

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET



OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Budget supplémentaire des dépenses (C) 2014-2015

Ottawa, Canada
Le 26 février 2015
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, sur le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que sur les tendances de l'économie nationale et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le lecteur trouvera dans le présent document une analyse détaillée du cinquième et dernier projet de loi de crédits du gouvernement pour l'exercice 2014-2015.

Produit par : Negash Haile et Jason Jacques

* Pour plus de renseignements, communiquer avec Mostafa Askari (mostafa.askari@parl.gc.ca).

En bref

- Le gouvernement du Canada (gouvernement) demande aux parlementaires un nouveau financement de 1,8 milliard de dollars pour exécuter le plan de dépenses présenté dans le budget de 2014. Cette augmentation est toutefois compensée en partie par une révision à la baisse, de l'ordre de 1,3 milliard de dollars, des dépenses prévues dans d'autres programmes législatifs. L'augmentation nette sera donc de 0,5 milliard de dollars.
- Les fonds demandés dans ce budget supplémentaire des dépenses sont conformes à la composition des budgets des exercices précédents : les augmentations de fin d'exercice proposées des charges de programmes directes sont compensées par la diminution des dépenses à consacrer aux grands transferts et aux frais d'intérêts de la dette.
- Outre les nouvelles dépenses budgétaires, ce budget supplémentaire propose aussi de nouvelles dépenses « non budgétaires » de 246 millions de dollars, principalement sous forme de prêts à des tiers. Les dépenses « non budgétaires » ont explosé ces cinq dernières années, surtout en raison de la réponse fédérale à la crise financière mondiale de 2008.
- Les « affaires gouvernementales » recevraient la plus forte augmentation d'argent neuf, notamment parce que 646 millions de dollars supplémentaires seraient accordés au programme *Fonds pangouvernementaux et paiements en tant qu'employeur de la fonction publique* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce programme régit l'administration du système de rémunération et d'avantages sociaux du gouvernement du Canada.

1 Le gouvernement a besoin des budgets supplémentaires des dépenses pour exécuter le budget

Chaque année, le Parlement approuve la stratégie budgétaire et économique du gouvernement, telle qu'elle est énoncée dans le budget. Le gouvernement doit ensuite faire approuver par le Parlement les sommes nécessaires à la mise en œuvre du budget. Cette approbation peut être accordée de deux façons :

a) **Par autorisation législative permanente**, c'est-à-dire une loi permanente qui permet aux ministères et aux organismes fédéraux de dépenser des fonds pour les fins prévues, selon les besoins. C'est de cette façon que sont approuvés par exemple les coûts de la Sécurité de la vieillesse et les frais d'intérêts de la dette publique. En 2014-2015, plus de 60 % des dépenses budgétaires prévues sont autorisées au moyen d'une loi permanente.

b) **Par crédits approuvés pour une période déterminée**; le Parlement approuve chaque année ces crédits pour les budgets de fonctionnement, les budgets d'immobilisations et les paiements de transfert des ministères et des organismes. Sauf certaines exceptions (par exemple Parcs Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence du revenu du Canada), l'autorisation légale de dépenser ces fonds arrive à échéance à la fin de l'exercice (le 31 mars). En 2014-2015, un peu moins de 40 % des dépenses budgétaires prévues du gouvernement seront autorisées au moyen de ce mécanisme¹.

¹ Les crédits « votés » qui ne sont pas dépensés à la fin de l'exercice servent à réduire le déficit (ou à augmenter l'excédent) et réduisent automatiquement la dette publique.

Habituellement, le gouvernement dépose au Parlement cinq projets de loi de crédits par année pour obtenir les autorisations de dépenser annuelles. Les deux premiers – les plus importants – correspondent au budget principal des dépenses du gouvernement, qui couvre quelque 95 % de l'ensemble des dépenses de l'exercice. Les trois autres projets de loi de crédits correspondent aux budgets supplémentaires des dépenses, que le gouvernement dépose au Parlement pour faire approuver les dépenses à consacrer aux initiatives « qui n'étaient pas suffisamment étoffées au moment du dépôt du budget principal des dépenses ou encore qui ont été peaufinées par la suite² ».

