SÉNAT SENATE

CANADA

DEUXIÈME RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LE *BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES 2017-2018*

Comité sénatorial permanent des finances nationales

SEIZIÈME RAPPORT

Président
L'honorable Percy Mockler

Vice-présidente
L'honorable Anne C. Cools

Juin 2017

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE....2

INTRODUCTION....4

1 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT....5

2 ABAISSEMENT DE LA COTE DE CRÉDIT DES PRINCIPALES BANQUES CANADIENNES....7

3 INNOVATION, SCIENCES ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE CANADA....10

4 MINISTÈRE DE LA SANTÉ....11

5 MINISTÈRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA....13

6 MINISTÈRE DES TRANSPORTS....15

7 MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN....16

ANNEXE 1 — ORDRE DE RENVOI....18

ANNEXE 2 — TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE COMITÉ....19

SOMMAIRE

Budget principal des dépenses 2017-2018

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales joue un rôle important en veillant, au nom du Sénat, à ce que les plans des dépenses du gouvernement soient raisonnables, optimisent les ressources et permettent d'atteindre de manière efficace les objectifs du gouvernement. Pour s'acquitter de ce rôle, notre comité examine de près les plans de dépenses du gouvernement et en fait rapport au Sénat.

Dans le *Budget principal des dépenses 2017-2018*, déposé au Sénat le 28 février 2017 et renvoyé au comité pour étude le 1er mars 2017 (voir Annexe 1), le gouvernement demande au Parlement l'autorisation de dépenser 102,1 milliards de dollars et prévoit des dépenses législatives de 155,8 milliards de dollars. Cela représenterait des dépenses budgétaires de 257,9 milliards de dollars pour l'exercice 2017-2018, une augmentation de 7,8 milliards de dollars comparativement au *Budget principal des dépenses 2016-2017*.

Afin d'examiner ce budget des dépenses, notre comité a tenu quatre réunions depuis le 1er avril 2017 avec des représentants de huit organismes gouvernementaux, de Moody's Investors Service et du Fonds monétaire international. Notre comité a noté des questions clés soulevées durant ses réunions et a choisi d'en faire rapport.

Notre comité a formulé les observations suivantes pour chacun des organismes à l'étude :

1. Les représentants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ont expliqué que c'est la première fois dans l'histoire de l'agence qu'elle est tenue de verser un dividende conformément aux directives récentes du gouvernement.

   La SCHL est confiante d'avoir les ressources financières pour faire face à différents scénarios critiques. Bien que l'assurance hypothécaire fournie par la SCHL demeure un facteur de réduction de risques pour les institutions financières, notre comité s'inquiète que ce transfert de risque puisse affecter le solde budgétaire du gouvernement. Il encourage donc la SCHL à mener ses opérations de façon prudente, à choisir les prêts qu'elle assure selon des critères stricts et à communiquer régulièrement ses résultats au gouvernement et au public canadien.

2. Notre comité encourage le Bureau du surintendant des institutions financières à continuer de porter une attention particulière à la situation actuelle sur les marchés financiers et immobiliers à mesure que celle-ci évolue. Notre comité apprécie le rôle que joue le Bureau afin de maintenir la confiance du public dans nos institutions et notre système financier.

3. Notre comité soutient les objectifs du Ministère de l'Innovation, Sciences et Développement économique Canada d'attirer les investissements privés en innovation au Canada, notamment par l'entremise du Fonds d'innovation pour le secteur de l'automobile. Notre comité encourage toutefois le Ministère à s'assurer que les fonds qu'il investit servent effectivement à stimuler de tels investissements.

4. Notre comité encourage le ministère de la Santé à maintenir ses efforts afin de réduire l'écart entre les Autochtones et les autres Canadiens en matière de santé et d'accès à l'eau potable. Dans l'atteinte de cet objectif, le comité s'attend à ce que le Ministère priorise ses interventions de

façon adéquate ; établisse des indicateurs de performance appropriés ; et fasse preuve de transparence dans la divulgation de ses résultats.

5. Notre comité encourage le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada à suivre de près les développements en matière de construction et de rénovation des écoles dans les réserves, et en matière de construction et de gestion des installations d'eau potable.

   Notre comité appuie la nouvelle mesure exigeant que le Code national du bâtiment soit respecté afin d'obtenir du financement de la part du gouvernement fédéral pour des projets de construction et de rénovation dans les réserves. Toutefois, il encourage le Ministère à développer et rendre public des indicateurs afin de mesurer le rendement de cette mesure.

6. Notre comité encourage le ministère des Transports à établir ses dépenses budgétaires en fonction de ses priorités, afin d'obtenir des résultats concrets dans le secteur des transports.

7. Notre comité encourage le ministère du Patrimoine canadien à développer des indicateurs de mesure du rendement transparents et efficaces dans le cadre de ses programmes de subventions et de contributions.

INTRODUCTION

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales joue un rôle important, au nom du Sénat, des Canadiens et des Canadiennes, en examinant les plans de dépenses du gouvernement fédéral exposés dans les budgets principaux et supplémentaires des dépenses. Notre comité étudie les dépenses gouvernementales proposées afin de déterminer si elles sont raisonnables et si elles permettent d'optimiser les ressources et d'atteindre les objectifs du gouvernement, et il en fait rapport. Déposé au Sénat le 28 février 2017, le *Budget principal des dépenses 2017-2018* comprend des dépenses budgétaires totalisant 257,92 milliards de dollars (voir Tableau 1).

