



BUREAU DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU
BUDGET

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY
BUDGET OFFICER

Rapport d'étape sur la phase 1 du nouveau plan en matière d'infrastructure

Ottawa, Canada
29 mars 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses, notamment des analyses portant sur les politiques macroéconomiques et budgétaires, dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir davantage de transparence et de responsabilité en matière budgétaire.

Le présent rapport fait le point sur la phase 1 du nouveau plan du gouvernement en matière d'infrastructure, qui a été annoncé dans le budget de 2016 et qui vise à stimuler la croissance économique à court terme.

Analyste principal :

Negash Haile, adjoint de recherche

Collaborateurs :

Trevor Shaw, analyste et conseiller économique

Chris Matier, directeur principal

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur principal

Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont participé à la production du rapport en vue de sa publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous rejoindre à

l'address : pbo-dpb@parl.gc.ca.

Jean-Denis Fréchette

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	2
1. Qu'avait prévu le gouvernement au départ?	3
2. Où en est rendue la phase 1 du NPI?	6
2.1. Quelle est l'affectation actuelle et prévue de fonds aux provinces?	8
3. Répercussions économiques de la phase 1	10
Annexe A : Réponse des ministères aux demandes de données	12
Notes	14

Résumé

Dans le budget de 2016, le gouvernement a annoncé la création du « nouveau plan en matière d'infrastructure » (NPI).

Le NPI est mis en œuvre en deux phases :

- Phase 1 : *Stimulation de l'économie à court terme*. Cet aspect du programme vise à stimuler l'économie par le financement de projets d'infrastructure ciblés. Comme il est indiqué dans le budget de 2016, « [c]ette phase 1 met l'accent principalement sur les investissements dans l'infrastructure au cours [de 2016-2017 et de 2017-2018] ».
- Phase 2 : *Investissements stratégiques à long terme*. Cet aspect du programme vise à financer directement les vastes plans d'infrastructure à long terme du gouvernement.

En décembre 2017, le DPB a présenté une demande de renseignements aux 32 ministères, organismes et sociétés d'État responsables des projets de la phase 1 du NPI. La plupart d'entre eux, mais pas tous, ont répondu à sa demande dans le délai convenu. Grâce à ces réponses, le DPB a été en mesure de dénombrer 10 052 projets, ce qui représente la majorité du financement total prévu au cours de la phase 1 du NPI.

Du budget total de 14,4 milliards de dollars prévu pour la phase 1 du NPI, les organismes fédéraux ont réussi à cerner des projets approuvés d'une valeur de 7,2 milliards de dollars qui ont été lancés soit en 2016-2017, soit en 2017-2018. Ainsi, 7,2 milliards de dollars du financement prévu pour la phase 1 restent toujours à attribuer à des projets.

Dans le cadre de son analyse économique et financière courante, le DPB surveille activement la mise en œuvre du NPI en vue de déterminer le calendrier et les répercussions du programme de stimulation prévu sur l'économie canadienne.

Selon le profil mis à jour fourni dans le budget de 2018, le DPB a estimé que les dépenses d'infrastructure prévues dans le budget de 2016 ont fait augmenter le niveau du PIB réel de 0,1 % en 2016-2017 et en 2017-2018, haussant ainsi le nombre global d'emplois d'environ 9 600 à 11 100 en 2017-2018.

1. Qu'avait prévu le gouvernement au départ?

Dans le budget de 2016, le gouvernement a annoncé la création du « nouveau plan en matière d'infrastructure » (NPI)¹.

Le NPI est mis en œuvre en deux phases :

- Phase 1 : *Stimulation de l'économie à court terme*. Cet aspect du programme vise à stimuler l'économie par le financement de projets d'infrastructure ciblés. Comme il est indiqué dans le budget de 2016, « [c]ette phase 1 met l'accent principalement sur les investissements dans l'infrastructure au cours [de 2016-2017 et de 2017-2018] ».
- Phase 2 : *Investissements stratégiques à long terme*. Cet aspect du programme vise à financer directement les vastes plans d'infrastructure à long terme du gouvernement, en mettant tout particulièrement l'accent sur la modernisation des transports, l'énergie propre et la création de la Banque de l'infrastructure du Canada.

