discutés lors de ses audiences.

La Bibliothèque du Parlement a officiellement été créée en 1871 par la *Loi sur la Bibliothèque du Parlement*, par la suite enchâssée dans la *Loi sur le Parlement du Canada* (la Loi). La Bibliothèque s'est donné pour mission de contribuer « à la démocratie parlementaire canadienne en créant, en gérant et en produisant pour le Parlement une information et des connaissances qui sont fiables et pertinentes et qui font autorité ».¹

1 Bibliothèque du Parlement, *Plans et priorités - 2009-2010*, Ottawa, 2009, p.1.

La Loi prévoit que la Bibliothèque ainsi que son personnel soient placés sous l'autorité des présidents du Sénat et de la Chambre des communes². La Loi prévoit en outre que ces derniers soient assistés dans l'exercice de cette fonction par un comité mixte nommé par les deux chambres, et dont les membres sont des sénateurs et des députés.

La création du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement est donc prévue par la *Loi sur le Parlement du Canada*. Puisqu'il s'agit d'un comité mixte, il tient son mandat et ses pouvoirs des deux chambres. Les règlements des deux chambres peuvent préciser le mandat et les pouvoirs attribués à ce Comité. Or, le *Règlement du Sénat du Canada* ne définit pas précisément le mandat du Comité. Par contre, celui de la Chambre de communes précise que le mandat spécifique du Comité « comprend l'étude de l'efficacité, de l'administration et du fonctionnement de la Bibliothèque du Parlement [...] ³ ». Le Comité a le mandat d'examiner la nomination proposée au poste de bibliothécaire parlementaire. Les deux chambres peuvent aussi renvoyer n'importe quelle autre question au comité mixte.

La Loi précise enfin que, sous réserve de l'approbation des deux chambres, les présidents, assistés du Comité, peuvent, par ordonnances et règlements, régir la Bibliothèque et veiller à la bonne utilisation des crédits affectés par le Parlement à l'achat de documents ou objets destinés à y être déposés. Ainsi, le Comité est habilité à recommander aux présidents des deux chambres qu'ils adoptent des règlements concernant la gestion de la Bibliothèque et la meilleure façon d'utiliser les crédits qu'elle reçoit du Parlement.

En vertu de la structure hiérarchique prévue par la Loi et décrite dans les paragraphes qui précèdent, les recommandations du Comité s'adresseront donc aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes.

Il y a selon nous, trois thèmes principaux dont il faut traiter dans ce rapport: les questions de la gouvernance et de l'indépendance; l'approche actuelle du DPB en matière de services à la clientèle et de communications externes; et le budget alloué au DPB pour l'année financière courante. Pour chacun de ces thèmes, le Comité a entendu les positions du bibliothécaire parlementaire, du DPB et de tierces parties, tels la vérificatrice générale du Canada, d'anciens parlementaires, de représentants du Conseil privé et du Conseil du Trésor, et d'individus impliqués dans l'établissement du poste de DPB au sein de la

2 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R., 1985, ch. P-1, par 74(1), La bibliothèque ainsi que son personnel sont placés sous l'autorité des présidents en exercice du Sénat et de la Chambre des communes; ceux-ci sont assistés, durant chaque session, par un comité mixte nommé par les deux chambres. *Ibid.*, par 74(2). Sous réserve de l'approbation des deux chambres, les présidents, assistés du comité mixte, peuvent, par ordonnances et règlements, régir la bibliothèque et veiller à la bonne utilisation des crédits affectés par le Parlement à l'achat de documents ou objets destinés à y être déposés.

3 Règlement de la Chambre des communes, alinéa 108(4)a).

Bibliothèque du Parlement. Le Comité a aussi eu accès à une documentation volumineuse et variée.

Le Comité croit qu'il est urgent d'agir dans ce dossier. La situation présente a des effets perturbateurs à la fois sur les employés du DPB et sur le personnel et la gestion de la Bibliothèque du Parlement.

Chronologie de la création du poste de directeur parlementaire du budget et interprétation de la loi

La Loi fédérale sur la responsabilité

Le 11 avril 2006, le gouvernement a déposé le projet de loi fédérale sur la responsabilité. Ce projet de loi omnibus contenait plusieurs modifications à des lois existantes ainsi que de nouvelles dispositions législatives concernant notamment les conflits d'intérêts, le lobbying, la création du poste de directeur des poursuites pénales et la création du poste de DPB.

Depuis quelques années, les prévisions budgétaires sont régulièrement démenties par d'énormes excédents imprévus en fin d'exercice. Jusqu'à la création du poste de DPB, les parlementaires ne bénéficiaient pas d'appui spécialisé dans ce domaine. Les analystes de la Bibliothèque du Parlement offrent certains services touchant les finances de l'État tels que les consultations prébudgétaires et autres études du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Les analystes de la Bibliothèque préparent également des travaux de recherche et d'analyse reposant sur des informations publiques. Ces analyses sont fournies aux comités ainsi qu'aux parlementaires à titre individuel.

L'objectif du gouvernement était donc de combler cette lacune. Plus spécifiquement, dans son *Plan d'action sur la responsabilité* le gouvernement indiquait vouloir :

[...] garantir la transparence de la budgétisation en créant le poste de directeur parlementaire du budget pour fournir aux députés et aux comités parlementaires des analyses objectives sur l'état des finances du pays, les tendances de l'économie nationale et le coût des propositions à l'étude dans l'une ou l'autre Chambre.⁴

4 Gouvernement du Canada, *Plan d'action sur l'imputabilité fédérale, Points saillants*, <http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa00-fra.asp> (accès le 22 mai 2009).

Le poste a été créé en ajoutant les articles 79.1 à 79.5 à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Ces dispositions sont analysées dans la partie suivante du rapport.

Le projet de loi a été examiné par le Comité législatif de la Chambre des communes chargé du projet de loi C-2, puis par le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006. Les dispositions concernant le DPB sont entrées en vigueur le jour de la sanction royale.

Étapes ayant mené à l'établissement du poste de directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque

En octobre 2006, la Bibliothèque du Parlement a retenu les services d'Allan Darling, haut fonctionnaire à la retraite, pour superviser l'établissement du nouveau poste de DPB au sein de la Bibliothèque. Le premier titulaire du poste, M. Kevin Page, est entré en fonction en mars 2008. Le processus aura donc pris 18 mois.

En décembre 2006, la Bibliothèque a développé un profil de responsabilité pour le poste de DPB. Ce profil de responsabilité contient les informations pertinentes sur le mandat du DPB; le rapport hiérarchique entre le titulaire du poste de DPB et le bibliothécaire parlementaire; l'étendue des responsabilités particulières du DPB ainsi que l'environnement et les conditions de travail propres à ce poste. Ce profil a été approuvé par le Bureau du Conseil privé et a également été remis aux candidats au poste de DPB.

En janvier 2007, le bibliothécaire parlementaire a tenu une rencontre avec un groupe d'anciens parlementaires afin de leur demander leur avis quant à la meilleure façon dont le DPB pourrait servir le Parlement. Suite à cette rencontre, le groupe a produit un bref compte-rendu de leurs discussions. Ils se sont prononcés sur cinq questions spécifiques ayant trait à la mise en place de ce nouveau poste au sein de la Bibliothèque⁵ :

- Quel devrait être le profil du DPB?
- Comment le DPB devrait-il aider les parlementaires à examiner les budgets des dépenses?
- Comment les éventuelles demandes d'évaluation de coûts devraient-elles être traitées?

