

11 février 2020



CONSIDÉRATIONS RELATIVES À L'EXAMEN DE 2020 DES DÉPENSES PUBLIQUES ET FISCALES



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

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

L'objet de ce rapport est de présenter un aperçu préliminaire de la façon dont le DPB compte assurer le suivi des mesures annoncées par le gouvernement pour réaliser des économies annuelles de 1,5 milliard de dollars à compter de 2020-2021.

Analyste principal :

Jason Stanton, analyste financier

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur général, Analyse budgétaire et des coûts

Nancy Beauchamp, Carol Faucher, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous joindre à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

RP-1920-025-S_f

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	2
2. Examens des dépenses antérieurs	2
3. Examen actuel	3
3.1. Survol	3
3.2. Ampleur des économies	4
3.3. Dépenses publiques	4
3.4. Dépenses fiscales	7
4. Prochaines étapes	8
Notes	10

Résumé

Dans la *Mise à jour économique et budgétaire 2019*, le gouvernement a annoncé son intention de lancer la première phase d'un examen complet des dépenses publiques et fiscales. Selon ses calculs, cet examen permettra de réaliser des économies annuelles de 1,5 milliard de dollars à compter de 2020-2021. Cela dit, bon nombre des détails concernant la portée de l'examen et les critères d'évaluation, ainsi que la façon dont les économies seront réalisées, n'ont pas encore été annoncés.

Le DPB continuera de suivre la mise en œuvre de cet examen et de vérifier si le gouvernement réalise les économies prévues. Le DPB examinera les rapports ministériels pour s'assurer qu'ils fournissent des détails suffisants.

1. Introduction

Dans la *Mise à jour économique et budgétaire 2019*, le gouvernement a annoncé son intention de lancer « la première phase d'un examen complet de ses dépenses et de ses dépenses fiscales afin de s'assurer que les ressources sont réparties efficacement pour pouvoir continuer à investir dans les gens et maintenir une économie forte et en croissance¹ ». Selon ses calculs, cet examen permettra de réaliser des économies annuelles de 1,5 milliard de dollars à compter de 2020-2021.

L'objet de ce rapport est de donner un aperçu des examens des dépenses antérieurs au Canada, d'indiquer à quoi pourrait ressembler ce nouvel examen des dépenses publiques et fiscales, et de préciser comment le DPB continuera d'assurer le suivi de cette opération.

2. Examens des dépenses antérieurs

Le Canada a procédé à des examens des dépenses à trois reprises depuis le début des années 1990.

Le premier et le plus vaste était l'Examen des programmes prévu dans les budgets de 1995 et 1996. Il visait à rétablir l'équilibre budgétaire et à réduire la dette publique. Il s'appuyait sur six critères pour déterminer quels programmes pouvaient être ciblés et il visait tous les ministères et organismes, y compris les sociétés d'État.

De manière générale, l'Examen des programmes a produit les résultats escomptés, à savoir réduire les dépenses fédérales et, par conséquent, le déficit budgétaire. Grâce également à une croissance macroéconomique positive et à d'autres réformes, le gouvernement a renoué avec l'équilibre budgétaire en 1997-1998 et a affiché des excédents consécutifs jusqu'en 2007-2008².

La deuxième vague d'examens des dépenses, le processus d'examen stratégique, s'est amorcée en 2007. Ce processus coïncidait avec l'adoption par le gouvernement d'un nouveau Système de gestion des dépenses devant permettre une gestion améliorée des dépenses publiques³. Tous les ministères et organismes étaient tenus d'examiner les dépenses de programmes directes sur un cycle de quatre ans.

Le but premier de ce processus était de veiller à l'optimisation des ressources dans le cadre de programmes à la fois efficaces et efficients. Au cours de la

période d'examen de quatre ans, le gouvernement du Canada a dégagé des économies annuelles permanentes de 2,8 milliards de dollars⁴.

Le troisième et dernier examen des dépenses, l'Examen stratégique et fonctionnel, a été annoncé dans le budget de 2011. Contrairement à l'examen des dépenses précédent, celui-ci visait tous les ministères au cours de la même année et mettait l'accent sur l'assainissement des finances publiques. Il s'agissait essentiellement de réduire les coûts de fonctionnement, d'accroître la productivité, ainsi que d'examiner l'efficacité et l'utilité des programmes⁵.

Au total, l'Examen stratégique et fonctionnel portait sur des dépenses de programmes directes d'environ 75 milliards de dollars. Il a permis de réaliser des économies annuelles permanentes de 5,2 milliards de dollars dans le cadre du budget de 2012⁶.

