



OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Troisième mise à jour trimestrielle d'un cadre de surveillance des mesures contenues dans le Plan d'action économique

Ottawa, le 9 octobre 2009

www.parl.gc.ca/pbo-dpb

En vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le directeur parlementaire du budget (DPB) doit présenter au Sénat et à la Chambre des communes une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances au niveau de l'économie nationale.

Principaux points de cette note :

- Cette note présente une évaluation du format et du contenu du troisième rapport que le gouvernement du Canada (GC) a présenté aux Canadiens et elle repose sur les pratiques exemplaires internationales, ainsi que sur les normes en vigueur au sein même du gouvernement.
- Puisqu'on dispose maintenant de plus de données pour fournir une preuve des impacts au niveau des stimulants économiques, on doit s'attendre à ce que la qualité des rapports s'améliore progressivement. Cependant, le format et le contenu du troisième rapport restent à bien des égards inchangés comparativement aux versions antérieures. Comme on le mentionne dans la note du DPB, le rapport du GC :
 - présente encore un manque d'uniformité au niveau de l'information sur les progrès entourant la mise en oeuvre, les repères pertinents, ainsi que les résultats prévus des différents paramètres du programme de stimulants;
 - demeure inconsistant au niveau de sa présentation, puisqu'on a laissé tomber ou renommé certaines mesures;
 - manque de divulgations appropriées touchant les éléments majeurs du programme de stimulants, dont les dépenses consacrées aux infrastructures.
- Dans l'ensemble, ces faiblesses pourraient compromettre l'utilité du rapport en tant qu'outil de surveillance destiné aux parlementaires.

Préparé par : David Pinet et Jason Jacques*

* Nous apprécions vos commentaires. Ainsi, veuillez communiquer avec David Pinet (courriel : pinetd@parl.gc.ca) ou Jason Jacques (courriel : jacqui@parl.gc.ca) pour obtenir de plus amples renseignements. Les auteurs souhaitent remercier Stephen Tapp et Peter Weltman pour leurs contributions à la rédaction de cette note.

I. Contexte

Une exigence première de l'approbation du budget 2009 par le Parlement consistait à remettre des rapports trimestriels au Parlement. Le directeur parlementaire du budget (DPB) a publié en février 2009 un document de discussion décrivant l'information nécessaire afin de procurer au Parlement des renseignements **précis, opportuns et faciles à comprendre** sur trois sujets importants :

- 1) les développements récents sur les plans économique et financier, ainsi que les perspectives;
- 2) la mise en œuvre des mesures budgétaires et les progrès réalisés à ce niveau; et
- 3) les résultats du budget à la lumière de ses principes directeurs et son impact réel sur l'économie.

Le DPB a également publié un cadre de surveillance budgétaire visant à énumérer les étapes de la mise en œuvre de chaque stimulant.¹ Ce cadre a pour but de souligner les principales données touchant la mise en œuvre des stimulants qui seraient immédiatement accessibles au gouvernement du Canada (GC) et qui concernent directement les besoins des parlementaires.

Le GC a publié ses premier et deuxième rapports aux Canadiens en mars et en juin respectivement. Au cours de cette période de six mois, les rapports du GC présentaient une certaine amélioration au niveau de la qualité et de la profondeur en ce qui concerne les intrants et les processus entourant la mise en place des stimulants. Pendant ce temps, on constatait de plus en plus qu'alors que la taille du rapport augmentait, tel n'était pas le cas de sa pertinence aux yeux des parlementaires en raison :

- du renommage et de la reclassification des stimulants, de sorte qu'il devenait difficile de suivre les progrès de façon efficace; et
- de l'absence de divulgation touchant certains des aspects les plus risqués du programme de stimulants, dont tout particulièrement les dépenses consacrées aux infrastructures.

Pour s'attaquer à ces problèmes, le DPB a entrepris de consulter 11 instances au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en ce qui concerne les rapports consacrés aux programmes de stimulants économiques. Le personnel du DPB a également tenté d'entreprendre un projet de recherche détaillé touchant les dépenses consacrées aux infrastructures, mais on n'a pu accéder aux données administratives que recueille présentement le gouvernement (la demande de renseignements du DPB se trouve à l'annexe A.1 et la réponse d'Infrastructure Canada est à l'annexe A.2).

II. Troisième rapport

Le GC a publié son troisième rapport aux Canadiens le 28 septembre 2009. On a mis à jour le cadre de surveillance du DPB afin de tenir compte des données additionnelles présentées au sujet des indicateurs de mise en œuvre, ainsi que des extraits et des repères des progrès, de même que sur les résultats prévus ou les indicateurs des impacts (voir l'annexe B). De plus, les ébauches de modèles de rapport préparés par le DPB concernant les mesures importantes ont également fait l'objet d'une mise à jour et on peut les consulter aux annexes C et D. Comme on l'a souligné dans les rapports précédents, ces modèles

¹ On peut consulter les documents du DPB consacrés au budget 2009 à l'adresse <http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/BudgetInformation.aspx?Language=F>.

découlent de la recherche du DPB portant sur les bonnes pratiques de reddition des comptes sur les dépenses consacrées aux stimulants au sein des différentes instances de l'OCDE.

