



Compte rendu des activités du Bureau du directeur parlementaire du budget pour 2018-2019



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

Ottawa, Canada
20 juin 2019
www.pbo-dpb.gc.ca

Table des matières

Message du directeur parlementaire du budget	1
1. Mandats et activités	2
2. Accès à l'information	7
2.1. Exceptions	7
2.2. Demandes d'information en 2018-2019	8
3. Rendement	9
3.1. Débats et réunions de comité	9
3.2. Témoignages du DPB devant des comités	9
3.3. Rayonnement auprès des Canadiens	10
4. Données financières	12
Notes	14

Message du directeur parlementaire du budget



Je suis heureux de présenter, en ma qualité de directeur parlementaire du budget (DPB), le compte rendu des activités du Bureau du directeur parlementaire du budget pour 2018-2019, comme le prévoit la *Loi sur le Parlement du Canada*¹.

L'exercice 2018-2019 a été sans aucun doute une année de croissance et de transition. Mon prédécesseur, Jean-Denis Fréchette, a laissé au Bureau des fondations solides qui nous permettent de nous acquitter avec succès des deux mandats distincts que nous a donnés le Parlement.

Depuis que j'ai pris les rênes du BDPB en septembre 2018, le Bureau a continué de servir le Parlement de façon intègre et professionnelle en lui fournissant des analyses financières et économiques indépendantes, crédibles et impartiales, et ce, au moment opportun.

Au cours de l'exercice écoulé, nous avons réalisé des analyses approfondies sur l'état de l'économie canadienne, la viabilité des finances du gouvernement et le coût de diverses initiatives législatives et programmes fédéraux, comme le prévoyait notre plan de travail pour 2018-2019. Nous avons aussi fait des progrès considérables pour renforcer et accroître notre capacité d'analyse et de modélisation économiques.

En vue des prochaines élections fédérales, nous continuons de faire preuve de diligence et nous nous préparons à fournir des estimations du coût des propositions électorales éventuelles de manière sûre, confidentielle et équitable.

Je sais que les activités recensées dans le présent rapport reflètent également les réalisations de mon prédécesseur, mais je suis néanmoins fier de tout le travail accompli par le Bureau en 2018-2019.

Je suis honoré de travailler avec une équipe de professionnels dévoués. Nous nous réjouissons de continuer à fournir aux parlementaires et aux Canadiens des analyses économiques et financières pertinentes et accessibles.

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

1. Mandats et activités

Par suite des modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada* en 2017, le Parlement a confié au DPB deux *mandats distincts*.

1. Lorsque le Parlement n'est pas dissous :

Le DPB fournit des analyses économiques et financières indépendantes au Sénat et à la Chambre des communes, analyse les prévisions budgétaires du gouvernement et, sur demande, évalue le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétences du Parlement.

2. Pendant les 120 jours précédant une élection générale à date fixe ou lorsque le Parlement est dissous en prévision d'une élection générale :

Le DPB fournit aux partis politiques, à leur demande, une estimation du coût financier des mesures proposées en campagne électorale qu'ils envisagent de mettre en œuvre.

Mandat quand le Parlement n'est pas dissous – fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses économiques et financières indépendantes

Au cours de l'exercice 2018-2019, le DPB a publié 35 rapports, dont des analyses supplémentaires, son plan de travail 2018-2029 et le compte rendu de ses activités pour 2018-2019. Environ un tiers de ces rapports ont été préparés à la demande de parlementaires du Sénat ou de la Chambre des communes. Les autres rapports ont été préparés à l'initiative du DPB.

Analyses économiques et financières indépendantes

La *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que le DPB peut préparer des rapports contenant ses analyses concernant le budget, les mises à jour économiques, les rapports sur la viabilité financière ou les prévisions budgétaires².

Le DPB peut aussi préparer des rapports sur des questions qui revêtent une importance particulière à l'égard des finances et de l'économie du pays et qui sont énumérées dans son plan de travail annuel déposé devant le Sénat et la Chambre des communes³.

