



Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014

Ottawa, Canada
Le 18 novembre 2013
www.pbo-dpb.gc.ca

Points saillants

- La présente note met en lumière les postes du Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014 qui, compte tenu de leur importance et du risque qu'ils peuvent présenter du point de vue financier, peuvent justifier un examen plus poussé de la part des parlementaires.
- Le Budget supplémentaire des dépenses vise à faire approuver pour l'exercice en cours des dépenses additionnelles de 5,4 milliards de dollars, ce qui porterait le total des autorisations budgétaires à quelque 259,9 milliards de dollars. Ce total des autorisations budgétaires est légèrement supérieur (de 0,3 %) à celui de l'exercice précédent.
- Plus de la moitié de l'augmentation proposée s'explique par la hausse des paiements de transfert et des subventions à des tiers (p. ex. par suite de la négociation d'accords sur des revendications particulières des Premières Nations) et à d'autres ordres de gouvernement (p. ex. pour le remboursement de coûts engagés à cause de catastrophes naturelles). Quant à l'autre moitié, elle tient avant tout à des augmentations des budgets de fonctionnement de ministères et d'organismes, notamment au titre des dépenses en personnel (p. ex. élimination des indemnités de départ accumulées).
- Le Budget supplémentaire des dépenses contient également un nombre appréciable de nouvelles mesures de dépenses annoncées dans le Plan d'action économique de 2013 (22 mesures totalisant plus de 925 millions de dollars), notamment l'amélioration prévue des prestations d'aide pour les frais de funérailles des anciens combattants. Si on tient compte également des mesures proposées dans le projet de loi C-4 (*Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 mars 2013 et mettant en œuvre d'autres mesures*) et d'autres mesures législatives budgétaires qui ont reçu la sanction royale avant la prorogation de la session, on peut dire qu'à peu près toutes les mesures du budget de 2013 ont maintenant été soumises à l'examen du Parlement.
- Le gouvernement a été incapable de dépenser environ 10 milliards de dollars des autorisations budgétaires accordées par le Parlement au cours de chacun des trois derniers exercices. Les parlementaires souhaiteront donc peut-être demander pourquoi les fonds non dépensés demeurent si élevés, quelles mesures les ministères et organismes prendront pour faire en sorte que les dépenses ordonnées par le Parlement se fassent et si la totalité des 5,4 milliards de dollars demandés dans le Budget supplémentaire des dépenses est vraiment nécessaire.

Produit par Jason Jacques et Duncan MacDonald*

* Pour obtenir de plus amples renseignements, prière de communiquer avec Jason Jacques (courriel : jason.jacques@parl.gc.ca).

1. Contexte

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat législatif, notamment, de faire de la recherche et de l'analyse concernant les prévisions budgétaires du gouvernement du Canada (le gouvernement)¹. Pour exercer cet élément de son mandat, le DPB examine les prévisions des dépenses et souligne les rajustements proposés qui nécessitent une analyse plus poussée, dont les suivants :

- (i) Les changements proposés aux crédits qui ont d'importantes répercussions sur le déficit ou l'excédent budgétaire,
- (ii) Les augmentations de crédits proposées qui représentent un écart marqué par rapport au statu quo.

L'analyse des prévisions budgétaires que le DPB propose est axée sur les autorisations par programme. Certes, le Parlement continuera d'affecter les crédits par intrant (p. ex. dépenses de fonctionnement ou dépenses en capital), mais les parlementaires ont fait savoir clairement que l'analyse par programme leur permet de mieux comprendre les dépenses proposées.

2. Budget supplémentaire des dépenses (B)

Dans le Budget supplémentaire des dépenses (B), il est proposé d'ajouter des autorisations budgétaires de quelque 5,4 milliards de dollars au plan de dépenses du gouvernement. Si on tient compte d'une légère révision à la hausse des dépenses législatives (5,4 millions de dollars), on obtient une augmentation nette de 5,4 milliards de dollars des autorisations totales prévues (figure 2-1).

Globalement, les modifications proposées dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) porteraient le total des autorisations budgétaires

de 2013-2014 à environ 259,9 milliards de dollars, ce qui est de 0,3 % supérieur au total des autorisations budgétaires accordées pour l'exercice précédent et concorde avec la croissance proposée de l'ensemble des dépenses qui est prévue dans le budget de 2013².