Évaluation du DPB

Le contenu manque toujours d'uniformité dans le troisième rapport du GC, et ce, malgré que des données additionnelles soient devenues disponibles au cours des trois derniers mois et malgré le temps additionnel disponible afin de combler les lacunes qu'on avait auparavant identifiées.

Plusieurs des données manquantes correspondent aux indicateurs de mise en œuvre et des résultats que le GC recueille dans le cadre de son processus de diligence raisonnable, de sorte qu'elles devraient être immédiatement disponibles (tels les risques, les plans d'atténuation, les éléments incertains). À défaut d'intégrer ces données, on pourrait compromettre la capacité du Parlement d'assurer une surveillance concrète du programme de stimulants économiques.

Les mouvements réguliers des titres et des catégories de stimulants sont plus préoccupants que l'absence de renseignements immédiatement disponibles. On a recatégorisé ou renommé quelques mesures entre les rapports du GC. De façon particulière :

- on a recatégorisé certaines mesures sous de nouveaux titres et groupes de noms, comme les initiatives ayant trait à l'environnement (quatre mesures discrètes ont été présentées dans le premier rapport, mais on les a ensuite regroupées sous un nouveau titre dans le deuxième rapport);
- on semble avoir simplement laissé tomber d'autres mesures des rapports, comme les prestations de maternité et les prestations parentales à l'intention des travailleurs autonomes (prévues dans le budget 2009, mais non dans les mises à jour subséquentes).

Ces changements au niveau des titres et des catégories d'initiatives rendent difficile le suivi des progrès au niveau de la mise en œuvre au moyen des trois rapports (d'autres exemples sont présentés à l'annexe E). Ceux-ci pourraient également compromettre la capacité du Parlement d'utiliser ces documents en tant qu'outils de surveillance du budget.

Enfin, dans le troisième rapport du GC, on continue d'accorder une importance inégale au programme de stimulants, ne parvenant pas ainsi à établir un lien entre le niveau du rapport et le risque, ainsi que la matérialité des initiatives. De façon générale, les plus petits éléments du programme de stimulants du fédéral (comme l'appui à la construction navale, et à la souplesse accrue pour le partage du travail), tendent à présenter une couverture adéquate, alors que les aspects les plus importants pourraient profiter d'une divulgation additionnelle (comme les infrastructures).

Par conséquent, les parlementaires sont bien placés pour assurer la surveillance de plusieurs des éléments contenus dans le programme de stimulants, mais ceux-ci ne représentent qu'une faible portion du financement total des stimulants et il s'agit plutôt de projets qui présentent moins de risques (et qui sont moins complexes).

Pour s'attaquer à ces problèmes, le personnel du DPB continuera de préconiser un programme visant à évaluer l'impact, sur les stimulants, des dépenses consacrées aux infrastructures d'ici à ce que le gouvernement publie ses données administratives concernant les projets financés par le fédéral.

Autres observations

Dans son analyse du régime de rapports sur les stimulants de l'OCDE, le DPB a déterminé que les États-Unis avaient procédé à la mise en œuvre de plusieurs pratiques dominantes, dont plusieurs pourraient présenter une certaine pertinence dans le contexte fédéral du Canada.

Au tableau 1, on compare les pratiques de surveillance des stimulants au Canada avec celles des É.-U. en plus d'identifier des secteurs où le Canada pourrait être en mesure d'améliorer son cadre actuel, dont principalement au niveau de l'affichage périodique des données administratives touchant les bénéficiaires de subventions et les progrès réalisés dans le cadre des projets financés par le fédéral.

Lors des discussions avec l'Office of Management and Budget (OMB), on a constaté que le cadre américain des rapports sur les stimulants avait grandement contribué à rehausser la transparence et à accroître le contrôle financier à court terme, et devrait rehausser la qualité de l'information à des fins décisionnelles à plus long terme.

Tableau 1 : A Comparaison entre les pratiques de surveillance des stimulants aux É.-U. et au Canada

	É.-U.	CANADA
Site Web	- www.Recovery.gov	- www.ActionPlan.gc.ca
Conseil ou comité	- Recovery Accountability and Transparency Board*	- S/O
Rapports gouvernementaux	- Rapport trimestriel sur la surveillance - Rapport trimestriel sur l'impact économique préparé par le Council of Economic Advisors (CEA)	- Rapport trimestriel préparé par Finances Canada
Rapports au niveau des ministères ou des organismes	- Sites Web sur le recouvrement des organismes - Plans en vertu de la Loi sur le recouvrement des organismes - Plans de travail sur le recouvrement des inspecteurs généraux (IG) des organismes - Rapports financiers et d'activités hebdomadaires - Rapports d'avis de financement	- Aucun rapport standard
Rapports au niveau des programmes/activités	- Plans en vertu de la Loi sur le recouvrement particuliers aux programmes - Autres rapports d'activités liés aux rapports des organismes	- Aucun rapport standard (Rapports minimaux liés au rapport trimestriel du GC)
Autres	- Rapports des bénéficiaires (trimestriels) ** - Rapports sur la gestion des risques - Rapports d'adjudication - Désignation d'un haut fonctionnaire responsable de la Loi sur le recouvrement par organisme - Sites Web sur le recouvrement des États	- S/O

