

25 novembre 2021



ÉVALUATION DU SERVICE D'ESTIMATION PAR LE DPB DU COÛT DES PROMESSES ÉLECTORALES AVANT LA 44E ÉLECTION GÉNÉRALE



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir davantage de transparence et une plus grande responsabilité en matière budgétaire. Le DPB soutient également la démocratie en faisant une estimation indépendante du coût des promesses électorales.

Ce rapport fournit une évaluation du service d'estimation, par le DPB, du coût des mesures proposées lors de la campagne qui a précédé la 44^e élection générale. Il contient également des recommandations destinées à améliorer la qualité et l'efficacité de ce service pour nos clients et le grand public.

Analyste principal :

Jason Jacques, directeur général et dirigeant principal des finances

Collaborateurs :

Mark Mahabir, directeur et avocat général

Trevor Shaw, directeur

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous écrire à dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	5
2. Approche du DPB concernant l'estimation du coût des promesses électorales en 2021	6
3. Ce qui s'est passé pendant la période de 35 jours d'estimation du coût des promesses électorales	8
4. Évaluation	10
4.1. Ce qui a bien fonctionné	10
4.2. Ce qui doit changer	12
Notes	13

Résumé

En 2017, le directeur parlementaire du budget (DPB) s'est vu confier le mandat législatif d'estimer, à leur demande, le coût financier des promesses électorales des partis politiques. Quand l'élection générale a lieu à la date fixe prévue par la loi, le DPB évalue le coût des propositions pendant la période de 120 jours qui précède la journée du scrutin. Lorsque l'élection générale a lieu à un autre moment, il en évalue le coût à partir du jour de la dissolution du Parlement.

Le DPB a réalisé son deuxième exercice d'estimation du coût des promesses électorales (CPE) sur une période de 35 jours à cheval sur août et septembre 2021. Il a donné suite à 130 demandes d'estimation de coût et publié les résultats de 72 d'entre elles. À titre de comparaison, pour l'élection générale de 2019, le DPB avait traité 200 demandes et publié les résultats de 115. Si l'on tient compte du fait que, cette fois-ci, la période d'estimation était plus courte, le DPB a considérablement amélioré sa performance. Cela dit, cette amélioration tient aussi aux heures supplémentaires effectuées par le personnel du DPB et à un plus grand appui de la fonction publique fédérale (FPF).

Le DPB a entrepris un examen approfondi du contenu et du processus qui sous-tendent le deuxième exercice d'estimation du CPE au Canada. Cet examen s'appuie sur son expérience, ainsi que sur des consultations avec les partis politiques et avec des journalistes, des fonctionnaires fédéraux et des universitaires.

Il y a consensus sur le fait que le service d'estimation du CPE continue de renforcer la crédibilité du processus démocratique et d'améliorer la transparence financière, même si cette fois, l'exercice a été de plus courte durée. Parallèlement, les clients et les parties intéressées proposent aussi une série de changements administratifs pour plus d'efficacité, d'efficacité et de transparence de notre part.

Ce rapport comprend cinq recommandations que le DPB prévoit de mettre en œuvre en apportant des changements administratifs. Ces recommandations visent essentiellement à plus de transparence dans notre travail pendant la période d'estimation des coûts, afin que le public comprenne bien notre rôle (même s'il est limité) pendant une campagne électorale.

Différents intervenants considèrent également que lorsque l'élection n'a pas lieu à la date fixe prévue, le DPB devrait faire un travail confidentiel pour les partis politiques en dehors de la période électorale. Comme cela aurait

nécessairement pour effet d'accaparer des ressources au détriment de notre mandat consistant à faire une analyse indépendante des affaires parlementaires, nous croyons que ce serait au Parlement lui-même de décider si le Bureau du DPB doit faire ce type de travail.