Figure 2-1

Budget supplémentaire des dépenses (B) : Autorisations budgétaires

En milliards de dollars

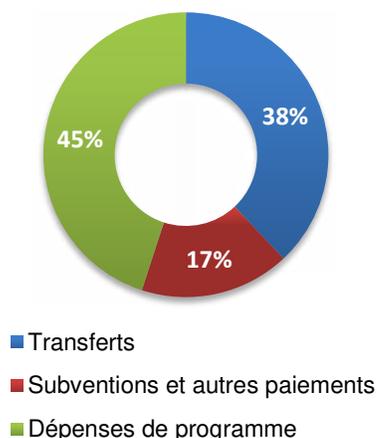
Crédits votés	5,4
Dépenses législatives	0,0
Variation nette	5,4

Source : Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014.

Bien que la croissance globale des autorisations proposées corresponde aux prévisions, leur composition diffère de la tendance générale observée dans la compression des charges de programmes directes, compensée par une croissance des transferts aux particuliers et à d'autres administrations. La figure 2-2 montre que, si la majorité des autorisations budgétaires proposées concernent les paiements de transfert et autres subventions, près de la moitié se rapportent à des hausses proposées dans les dépenses de programme (dépenses de fonctionnement et dépenses en capital).

¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-1/TexteCompleet.html?term=79.2>, consulté en novembre 2013.

² <http://www.budget.gc.ca/2013/home-accueil-fra.html>, consulté en novembre 2013.

Figure 2-2**Budget supplémentaire des dépenses (B) : Répartition des autorisations proposées**

Source : Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014, <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/sups/b/20132014/bssso-dbcd-fra.asp>.

Nota : Les chiffres sont calculés comme les nouvelles autorisations nettes de dépenser qui sont proposées, à partir du tableau des autorisations par article courant du Secrétariat du Conseil du Trésor, dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014. Il n'a pas été tenu compte des rajustements de revenu qui viennent en déduction et qui représentent moins de 10 % des nouvelles autorisations budgétaires nettes et n'ont pas été répartis entre les catégories d'articles courants.

Les charges de programmes directes (CPD), qui comprennent les budgets de fonctionnement des ministères et organismes, ont été visées par les mesures récentes de compression budgétaire, et le récent discours du Trône a annoncé qu'un nouveau gel des budgets de fonctionnement était prévu³.

La hausse proposée des autorisations visant les budgets de fonctionnement découle principalement d'un ensemble de facteurs ponctuels et d'autres facteurs qui pourraient durer. Dans le premier cas, des autorisations budgétaires de 955 millions de dollars sont demandées pour payer les indemnités de départ accumulées des fonctionnaires, par suite de modifications des conventions collectives. Dans le deuxième cas, il s'agit du report de budgets de

fonctionnement (de 449 millions à 1,65 milliard de dollars), qui permet aux ministères et organismes de « reporter » les fonds de fonctionnement non utilisés au cours d'un exercice sur l'exercice suivant (voir la section 3).

Cette augmentation des reports était attendue, étant donné la croissance imprévue des fonds de fonctionnement non utilisés en 2012-2013, dont il était fait état dans les Comptes publics du Canada 2013 (encadré 2-3)⁴.

Le Budget supplémentaire des dépenses prévoit en outre 22 initiatives de dépenses d'une valeur de plus de 925 millions de dollars annoncées dans le Plan d'action économique (PAE) de 2013. On y retrouve notamment des fonds pour payer l'amélioration des prestations d'aide pour les frais de funérailles des anciens combattants. Si on tient compte également des mesures proposées dans le projet de loi C-4 (*Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 mars 2013 et mettant en œuvre d'autres mesures*) et d'autres mesures législatives budgétaires qui ont reçu la sanction royale avant la prorogation de la session, on peut dire qu'à peu près toutes les mesures du budget de 2013 ont maintenant été soumises à l'examen du Parlement.

³ <http://speech.gc.ca/fra>, consulté en novembre 2013.

⁴ <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2013/index-fra.html>, consulté en novembre 2013.

