

**Allocution du directeur parlementaire du budget, Kevin Page,
devant le
Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la
Chambre des communes
Le mardi 5 octobre 2010**

Monsieur le président, Messieurs les vice-présidents, Mesdames et Messieurs les membres du Comité, je vous souhaite le bonjour. Je tiens à vous remercier de nous avoir invités, mes collègues et moi, à vous entretenir des trois sujets suivants :

1. le gel des budgets de fonctionnement ministériels décrété dans le Budget 2010;
2. le rapport que le DPB a publié en juin 2010 sur la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*;
3. la mise à jour du DPB à l'égard du Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI).

Contexte – Le gel des budgets de fonctionnement ministériels

L'exposé que j'ai fait devant votre comité le 12 avril 2010 sur le gel, décrété dans le Budget 2010, des budgets de fonctionnement des ministères contenait les trois messages clés suivants qui, à mon avis, sont également pertinents dans le contexte de la présente étude du Comité.

Premièrement, la situation financière est difficile. Bien que le Canada se tire relativement bien d'affaire au plan financier comparativement à certains autres pays, les parlementaires font face à deux grandes vagues au chapitre fiscal. D'abord, le fédéral a affiché d'importants déficits budgétaires causés par le fléchissement de l'économie et la mise en œuvre d'un programme de relance financé au moyen d'emprunts. Cette vague à court terme a bientôt été suivie d'une augmentation des dépenses attribuables aux prestations aux aînés et aux services de santé et occasionnée d'une part par le départ à la retraite des fonctionnaires du baby boom et d'autre part par une diminution des recettes fiscales causée par un ralentissement de la croissance de l'offre de travail.

Deuxièmement, l'assainissement des finances publiques implique toujours des choix difficiles. Afin d'éviter la répétition – insoutenable à long terme – de déficits budgétaires importants, les parlementaires pourraient donc devoir choisir entre hausser les taxes et impôts, réduire les paiements de transfert législatifs et, enfin, limiter les dépenses directes de programmes.

Troisièmement, il serait stratégiquement opportun, voir nécessaire de faire un examen plus rigoureux des prévisions budgétaires. Les améliorations apportées récemment à l'information sur la gestion des dépenses et la mise en œuvre de leur examen stratégique permettent un degré de transparence fiscale inégalé et font que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et, en fait, tous les comités permanents qui participent à l'examen des activités ministérielles sont mieux armés pour appuyer les décisions du gouvernement.

Le Service correctionnel du Canada et le gel des budgets de fonctionnement

- Dans le budget de 2010, le gouvernement du Canada a établi une nouvelle cible budgétaire, soit le taux de croissance des dépenses de fonctionnement.
- Dans le cadre du nouveau régime, les ministères devront réaffecter des fonds à l'interne pour assumer l'augmentation de 1,5 % fixée pour les salaires annuels dans la fonction publique en 2010-2011. En outre, pour 2011-2012 et 2012-2013, les budgets de fonctionnement des ministères seront gelés aux niveaux de 2010-2011.
- Bien que les budgets de fonctionnement globaux des ministères et organismes devraient généralement être fixes en 2010-2011 comparativement à l'année précédente, les dépenses de certains ministères fluctueront plus que d'autres.
- Par exemple, malgré le contexte des dépenses de fonctionnement stables, le Service correctionnel du Canada (SCC) prévoit une croissance moyenne des dépenses de 12,8 % pour les deux prochaines années. Comme l'indique le Rapport sur les plans et les priorités du SCC, cette croissance est principalement liée à l'augmentation du personnel et des dépenses en capital dans l'activité de programme « Garde » (plus de 4 100 nouveaux ETP au cours des deux prochaines années ce qui représente une augmentation de 25 %).

Matière à réflexion pour les parlementaires

De l'avis du DPB, les mesures de restriction opérationnelle prises dans le Budget 2010 ne sont pas clairement définies.

Du point de vue financier, les membres du Comité ont besoin de savoir :

- les risques qu'il y a, le cas échéant, à atteindre les cibles fiscales proposées;
- si les économies sont réalisables ou encaissables;
- si les économies ne seront au rendez-vous que si la demande en programmes ou en services est raisonnable;
- si reporter les dépenses à cause du gel des budgets de fonctionnement risque de créer des pressions budgétaires plus tard;
- si, à supposer que de nouvelles politiques requièrent une augmentation importante des dépenses d'un ministère, les autres ministères devront compenser en réduisant leurs niveaux de référence dans la mesure correspondante.