Tableau 1 — *Budget principal des dépenses 2017-2018* (en milliards de dollars)[1]

	Dépenses réelles 2015-2016	2016-2017		Budget principal des dépenses 2017-2018
		Budget principal des dépenses	Budget des dépenses à ce jour	
Dépenses budgétaires				
Crédits votés	85,17	89,85	103,18	102,14
Postes législatifs	156,21	160,29	153,98	155,78
Total budgétaire	**241,38**	**250,14**	**257,17**	**257,92**
Dépenses non budgétaires				
Crédits votés	0,04	0,03	0,06	0,03
Postes législatifs	55,55	0,34	(0,09)	(0,25)
Total non budgétaire	**55,59**	**0,37**	**(0,03)**	**(0,22)**

Source : Tableau préparé par le comité à partir de données tirées du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2017-2018*, p. I-3.

Pour son deuxième rapport intérimaire sur le *Budget principal des dépenses 2017-2018*, notre comité a examiné les dépenses prévues par huit organismes fédéraux lors de quatre réunions :

Le 4 avril 2017 :

- Le ministère de la Santé
- Le ministère du Patrimoine canadien
- La Société canadienne d'hypothèques et de logement

Le 5 avril 2017 :

- Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ministère de l'Industrie)
- Le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada
- Le ministère des Transports

Le 17 mai 2017 :

- Le ministère des Finances
- Le Bureau du surintendant des institutions financières

Le 30 mai 2017 :

- Moody's Investors Service
- Le Fonds monétaire international
- La Société canadienne d'hypothèques et de logement

[1] Nota : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

1 SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est l'organisme national responsable de l'habitation au Canada. La SCHL a pour mandat de faciliter l'accès au logement et de contribuer à la stabilité financière de manière à aider les Canadiens à répondre à leurs besoins en matière de logement[2].

Observations du comité

Les représentants de la SCHL ont expliqué que c'est la première fois dans l'histoire de l'agence qu'elle est tenue de verser un dividende conformément aux directives récentes du gouvernement.

La SCHL est confiante d'avoir les ressources financières pour faire face à différents scénarios critiques.

Bien que l'assurance hypothécaire fournie par la SCHL demeure un facteur de réduction de risques pour les institutions financières, notre comité s'inquiète que ce transfert de risque puisse affecter le solde budgétaire du gouvernement. Il encourage donc la SCHL à :

- Mener ses opérations de façon prudente ;
- Choisir les prêts qu'elle assure selon des critères stricts ; et
- Communiquer régulièrement ses résultats au gouvernement et au public canadien.

1.1 Survol du budget des dépenses

Dans le *Budget principal des dépenses 2017-2018*, la SCHL demande des autorisations votées de 2,7 milliards de dollars, une augmentation de 707,1 millions de dollars par rapport au montant demandé dans le *Budget principal des dépenses 2016-2017*.

L'organisation prévoit également des remboursements non budgétaires nets de 644,8 millions de dollars en 2017-2018, soit un montant correspondant aux remboursements nets de 644,3 millions de dollars projetés dans le *Budget principal des dépenses 2016-2017*.

Selon les représentants de la SCHL, l'augmentation des crédits votés demandés de plus de 707 millions de dollars s'explique principalement par trois postes de dépenses, soit :

- 576,5 millions de dollars pour les investissements dans l'infrastructure sociale ;
- 72,6 millions de dollars pour le Fonds pour l'innovation en matière de logement locatif abordable ; et
- 50 millions de dollars pour les assouplissements visant les remboursements anticipés.

1.2 La problématique des prix inabordables dans le secteur de l'habitation

Notre comité a voulu connaître ce que faisait la SCHL afin d'aider les Canadiens et le gouvernement à mieux comprendre le problème des prix inabordables de l'habitation, notamment dans les grandes régions urbaines. Les représentants ont indiqué que la SCHL tente constamment de fournir de meilleurs

[2] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2017-2018*, p. II-186.

renseignements à la population canadienne au moyen du rapport *Évaluation du marché de l'habitation,* une publication trimestrielle qui vise à donner un aperçu des divers marchés de l'habitation du pays. Il porte notamment sur les marchés se trouvant dans une zone rouge, c'est-à-dire des marchés où le nombre de conditions problématiques[3] est élevé. Selon le rapport d'avril 2017[4], les marchés de Victoria, Vancouver, Saskatoon, Hamilton et Toronto constituaient des zones rouges quant à leurs évaluations globales.

Les représentants ont ensuite indiqué que la SCHL a d'autres programmes et des enquêtes qui visent à aider le gouvernement à mieux comprendre certains des facteurs qui entrent en jeu sur le plan de l'offre et de la demande des habitations. Ils ont expliqué que l'information est parfois difficile à obtenir en raison de la nature du marché et que tous les renseignements ne sont pas publiés ou aisément accessibles.

1.3 Assurance hypothécaire garantie par l'État et titrisation

Notre comité s'inquiète de la situation actuelle sur les marchés immobiliers et de l'incidence qu'un éventuel ralentissement pourrait avoir sur le cadre budgétaire et le financement des programmes du gouvernement fédéral.

Selon ses représentants, les activités d'assurance hypothécaire de la SCHL sont de nature commerciale. Le marché compte deux concurrents privés — Genworth Canada et Canada Guaranty — qui sont réglementés par le BSIF. Ce dernier supervise également la SCHL, sans toutefois la réglementer.

