

22 juin 2020



COMPTE RENDU DES ACTIVITÉS DU BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET POUR 2019-2020



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

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 2019-2020 | 8 |
| 3. Rendement | 10 |
| 3.1. Débats et réunions de comité | 10 |
| 3.2. Témoignages du DPB devant des comités | 10 |
| 3.3. Rayonnement auprès des Canadiens | 10 |
| 4. Données financières | 12 |
| Notes | 13 |

Message du directeur parlementaire du budget



Je suis heureux de présenter, le compte rendu des activités du Bureau du directeur parlementaire du budget pour 2019-2020, comme le prévoit la *Loi sur le Parlement du Canada*¹.

L'exercice 2019-2020 a été une année marquante pour le Bureau. Pendant l'élection fédérale de 2019, pour la première fois dans l'histoire du Canada, les partis politiques ont pu demander au directeur parlementaire du budget (DPB) de fournir une évaluation du coût financier de leurs engagements électoraux. Entre le 24 juin et le 20 octobre 2019, nous avons produit plus de 200 évaluations financières à la demande des partis politiques. Au bout du compte, plus de 100 évaluations financières non partisans ont été publiées sur notre site Web, contribuant ainsi à la transparence auprès de l'électorat canadien. De plus, 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 divers programmes fédéraux et initiatives législatives, comme le prévoyait notre plan de travail pour 2019-2020. Nous avons aussi continué de faire des progrès considérables pour renforcer et accroître notre capacité d'analyse et de modélisation économiques. Quand la pandémie de COVID-19 a frappé en mars 2020, le Bureau a mis à profit ses grandes capacités analytiques pour fournir des analyses pertinentes aux parlementaires et les aider à évaluer les répercussions potentielles de la crise sur l'économie canadienne et les finances de l'État.

Je suis fier de tout le travail accompli par le Bureau en 2019-2020. C'est un honneur pour moi de travailler avec une équipe de professionnels dévoués. Nous envisageons avec enthousiasme la perspective de continuer à fournir aux parlementaires et à la population canadienne des analyses économiques et financières pertinentes et accessibles.

Le directeur parlementaire du budget,

Yves Giroux

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 compétence 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 2019-2020, le DPB a publié 43 rapports, dont des analyses supplémentaires, des mises à jour, son plan de travail pour 2020-2021 et le *Compte rendu des activités du Bureau du directeur parlementaire du budget pour 2018-2019*. Environ un quart de ces rapports ont été produits à la demande de parlementaires du Sénat ou de la Chambre des communes. Les autres ont été préparés à l'initiative du DPB.

Analyses économiques et financières indépendantes

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

Le DPB peut également produire 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 2019-2020, le DPB a publié cinq analyses ou rapports réguliers :

- une analyse des budgets principal et supplémentaires des dépenses (quatre rapports);

- une analyse de la *Mise à jour économique et budgétaire 2019* du gouvernement.

Outre ses rapports réguliers, le DPB a publié, en 2019-2020, 22 mises à jour et rapports autonomes, dont certains complétaient des rapports réguliers, et d'autres portaient sur des questions qui revêtent une importance particulière à l'égard des finances ou de l'économie du pays :

- une analyse semestrielle des perspectives économiques et financières (deux rapports) et un suivi économique et financier semestriel (un rapport)⁴;
- une analyse annuelle de la viabilité financière et une analyse supplémentaire (deux rapports);
- une évaluation du marché du travail;
- une analyse de l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) du Canada d'ici 2030;
- une analyse financière de la Stratégie nationale sur le logement;
- une analyse des répercussions financières de la réduction de l'impôt de la classe moyenne;
- une analyse financière et distributive du système fédéral de tarification du carbone et une analyse supplémentaire actualisée (deux rapports);
- une analyse du Programme canadien de prêts aux étudiants;
- une mise à jour supplémentaire sur les dépenses infrastructurelles dans les territoires;
- une analyse des coûts associés au remplacement du système de paye fédéral;
- une mise à jour du programme des navires de combat canadiens;
- une mise à jour supplémentaire sur l'achat par le Canada de l'oléoduc Trans Mountain (deux rapports);
- un aperçu du suivi de l'examen des dépenses publiques et fiscales;
- une estimation du coût de l'augmentation du crédit d'impôt au titre du montant personnel de base;
- une analyse des surtaxes sur les produits de l'acier et de l'aluminium et autres marchandises;
- une estimation des répercussions des perturbations du transport ferroviaire de février 2020;
- une analyse de scénario des répercussions potentielles de la pandémie de COVID-19 et de la chute des cours du pétrole.

Le DPB a publié en outre les quatre documents suivants liés à l'élection générale fédérale de 2019 :

- les résultats de l'évaluation préliminaire des coûts au regard du budget de 2019;

- une prévision économique et financière de référence décennale;
- un calculateur des frais sur la dette publique permettant aux partis politiques d'estimer les frais en intérêts de leurs nouvelles propositions;
- à la suite de l'élection, une évaluation de l'estimation du coût des promesses électorales de 2019.