Du point de vue de la prestation des services, les membres du Comité ont besoin de réponses aux questions qui suivent.

- Quels effets le gel risque-t-il d'avoir sur les services aux Canadiens sous les rapports de la rapidité, de la qualité et du coût?

- Des changements dans l'emploi, dans les façons de faire ou dans le degré de capitalisation pourraient-ils à long terme compromettre la fonction de service du gouvernement ou avoir des effets sur elle?

À notre avis, pour pouvoir étudier les risques et les effets découlant de ces mesures d'économie, le Parlement doit obtenir de l'information et des analyses structurées au moment opportun.

Le rapport du DPB sur la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*

Le DPB a produit un rapport sur le projet de « *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime* » pour le député d'Ajax—Pickering, qui lui avait demandé d'évaluer les nouvelles dépenses que l'application de cette loi entraînerait et son impact financier sur le Service correctionnel dans l'ensemble du pays. Le DPB ne s'y prononce pas sur le bien-fondé de la mesure.

En deux mots, la *Loi* modifierait le *Code criminel* (le *Code*) de manière à limiter le crédit qu'un juge peut accorder au titre du temps passé en détention préalable afin de réduire la peine à infliger au moment du prononcé de la sentence, crédit communément appelé « *crédit pour temps déjà purgé* ».

- De façon générale, un juge peut accorder un crédit maximal d'un jour pour chaque jour passé en détention préalable.
- Cependant, si et seulement si les circonstances le justifient, un juge peut accorder un crédit maximal d'un jour et demi pour chaque jour passé en détention préalable.

Je fait quatre constats importants :

1. la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime* va avoir une incidence considérable sur le système correctionnel partout au Canada;
2. il n'est pas certain que le cadre financier établi dans le budget tienne pleinement compte de l'augmentation des coûts que cette modification va entraîner;
3. on peut se demander si le gouvernement a fait preuve de transparence à l'endroit du Parlement quand il a évalué ce que coûterait la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*; et
4. il y a lieu de s'interroger au sujet de l'incidence que la modification va avoir sur les gouvernements provinciaux et territoriaux aux plans opérationnel et financier.

Au cours de son enquête, le DPB a éprouvé un certain nombre de difficultés. Hormis les problèmes de communication du début entre lui et le SCC, problèmes qu'il décrit sur son site Web, le DPB n'a pas réussi à obtenir une seule entrevue avec les autorités du SCC malgré ses demandes répétées. Il lui a par ailleurs été impossible de vérifier les estimations, les hypothèses et la méthodologie utilisées par le gouvernement pour arriver aux chiffres qu'il a publiés. Une grande partie des données qu'il a utilisées dans son rapport est tirée des résultats des sondages annuels effectués par le Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada et les services correctionnels des provinces et des territoires.

Incidences de la Loi

Pour simplifier, la *Loi* aurait pour effet direct de prolonger la détention des détenus condamnés et d'augmenter l'afflux de ce type de détenus dans les établissements correctionnels. La peine moyenne des détenus condamnés étant désormais plus longue, le nombre de détenus quotidien augmentera. Cette augmentation du nombre de détenus quotidien aura une incidence appréciable sur les frais de fonctionnement et d'entretien (F et E), sur les dépenses en immobilisations annuelles pendant la vie utile des établissements et sur les dépenses d'agrandissement des établissements correctionnels ou de construction de nouveaux pénitenciers.

Approche du DPB

Le DPB a utilisé deux méthodes différentes pour estimer l'impact du projet de loi C-25 : un modèle financier simple et une simulation probabiliste. Il a aussi fait appel à un groupe d'experts indépendant composé de spécialistes des domaines suivants : le système correctionnel, le système judiciaire, la gestion des établissements et des immobilisations et, enfin, les statistiques et les modèles financiers.

Résultats obtenus par le DPB – modèle financier simple

En prenant les données statistiques disponibles pour l'exercice 2007-2008 comme échantillon étalon, le DPB a estimé qu'au cours de cet exercice, le projet de loi C-25, s'il avait été en vigueur, aurait eu l'impact suivant sur le système correctionnel fédéral.