À l'automne 2016, Finances Canada a fait parvenir au directeur parlementaire du budget (DPB) les plans de dépenses détaillés de la phase 1 du NPI². Selon les données fournies, le gouvernement s'attendait à ce que la majorité des fonds soient investis en 2016-2017 et en 2017-2018 dans un éventail d'infrastructures sociales, vertes et autochtones, ainsi que dans d'autres infrastructures publiques (tableau 1-1).

Par la suite, le DPB a signalé les risques liés au respect des échéanciers prévus par le gouvernement. Suivant une analyse détaillée de tous les projets lancés par les ministères et organismes fédéraux, ainsi qu'un examen des plans de dépenses provinciaux, le DPB a conclu qu'un important montant des dépenses prévues en 2016-2017 risquait d'être reporté aux exercices futurs³.

Des données à jour sur les dépenses prévues au cours de la phase 1 du NPI ont été publiées dans le budget de 2017. Elles indiquaient que même s'il accusait un peu de retard par rapport aux échéanciers de départ, le programme de stimulation était dans l'ensemble sur la bonne voie par rapport aux plans de l'automne 2016.

Plus récemment, dans le budget de 2018, le gouvernement a publié une nouvelle mise à jour des flux de financement prévus pour la phase 1 du NPI. Les dépenses prévues ont aussi, dans cette mise à jour, été reportées à moyen terme. Dans l'ensemble, plus de la moitié des sommes prévues au

départ pour la stimulation à court terme sera dépensée après 2016-2017 et 2017-2018⁴.

Tableau 1-1 Dépenses prévues au titre de la phase 1 du NPI au cours des deux premiers exercices

<i>en millions \$</i>	2016-2017	2017-2018	Exercices futurs	Total
Allocation dans l'Énoncé économique de l'automne 2016	3 885	6 268	4 245	14 398
Transport en commun	852	1 696	852	3 400
Infrastructure verte	874	1 562	2 621	5 057
Infrastructure sociale	1 643	1 679	119	3 441
Établissements postsecondaires	500	1 250	250	2 000
Services à large bande dans les communautés rurales	6	81	413	500
Allocation dans le budget de 2018	2 794	3 759	7 845	14 398
Transport en commun	45	210	3 145	3 400
Infrastructure verte	356	773	3 928	5 057
Infrastructure sociale	1 638	1 694	109	3 441
Établissements postsecondaires	749	1 001	250	2 000
Services à large bande dans les communautés rurales	6	81	413	500
Écart par rapport aux dépenses prévues	-1 091	-2 509	3 600	0
Transport en commun	-807	-1 486	2 293	0
Infrastructure verte	-518	-789	1 307	0
Infrastructure sociale	-5	15	-10	0
Établissements postsecondaires	249	-249	0	0
Services à large bande dans les communautés rurales	0	0	0	0