Remarques :* Le *Recovery Accountability and Transparency Board* (ci-après appelé le « Board ») fait partie de l'Office of Management and Budget (bureau exécutif du président) et il se compose de 12 inspecteurs généraux (IG) travaillant pour le fédéral, ainsi que d'un président nommé par le Président. Le Board réglemente la surveillance des fonds en vertu de l'American Recovery and Reinvestment Act et ses principaux objectifs consistent à « prévenir et détecter le gaspillage, la fraude et la mauvaise gestion, en plus de procurer au peuple américain une transparence hors de l'ordinaire quant à la façon dont les différents états, les gouvernements locaux et les bénéficiaires privés utilisent les fonds obtenus dans le cadre de la Recovery Act. » De plus, le Board assume la gestion générale du site Web www.Recovery.gov et on s'attend à ce qu'il publie des rapports trimestriels/annuels sur des éléments constatés dans le cadre de ses efforts de surveillance.

** En vertu de l'article 1512 de la U.S. Recovery Act, le *Recipient Reporting* est un outil de transparence sans précédent au sujet des stimulants. Ces rapports doivent être produits par tous les bénéficiaires de fonds publics, incluant les « utilisateurs finaux », comme les gouvernements locaux, les entrepreneurs, les sous-traitants, ainsi que les organisations privées. Ces rapports sont principalement axés sur le financement obtenu, le montant dépensé, les descriptions des projets/activités, ainsi que l'état d'avancement; de même que le nombre estimé de postes maintenus ou créés. Les rapports doivent être produits à tous les trimestres et sont accessibles à la population sur le site Web à l'adresse www.Recovery.gov. En vertu de la loi, les bénéficiaires ont l'obligation de fournir cette information et c'est la raison pour laquelle on a créé un site Web exclusif pour recevoir celle-ci de façon électronique.

- Les pratiques de surveillance énoncées ci-dessus sont exclusives à la mise en œuvre d'un programme de stimulants/recouvrement. On ne tient pas compte ici des pratiques de surveillance réalisées par des organismes indépendants ou de toute initiative indépendante d'organismes gouvernementaux. Seules les pratiques de surveillance uniformisées et mandatées y sont décrites.

Sources : - www.recovery.gov/ et OMB (U.S.). Documents d'orientation et mémoires portant sur la *Recovery Act of 2009*
- www.actionplan.gc.ca/ et *Plan d'action économique du Canada : Premier, deuxième et troisième rapports aux Canadiens.*

III. Prochaines étapes

Le troisième rapport du GC nous présente un survol général des progrès réalisés à ce jour au niveau du budget, alors que la majorité des détails reposent sur des renseignements compilés (comme les engagements en matière de financement). Cependant, puisque les données sont maintenant disponibles et compte tenu des pratiques exemplaires des autres instances (en particulier les É.-U.), il y a encore place à l'amélioration afin d'accroître la pertinence de ces rapports destinés aux parlementaires.

En vue du quatrième rapport à venir, les parlementaires peuvent souhaiter demander au GC d'améliorer davantage la qualité et l'uniformité des renseignements qu'on doit y trouver. De l'opinion du DPB, une amélioration primordiale consisterait à faire clairement la distinction entre les dépenses réelles réalisées à partir des fonds « engagés », comme on l'a fait dans des rapports comparables du gouvernement américain (comme les rapports hebdomadaires des finances et des activités).

Parmi les autres améliorations que le Parlement pourrait envisager de demander, mentionnons :

- des rapports des progrès basés sur des indicateurs mesurables de la mise en œuvre et des repères de production;
- une uniformisation du format des rapports et la mise en lumière d'un ensemble uniforme d'indicateurs pour chaque initiative de stimulant; et
- l'analyse de l'impact préliminaire des stimulants économiques par rapport à l'extrant déclaré et aux objectifs d'embauche qui consistent à augmenter le PIB de 1,9 % en plus d'assurer maintenant la création ou le maintien de 220 mille emplois. (À l'annexe F, on présente un résumé des approches utilisées dans le récent rapport américain, ainsi que dans l'analyse du Canada et les rapports présentés à ce jour.)

Ces améliorations pourraient permettre aux parlementaires de mieux surveiller les deniers publics tout en favorisant une communication transparente avec les Canadiens. Le DPB continuera de mettre à jour les

pratiques proposées en matière de rapports budgétaires à l'intention des parlementaires et il reste déterminé à collaborer avec le GC afin d'améliorer encore davantage les rapports produits en cours d'année et destinés aux parlementaires.

Annexe A.1 : Demande de renseignements du DPB auprès d'Infrastructure Canada (page 1)



[Traduction]

Le 2 septembre 2009

Mme Yaprak Baltacıoğlu
Sous-ministre
Infrastructure Canada
Transport Canada
Tour C, 29^e étage, Place de Ville
330 rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Objet : Demande de renseignements 013 du directeur parlementaire du budget (DPB)

Madame Baltacıoğlu,

Nous aimerions obtenir d'Infrastructure Canada les rapports d'étape trimestriels remis par les bénéficiaires du financement au titre du Fonds de stimulation de l'infrastructure, requis en vertu du point 10 des *Lignes directrices relatives au Fonds de stimulation de l'infrastructure* du gouvernement du Canada (<http://www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/creating-creation/isf-fsi-guide-eng.html#p10>). En plus de ces rapports d'étape, nous aimerions obtenir le contenu de toutes les bases de données utilisées pour suivre de près l'évolution des projets d'infrastructure au titre du Fonds de stimulation de l'infrastructure.