Indépendance, pertinence et impartialité **Les analyses du DPB aident les électeurs à faire des choix éclairés le jour du scrutin**

Pour la première fois dans l'histoire du Canada, pendant la campagne électorale fédérale de 2019, les électeurs ont eu accès à des évaluations impartiales et non partisans du coût des promesses électorales sur le site Web du DPB.

À la demande des partis politiques, l'équipe d'économistes et de comptables du DPB a produit plus de 200 évaluations du coût de diverses promesses électorales allant de simples changements fiscaux à de nouveaux programmes novateurs.

Le succès du nouveau service d'évaluation du coût offert par le DPB lors de l'élection de 2019 constitue un exemple parmi tant d'autres de la contribution du travail pertinent du DPB à une transparence accrue.

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 2019-2020

Toujours en 2019-2020, le DPB a reçu 15 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 10 rapports à la suite d'analyses demandées par des sénateurs, des députés ou des comités parlementaires :

- une estimation des coûts liés à la prolongation de la période de versement des prestations de maladie de l'assurance-emploi, réalisée à la demande d'un député;
- une analyse des coûts de mise en place des unités d'intervention structurée prévues au projet de loi C-83 et de propositions connexes, réalisée à la demande de la sénatrice Kim Pate;

- une estimation du coût du projet de loi C-266 sur la prolongation du délai préalable à la libération conditionnelle, réalisée à la demande du Comité permanent des finances de la Chambre des communes;
- une estimation des coûts liés à l'administration de la redevance sur les combustibles et de l'incitatif à agir pour le climat, réalisée à la demande de plusieurs parlementaires;
- une estimation révisée du coût de la suppression de la TPS sur la consommation résidentielle d'énergie, réalisée à la demande du Comité permanent des finances de la Chambre des communes;
- une analyse comparative de la gestion active ou passive des régimes de retraite publics du Canada, réalisée en réponse à l'intérêt exprimé par des parlementaires;
- une estimation du coût de la passation en charges intégrale de biens amortissables, réalisée à la demande d'un député;
- une estimation du coût du projet de loi C-221, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (puits de pétrole ou de gaz), réalisée à la demande d'un député;
- un rapport qui présente les conclusions des constatations préliminaires concernant la fiscalité internationale, réalisé à la demande du sénateur Percy E. Downe;
- une mise à jour concernant l'affectation du financement dans le cadre du Partenariat fédéral-provincial-territorial en matière de logement, réalisée à la demande d'un député.

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, 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 parlementaires⁵.

En 2019-2020, pour la première fois dans l'histoire canadienne, les partis politiques ont pu demander au DPB de fournir une évaluation du coût financier de toute mesure qu'ils envisageaient de proposer pendant la campagne électorale fédérale de 2019. Au cours du dernier exercice financier, le DPB a affecté des ressources considérables à la préparation et à l'exécution réussie de son nouveau mandat d'évaluation du coût financier des mesures proposées en campagne électorale.

Avant le début de la période électorale, le DPB a publié une prévision économique et financière de référence décennale et a mis à disposition une

application en ligne pour l'évaluation de l'incidence des nouvelles mesures proposées sur le service de la dette publique. Ces produits analytiques leur ayant permis de se doter d'un cadre financier cohérent, les partis politiques ont été plus susceptibles d'annoncer des mesures chiffrées avant le jour du scrutin.

Conformément à la loi, le DPB a également travaillé de près avec des ministères, avant et pendant la période électorale de 2019, pour négocier des protocoles d'entente en vue d'obtenir l'information et l'aide nécessaires pour la préparation d'estimations les plus précises possible. Le DPB a pu conclure quatre protocoles d'entente avant la période d'évaluation de 120 jours et un autre pendant l'opération d'évaluation.

Entre le 24 juin et le 20 octobre, le DPB a évalué avec succès le coût de plus de 200 mesures proposées par les partis politiques. Au bout du compte, le Bureau a publié plus d'une centaine des évaluations effectuées, contribuant ainsi à davantage de transparence pour l'électorat canadien.

À la suite de l'élection, le DPB a entrepris un examen approfondi de l'opération en consultation avec les partis y ayant participé. Les résultats de cet examen sont présentés dans le rapport *Performance de l'estimation du coût des promesses électorales*, publié en janvier 2020.

2. Accès à l'information

Certains des renseignements dont le DPB a besoin pour préparer ses analyses économiques et financières sont disponibles publiquement, mais la majeure partie 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 mandat⁶ ».

Le DPB peut préparer l'estimation du coût d'un projet de loi sans recourir aux données du gouvernement, mais le travail est souvent plus coûteux et plus long et risque de réduire 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 du Président de la Chambre des communes ou de tout comité parlementaire compétent⁷.