En 2018-2019, le DPB a publié 13 analyses ou rapports réguliers :

- les perspectives économiques et financières de l'automne ou du printemps et des analyses supplémentaires (3 rapports)⁴;
- les suivis économiques et financiers de l'été et de l'hiver (2 rapports);

- des résumés des enjeux pour les parlementaires soulevés dans le budget et l'énoncé économique de l'automne (2 rapports);
- des analyses du Budget principal des dépenses et des budgets supplémentaires des dépenses (3 rapports);
- une évaluation de la situation du marché du travail et des analyses supplémentaires (2 rapports);
- une analyse de la viabilité financière.

Outre ses rapports réguliers, le DPB a publié 10 rapports autonomes, dont certains complétaient des rapports réguliers, et d'autres sur des questions qui revêtent une importance particulière à l'égard des finances ou de l'économie du pays :

- une analyse de la *Loi autorisant certains emprunts* et des mesures de la dette fédérale;
- une analyse financière du cycle de vie des chasseurs F-18;
- une analyse de l'achat du pipeline Trans Mountain par le Canada;
- une mise à jour sur les retombées de la phase 1 du plan d'infrastructure du gouvernement pour les provinces et les municipalités;
- une comparaison des projections économiques et financières à long terme du DPB et du ministère des Finances;
- une analyse de la prolongation de la durée des brevets et du coût des médicaments;
- un rapport décrivant la méthode du DPB pour calculer le PIB potentiel;
- une description technique du modèle de « production de personnel » qui estime et prédit les coûts au chapitre du personnel militaire en vue de l'évaluation financière des propositions faites pendant une campagne électorale.

Afin d'évaluer sa capacité interne et ses processus en prévision de la prochaine élection générale fédérale, prévue en 2019, le DPB a aussi réalisé et publié les résultats d'exercices d'établissement des coûts, exercices qui sont décrits plus en détail ci-dessous :

- établissement du coût des mesures du Budget de 2018;
- établissement des coûts découlant de l'Énoncé économique de l'automne 2018 et des mesures hors cycle.

Indépendance, pertinence et impartialité Les analyses du DPB alimentent les débats

Le 17 octobre 2018 est entrée en vigueur la *Loi sur le cannabis* qui légalise et régit la culture, la distribution, la vente et la consommation de cannabis à des fins récréatives au Canada.

Le rapport du DPB intitulé *Légalisation du cannabis : considérations financières*, publié en novembre 2016, soit avant même que le gouvernement fédéral dépose son projet de loi au Parlement, a présenté aux parlementaires et aux Canadiens une analyse économique et financière fiable et indépendante, notamment sur les recettes potentielles de la légalisation, aidant ainsi à éclairer les débats parlementaires et publics.

Ce rapport, et de nombreux autres, témoigne de la façon dont le travail pertinent du DPB peut aider à relever la qualité des débats.

Pour en savoir davantage à ce sujet, poursuivez votre lecture ou visitez le site Web www.pbo-dpb.gc.ca.

Rapports découlant de demandes d'analyse et d'estimation présentées par des parlementaires et des comités du Sénat et de la Chambre des communes en 2018-2019

Toujours en 2018-2019, le DPB a reçu 29 demandes d'analyses financières et d'estimations des coûts de la part de parlementaires. Le DPB a aussi reçu plusieurs demandes et questions informelles.

Le DPB a publié 9 rapports à la suite d'analyses demandées par des sénateurs, des députés ou des comités parlementaires⁵ :

- une analyse de la différence de coûts entre les trois régimes de prestations pour les anciens combattants, réalisée à la demande de plusieurs députés de la Chambre des communes;
- une analyse de la mise en œuvre de la première phase du plan du gouvernement en matière d'infrastructure, réalisée à la demande du Comité sénatorial permanent des finances nationales;
- une estimation du coût du projet de loi C-399, *Loi sur l'équité pour les personnes handicapées*, réalisée à la demande Tom Kmiec, député de Calgary—Shepard;
- une estimation du coût de la migration irrégulière à la frontière sud du Canada, réalisée à la demande de Larry Maguire, député de Brandon—Souris;
- une estimation du coût d'une réduction du taux fédéral d'imposition du revenu, réalisée à la demande d'un député de la Chambre des communes;

- une estimation du coût de la motion M-141, modification de la *Loi sur l'assurance-emploi*, réalisée à la demande d'Irene Mathyssen, députée de London—Fanshawe;
- une estimation du coût d'imposition des primes d'assurance-maladie payées par l'employeur, réalisée à la demande de deux parlementaires;
- une estimation du coût du projet de loi C-394, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (crédit d'impôt pour prestations), réalisée à la demande du Comité permanent des finances de la Chambre des communes;
- une estimation du coût d'un revenu de base garanti national, réalisée à la demande de Pierre Poilievre, député de Carleton.