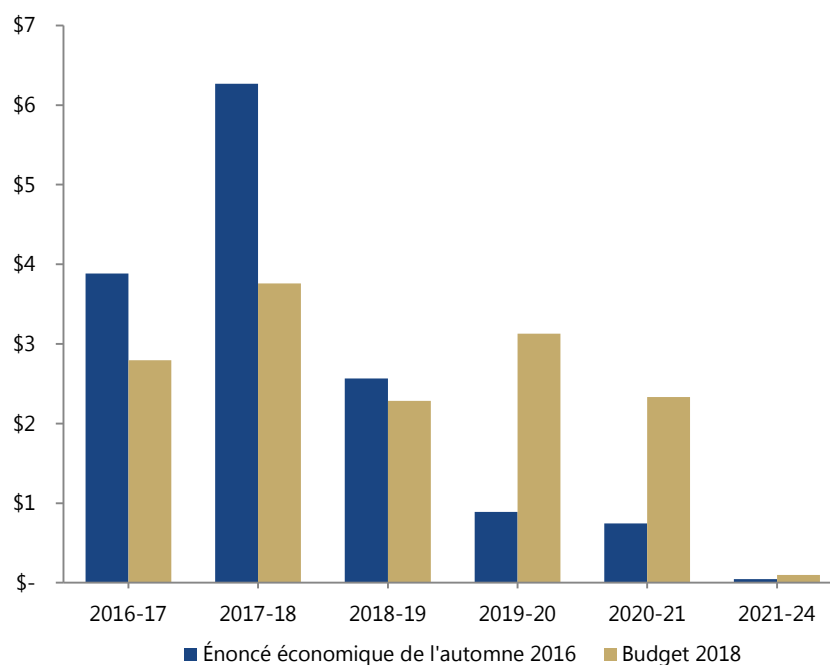
Source : Finances Canada.

Le budget de 2018 présente un profil de dépenses pour la phase 1 encore plus uniforme. Le nouveau profil réduit de manière importante les dépenses auparavant prévues en 2017-2018 et en 2018-2019 et augmente l'enveloppe budgétaire en 2019-2020 et en 2020-2021 (figure 1-1).

Figure 1-1

Budget de 2018 - Prolongement des investissements dans l'infrastructure prévus au cours de la phase 1

en milliards \$



Source : Finances Canada.

Tout ralentissement dans les dépenses fédérales prévues dans les infrastructures aura d'importantes répercussions sur l'équilibre budgétaire, ainsi que sur la vigueur de l'économie canadienne. De tels retards imprévus peuvent aussi donner des indications sur l'utilité de cet instrument de politique, que sont les dépenses dans les infrastructures, pour la relance budgétaire à court terme.

2. Où en est rendue la phase 1 du NPI?

En décembre 2017, le DPB a présenté une demande de renseignements aux 32 ministères, organismes et sociétés d'État responsables des projets de la phase 1 du NPI⁵. La plupart d'entre eux, mais pas tous, ont répondu à sa demande dans le délai convenu (voir l'annexe A). Grâce à ces réponses, le DPB a été en mesure de dénombrer 10 052 projets, ce qui, représente la majorité du financement total prévue au cours de la phase 1 du NPI.

Du budget total de 14,4 milliards de dollars prévu pour la phase 1 du NPI, les organismes fédéraux ont réussi à cerner des projets approuvés d'une valeur de 7,2 milliards de dollars qui ont été lancés soit en 2016-2017, soit en 2017-2018 (tableau 2-1). Ainsi, 7,2 milliards de dollars du financement prévu pour la phase 1 restent toujours à attribuer à des projets.

Tableau 2-1 État actuel de la phase 1

en milliards \$

Investissement total	Somme affectée à des projets	Somme non affectée
14,4	7,2	7,2

Sources : Base de données du DPB et budget de 2018.

Près de 8 800 projets, soit 87 % de tous les projets, ont été approuvés en 2016-2017 (tableau 2-2). Le reste, soit près de 1 300 projets, a été approuvé en 2017-2018. Le gouvernement fédéral n'a versé aucune contribution à près de 17 % des projets approuvés, soit 1 667 projets.

Tableau 2-2 Approbations des projets de la phase 1 au cours des deux premiers exercices

	Nombre total de projets approuvés	Contribution du fédéral (en millions \$)	Projets pour lesquels le gouvernement fédéral n'a versé aucune contribution
2016-2017	8 780	6 587	1 677
2017-2018	1 272	568	0
Total	10 052	7 155	1 667

Source : Base de données du DPB.

Même si le DPB leur a demandé les dates de début et de fin prévues de chacun des projets, plusieurs ministères et organismes ont dit ne pas détenir l'information faute de suivi ou ont refusé de la lui fournir.