Encadré 2-3**Péremption d'autorisations budgétaires au cours d'exercices antérieurs**

Les autorisations budgétaires sont fournies au moyen de deux mécanismes : les projets de loi de crédits votés chaque année (« crédits votés ») et les autorisations législatives permanentes prévues par des lois (« dépenses législatives »). Les crédits votés prévoient des dépenses plafonnées dans certaines catégories comme les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital. Dans le cas des dépenses législatives, le gouvernement publie des estimations ponctuelles chaque année pour indiquer le niveau probable des dépenses au cours d'un exercice donné.

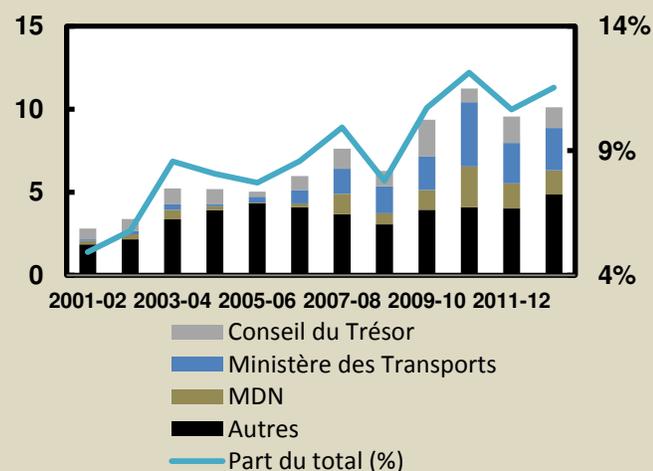
Chaque année, une partie des autorisations « votées » n'est pas dépensée. On parle couramment de « péremption des autorisations ». Comme le graphique suivant l'illustre, le montant ainsi périmé augmente régulièrement depuis 10 ans, et il a atteint un sommet de 11,2 milliards de dollars (12,1 % des autorisations budgétaires) en 2010-2011. Depuis cinq ans, la croissance est attribuable surtout aux dépenses de fonctionnement et en capital de la Défense nationale et aux paiements de transfert au titre des infrastructures.

Le PAE de 2013 prévoit que le montant des autorisations périmées diminuera en 2012-2013 par rapport à l'exercice précédent. Malgré tout, le montant périmé comme part des autorisations budgétaires a augmenté à cause de la croissance des crédits périmés des budgets de fonctionnement. Une partie de ces montants a été reportée sur l'exercice en cours.

Péremption d'autorisations budgétaires votées

En milliards de \$

Part des autorisations totales



Sources : Comptes publics; calculs du DPB

3. Détails par programme

Les tableaux qui présentent en détail les modifications les plus importantes proposées dans les autorisations, par programme, aussi bien en dollars qu'en pourcentage de hausse, ont été publiés parallèlement à la présente note et se trouvent sur le site Web du DPB⁵.

Certaines des variations les plus importantes des autorisations sont examinées ici en détail. Ce sont plus précisément des programmes gérés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT).

Les programmes sont examinés à la lumière des précédents et un indicateur leur est affecté qui représente une corrélation possible avec le coût de la prestation par rapport aux objectifs du programme.

Travaux publics et Services gouvernementaux : Administration de la paye et des pensions fédérales

L'une des augmentations en pourcentage les plus importantes des autorisations budgétaires (64 %) concerne le projet ponctuel de Transformation de l'administration de la paye, qui reçoit un montant additionnel de 39 millions de dollars (37,4 millions de dollars pour les dépenses en capital et 1,6 million de dollars pour les dépenses de fonctionnement) afin de remplacer le Système régional de paye, qui a 40 ans, par un système rentable et moderne d'ici 2015-2016⁶. Une autre hausse budgétaire, cette fois de 2,1 millions de dollars, est également demandée pour l'Administration des pensions, au titre des services d'administration des pensions assurés par Services partagés Canada. Le système

⁵ <http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/RESEARCH+RESOURCES>.

⁶ Initiative de transformation de l'administration de la paye, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/remuneration-compensation/txt/tap-tpa-fra.html>, consultée en novembre 2013.

actuel administre la paye de plus de 322 000 personnes. Il s'agit de la liste de paye la plus importante au Canada.