Opérations non budgétaires

Outre les dépenses à proprement parler, les budgets supplémentaires du gouvernement présentent aussi en détail les opérations « non budgétaires ». Il s'agit de prêts et d'investissements qui sont portés aux états financiers du gouvernement du Canada en tant qu'éléments d'actif compensatoires. Les prêts aux Premières Nations ou les avances aux organisations internationales, comme le Fonds monétaire international, sont des exemples d'opérations non budgétaires.

Contrairement aux autorisations budgétaires, les autorisations de dépenses non budgétaires ne prennent généralement pas fin au terme de l'exercice. En effet, le Parlement accorde son consentement à l'opération elle-même, dont le remboursement s'échelonne habituellement sur plus d'un exercice – sans que les modalités ne soient nécessairement précisées.

Les opérations non budgétaires ont explosé ces cinq dernières années, en raison de la réponse du gouvernement du Canada à la

crise financière mondiale de 2008 (encadré 1-1).

Encadré 1-1

Opérations non budgétaires

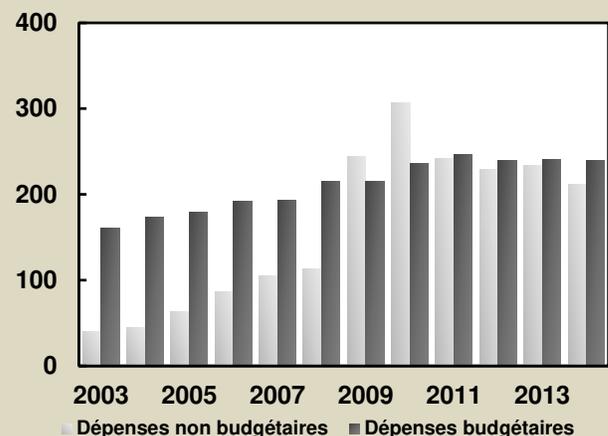
Selon les Comptes publics du Canada, la valeur des autorisations de dépenses non budgétaires est passée de 39,7 milliards de dollars en 2002-2003 à 211,5 milliards de dollars en 2013-2014.

De 2002-2003 à 2007-2008, les opérations non budgétaires étaient beaucoup moins importantes que les dépenses budgétaires annuelles – même si leur taux de croissance était supérieur. Mais en 2008-2009, les dépenses non budgétaires ont plus que doublé – elles ont atteint 244,1 milliards de dollars – parce que le gouvernement fédéral, en réponse à la crise financière mondiale de 2008, a accru son aide financière remboursable et acheté directement des actifs financiers.

Après avoir atteint un sommet de plus de 306 milliards de dollars en 2009-2010, l'ampleur des prêts et autres autorisations « non budgétaires » a diminué. Selon les budgets (principal et supplémentaires) des dépenses de 2014-2015, les opérations non budgétaires devraient chuter de 9,7 milliards de dollars cet exercice financier.

L'explosion des opérations non budgétaires

En milliards de dollars



Sources : Directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

² Depuis le renouvellement du Système de gestion des dépenses du gouvernement en 2007, le Parlement est appelé à voter un budget supplémentaire des dépenses pour chacune des trois périodes de crédits prenant fin le 23 juin, le 10 décembre et le 26 mars. Le Budget supplémentaire des dépenses (C) correspond à la troisième et dernière période de crédits. [Budget supplémentaire des dépenses \(C\) 2014-2015](#), consulté en février 2015.

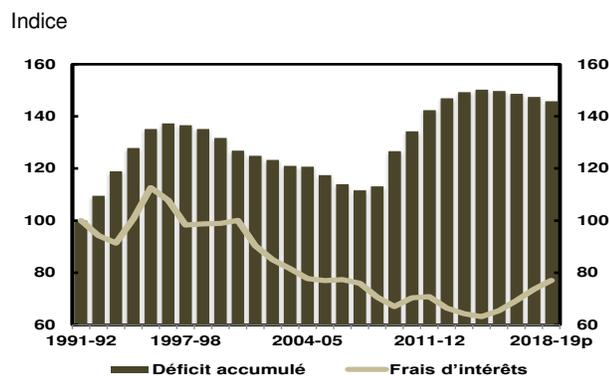
2 La baisse des frais d'intérêt de la dette allège le Budget supplémentaire des dépenses (C)

La stratégie budgétaire à moyen terme du gouvernement, qui consiste à tempérer la croissance des dépenses et à générer un excédent budgétaire, se fonde sur la réduction des charges de programmes directes (CPD), c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement et du coût des programmes de subventions et contributions.