Le directeur parlementaire du budget (DPB) utilisera ces renseignements pour mener à bien un projet de recherche indépendant concernant le décaissement des fonds de stimulation de l'infrastructure attribués au *Plan d'action économique du Canada* dans le cadre du *Budget de 2009*.

Comme cette demande de renseignements est la première que le DPB fait à votre ministère, nous vous invitons à consulter notre Protocole d'information pour obtenir des renseignements supplémentaires concernant la procédure de base (<http://www2.parl.gc.ca/Sites/DPB-DPB/documents/Information%20Protocol%20FR.pdf>). Le protocole décrit la procédure selon laquelle le DPB peut obtenir des renseignements des ministères du gouvernement en se fondant sur l'accès à des données gratuites et en temps opportun conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette demande. N'hésitez pas à nous indiquer si vous avez besoins d'éclaircissements.

tel/tél: +1 613 992 8026 // fax/télé: +1 613 947 8480 // pbo-dpb@parl.gc.ca

Ottawa, Canada K1A 0A9 // www.parl.gc.ca/pbo-dpb

Annexe A.1 : Demande de renseignements du DPB auprès d'Infrastructure Canada (page 2 et 3)

page 2.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de ma considération distinguée.

[Signature]

Kevin Page
Directeur parlementaire du budget
Courriel : PageK@parl.gc.ca

C.c : Timothy Sargent, secrétaire adjoint du Cabinet, Bureau du Conseil privé, Secrétariat de liaison de politique macroéconomique

page 3.

	
Demande de renseignements du directeur parlementaire du Budget	
1) Numéro de demande :	013
2) Personne-ressource :	David Pinet (613-943-6730 ou pinetd@parl.gc.ca), ou Peter Weltman (613-996-1952 ou weltmp@parl.gc.ca)
3) Type de demande :	Unique
4) Objectif :	Analyser l'évolution récente des dépenses fédérales relatives à une composante importante du Plan d'action économique : le Fonds de stimulation de l'infrastructure
5) Lien avec le mandat :	Fournir au Sénat et à la Chambre des communes une analyse indépendante de l'évolution des finances fédérales et des tendances de l'économie canadienne
6) Renseignements demandés :	Rapports d'étape présentés par les bénéficiaires du financement au titre du Fonds de stimulation de l'infrastructure et bases de données de pistage y afférentes. Formatage des renseignements : système d'exploitation Windows
7) Priorité :	Normale
8) Envoyé le :	2 septembre 2009
9) Demandé pour le :	16 septembre 2009

Annexe A.2 : Réponse d'Infrastructure Canada suite à la demande de renseignements du DPB

Transports,
Infrastructure et
Collectivités

Transport,
Infrastructure
and Communities

Sous-ministre

Deputy Minister

Place de Ville
Ottawa, Canada
K1A 0N5

[Traduction]

Le 16 septembre 2009

Monsieur Kevin Page
Directeur parlementaire du
budget
Bibliothèque du Parlement
Cité parlementaire
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

Infrastructure Canada a bien reçu la demande 013 du directeur parlementaire du budget (DPB) visant à obtenir les rapports d'étape trimestriels présentés par les bénéficiaires du financement au titre du Fonds de stimulation de l'infrastructure, de même que le contenu des bases de données utilisées pour suivre de près l'évolution des projets d'infrastructure financés grâce au Fonds de stimulation de l'infrastructure.

Nous avons constaté que votre Bureau demandait à recevoir l'information susmentionnée au plus tard le 16 septembre. Malheureusement, il nous est impossible de vous fournir ces renseignements dans un délai aussi bref.

Soyez assuré que nous comprenons la nécessité pour le DPB d'avoir accès à cette information en temps opportun conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*. C'est pourquoi nous nous employons avec diligence à répondre à votre demande dans un délai raisonnable qui respecte l'esprit de la Loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations les meilleures.

[Signature]

Yaprak Baltacıoğlu

c.c. M. Timothy Sargent, secrétaire adjoint, Bureau du Conseil privé

Annexe B : Modèle de suivi du budget

Mis à jour avec l'information présentée par le gouvernement du Canada dans son troisième rapport aux Canadiens en septembre 2009 et basé sur le modèle proposé en mars 2009 par le DPB pour la présentation des rapports.

On peut consulter le chiffrier sur le site web de DPB, avec l'extension .xls, à <http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/BudgetInformation.aspx?Language=F>.

Annexe C : Modèle proposé par le DPB pour la présentation des rapports – AE (révisé)

Évaluation de l'information présentée par le gouvernement du Canada dans son troisième rapport aux Canadiens en septembre 2009 et basée sur le modèle proposé en juin 2009 par le DPB pour la présentation des rapports.