1. Introduction

En juin 2017, le Parlement a adopté la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*, qui modifiait la *Loi sur le Parlement du Canada* afin de donner au directeur parlementaire du budget (DPB) un nouveau mandat consistant à estimer le coût financier des promesses faites en campagne électorale. Lorsque l'élection générale a lieu à la date fixe prévue par la loi, le DPB évalue leur coût durant les 120 jours précédant la journée du scrutin. Lorsque l'élection générale se tient à tout autre moment, le DPB évalue le coût des mesures proposées pendant la durée de la période électorale.

Le premier exercice d'estimation du coût des promesses électorales (CPE) remonte à la 43^e élection générale fédérale. En 2019, sur une période de quatre mois (du 24 juin au 20 octobre), le DPB a réussi à chiffrer 216 propositions émanant de cinq partis politiques et a publié ses estimations pour 115 d'entre elles. Après examen de cet exercice, il a été conclu que celui-ci avait permis de renforcer la crédibilité du processus démocratique ainsi que la confiance des Canadiens dans les programmes électoraux¹.

À la lumière des résultats de cet examen, le DPB a mis à jour son approche opérationnelle concernant l'estimation du CPE. Les changements apportés tiennent compte du fait que les partis politiques déclarent avoir besoin des analyses plus rapidement, de l'avis de certains journalistes et universitaires selon lesquels le DPB devrait agir de manière plus transparente, et surtout, de la nécessité d'adapter le processus d'estimation du CPE à des périodes électorales plus courtes, comme c'est le cas lorsque l'élection ne se tient pas à la date fixe prévue par la loi².

Le deuxième exercice d'estimation du CPE, mené par le DPB pour la 44^e élection générale fédérale canadienne, s'est déroulé sur une période de 35 jours à cheval sur août et septembre 2021. Le DPB a donné suite à 130 demandes d'estimation de coût et publié les résultats pour 72 d'entre elles. Si l'on tient compte du fait que, cette fois, la période d'estimation était plus courte, le DPB a considérablement amélioré sa performance par rapport à 2019. Cette amélioration tient notamment aux nombreuses heures supplémentaires effectuées par le personnel du DPB et à une plus grande collaboration avec la fonction publique fédérale (FPF).

Ce rapport présente les résultats de notre examen de l'exercice d'estimation du CPE pour l'élection fédérale de 2021. L'examen s'appuie sur des consultations et entretiens avec 25 intervenants clés : partis politiques fédéraux, journalistes, universitaires et fonctionnaires fédéraux³.

2. Approche du DPB concernant l'estimation du coût des promesses électorales en 2021

Le principal objectif du plan du DPB relatif au service d'estimation du CPE en 2021 était de renforcer la confiance du public dans le processus électoral⁴. À cette fin, la prestation du service s'appuyait trois principes fondamentaux.

1. *Équité*. Les ressources limitées du DPB devaient être réparties équitablement entre tous les partis représentés à la Chambre des communes. Sur une période d'estimation des coûts de 120 jours, cela donnait théoriquement environ 2 600 heures de temps d'analyse pour chaque parti politique. Dans le cas d'une élection à un autre moment que la date fixe prévue par la loi, la répartition des ressources se fait au prorata pour tenir compte du fait que la période est plus courte.
2. *Transparence*. Les estimations publiées par le DPB doivent être suffisamment détaillées pour permettre à une personne informée et motivée de comprendre les principaux facteurs de coût influant sur nos estimations. En pratique, l'évaluation devait inclure une liste détaillée des principales hypothèses et le DPB devait être disposé à répondre à toute question technique concernant les estimations de coût publiées.
3. *Crédibilité*. Le DPB ne fournirait aux partis politiques que les estimations de coût qu'il jugeait crédibles. Par conséquent, les propositions des partis politiques devaient être suffisamment détaillées pour lui permettre de préparer des analyses quantitatives. À la lumière des observations formulées pour l'élection générale de 2019, nous avons supprimé la possibilité pour les partis politiques de demander que le DPB chiffre des « enveloppes », ce qui reviendrait à « confirmer » des propositions de dépenses composées de montants prédéterminés.