Cette stratégie intentionnelle se conjugue à la faiblesse des taux d'intérêt mondiaux, qui a permis aux frais d'intérêts de la dette de diminuer ces cinq dernières années, et ce, alors que la dette fédérale n'a jamais été aussi élevée (figure 2-1). L'effet n'est pas négligeable : le budget de 2010 prévoyait que les frais d'intérêts de la dette seraient de 40,6 milliards de dollars en 2014-2015, alors que, selon la Mise à jour des projections économiques et budgétaires de 2014, ils seront de 12,9 milliards de dollars plus bas³.

Figure 2-1

La chute des taux d'intérêt mondiaux donne une marge de manœuvre financière



Sources : Tableaux de référence financiers; Mise à jour économique et financière de 2014.

Nota : Projections à partir de 2014-2015.

³ La faiblesse des frais d'intérêts de la dette reflète aussi, en partie, celle des déficits plus bas que prévu pendant cette période de cinq ans. [Budget de 2010](#); [Mise à jour des projections économiques et budgétaires 2014](#), consultés en février 2015.

C'est dans ce contexte que le Parlement, dans le budget supplémentaire (C), est invité à autoriser de nouvelles dépenses de 1,8 milliard de dollars, lesquelles sont partiellement compensées par la révision à la baisse – de l'ordre de 1,3 milliard de dollars – des dépenses législatives estimées. Cette réduction est attribuable à hauteur de 1,1 milliard de dollars à la baisse des frais d'intérêts de la dette nationale (figure 2-2)⁴.

Figure 2-2

Budget supplémentaire des dépenses (C)

Milliards de dollars

	Budgétaires	Non budgétaires
Votées	1,783 \$	-
Législatives	-1,288 \$	0,246 \$
Total	0,495 \$	0,246 \$

Source : Budget supplémentaire des dépenses (C) 2014-2015.

Globalement, les modifications proposées porteraient le total des autorisations budgétaires de 2014-2015 à environ 242,1 milliards de dollars, ce qui est de 1,3 % supérieur au total des autorisations budgétaires accordées pour l'exercice précédent⁵.

Malgré l'augmentation de 246 millions de dollars proposée au titre des autorisations non budgétaires, le gouvernement estime que, globalement, ces autorisations chuteront de 9,7 milliards de dollars en 2014-2015.

Environ 60 % du nouveau financement (c.-à-d. des autorisations budgétaires) demandé serait consacré à l'augmentation des dépenses de fonctionnement des ministères et organismes (figure 2-3). Un peu plus de 30 % serait

⁴ Comme on l'a vu ci-dessus, les dépenses « législatives » sont approuvées préalablement par le Parlement, en vertu de la législation; on ne demande donc pas aux parlementaires d'approuver les révisions de ces dépenses.

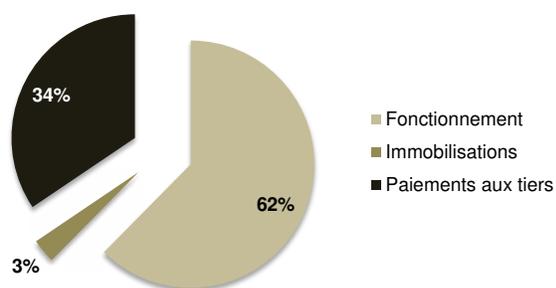
⁵ Autorisations budgétaires des budgets principal et supplémentaires des dépenses de 2013-2014, moins les charges de l'assurance-emploi, désormais exclues du plan des dépenses du gouvernement.

transféré par le gouvernement à des tiers, comme des organismes privés, les autres ordres de gouvernement ou des particuliers. Le reste serait investi dans les immobilisations du gouvernement du Canada.

Figure 2-3

Comment le gouvernement entend dépenser les fonds du Budget supplémentaire des dépenses (C)

% des autorisations budgétaires totales



Sources : Directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Nota : Ces chiffres ne tiennent pas compte de la révision à la baisse des frais d'intérêts estimés de la dette.