Cela dit, les quelque 6 000 projets dont la date de début coïncide avec les deux premiers exercices représentent 60 % de tous les projets approuvés. De ceux-ci, 80 % ont été lancés en 2016-2017 (tableau 2-3). Près de 24 % des projets lancés jusqu'à maintenant devraient être achevés d'ici le 31 mars 2018.

Tableau 2-3 Mise en œuvre des projets de la phase 1 au cours des deux premiers exercices

	2016-2017	2017-2018	Total
Date de début	4 731	1 222	5 953
Date de fin	1 678	709	2 387

Source : Base de données du DPB.

Près de 2 800 projets n'ont pas de date de début connue, et 1 300 autres ne commenceront pas au cours des deux premiers exercices (tableau 2-4). Par ailleurs, près de 5 500 projets n'ont pas de date de fin connue, et un peu plus de 2 100 projets seront terminés après 2017-2018. Il est difficile de déterminer le véritable calendrier des projets et l'ampleur des répercussions économiques de ceux-ci en l'absence de dates de début et de fin.

Tableau 2-4 Mise en œuvre des projets de la phase 1 après les deux premiers exercices

	Date inconnue	Après les deux premiers exercices	Total
Date de début	2 786	1 313	4 099
Date de fin	5 504	2 161	7 665

Source : Base de données du DPB.

2.1. Quelle est l'affectation actuelle et prévue de fonds aux provinces?

Une grande part des fonds de la phase 1 sont versés à un petit groupe de provinces qui représentent la majorité de la population canadienne. Les projets réalisés en Ontario, en Alberta, au Québec et en Colombie-Britannique représentent 70 % du financement total alloué de la phase 1 (tableau 2-5). À l'opposé, les projets menés dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick, au Nunavut, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest représentent 9 % du financement total.

Le financement n'est pas proportionnel au nombre de projets; en effet, il est arrivé dans certains cas qu'un petit nombre de projets de plus grande valeur reçoivent des fonds comparables aux fonds reçus par des provinces comptant un grand nombre de projets. Par exemple, Terre-Neuve-et-Labrador et Québec ont reçu une part des fonds affectés de la phase 1 relativement équivalente, même si la province de Québec compte presque cinq fois plus de projets.

Les affectations de fonds de la phase 1 font ressortir l'existence d'importants écarts par habitant. L'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick sont les provinces qui reçoivent le moins de fonds par rapport à leur population, soit en moyenne 143 dollars par personne. À l'échelle nationale, la moyenne est de 703 dollars par personne. Les provinces et les territoires peu peuplés, soit Terre-Neuve-et-Labrador, le Nunavut et le Yukon, reçoivent en moyenne près de 2,5 fois ce qui est reçu à l'échelle nationale.

Ce déséquilibre dans l'affectation des fonds pourrait être attribuable au manque de renseignements fournis dans les rapports présentés au gouvernement fédéral (c'est-à-dire, l'affectation réelle de fonds serait plus équilibrée qu'il n'y paraît, mais le DPB n'en est tout simplement pas informé) ou aux retards dans la mise en œuvre du programme.

Tableau 2-5 Répartition des projets de la phase 1 par région

Province	Part de l'investissement total dans les infrastructures	Nombre de projets d'infrastructure	Investissement dans les infrastructures par habitant
ON	32 %	2 884	\$ 161
CB	14 %	1 630	\$ 202
QC	12 %	1 289	\$ 97
TNL	13 %	242	\$ 1 752
AB	13 %	976	\$ 214
MB	5 %	678	\$ 258
NE	3 %	588	\$ 244
SK	3 %	887	\$ 198
NB	2 %	478	\$ 171
TNO	1 %	87	\$ 1 618
NU	1 %	45	\$ 2 146
YT	1 %	131	\$ 1 797
ÎPE	1 %	115	\$ 272

Sources : Base de données du DPB et Statistique Canada.