3. Examen actuel

3.1. Survol

Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement a annoncé la première phase d'un examen complet des dépenses publiques et fiscales en vue de dégager des économies annuelles de 1,5 milliard de dollars à compter de 2020-2021.

Bon nombre des détails concernant la portée et l'envergure de cet examen complet n'ont pas encore été annoncés. Par exemple, on ignore :

- Combien d'entités seront visées par l'examen;
- Quels programmes et dépenses fiscales seront examinés;
- Si l'ensemble des dépenses seront examinées, ou surtout les dépenses de fonctionnement;
- Si les économies seront permanentes ou ponctuelles;
- Pendant combien de temps ces économies annuelles seront réalisées;
- Si les réductions auront une incidence sur les niveaux de service.

L'information connue étant limitée, les parlementaires voudront peut-être demander d'autres détails sur la portée de l'opération et les critères d'évaluation.

3.2. Ampleur des économies

Pour ce qui est de l'ampleur globale, les économies annuelles de 1,5 milliard de dollars sont inférieures au total des montants annuels atteints dans les trois examens des dépenses antérieurs. Par conséquent, en se fondant sur les examens antérieurs, le gouvernement devrait pouvoir dégager des économies annuelles de cet ordre à moyen terme.

Le DPB constate toutefois que le gouvernement a dit vouloir réaliser ces économies à compter de 2020-2021. Étant donné que bon nombre des détails de l'examen n'ont pas encore été annoncés, il pourrait être difficile de dégager des économies la première année. En outre, il sera peut-être plus difficile de réduire les dépenses fiscales la première année, car l'année d'imposition 2020 est déjà en cours.

3.3. Dépenses publiques

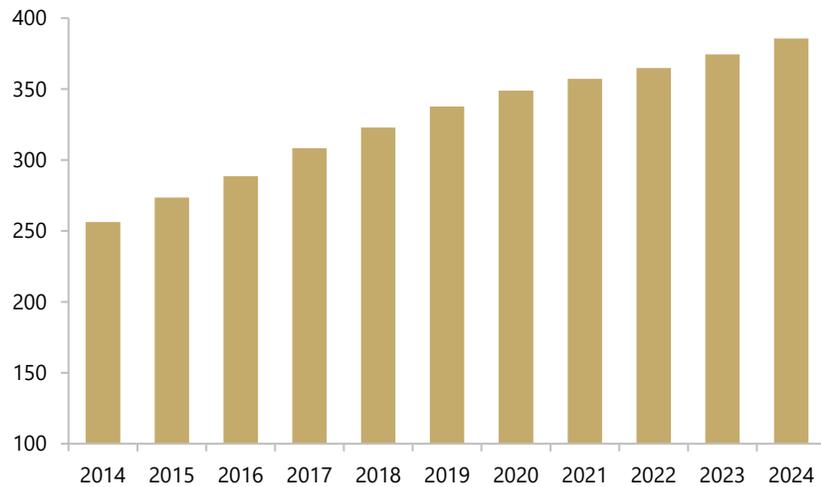
Afin de réaliser les économies annuelles de 1,5 milliard de dollars escomptées, le gouvernement a indiqué qu'il compte notamment examiner les dépenses publiques. Bon nombre des détails, dont la portée et l'envergure de cet examen, restent encore à préciser. Ainsi, on ignore s'il portera sur certains programmes ou catégories de dépenses, ou s'il visera l'ensemble des entités et des dépenses.

En réponse à une demande de renseignements, le ministère des Finances a précisé que, pour les besoins de la planification, les économies sont actuellement réparties à parts égales entre coûts de fonctionnement et recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers. Il ajoute cependant que cette répartition pourrait changer à la lumière des décisions du gouvernement et à mesure que le travail progressera.

Le total des dépenses de programmes est en constante augmentation depuis 10 ans. Il comprend à la fois les principaux transferts aux personnes et aux autres ordres de gouvernement, ainsi que toutes les dépenses de programmes directes. Le DPB s'attend à ce que cette croissance se poursuive à moyen terme (voir la figure 3-1).

Figure 3-1 Total des dépenses de programmes

En milliards de dollars



Sources : Comptes publics et *Perspectives économiques et financières – Novembre 2019* (DPB).