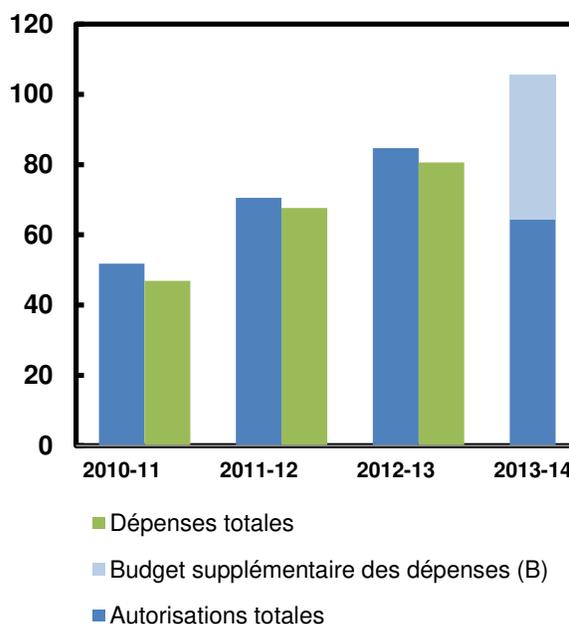
La figure 3-1 illustre les autorisations et dépenses passées de l'Administration de la paye et des pensions fédérales⁷. Les dépenses attribuées à l'activité de la paye ont progressé au cours des trois dernières années, car elles correspondent maintenant à l'intégralité des coûts, y compris ceux des services internes. L'investissement ponctuel dans le projet de *Transformation de l'administration de la paye*, qui s'élève à 310 millions de dollars sur sept ans et qui permettra de restructurer et d'améliorer le système de paye du gouvernement, devrait se traduire par des économies annuelles de 78,1 millions de dollars à compter de 2016-2017.

Le coût unitaire de la gestion du dossier de paye de chacun des employés à TPSGC est passé d'environ 98 \$ en 2010-2011 à 108 \$ en 2012-2013. L'augmentation est attribuable principalement aux investissements dans un projet ponctuel, à la déclaration de l'intégralité des coûts et la prestation de services de paye plus importants pour les ministères. Malgré ces hausses, le coût unitaire de la gestion de chacun des dossiers de paye demeure nettement inférieur à la cible de 120 \$ que TPSGC s'est donnée.

Figure 3-1

TPSGC : Administration de la paye et des pensions fédérales

En millions de \$



Sources : Comptes publics du Canada, de 2010-2011 à 2012-2013, Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014. TPSGC, Rapports ministériels sur le rendement de 2010-2011 à 2012-2013. TPSGC, Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014.

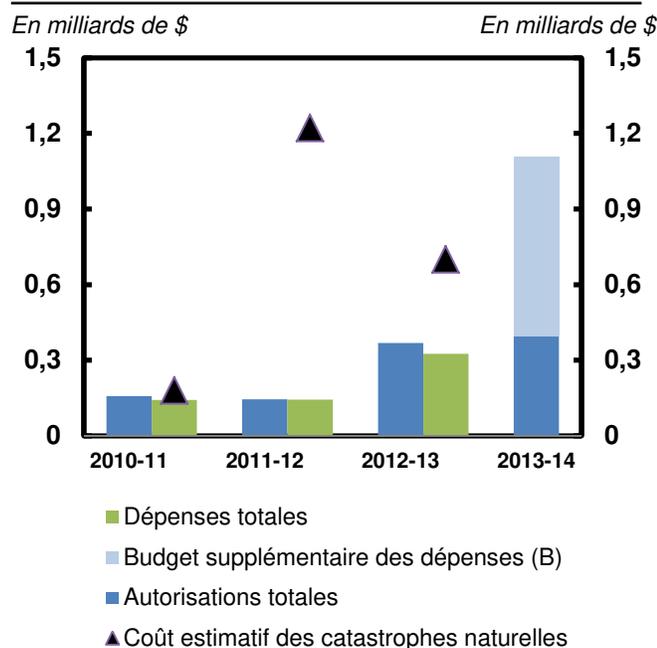
Sécurité publique et Protection civile : Gestion des urgences

Une autre augmentation importante des autorisations budgétaires, en pourcentage et en dollars, concerne une demande de 714 millions de dollars (hausse de 180 %) pour le programme de gestion des urgences administré par Sécurité publique et Protection civile Canada. L'augmentation proposée s'ajoute aux autorisations supplémentaires de 230 millions de dollars demandées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A), ce qui donne une augmentation totale des autorisations de 944 millions de dollars par rapport au Budget principal des dépenses (voir la figure 3-2).