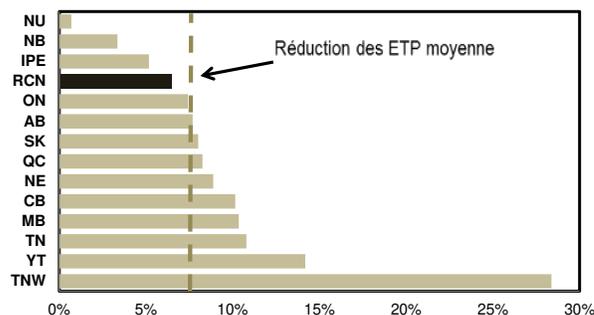
Plus des trois quarts des nouvelles dépenses de fonctionnement seraient consacrées aux frais de personnel (754 millions de dollars), qui devraient se chiffrer à 39,5 milliards de dollars en 2014-2015; c'est une très légère augmentation (+0,3 %) par rapport à l'exercice précédent.

L'augmentation des salaires et avantages sociaux totaux des employés fédéraux est attribuable à des facteurs ponctuels et non récurrents (voir la section suivante). Comme des rapports antérieurs du DPB l'ont signalé, les frais de personnel totaux ont chuté depuis le sommet de 2012-2013, 20 954 postes ayant été supprimés de la fonction publique fédérale depuis le 31 mars 2012.

Comme l'illustre la figure 2-4, les réductions de personnel ces deux dernières années ont eu un impact disproportionné chez les employés à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Ainsi, alors que la réduction d'emploi globale a été de 7,5 % à la grandeur de la fonction publique fédérale, elle n'a été que de 6,5 % dans la région de la capitale nationale (RCN). Dans l'ensemble, près des deux tiers des éliminations de postes se sont produites à l'extérieur de la RCN. Les effectifs de cette région représentent maintenant plus de 42 % de l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Figure 2-4

Ottawa échappe davantage au couperet que le reste du pays



Sources : Directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

3 Des priorités des « affaires gouvernementales » recevront la majeure partie des fonds

La majeure partie des nouvelles dépenses serait consacrée aux « affaires gouvernementales » (782 millions de dollars); les « affaires internationales » (441 millions de dollars) et les « affaires sociales » (136 millions de dollars) arrivent derrière. En raison principalement de la révision à la baisse des frais d'intérêts estimés de la dette, les dépenses consacrées aux « affaires économiques » baisseraient de 864 millions de dollars (figure 3-1; encadré 3-2)⁶.

⁶ [Cadre pangouvernemental du Secrétariat du Conseil du Trésor](#), consulté en février 2015.

Figure 3-1

Le part la plus importante des nouveaux fonds ira aux affaires gouvernementales et au régime de rémunération des employés

Catégories thématiques de dépenses	Million de dollars	% du Budget supplémentaire des dépenses (C)	Montants révisés Budget supp. des dép. (C)	% de changement
Affaires économiques	-864 \$	-175%	161,318 \$	-1%
Une croissance économique forte	-876 \$	-177%	102,733 \$	-1%
La sécurité du revenu et l'emploi pour les Canadiens	-367 \$	-74%	48,870 \$	-1%
Une économie axée sur l'innovation et le savoir	349 \$	71%	6,523 \$	5%
Un environnement propre et sain	12 \$	2%	2,649 \$	0%
Un marché équitable et sécurisé	17 \$	4%	542 \$	3%
Affaires sociales	136 \$	28%	48,318 \$	0%
Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale	24 \$	5%	11,215 \$	0%
Un Canada sécuritaires et sécurisées	27 \$	6%	28,426 \$	0%
Des Canadiens en santé	78 \$	16%	6,737 \$	1%
Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques	7 \$	1%	1,940 \$	0%
Affaires internationales	441 \$	89%	7,370 \$	6%
La réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement international durable	115 \$	23%	3,334 \$	3%
Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international	320 \$	65%	3,776 \$	8%
Un Canada prospère grâce au commerce international	6 \$	1%	260 \$	2%
Affaires gouvernementales	782 \$	158%	24,233 \$	3%
Des activités gouvernementales bien gérées et efficaces	755 \$	153%	22,205 \$	3%
Un gouvernement fédéral transparent, responsable et sensible aux besoins des Canadiens	11 \$	2%	1,207 \$	1%
Des institutions démocratiques fortes et indépendantes	16 \$	3%	820 \$	2%