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*⁸;
- sont protégés par le secret professionnel de l'avocat ou du notaire ou le privilège relatif au litige⁹;
- 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*¹⁰;

- 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*¹¹;
- sont des renseignements dont la communication au DPB est expressément restreinte en vertu d'une autre loi fédérale¹².

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, 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* ne restreigne indûment l'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 organismes du gouvernement. Le DPB a écrit une lettre au leader parlementaire du gouvernement à la Chambre des communes le 11 février, 2020 afin de demander des modifications législatives afin d'améliorer l'accès à l'information. Aucune réponse n'a encore été reçue.

2.2. Demandes d'information en 2019-2020

En 2019-2020, le DPB a soumis 35 demandes d'information à des ministères fédéraux et sociétés d'État.

Conformément à la loi, au cours de la période de 120 jours précédant l'élection générale (du 24 juin au 20 octobre), le DPB a produit des évaluations du coût financier des mesures proposées en campagne électorale à la demande des partis politiques reconnus ou députés indépendants. Ainsi que le prévoit la loi, le DPB a négocié avec les ministères des protocoles d'entente en vue d'obtenir de l'information et d'autres formes d'aide pendant la période préélectorale. Les demandes d'information adressées aux ministères fédéraux et aux sociétés d'État ont donc été beaucoup moins nombreuses en 2019-2020 qu'au cours des exercices antérieurs.

Le DPB a reçu la totalité de l'information demandée dans 27 des 35 demandes soumises et n'a pas obtenu toute l'information demandée dans les 8 autres. Cela représente un taux de réponse de 78 %, ce qui est légèrement inférieur à celui enregistré en 2018-2019 (84 % en moyenne).

Dans l'un des huit cas où le DPB n'a pas reçu l'information demandée, le ministère ne disposait tout simplement pas de l'information; dans trois cas, le ministère n'a fourni que des renseignements partiels (souvent parce que l'information restante n'était pas disponible); dans deux cas, le ministère a demandé un report de l'échéance au-delà du 31 mars 2020; dans les deux autres cas, le ministère n'a pas fourni l'information demandée.

Demandes d'information

| 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 % |
| 2019-2020 | 35 | 78 % |

3. Rendement

3.1. Débats et réunions de comité

Le DPB et le travail produit par son Bureau ont été mentionnés 386 fois pendant les débats au Sénat et à la Chambre des communes en 2019-2020. Le DPB a été mentionné 419 fois dans des réunions de comités de la Chambre des communes, y compris lorsque le DPB a témoigné devant ces comités¹³.

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 une fois devant des comités sénatoriaux et à quatre reprises devant des comités de la Chambre des communes en 2019-2020.

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, la présentation des budgets supplémentaires des dépenses, l'analyse du régime fédéral de tarification du carbone et l'analyse de l'écart fiscal international sont des exemples de la façon dont le DPB et ses employés mettent leur expertise au service 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 à lui dans le cadre de leurs études.

3.3. Rayonnement auprès des Canadiens

En 2019-2020, 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 3 000 fois dans les médias à travers le pays, 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**

Comblent l'écart : tarification du carbone pour atteindre la cible de l'Accord de Paris

En juin 2019, le DPB a produit une estimation de la tarification supplémentaire du carbone qui serait nécessaire pour atteindre la cible d'émissions de GES du Canada en 2030 en vertu de l'Accord de Paris, ainsi qu'une estimation de son effet sur l'économie canadienne.

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 à la population canadienne des analyses financières et économiques fiables sur des enjeux importants.

Pour en savoir davantage sur ce sujet, visitez le site Web www.pbo-dpb.gc.ca.

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 2018-2019 | Budget principal des dépenses | Total des crédits en 2019-2020 | Dépenses réelles |
| Analyses économiques et financières | 5 047 | 7 016 | 7 016 | 5 418 |
| Cotisations au régime d'avantages sociaux des employés | 384 | 739 | 739 | 505 |
| Total | 5 431 | 7 755 | 7 755 | 5 923 |

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. Les Perspectives économiques et fiscales semestrielles ont été initialement établies à la demande du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, la dernière fois adoptée le 4 février 2016. Les perspectives économiques et fiscales font désormais partie du plan de travail annuel du DPB.
5. *Loi sur le Parlement du Canada*, par. 79.2(5).
6. *Ibid.*, par. 79.4(1).
7. *Ibid.*, art. 79.42.
8. *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, al. 79.4(2)a).
9. *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.
10. *Loi sur le Parlement du Canada*, al. 79.4(2)c).
11. *Ibid.*, al. 79.4(2)d).
12. *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, par. 79.4(1). Pour le moment, la seule disposition de cette nature 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).
13. Les données équivalentes n'étaient pas disponibles dans le cas des comités du Sénat.