Le ministère des Finances a lancé récemment des consultations sur le partage du risque avec les prêteurs pour les hypothèques assurées garanties par le gouvernement fédéral. Notre comité a voulu en savoir davantage au sujet du risque que posaient les activités d'assurance hypothécaire de la SCHL sur les finances du gouvernement fédéral. La SCHL garantie des emprunts hypothécaires canadiens à hauteur de 502 milliards de dollars avec une limite législative pour les contrats d'assurance en vigueur fixée à 600 milliards de dollars[5]. Ses représentants ont expliqué que la SCHL suit, comme les institutions financières, toutes les lignes directrices du BSIF et utilise un programme de simulation de crise qui permet de comprendre les répercussions de l'évolution de l'économie et d'autres situations qui pourraient avoir une incidence financière. Selon eux, la SCHL s'est assurée de pouvoir résister à ces situations de crise et poursuivre ses activités en demeurant solvable.

Des sénateurs se sont intéressés à la titrisation et aux risques qui y sont associés. Les représentants ont expliqué que « la différence, dans notre modèle de titrisation, c'est que le prêteur est toujours responsable, au bout du compte, de ces prêts hypothécaires. Lorsque nous titrisons un prêt hypothécaire, si ce dernier se dégrade, nous tiendrons toujours le prêteur responsable de recouvrer 100 p. 100 de ces fonds. Les prêteurs devront obtenir une assurance hypothécaire, car nous titrisons seulement les prêts hypothécaires assurés. Ils doivent se munir d'une assurance hypothécaire qui servira de protection. Toutefois, si pour une raison quelconque, l'assurance hypothécaire ne paie pas ou ne paie pas rapidement, le prêteur est toujours responsable de fournir les fonds immédiatement[6] ».

---

3 C'est-à-dire la surchauffe, l'accélération des prix, la surévaluation et la construction excessive.

4 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Évaluation du marché de l'habitation*, 2017, p. 7.

5 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport financier trimestriel*, 31 mars 2017, p. 11.

6 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 4 avril 2017.

En terminant, les représentants ont indiqué que les résultats financiers de la SCHL sont consolidés avec ceux du gouvernement fédéral. Selon eux, en tenant compte du revenu net et des impôts payés par la SCHL au cours des 10 dernières années, les profits de l'organisme s'élèvent à quelque 20 milliards de dollars, ce qui réduit d'autant le déficit du gouvernement.

2 ABAISSEMENT DE LA COTE DE CRÉDIT DES PRINCIPALES BANQUES CANADIENNES

2.1 Introduction

Le 10 mai dernier, Moody's Investors Service (« Moody's ») a abaissé la note des six principales banques canadiennes. Lors de son témoignage devant notre comité, David Beattie, vice-président principal chez Moody's, a expliqué la décision de l'agence par le fait que « la croissance continue de la dette des consommateurs canadiens et la hausse du prix des logements laissent les consommateurs et les banques canadiennes plus vulnérables, que par le passé, aux risques auxquels fait face l'économie canadienne. Un environnement d'exploitation difficile pour les banques pourrait entraîner une détérioration de la qualité de leurs actifs et accroître leur sensibilité aux chocs extérieurs[7] ». À court terme, Moody's n'anticipe pas une amélioration des conditions macroéconomiques au Canada.

Selon M. Beattie, la situation actuelle ne change toutefois pas le fait que les notes des banques canadiennes demeurent relativement élevées dans le contexte global : « cela est dû à la très forte qualité de leurs actifs et à la structure concentrée de l'industrie, ce qui donne aux banques individuelles une excellente échelle, une efficacité et une stabilité des gains[8] ». À l'échelle mondiale, les banques canadiennes se situeraient selon lui au-dessus du 90e percentile. M. Beattie se fait également rassurant en ce qui concerne le profil macroéconomique du Canada, qu'il qualifie de « robuste ».

Dans ce contexte, notre comité est préoccupé par l'impact que pourrait avoir cette annonce sur le cadre fiscal du gouvernement, ainsi que sur l'augmentation soutenue de la dette des ménages canadiens et du prix élevé des logements. Pour l'aider dans son étude, notre comité a invité les témoins suivants à comparaître devant lui :

- Le ministère des Finances ;
- Le Bureau du surintendant des institutions financières ;
- Moody's Investors Service ;
- La Société canadienne d'hypothèques et de logements ; et
- Le Fonds monétaire international.

Questionnés sur l'interprétation du ministère des Finances de la décision de Moody's, les représentants du Ministère ont expliqué que Moody's est une agence de notation de crédit et que son travail consiste à évaluer le pire scénario, pas forcément le plus probable. Dans cette perspective, l'agence a estimé qu'il était approprié d'effectuer un faible déclassement dans la notation de crédit des six principales banques canadiennes. Les représentants du Ministère ont ajouté que, selon eux, les banques canadiennes continuent d'être bien réglementées, qu'elles ont un haut niveau de capital, et que la réaction sur les

---

7 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 30 mai 2017.

8 *Ibid*.

marchés financiers suggère qu'il n'y a pas raison de s'inquiéter de la situation des principales banques en ce moment.

2.2 Endettement des consommateurs

Les Canadiens ayant un fort niveau d'endettement sont plus vulnérables à un changement des conditions économiques ; par exemple, une perte de revenus ou une augmentation du taux d'intérêt. Les représentants du ministère des Finances ont indiqué que ce dernier surveille de près cette situation en collaboration avec les institutions financières fédérales, le Bureau du surintendant des institutions financières et la Banque du Canada. Selon eux, l'économie canadienne demeure résiliente et rien n'indique qu'elle se trouve dans une situation difficile.

Notre comité a voulu en savoir plus au sujet du niveau d'accroissement de l'endettement des consommateurs, un des deux arguments principaux apportés par Moody's pour justifier sa décision d'abaisser la note de crédit des principales banques canadiennes. Les témoins ont expliqué que la dette moyenne des ménages canadiens est approximativement de 167 % du revenu du ménage. Ce qui signifie que pour chaque dollar de salaire annuel, la dette moyenne des ménages canadiens est de 1,67 $. Ils ont ajouté que bien que, de prime abord, ce ratio semble élevé, la dette hypothécaire constitue les deux tiers de la dette moyenne totale et elle est remboursée sur une période moyenne de 25 ans.

