OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

CANADA

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Informations clés pour les rapports de progrès du Gouvernement pour aider les parlementaires à contrôler et surveiller la mise en oeuvre du Budget 2009

Ottawa, Canada
Le 26 février 2009
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

Document de travail : vos commentaires sont appréciés

En vertu de la Loi fédérale sur l'imputabilité, le Directeur parlementaire du budget (DPB) doit présenter au Sénat et la Chambre des communes une analyse indépendante de l'état des finances de la nation, du budget des dépenses du gouvernement ainsi que des tendances de l'économie canadienne.

Points clés de cette note :

- Une condition de l'approbation du Budget 2009 par le Parlement était la divulgation à ce même Parlement de rapports de progrès trimestriels.

- La surveillance accrue des mesures de stimulations fiscales, pave la voie à des pratiques de suivi et de rapports plus efficaces pour le Parlement.

- Le DPB recommande au Parlement d'établir un cadre de travail provisoire pour les rapports avant que ceux-ci ne soient publiés par le gouvernement, afin de s'assurer que les informations pertinentes soient recueillies dès le départ et considérant que ces rapports pourront être améliorés au fur et à mesure que plus d'informations deviennent disponibles et que la situation évolue.

- Le DPB est d'avis que l'objectif premier de ces rapports - qui se doivent de contenir certaines informations clés - est de fournir au Parlement des informations précises, opportunes et intelligibles concernant les développements économiques et budgétaires récents ainsi que leurs tendances, la mise en oeuvre et l'efficacité des mesures budgétaires et les résultats budgétaires comparativement à ses principes directeurs.

- Le contenu spécifique des rapports peut inclure :

    - Une évaluation des développements de l'économie par rapport aux hypothèses énoncées dans le Budget 2009 ainsi qu'à une évaluation des risques économiques qui incorpore une analyse à jour des prévisions du secteur privé et si nécessaire, les prévisions du ministère des Finances.

    - Un sommaire des résultats budgétaires récents et une analyse des risques y étant associés, incluant un estimé du solde budgétaire du gouvernement et un relevé de ses cibles budgétaires.

    - Un cadre de travail clair pour le suivi et la mise en oeuvre décrivant chaque initiative budgétaire : la justification des dépenses et le mécanisme de fonctionnement, la mise en place d'indicateurs de progrès et de performance, les résultats escomptés et les indicateurs d'impacts. Cette note contient des exemples spécifiques visant à illustrer lesdits concepts.

    - Une discussion des progrès relativement aux trois grands principes sur lesquels la stimulation repose, soit : rapide, ciblée et temporaire.

Préparé par : Sahir Khan, David Pinet, Brad Recker, Roger Soler, Stephen Tapp and Peter Weltman*

---

*Vos commentaires sont grandement appréciés. Auteurs correspondants : Sahir Khan, courriel: khans@parl.gc.ca et Stephen Tapp, courriel: tapps@parl.gc.ca. Les auteurs remercient Mostafa Askari, David A. Good (University of Victoria), Chris Matier, Kevin Page, Sheryl Urie et Joachim Wehner (London School of Economics and Political Science) pour leur aide et consultation. Les auteurs assument l'entière responsabilité de toute erreur ou omission.

1. Introduction

Le budget d'un gouvernement fait état de ses priorités politiques clés et du plan budgétaire pour y parvenir. Le budget de 2009 cite cinq objectifs clés : améliorer l'accès au financement et renforcer le système financier actuel; aider les Canadiens et stimuler les dépenses; stimuler la construction domiciliaire; investir dans l'infrastructure; soutenir les entreprises et les collectivités.

En comparaison aux budgets récents, le contexte économique actuel fait en sorte que le budget de 2009 est unique. L'économie mondiale – ayant déjà entraîné le Canada dans sa première récession depuis près de deux décennies – est si affaiblie que l'on s'attend à enregistrer sa pire performance depuis la Deuxième Guerre mondiale. En réponse à cela, le budget de 2009 a été conçu pour stimuler l'économie canadienne, est de créer ou maintenir l'emploi (189 000) et d'augmenter l'activité économique dans son ensemble (augmenter le PIB de 1,9 % d'ici la fin de 2010). La stimulation repose sur trois grands principes, à savoir qu'elle doit être :

1. **Rapide :** les mesures pour supporter l'économie doivent commencer à être efficaces dans les 120 jours suivant la présentation du budget ;

2. **Ciblée :** aux entreprises et aux familles canadiennes dans le besoin afin de générer des retombées maximales sur les emplois et la production au Canada ; et

3. **Temporaire** : le plan d'action devrait être progressivement délaissé à mesure que l'économie reprend de sa vigueur afin d'éviter des déficits structurels à long terme.

Globalement, Budget de 2009 – aussi connu sous l'appellation *Le plan d'action économique du gouvernement (PAE)* – est une entreprise complexe qui entraîne une augmentation rapide et significative des dépenses du gouvernement fédéral, la création de plusieurs nouveaux programmes et agences tout en augmentant aussi les transferts et la coopération avec les autres paliers de gouvernements et les tiers partis. Alors que la détérioration de la situation économique requiert la mise en place rapide de ses mesures, un suivi prudent et constant de la mise en oeuvre du plan est tout autant nécessaire afin de garantir l'usage approprié des deniers publics et peux répartir ses ressources parmi ses priorités, si nécessaire pendant que la situation se déroule.