Mandat pendant la période précédant une élection générale – préparation d'estimations du coût financier des mesures proposées en campagne électorale

Conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*, pendant les 120 jours précédant une élection générale, le DPB est tenu d'évaluer, à la demande d'un parti politique reconnu ou d'un député indépendant de la Chambre des communes, le coût financier de toute mesure proposée dans le cadre de la campagne électorale de celui-ci. Dès que le Parlement est dissous en prévision d'une élection générale, le DPB cesse tout travail à l'égard des demandes présentées par les comités et les parlementaires⁶.

La prochaine élection fédérale est prévue le 21 octobre 2019. Pour la première fois dans l'histoire canadienne, les partis politiques et les députés indépendants pourront demander au DPB d'évaluer le coût financier des mesures que les partis ou les députés ont l'intention de mettre de l'avant pendant la campagne électorale.

Étant donné que la période préélectorale se déroule pendant l'exercice 2019-2020, la plupart des ressources d'analyse du DPB en 2018-2019 ont été allouées aux analyses économiques et financières que le DPB doit préparer à l'intention du Sénat et de la Chambre des communes. Néanmoins, en 2018-2019, le DPB s'est préparé consciencieusement à s'acquitter avec succès de son nouveau mandat d'évaluation du coût financier des mesures proposées en campagne électorale.

La capacité d'analyse du Bureau a été élargie au moyen de nouveaux modèles économiques pour évaluer le coût financier des mesures électorales sur des sujets qui ont été abordés lors de campagnes électorales précédentes et qui risquent d'être soulevés à nouveau en 2019. Le Bureau a donc entrepris et terminé ces initiatives de bonification de sa capacité dans des domaines comme la défense nationale, la tarification du carbone, les médicaments et les soins dentaires, les pensions, le logement, l'aide financière aux étudiants, l'imposition des particuliers et des sociétés. Grâce à

sa capacité d'analyse accrue, le DPB a pu réaliser davantage d'analyses à l'interne, renforçant du coup son indépendance.

Le DPB a mis à l'essai son processus d'évaluation du coût financier des mesures électorales en utilisant le budget de 2018 du gouvernement et son énoncé économique de l'automne 2018. Les essais ont été réalisés pour s'assurer que le DPB a les ressources nécessaires pour effectuer plusieurs évaluations de mesures électorales en peu de temps. Les résultats des essais ont été publiés dans les rapports intitulés *Estimation du coût des mesures prévues dans le budget de 2018* et *Établissement des coûts découlant de l'Énoncé économique de l'automne 2018*.

Après avoir consulté les intervenants concernés en novembre 2018, le DPB a publié le *Cadre d'évaluation du coût financier des mesures proposées en campagne électorale* afin d'expliquer de façon transparente comment il accomplirait son mandat en la matière pendant l'élection générale de 2019.

Le DPB a aussi travaillé de près avec des ministères pour obtenir l'information et l'aide nécessaires pour préparer les estimations les plus précises possible. Il a ainsi signé des ententes de coopération ou des protocoles d'entente avec le ministère des Finances et le ministère de l'Emploi et du Développement social (d'autres ententes ont été conclues après la fin de l'exercice visé par le présent compte rendu). Ces ententes comportent des protocoles stricts pour garantir la confidentialité des demandes présentées par les partis politiques et l'accès rapide à l'information.

2. Accès à l'information

Une partie de l'information dont le DPB a besoin pour préparer ses analyses économiques et financières est disponible publiquement, mais la majorité ne l'est pas.

En vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le DPB « a le droit, sur demande faite à un responsable d'institution fédérale, d'un ministère ou d'une société d'État mère, de prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun, de tout renseignement qui relève de ce ministère ou de cette société d'État mère et qui est nécessaire à l'exercice de son mandat⁷ ».

Le DPB peut préparer l'estimation du coût d'un projet de loi sans faire appel aux données du gouvernement, mais le travail est souvent plus coûteux et plus long. En outre, cela réduirait les ressources disponibles pour répondre aux demandes des parlementaires et des comités. L'accès aux données du gouvernement améliore souvent la qualité des estimations du DPB et fait en sorte que celles-ci sont plus utiles aux parlementaires.