5 Bibliothèque du Parlement, *Directeur parlementaire du budget, Historique*, déposé au Comité, onglet 2.

- Quelles compétence et expérience devraient avoir le DPB?
- Quels écueils devrions-nous éviter dans la planification de la mise en place de la fonction de DPB?

En décembre 2007, suite au processus de recrutement, le bibliothécaire parlementaire a envoyé une lettre au leader du gouvernement à la Chambre des communes pour recommander la nomination de M. Kevin Page au poste de DPB.

Cadre législatif entourant le poste de directeur parlementaire du budget

Les paragraphes qui suivent présentent une brève explication des diverses dispositions pertinentes de la *Loi sur le Parlement du Canada* qui portent sur le poste, le mandat et les pouvoirs du DPB.

Le poste de DPB (article 79.1)

Dans un premier temps, le paragraphe 79.1(1) institue le poste de DPB. Cette disposition prévoit expressément que le DPB est membre du personnel de la Bibliothèque. Dans un deuxième temps, le paragraphe 79.1 (2) prévoit que le DPB sera nommé par le gouverneur en conseil, et ce, pour un mandat d'au plus cinq ans renouvelable. Dans un troisième temps, le paragraphe 79.1(3) établit que la nomination du DPB est faite à partir d'une liste de trois candidats soumise par un comité présidé par le bibliothécaire parlementaire. Finalement, le paragraphe 79.1(4) prévoit que le gouverneur en conseil fixe la rémunération et les indemnités associées au poste de DPB.

Le mandat du DPB (article 79.2)

L'article 79.2 attribue quatre fonctions au DPB. Dans un premier temps, l'alinéa 79.2 a) prévoit que le DPB fournit des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

Dans un deuxième temps, l'alinéa 79.2 b) prévoit que le DPB effectue des recherches en ce qui touche les finances et l'économie du pays à la demande de certains comités énumérés⁶.

6 Le Comité permanent des finances nationales du Sénat, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ou leur équivalent.

Dans un troisième temps, en vertu de l'alinéa 79.2 c), à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, le DPB a le mandat de faire des recherches en ce qui touche ces prévisions.

Finalement, en vertu de l'alinéa 79.2 d), à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement, le DPB a pour mandat d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Les pouvoirs administratifs du DPB (articles 79.3 à 79.5)

L'article 79.3 de la *Loi sur le Parlement du Canada* accorde au DPB le pouvoir d'obtenir des ministères fédéraux les données économiques et financières dont il a besoin, à l'exception des informations protégées aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* ou contenues dans un document confidentiel du Cabinet. L'article 79.4 précise que les renseignements ainsi obtenus doivent, pour la plupart, demeurer confidentiels.

L'article 79.5 habilite le DPB à conclure des contrats et à retenir temporairement les services d'experts ou de spécialistes dont il estime avoir besoin. Cet article spécifie également que l'exercice de ce pouvoir est assujéti à l'autorité du président du Sénat, du président de la Chambre des communes et du bibliothécaire parlementaire telle qu'établie aux articles 74 et 75(2) de la Loi.

Indépendance et gouvernance

Structure de gouvernance de la Bibliothèque

Comme indiqué plus tôt, le paragraphe 74(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que la bibliothèque ainsi que son personnel sont placés sous l'autorité des présidents en exercice du Sénat et de la Chambre des communes. Les présidents sont assistés du Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement dans l'exercice de cette fonction.

Au sein de la Bibliothèque, le bibliothécaire parlementaire a le rang d'administrateur général de ministère. De ce fait, il est responsable de la gestion de la Bibliothèque et de son personnel. Il agit sous l'autorité des présidents des deux chambres⁷. En ce qui

⁷ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R., 1985, ch. P-1, par 75(2).

concerne le rapport hiérarchique entre le bibliothécaire parlementaire et le DPB, la Loi précise que celui-ci est membre du personnel de la Bibliothèque du Parlement⁸.

Interprétation de la notion d'« indépendance »

Le DPB, M. Kevin Page, est d'avis qu'il dispose d'une indépendance fonctionnelle et que cette indépendance est constamment menacée⁹. Lors de sa comparution devant le Comité le 14 mai 2009, il a déclaré :

Afin de pouvoir servir le Parlement et les Canadiens et Canadiennes, de manière efficace, le directeur parlementaire du budget doit être asservi au Parlement, tout en agissant de manière indépendante, au moment de produire des analyses. Ce dernier doit s'acquitter des responsabilités qui lui sont conférées par la Loi libre de toute ingérence sur le plan bureaucratique¹⁰.

D'ailleurs, le DPB fait référence dans son plan opérationnel au « bureau du directeur parlementaire du budget » plutôt qu'au poste de directeur parlementaire du budget bien que la Loi ne fasse aucune référence à un tel bureau.

M. Page appuie son interprétation sur la question de l'indépendance sur le communiqué de presse émis par le Leader du gouvernement à la Chambre des communes lors de sa nomination. Ce communiqué indiquait que « le directeur parlementaire du budget est un fonctionnaire indépendant de la Bibliothèque du Parlement qui relève du président de la Chambre des communes et du président du Sénat¹¹ ».

Pour sa part, le bibliothécaire parlementaire est d'avis que les dispositions législatives pertinentes de la *Loi sur le Parlement du Canada* énoncent clairement la relation hiérarchique avec le DPB :

Une simple lecture des dispositions législatives pertinentes de la *Loi sur le Parlement du Canada* montre que le DPB est un directeur de la Bibliothèque, soumis au contrôle et à la gestion du bibliothécaire et non un bureau indépendant. Bien sûr, les législateurs ont

8 *Ibid.*, par 79.1(1).

9 Kevin Page, *Notes d'allocution du directeur parlementaire du budget au Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement*, 14 mai 2009, p. 1.

10 *Ibid.*, p. 2.

11 Gouvernement du Canada, « Le Leader du gouvernement à la Chambre des communes annonce la nomination du premier directeur parlementaire du budget au Canada », Communiqué, 14 mars 2008.

toujours la possibilité de revoir le rôle ou le statut du DPB et ses responsabilités et, à la lumière de ce réexamen, de modifier la *Loi sur le Parlement du Canada*.¹²

Cette interprétation de la Loi a été confirmée par Mme Roberta Santi du Bureau du Conseil privé, organisme central du gouvernement qui a coordonné le dossier de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en 2006 :

[...] la *Loi fédérale sur la responsabilité* a modifié la *Loi sur le Parlement du Canada* pour créer le poste de directeur parlementaire du budget, et non un bureau parlementaire du budget¹³.

Et plus loin :

La loi est conçue de telle façon que le haut fonctionnaire évolue au sein de l'institution parlementaire et des structures de reddition de comptes du Parlement. Contrairement aux agents du Parlement, il n'agit donc pas à l'extérieur du Parlement de façon indépendante. Je pense que la loi l'indique clairement¹⁴.

Cette interprétation de la Loi est également partagée par M. Allan Darling, haut fonctionnaire à la retraite, qui a été embauché à titre de consultant pour appuyer la Bibliothèque dans l'établissement du poste de DPB :

Pour ce qui est du cadre de responsabilité, le paragraphe 79.1(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* crée le poste de directeur parlementaire du budget, « dont le titulaire est membre du personnel de la Bibliothèque du Parlement ». Il s'agit d'un poste de directeur, et non d'un bureau¹⁵.

Le Comité tient également à préciser que, d'après les documents fournis par la Bibliothèque du Parlement dans le cadre de cette étude, il est évident que cette structure de reddition de compte a été clairement communiquée aux candidats qui se sont présentés au poste de DPB. À la page 5 du Sommaire exécutif sur le poste de DPB préparé par la firme Ray & Berndtson dans le cadre du processus d'embauche, il est indiqué que le poste de DPB relève directement du Bibliothécaire parlementaire et qu'il fait parti du groupe de la haute direction de la Bibliothèque¹⁶. M. Kevin Page a donc accepté le poste de DPB en toute connaissance de cause.