À cet égard, un prérequis fondamental pour l'approbation par le Parlement du Budget 2009 était la divulgation à ce même Parlement de rapports trimestriels. Cette vérification accrue des mesures de stimulation, autant au Canada qu'ailleurs, pave la voie à des pratiques de suivi et de rapports plus efficaces. Bien qu'accomplir cette tâche ne soit pas chose facile et que les attentes doivent être tempérées, ces développements offrent au Parlement, au gouvernement et à la fonction publique la chance d'améliorer sa planification budgétaire, ses rapports et la mise en oeuvre des budgets tant aujourd'hui qu'à l'avenir.

On s'attend à ce que les rapports de progrès proposés puissent mettre à jour les perspectives économiques et budgétaires ainsi que la mise en oeuvre et l'impact du budget. Par contre, le Parlement n'a pas encore adopté de consensus sur le contenu spécifique de ces rapports. Cette note suggère quelques éléments clés à considérer pour les rapports trimestriels du gouvernement. La section 2 présente une mise en contexte des enjeux du suivi budgétaire. La section 3 fait état

de quelques informations économiques et budgétaires utiles qui pourraient être données au Parlement et propose un cadre de travail pour favoriser le suivi et la surveillance parlementaire du Budget 2009 ainsi que sa mise en oeuvre et sa performance. Il est à noter que le présent document continuera d'évoluer en fonction de la rétroaction reçue.

2. Mise en contexte pour le suivi budgétaire

Comment les fonds du budget sont dépensés : le cycle budgétaire de base

Le cycle budgétaire commence habituellement à l'automne avec la présentation de la *Mise à jour économique et budgétaire* au Comité des finances de la Chambre des communes. Un processus consultatif orchestré par ce comité et le ministère des Finances suit. Le budget est généralement présenté en février (Budget 2009 a été déposé le 27 janvier 2009) et dans les jours qui suivent sa présentation, la *Loi d'exécution du budget* (LEB) est introduite, ceci assure que les autorités législatives nécessaires sont en place pour avancer les initiatives budgétaires. Généralement, la LEB autorise les dépenses de fin d'année pour l'année fiscale qui s'achève, mais dans de rares cas tel que celui du Budget 2009, il peut inclure les dépenses pour l'année à venir qui recevrait autrement l'autorisation plus tard dans l'année.

Le *Budget principal des dépenses* contient la plupart des dépenses prévues du gouvernement pour l'année fiscale à venir (1er avril au 31 mars), quoiqu'il n'inclue pas les nouvelles dépenses contenues dans le plus récent budget. Selon la Loi, les *budgets principaux des dépenses* doivent être déposés avant le 1er mars et approuvés au plus tard le 23 juin. La loi d'appropriation correspondante est adoptée au même moment. Les nouvelles mesures de dépenses proposées dans le budget sont normalement incluses dans le *Budget supplémentaire des dépenses* et ne sont habituellement pas approuvées avant décembre, mais peuvent être présentées au Parlement bien avant si cela est requis (par exemple, pour l'année financière 2008-2009, la première série de *Budget supplémentaire des dépenses* a été présentée le 13 mai 2008, et a été adoptée le 5 juin 2008). Dans le Budget 2009, le gouvernement indique qu'il s'attend à obtenir une approbation rapide du *Budget supplémentaire des dépenses* afin de pouvoir mettre en place plus rapidement ses nouvelles mesures budgétaires. La plupart des années, il n'y a au moins deux budgets supplémentaires.

Le rôle principal de la Législature et de l'Exécutif et leurs besoins en information

Dans les systèmes de type Westminster tel que celui du Canada, le législatif (le Parlement) est responsable de la gestion des fonds publics. Sa responsabilité est articulée autour de deux conventions : 1) que tous les revenus soient regroupés en un seul Fonds du revenu consolidé (FRC); et 2) que toutes les dépenses faites à partir de ce compte soient autorisées par le Parlement.

L'exécutif (le Cabinet avec le support de la fonction publique) – qui reçoit son autorité du Parlement auquel il est imputable – est responsable de l'énumération des priorités politiques, proposant des mesures de taxation et de dépenses et gérant ces programmes une fois que ceux-ci

ont reçu l'approbation du Parlement.[1] En termes concrets, cela signifie que l'exécutif doit, dans l'exercice de ses fonctions, agir avec diligence, faire un suivi adéquat des informations pertinentes et identifier des objectifs quantifiables et faire une évaluation du risque pour chaque initiative tangible.

Pour parvenir à décider s'il faut approuver ou rejeter les propositions ayant une incidence sur le FRC, le Parlement a besoin de comprendre le cadre de travail du gouvernement, d'avoir une certitude raisonnable qu'il est bien exécuté et d'accorder une attention particulière aux exceptions apparentes. Pour avoir ce type d'assurance, le Parlement a grandement besoin d'informations précises et de qualité de la part du gouvernement de façon à pouvoir comprendre les hypothèses de base qui sous-tendent les prévisions budgétaires de chaque initiative, incluant aussi la période de mise en oeuvre, les partenariats et les besoins en ressources humaines. Pour accomplir son rôle de suivi, le Parlement a aussi besoin qu'on lui fournisse de l'information détaillée sur :

- les changements apportés aux hypothèses qui justifiaient les dépenses initiales ; et
- tous les risques associés, qu'ils aient déjà été mentionnés ou non.