Néanmoins, l'endettement des ménages est en hausse par rapport aux décennies 1990 et 2000 où la dette moyenne des ménages se situait légèrement sous 100 %. L'une des principales raisons est que les taux d'intérêt ont diminué, rendant l'endettement plus abordable. Au fur et à mesure que les taux d'intérêt ont diminué, les ménages ont contracté plus de dettes, mais la somme de leurs paiements mensuels est restée plus ou moins la même, en proportion de leur revenu. Présentement, les ménages dévouent 14 % de leurs revenus afin de payer des intérêts alors qu'il y a 15 ans, ce taux était d'environ 12 %. Cette situation, bien qu'acceptable financièrement, rend toutefois certains ménages vulnérables à une augmentation des taux d'intérêt.

2.3 Prêts hypothécaires garantis par le gouvernement

Le gouvernement garantit 100 % des obligations de l'assurance hypothécaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logements (SCHL). Dans ce contexte où les prix des logements sont généralement élevés au Canada et que dans certains secteurs de l'économie, comme le secteur du bois d'œuvre, des milliers d'emplois sont menacés, notre comité a voulu savoir quels sont les risques que la SCHL ne soit pas en mesure de s'acquitter de ses obligations. Les représentants du ministère des Finances ont expliqué que le marché de l'assurance hypothécaire est bien réglementé et que l'économie canadienne, dans son ensemble, se porte bien. Pour ces raisons, ils ont affirmé être confiants que la SCHL sera capable de respecter toutes ses obligations.

Questionné à propos de la Société d'hypothèques et de logement du Canada, M. Beattie a affirmé que « c'est une force du système bancaire canadien que l'assurance hypothécaire parrainée par le gouvernement est en place. [...] Il existe des caractéristiques structurelles clés sur le marché hypothécaire canadien qui sont favorables aux banques canadiennes. La SCHL en est une[9] ».

---

[9] *Ibid*.

Les représentants de la SCHL ont souligné que l'analyse macroéconomique de Moody's est compatible avec la leur. La SCHL « n'est pas préoccupée par l'état de [son] exposition financière et [...] reste confiante dans le système de financement du logement du Canada en général[10] ». Selon M. Zielonka, « ce n'est pas la première fois que les six grandes banques du Canada ont vu leur note abaissée, mais cela nous rappelle que nous devons rester vigilants face aux risques susceptibles de compromettre la stabilité du système financier canadien ». Selon ses représentants, la SCHL dispose d'actifs suffisants pour faire face à divers scénarios catastrophiques.

2.4 Situation actuelle sur les marchés financiers et immobiliers

En commençant leurs témoignages, les représentants du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) ont affirmé que pour des raisons légales, ils ne pourraient pas fournir d'information ou leur opinion au sujet d'institutions particulières. C'est pourquoi les membres de notre comité n'ont pas été en mesure de leur poser certaines questions.

Lors de leur présentation devant notre comité, les représentants du BSIF ont souligné que « [la] faiblesse sans précédent des taux d'intérêt, le taux d'endettement record des consommateurs, et l'augmentation du prix des logements qui semble ne suivre aucunement les principes économiques fondamentaux exercent des pressions sur notre système financier ; et nombreux sont les experts qui sonnent l'alarme[11] ». Lorsque de telles conditions pèsent sur les marchés, le BSIF a la possibilité de changer ses règles et directives.

En ce qui concerne le logement, le BSIF a depuis 2013 des directives spécifiques sur les souscriptions hypothécaires, lesquelles définissent des pratiques de contrôle et de gestion de risque. En juillet 2016, le BSIF, sans modifier ces directives, a publié une lettre ouverte à l'intention des banques afin de les informer qu'il était en alerte face aux conditions dans le marché vancouvérois. Le BSIF serait actuellement en train de finaliser des ajustements à ses directives et prévoit les rendre publics dans les prochaines semaines. En ce qui concerne la dette des consommateurs, le BSIF a pour rôle de veiller à ce que les institutions financières qui octroient des prêts soient prudentes et minimisent les risques de défaut de paiement des particuliers.

Observations du comité

Notre comité encourage le Bureau du surintendant des institutions financières à continuer de porter une attention particulière à la situation actuelle sur les marchés financiers et immobiliers à mesure que celle-ci évolue. Notre comité apprécie le rôle que joue le Bureau afin de maintenir la confiance du public dans nos institutions et notre système financier.

Selon Cheng Hoon Lim, directrice adjointe au Fonds monétaire international (FMI), « le système bancaire dispose d'un tampon de capital et de liquidité adéquat[12] ». Selon elle, la probabilité demeure faible qu'un choc affecte le secteur immobilier au Canada. Le FMI fait toutefois trois recommandations :

1. Que les mesures de mitigation ciblant les activités spéculatives soient resserrées ;

---

10 *Ibid*.

11 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 17 mai 2017.

12 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 30 mai 2017.

2. Que les régulateurs fédéraux et provinciaux se coordonnent davantage ;
3. Que davantage de ressources soient dédiées afin de colliger des données sur les transactions immobilières.