12 William Young, *Témoignages*, 12 mars 2009

13 Roberta Santi, *Témoignages*, 23 avril 2009.

14 *Ibid.*

15 Allan Darling, *Témoignages*, 26 mars 2009.

16 Bibliothèque du Parlement, *Directeur parlementaire du budget, Historique*, déposé au Comité.

Le Bibliothécaire parlementaire a fait part au Comité des difficultés qui résultaient de cette différence d'interprétation quant à la structure de reddition de compte. Plus particulièrement, le bibliothécaire parlementaire a partagé le fait que le DPB ne souhaitait pas participer ni aux réunions de gestion, ni aux réunions concernant le budget de la Bibliothèque¹⁷. En outre, le bibliothécaire a indiqué que le DPB ne lui fournit aucune information concernant le nombre de demandes qui lui sont adressées par des parlementaires et des comités¹⁸. Le bibliothécaire parlementaire a rappelé au Comité l'importance de régler cette question :

Toute la question des rapports hiérarchiques doit être clarifiée. En ce qui concerne la responsabilité, comme le bibliothécaire parlementaire a rang de sous-ministre, le fait que j'aie à traiter avec une personne qui refuse de participer aux processus auxquels je crois qu'elle devrait participer crée bien des problèmes au sein de la bibliothèque¹⁹.

Afin de remédier à cette situation, le bibliothécaire parlementaire a émis la suggestion suivante :

Je demanderais respectueusement au comité d'envisager de recommander [aux présidents] d'informer le directeur parlementaire du budget que son poste est assujéti au régime de responsabilité obligatoire prévu dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui confirme que le bibliothécaire parlementaire est habilité à contrôler et à gérer la Bibliothèque. Je crois que cela aiderait grandement à régler les problèmes du statut législatif du directeur parlementaire du budget et des responsabilités de reddition de comptes de son poste²⁰.

Le Comité est d'avis que cette situation est inacceptable et ne sert aucunement l'intérêt des parlementaires.

Ainsi, le comité recommande :

Recommandation 1

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget de respecter les dispositions de la loi qui crée son poste au sein de la Bibliothèque du Parlement. Le directeur parlementaire du budget relève du bibliothécaire parlementaire et à titre de haut fonctionnaire de la

17 William Young, *Témoignages*, 12 mars 2009, 7 mai 2009.

18 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

19 William Young, *Témoignages*, 14 mai 2009.

20 *Ibid.*

Bibliothèque, il se doit de participer pleinement aux activités de gestion et de collaborer étroitement avec les autres secteurs de services de la Bibliothèque.

La seule référence à « l'indépendance » dans le contexte du poste de DPB se trouve à l'alinéa 79.2a) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Cet alinéa énonce un des quatre mandats que la Loi confie au DPB, soit le mandat de fournir des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

La Loi prévoit que les analyses du DPB en vertu de l'alinéa 79.2a) sont indépendantes, mais le Comité est d'avis que cela ne signifie pas pour autant qu'il occupe une fonction indépendante, au même titre que les hauts fonctionnaires du Parlement. D'ailleurs, le DPB a lui-même reconnu lors de sa comparution devant le Comité que rien dans la Loi actuelle ne permet de conclure que c'est le poste et non l'analyse qui est indépendant²¹.

Selon M. Young, « l'indépendance du directeur parlementaire du budget doit s'entendre de son indépendance par rapport au gouvernement ²² ». Cette indépendance n'est pas en péril, puisqu'il ne fait aucun doute que la Bibliothèque du Parlement est indépendante du gouvernement. Les témoins entendus par le Comité ont abondé dans le même sens que M. Young.

Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique du Secrétariat du Conseil du Trésor a déclaré au Comité que « le DPB et la Bibliothèque du Parlement dans son ensemble sont entièrement indépendants de l'administration gouvernementale dans leur fonctionnement et financement ²³ ».

Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, a abondé dans le même sens :

La loi indique clairement que le directeur parlementaire du budget fournit des services de recherche et un appui aux comités ainsi qu'aux députés et aux sénateurs. Par conséquent, il est tout à fait logique que le poste de directeur parlementaire du budget relève de la Bibliothèque du Parlement.

Cette question est évidemment liée à l'indépendance. Tout comme nous, pour être crédible, le directeur parlementaire du budget doit être indépendant du gouvernement. Il est clair que la bibliothèque est indépendante du gouvernement. Par conséquent,

21 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

22 William Young, *Notes pour une allocution de William R. Young, Bibliothécaire parlementaire devant le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement*, 14 mai 2009, p. 2.

23 Joe Wild, *Témoignages*, 26 mars 2009.

l'arrangement actuel selon lequel le directeur parlementaire du budget se trouve au sein de la bibliothèque protège aussi l'indépendance du directeur parlementaire du budget²⁴.

Mme Roberta Santi du Bureau du Conseil privé a également confirmé que la Bibliothèque et le DPB jouissent d'une indépendance complète du pouvoir exécutif :

La direction et la gestion de la Bibliothèque du Parlement, y compris le directeur parlementaire du budget, sont complètement indépendantes du pouvoir exécutif. Elles relèvent du bibliothécaire parlementaire qui, lui, relève des présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Le pouvoir exécutif ne peut donc pas décider comment la Bibliothèque, y compris le directeur parlementaire du budget, fonctionne ou s'acquitte de son mandat²⁵.

Ceci correspond aux conclusions des anciens parlementaires du groupe de consultation ayant avisé le bibliothécaire parlementaire et qui avaient déclaré dans le résumé de leur discussion sur la mise en œuvre du poste de DPB au sein de la Bibliothèque que « [...] le DPB devrait travailler dans le cadre de la tradition établie de la Bibliothèque au service du Parlement et des parlementaires et être considéré comme un élément de cette tradition²⁶ ».

M. Patrick Boyer, ancien député, a témoigné dans le même sens :

La décision du Parlement, dans la *Loi fédérale sur la responsabilité*, de placer le directeur parlementaire du budget sous l'égide de la bibliothèque du Parlement confirme que l'intention était que cette fonction soit chargée d'appuyer le travail des parlementaires, au même titre que les autres fonctions de la bibliothèque, notamment la Direction de la recherche. Le fait d'avoir placé ce poste au sein de la Bibliothèque du Parlement signifiait également que le directeur parlementaire du budget serait à portée de la main pour travailler avec les parlementaires, et comme la Bibliothèque du Parlement est institutionnellement et administrativement indépendante du gouvernement, cela voulait dire que le directeur parlementaire du budget était automatiquement indépendant du gouvernement²⁷.

Le Comité accepte pour le moment que le poste de DPB, au sein de la Bibliothèque du Parlement, jouit de toute l'indépendance nécessaire du gouvernement pour remplir le mandat que lui confie la Loi. D'ailleurs, le Comité est d'avis que les services offerts par le DPB constituent une extension naturelle des services déjà offerts par la Bibliothèque du Parlement aux parlementaires et aux comités parlementaires.