Outre le service confidentiel d'estimation des coûts prévu par loi, le DPB a publié des produits analytiques complémentaires pour aider les partis politiques à chiffrer leur programme électoral, dont une base de référence économique et financière sur cinq ans, ainsi qu'une application en ligne permettant de calculer l'incidence des nouvelles dépenses proposées sur les frais d'intérêt de la dette publique. Même si le DPB n'a pas chiffré les programmes électoraux comme tels, ces produits analytiques additionnels ont permis aux partis politiques de produire un cadre financier cohérent.

Le DPB a estimé que l'accès à l'information et la collaboration avec la FPF étaient essentiels au succès du service d'estimation du CPE. Dès lors, conformément à la loi permettant au DPB de demander aux ministres d'ordonner aux fonctionnaires fédéraux de l'aider pendant une campagne

électorale, le DPB a négocié des protocoles d'entente avec des ministères et organismes fédéraux. Ces protocoles d'entente précisait les modalités de l'accès aux données et du soutien analytique que le DPB pouvait demander, ainsi que les conditions administratives auxquelles cet appui serait fourni⁵.

Enfin, les partis politiques ont également insisté sur la nécessité de préserver la confidentialité durant l'exercice d'estimation du CPE. Même s'il n'y a pas eu de problèmes pendant la campagne électorale de 2019, le DPB a renforcé le cadre de contrôle interne pour protéger la confidentialité de toutes les demandes. Ce cadre comportait trois éléments complémentaires :

- *Cloisonnement.* Les demandes et les données ont été cloisonnées selon le principe du « besoin de savoir ». Ainsi, seuls l'analyste concerné et l'équipe de la haute direction étaient au courant de chaque demande. De plus, lorsque nous demandions l'aide des fonctionnaires fédéraux, ceux-ci devaient se soumettre aux mêmes protocoles.
- *Anonymisation.* Toutes les demandes des partis politiques ont été anonymisées avant d'être assignées à des membres du personnel du DPB ou lorsqu'il était fait appel à des fonctionnaires fédéraux. En outre, toutes les interactions avec les partis politiques sont passées par un point de contact unique au Bureau du DPB, afin de s'assurer que l'analyste chargé de la demande ignorait l'identité du demandeur.
- *Confidentialité.* Lorsque le DPB a demandé des données ou une aide à des fonctionnaires fédéraux, les interactions étaient considérées comme protégées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par conséquent, les demandes d'estimation de coût et les analyses sont demeurées confidentielles jusqu'à ce qu'elles aient fait l'objet d'annonces par les partis politiques concernés.

D'autres détails sur le plan opérationnel de l'estimation du CPE de 2021 sont présentés sur le site Web du DPB⁶.

3. Ce qui s'est passé pendant la période de 35 jours d'estimation du coût des promesses électorales

Comme la 44^e élection générale ne s'est pas tenue à la date fixe prévue par la loi, les partis politiques ont eu beaucoup moins de temps qu'en 2019 pour soumettre leurs demandes au DPB (35 jours en 2021, contre 120 en 2019).

Le service d'estimation du CPE assuré par le DPB a commencé officiellement le 15 août 2021, et le bureau a reçu immédiatement une trentaine de demandes. Au cours des cinq jours qui ont suivi, le nombre de demandes a dépassé les 80. Au bout du compte, le DPB a donné suite à 130 demandes d'estimation du CPE et publié les résultats de 72 d'entre elles sur son site Web (voir le tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 Chronologie des demandes d'estimation de coût et des estimations réalisées (cumulatif)

	Demandes d'estimation de coût	Estimations réalisées
Semaine 1	82	19
Semaine 2	91	42
Semaine 3	95	81
Semaine 4	130	105
Semaine 5	130	130

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Dans l'ensemble, la demande d'estimation du CPE a été supérieure à ce à quoi s'attendait initialement le DPB. Plus précisément, même si la quantité de travail correspondait à ce que nous avons connu lors de l'élection générale de 2019, elle a dû être abattue en 35 jours (contre 120 jours en 2019). Cela dit, en 2021, la demande était concentrée au début de la période. Aussi, alors qu'en 2019, nous avons reçu moins de 40 demandes au cours des cinq premières semaines de l'exercice d'estimation du CPE, nous en avons reçu plus du triple pendant la même période en 2021. Cela a présenté des défis de gestion de demandes concurrentes des partis politiques et a exigé que le personnel du DPB fasse beaucoup d'heures supplémentaires pendant toute la campagne.