Si un ministère ou une société d'État refuse de fournir des renseignements au DPB, ce dernier peut porter ce fait à la connaissance du Président du Sénat et de celui de la Chambre des communes ou de tout comité parlementaire compétent⁸.

S'il devait informer les présidents d'une telle situation, le DPB s'attendrait que ceux-ci, et les deux Chambres qu'ils président, l'aident à obtenir l'information dont il a besoin pour préparer les analyses pertinentes destinées au Sénat et à la Chambre des communes.

2.1. Exceptions

Le DPB n'a pas droit aux renseignements visés par l'une ou l'autre des cinq exceptions suivantes. Il s'agit des renseignements qui, selon le cas :

- sont des renseignements dont la communication est restreinte en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*⁹;
- sont protégés par le secret professionnel de l'avocat ou du notaire ou le privilège relatif au litige¹⁰;
- sont des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition d'une autre loi fédérale figurant à l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*¹¹;

- sont des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, définis au paragraphe 39(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*¹²;
- sont des renseignements dont la communication au DPB est expressément restreinte en vertu d'une autre loi fédérale¹³.

Le DPB estime que, pour fournir des analyses pertinentes et en temps opportun au Sénat et à la Chambre des communes, il a besoin de certains renseignements confidentiels du Cabinet, notamment de l'estimation du coût de la mise en œuvre des projets de loi déposés au Parlement et des analyses sexospécifiques réalisées pour ces projets de loi.

De plus, le DPB craint que l'exception fondée sur l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* puisse par inadvertance restreindre son accès à l'information. De toute évidence, il est encore possible d'améliorer l'accès du DPB à l'information détenue par les ministères et agences du gouvernement.

2.2. Demandes d'information en 2018-2019

Au fil de l'exercice 2018-2019, le DPB a soumis 61 demandes d'accès à l'information à des ministères fédéraux et à des sociétés d'État.

Dans 51 cas, le DPB a reçu toute l'information demandée; dans les 10 autres cas, l'information obtenue était incomplète. Cela représente un taux de réponse de 84 %, ce qui est nettement supérieur à celui enregistré en 2017-2018 (68 %).

Dans les 10 cas où le DPB n'a pas reçu toute l'information demandée : dans deux cas, l'information n'était tout simplement pas disponible; dans six cas, le ministère n'a fourni que des renseignements partiels (souvent parce que l'information restante n'était pas disponible); puis, dans deux cas, le ministère a refusé de fournir l'information demandée.

Exercice	Demandes	Taux de réponse
2009-2010	20	50 %
2010-2011	27	78 %
2011-2012	52	79 %
2012-2013	116	36 %
2013-2014	150	55 %
2014-2015	55	51 %
2015-2016	14	86 %
2016-2017	65	90 %
2017-2018	60	68 %
2018-2019	61	84 %

3. Rendement

3.1. Débats et réunions de comité

Le DPB et le travail produit par son Bureau ont été mentionnés 438 fois pendant les débats au Sénat et à la Chambre des communes en 2018-2019. Le DPB a été mentionné 565 fois dans des réunions de comités de la Chambre des communes, y compris lorsque le DPB a témoigné devant ces comités¹⁴.

L'utilisation des analyses du DPB pour éclairer les interventions des parlementaires pendant les débats et les réunions de comité est l'une des formes les plus visibles de son soutien aux parlementaires.

3.2. Témoignages du DPB devant des comités

Le DPB ou ses employés ont témoigné à cinq reprises devant des comités sénatoriaux et à six reprises devant des comités de la Chambre des communes en 2018-2019.

Les perspectives économiques et financières produites deux fois l'an par le DPB à l'intention du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et l'analyse de la mise en œuvre du plan du gouvernement en matière d'infrastructure sont deux exemples de la façon dont le DPB et ses employés mettent leur expertise à la disposition des comités parlementaires. Le DPB est toujours heureux de comparaître devant les comités parlementaires pour discuter de la façon dont les comités peuvent faire appel au DPB dans le cadre de leurs études.