3 INNOVATION, SCIENCES ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE CANADA

Innovation, Sciences et Développement économique Canada[13] aide les entreprises canadiennes à prendre de l'expansion, à innover et à exporter leurs produits afin qu'elles puissent créer des emplois de qualité et assurer la prospérité des Canadiens. Le Ministère collabore avec les provinces, les territoires, les municipalités, les représentants du système d'enseignement postsecondaire, les employeurs et les travailleurs de manière à améliorer la qualité et l'incidence de ses programmes à l'appui de l'innovation, de la recherche scientifique et de l'entrepreneuriat, afin de bâtir un Canada prospère et innovateur[14].

Observations du comité

Notre comité soutient les objectifs du Ministère d'attirer les investissements privés en innovation au Canada, notamment par l'entremise du Fonds d'innovation pour le secteur de l'automobile. Notre comité encourage toutefois le Ministère à s'assurer que les fonds qu'il investit servent effectivement à stimuler de tels investissements.

3.1 Survol du budget des dépenses

Dans le *Budget principal des dépenses 2017-2018*, le ministère de l'Industrie demande des autorisations votées de 2,4 milliards de dollars, une augmentation de 1,3 milliard de dollars par rapport au montant demandé dans le *Budget principal des dépenses 2016-2017*.

3.2 Fonds stratégique pour les établissements postsecondaires

Les représentants du Ministère ont expliqué que les cibles du Fonds stratégique pour les établissements postsecondaires avaient été établies en collaboration avec les provinces, les territoires et les établissements postsecondaires participants. Les projets ne sont pas proposés directement par les provinces et territoires, mais sont sélectionnés selon leurs priorités. Selon les témoins, « il y a eu un réel accord avec les provinces et les territoires en ce qui concerne les projets approuvés[15] ».

3.3 Subvention au Conseil consultatif canadien de la radio

Des sénateurs ont demandé des clarifications au sujet du Conseil consultatif canadien de la radio. Cette association regroupe des entreprises du secteur des radiocommunications au Canada. La subvention de 4,8 millions de dollars du Ministère constitue la contribution du gouvernement à cette association, qui fournit des conseils techniques autant aux secteurs public que privé sur les éléments liés à l'utilisation et

---

13 L'appellation légale aux fins des lois de crédits demeure « ministère de l'Industrie ».

14 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2017-2018*, p. II-169.

15 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 5 avril 2017.

à la gestion du spectre de la radio. Le Ministère est responsable de la réglementation et de la gestion du spectre de la radio au Canada.

3.4 Contributions en vertu du Fonds d'innovation pour le secteur de l'automobile

Le Ministère contribuera au Fonds d'innovation pour le secteur de l'automobile à hauteur de 98,6 millions de dollars en 2017-2018. Ce fonds visant les projets dont l'envergure est supérieure à 75 millions de dollars a pour objectif de soutenir la recherche et le développement dans le secteur. Des sénateurs se sont montrés perplexes à l'idée de dépenser 98,6 millions de dollars pour soutenir des compagnies multinationales déjà rentables. Les témoins ont expliqué que ce fonds sert à stimuler l'innovation au Canada et à y attirer des investissements qui n'y auraient pas été effectués autrement.

Selon les témoins, presque tous les projets financés par le Fonds d'innovation pour le secteur de l'automobile comportent un élément de technologie verte.

3.5 Programme Brancher pour innover

Des sénateurs ont souhaité prendre connaissance du modèle financier du programme de 69,6 millions de dollars visant à mettre en place un service internet à large bande dans les régions rurales. Selon les représentants du Ministère, il s'agit d'un partenariat public-privé dont l'objectif est de réduire les coûts pour les fournisseurs afin que ceux-ci puissent offrir le service aux clients qui n'y ont présentement pas accès.

4 MINISTÈRE DE LA SANTÉ

Le ministère de la Santé réglemente certains produits et substances contrôlées. Il travaille avec des partenaires en vue de favoriser de meilleurs résultats en santé pour les Premières Nations et les Inuits, encourage l'innovation et l'échange d'information au sein du système de santé canadien pour aider la population canadienne à maintenir et à améliorer son état de santé, et contribue à renforcer le bilan du Canada comme pays comptant l'une des populations les plus en santé au monde[16].

Observations du comité

Notre comité encourage le ministère de la Santé à maintenir ses efforts afin de réduire l'écart entre les Autochtones et les autres Canadiens en matière de santé et d'accès à l'eau potable. Dans l'atteinte de cet objectif, le comité s'attend à ce que le Ministère :

- Priorise ses interventions de façon adéquate ;
- Établisse des indicateurs de performance appropriés ; et
- fasse preuve de transparence dans la divulgation de ses résultats.

[16] Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2017-2018*, p. II-186.

4.1 Survol du budget des dépenses

Dans le *Budget principal des dépenses 2017-2018*, le ministère de la Santé demande des autorisations votées de 4,1 milliards de dollars, une augmentation d'environ 518 millions de dollars par rapport au montant demandé dans le *Budget principal des dépenses 2016-2017*.

4.2 Accords sur la santé

Questionnés à propos des récents accords entre les provinces et le gouvernement fédéral en matière de santé, les témoins ont souligné que les soins à domicile étaient l'un des piliers devant permettre l'atteinte des objectifs des gouvernements. Pour l'instant, les discussions se sont limitées aux questions de financement, mais, à l'avenir, des indicateurs de performance et autres paramètres d'évaluation du rendement seront établis afin d'améliorer la qualité des soins à domicile. Les témoins ont également expliqué qu'une fois les accords signés, il est de la responsabilité des provinces de faire en sorte que les soins à domicile respectent ce qui a été négocié avec le gouvernement fédéral. Le ministère de la Santé du Canada est responsable du cadre et de la performance concernant ces accords avec les provinces.