Même si le service d'estimation du CPE a été très sollicité, le DPB a pu répondre à la majorité des demandes en temps voulu. Cette réussite tient à plusieurs facteurs. En premier lieu, le personnel du DPB a été plus productif que prévu. Les 26 analystes ont réussi à chiffrer un large éventail de mesures proposées (dont beaucoup étaient nouvelles) en un très court laps de temps. Les partis politiques ont fait preuve d'une grande souplesse dans la hiérarchisation de leurs propositions, ne soumettant que celles jugées importantes sur le plan financier. Le DPB a donc pu affecter ses ressources limitées en fonction des dates prévues des annonces. Enfin, la FPF (notamment Finances Canada, Emploi et Développement social Canada et Statistique Canada) a pu nous donner rapidement accès à des données et, dans certains cas, à des analyses utiles.

Le DPB a reçu sa dernière demande d'estimation du CPE le 12 septembre 2021 et a publié ses dernières estimations deux jours avant le scrutin. Au total, le DPB a chiffré environ un tiers des mesures susceptibles d'avoir une incidence budgétaire qui ont été rendues publiques par les partis durant la campagne électorale.

4. Évaluation

Cette section donne un aperçu de la pluralité des avis exprimés par les intervenants, des conseils d'autres instances qui font un travail semblable au nôtre et de l'expérience du DPB concernant le service d'estimation du CPE en 2021.

4.1. Ce qui a bien fonctionné

Prise de contact rapide avec les partis politiques

La *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que les partis politiques ne peuvent soumettre de demandes officielles d'estimation de coût qu'à partir de 120 jours avant la tenue d'une élection à date fixe, ou à partir du jour de la dissolution du Parlement, si celle-ci a lieu avant la date prévue. Comme nous l'avons indiqué dans nos lignes directrices détaillées pour l'exercice d'estimation du CPE de 2021, la période d'évaluation plus courte représentait le plus gros risque pour notre capacité à remplir le mandat législatif du DPB. Pour atténuer ce risque, le DPB a pris contact de manière officieuse avec les partis politiques en dehors de la période officielle d'estimation du CPE afin de fixer des attentes appropriées quant aux niveaux de service, d'avoir une idée de la demande potentielle des clients et de repérer les éventuelles lacunes en matière de capacité interne.

En général, les partis politiques ont jugé cette approche proactive efficace pour ce qui était de leur donner une idée claire de ce à quoi ils pouvaient s'attendre. De notre point de vue, cette approche s'est aussi révélée essentielle pour garantir qu'une capacité adéquate soit en place pour répondre à la demande prévue.

Pendant les consultations, certains intervenants ont dit que le DPB devait aller plus loin. Ils ont proposé, plus précisément, que le DPB affecte des ressources au calcul confidentiel du coût de propositions des partis politiques en dehors de la période d'estimation du CPE prévue par la loi. Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur la manière de procéder, de nombreux intervenants ont déclaré être d'avis que cela permettrait au DPB de chiffrer davantage de propositions en temps opportun. Ce dernier point est particulièrement important en cas de campagne courte se déroulant en dehors de la période d'élection à date fixe, où l'on peut s'attendre à ce que les programmes des partis soient publiés en début de campagne.

Nous respectons ces points de vue. Cependant, comme cela aurait pour effet d'accaparer des ressources au détriment de notre mandat principal – qui est d'améliorer la transparence des délibérations du Parlement en matière économique et financière –, nous croyons qu'il serait très approprié que le

Parlement décide lui-même si ce service confidentiel devrait être offert en dehors des périodes préélectorales établies dans la loi.