24 Sheila Fraser, *Témoignages*, 23 avril 2009.

25 Roberta Santi, *Témoignages*, 23 avril 2009.

26 Bibliothèque du Parlement, *Directeur parlementaire du budget, Historique*, déposé au Comité, onglet 2, page 4.

27 Patrick Boyer, *Témoignages*, 2 avril 2009.

Les événements ayant mené à la présente étude démontrent clairement la nécessité de soumettre l'examen d'une telle fonction à un comité parlementaire. De plus, dans le cadre de ce rapport, le Comité soumet plusieurs recommandations aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes qui auront un impact important sur la façon dont le DPB s'acquitte de ses fonctions. Le Comité souhaite donc assurer un suivi à ce rapport, mais également de soumettre l'examen de cette fonction à un examen régulier, afin de s'assurer que le DPB livre les services que les parlementaires et les comités sont en droit de s'attendre à recevoir.

Ainsi, le comité recommande :

Recommandation 2

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement d'évaluer l'efficacité du poste de directeur parlementaire du budget suivant le troisième anniversaire de sa nomination.

Approche pour les services à la clientèle et communications externes

Tel que mentionné ci-haut, la Loi spécifie quatre fonctions au mandat du DPB. La première fonction de ce mandat est d'ordre proactif, tandis que les trois autres sont en réaction à des demandes spécifiques.

En ce qui concerne les trois dernières fonctions, le directeur parlementaire agit à la demande des parlementaires et des comités. Le Comité est d'avis qu'à ce titre, le DPB travaille d'abord pour les parlementaires, et ce sont eux qui contrôlent ultimement la publication du travail fait à leur demande. Pour ce qui est des autres rapports produits, le DPB agit sous l'autorité du bibliothécaire parlementaire, et des protocoles d'ententes clairs entre la Bibliothèque du Parlement et le DPB devraient être établis pour la publication de ces rapports et les relations avec les médias. Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes ont l'autorité de donner des instructions au DPB en ces matières.

Peu après son entrée en fonction en mars 2008, le DPB a entrepris des consultations afin de mieux définir plusieurs aspects de son poste incluant, entre autres, son mandat et sa mission, et son modèle de fonctionnement. Ce processus de consultation s'est fait non seulement auprès des sénateurs et des députés, mais aussi de hauts fonctionnaires en poste ou à la retraite, de groupes de réflexion, d'universitaires et d'organismes homologues au DPB existant dans d'autres juridictions.

Le Comité ne sait pas si et dans quelles circonstances les présidents du Sénat et de la Chambre des communes ont été consultés sur ces mêmes questions. Or, selon M. Allan Darling, la description de tâches du DPB, qui a par ailleurs été clairement

communiqué aux candidats pour le poste de DPB, confie à celui-ci « la responsabilité d'établir, en consultation avec les Présidents du Sénat et de la Chambre et le bibliothécaire, des critères et directives pour prioriser les demandes d'analyses expertes ou de calculs de coûts de la clientèle ²⁸ ».

Le Comité mixte a initialement contribué au processus de consultation en recevant M. Page le 10 avril 2008. M. Page avait dit qu'il était « important que les membres du comité mixte soient à l'aise avec moi et m'acceptent comme directeur parlementaire du budget. Pour qu'ils aient confiance en moi et pour que je sois un fonctionnaire efficace au service du Parlement, je me dois de fournir des avis professionnels, impartiaux et éclairés ²⁹ ». Il a ajouté :

C'est la première fois, cependant, que j'ai la chance d'agir comme fonctionnaire indépendant à la Bibliothèque du Parlement, et je suis un peu intimidé. J'ai encore beaucoup de choses à apprendre sur le fonctionnement du Parlement, mais j'ai hâte de travailler avec vous et pour vous dans le cadre de mes nouvelles fonctions³⁰.

Le Comité désire répondre à ce vœu exprimé par le DPB et recommande :

Recommandation 3

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au directeur parlementaire du budget de préparer un plan d'action qui décrira comment il entrevoit remplir tous les éléments du mandat défini dans la Loi, et que ce plan soit soumis pour évaluation au Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement.

La Bibliothèque du Parlement a une clientèle large et variée. Non seulement dessert-elle les parlementaires et les comités parlementaires, mais aussi le gouverneur général, les associations parlementaires, les hauts fonctionnaires du Sénat et de la Chambre des communes, les organisations qui relèvent du Parlement, le personnel parlementaire autre que les hauts fonctionnaires, les membres de la Tribune de la presse, le Conseil privé, la Cour suprême du Canada, et finalement l'ensemble des Canadiens³¹. Le mandat du DPB indique que celui-ci dessert spécifiquement les parlementaires et les comités parlementaires. Ce sont donc ces clients que le DPB et la Bibliothèque du Parlement, et

28 Allan Darling, *Témoignages*, 26 mars 2009.

29 Kevin Page, *Témoignages*, 10 avril 2009.

30 William Young, *Témoignages*, 14 mai 2009.

31 Bibliothèque du Parlement (2009), p.4.

plus précisément son Service d'information et de recherche parlementaires, ont en commun.

Le Comité croit qu'afin de faciliter l'établissement du DPB au sein de la Bibliothèque du Parlement et de maximiser les économies d'échelle et le partage d'expertises communes, il est important que les deux services de la bibliothèque desservant les parlementaires et les comités parlementaires harmonisent leurs services.

Le Comité recommande ainsi :

Recommandation 4

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et au directeur parlementaire du budget d'harmoniser leurs ententes de services avec les parlementaires et les comités.

Les expertises des analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et des professionnels se rapportant au DPB sont souvent soit communes soit complémentaires. Il nous semble évident de même qu'à plusieurs témoins entendus que ces expertises sont tout à fait pertinentes pour ce qui de deux des éléments du mandat du DPB : l'examen des prévisions budgétaires du gouvernement et l'évaluation du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Le bibliothécaire parlementaire disait justement ceci :

J'ai constaté que des choses comme les demandes de coûts comportent une dimension politique et une dimension financière. Nous pouvons compter sur un groupe d'économistes qui sont d'excellents analystes de politiques. Quand je songe au genre de travail qu'ils peuvent faire pour analyser les répercussions des demandes de coûts sur le plan des politiques, nous pourrions avoir, en ce qui concerne la préparation des demandes de coûts, une méthode de collaboration permettant de fournir aux députés et aux sénateurs des réponses plus complètes et plus adaptées aux questions qu'ils nous posent et aux demandes de renseignements qu'ils nous adressent³².

32 William Young, *Témoignages*, 14 mai 2009.

Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 5

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et au directeur parlementaire du budget de collaborer et coordonner leurs efforts pour l'examen des prévisions budgétaires du gouvernement et l'évaluation du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

En ce qui concerne les trois dernières fonctions énumérées aux alinéas 79.2b) à d), le DPB agit à la demande des parlementaires et des comités. Le DPB a indiqué clairement à maintes reprises qu'il entend publier sur son site internet toutes les réponses aux questions qu'il reçoit des parlementaires.

Dans son plan opérationnel, on peut y lire : « chaque produit sera publié afin de permettre la révision par les pairs et ainsi pouvoir être mis au défi par les parlementaires, l'exécutif et autres parties prenantes³³ ».

Lors de sa comparution devant le Comité, le DPB a réitéré sa position :

À la suite de consultations avec les parlementaires, nous avons élaboré une stratégie de diffusion des analyses qui reflète les demandes des clients pour des produits de qualité ainsi que les exigences du bureau du DPB visant à travailler ouvertement avec les experts en la matière des ministères dans le cadre d'un processus d'examen par les pairs³⁴.

Cette pratique est incompatible avec les services actuels de la Bibliothèque du Parlement, qui assure la confidentialité des questions qui lui sont soumises par des parlementaires ainsi que des services d'appui qu'elle fournit aux comités parlementaires. À la question de savoir s'il respecterait la demande expresse d'un parlementaire de ne pas divulguer l'information qu'il ou elle a demandé au DPB, celui-ci a répondu : « Nous ne la respecterions pas³⁵ ».