3. Répercussions économiques de la phase 1

Dans le cadre de son analyse économique et financière courante, le DPB surveille activement la mise en œuvre du NPI en vue de déterminer le calendrier et les répercussions du programme de stimulation prévu sur l'économie canadienne. Le budget de 2016 prévoyait des dépenses de 11,3 milliards de dollars (comptabilité de caisse) dans les infrastructures de 2016-2017 à 2017-2018, ce qui devait faire augmenter le niveau du PIB réel de 0,2 % en 2016-2017 et de 0,4 % en 2017-2018.

Selon le profil mis à jour des investissements dans l'infrastructure prévus dans le budget de 2016, qui figure dans le budget de 2018 (voir le tableau A2.17), les dépenses de 2016-2017 à 2017-2018 s'élèvent à 6,6 milliards de dollars. Le DPB estime qu'une somme légèrement moins élevée sera dépensée (6,2 milliards de dollars). Au cours de tout l'horizon de planification (de 2016-2017 à 2023-2024), les investissements dans l'infrastructure prévus dans le budget de 2016 totaliseront 14,4 milliards de dollars.

Pour fournir aux parlementaires une estimation indépendante et à jour des répercussions économiques des investissements dans l'infrastructure prévus dans le budget de 2016, le DPB a fait une simulation de son modèle économique et financier avec le nouveau profil et les nouvelles hypothèses quant à la réaction de la politique monétaire (tableau 3-1). Selon le contexte économique, les responsables de la politique monétaire pourraient réagir aux nouvelles mesures financières en vue d'empêcher une surchauffe de l'économie et une hausse de l'inflation supérieure à la cible.

Au moment du dépôt du budget de 2016, les estimations indiquaient que l'économie canadienne fonctionnait bien en deçà de sa capacité de production et que le taux directeur se situait près de son taux inférieur effectif. Ainsi, il était peu probable que la Banque du Canada réagisse, en 2016-2017 et en 2017-2018, aux mesures prévues dans le budget de 2016 en augmentant son taux directeur. Par conséquent, dans sa première évaluation de l'incidence économique des mesures budgétaires de 2016, le DPB a supposé que la politique monétaire n'allait pas réagir⁶, ce qui concordait avec l'hypothèse de Finances Canada présentée dans son évaluation de l'incidence économique des mesures budgétaires de 2016.

Toutefois, dans le contexte actuel où l'économie a presque atteint sa pleine capacité de production et où le taux directeur dépasse largement son taux

inférieur, la politique monétaire pourrait réagir aux nouvelles mesures financières, ce qui en réduirait l'incidence sur l'économie. Compte tenu de ce contexte et de l'incertitude entourant la nature de la réaction de la politique monétaire, le DPB a fait une simulation du profil mis à jour des dépenses dans l'infrastructure prévues dans le budget de 2016 selon les deux hypothèses.

Tableau 3-1 Répercussions économiques de la phase 1

Sans réaction de la politique monétaire

	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023
Dépenses d'infrastructure (en millions \$)	2 794	3 423	2 548	3 201	2 334	85	10
Multiplicateur de l'investissement en infrastructure	0,8	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
Incidence sur le PIB réel (%)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Incidence sur l'emploi (en milliers)	4,3	11,1	13,4	15,7	16,4	13,1	9,7
Incidence sur les équivalents temps plein (en milliers)	7,1	16,4	18,8	22,0	22,2	16,5	11,9

Avec réaction de la politique monétaire

	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023
Dépenses d'infrastructure (en millions \$)	2 794	3 423	2 548	3 201	2 334	85	10
Multiplicateur de l'investissement en infrastructure	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
Incidence sur le PIB réel (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Incidence sur l'emploi (en milliers)	4,1	9,6	10,1	10,5	9,4	4,7	0,9
Incidence sur les équivalents temps plein (en milliers)	6,7	14,1	13,9	14,3	12,1	4,7	0,0

Source : Base de données du DPB.