Recommandation 1 : Que le DPB reste en contact avec les partis politiques en dehors de la période de campagne officielle, mais que les services d'estimation du CPE soient limités à la période précisée par la Loi sur le Parlement du Canada.

Établissement d'un seuil d'importance relative

En se fondant sur les conseils d'intervenants après la campagne électorale de 2019, et prévoyant que la période d'estimation du CPE serait plus courte à l'occasion de la 44^e élection générale, le DPB a établi un seuil d'importance relative pour les demandes d'estimation de coût. Concrètement, il ne donnerait pas la priorité aux mesures dont l'incidence financière serait inférieure à 100 millions de dollars sur cinq ans.

L'adoption de ce seuil d'importance relative a été généralement bien accueillie par les partis politiques et les journalistes, qui ont tous admis que pendant une campagne électorale courte, les ressources doivent être consacrées aux propositions des programmes électoraux les plus intéressantes d'un point de vue financier. Parallèlement, certains intervenants ont souligné qu'il n'y a pas toujours de corrélation entre l'incidence financière et la pertinence d'une politique ou d'enjeux politiques. Par exemple, une mesure nouvelle (quoique relativement peu coûteuse) de 10 millions de dollars peut justifier un examen plus approfondi qu'un simple ajustement des paramètres de croissance d'un programme existant. Par ailleurs, le coût de certaines mesures pourrait être limité à moyen terme, mais plus important à long terme. Cela pourrait donc donner l'impression d'un manque de transparence dans l'analyse indépendante des propositions faites en campagne électorale.

Comme indiqué précédemment, le DPB dispose de ressources limitées. Son budget total représente moins de 0,01 % de l'ensemble des dépenses fédérales. Bien que nous reconnaissons l'intérêt de chiffrer des propositions politiques ayant une incidence financière limitée, nous voyons la nécessité de tenir compte aussi de l'importance d'efforts ciblés visant à mieux faire comprendre les programmes politiques (et leur faire davantage confiance).

Recommandation 2 : Pendant une campagne électorale se déroulant en dehors de la période prévue par la loi pour les élections à date fixe, le DPB devrait adopter un seuil d'importance relative pour les demandes d'estimation du CPE. Lorsque les élections auront lieu aux dates fixes prévues par la loi, le DPB réévaluera la situation pour déterminer s'il est nécessaire d'avoir un seuil d'importance relative.

Portée de l'analyse

Lors de l'exercice d'estimation du CPE de 2019, le DPB a limité la portée de ses analyses aux coûts, c'est-à-dire à l'incidence financière des promesses électorales et aux effets d'interactions possibles avec des mesures connexes. En se fondant sur les observations des intervenants, le DPB a élargi la portée de cette analyse au cours de l'exercice d'estimation du CPE de 2021 pour y intégrer l'analyse de répartition (incluant l'ACS+), à la demande des partis politiques et sous réserve de la disponibilité des données.

Comme il est expliqué précédemment, la période d'estimation du CPE plus courte a présenté des défis, nous obligeant à travailler avec les partis politiques pour hiérarchiser les demandes, ainsi qu'à nous concentrer sur les aspects analytiques les plus pertinents.

En général, même si les partis politiques ont manifesté un intérêt pour l'analyse de répartition, celle-ci était vue comme accessoire par rapport au coût des propositions elles-mêmes. Par ailleurs, presque tous les intervenants étaient d'avis que la contribution la plus importante du DPB à l'estimation du CPE est la publication en temps opportun d'estimations crédibles. Bref, le temps et les ressources étant limités, les intervenants pensent que nous devrions concentrer nos efforts sur notre mandat principal.

Recommandation 3 : Le DPB devrait continuer de faire une analyse de répartition dans l'estimation du coût des propositions quand cela peut se faire assez facilement. Cette analyse continuera d'être fournie sur demande. Les ressources supplémentaires requises seront compensées par une diminution correspondante du nombre de demandes d'estimation de coût que pourra présenter un même parti politique.