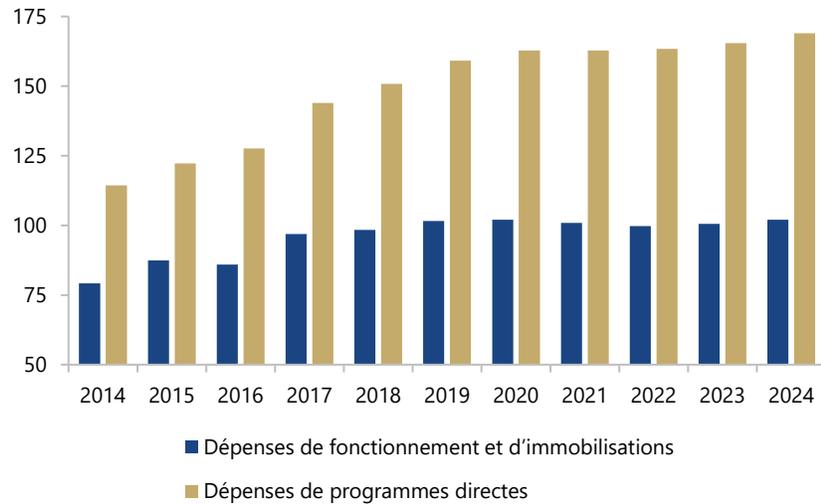
Notes : Ces données sont présentées par exercice financier, de sorte que 2014 désigne l'exercice 2014-2015. Les données antérieures à 2018-2019, cet exercice compris, sont des données réelles. Les données pour tous les exercices ultérieurs sont des projections du DPB.

Malgré la hausse constante du total des dépenses de programmes, on ne sait pas encore si le gouvernement ciblera tous les secteurs et, plus précisément, les principaux transferts aux personnes ou aux autres ordres de gouvernement. Les examens des dépenses antérieurs portaient en grande partie sur les dépenses de programmes directes et, en particulier, sur la réduction des dépenses de fonctionnement.

Comme le montre la figure 3-2, tant les dépenses de programmes directes (qui comprennent les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations, les autres paiements de transfert et la redevance sur les combustibles) que les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations sont en hausse depuis quelques années. Le DPB s'attend à ce que les dépenses dans ces deux catégories se stabilisent à moyen terme, ce qui signifie que les économies réalisées dans ces secteurs pourraient se traduire par une croissance négative.

Figure 3-2 Dépenses de programmes directes et dépenses de fonctionnement et d'immobilisations

En milliards de dollars



Sources : Comptes publics et *Perspectives économiques et financières – Novembre 2019* (DPB).

Notes : Ces données sont présentées par exercice financier, de sorte que 2014 désigne l'exercice 2014-2015. Les données antérieures à 2018-2019, cet exercice compris, sont des données réelles. Les données pour tous les exercices ultérieurs sont des projections du DPB.

Un autre facteur important à prendre en considération dans le cadre du processus d'examen est l'incidence des réductions de dépenses envisagées sur les niveaux de service à la population. Toute réduction des dépenses fédérales entraîne généralement une baisse quantitative ou qualitative des services publics, à moins que l'administration ne parvienne à réaliser des gains d'efficacité, c'est-à-dire à faire plus, ou autant, avec moins de ressources.

Étant donné que bon nombre des détails concernant l'ensemble du processus d'examen n'ont pas encore été arrêtés, les parlementaires pourraient vouloir continuer de demander au gouvernement de les tenir informés des modalités de l'examen et de l'incidence de celui-ci sur les services fournis aux Canadiens.

3.4. Dépenses fiscales

L'autre volet de la première phase de l'examen complet porte sur les dépenses fiscales.

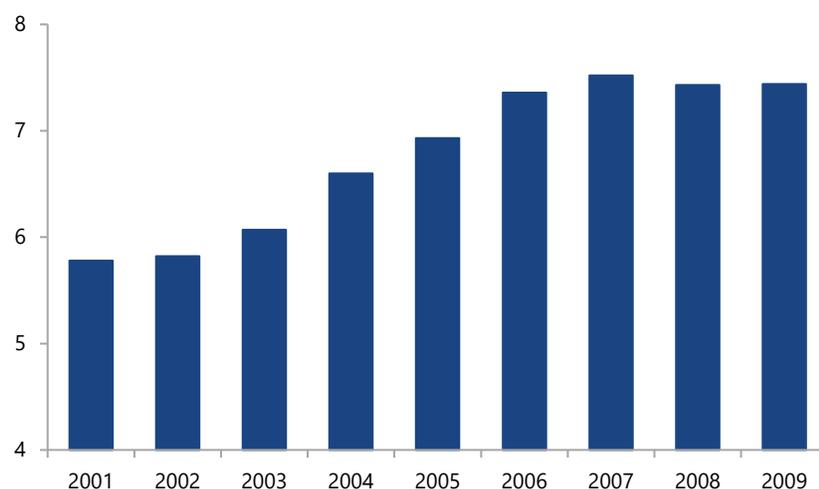
Comme l'explique le *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales* du ministère des Finances, les dépenses fiscales sont des mesures dont on considère qu'elles s'écartent du « régime fiscal de référence⁷ ». Le régime fiscal de référence ne comprend que les éléments les plus fondamentaux du régime fiscal.