4.3 Peuples autochtones

La santé des Autochtones est l'une des priorités du Ministère. Celui-ci prévoit à ce titre plusieurs dépenses importantes pour des programmes visant les membres des Premières Nations et des Inuits :

- 1,2 milliard de dollars en prestations supplémentaires en santé ;
- 1,1 milliard de dollars pour les soins de santé primaires ;
- 796 millions de dollars en soutien à l'infrastructure de santé dans les collectivités autochtones.

Afin de s'assurer que les enfants des Premières Nations aient accès à des services de santé de qualité, le Ministère prévoit dépenser 138 millions de dollars pour la mise en œuvre des réformes intérimaires relatives au *Principe de Jordan*. Le Ministère anticipe également une contribution de 82 millions de dollars en soutien à la prestation des services et programmes de santé dans les réserves. Un montant supplémentaire de 25 millions de dollars servirait à soutenir les interventions immédiates en matière de santé mentale. De plus, 58 millions de dollars seraient alloués afin de continuer la mise en œuvre des obligations légales du Canada découlant de l'entente de règlement relative aux pensionnats indiens.

4.4 Qualité de l'eau dans les réserves

Le Ministère dispose de programmes dont l'objectif est d'assurer le fonctionnement des systèmes de distribution de l'eau dans les réserves et d'identifier les risques potentiels à la santé publique. Le Ministère supporte les activités de test et de surveillance de la qualité de l'eau, et soutient la formation du personnel dans les communautés. Il prévoit également allouer 27 millions de dollars au Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations.

Selon ses représentants, le Ministère a fait beaucoup de progrès au cours des dernières années dans le cadre de ces programmes. Le taux de conformité des lignes directrices standards serait de 80 % dans les communautés. Le Ministère coordonne notamment ses efforts avec Affaires autochtones et du Nord Canada afin d'investir dans l'infrastructure là où elle pose problème.

4.5 Changements climatiques

Questionnés par notre comité, les représentants ont expliqué que suite aux engagements pris par le gouvernement dans le budget de 2016, le Ministère met en œuvre des mesures afin de répondre aux défis des changements climatiques et de la pollution de l'air. Lorsqu'interrogés à ce sujet, les représentants du Ministère ont donné l'exemple d'un programme visant à financer les études sur les changements climatiques dans le nord du pays. L'objectif du Ministère est d'aider les communautés et les organisations à mieux comprendre les menaces et à préparer des plans d'adaptation. Au cours de l'année financière 2017-2018, le programme sera étendu aux communautés autochtones du sud du pays.

5 MINISTÈRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA

Affaires autochtones et du Nord Canada[17] appuie les Autochtones (Premières Nations, Inuits et Métis) et les résidents du Nord dans leurs efforts pour améliorer leur bien-être social et leur prospérité économique, établir des collectivités saines et autosuffisantes, et participer pleinement au développement politique, social et économique du Canada dans l'intérêt de tous les Canadiens[18].

Observations du comité

Notre comité encourage le Ministère à suivre de près les développements en matière de construction et de rénovation des écoles dans les réserves, et en matière de construction et de gestion des installations d'eau potable.

Notre comité appuie la nouvelle mesure exigeant que le Code national du bâtiment soit respecté afin d'obtenir du financement de la part du gouvernement fédéral pour des projets de construction et de rénovation dans les réserves. Toutefois, il encourage le Ministère à développer et rendre public des indicateurs afin de mesurer le rendement de cette mesure.

5.1 Survol du budget des dépenses

Dans le *Budget principal des dépenses 2017-2018*, le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada demande des autorisations votées de 9,9 milliards de dollars, une augmentation de 2,6 milliards de dollars par rapport au montant demandé dans le *Budget principal des dépenses 2016-2017*.

5.2 Augmentation des dépenses budgétaires

Les témoins ont expliqué l'augmentation de presque 34 % des dépenses budgétaires du Ministère par une volonté de réduire l'écart socioéconomique séparant les Autochtones du reste de la population canadienne. Selon eux, il s'agit d'une forme de rattrapage, mais aussi d'une préparation pour l'avenir. Le Ministère a aussi pour objectif de mettre en œuvre des réformes pour certains programmes et d'améliorer l'efficacité dans la livraison de certains services. Une partie des dépenses découlant de cette hausse s'effectuera à moyen et long terme (de deux à cinq ans, ou sur une base continue), notamment en matière d'éducation, d'infrastructure et de logement.

---

17 L'appellation légale aux fins des lois de crédits demeure « ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ».

18 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2017-2018*, p. II-200.

5.3 Projets d'oléoduc

Questionnés par notre comité, les représentants ont expliqué que les difficultés liées à l'interaction entre les Autochtones et le secteur privé concernant les oléoducs seraient principalement la conséquence de problèmes de capacité. Le Ministère a donc depuis le budget de 2016 cherché à accroître les capacités de mobilisation de base des organisations autochtones. Le Ministère gère également un programme horizontal avec Ressources naturelles Canada qui vise à aider à financer les capacités techniques des Premières Nations afin d'en arriver à obtenir leur consentement ou à conclure un accord économique dans le cadre de projets d'oléoduc.

5.4 Revendications particulières

Des sénateurs ont voulu en apprendre davantage au sujet de l'augmentation de 540,2 millions de dollars des dépenses prévues pour la négociation, le règlement et la mise en œuvre des revendications particulières et globales. Ils ont mentionné un récent rapport du vérificateur général du Canada (VG) qui est critique à l'égard du Ministère concernant ce programme[19]. Les témoins ont expliqué que ce montant résultait d'une réaffectation des fonds alloués lors d'exercices antérieurs. Les témoins ont également expliqué que le Ministère avait pris connaissance des critiques et recommandations du VG, et qu'il discutait actuellement d'une réforme potentielle avec l'Assemblée des Premières Nations. Cette discussion est en cours et les conclusions sont attendues plus tard cette année.