Nota : Les catégories de dépenses excluent le Compte de l'assurance-emploi, puisque le gouvernement le soustrait du « cadre pangouvernemental ». Quant au programme *Paiements de transfert et impôt* de Finances Canada, on présume qu'il relève de l'objectif « Une croissance économique forte », sous « **Affaires économiques** ». Les montants et les pourcentages de changement totaux ne tiennent pas compte des transferts à même les crédits centraux du Conseil du Trésor ni des transferts entre exercices apportés aux autorisations budgétaires de trois entités fédérales à crédits pluriannuels, puisque le gouvernement ne ventile pas ces données selon les activités de programme.

Encadré 3-2**Les dépenses du gouvernement sous l'angle des politiques**

Le cadre pangouvernemental du gouvernement répartit toutes les dépenses fédérales entre quatre catégories thématiques :

- les affaires économiques
- les affaires sociales
- les affaires internationales
- les affaires gouvernementales

Ces catégories sont à leur tour associées à 15 « secteurs de résultats », ou objectifs principaux. Par exemple, les « affaires sociales » ont quatre secteurs de résultats : *Des Canadiens en santé*; *Un Canada sécuritaire et sécurisé*; *Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale* et *Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques*⁷.

En analysant les dépenses des ministères et des organismes sous l'angle des catégories thématiques, on peut dégager plus clairement les priorités et les attentes du gouvernement.

Une grande partie de l'augmentation des dépenses sous la catégorie « affaires gouvernementales » est attribuable à la croissance (646 millions de dollars, +8,9 %) du coût du programme *Fonds pangouvernementaux et paiements en tant qu'employeur de la fonction publique* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon le Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015 du Ministère, ce programme permet au Conseil du Trésor de « remplir certaines fonctions en tant qu'employeur de l'administration publique centrale, y compris celles prévues aux termes des régimes de pension et d'avantages sociaux de la fonction publique⁸ ».

⁷ [Cadre pangouvernemental du Secrétariat du Conseil du Trésor](#), consulté en février 2015.

⁸ [Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015 du Secrétariat du Conseil du Trésor](#), consulté en février 2015.

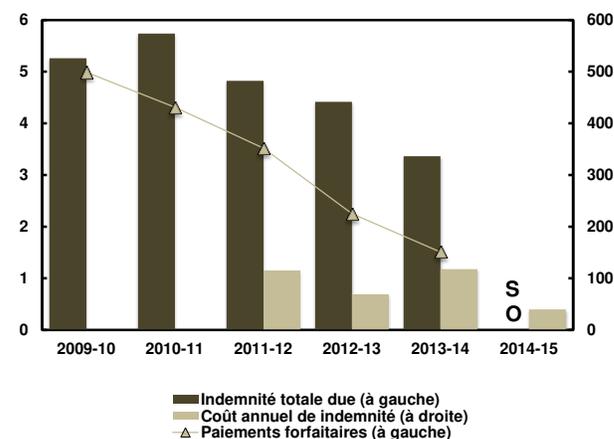
L'augmentation proposée du financement est attribuée à trois facteurs : le remboursement aux ministères et aux organismes de l'indemnité de départ volontaire versée aux employés (400 millions de dollars); la demande plus élevée que prévu de prestations d'invalidité à long terme pour anciens combattants (196 millions de dollars); l'amélioration des prestations du Régime de soins de santé de la fonction publique (50 millions de dollars).

Depuis 2010, le gouvernement s'efforce d'éliminer l'indemnité de départ volontaire, égale à une semaine de salaire par année de service, versée aux employés fédéraux qui quittaient volontairement leur emploi.

En 2009-2010, les Comptes publics du Canada indiquaient que cette indemnité avait un coût annuel de près de 500 millions de dollars (figure 3-3). Éliminée graduellement des conventions collectives, elle n'a coûté que 151 millions de dollars en 2013-2014.

Figure 3-3**L'élimination des avantages permet des économies**

En milliards de dollars En millions de dollars



Sources : Directeur parlementaire du budget, gouvernement du Canada.