Initiative budgétaire : Programme de formation sur l'assurance-emploi (<http://www.rhdcc.gc.ca/fra/ministeriel/budget/2009/factvne.shtml>)

Ministère/organisme : RHDCC (www.rhdcc.gc.ca)

Date : septembre 2009

	Plans et attentes	Rendement véritable
DESCRIPTION DU PROGRAMME		
Objectif	<ul style="list-style-type: none"> Étendre la disponibilité de la formation offerte dans le cadre du programme d'AE par les provinces et les territoires. 	
Intervenants	<ul style="list-style-type: none"> Provinces, territoires, travailleurs au chômage – cotisants à l'AE 	
Financement	<ul style="list-style-type: none"> 500 millions de dollars disponibles en 2009-2010 	<ul style="list-style-type: none"> 5000 millions de dollars engagés (sept. 2009) Non déclarés : \$ utilisés/demandés par clients?
Partenaires de la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Gouvernements provinciaux; le financement doit être versé en vertu des actuelles Ententes de perfectionnement de la main-d'œuvre. 	
PLAN DE MISE EN OEUVRE		
Approbation législative	Le pouvoir déjà existant résulte de la Loi sur l'assurance-emploi.	
Principales étapes	<ol style="list-style-type: none"> Annonce des modalités du programme (2T2009). Transfert du financement à chaque province et territoire (2T2009). Les participants éventuels peuvent présenter leurs demandes (2T2009). Inscription des premiers participants (3T2009). 	<ol style="list-style-type: none"> Réalisé : entente signée par toutes les provinces et territoires (sept. 2009). Réalisé : Début de versement du financement à toutes les provinces et territoires (sept. 2009). Réalisé (sept. 2009). Réalisé : 44 000 clients assistés (sept. 2009).
Risques et incertitudes	<ol style="list-style-type: none"> La demande réelle des clients admissibles peut différer de la portée prévue. Le coût réel des programmes peut différer de la portée prévue. 	<ol style="list-style-type: none"> La demande dépassera ou tombera au-dessous de la portée prévue? Non déclaré La demande dépassera ou tombera au-dessous de la portée prévue? Non déclaré
RÉSULTATS PRÉVUS		
Extrants	<ul style="list-style-type: none"> Augmenter le nombre de participants aux programmes de formation par province/territoire et par sujet d'étude. Résultats améliorés au niveau du marché de la main-d'œuvre en ce qui concerne les participants au programme (comme l'emploi et les salaires). 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de participants en 2009-2010 par rapport à l'année précédente? Nombre estimé : 100 000 en 2 ans (juin 2009). Non déclaré (sept. 2009) Taux de réussite en 2009-2010 par rapport à l'année précédente? Non déclaré
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilité accrue de la formation offerte dans le cadre du programme d'AE par province/territoire... en particulier dans les industries les plus durement touchées par la tourmente économique mondiale. 	<ul style="list-style-type: none"> Impact/résultat obtenu sur le plan économique? Non déclaré

Remarques :

Les champs de données destinées au modèle proviennent des exigences gouvernementales touchant les présentations au Conseil du Trésor (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/tbm_162/qptbs-gpct-fra.asp), qu'on retrouve dans les rapports précédents du directeur parlementaire du budget concernant la mise en œuvre et la surveillance du budget 2009 (voir le site à l'adresse <http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/BudgetInformation.aspx?Language=F>).

Le contenu provient des deux premiers rapports trimestriels du GC, sans compter qu'on l'a élaboré à partir d'évaluations publiques de mesures comparables au Canada (http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications_ressources/evaluation/index.shtml) et de ce qu'on retrouve sur le site Web du gouvernement américain à l'adresse www.recovery.gov (texte provenant des deux dernières sources est en italique).

Annexe D : Modèle proposé par le DPB pour la présentation des rapports – Infrastructures (révisé)

Évaluation de l'information présentée par le gouvernement du Canada dans son troisième rapport aux Canadiens en septembre 2009 et basée sur le modèle proposé en juin 2009 par le DPB pour la présentation des rapports.

Initiative budgétaire : Fonds de stimulation de l'infrastructure (www.buildingcanada-chantierscanada.gc.ca/creating-creation/isf-fsi-fra.html)

Ministère/organisme : Portefeuille des transports, de l'infrastructure et des collectivités (www.tc.gc.ca)