⁷ TPSGC, Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/rapports-reports/rpp/2013-2014/rpp-02-fra.html>, consulté en novembre 2013.

Figure 3-2

SPPCC : Gestion des urgences



Sources : Comptes publics du Canada de 2010-2011 à 2012-2013, Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014. Sécurité publique Canada, Base de données canadienne sur les catastrophes.

Nota : Toutes les valeurs renvoient à des exercices financiers.

L'augmentation des autorisations prévue cette fois est demandée pour les Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFC), afin d'apporter une aide de 2 milliards de dollars à l'Alberta pour l'inondation survenue en juin 2013. Une première estimation de la Banque TD situait le coût de la catastrophe entre 3 et 5 milliards de dollars. Dans une déclaration plus récente, le ministre des Finances de l'Alberta estimait ce coût à 5 milliards de dollars, soit la limite supérieure de la fourchette de l'estimation initiale^{8,9}.

Les Accords d'aide financière en cas de catastrophe prévoient l'octroi de fonds aux

⁸ *The Economic and Fiscal Impacts of Flooding in Alberta*, <http://www.td.com/document/PDF/economics/special/EconomicandFiscalImpactsoftheFloodinginAlberta.pdf>, consulté en novembre 2013.

⁹ <http://alberta.ca/release.cfm?xID=34876E94383F4-BCB4-ADFE-72DDFD444CEC35FC>, consulté en novembre 2013.

provinces lorsque les coûts prévus des catastrophes sont supérieurs à ceux que, raisonnablement, les provinces peuvent payer seules. Les AAFC ont permis de verser environ 2,3 milliards de dollars depuis qu'ils s'appliquent, c'est-à-dire depuis 1970¹⁰.

Les AAFC aident à réparer l'infrastructure publique et à remplacer les maisons et les effets personnels des personnes touchées et à ramener la situation à la normale. Elles ne prévoient pas de fonds pour des actifs protégés par d'autres mesures d'atténuation et de prévention, par exemple des assurances ou d'autres programmes gouvernementaux.

Affaires autochtones et Développement du Nord : Relations de coopération

L'un des postes de financement les plus importants liés au PAE de 2013 est la hausse prévue des autorisations budgétaires du programme des Relations de coopération, qui « vise à la réconciliation et le renforcement des relations entre les gouvernements et les groupes autochtones en favorisant le respect mutuel, la confiance, la compréhension, le partage des responsabilités, la responsabilisation et le dialogue¹¹ ».

¹⁰ <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rrngmnts/index-fra.aspx>, consulté en novembre 2013.

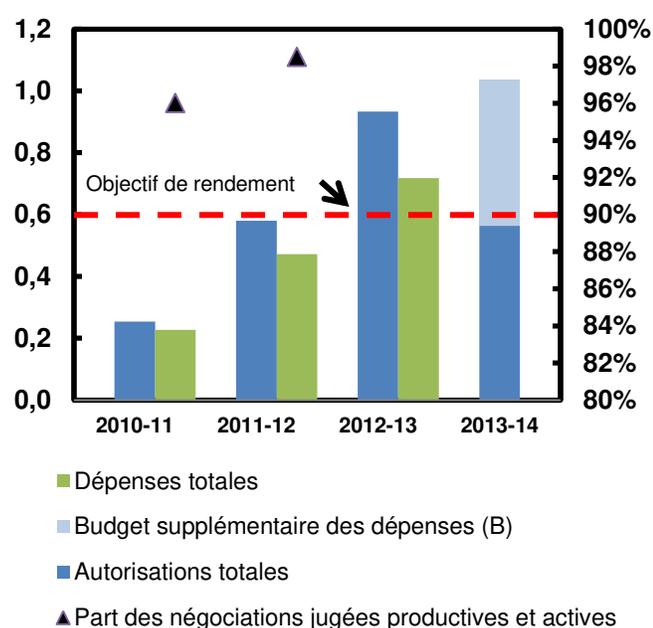
¹¹ Receveur général du Canada, *Plan comptable à l'échelle de l'administration fédérale - 2013-2014*, chapitre 6 : Codes de programme, <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pceaf-gwcoa/1314/6-fra.html>, consulté en novembre 2013.