- Il y avait dans les établissements fédéraux quelque 8 600 détenus condamnés qui ont passé en moyenne 560 jours en détention (1,5 an) avant de bénéficier d'une libération conditionnelle, d'une libération sous surveillance communautaire, d'une libération d'office, etc. Ils avaient déjà purgé quelque 160 jours en détention provisoire quand ils ont finalement été condamnés à la détention dans un centre fédéral.
- Le projet de loi C-25, s'il avait été en vigueur au cours de l'exercice 2007-2008, aurait prolongé la peine moyenne d'environ 160 jours (30 p. cent), ce qui l'aurait portée à environ 720 jours (près de 2 ans) et aurait en moyenne grossi la population carcérale de quelque 3 800 détenus.
- Selon les estimations communiquées par le SCC au Parlement, les frais de F et E annuels moyens par détenu dans les établissements fédéraux étaient de 147 000 \$.
- Par conséquent, en supposant un taux d'occupation stable de 90 p. cent, le projet de loi C-25 aurait fait grimper les frais de F et E et les dépenses d'immobilisation de 620 millions de dollars par année.
- Étant donné que le SCC ne disposait que de quelque 14 800 cellules pour loger les détenus sous responsabilité fédérale, le même taux d'occupation de 90 p. cent aurait obligé le gouvernement fédéral à dépenser sur cinq ans 1,8 milliards de dollars pour agrandir ses pénitenciers ou en construire de nouveaux, soit quelque 360 millions de dollars par année.
- La dépense supplémentaire totale aurait donc été de 620 M\$ + 360 M\$ = près de 1 milliard de dollars.
- En supposant que le SCC aurait renoncé à agrandir ses pénitenciers et à en construire de nouveaux, le projet de loi l'aurait quand même forcé à dépenser 620 millions de dollars de plus en frais de F et E.

Résultats obtenus par le DPB – modèle de la simulation probabiliste

Les besoins totaux du SCC (détenus sous responsabilité fédérale) estimés au moyen de l'autre modèle financier sont présentés au Tableau 2 de l'annexe à la présente allocution. Les chiffres tiennent compte du surcroît de dépenses que l'application de la « *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime* » aurait entraîné pour le gouvernement fédéral.

Le dernier Rapport sur les plans et les priorités du SCC montre un niveau de référence annuel (NRA) d'environ 2,5 milliards de dollars pour l'exercice 2010-2011, de 2,9 milliards pour l'exercice 2011-2012 et de 3,1 milliards pour l'exercice 2012-2013. La comparaison avec les projections du DPB pour les mêmes exercices financiers révèle un écart d'environ 1 milliard de dollars par année.

Or, si on compare uniquement les coûts de F et E selon les projections du DPB et le NRA du SCC, ils sont à peu près du même ordre. On peut en déduire que le SCC choisirait de loger plusieurs détenus dans chaque cellule (au moyen de lits superposables) plutôt que d'investir dans de nouveaux travaux de construction/agrandissement. Ainsi, à supposer que le GC choisisse de ne pas agrandir ses établissements correctionnels et de ne pas en construire de nouveaux, l'accroissement de la population carcérale ferait quand même augmenter les frais F et E et de recapitalisation. Il faut toutefois signaler qu'il est impossible de savoir si l'augmentation du NRA pour le SCC tient compte des nouvelles mesures législatives en matière de justice qui ont été adoptées ou présentées, y compris le projet de loi C-25.

Matière à réflexion pour les parlementaires

- Lors du débat parlementaire et du vote sur le projet de loi C-25, son impact financier n'a été communiqué ni aux sénateurs ni aux députés.
- Les parlementaires pourraient juger indiqué de demander à connaître le coût estimatif de la « *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime* », ainsi que les principales hypothèses appliquées, les résultats de l'analyse de sensibilité, le modèle employé pour établir le budget des immobilisations, la méthodologie utilisée et la provenance des données.
- Les parlementaires pourraient juger indiqué de demander à recevoir le même type d'information et d'analyse financière chaque fois qu'ils étudieront un projet de loi, ce qui faciliterait leur examen des prévisions budgétaires du gouvernement et leur permettrait de mieux comprendre les incidences et les risques du cadre financier.