Indépendance, pertinence et impartialité **Les analyses du DPB soutiennent les travaux de comités**

Rapport d'étape sur la phase 1 du plan Investir dans le Canada

À la demande du Comité sénatorial permanent des finances nationales, le DPB a continué de surveiller la mise en œuvre du plan de financement des infrastructures du gouvernement. Il a d'ailleurs publié un rapport d'étape en août 2018 et témoigné devant le Comité en octobre 2018.

Le DPB a aussi comparu devant le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes pour expliquer ses conclusions.

Une mise à jour des retombées du plan de financement des infrastructures du gouvernement fédéral sur les investissements dans les provinces et les municipalités a été publiée en mars 2019.

3.3. Rayonnement auprès des Canadiens

En 2018-2019, le DPB a continué de promouvoir une transparence et une responsabilisation accrue en matière budgétaire en communiquant ses conclusions au public et aux médias. Cette démarche d'ouverture et d'accessibilité permet au DPB de mieux servir les parlementaires, qui peuvent alors réagir aux rapports du DPB en sachant que le public est au courant de ceux-ci.

Pendant l'exercice, le travail du DPB a été mentionné plus de 2 000 fois dans les médias, ce qui souligne la pertinence des analyses du DPB pour les débats publics.

Indépendance, pertinence et impartialité

Le DPB fournit de l'information accessible et fiable

Achat du pipeline Trans Mountain par le Canada : considérations financières et économiques

En janvier 2019, le DPB a publié une évaluation indépendante de l'achat par le gouvernement du pipeline Trans Mountain. Le rapport témoigne de la façon dont le travail du DPB favorise une transparence et une responsabilisation accrues en matière budgétaire en fournissant aux parlementaires et aux Canadiens des analyses financières et économiques fiables sur des enjeux importants.

Le rapport a été suivi d'une analyse supplémentaire publiée en réponse aux questions soulevées par les parlementaires.

4. Données financières

Le processus budgétaire du DPB est établi dans la *Loi sur le Parlement du Canada*. Avant chaque exercice, le DPB prépare son budget. Ses prévisions budgétaires sont examinées par le Président du Sénat et le Président de la Chambre des communes et, si les deux présidents les approuvent, elles sont acheminées au président du Conseil du Trésor, qui est lui-même chargé de les déposer devant la Chambre des communes, en même temps que les prévisions budgétaires du gouvernement du Canada.

Résumé des ressources financières (en milliers de dollars)				
Activité de programme	Dépenses réelles en 2017-2018	Budget principal des dépenses	Total des crédits en 2018-2019	Dépenses réelles
Analyses économiques et financières	1 819	6 983	6 983	5 047
Contributions au régime d'avantages sociaux des employés	166	631	631	384
Total	1 985	7 614	7 614	5 431

Notes

1. *Loi sur le Parlement du Canada*, art. 79.22.
2. *Ibid.*, al. 79.2(1)a).
3. *Ibid.*, al. 79.13(1)b), par. 79.13(3), al. 79.2(1)b).
4. La publication, deux fois l'an, des prévisions économiques et budgétaires s'est faite au départ à la demande du Comité permanent des finances de la Chambre des communes; la plus récente motion à cet égard a été adoptée le 4 février 2016. Les prévisions économiques et budgétaires sont désormais inscrites au plan de travail annuel du DPB.
5. Certaines de ces analyses ont été commandées en 2017-2018 et d'autres, pendant l'exercice précédent.
6. *Loi sur le Parlement du Canada*, par. 79.2(5).
7. *Ibid.*, par. 79.4(1).
8. *Ibid.*, art. 79.42.
9. *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, al. 79.4(2)a).
10. *Ibid.*, al. 79.4(2)b). Le secret professionnel du notaire est un concept propre au droit civil du Québec et s'apparente au secret professionnel de l'avocat. Conformément à la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 8.2, le « secret professionnel de l'avocat et du notaire » s'applique au Québec, et le « secret professionnel de l'avocat » s'applique dans les autres provinces et dans les territoires.
11. *Loi sur le Parlement du Canada*, al. 79.4(2)c).
12. *Ibid.*, al. 79.4(2)d).
13. *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, par. 79.4(1). Pour le moment, la seule disposition est celle qui se trouve dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R- 10, par. 45.47(5).
14. Les données équivalentes n'étaient pas disponibles dans le cas des comités du Sénat.