Les dépenses fiscales fédérales sont conçues pour produire des résultats comparables à ceux des dépenses de programmes. Elles revêtent la forme d'une série de déductions, de crédits et d'élargissements des paramètres de mesures fiscales. La valeur des dépenses fiscales est calculée en estimant les recettes auxquelles renonce le gouvernement fédéral en prenant ces mesures. L'Allocation canadienne pour enfants et le Crédit d'impôt pour l'achat d'une première habitation constituent des exemples de dépenses fiscales fédérales.

En 2010, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié un rapport intitulé *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE* dans lequel elle déclare que le recours aux dépenses fiscales « se répand et croît⁸ » dans de nombreux pays. Les données fédérales confirment cette tendance au Canada, où la valeur totale des dépenses fiscales, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), est passée de 5,8 % en 2001 à 7,4 % en 2009 (figure 3-3)⁹.

Figure 3-3 Dépenses fiscales au Canada (en pourcentage du PIB)

Pourcentage du PIB



Source : *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, 2010.

Notes : Données fiscales publiées par le gouvernement du Canada. Les données à partir de 2005 étaient des projections du ministère des Finances Canada au moment du rapport.

Il convient de rappeler que les détails concernant la portée et l'envergure de la première phase de l'examen complet ne sont pas encore connus. Par conséquent, les parlementaires pourraient vouloir demander plus de précisions sur le nombre de mesures qui seront visées par l'examen des dépenses fiscales.

4. Prochaines étapes

Le DPB continuera de suivre le déroulement de l'examen complet et de se renseigner sur la manière dont le gouvernement croit pouvoir réaliser des économies annuelles de 1,5 milliard de dollars à compter de 2020-2021.

L'analyse du prochain budget permettra au DPB de déterminer si le gouvernement a fourni des détails suffisants sur la manière dont il compte réaliser ces économies annuelles et si celles-ci auront une incidence sur les niveaux de service. Il lui faudra notamment plus de précisions sur la portée et l'envergure du processus d'examen (c'est-à-dire les entités, programmes et dépenses fiscales visés par l'examen).

Pour vérifier si le gouvernement réalise les économies annuelles prévues, le DPB examinera les plans ministériels (PM), les rapports financiers trimestriels

(RFT) et les rapports sur les résultats ministériels (RRM) des entités visées par l'effort de réduction des coûts.

Le plan ministériel constitue le plan de dépenses annuel du ministère. Il présente les priorités, les résultats attendus et les ressources connexes requises pour les trois exercices suivants. Les entités et programmes visés par le plan d'économies annuelles devraient fournir des détails sur ses incidences dans leurs secteurs d'activité.

Le RFT renseigne en cours d'exercice sur les dépenses prévues et réelles, ainsi que sur tout changement ayant une incidence sur les résultats financiers, y compris le fonctionnement, le personnel et les programmes. Par conséquent, les entités devraient continuer de rendre compte de la mise en œuvre des mesures d'économie.

Le RRM « dresse un bilan du rendement réel obtenu par chaque ministère et organisme au cours du plus récent exercice terminé, au regard des plans, des priorités et des résultats attendus énoncés dans son propre PM. Le RRM informe les parlementaires et la population des résultats obtenus par les organismes gouvernementaux pour les Canadiens¹⁰. » Les entités devraient donc détailler l'incidence réelle des mesures d'économie et préciser si elles ont eu des répercussions sur les services à la population canadienne.

Notes

1. *Mise à jour économique et budgétaire 2019*, <https://www.budget.gc.ca/efu-meb/2019/docs/statement-enonce/efu-meb-2019-fra.pdf>
2. *OECD Journal on Budgeting*, volume 2015, numéro 3.
3. Examens stratégiques. Foire aux questions, <https://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-fra.asp>
4. Résultats de l'examen stratégique 2010, <https://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/res/res-2010-res-fra.asp>
5. *Examen stratégique et fonctionnel – Présentation du DPB au Comité exécutif de la Bibliothèque du Parlement*, http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/PBO_SoR_and_output_Feb2012_FR.pdf
6. *Le budget de 2012*. Annexe 1 : Gestion responsable des dépenses, <https://www.budget.gc.ca/2012/plan/anx1-fra.html>
7. *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2019*, https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/services/publications/depenses-fiscales/2019/partie-1.html#_Toc3270419
8. *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2010.
9. Les éléments cités pour mémoire ne sont pas inclus puisqu'ils ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales.
10. Plans ministériels, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/rapports-plans-priorites.html>