Cette information est cruciale afin de s'assurer que toutes les parties prenantes utilisent les mêmes données, et plus important encore, afin d'aider le Parlement à rendre le gouvernement imputable de ses dépenses.[2]

Défis communs des rapports efficaces

Il y a un bon nombre de défis communs dans la présentation de rapports efficaces aux législatures du type parlementaire, tel que :

- Un décalage de l'information financières et les performances à travers l'exercice budgétaire, les prévisions et les comptes publics dû à certains enjeux tels que le *timing* et des conventions de comptabilité (e.g. rapports basés sur budget de caisse vs. budgets selon la comptabilité d'exercice) ;
- L'information mise à la disposition des législateurs pour la prise de décision pourrait être agrégée à un haut niveau. Dans le cas du Canada, par exemple, l'autorité parlementaire de dépenser est donnée au niveau ministériel du vote, alors que dans certaines juridictions, ce pouvoir est octroyé au niveau des programmes, des sorties ou des répercussions ;
- Les indicateurs de performance peuvent être limités au niveau de la mise en oeuvre du budget ou des crédits parlementaires. Dans plusieurs parlements, la revue des performances est souvent prise en charge par le processus de vérification comptable des comptes publics plutôt que d'être une partie intégrale du processus de diligence de l'autorité en charge d'octroyer les dépenses ; et

[1] À titre d'exemple, voir: Good, D. (2007) The Politics of Public Money: Spenders, Guardians, Priority Setters, and Financial Watchdogs Inside the Canadian Government, University of Toronto Press, Chapter 9.

[2] Voir Wehner, J. (2006) *Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*. Political Studies. Vol. 54. pp. 767 – 785 et Schick, A. (2002) *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Public Policy*? OECD Journal of Budgeting. Vol. 1, No. 3.

- Le lien entre les ressources du budget et les résultats des programmes ne sont pas toujours aussi clairs en pratique qu'en théorie.

Une demande accrue pour la transparence et des ressources pour le suivi des dépenses

Le Canada est l'un de plusieurs autres pays à avoir adopté un budget axé sur la stimulation économique, ce qui demande un équilibre entre la surveillance budgétaire et la mise en oeuvre rapide des initiatives. Parce que la gestion d'une augmentation significative de financement et d'activités de programmes stresseront les contrôles internes des gouvernements, comme c'est le cas au Canada, plusieurs autres pays tentent aussi d'augmenter la transparence entourant la mise en oeuvre de leurs mesures de stimulation. Par exemple, l'administration américaine a mis sur pied un site Internet (www.recovery.gov) qui est dédié à rendre compte du progrès des mesures de stimulation de son gouvernement, incluant même un historique des différentes étapes de mise en application.[3] Les mesures de stimulation américaines ont aussi augmenté les ressources consenties au suivi du budget en attribuant 25 millions de dollars au *Government Accountability Office* et un autre 250 millions de dollars pour le *Office of the Inspector General* dans 24 différents départements et 84 millions de dollars pour le *Recovery Accountability Transparency Board* nouvellement créé.

3. Composantes essentielles des Rapports du gouvernement sur le Budget 2009 pour le Parlement

Déterminer l'efficacité d'un budget gouvernemental est difficile. D'abord, la situation économique continuera d'évoluer d'une telle façon qu'elle influencera non seulement les ressources et les dépenses nécessaires, mais aussi le montant total et le type de stimulation budgétaire jugés nécessaires dans le futur. Aussi, cela prend un certain temps pour mettre en place les mesures budgétaires annoncées et atteindre leurs résultats ultimes.

Par conséquent, afin de mesurer les progrès accomplis par le Budget 2009 et de suivre en temps réel l'évolution de la situation économique et budgétaire, l'approbation parlementaire du budget nécessite la publication de rapports de progrès trimestriels. Étant donné que le contenu spécifique de ces rapports n'a pas encore été déterminé, mais afin que l'on puisse malgré tout s'assurer d'obtenir les bonnes informations dès le départ, il serait souhaitable que le Parlement établisse un cadre de travail provisoire pour les rapports avant que ceux-ci ne soient publiés sur une base régulière par le gouvernement, considérant du coup que ces rapports peuvent être améliorés au fur et à mesure que plus d'informations deviennent disponibles et que la situation évolue. L'objectif même de ces rapports de progrès – nonobstant la forme finale qu'ils prendront – devrait être de fournir au Parlement des informations précises, opportunes et intelligibles concernant les développements économiques et budgétaires récents ainsi que leurs tendances et la mise en oeuvre et l'efficacité des mesures budgétaires. Pour contribuer au dialogue à ce chapitre, la section qui suit décrit quelques exigences qui devraient être des composantes essentielles de ces rapports pour qu'ils puissent appuyer les parlementaires dans leur rôle du suivi du budget.

[3] http://stimuluswatch.org est un forum de discussion qui permet aux citoyens de donner une rétroaction aux élus concernant une liste de projets d'infrastructures suggérés pour leurs communautés et d'en suivre leurs progrès.

A. Information économique et budgétaire

Une composante clé des rapports de progrès trimestriels sera une mise à jour des perspectives économiques et budgétaires. Étant donné le degré élevé d'incertitude dans ces domaines, il serait bénéfique pour les parlementaires qu'on leur présente les informations suivantes afin qu'ils puissent mieux évaluer la position relative de l'économie et du budget face aux hypothèses du Budget 2009 :

Information économique

- Une évaluation détaillée des développements récents dans l'économie régionale, nationale et internationale, avec une évaluation à court et moyen terme des risques économiques.
- Une analyse à jour du ministère des Finances des prévisions du secteur privé incorporant les résultats les plus récents des *Comptes nationaux des revenus et dépenses* et les données de l'Enquête sur la population active.[4]
- Des tableaux sommaires expliquant les différences entre les résultats économiques concrets et les hypothèses du Budget 2009 concernant les variables sur la base trimestrielle et annuelle (voir tableaux A1 et A2 dans l'annexe A pour des exemples spécifiques). [5]
- Finalement, il serait utile que le gouvernement y joigne ses propres estimés s'ils diffèrent de ceux du secteur privé en ce qui a trait aux variables clés, telles que : la croissance du PIB réel canadien, la croissance du PIB nominal et de l'emploi pour le trimestre courant et subséquent. Il est à noter que les rapports sur le PIB et l'emploi sont particulièrement importants pour évaluer le progrès des objectifs de stimulation du Plan d'action économique du gouvernement (voir aussi les mesures ciblées, ligne directrice 2 dans la section 3. C ci-dessous).