4.2. Ce qui doit changer

Processus administratif

Les partis politiques se sont de nouveau plaints du processus administratif de gestion du service d'estimation du CPE.

Ils ont fait remarquer que les processus actuels de gestion de l'information concernant l'estimation du CPE sont lourds et peuvent causer un risque opérationnel considérable. Plus précisément, les partis ont souligné que le système actuel reposant sur des courriels avec pièces jointes en Microsoft Word était obsolète et difficile à gérer. Ils ont ajouté qu'il n'y avait pas de mécanisme simple permettant d'avoir une idée claire de l'état d'avancement des demandes. Ceci était particulièrement préoccupant, étant donné le va-et-vient continu des ressources du DPB entre les partis politiques et leurs demandes pendant la campagne de 35 jours. Même si tous les partis qui ont fait appel au service d'estimation du CPE considéraient

avoir été traités équitablement, ce sentiment reposait principalement sur leur confiance à l'égard du DPB, plutôt que sur des éléments probants quantifiables.

Recommandation 4 : Le DPB examinera ses processus existants relatifs à la gestion de l'exercice d'estimation du CPE afin d'améliorer l'efficacité et la transparence, tout en continuant de respecter la confidentialité. Une fois cet examen terminé, le DPB évaluera les options concernant un nouveau système de gestion de l'information.

Transparence et communications

Comme indiqué précédemment, les commentaires sur la campagne de 2019 ont mis au jour des faiblesses observées en ce qui concerne la transparence et les communications du DPB. Plus précisément, des journalistes et des universitaires ont déclaré assez mal comprendre le rôle du DPB dans le processus électoral (par exemple, la distinction importante entre l'estimation du coût des propositions et les programmes électoraux).

Pour répondre à ces préoccupations, le DPB a délibérément apporté plusieurs changements pour le processus d'estimation du CPE de 2021, notamment avec des communications plus proactives (comme des séances d'information pour les médias sur le processus d'estimation du CPE), la publication d'informations contextuelles supplémentaires sur son site Web, et un accès plus grand (sur le fond) donné aux médias pendant la campagne électorale.

Malgré tous nos efforts, certains intervenants continuent de ne pas trop savoir quel rôle nous confère la loi dans le processus électoral. Bien que l'on reconnaisse généralement que c'est problématique, aucune des personnes consultées au cours de notre examen n'a pu proposer de solution concrète. Le DPB n'en demeure pas moins optimiste et pense que la sensibilisation augmentera avec le temps. Cela dit, si l'on veut s'inspirer des expériences d'autres instances, il serait probablement avantageux de faire preuve d'une plus grande transparence pendant la période d'estimation du CPE (par exemple, en offrant un suivi public en temps réel du nombre de demandes reçues et des estimations de coût préparées).

Recommandation 5 : Le DPB évaluera les options permettant de mieux faire comprendre son rôle pendant une campagne électorale, comme faire régulièrement le point publiquement sur l'état d'avancement de ses travaux.

Notes

1. Bureau du directeur parlementaire du budget, *Performance de l'estimation du coût des promesses électorales 2019*, https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/ADM001/ADM001_fr.pdf.
2. Bureau du directeur parlementaire du budget, *Évaluation du coût financier des mesures proposées pour la 44^e élection fédérale canadienne*, https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/ADM-2021-002-S/ADM-2021-002-S_fr.pdf.
3. Les conclusions de cet examen reposent sur des consultations avec des partis politiques, des journalistes, des universitaires, des fonctionnaires fédéraux et des représentants d'autres instances qui font un travail semblable au nôtre.
4. Voir la note 2.
5. Des protocoles d'entente ont été signés avec Finances Canada, Emploi et Développement social Canada, le ministère de la Défense nationale et Statistique Canada. On peut les consulter à <https://pbo-dpb.gc.ca/fr/about-epc--a-propos-cpe>.
6. Voir la note 2.