5.5 Construction et rénovation dans les réserves

Des sénateurs ont fait état de lacunes dans la construction et la rénovation des écoles dans les réserves. Les témoins ont répondu que, depuis le budget de 2016, le financement fédéral en la matière est conditionnel au respect du Code national du bâtiment. Les représentants du Ministère ne disposaient pas d'indicateurs de rendement concernant ce changement, et n'étaient pas au courant de l'absence de conformité à cet égard.

5.6 Qualité de l'eau dans les réserves

Dans les réserves, le Ministère finance la construction et la gestion des aqueducs et autres installations relatives à l'eau potable, et effectue la formation des exploitants. Lorsque interrogés à savoir si le financement supplémentaire de 1,8 milliard de dollars était suffisant pour atteindre les objectifs fixés par le premier ministre quant à mettre fin aux avis d'ébullition de l'eau dans les réserves d'ici 2021, les témoins n'ont pas été en mesure de fournir de réponses. Ils ont toutefois expliqué que le Ministère se concentrait sur les communautés où les avis d'ébullition sont en vigueur depuis plus d'un an.

---

[19] Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport 6 – Les revendications particulières des Premières Nations – Affaires autochtones et du Nord Canada*, Ottawa, automne 2016.

6 MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports est responsable des politiques et des programmes en matière de transport du gouvernement du Canada. Le Ministère élabore des cadres législatifs et réglementaires et il assure la surveillance du transport au moyen d'activités liées aux lois, à la réglementation, à la surveillance et à l'application de la loi. Bien qu'il n'assume pas la responsabilité directe de tous les aspects du transport ou modes de transport, le Ministère joue un rôle de premier plan afin de veiller à ce que toutes les parties du réseau de transport, à l'échelle du Canada, fonctionnent conjointement de manière efficace[20].

Observations du comité

Notre comité encourage le Ministère des Transports à établir ses dépenses budgétaires en fonction de ses priorités, afin d'obtenir des résultats concrets dans le secteur des transports.

6.1 Survol du budget des dépenses

Dans le *Budget principal des dépenses 2017-2018*, le ministère des Transports demande des autorisations votées de 1,1 milliard de dollars, ce qui représente une augmentation de 72 millions de dollars par rapport au montant demandé dans le *Budget principal des dépenses 2016-2017*.

6.2 Banque de l'infrastructure du Canada et priorités en matière de commerce

Des sénateurs ont questionné les témoins quant à la somme de 5 milliards de dollars qui sera octroyée par la Banque de l'infrastructure du Canada pour donner suite aux priorités en matière de commerce et de transports. Ces sénateurs se sont montrés préoccupés par le fait que le Ministère anticipe des dépenses de 5 milliards de dollars avant même l'établissement de la Banque d'infrastructure et la désignation des projets prioritaires dont elle aura la responsabilité. Les témoins ont expliqué que, comme pour le Fonds d'infrastructure de transport de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique ainsi que du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers, le Ministère investira les fonds en fonction de la qualité des projets qui lui seront présentés.

6.3 Budget d'immobilisation

Notre comité a voulu savoir pourquoi le Ministère n'investit pas davantage pour maintenir son parc d'infrastructures en bon état. Les témoins ont expliqué que le budget d'immobilisation du Ministère est d'environ 60 millions de dollars annuellement, un montant qui est parfois bonifié, par exemple dans le cadre de programmes d'infrastructure. Selon les représentants du Ministère, « [l] es demandes et les besoins à l'interne dépassent de loin les fonds dont [le Ministère] dispose dans l'immédiat. Donc, les investissements sont échelonnés[21] ». Le Ministère établit ses priorités et maximise l'utilisation des fonds disponibles. Il est également possible de modifier l'échéancier d'un projet et d'en reporter les dépenses à un exercice financier ultérieur.

---

20 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2017-2018*, p. II-218.

21 Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Témoignages*, 1re session, 42e législature, 5 avril 2017.

7 MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN

Le ministère du Patrimoine canadien participe à la vie culturelle, civique et économique des Canadiens. Il appuie la culture, les arts, le patrimoine, les langues officielles, la participation communautaire, ainsi que les initiatives liées aux langues et aux cultures autochtones, à la jeunesse et aux sports[22].

Observations du comité

Notre comité encourage le ministère du Patrimoine canadien à développer des indicateurs de mesure du rendement transparents et efficaces dans le cadre de ses programmes de subventions et de contributions.

7.1 Survol du budget des dépenses

Dans le *Budget principal des dépenses 2017-2018*, le ministère du Patrimoine canadien demande des autorisations votées de 1,4 milliard de dollars, une augmentation de 150 millions de dollars par rapport au montant demandé dans le *Budget principal des dépenses 2016-2017*.

Selon les représentants du Ministère, cette augmentation est principalement due aux postes suivants :

- une augmentation de 82,8 millions de dollars pour Infrastructure sociale — Fonds du Canada pour les espaces culturels ;
- une augmentation de 17,6 millions de dollars pour la préservation des langues autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon et au Nunavut ;
- une augmentation de 10,5 millions de dollars pour le projet de l'Initiative de modernisation des subventions et contributions ;
- une augmentation de 8,6 millions de dollars pour le transfert du financement et des responsabilités pour le Programme du multiculturalisme.