Information budgétaire

Du point de vue budgétaire, les revenus et les dépenses du gouvernement répondent aux développements économiques et aux nouvelles mesures introduites dans le Budget 2009. Les variables économiques les plus importantes pour le budget du gouvernement sont celles incluses dans les prévisions du secteur privé (mentionnées ci-dessus). Le tableau A3 de l'Annexe A procure une explication sommaire de quelques-unes de ces variables et de leur impact sur les finances du gouvernement. Dans la liste des informations budgétaires potentiellement utiles :

[4] Cette revue inclue les revenus et dépenses trimestriels, la plus grande mesure de l'activité économique. Ces données sont décalées de la réalité d'environ deux mois. Par exemple, les dates de publications sont habituellement Q4 : à la fin février, Q1 à la fin mai, Q2 à la fin août, Q3 à la fin novembre. Les données sur l'emploi sont davantage à jour puisque l'Enquête sur la population active – sondage incluant l'information sur l'emploi et le chômage – est généralement publiée le premier vendredi du mois pour le mois précédent.

[5] Voir le tableau 2.1 du Budget 2009 pour la moyenne des prévisions du secteur privé pour les variables sur une base annuelle. La Charte 2.22 dans Budget 2009 démontre le profil du PIB réel correspondant au court terme.

- Un sommaire des résultats budgétaires récents, avec les écarts relatifs aux attentes budgétaires.[6]
- Une discussion détaillée des risques budgétaires pour le gouvernement relativement aux hypothèses du Budget 2009. Si les aperçus économiques étaient pour changer de manière draconienne par rapport aux hypothèses du Budget 2009, il serait approprié de remettre à jour les prévisions quinquennales. Les risques budgétaires pourraient aussi être analysés selon un scénario analytique ou par la « gestion du stress » des perspectives budgétaires, en quantifiant ce que pourrait être l'optique budgétaire si, par exemple, le ralentissement économique devait durer plus longtemps et/ou être plus sérieux que ce qui était prévu dans le budget.
- Une estimation du solde budgétaire corrigé de variations conjoncturelles du gouvernement aiderait aux discussions ayant trait à la faisabilité et à la durabilité à long terme du PAE (voir aussi les mesures temporaires, ligne directrice 3 dans la section 3. C ci-dessous).
- Enfin, le gouvernement pourrait clarifier ses cibles budgétaires actuelles.

De plus, le DPB peut lui aussi contribuer au processus en fournissant des prévisions économiques indépendantes, une évaluation des récents développements économiques et les implications budgétaires conséquentes.

B. Cadre de suivi et de mise en oeuvre

En ajout à l'information économique et budgétaire, une autre composante essentielle des mises à jour trimestrielles sera de suivre la mise en oeuvre réelle des mesures budgétaires et vérifier leur performance en utilisant les marques de débits et résultantes (voir aussi mesures en temps opportun, ligne directrice 1, dans la section 3. C). Pour faciliter la discussion, nous présentons à l'annexe B un modèle exposant des informations utiles qui pourraient être présentées au Parlement de même que plusieurs exemples pour chacun des cinq objectifs principaux du gouvernement. Une version plus détaillée du modèle est disponible sur le site web du DPB www.parl.gc.ca/pbo-dpb.

Le modèle demande des informations clés au niveau des programmes incluant les exigences législatives initiales de chaque programme, des détails sur la méthode de mise en oeuvre et d'évaluation ainsi que les débits et résultats escomptés et les progrès réels afin d'y parvenir. Lorsque applicable, afin d'assouplir le fardeau administratif des ministères du gouvernement, nous suggérons d'utiliser les données qui sont typiquement retrouvées au sein du Rapport ministériel sur le rendement, Le rapport sur le plan et les priorités ou encore dans les soumissions au Secrétariat du Conseil du Trésor. Voici certaines des suggestions du modèle proposé :

Type de mesure (imposition ou dépense)
Les mesures d'imposition peuvent habituellement être mise en place très rapidement grâce à la Loi d'exécution du budget. Les dépenses du gouvernement, qu'elles soient opérationnelles ou sous forme de paiement de transfert, peuvent exiger des subsides supplémentaires et peuvent devoir se conformer à d'autres politiques avant d'être mises en oeuvre.

[6] La *Revue financière* du gouvernement fait mention de plusieurs informations mensuelles détaillées sur les revenus et dépenses de l'année fiscale en cours, incluant aussi une analyse détaillée de différentes composantes telle que les revenus d'impôts des particuliers et des entreprises.

L'autorité de dépenser (Loi d'exécution du budget, Budget principal des dépenses, Budgets supplémentaires des dépenses)
Quelques-unes des mesures budgétaires ne nécessitent pas de modification législative ou d'approbation; certaines entreront immédiatement en vigueur après avoir reçu la sanction royale de la loi d'exécution. D'autres mesures nécessiteront des subsides additionnels qui peuvent uniquement être autorisés par le Parlement via la Loi des crédits, ce qui exige un processus législatif plus long.