Les « affaires internationales » forment le deuxième secteur où les dépenses augmenteront le plus selon le Budget

supplémentaire des dépenses (C). Plus des deux tiers de cette augmentation est attribuable au résultat *Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international* (320 millions de dollars, +8 %).

Les fonds supplémentaires proposés auraient pour principal bénéficiaire le programme *Diplomatie et défense des intérêts* du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (152 millions de dollars, +16 %), et particulièrement le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR). Ce groupe vise à :

- « fournir l'agilité nécessaire en matière de leadership et [...] des interventions rapides et coordonnées face à des crises internationales;
- « mettre à exécution des programmes efficaces à l'appui de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix, du maintien de la paix et des opérations de paix;
- « servir de centre d'excellence en matière de politiques en ce qui concerne les États fragiles et les opérations de paix;
- « servir de mécanisme par lequel le gouvernement du Canada peut intervenir en situation de crise⁹ ».

Malgré l'augmentation proposée dans ce budget des dépenses, le financement du programme *Diplomatie et défense des intérêts* a en fait diminué ces dernières années : il est passé de 1,27 milliard de dollars en 2010-2011 à 1,11 milliard de dollars en 2014-2015 (figure 3-4). Dans son Rapport sur les plans et les priorités, le Ministère projette que cette baisse se poursuivra, et que les dépenses dans ce programme ne seront plus que de 941 millions de dollars en 2016-2017 (baisse de 174 millions de dollars, ou -16 %) ¹⁰.

⁹ [Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement \(« À propos du GTSR »\)](#), consulté en février 2015.

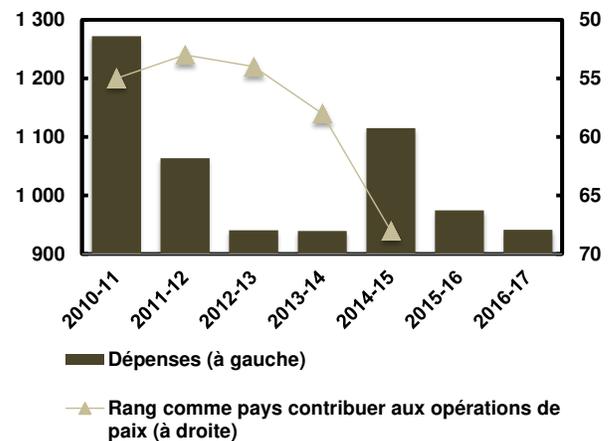
¹⁰ [Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015 du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement](#), consulté en février 2015.

Ce programme reflète aussi l'évolution des priorités du gouvernement en matière de financement des opérations internationales. Selon les Nations Unies, le Canada arrivait en 2010 au 55^e rang des pays contributeurs en soldats pour les opérations de maintien de la paix. En 2014, il n'occupait plus que le 68^e rang¹¹.

Figure 3-4

Diplomatie canadienne : baisse du financement, changement des priorités

En millions de dollars Rang du Canada – opérations de paix



Sources : Directeur parlementaire du budget, gouvernement du Canada, Nations Unies.

Nota : Les données pour 2010-2011 à 2013-2014 sont des dépenses réelles; celles de 2014-2015 représentent la somme des budgets principal et supplémentaires; et celles de 2015-2016 et au-delà sont tirées des Rapports sur les plans et les priorités.

Le dernier secteur où on constate une augmentation importante des dépenses est celui des « affaires économiques » (baisse de 864 millions de dollars, ou -1 %). La diminution susmentionnée des frais d'intérêts estimés de la dette, comptabilisée sous le thème *Une croissance économique forte*, se conjugue à deux autres modifications importantes aux rubriques *La sécurité du revenu et l'emploi pour les Canadiens* (baisse de 367 millions de dollars, ou -1 %) et *Une économie axée sur*

¹¹ [United Nations Peacekeeping Statistics](#), consulté en février 2015.

l'innovation et le savoir (augmentation de 349 millions de dollars, ou +5 %).

Ces deux modifications concernent des programmes administrés par Emploi et Développement social Canada (EDSC).