7.2 Fonds du Canada pour les espaces culturels

Ce budget principal des dépenses prévoit augmenter de 82,8 millions de dollars le Fonds du Canada pour les espaces culturels. Selon les représentants du Ministère ces sommes serviraient à la rénovation et au renouvellement d'établissements culturels, tels que les musées et les salles de spectacle. Selon eux, le budget fédéral de 2016 prévoyait environ 168,2 millions de dollars sur deux ans pour ce fonds.

En date du 28 février 2017, environ 136,8 millions de dollars ont déjà été approuvés pour appuyer 62 projets dans 100 collectivités canadiennes. Par l'entremise du budget fédéral de 2017, le gouvernement a proposé d'investir 300 millions de dollars supplémentaires sur 10 ans. De plus, environ 1,3 milliard de dollars provenant du budget d'Infrastructure Canada seront destinés aux espaces culturels et récréatifs sur 10 ans. Les projets du programme d'Infrastructure Canada sont néanmoins liés aux demandes des provinces et des territoires. Il est présentement impossible de savoir ce que ceux-ci proposeront.

---

22 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2017-2018*, p. II-224.

7.3 Subventions et contributions

Les différents programmes de subventions et de contributions du ministère du Patrimoine canadien totalisent 1,2 milliard de dollars sur un budget total de 1,4 milliard de dollars, c'est-à-dire près de 84 % des dépenses budgétaires totales prévues pour l'exercice 2017-2018. Les principales dépenses en subventions et en contributions prévues dans le *Budget principal des dépenses 2017-2018* pour le Ministère du Patrimoine canadien sont les suivantes :

Contributions :

- 201,8 millions de dollars au Programme Développement des communautés de langues officielles ;
- 146,6 millions de dollars au Programme de soutien au sport ; et
- 134,1 millions de dollars au Fonds des médias du Canada.

Subventions :

- 72,8 millions de dollars au Fonds du Canada pour les périodiques ;
- 44,5 millions de dollars au Programme des célébrations et commémorations ; et
- 33,3 millions de dollars au Programme Développement des communautés de langues officielles.

En août 2016, le Comité ministériel de vérification avait exprimé « de grandes inquiétudes sur le fait que certaines mesures de rendement étaient d'utilité discutable ou manquaient d'ambition[23] ». Notre comité a voulu en apprendre davantage sur les indicateurs de rendement utilisés par le Ministère afin d'évaluer les résultats obtenus par ses dépenses en subventions et contributions.

Selon les représentants du Ministère, chaque programme a des indicateurs de rendement qui lui sont propres. De plus, ils ont expliqué qu'afin de pouvoir dépenser l'argent dans un programme particulier, le Ministère doit faire une demande au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en soulignant les résultats attendus ainsi que les indicateurs de rendement associés. Ils ont poursuivi en indiquant que le Ministère cherche toujours à améliorer ses indicateurs de performance, bien qu'il soit parfois difficile d'obtenir des données utiles.

---

[23] Ministère du Patrimoine canadien, *Rapport annuel 2015-2016 du Comité ministériel de vérification*.

ANNEXE 1 − ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 1er mars 2017 :

L'honorable sénatrice Bellemare propose, appuyée par l'honorable sénatrice Petitclerc,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses prévues dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, à l'exception du crédit 1 de la Bibliothèque du Parlement ;

Que, aux fins de cette étude, le comité soit autorisé à siéger, même si le Sénat siège à ce moment-là, et que l'application de l'article 12-18 (1) du Règlement soit suspendue à cet égard.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

ANNEXE 2 – TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

Bureau du surintendant des institutions financières
Carolyn Rogers, Surintendante auxiliaire, Secteur de la réglementation
Michele Bridges, directrice générale, Finances et planification intégrée
Judy Cameron, directrice principale, Législation, Approbations et politique stratégique
(17-05-2017)

Fonds monétaire international
Cheng Hoon Lim, sous-directrice du Département hémisphère occidental
(30-05-2017)

Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Mitch Davies, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique stratégique
Colette Downie, sous-ministre adjointe, Dirigeante principale des finances, Secteur de la gestion intégrée
(05-04-2017)

Ministère de la Santé
Randy Larkin, sous-ministre adjoint et dirigeant principal des finances, Direction générale du dirigeant principal des finances
Sony Perron, sous-ministre adjoint principal, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits
(04-04-2017)

Ministère des Affaires autochtones et du Nord canadien
Paul Thoppil, Dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution, Secteur du dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution
Stephen Van Dine, sous-ministre adjoint, Secteur des affaires du Nord
(05-04-2017)

Ministère des Finances
Phil King, directeur, Analyse et prévisions économiques, Direction de la politique économique et budgétaire
Cynthia Leach, chef, Financement du logement, Direction de la politique du secteur financier
Elisha Ram, directeur, Division des marchés financiers, Direction de la politique du secteur financier
(17-05-2017)

Ministère des Transports
Laureen Kinney, sous-ministre adjointe, Sécurité et Sûreté
André Lapointe, sous-ministre adjoint et dirigeant principal des finances, Services généraux
(05-04-2017)

Ministère du Patrimoine canadien
Andrew Francis, dirigeant principal des finances
Guylaine F. Roy, sous-ministre adjointe, Affaires culturelles
(04-04-2017)

Moody's Investors Service
David Beattie, vice-président principal, Groupe des institutions financières
(30-05-2017)

Société canadienne d'hypothèques et de logement
Charles MacArthur, premier vice-président, Activités régionales et Aide au logement
Wojo Zielonka, chef des finances et premier vice-président, Marchés financiers
(04-04-2017)

Société canadienne d'hypothèques et de logement
Wojo Zielonka, chef des finances et premier vice-président, Marchés financiers
Romy Bowers, chef de la gestion des risques
(30-05-2017)