33 Directeur parlementaire du budget, *Plan opérationnel*, <http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/HowWeWork.aspx?Language=F> (visité le 10 juin 2009).

34 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

35 *Ibid.*

Le bibliothécaire parlementaire indique pour sa part que le DPB doit faire une distinction entre la méthode de diffusion des rapports qu'il publie en vertu de l'alinéa 79.2a) et des réponses fournies aux demandes individuelles de parlementaires ou des comités parlementaires :

[...] plutôt que de respecter les politiques de la Bibliothèque sur la présentation de rapports destinés au public, le directeur parlementaire du budget a assumé le contrôle indépendant de ses rapports et a indiqué qu'il les rendrait publics dès qu'ils seraient prêts. Ils seront tous rendus publics. Il n'a fait aucune distinction entre les rapports généraux sur les finances nationales et des études précises que pourraient lui commander des comités ou des parlementaires³⁶.

Sur ce point, le Comité est d'avis que l'approche adoptée par le DPB ne respecte pas la Loi qui gouverne son poste. En ce qui concerne les trois dernières fonctions de son mandat, il est clair qu'il agit à la demande des parlementaires et des comités parlementaires. À ce titre, le Comité est d'avis que le DPB travaille d'abord pour les parlementaires et les comités, et ce sont eux qui contrôlent ultimement la publication du travail fait à leur demande.

Le Comité recommande :

Recommandation 6

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget qu'une réponse faite à une requête d'un parlementaire ou d'un comité parlementaire, et qui est conforme au mandat défini dans la Loi, demeure confidentielle jusqu'à ce que la confidentialité soit levée par le parlementaire ou le comité ayant fait la demande.

La question de la publication des rapports du DPB en vertu de son mandat proactif de fournir des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale prévu à l'alinéa 79.2a) de la *Loi sur le Parlement du Canada* comporte deux enjeux liés, mais distincts : soit la question de déposer les rapports auprès des parlementaires avant qu'ils ne soient rendus publics, puis la question de la publication de rapport pendant une période électorale.

36 William Young, *Témoignages*, 14 mai 2009.

La pratique actuelle du DPB consiste à publier chaque produit qu'il développe avec son équipe. Son approche n'indique pas s'il entend informer les parlementaires de ses conclusions avant de rendre ces analyses publiques.

Dans son témoignage, la vérificatrice générale, Mme Sheila Fraser, a indiqué clairement que toute information ayant trait à ses rapports n'était divulguée publiquement (par voie de communiqué, d'allocutions ou de publication sur Internet) qu'après que ces rapports n'aient été déposés au Parlement :

Le principe fondamental qui nous guide, c'est de ne rien dire publiquement que nous n'avons pas déjà dit au Parlement. Par exemple, lorsque nous publions un rapport, il y a deux séances à huis clos qui précèdent le dépôt du rapport — une pour les médias, et une pour les parlementaires. Je fais toujours un exposé aux parlementaires avant de m'adresser aux médias. [...] À la suite du dépôt d'un rapport, il y a bien sûr beaucoup d'intérêt de la part des médias. Je suis la porte-parole pendant la semaine du dépôt, à moins d'avoir nommé une autre personne. Mais le personnel ne donnera pas d'entrevues. Nous essayons d'aider les médias à faire leur travail en leur offrant de l'information de fond et des éclaircissements, mais ils doivent toujours avoir trait à une vérification qui a été déposée au Parlement et rendue publique³⁷.

Le Comité abonde dans le même sens que la vérificatrice générale et souhaite qu'une approche similaire soit utilisée dans la publication des rapports du DPB en vertu de son mandat prévu à l'alinéa 79.2a) de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Sur le deuxième aspect, le Comité est d'avis qu'il est nécessaire de clarifier la question de la publication de rapports du DPB pendant une période électorale. En ce qui concerne la publication du rapport sur les coûts de la guerre en Afghanistan, M. Page a déclaré ne pas avoir eu le choix de publier ce rapport pendant une période électorale afin de protéger son impartialité :

Nous étions en période électorale [...] et ces questions faisaient l'objet de débats. Nous ne voulions pas publier le rapport. Les chefs des partis ont dit : « Publiez le rapport » Nous sommes ici pour promouvoir la transparence, pour promouvoir la démocratie. Nous ne voulons pas être vus comme étant partisans. Nous avons donc publié le rapport³⁸.

Le bibliothécaire parlementaire est plutôt de l'avis contraire à l'effet que la publication du rapport a mis en péril l'impartialité du DPB et de la Bibliothèque :

37 Sheila Fraser, *Témoignages*, 23 avril 2009.

38 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

[...] conformément à son « modèle opérationnel » et au beau milieu de la campagne électorale fédérale, le directeur a publié son étude sur les coûts de la guerre en Afghanistan, violant ainsi les protocoles parlementaires établis pour la publication de rapports en l'absence du Parlement et remettant en question la neutralité du directeur et, selon moi, de toute la Bibliothèque³⁹.

Le Comité comprend que des situations délicates sur le plan politique puissent se présenter, mais souhaite quand même que des clarifications soient apportées pour les rapports à être publiés à l'avenir. La pratique de ne pas déposer de rapport au Parlement lorsque celui-ci ne siège pas est une tradition bien établie sur la colline parlementaire. Ceci a été confirmé par M. Allan Darling lors de sa comparution devant ce Comité :

Le Parlement lui-même a établi des protocoles concernant notamment le dépôt de documents au cours d'une période électorale. Ces dispositions s'appliquent par exemple à la vérificatrice générale. Elles s'appliquent aussi aux ministères qui sont tenus par la loi de déposer leur rapport annuel avant une certaine date. Toutes ces obligations sont suspendues. Cela ne signifie pas que les rapports annuels ne seront pas déposés; c'est simplement que le processus est suspendu⁴⁰.

Lors de sa comparution devant le Comité, M. Page a d'ailleurs déclaré qu'il appuierait une clarification à cet égard :

Si le comité pouvait présenter un règlement en ce sens [interdisant la publication de rapports pendant une période électorale], il est certain que je l'appuierais fermement⁴¹.

À la lumière des témoignages entendus et des traditions parlementaires à l'intérieur desquelles nous opérons, le Comité est d'avis que les rapports du DPB soient déposés au Parlement uniquement lorsque celui-ci siège.

Les changements demandés aux pratiques de communication actuelles du DPB correspondent au mandat du DPB d'offrir des services d'appui d'abord et avant tout aux parlementaires.

39 William Young, *Témoignages*, 14 mai 2009.

40 Allan Darling, *Témoignages*, 26 mars 2009.

41 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

Le Comité recommande :

Recommandation 7

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget de ne rendre public aucun rapport durant une élection générale.

Budget du directeur parlementaire du budget

Très tôt dans l'étude du Comité, le sujet du budget alloué au DPB pour l'année financière 2009-2010 a fait surface. Cette question avait fait l'objet de motions à ce Comité ainsi qu'à d'autres comités parlementaires. Le Comité a décidé d'entendre des témoins dans le cadre de son étude sur l'établissement du DPB au sein de la Bibliothèque et ensuite de disposer de la question du budget une fois ces témoins entendus.

Pour l'année financière 2008-2009, le budget alloué au DPB était de 1,85 million de dollars (celui-ci était d'approximativement 400 000 dollars l'année précédente). En 2009-2010, les dépenses prévues pour le DPB demeurent relativement inchangées. De fait, ces dépenses augmentent de 0,6% pour s'établir à 1,86 million de dollars. Le DPB, certains parlementaires et observateurs s'attendaient à une augmentation substantielle du budget du DPB. Le montant espéré était de 2,86 millions de dollars.