La mise à jour du DPB sur le Fonds de stimulation de l'infrastructure

Le DPB a fourni une mise à jour sur le rendement qui est fondée sur la troisième série de Rapports de progrès et de réclamations (RPR) reçue au sujet du Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI) en date du 31 mars 2010. Les rapports de cette série ont porté sur 3 486 réclamations et 2 902 projets, soit 74 % des projets du FSI.

L'analyse du DPB a révélé un décalage notable entre les dates de début et d'achèvement des projets par rapport aux projections initiales. Cette tendance fait ressortir des risques éventuels pour les résultats du programme du FSI, y compris que des projets ne soient pas achevés à la date limite du 31 mars 2011 et que des fonds fédéraux restent inutilisés.

Le DPB a conçu un modèle de prévision de haut niveau pour prédire les résultats éventuels du programme du FSI. Dans le scénario optimiste, tous les projets seraient terminés à l'échéance du programme. Dans le scénario moyen (de référence), 936 projets ne seraient pas terminés à la date limite, et des fonds fédéraux d'une valeur de 293 millions de dollars seraient inutilisés. Dans le scénario pessimiste, 1 814 projets ne seraient pas terminés et les fonds fédéraux inutilisés atteindraient 500 millions de dollars.

Des membres de mon personnel ont rencontré des représentants d'Infrastructure Canada, qui ont désapprouvé une partie de la méthodologie utilisée pour prévoir ces chiffres. Je suis heureux de leurs interventions, car j'estime qu'elles créent un climat propice au débat et à la discussion.

À l'automne 2010, lorsqu'Infrastructure Canada publiera la quatrième série de rapports d'étape, le DPB fournira une nouvelle mise à jour sur le rendement qui comprendra une mise à jour de l'analyse des fonds inutilisés prévus. Le DPB publiera les résultats du sondage qu'il a complété cet été avec les récipients du FSI.

Matière à réflexion pour les parlementaires

- Les données sur les réclamations que le DPB a reçues d'Infrastructure Canada contiennent des incohérences qui rendent son analyse du rendement moins pertinente et moins fiable. Conjuguées au fait qu'aucun rapport n'a encore été présenté à l'égard de nombreux projets, ces incohérences empêchent pour le moment le DPB de tirer des conclusions dignes de foi sur le rendement du programme.
- Les parlementaires pourraient mieux surveiller le rendement du programme s'ils recevaient des rapports plus réguliers et si des mesures étaient prises pour inciter le ministère à faire des rapports exacts au moment opportun.

Je tiens à remercier les membres du Comité de m'avoir donné le temps d'exposer clairement ces trois dossiers complexes et de la patience avec laquelle ils m'ont écouté. Je répondrai maintenant avec plaisir aux questions du Comité.

ANNEXE

Tableau 1. Surveillance actuelle des restrictions apportées aux budgets de fonctionnement

	Crédits (M\$)			Dépenses au T1 ²
	2009-2010	2010-2011 ¹	% Δ	
Service correctionnel du Canada				
<i>Fonctionnement</i>	2 131	2 077	2,6	21,7 %
<i>Capital</i>	337	247	36,4	0,6 %
Sécurité publique Canada				
<i>Fonctionnement</i>	7 133	7 585	(6,0)	23,3 %
<i>Capital</i>	782	696	12,4	3,2 %
Gouvernement du Canada				
<i>Fonctionnement</i> ³	54 724	52 139	(4,5)	21,6 %

1. Comprend les budgets principal et supplémentaire A des dépenses pour 2010-2011.

2. Décaissements pour la période d'avril à juin 2010 en tant que % du total des crédits.

3. Comprend tous les articles des budgets indiqués comme « dépenses de fonctionnement » ou « dépenses de programme ».

Tableau 2. Dépenses prévues par le Service correctionnel du Canada¹

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	TMCC
Total				
<i>Budget (M\$)</i>	2 460	2 926	3 128	12,8 %
<i>Personnel</i>	16 587	18 851	20 706	11,7 %
Activité de programme « Garde »				
<i>Budget (M\$)</i>	1 687	2 070	2 217	14,6 %
<i>Personnel</i>	9 423	10 776	12 175	13,7 %
Gouvernement du Canada³				
<i>Dépenses de programme (milliards \$)</i>	249,2	241,4	245,2	(0,8 %)

1. Données de SCC provenant de la partie III du Budget principal des dépenses de 2010-2011 : Rapport sur les plans et les priorités.