Date : sept. 2009

	Plans et attentes	Rendement véritable
DESCRIPTION DU PROGRAMME		
Objectif	<ul style="list-style-type: none"> Soutien aux projets de réhabilitation des infrastructures des provinces, des territoires et des municipalités. 	
Intervenants	<ul style="list-style-type: none"> Provinces, territoires et municipalités participant à la contribution et la planification des infrastructures. 	
Financement	<ul style="list-style-type: none"> 2 milliards de dollars sont disponibles en 2009-2010 (4 milliards de dollars sont disponibles pour 2 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> 3,27 milliard de dollars engagés (du 4\$G disponibles en la période de 2 ans – sept. 2009) Inconnu : \$ utilisés/consommés par projet?
Partenaires de la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Partenaires : Gouvernements des provinces, des territoires et des municipalités (50% des coûts). 	
PLAN DE MISE EN OEUVRE		
Approbation législative	<ul style="list-style-type: none"> Loi d'exécution du budget 	
Principales étapes	<ul style="list-style-type: none"> i. Annonce des premiers projets (2T2009). ii. Financement transféré à chaque province et territoire (juillet) iii. Projets en cours (construction en 2009-2010) iv. Rapports d'étape trimestriels (chaque projet) *** 	<ul style="list-style-type: none"> i. Réalisé : 2 900 projets annoncés (sept. 2009) ii. Inconnu : transferts/ dépenses (sept. 2009) iii. Quelques exemples de projets en cour (sept. 2009) iv. Non réalisé / Non déclaré (sept. 2009) <p>* Le GC n'a pas fourni la base de données de projets de FSI demandée par le DPB.</p>
Risques et incertitudes	<ul style="list-style-type: none"> i. Retard possible en dépenses réelles. ii. Les capacités limitées de construction ou d'autres secteurs à absorber de nouveaux projets 	<ul style="list-style-type: none"> i. Délai prévu? Non déclaré ii. Études des capacités des secteurs? Non déclaré
RÉSULTATS PRÉVUS		
*** Extrants	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de projets d'infrastructures – par catégorie de biens, par province/territoire/ municipalité et par état d'avancement du projet (approuvé, en cours, complété). Valeur des projets d'infrastructures – par catégorie de biens, par province/territoire/ municipalité et par état d'avancement du projet – incluant les contributions des juridictions. 	<ul style="list-style-type: none"> 2009-2010: 2 900 projets annoncés (sept. 2009) 2009-2010: Valeur de stimulation de 7,4 milliards de dollars pour les projets annoncés (sept. 2009) Non déclaré : base de données des projets par région, catégorie de biens et état d'avancement (en cours, % complété, complété) *
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation / maintien d'emploi et des revenus dans la construction et les industries connexes. 	<ul style="list-style-type: none"> Impact/résultat obtenu sur le plan économique? Non déclaré

Remarques :

Les champs de données destinées au modèle proviennent des exigences gouvernementales touchant les présentations au Conseil du Trésor (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/tbm_162/gptbs-gppct-fra.asp), qu'on retrouve dans les rapports précédents du directeur parlementaire du budget concernant la mise en œuvre et la surveillance du budget 2009 (voir le site à l'adresse <http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/BudgetInformation.aspx?Language=F>).

Le contenu provient des deux premiers rapports trimestriels du GC, sans compter qu'on l'a élaboré à partir d'évaluations publiques de mesures comparables au Canada (http://www.rhdc.gc.ca/fra/publications_ressources/evaluation/index.shtml) et de ce qu'on retrouve sur le site Web du gouvernement américain à l'adresse www.recovery.gov (texte provenant des deux dernières sources est en italique).

Annexe E – Exemples de changements au niveau des rapports de stimulants¹

I. Éléments abandonnés du contenu

- i. L'élément intitulé *Prestations de maternité et prestations parentales des travailleurs autonomes* (consultations) était contenu dans le budget 2009 mais absent des rapports subséquents.
- ii. L'élément intitulé *Perte de valeur des placements dans un REER/FERR après le décès* était compris dans le premier rapport trimestriel, mais absent des rapports subséquents.
- iii. L'élément intitulé *Rationalisation de l'application de la TPS/TVH pour les démarcheurs* était contenu dans le premier rapport trimestriel, mais absent des rapports subséquents.²
- iv. La *Politique fiscale autochtone* était comprise dans le premier rapport trimestriel, mais absente des rapports subséquents.

II. Mesures renommées

- i. On a rebaptisé le volet intitulé *Collectivités du Fonds Chantiers Canada* en lui donnant le nom *Avantage supplémentaire pour les projets communautaires*.
- ii. Les prêts destinés au secteur de l'automobile, qu'on avait placés au départ dans la catégorie « Mesures pour améliorer l'accès au financement » ont été renommés « Soutien à l'industrie de l'automobile » et on les a ensuite déplacés dans la catégorie « Soutien à l'industrie et aux collectivités ».
- iii. On a renommé la catégorie « Mesures pour aider les Canadiens et stimuler les dépenses » et la sous-catégorie « Stratégie canadienne de transition et d'acquisition des compétences » pour les appeler respectivement « Venir en aide aux chômeurs » et « Améliorer les prestations pour les travailleurs canadiens ».

III. Mesures recatégorisées

- i. On a déplacé les mesures intitulées *Amélioration de l'infrastructure des universités et des collèges*, *Fondation canadienne pour l'innovation*, *Institut d'informatique quantique* et *Fonds pour l'infrastructure de recherche dans l'Arctique* de la catégorie « Mesures immédiates pour l'infrastructure – Investissements dans l'infrastructure du savoir » vers la catégorie « Créer l'économie de demain – Investir dans les collèges, les universités et la recherche ».
- ii. On a déplacé les mesures intitulées *Passer à une économie reposant sur l'énergie verte* (appelée également *Fonds pour l'énergie propre*), *Initiatives des indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement* et *Accroître l'avantage du Canada dans le domaine du nucléaire* de la catégorie « Mesures pour soutenir les entreprises et les collectivités – Un environnement plus durable » vers la catégorie « Créer l'économie de demain – Investir dans les sciences et la technologie ».