Le Budget supplémentaire des dépenses (B) prévoit 451,4 millions de dollars de plus au titre des transferts et 20,9 millions de dollars de plus pour les dépenses de fonctionnement, en grande partie pour poursuivre la mise en œuvre du *Plan d'action relatif aux revendications particulières : La justice enfin*. Cette hausse s'ajoute aux près de 170 millions de dollars en autorisations budgétaires demandées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A).

Figure 3-3

AADNC : Relations de coopération

En milliards de \$ Part des négociations productives et actives



Sources : Comptes publics du Canada de 2010-2011 à 2012-2013, Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014, AADNC, Rapports ministériels sur le rendement de 2010-2011 à 2012-2013, AADNC, Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014.

La figure 3-3 illustre les autorisations et dépenses passées au titre du programme des Relations de coopération au regard de l'objectif de rendement indiqué dans les Rapports ministériels sur le rendement et les Rapports sur les plans et les priorités d'AADNC. L'objectif de rendement est de 90 % des tables de négociation actives qui sont productives. Les résultats concrets qui ont été

obtenus en 2012-2013 n'étaient pas disponibles à cause d'une *Nouvelle approche* des négociations. Dans les années antérieures, cependant, cet objectif a été surpassé¹².

Secrétariat du Conseil du Trésor : Fonds pangouvernementaux et paiements en tant qu'employeur de la fonction publique

Le programme est appliqué par le Secrétariat du Conseil du Trésor en sa qualité de « conseil de gestion » du gouvernement et d'employeur de l'essentiel de la fonction publique fédérale. Le Budget supplémentaire des dépenses (B) signale qu'on a besoin d'une augmentation des autorisations budgétaires de 1,67 milliard de dollars (figure 3-4). La majeure partie de cette augmentation (955 millions de dollars) doit servir à payer les indemnités de départ accumulées. Le reste concerne une augmentation des paiements législatifs prévus au titre des contributions de l'employeur versées aux termes de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, d'autres lois sur les pensions de retraite et de la *Loi sur l'assurance-emploi* (443 millions de dollars). Il y a également le report du budget de fonctionnement (augmentation nette proposée de 275 millions de dollars, des transferts d'autres autorisations budgétaires venant en déduction).

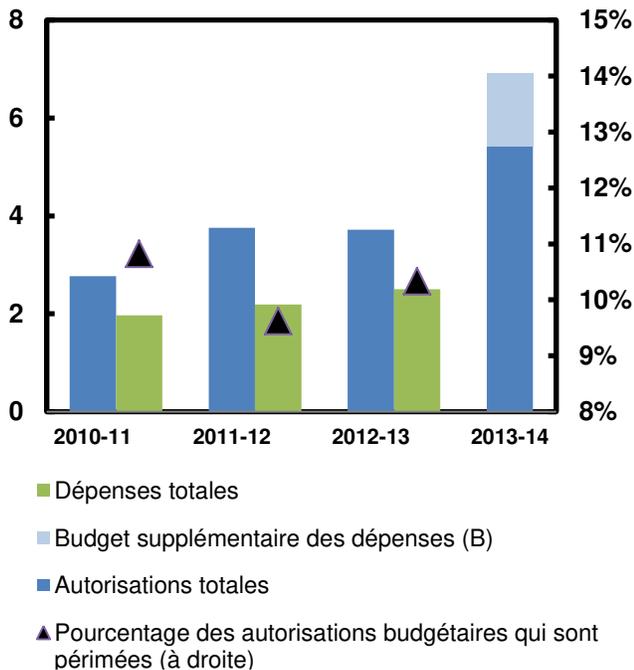
¹² AADNC, Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/2012-2013_DPR_1383160972538_fra.pdf, consulté en novembre 2013.