Une partie du témoignage du bibliothécaire parlementaire à la réunion du 12 mars précise :

Il n'y a pas eu de compressions budgétaires pour le directeur parlementaire du budget. Il a obtenu la même hausse que le reste de la Bibliothèque. Son budget n'a pas été réduit de 30 p. 100. C'était ce que j'appellerais une affectation théorique. Il n'y a pas eu d'autorisation pour quelque montant que ce soit.

Mon taux d'augmentation total a été de 1,5 p. 100, soit 615 000 \$. De ce montant, 270 000 \$ sont allés aux postes non discrétionnaires, aux conventions collectives, aux honoraires juridiques, etc., etc., etc.; 335 000 \$ sont allés au soutien direct aux Comités et aux parlementaires, essentiellement de nouveaux analystes pour la Direction générale de la recherche. Le directeur parlementaire du budget, je crois que c'était 10 000 \$, ce qui correspond au taux [...] qu'a obtenu le reste de la Bibliothèque⁴².

42 William Young, *Témoignages*, 12 mars 2009.

Selon le bibliothécaire parlementaire, le montant théorique de 2,7 millions de dollars correspond à un montant établi aux fins de planification lors de l'établissement du poste de DPB au sein de la Bibliothèque du Parlement. M. Young nous a expliqué :

Il est courant, lorsqu'une nouvelle mesure législative ou une nouvelle politique est proposée, de fixer un montant nominal de référence pour la planification budgétaire et opérationnelle. À l'étape de la mise en oeuvre, cependant, on effectue une analyse pour voir si le montant nominal de référence qui a été proposé est justifié, et ce montant est bloqué jusqu'à la fin de cette analyse. C'est exactement ce qui s'est passé dans le cas du DPB. Un montant nominal de référence de 2,7 millions de dollars a été fixé, sans jamais être demandé ou autorisé. En fait, ce montant n'apparaît nulle part dans le budget de la bibliothèque.

Que s'est-il donc passé depuis? Après la création du DPB, la bibliothèque a proposé une organisation, des niveaux de dotation et un plan opérationnel en fonction de deux dispositions clés de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Premièrement, que les trois quarts environ des fonctions principales du DPB dépendraient de la demande, c'est-à-dire des demandes des parlementaires et des comités. Deuxièmement, que le DPB serait intégré dans la Bibliothèque du Parlement.

Quand il s'est agi d'attribuer des fonds au DPB, la bibliothèque n'était pas en mesure de prédire quelle serait la demande de ces services. Selon nos estimations, les deux tiers du montant nominal de référence semblaient constituer un montant raisonnable pour établir le poste. Nous savions aussi, vu l'accueil enthousiaste que les parlementaires ont réservé à la fonction, qu'il faudrait peut-être des ressources additionnelles dans l'avenir⁴³.

Le Comité note que le budget alloué au DPB fait partie du budget total de la Bibliothèque du Parlement au même titre que les budgets alloués aux autres services de celle-ci⁴⁴. Le montant de 2,86 millions de dollars correspond à ce que le DPB avait demandé à l'automne 2008 lors de l'exercice de planification du budget de la bibliothèque par la haute gestion. Le bibliothécaire parlementaire nous a dit qu'il avait « reçu un scénario du DPB, tout à fait semblable à ceux que je reçois des autres services indiquant les fonds dont ils ont besoin pour l'exercice financier en cours qui était en fait, à ce moment-là, l'exercice financier suivant⁴⁵ ». Le Bibliothécaire parlementaire a confirmé que le montant réclamé par le DPB avait été soumis aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes lors

43 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

44 Les secteurs de service de la Bibliothèque du Parlement sont le bureau du bibliothécaire parlementaire, le service d'information et de recherche parlementaires, le service de ressources d'information et de documentation, les services d'apprentissage et d'accès, le directeur parlementaire du budget, les services corporatifs, et la direction de la technologie et de l'information.

45 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

de discussions initiales sur le budget; ceux-ci auraient par la suite décidé de ne pas réclamer ce montant au Conseil du Trésor. M. Young explique le contexte de ces discussions initiales :

Je rencontre le Président de la Chambre des communes ainsi que le Président du Sénat, accompagné normalement du directeur des finances et du bibliothécaire parlementaire adjoint. Au cours de cette rencontre, nous soumettons aux Présidents, pour examen, les analyses de rentabilité, le résumé du budget ainsi que le budget supplémentaire, ce qui suscite normalement des discussions de part et d'autre. Les Présidents décident ensuite quel sera le budget de la Bibliothèque pour l'exercice suivant. Ils signeront les documents et le tout sera transmis au Conseil du Trésor⁴⁶.

Selon le bibliothécaire parlementaire, il y a deux raisons qui expliquent le maintien du budget alloué au DPB pour l'année financière 2008-2009 :

Premièrement, nous sommes confrontés à une situation où il y a lieu de limiter les dépenses. La bibliothèque a obtenu une augmentation de 1,5 p. 100 de son budget et elle s'efforce d'agir de manière responsable compte tenu de la situation économique du pays. Cette augmentation est conforme à celles reçues par le Sénat et la Chambre des communes. Donc, le budget du directeur parlementaire du budget a été, comme je le disais, augmenté en conséquence.

Deuxièmement, il y a bien sûr la question des problèmes de gestion — je vous en ai aussi parlé — c'est-à-dire que, à cause d'un mandat législatif comportant quatre volets [...] Le premier volet est proactif, puisqu'il concerne la préparation de documents portant sur la situation financière et économique du Canada, et les trois autres volets de nos activités sont réactifs, puisqu'il est question de donner suite aux demandes émanant des parlementaires et des comités qui veulent obtenir des renseignements précis sur les coûts, des analyses économiques supplémentaires et ainsi de suite.

Cela étant posé, je n'ai reçu aucune information de la part du directeur parlementaire du budget et je ne dispose d'aucun renseignement de mon côté sur le niveau de demandes concernant ses services.

[...]

Je n'avais rien sur quoi me fonder pour consentir une augmentation de son budget. Je n'avais aucune preuve de demandes émanant des parlementaires, mais j'avais une bonne indication qu'il fonctionnait en dehors de son mandat législatif. En ma qualité d'administrateur général de la bibliothèque, investi de la responsabilité de gérer les fonds et les finances de cette organisation, je n'estimais pas, dans ces circonstances et en

46 William Young, *Témoignages*, 12 mars 2009.

bonne conscience, être en mesure d'exercer mes fonctions d'administrateur général et d'augmenter le niveau de financement du directeur parlementaire du budget⁴⁷.

M. Young nous a aussi fait part de problèmes qu'il avait eus à obtenir la collaboration du DPB lors de la planification budgétaire de la Bibliothèque.

Le directeur parlementaire du budget a été invité à participer à toutes les réunions lors desquelles nous avons parlé en détail du budget de la bibliothèque. Tous les autres cadres supérieurs de la bibliothèque — tous ont dû présenter des scénarios et tous savaient que nous devons réduire nos prévisions — ont participé à la rencontre où il a été question de définir ce que serait un montant raisonnable pour les services offerts et de défendre ce montant. Le DPB ne s'est présenté à aucune de ces réunions, bien qu'il y ait été invité. Il est resté accroché aux 2,7 millions de dollars et a refusé de bouger. C'était pourtant un montant nominal de référence, un montant hypothétique⁴⁸.