Nouvelle initiative et/ou organisation
La création de nouveaux programmes nécessite une approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les détails du nouveau programme de même que sur le temps nécessaire pour développer et mettre en pratique la nouvelle structure organisationnelle, pouvant potentiellement ralentir la livraison des services relativement aux programmes existants.

Livrer la marchandise (directement, via les partenaires ou les tiers partis)
Les initiatives peuvent ou bien être exécutées directement, ou au travers de partenaires, tels que les autres paliers de gouvernement, ou encore des tiers partis, tels que des associations, des organismes sans but lucratif ou des fondations. Cependant, les initiatives sont à risque d'être différées si elles requièrent des accords entre différentes juridictions, des organisations semi indépendantes ou des tiers partis.

Mise en place d'indicateurs de performance et de repères
Des indicateurs tangibles et objectifs de la mise en place du progrès devraient être identifiés pour chacune des initiatives budgétaires sur une base trimestrielle. Chaque indicateur pourra différer en fonction de la nature du programme. Par contre, ces exemples illustrent leur potentiel dans leur programme respectif :

- Programme de prêts hypothécaires assurés : la valeur du bassin hypothécaire ;
- Programme de formation de l'AE : le financement total pour chaque province et territoire ; et
- Fond de stimulation de l'infrastructure : le nombre et la valeur des demandes reçues et approuvées ainsi que le financement fédéral accordé.

Les objectifs et résultats escomptés et les indicateurs d'impact
Les deux dernières catégories sont parmi les plus importantes, faisant état de la liste des rendements et des résultats (tel qu'identifié dans le Budget 2009) et les indicateurs de progrès visant à calculer le progrès eut égard à l'objectif. Ces indicateurs devraient aussi être tangibles et objectifs, comme par exemple :

- Programme de formation de l'AE : augmentation du nombre des participants dans les programmes de formation de l'AE par province ; et
- Fond de stimulation de l'infrastructure : le nombre et la valeur totale du travail complété ou en voie d'être complété ainsi que l'estimation des effets directs et indirects sur l'emploi et le rendement.

Aussi, lorsque les programmes sont prolongés ou que des fonds additionnels leur sont accordés, tel que c'est le cas pour les deux exemples énumérés, l'information sur la mise en oeuvre et les résultats obtenus devrait mettre en évidence la performance des programmes existants, afin de permettre aux parlementaires de mieux évaluer l'impact des nouveaux investissements.

Pour les programmes faisant partie d'une série d'initiatives visant à atteindre des objectifs communs, les indicateurs de résultats n'ont pas à être aussi pertinents que ceux des programmes sur une base individuelle. L'un de ces exemples est l'objectif « d'améliorer l'accès au financement et renforcer le système financier du Canada », où il serait raisonnable pour le gouvernement d'évaluer les résultats au travers d'un ensemble de données économiques plus larges. Cela étant dit, en règle générale, le succès des programmes peut, fort probablement, être jugé plus efficacement en mesurant à la fois les données de rendement spécifiques au programme et l'activité économique au sens large.

C. L'évaluation du Budget 2009 par rapport à ses trois principes directeurs

La troisième et dernière composante de ces rapports, en plus des sections sur la mise à jour économique et budgétaire ainsi que celle de la mise en oeuvre et des résultats, peut présenter des informations du Budget 2009 relatant son progrès relativement à ces principes directeurs. Étant un plan de stimulation économique, le Budget 2009 a été conçu d'abord et avant tout dans l'optique de mettre l'accent sur trois éléments clés : opportun, ciblé, et temporaire. Cette prochaine section suggère quel type d'informations pourrait grandement aider le processus d'évaluation budgétaire considérant ces trois éléments.

Ligne directrice 1 du Budget 2009 : mesures à déploiement rapide

'Les mesures pour supporter l'économie doivent commencer à être efficace dans les 120 jours qui suivent'.

- Par conséquent, on devrait pouvoir comptabiliser clairement quelles initiatives seront en vigueur dans les 120 jours suivant la déposition du budget, soit le 27 mai 2009.

Ligne directrice 2 du Budget 2009 : les mesures de stimulation doivent être ciblées afin de générer des retombées maximales sur l'emploi et la production au Canada

'Les mesures de stimulation devraient viser les entreprises et les familles canadiennes qui sont le plus dans le besoin afin de générer des retombées maximales sur l'emploi et la production au Canada – le Plan d'action économique du gouvernement prévoit 1,9% du PIB pour soutenir l'économie et créera ou maintiendra près de 190,000 emplois.'

L'annexe 1 du Budget 2009 procure l'analyse économique qui sous-tend ces objectifs. Elle fait le tri entre les nouvelles mesures budgétaires dans sept catégories et utilise chaque multiplicateur de dépenses et de revenus pour évaluer les changements anticipés dans les niveaux de PIB et d'emploi.

Mesurer tout l'impact économique de quelconque programme de stimulation demeure difficile particulièrement à cause que les contre-faits ne sont pas observables – c'est-à-dire, qu'il faudrait pouvoir comparer l'économie stimulée avec une économie parallèle non stimulée, ce qui est impossible.

- L'annexe 1 du Budget 2009 témoigne de la différence entre le PIB et l'emploi avec et sans les mesures de stimulation. Conséquemment, pour faciliter le suivi de l'impact du stimulus économique, il serait souhaitable que le gouvernement présente ses indicateurs anticipés sans le stimulus sur le PIB et l'emploi. Cette mise à jour pourrait alors permettre de non seulement suivre les progrès de l'économie, mais aussi de le faire en comparaison en temps réel avec les prévisions avancées dans le cas où il n'y aurait pas de stimulation.