IV. Mesures retirées des tableaux sommaires

- i. *Inforoute Santé du Canada* : Dans le tableau sommaire du premier rapport, on divulguait complètement la nature et les étapes de mise en œuvre de cette initiative. Le tableau sommaire du deuxième rapport

¹ Ces exemples ont été identifiés dans le cadre d'un exercice de mappage manuel réalisé par les employés du DPB. Cet exercice était basé sur des descriptions et des montants de financement d'une initiative qui étaient comparables d'un rapport au suivant.

² Le deuxième rapport trimestriel comportait une note mineure concernant le plan d'harmonisation fiscale de la province de l'Ontario.

- comportait le titre sans divulguer de renseignements au sujet de l'initiative. L'initiative n'était pas comprise dans les tableaux sommaires du troisième rapport (note mineure).
- ii. *Programme de bourses d'études supérieures du Canada et Programme de stages en recherche-développement industrielle* : les initiatives étaient énoncées dans les tableaux sommaires du premier rapport. Des initiatives étaient manquantes des tableaux sommaires du deuxième rapport. On a réintroduit des initiatives dans les tableaux sommaires du troisième rapport.
 - iii. *Partenariats publics-privés (organisme et financement)* : On a introduit des initiatives dans le budget 2009, mais celles-ci n'étaient pas comprises dans les tableaux sommaires des rapports subséquents.

Annexe F : Évaluation des impacts économiques des stimulants

Le récent rapport des États-Unis

Le gouvernement américain a récemment publié son premier rapport trimestriel, préparé par le Council of Economic Advisors¹. Dans ce rapport, on analysait les impacts économiques du programme américain de stimulants (soit l'*American Recovery and Reinvestment Act* – ARRA) au cours des six premiers mois suivant son entrée en vigueur. Dans cette analyse, dont on a reconnu le caractère préliminaire et qui est entourée d'une incertitude considérable, on fait appel à plusieurs méthodologies alternatives pour tenter de démontrer que l'ARRA avait des répercussions positives sur la production et sur l'emploi aux É.-U. au cours du deuxième et du troisième trimestres de 2009.

Ces approches comprenaient :

1. Un tableau faisant clairement la distinction entre les dépenses réelles et les sommes qu'on avait approuvées mais pas encore dépensées;²
2. Une analyse des données économiques globales récentes sur la production et l'emploi, ainsi que des données moins regroupées sur l'industrie et au niveau de l'État;
3. Des prévisions découlant de modèles statistiques simples sous forme réduite (autorégressions vectorielles) devant servir de repères plausibles de la production et des emplois aux États-Unis sans les stimulants. Une comparaison entre ces niveaux et les résultats réels à ce jour (et les prévisions consensuelles actuelles) attribués à la différence par rapport aux impacts des stimulants.
4. Une analyse des impacts basée sur les modèles macroéconomiques à grande échelle et les multiplicateurs provisoires par catégorie de stimulants.
5. Une comparaison corrélative faisant appel aux résultats économiques récents par rapport aux attentes antérieures de plusieurs pays et à la taille de leurs programmes de stimulants.

Approche du Canada

Dans le budget 2009, le gouvernement canadien a fait appel à la quatrième approche (décrite ci-dessus) basée sur le modèle économique du ministère des Finances et sur les multiplicateurs déclarés pour sept catégories de stimulants. D'après ces résultats, les stimulants (incluant leur effet multiplicateur au niveau provincial et municipal) entraîneraient d'ici la fin de 2010 une augmentation de 1,9 % du PIB réel et la création de 189 000 nouveaux emplois si on compare à une situation sans ces stimulants. Dans le troisième rapport d'étape du gouvernement, on augmente cette estimation des impacts des stimulants sur l'emploi à 220 000 emplois nouveaux ou maintenus, même si on ne présente pas les résultats détaillés à jour basés sur l'approche préconisée dans le budget 2009.

¹ Le document intitulé *The Economic Impact of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009, First Quarterly Report*, publié le 10 septembre 2009 est disponible à l'adresse

http://www.whitehouse.gov/assets/documents/CEA_ARRA_Report_Final.pdf

² Voir le tableau 1 du rapport. De plus, on prévoit que les impacts déclarés par les bénéficiaires au niveau du maintien et de la création d'emplois se feront sentir à compter d'octobre 2009.

Que peut-on savoir à l'heure actuelle?

Il n'est jamais facile de séparer les impacts attribuables aux stimulants, parce qu'on ignore ce qui se serait produit si ces stimulants n'avaient pas existé. Par conséquent, l'analyse dans ce domaine se caractérise normalement par une incertitude énorme. De plus, à ce stade précoce de la mise en œuvre, il est trop tôt pour tirer des conclusions sur les impacts attribuables aux stimulants. Autrement dit, on ignore pour l'instant si les stimulants financiers adoptés jusqu'à présent au pays ont constitué un facteur déterminant de la stabilisation récente de certains indicateurs de l'activité économique au Canada. De même, on ne peut décréter de façon concluante que les stimulants avaient joué un rôle jusqu'à présent (ou qu'ils en joueront un dans l'avenir) sur le plan global ou dans certains secteurs particuliers, comme les marchés financiers. Il faut donc davantage de temps et recourir à des approches alternatives, comme celles évoquées ci-dessus pour les États-Unis, avant de pouvoir procéder à une évaluation plus riche pour l'économie canadienne.