Malgré ces explications, le Comité déplore tout de même les difficultés budgétaires rencontrées par le DPB. Étant donnée l'importance que les parlementaires attachent aux principes de responsabilité et de transparence, ainsi qu'à une surveillance suffisante et éclairée des dépenses du gouvernement, le Comité croit qu'il est essentiel que le financement accordé au DPB n'ait pas d'incidence sur la capacité de celui-ci à remplir adéquatement son mandat. Or, selon le DPB, l'impact sera évident :

Le budget qu'on m'a donné et qu'on m'a informé que j'aurais au cours de la première année était de 1,8 million de dollars. Pour la deuxième année, il était de 2,8 millions de dollars. C'était le budget sur lequel je comptais, alors nous avons élaboré un plan de ressources humaines fondé sur ce budget. [...] Il est raisonnable de dire qu'avec un budget de 2,8 millions de dollars, il est très difficile de réaliser le mandat dans toute son étendue. Étant donné les compressions budgétaires actuelles, qui fixent le budget à 1,8 million de dollars, il n'est pas possible de fournir beaucoup d'analyses par rapport au mandat.⁴⁹

Selon le DPB, le budget qui lui est alloué « gèle ses activités au niveau qu'elles avaient aux étapes du lancement et des activités partielles de son bureau⁵⁰ ». Il ajoute :

Cela aura sur ses activités des incidences marquées, soit une réduction de personnel, une réduction des travaux de recherche prévus et une prolongation des délais de réponse pour les parlementaires et les comités. Comme le DPB avait commencé à embaucher du personnel en misant sur les fonds que le Secrétariat du Conseil du Trésor

47 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

48 *Ibid.*

49 Kevin Page, *Témoignages*, 14 mai 2009.

50 Directeur parlementaire du budget, *Fiche d'information sur le budget du directeur parlementaire du budget (DPB)*, déposé au Comité, 14 mai 2009.

avait confirmés, il a pris des engagements à hauteur de 2,7 millions de dollars. La Bibliothèque du Parlement a également reporté l'approbation de l'organigramme et de la dotation du DPB en raison de l'incertitude entourant le budget, ce qui signifie qu'il pourrait perdre plusieurs cadres supérieurs. L'autre incidence importante de la réduction du budget du DPB a été de l'empêcher d'exécuter le mandat qui lui était confié dans la loi. Par exemple, même avec un budget de 2,75 millions de dollars, il aurait été pour ainsi dire impossible d'examiner les budgets de dépenses des ministères (leurs prévisions de dépenses), qui s'élèvent à plus de 240 milliards de dollars par année. La réduction de son budget signifie que le DPB sera encore moins en mesure de s'acquitter du mandat que lui confère la loi ⁵¹.

Toujours selon le DPB, divers parlementaires abondent dans le même sens et se disent « préoccupés à l'effet que le budget de 2,7 millions de dollars du DPB était insuffisant en raison de la portée incroyable du mandat conféré en vertu de la loi ⁵² ».

Le Comité a appris que malgré le fait que le budget 2009-2010 du DPB soit de 1,86 million de dollars, le DPB fonctionne toujours sur la base d'un budget plus élevé. Dans le budget proposé par le DPB, celui-ci rapporte des dépenses prévues de 2,18 millions de dollars et un manque à gagner de 323 000 en 2009-2010. Dans cette proposition, les salaires et dépenses connexes constituent 99,7% du total des dépenses proposées. Le DPB ne semble pas proposer quoi ce soit pour combler le déficit si ce n'est que le montant correspond approximativement au montant de fonds inutilisés en 2008-2009.

En outre, le DPB a à son emploi 13 équivalents temps plein, alors que compte tenu du budget qui lui est alloué il ne devrait qu'en avoir dix. De l'aveu même de M. Page, il est en train d'amputer sur la portion non salariale de son budget de fonctionnement.

Le Comité constate en outre que la Bibliothèque du Parlement aura de la difficulté à offrir le même niveau de service aux parlementaires, compte tenu d'une augmentation de son budget de seulement 1,55% et une augmentation constante des attentes par rapport aux services offerts aux parlementaires. La résolution de la situation budgétaire pour le DPB ne devrait pas se faire au détriment du reste de la Bibliothèque.

Le Comité a rencontré le bibliothécaire parlementaire et le DPB pour discuter des besoins budgétaires de ce dernier. Lors de cette rencontre, ceux-ci ont ensemble convenu qu'un montant de 2,8 millions de dollars était souhaitable. Le Comité reconnaît et accepte que toute augmentation du budget du DPB doive être approuvée et soumise par le bibliothécaire parlementaire.

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 8

Que, tenant compte que toute augmentation du budget du directeur parlementaire du budget est conditionnelle à ce que celui-ci se conforme aux autres recommandations de ce rapport, et après avoir suivi les procédures établies, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, de concert avec le bibliothécaire parlementaire, soumettent au Conseil du trésor une proposition afin de hausser le budget du directeur parlementaire du budget pour 2009-2010 au niveau de 2,8 millions de dollars, et ce, sans que les ressources financières actuelles du reste de la Bibliothèque du Parlement soient amputées.

Il est impératif que la Bibliothèque du Parlement et le DPB demeurent redevables des deniers publics et que l'atteinte de leurs objectifs stratégiques et de leurs mandats puissent se mesurer de façon tangible. Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque dispose d'un système de gestion de toutes les demandes reçues des parlementaires, des comités et des associations. La Bibliothèque rapporte annuellement le nombre et la manière dont ces demandes sont traitées. L'analyse des données contenues dans ce système est un outil important pour l'élaboration de plans d'affaires qui proposent l'augmentation du niveau de financement de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité recommande :

Recommandation 9

Qu'afin de pouvoir justifier dans l'avenir des augmentations des ressources budgétaires qui seront allouées au directeur parlementaire du budget, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent consigne à celui-ci de mettre en place un système de gestion similaire à celui utilisé par la Bibliothèque du Parlement pour toutes les demandes reçues des parlementaires et des comités.

Les discussions autour du budget principal des dépenses de la Bibliothèque du Parlement pour l'année financière 2009-2010, et particulièrement le budget alloué au DPB soulèvent des questions quant au processus de planification de ce budget. Actuellement, le Comité ne participe à ce processus qu'après le dépôt de ces budgets à la Chambre des communes et il ne peut que les réduire ou les refuser. Le Comité a un rôle consultatif où il assiste les deux présidents dans la direction de la Bibliothèque. Le Comité n'est pas un comité de surveillance des ministères ni des gestes du gouvernement et n'est pas non plus un comité de gestion.

Les parlementaires veulent être consultés davantage sur le budget et la liste des dépenses de la Bibliothèque. Ils désirent se familiariser avec les affaires financières de la Bibliothèque et acquérir des compétences à cet égard. Le Comité pourrait jouer un rôle beaucoup plus actif et important dans l'examen du Budget principal et des Budgets supplémentaires des dépenses de la Bibliothèque.

Ainsi le bibliothécaire parlementaire a proposé de « confier [au Comité] le soin d'examiner le Budget principal des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses de la Bibliothèque du Parlement [...], avant qu'ils ne soient déposés ⁵³ ». Cette initiative pourrait être introduite à titre expérimental et faire l'objet d'un examen après un ou deux cycles budgétaires.

M. Young a précisé que :

Le budget de la Chambre des communes est examiné et approuvé par le Bureau de régie interne, et celui du Sénat, par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Ces comités jouent un rôle essentiel, celui d'approuver les prévisions budgétaires annuelles, d'examiner les dépenses, d'approuver les échelles salariales des employés non représentés et d'autoriser la négociation de nouvelles conventions collectives.