Ligne directrice 3 du Budget 2009 : les mesures doivent être temporaires

'Le plan de stimulation doit être progressivement délaissé à mesure que l'économie reprend de sa vigueur afin d'éviter des déficits structurels à long terme.'

Avec des déficits à court terme anticipés, certains experts sont préoccupés en ce qui a trait à la durabilité à moyen et à long terme de la position budgétaire du gouvernement. Le DPB a récemment publié une estimation du solde budgétaire structurel quinquennal du gouvernement – ce que le solde budgétaire devrait être si l'économie fonctionne au niveau potentiel anticipé. Les résultats du DPB suggèrent un retour à un excédent budgétaire de 1 milliard de dollars d'ici quatre ans, allant jusqu'à 5 milliards de dollars en 2013-2014.

- L'estimation du ministère des Finances permettrait de mieux évaluer la position budgétaire à long terme du gouvernement une fois que l'économie se sera remise sur pied.

4. Conclusion

Le Parlement est désormais en train d'essayer de définir l'information spécifique qui sera requise afin de pouvoir faire un suivi efficace du Budget 2009. Cela représente une occasion pour améliorer non seulement la fréquence, mais aussi la qualité des rapports que le Parlement recevra au sujet des budgets pour les années à venir. Par contre, le professeur David Good (2007) fait une mise en garde, « détenir plus d'informations n'est pas une condition nécessaire ou suffisante pour améliorer le suivi du Parlement des dépenses du gouvernement ». Effectivement, l'avis du DPB est que le but central du cadre de rapport proposé pour le Budget devrait être de fournir au Parlement des informations précises, opportunes et intelligibles qui font état des développements économiques et budgétaires récents ainsi que leurs tendances, la mise en oeuvre et l'efficacité des mesures budgétaires et des résultats du budget à la lumière de ces principes directeurs. Cette note explique en détails ce que le DPB juge comme étant d'importants éléments pour ces rapports de progrès. Comme cette note est aussi une ouverture à la discussion, nous avons bon espoir d'en arriver à des débats éclairés bénéficiant de l'apport de toutes les parties prenantes, incluant le Parlement, le gouvernement, la fonction publique et les Canadiennes et Canadiens.

Annexe A - Tableaux des sommaires économiques et budgétaires

Tableau A1 : Différence entre les indicateurs économiques et les hypothèses du Budget 2009, données trimestrielles

Indicateur	2008Q4	2009Q1	2009Q2	2009Q3	2009Q4
Croissance PIB réel					
Actuel					
Budget 2009	-2,25%	-2,5%			
Perspective courante du ministère des Finances					
Différence					

Autres données trimestrielles peuvent inclure: PIB nominal, emploi et taux de chômage

Tableau A2 : Différence entre les indicateurs économiques d'enquête et les hypothèses économiques du Budget 2009, données annuelles.

Indicateur	2009	2010	2011	2012	2013
Niveau du PIB nominal (millions de dollars)					
Actuel	1 590	1 657	1 751	1 848	1 940
Budget 2009	1 560	1 627	1 731	1 838	1 935
Perspective courante du ministère des Finances					

Les données annuelles peuvent contenir les variables clés de : croissance du PIB réel, inflation du PIB, croissance du PIB nominal, taux des bons du Trésor à 3 mois, taux des obligations du gouvernement du Canada à 10 ans, inflation d'IPC, et le taux de chômage.

Tableau A3 : Variables économiques choisies qui influencent les finances du gouvernement

Indicateur économique	Influence majeure sur	Explication
PIB nominal	Revenu d'impôt	Le PIB nominal est la mesure la plus large de la valeur totale de l'impôt de base: il contient deux composantes: 1) l'activité économique réelle (indexée) : la quantité de biens produits et de services dans l'économie. 2) les déflations de prix du PIB : l'indice des prix à la consommation domestique des biens et services. Entre autres, ceci reflète les prix à la consommation et les prix des commodités qui ont récemment connu un impact non négligeable.
Taux d'intérêt	Dépenses	Le service de la dette publique a un impact sur la dette du gouvernement et à un moindre niveau, les revenus d'investissement sur les actifs du gouvernement.
Taux de chômage	Dépenses	Les bénéfices de l'assurance emploi versés aux bénéficiaires.
Inflation des prix à la consommation	Dépenses	Certains des programmes de paiement du gouvernement sont indexés à l'inflation, tel que la sécurité de la vieillesse.