Ce que pourrait inclure le quatrième rapport d'étape du Canada?

Si le gouvernement devait déclarer des données permettant clairement de distinguer les dépenses du gouvernement de ses engagements (première approche des É.-U.), on pourrait procéder à une nouvelle estimation des impacts économiques en se basant sur un modèle macroéconomique (quatrième approche des É.-U. et budget 2009).

Les tableaux 1 et 2 nous montrent un exemple clair de la façon dont la troisième approche des É.-U. pourrait s'appliquer à l'économie canadienne, alors que la première rangée concerne les projections du budget 2009, incluant les impacts des différents stimulants.³ La deuxième rangée représente les projections du budget 2009.⁴ Quant à la troisième rangée, on y voit les résultats à ce jour. Les tableaux nous révèlent que la production et la situation de l'emploi sont considérablement plus faibles que ce qu'on prévoyait en janvier au moment d'annoncer le budget 2009.⁵ En fait, les deux séries de données sont plus faibles que ce qu'on a prévu, même si on n'avait adopté aucun stimulant.

³ Le DPB a déduit ces données trimestrielles à partir de l'information présentée au tableau A1.3 à l'annexe 1 du budget 2009.

⁴ D'après un sondage mené dans le secteur privé en janvier 2009 par le ministère des Finances, dans lequel on présume l'exclusion de tous les stimulants annoncés subséquentement dans le budget 2009. Il faut se rappeler que les résultats 'contre-factuels' sont ces résultats sans réaction politique aux stimulants financiers discrétionnaires, ce qui est impossible à observer et entouré d'une incertitude considérable.

⁵ Ces calculs consistent à prendre les données économiques observées à ce jour (rangée 3 des tableaux) pour ensuite soustraire les résultats prévus, incluant les stimulants énoncés dans le budget 2009 (rangée 1 des tableaux).

Tableau 1 : Croissance économique réelle à ce jour par rapport aux prévisions du budget 2009

	4T2008	1T2009	2T2009	3T2009	4T2009	1T2010	2T2010	3T2010	4T2010
PIB réel (index, budget 2009 4T2008 = 100)									
Projections du budget 2009 avec stimulants	100,0	100,9	100,6	101,1	101,7	102,4	103,2	104,1	105,1
Projections du budget 2009 sans stimulants	100,0	99,3	99,0	99,5	100,0	100,7	101,4	102,2	103,1
Données sur les comptes nationaux à ce jour	99,1	97,5	96,7						
<hr/>									
Différence en pour cent	-0,9	-3,4	-3,9						

Tableau 2: Nombre d'emplois à ce jour par rapport aux prévisions du budget 2009

	4T2008	1T2009	2T2009	3T2009	4T2009	1T2010	2T2010	3T2010	4T2010
Nombre d'emplois (milliers)									
Projections du budget 2009 avec stimulants	17 157	17 073	17 088	17 126	17 169	17 237	17 304	17 382	17 470
Projections du budget 2009 sans stimulants	17 157	17 018	17 014	17 033	17 057	17 106	17 154	17 213	17 281
Données du sondage sur la main-d'œuvre à ce jour	17 146	16 907	16 844						
<hr/>									
Différence de niveau	-11	-167	-244						
Différence en pour cent	-0,1	-1,0	-1,4						

En raison des nombreux facteurs qui sont source de confusion, ces tableaux ne prouvent pas, à eux seuls, que les stimulants financiers n'ont jusqu'à présent pas contribué à améliorer l'économie canadienne. Par exemple, il semble qu'en janvier 2009, la moyenne des prévisions du secteur privé ne faisait pas entièrement référence à l'ampleur de la récession alors en cours. De même, la situation économique a continué de se détériorer après janvier 2009 (malgré les stimulants adoptés). De plus, les erreurs de prévision concernant la production et l'emploi devraient évoluer dans la même direction⁶. Enfin, il est possible que les pertes survenues au niveau de la production et du nombre d'emplois (même si elles sont plus élevées que ce qu'on avait prévu au moment du budget) soient moins considérables que ce à quoi on aurait assisté sans les stimulants, ou que les stimulants aient entraîné une hausse de la confiance et de l'activité des consommateurs et des entreprises sur les principaux marchés financiers ce qui pourrait, à son tour, avoir des répercussions positives sur le plan économique.

⁶ Par exemple, puisque la production était de beaucoup inférieure aux prévisions, la demande de main-d'œuvre était également moins élevée que prévu. Par conséquent, il n'est pas étonnant que le nombre d'emplois soit également plus faible que la prévision originale.

Pour tenter de corriger certains de ces facteurs qui sont sources de confusion, le quatrième rapport d'étape du gouvernement pourrait comporter une estimation à jour des données statistiques de référence sur l'économie canadienne sans les stimulants. Une telle mesure permettrait ainsi de comparer les données de référence sans les stimulants (non observées) aux données sur la production et l'emploi au fur et à mesure que le temps avance, de façon à ce qu'on puisse tenter de déduire les impacts économiques globaux des stimulants. Pour l'instant, on peut uniquement déclarer que si on souhaite prétendre que les stimulants ont eu un impact considérable sur l'économie canadienne, il faudrait disposer de données de référence de l'activité économique sans stimulants de beaucoup inférieures aux données réelles.