Il n'existe cependant aucun organisme de gestion semblable pour la Bibliothèque du Parlement. Notre budget est envoyé directement aux Présidents du Sénat et de la Chambre des communes pour être étudié⁵⁴.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 10

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent mandat au Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement d'assumer un rôle plus important dans l'examen des demandes de financement de la Bibliothèque du Parlement en mettant au point une procédure permettant de soumettre le Budget des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses de la Bibliothèque pour l'opinion du Comité mixte, et ce avant leur dépôt.

53 William Young, *Témoignages*, 7 mai 2009.

54 Ibid.

Conclusion

L'objectif de cette étude était de passer en revue les questions qui ont été soulevées concernant la mise en œuvre des services du directeur parlementaire du budget. Cette étude était nécessaire afin de clarifier le rôle du DPB et son statut au sein de la Bibliothèque du Parlement.

Les membres du comité sont d'accord en ce qui concerne l'importance du rôle du DPB ainsi que la valeur du travail qu'il accomplit. Le poste de DPB a été créé afin de fournir aux parlementaires les outils dont ils ont besoin afin de tenir le gouvernement responsable de ses actes.

Le Comité s'est penché sur trois différentes questions qui méritaient des éclaircissements, soit la question de l'indépendance et de la gouvernance, la question de l'approche des services aux clients et des communications externes, puis la question du budget du DPB. Suite aux témoignages entendus, le Comité en est arrivé à un consensus et fait plusieurs constats qui pourront permettre aux différentes parties impliquées de résoudre certaines problématiques et d'apporter les ajustements nécessaires aux pratiques qui, de l'avis de ce comité, doivent être modifiées.

Le Comité reconnaît que certains auraient souhaité que le DPB ne soit pas un fonctionnaire de la Bibliothèque du Parlement mais plutôt un haut fonctionnaire du Parlement. Toutefois, ce n'est pas ce que la Loi prévoit actuellement. Ainsi, il est essentiel qu'une relation de travail s'établisse afin que la Bibliothèque du Parlement fonctionne de façon cohésive plutôt qu'en silos. Le Comité considère que cet objectif ne peut se réaliser qu'à condition que le bibliothécaire parlementaire et le DPB travaillent de concert.

Le Comité croit que ses recommandations apportent des solutions concrètes et durables afin qu'il y ait une meilleure compréhension entre le bibliothécaire parlementaire et le DPB. Il est important que le DPB remplisse le mandat qui lui incombe en vertu de la Loi, soit d'offrir un service d'appui aux parlementaires et aux comités parlementaires. Cela signifie, entre autres, que le travail qu'il accomplit pour les parlementaires appartient à ceux-ci et que c'est à eux de déterminer la façon et le moment de mettre cette information à profit. Il incombe au DPB pour ses rapports préparés de son propre chef de faire rapport d'abord aux parlementaires avant de rendre ses rapports public. En outre, nous croyons que le DPB se doit de respecter les souhaits de confidentialité des comités tant du Sénat que de la Chambre des communes ainsi que des parlementaires en ce qui concerne les rapports spécifiques qu'ils ont demandés.

Ceci dit, le Comité est d'accord que le DPB a besoin de fonds suffisants pour pouvoir remplir son mandat de façon efficace et compte sur la pleine collaboration du bibliothécaire parlementaire et du DPB afin d'assurer un parlement bien servi. Or, le Comité constate également que la façon dont le DPB exerce ses fonctions est problématique du point de vue de la responsabilité, de la transparence et des protocoles adoptés par le DPB.

Le Comité tient à rappeler aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes l'importance d'agir rapidement dans ce dossier. La situation qui s'étire depuis plusieurs mois au sein de la Bibliothèque du Parlement est désolante et doit être réglée dans les plus brefs délais.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget de respecter les dispositions de la loi qui crée son poste au sein de la Bibliothèque du Parlement. Le directeur parlementaire du budget relève du bibliothécaire parlementaire et à titre de haut fonctionnaire de la Bibliothèque, il se doit de participer pleinement aux activités de gestion et de collaborer étroitement avec les autres secteurs de services de la Bibliothèque.

Recommandation 2

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement d'évaluer l'efficacité du poste de directeur parlementaire du budget suivant le troisième anniversaire de sa nomination.

Recommandation 3

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au directeur parlementaire du budget de préparer un plan d'action qui décrira comment il entrevoit remplir tous les éléments du mandat défini dans la Loi, et que ce plan soit soumis pour évaluation au Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement.

Recommandation 4

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes demandent au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et au directeur parlementaire du budget d'harmoniser leurs ententes de services avec les parlementaires et les comités.

Recommandation 5

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement et au directeur parlementaire du budget de collaborer et coordonner leurs efforts pour l'examen des prévisions budgétaires du gouvernement et l'évaluation du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Recommandation 6

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget qu'une réponse faite à une requête d'un parlementaire ou d'un comité parlementaire, et qui est conforme au mandat défini dans la Loi, demeure confidentielle jusqu'à ce que la confidentialité soit levée par le parlementaire ou le comité ayant fait la demande.

Recommandation 7

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent instruction au directeur parlementaire du budget de ne rendre public aucun rapport durant une élection générale.

Recommandation 8

Que, tenant compte que toute augmentation du budget du directeur parlementaire du budget est conditionnelle à ce que celui-ci se conforme aux autres recommandations de ce rapport, et après avoir suivi les procédures établies, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes, de concert avec le bibliothécaire parlementaire, soumettent au Conseil du trésor une proposition afin de hausser le budget du directeur parlementaire du budget pour 2009-2010 au niveau de 2,8 millions de dollars, et ce, sans que les ressources financières actuelles du reste de la Bibliothèque du Parlement soient amputées.

Recommandation 9

Qu'afin de pouvoir justifier dans l'avenir des augmentations des ressources budgétaires qui seront allouées au directeur parlementaire du budget, les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent consigne à celui-ci de mettre en place un système de gestion similaire à celui utilisé par la Bibliothèque du Parlement pour toutes les demandes reçues des parlementaires et des comités.

Recommandation 10

Que les présidents du Sénat et de la Chambre des communes donnent mandat au Comité mixte de la Bibliothèque du Parlement d'assumer un rôle plus important dans l'examen des demandes de financement de la Bibliothèque du Parlement en mettant au point une procédure permettant de soumettre le Budget des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses de la Bibliothèque pour l'opinion du Comité mixte, et ce avant leur dépôt.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>Allan Darling, ancien conseiller spécial principal à la Bibliothèque du Parlement</p>	2009/03/26	3
<p>Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique</p>		
<p>À titre personnel</p> <p>L'hon. Peter Adams, ancien député</p> <p>Patrick Boyer, ancien député</p> <p>L'hon. Herb Breau, ancien député</p> <p>Madeleine Dalphond-Guiral, ancienne députée</p> <p>Douglas Rowland, ancien député</p>	2009/04/02	4
<p>Bureau du vérificateur général du Canada</p> <p>Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada</p> <p>Douglas Timmins, vérificateur général adjoint</p> <p>Bureau du Conseil privé</p> <p>Karl Salgo, directeur de la politique stratégique, Appareil gouvernemental</p> <p>Roberta Santi, secrétaire adjointe du Cabinet, Appareil gouvernemental</p>	2009/04/23	5
<p>Bibliothèque du Parlement</p> <p>Kevin Page, directeur parlementaire du budget</p> <p>William R. Young, bibliothécaire parlementaire</p>	2009/05/14 et 2009/06/11	7 11

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisation

Bibliothèque du Parlement

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances n^{os} 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 et 11](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents,

L'hon. Sharon Carstairs, sénatrice

Peter Goldring, député