Annexe B : Tableaux d'évaluation du plan de mise en oeuvre

Tableau B1 – Détails pour chaque mesure budgétaire

Budget 2009 - Description des mesures	Exigences législatives	Risques opérationnels/de livraison			Budget 2009 (millions $)		
		Nouvel organisme	Nouvelle initiative	Livraison	2009-2010	2010-2011	Total 2 ans
Améliorer l'accès au financement et renforcer le système financier canadien							
Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés (dépense)	Aucune	N	N	GC- directement			
Renforçant les capacités des sociétés d'État à vocation financière (dépense)	Loi d'exécution du budget	N	O	GC- directement			
Organisme canadien de réglementation des valeurs mobilières (dépense)	Loi d'exécution du budget	O	O	Partenaires	154		154
Mesures pour aider les Canadiens et stimuler les dépenses							
Stratégie canadienne de transition et d'acquisition de compétences Cinq semaines additionnelles de prestations d'AE (dépense)	Loi d'exécution du budget	N	N	GC- directement	575	575	1,150
Élargir l'accès à la formation Programmes de formation de l'AE (dépense)	Loi portant affectation de crédits	N	N	Partenaires	500	500	1,000
Mesures pour stimuler la construction domiciliaire							
Investissement dans le logement pour les Canadiens Rénovation et amélioration des logements sociaux (dépense)	Loi d'exécution du budget	N	N	Partenaires	500	500	1,000
Logement des Premières nations (dépense)	Loi d'exécution du budget	N	N	GC- directement	200	200	400
Mesures immédiates pour l'infrastructure							
Investissements dans l'infrastructure provinciale, territoriale et municipale Fond de stimulation de l'Infrastructure (dépense)	Loi d'exécution du budget	N	O	Partenaires	2,000	2,000	4,000
Inforoute Santé du Canada (dépense)	Loi d'exécution du budget	N	N	Tiers parti	500	0	500
Mesures pour soutenir les entreprises et les collectivités							
Aider toutes les régions à prospérer Agence de développement du sud de l'Ontario (dépense)	Loi portant affectation de crédits	O	O	GC- directement	206	206	412
Fonds d'adaptation des collectivités (dépense)	Loi d'exécution du budget	N	O	GC- directement	500	500	1,000

Tableau B2 - Mise en oeuvre et surveillance

Budget 2009 - Description des mesures	**Détails de mise en œuvre** (Source : Budget 2009)	**Indicateurs de mise en oeuvre – national et régional (s'il y a lieu)**
Améliorer l'accès au financement et renforcer le système financier canadien		
Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés	Autorisant l'achat de blocs supplémentaires d'hypothèques assurées d'une valeur maximale de 50 milliards de dollars au premier semestre de 2009-2010, ce qui s'ajoute aux achats, déjà annoncés, de 75 milliards devant être effectués en 2008-2009.	Bassin des valeurs hypothécaires garanties impayées.
Renforçant les capacités des sociétés d'État à vocation financière	(1) Haussera de 1,5 milliard de dollars le plafond du capital autorisé d'EDC et celui de la BDC et augmentera leurs limites d'emprunt au besoin. De plus, il augmentera à 45 milliards la limite des passifs éventuels d'EDC. Celle-ci pourra ainsi accroître et améliorer ses programmes de garanties et d'assurances; autorisera temporairement EDC à appuyer les activités de financement sur le marché intérieur, notamment dans le domaine de l'assurance des comptes clients; EDC et la BDC fourniront pour au moins 5 milliards de dollars de prêts additionnels et d'autres mesures de soutien et d'amélioration du financement, aux taux du marché, aux entreprises dotées de modèles opérationnels viables dont l'accès au crédit serait par ailleurs limité. (2) Haussera en outre la limite du Compte du Canada, qui passera de 13 milliards à 20 milliards.	1) Nombre et valeur des nouveaux prêts et autres formes de crédit sur le marché national et mondial, avec une description sur la nature des transactions. 2) Nombre et valeur des nouvelles transactions du Compte du Canada avec une description sur la nature des transactions.
Organisme canadien de réglementation des valeurs mobilières	(1) Mettre sur pied et de financer un bureau qui lui prêterait assistance pendant la transition vers un organisme canadien de réglementation des valeurs mobilières. (2) Le bureau produise un plan de transition d'ici un an. Le plan devra faire en sorte que les ressources des organismes de réglementation des provinces et des territoires participants soient intégrées de manière efficace pour que, par exemple, les employés puissent bénéficier de possibilités d'emploi auprès de l'organisme canadien de réglementation des valeurs mobilières. (3) Le gouvernement compte également déposer cette année un projet de loi.	1) Détails concernant la mise en place de l'organisme, sa dotation, EX/ETPs etc. 2) Détails concernant les transferts de 150 millions de dollars aux provinces et l'utilisation prévue.
Mesures pour aider les Canadiens et stimuler les dépenses		
Stratégie canadienne de transition et d'acquisition de compétences Cinq semaines additionnelles de prestations d'AE	Prolongera donc tous les droits à prestations régulières de cinq semaines additionnelles jusqu'à concurrence d'un maximum de 50 semaines, pour les deux prochaines années.	Détails sur la moyenne et la distribution des bénéficiaires de l'AE
Élargir l'accès à la formation Programmes de formation de l'AE	Élargir l'accès à la formation offerte par les provinces et les territoires dans le cadre du programme d'assurance-emploi; ce nouveau financement ciblé sera attribué selon la proportion des chômeurs de chaque province ou territoire.	Le budget total alloué à chaque province et territoires
Mesures pour stimuler la construction domiciliaire		
Investissement dans le logement pour les Canadiens Rénovation et amélioration des logements sociaux	Les nouveaux fonds seront versés par l'intermédiaire des ententes en vigueur et seront administrés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, selon un partage des coûts à parts égales avec les provinces.	Liste des projets selon la valeur estimée avec la date de début et de fin de chantier
Logement des Premières nations	Le logement dans les réserves, somme consacrée à de nouveaux projets de logements sociaux, à la remise en état des logements sociaux existants et à des activités de logement complémentaires. Ces fonds seront versés par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et d'Affaires indiennes et du Nord Canada.	Liste des projets selon la valeur estimée avec la date de début et de fin de chantier
Mesures immédiates pour l'infrastructure		
Investissements dans l'infrastructure provinciale, territoriale et municipale Fond de stimulation de l'Infrastructure	Ce financement de deux ans visera des projets qui seront entrepris lors des saisons de construction de 2009 et de 2010; le gouvernement fédéral approuvera les plans de projet des provinces, des territoires et des municipalités, et il paiera jusqu'à 50 % des coûts de projet admissibles ; s'il n'est pas possible de conclure rapidement les ententes avec une province ou un territoire, les fonds pourront servir à appuyer la remise en état d'infrastructures fédérales ou autres.	Détails sur les chiffres et la valeur des soumissions reçues, des projets approuvés et en chantier, avec un accent particulier sur la contribution du gouvernement fédéral.
Inforoute Santé du Canada	Prévoit le versement de 500 millions de dollars à Inforoute Santé du Canada.	Attribution des fonds consentis par le Budget 2009 pour l'Inforoute Santé du Canada
Mesures pour soutenir les entreprises et les collectivités		
Aider toutes les régions à prospérer Agence de développement du sud de l'Ontario	Prévoit plus de 1 milliard de dollars sur cinq ans afin de mettre sur pied une agence de développement du Sud de l'Ontario.	Fondation de l'Agence : EX/ETPs en place - le nombre et la valeur des projets de développement communautaire approuvés et soumissions reçues
Fonds d'adaptation des collectivités	Un montant de base de 10 millions sera accordé à chaque province, le solde étant attribué en fonction du nombre d'habitants... Ce fonds appuiera des activités telles que l'élaboration de plans de transition; … par l'entremise des agences régionales de développement; des mesures transitoires s'appliquent à l'égard de la nouvelle agence de développement du Sud de l'Ontario.	Nombre et valeur des projets de développement communautaire approuvés et des soumissions reçues