Comme on l'a déjà fait remarquer, la hausse des autorisations budgétaires pour le report de budgets de fonctionnement s'explique par la péremption de montants plus élevés que prévu dans les budgets de fonctionnement des ministères et organismes au cours de 2012-2013.

Figure 3-4

SCT : Fonds pangouvernementaux et paiements en tant qu'employeur de la fonction publique

En milliards de \$ Part du total des autorisations budgétaires



Sources : Comptes publics du Canada de 2010-2011 à 2012-2013, Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014. Calculs du DPB.

Comme on l'a déjà dit, dans le cadre de ses négociations avec les syndicats, le gouvernement a éliminé les « indemnités de départ » qui étaient jusqu'ici versées aux fonctionnaires qui partent à la retraite ou remettent leur démission. Les fonctionnaires en poste n'accumuleront plus d'indemnités, mais on leur a donné le choix entre accepter le versement immédiat de la valeur accumulée ou repousser le versement jusqu'au moment de leur départ à la retraite ou de leur démission. Les montants versés reflètent le

niveau estimatif des versements supplémentaires dans le premier cas, et ils s'ajoutent aux quelque 2 milliards de dollars de paiements déjà faits. Le gouvernement estime que cette initiative lui permettra de réaliser des économies permanentes d'environ 500 millions de dollars par année¹³.

Malgré la hausse proposée des autorisations budgétaires pour absorber des coûts liés à la rémunération, les dépenses au titre du personnel continuent de diminuer comme prévu au cours de l'exercice à cause de l'élimination de 16 000 postes dans la fonction publique en 2012-2013 par rapport à l'exercice précédent (figure 3-5).

¹³ <http://actionplan.gc.ca/fr/initiative/remuneration-secteur-public>, consulté en novembre 2013.

4. Conclusion

Les parlementaires pourraient souhaiter obtenir plus d'information sur les postes du plan des dépenses du gouvernement qui présentent les plus grandes variations en valeur ou en pourcentage.

Le gouvernement a été incapable de dépenser environ 10 milliards de dollars des autorisations budgétaires accordées par le Parlement au cours de chacun des trois derniers exercices. Les parlementaires souhaiteront donc peut-être demander pourquoi les fonds non dépensés demeurent si élevés, quelles mesures les ministères et organismes prendront pour faire en sorte que les dépenses ordonnées par le Parlement se fassent et si la totalité des 5,4 milliards de dollars demandés dans le Budget supplémentaire des dépenses est vraiment nécessaire.

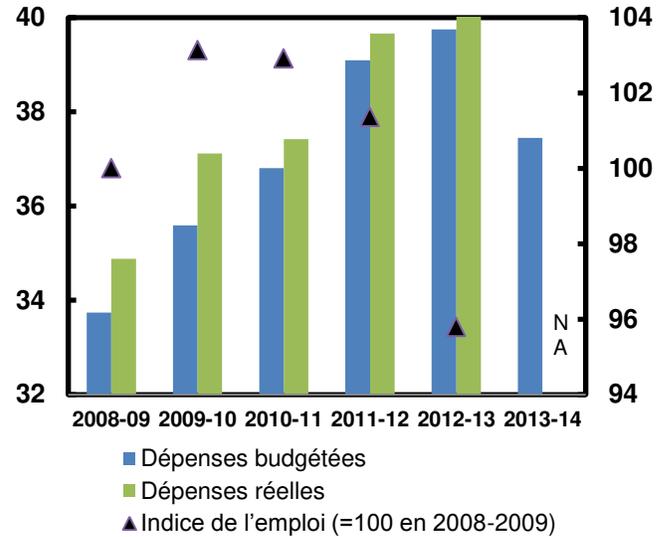
La Base de données de suivi intégré a été mise à jour à partir des données du Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014.

Figure 3-5

Dépenses en personnel

En milliards de \$

Indice de l'emploi



Sources : Comptes publics du Canada de 2010-2011 à 2012-2013, Budget supplémentaire des dépenses (B) 2013-2014. Calculs du DPB.