Dans le cas du premier programme, la réduction découle principalement de la révision à la baisse du coût estimé des prestations aux personnes âgées (Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et allocation au conjoint). Ces prestations, versées dans le cadre du programme *Sécurité du revenu* d'EDSC, devraient être de 425 millions de dollars plus basses en 2014-2015, pour se situer à 43,8 milliards de dollars (soit -1 %) ¹².

Mais malgré cette révision, les prestations aux aînés demeureront la plus grande dépense du budget fédéral : elles se chiffreront à plus de 50 milliards de dollars d'ici 2017-2018 (figure 3-5). Cette hausse s'explique par le vieillissement de la population et l'indexation des prestations sur l'inflation.

La deuxième modification touche surtout au programme *Apprentissage* d'EDSC (augmentation de 351 millions de dollars, ou 16 %). Ce programme fournit soutien financier et information afin d'aider les Canadiens à faire des études post-secondaires et à s'adapter à l'évolution du marché du travail ¹³.

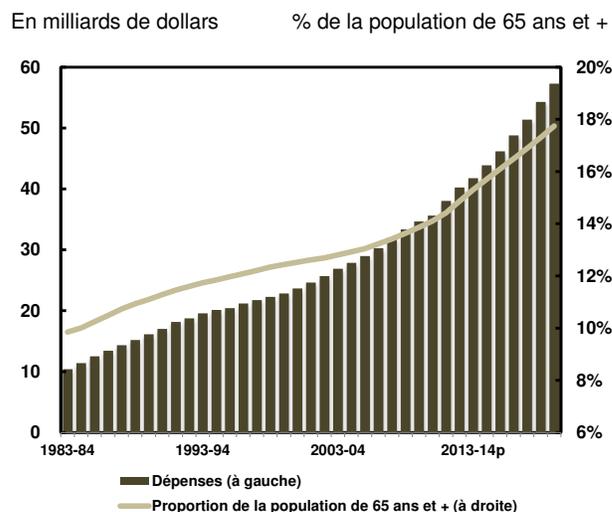
La majeure partie du nouveau financement servira à la radiation de dettes relatives aux prêts étudiants (295 millions de dollars). Depuis 2011-2012, si on compte ce montant, les radiations de dettes demandées ont coûté 838 millions de dollars.

Selon le Rapport actuariel sur le Programme canadien de prêts aux étudiants du Bureau du surintendant des institutions financières, la provision pour les prêts étudiants

irrécouvrables sera de plus de 3,5 milliards de dollars d'ici 2019-2020 (figure 3-6) ¹⁴. Parallèlement, les radiations de prêts étudiants devraient elles aussi grimper et atteindre presque 250 millions de dollars par année d'ici 2019-2020.

Figure 3-5

Le vieillissement de la population explique l'accroissement prévu des prestations fédérales aux aînés



Sources : Directeur parlementaire du budget, gouvernement du Canada.

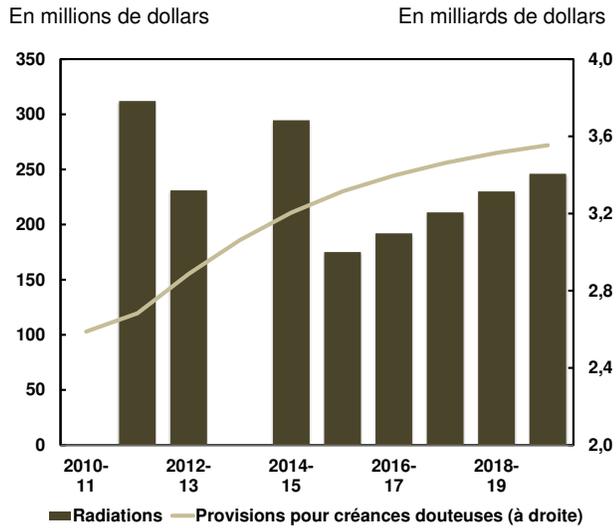
¹² La baisse influence les dépenses projetées mais pas les bénéfices payés.

¹³ [Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015 d'Emploi et Développement social Canada](#), consulté en février 2015.

¹⁴ [Rapport actuariel sur le Programme canadien de prêts aux étudiants 2011](#), consulté en février 2015.

Figure 3-6

Provision pour dettes étudiantes



Sources : Directeur parlementaire du budget, gouvernement du Canada.