Tableau B3 – Attentes

Budget 2009 - Description des mesures	**Attentes et objectifs** (Source : Budget 2009)	**Indicateurs de résultats et d'impact - national, régional et pour les parties prenantes (s'il y a lieu)**
Améliorer l'accès au financement et renforcer le système financier canadien		
Programme d'achat de prêts hypothécaires assurés Renforçant les capacités des sociétés d'État à vocation financière Organisme canadien de réglementation des valeurs mobilières	Améliorer l'accès au financement pour les entreprises et les particuliers Fournir aux créditeurs du financement stable à long terme pour leur permettre de continuer de prêter aux consommateurs canadiens Maintenir la stabilité financière et la solvabilité du Canada	Indicateurs de prix et de la stabilité du volume dans les marchés financiers, incluant les déviations des taux d'intérêts. L'emploi direct et indirect et les effets sur le revenu associé aux activités de prêt des sociétés de la Couronne.
Mesures pour aider les Canadiens et stimuler les dépenses		
Stratégie canadienne de transition et d'acquisition de compétences Cinq semaines additionnelles de prestations d'AE	Rassurer la clientèle de l'AE qu'elle aura un support financier prolongé pendant qu'elle recherche un nouvel emploi... procurer un support au revenu additionnel pour les chômeurs canadiens qui n'auraient plus de bénéfices autrement.	En ajout aux informations obtenues du client de l'AE, fournir les détails sur l'efficacité des programmes de l'AE tel que le ratio entre le nombre de bénéficiaires et de chômeurs.
Élargir l'accès à la formation Programmes de formation de l'AE	Élargir l'accès à la formation offerte par les provinces et les territoires dans le cadre du programme d'assurance-emploi... particulièrement aux travailleurs des secteurs les plus durement touchés par les bouleversements économiques mondiaux	Augmentation du nombre de participants dans les programmes de formation dans les provinces et les territoires de même que le champ d'études.
Mesures pour stimuler la construction domiciliaire		
Investissement dans le logement pour les Canadiens Rénovation et amélioration des logements sociaux	Prévoit un investissement fédéral ponctuel … afin de rénover jusqu'à 200 000 logements sociaux et d'en accroître l'efficacité énergétique, sur la base du partage égal des coûts avec les provinces	Nombre de projets (en relation avec le logement social) complétés et leurs effets directs et indirects sur l'emploi et le revenu dans le secteur du logement.
Logement des Premières nations	Ces mesures faciliteront la transition vers le logement axé sur les mécanismes du marché dans les réserves et répondront aux besoins immédiats en matière de logement. Elles serviront aussi de stimulant financier dans nombre de collectivités des Premières nations et régions rurales	Nombre de projets (en relation avec logement social) complétés et leurs effets directs et indirects sur l'emploi et le revenu dans les réserves autochtones et les milieux ruraux.
Mesures immédiates pour l'infrastructure		
Investissements dans l'infrastructure provinciale, territoriale et municipale Fond de stimulation de l'Infrastructure	Accorder des fonds pour les projets d'infrastructure.	Nombre et la valeur totale (incluant les contributions provinciales et municipales) des travaux en chantier et complétés en incluant les effets directs et indirects qu'ils ont sur l'emploi et le revenu.
Inforoute Santé du Canada	Appuyer l'atteinte de l'objectif consistant à créer des dossiers de santé électroniques pour la moitié de la population canadienne d'ici 2010	Détails sur l'accélération de l'informatisation des dossiers médicaux avec une attention particulière sur l'utilisation des fonds du Budget 2009.
Mesures pour soutenir les entreprises et les collectivités		
Aider toutes les régions à prospérer Agence de développement du sud de l'Ontario	Aider les travailleurs, les communautés et les entreprises du sud de l'Ontario à se repositionner dans l'économie	Description détaillée des effets directs et indirects de l'emploi et du revenu dans les régions.
Fonds d'adaptation des collectivités	Mitiger les impacts à court terme de la restructuration des collectivités… à travers des agences de développement régional.	Description détaillée des effets directs et indirects de l'emploi et du revenu dans les régions.