Selon le profil mis à jour fourni dans le budget de 2018, le DPB a estimé que les dépenses d'infrastructure prévues dans le budget de 2016 ont fait augmenter le niveau du PIB réel de 0,1 % en 2016-2017 et en 2017-2018, haussant ainsi le nombre global d'emplois d'environ 9 600 à 11 100 en 2017-2018.

Le DPB estime que les investissements dans les infrastructures prévus dans le budget de 2016 feront augmenter de façon modeste le PIB réel et l'emploi au cours du reste de l'horizon de planification. Cela dit, en partant de l'hypothèse selon laquelle les responsables de la politique monétaire réagissent en augmentant les taux d'intérêt, les répercussions sur le PIB réel seront entièrement annulées d'ici 2021-2022.

Annexe A : Réponse des ministères aux demandes de données

Organisme	Reçue avant la date limite	Reçue avant la date reportée	*Reçue après la date reportée
Affaires autochtones et du Nord Canada			✓
Agriculture et Agroalimentaire Canada	✓		
Agence de promotion économique du Canada atlantique		✓	
Agence des services frontaliers du Canada			✓
Société canadienne d'hypothèques et de logement	✓		
Société des musées de sciences et technologies du Canada	✓		
Patrimoine canadien		✓	
Agence canadienne de développement économique du Nord		✓	
Agence spatiale canadienne		✓	
Développement économique Canada pour les régions du Québec		✓	
Emploi, Développement de la main-d'œuvre et Travail			✓
Environnement et Changement climatique Canada		✓	
Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario		✓	
Pêches, Océans et Garde côtière canadienne		✓	
Santé		✓	
Infrastructure et Collectivités		✓	
Innovation, Sciences et Développement économique		✓	
Marine Atlantique S.C.C.	✓		
Centre national des Arts	✓		
Commission de la capitale nationale	✓		
Défense nationale		✓	
Musée des beaux-arts du Canada			✓
Conseil national de recherches	✓		
Ressources naturelles Canada		✓	

Organisme	Reçue avant la date limite	Reçue avant la date reportée	*Reçue après la date reportée
Agence Parcs Canada			✓
Services publics et Approvisionnement Canada		✓	
Gendarmerie royale du Canada			✓
Services partagés Canada		✓	
Transports		✓	
Secrétariat du Conseil du Trésor		✓	
VIA Rail	✓		
Diversification de l'économie de l'Ouest		✓	
Total	8	18	6

Source : DPB.

Note : *Ceux-ci comprennent les ministères et organismes qui ont été fournis avec une extension par le DPB, mais ont été incapables de fournir les données demandées dans suffisamment de temps afin que nous puissions les analyser pour ce rapport.

Notes

1. Le budget de 2016 : Assurer la croissance de la classe moyenne.
<https://www.budget.gc.ca/2016/home-accueil-fr.html>
2. Demande de renseignements du DPB n° 271 : http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/informationRequests/IR0271_2016-11-10_FC_FES_FR.pdf
3. Premier rapport au Parlement sur le nouveau plan en matière d'infrastructure du Canada – Suivre la piste des fonds : http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/NIP/New%20Infrastructure%20Plan_FR.pdf
4. Le budget de 2018 : Égalité et croissance, gouvernement du Canada.
<https://www.budget.gc.ca/2018/home-accueil-fr.html>
5. Une liste complète de toutes les demandes d'information se trouve à l'adresse suivante : <http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/information+requests>
6. Au départ, le DPB estimait que la politique monétaire n'allait pas réagir aux mesures prévues dans le budget de 2016, ce qui concordait avec l'hypothèse de Finances Canada présentée dans son évaluation de l'incidence économique des mesures budgétaires de 2016.
7. Voir DPB, *Budget 2016 : Enjeux principaux pour les parlementaires*, avril 2016, à l'adresse suivante : http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2016/Budget%202016/BUD16_Issues_FR.pdf. Les estimations de Finances Canada proviennent de l'annexe 2 du budget de 2016 et se trouvent à l'adresse suivante : https://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/anx2-fr.html#_Toc446106884.