2. CAGR : taux moyen de croissance cumulative.

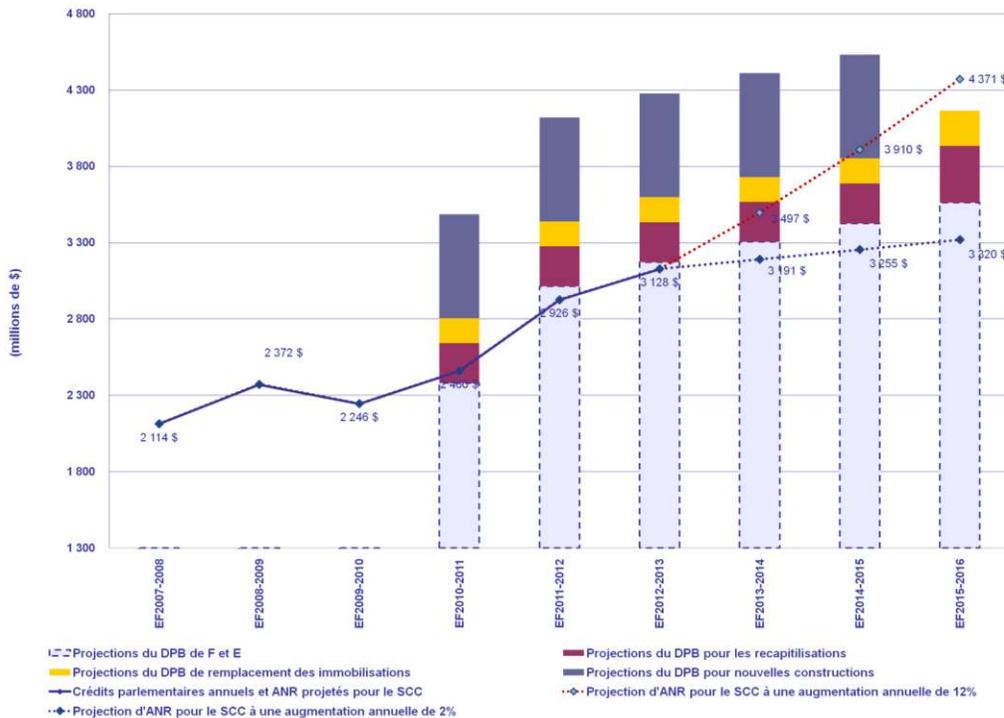
3. Prévisions de dépenses présentées dans le tableau 4.2.3 du budget de 2010.

Tableau 3 : Financement selon le modèle de simulation probabiliste

Besoin total en financement du ministère pour le SCC, incluant le besoin d'augmentation du financement attribuable à la Loi sur l'adéquation de la peine et du crime.

(millions de \$)		EF2010-2011	EF2011-2012	EF2012-2013	EF2013-2014	EF2014-2015	EF2015-2016
Nouveaux coûts de construction projetés du DPB		682	682	682	682	682	0
Dépenses d'immobilisation du cycle de vie projetées du DPB	Recapitalisation	262	262	262	262	262	371
	Remplacement des immobilisations	164	164	164	164	164	232
Coûts de F et E projetés du DPB		2 380	3 012	3 168	3 301	3 433	3 566
Besoin total en financement projeté du DPB		3 487	4 119	4 276	4 409	4 541	4 168

Graphique 1 : Prévisions annuelles pour les crédits parlementaires passés et à venir



Le graphique ci-dessus nous présente les crédits historiques et les NRA (niveaux de référence annuels) du ministère pour le SCC, ainsi que les besoins en financement futurs d'après le DPB pour les centres correctionnels fédéraux (SCC), et ce, en vertu du scénario 2:1 à 1:1. La raison pour laquelle on présente le graphique ci-dessus consiste à indiquer le financement additionnel dont le Parlement peut devoir accorder sous forme de crédits chaque année en raison de l'impact de la Loi sur l'adéquation de la peine et du crime.