OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Budget supplémentaire des dépenses (C) 2013-2014

Ottawa, Canada
Le 24 février 2014
www.pbo-dpb.gc.ca

Points saillants

- Le Budget supplémentaire des dépenses (C) 2013-2014 propose d'ajouter des autorisations budgétaires de 0,4 milliard de dollars pour les sept dernières semaines de l'exercice, qui prend fin le 31 mars 2014. Cette augmentation proposée étant compensée par les révisions apportées aux autres estimations budgétaires, on obtient une légère diminution nette des dépenses prévues jusqu'à la fin de 2013-2014.
    - Les autorisations budgétaires prévues totaliseraient 259,9 milliards de dollars pour l'exercice actuel, soit 0,3 % de plus que l'exercice précédent.
- Plus des trois quarts des nouvelles autorisations budgétaires sont destinées à de nouvelles dépenses de programme (p. ex. coûts d'aménagement des locaux de travail des fonctionnaires). Ces dépenses sont compensées par des réductions au titre de programmes à autorisation législative permanente, comme les paiements dans le cadre de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux et le service de la dette publique.
- Les réductions proposées aux dépenses prévues découlent des initiatives d'austérité actuellement en cours, et aussi du report de certaines priorités du gouvernement. Ainsi, des sommes prévues – plus de 37 millions de dollars pour le nettoyage de sites contaminés, 33 millions de dollars pour la construction d'écoles destinées aux Premières Nations et 32 millions de dollars pour la navigabilité des navires de la Garde côtière – seront dépensées non pas pendant l'exercice en cours, comme l'avait prévu et approuvé le Parlement, mais au cours d'un exercice ultérieur.
    - Les parlementaires voudront peut-être demander au gouvernement pourquoi il n'a pas été en mesure de remplir ses engagements de dépenses pour l'exercice en cours, et quand il entend procéder aux investissements reportés.

Produit par Jason Jacques, Duncan MacDonald et Trevor Shaw*

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

1. Objet

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 Budgets de dépenses et souligne les rajustements proposés qui nécessitent une analyse plus poussée, dont les suivants :

i. Les changements proposés aux programmes qui ont d'importantes répercussions sur le solde budgétaire fédéral;

ii. Les changements proposés aux programmes qui représentent un écart marqué par rapport au statu quo.

Le DPB analyse les autorisations sous l'angle des programmes, ce qui apporte un éclairage prisé des parlementaires. Le Parlement continuera toutefois de procéder aux affectations uniquement en fonction des intrants (dépenses de fonctionnement/en capital).

2. Budget supplémentaire des dépenses (C)

Dans le Budget supplémentaire des dépenses (C), il est proposé d'ajouter des autorisations budgétaires d'environ 358 millions de dollars au plan des dépenses du gouvernement. Cette augmentation étant compensée par la réduction des dépenses budgétaires législatives prévues (374 millions de dollars), il en résulterait une légère diminution des autorisations budgétaires prévues par rapport au Budget supplémentaire des dépenses (B) (figure 2-1).

Dans l'ensemble, les changements proposés porteraient à environ 259,9 milliards de dollars les autorisations budgétaires totales pour 2013-2014, ce qui est de 0,3 % supérieur aux chiffres de l'an dernier.

Cette légère croissance des autorisations budgétaires totales est conforme au budget de 2014, qui projetait une lente augmentation des dépenses fédérales par suite des mesures d'austérité fédérales.

Figure 2-1

Budget supplémentaire des dépenses (C) : *Autorisations budgétaires*

Millions de dollars

Votées	**358**
Législatives	**374**
Variation nette	**-16**

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

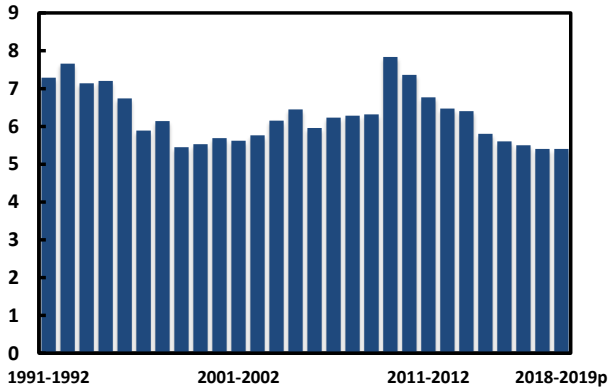
Sous l'influence de l'austérité voulue par le gouvernement pour les charges de programmes directes (CPD), la majeure partie des nouvelles autorisations budgétaires proposées ont pour source le transfert de fonds ou le report d'autres CPD. Exprimées comme pourcentage de l'économie canadienne, ces charges chuteront d'ici 2017-2018 à un niveau jamais vu depuis une génération (figure 2-2).

[1] http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-1/TexteComplet.html?term=79.2, consulté en février 2014.

Figure 2-2

Charges de programmes directes

% de l'économie canadienne



Sources : Tableaux de référence financiers; Budget de 2014.
Nota : Les chiffres à compter de 2013-2014 sont des projections.

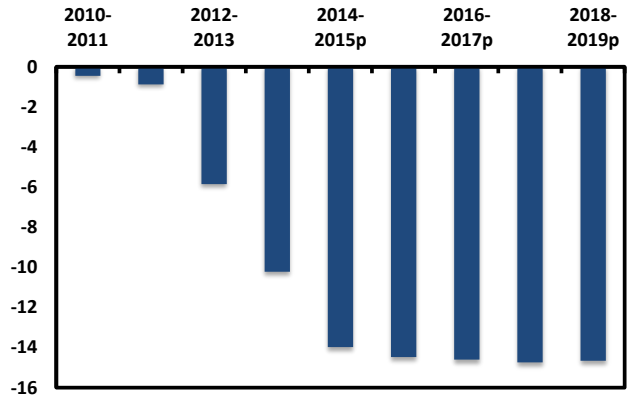
Le budget de 2014 prévoit par ailleurs la réaffectation de fonds (300 millions de dollars sur deux ans) et la remise à une date ultérieure de dépenses au titre de la défense nationale (3,1 milliards de dollars sur cinq ans), mais il ne précise pas quels programmes feront l'objet des compressions, ni quelles acquisitions seront reportées à moyen terme[2].

Le gouvernement a mis à exécution son projet de réduire la taille du secteur public au moyen de cinq vagues de compressions successives, qui ont débuté par le budget de 2010. Comme l'illustre la figure 2-3, la restriction cumulative des dépenses engagées depuis 2009-2010 se soldera par une réduction des CPD prévues de l'ordre de 10,2 milliards dès le présent exercice (2013-2014), et de près de 14,0 milliards de dollars l'exercice prochain (s'ajouteront donc des compressions de 3,8 milliards de dollars).

Figure 2-3

Impact cumulatif de la restriction des dépenses

Milliards de dollars



Source : Budget de 2014.
Nota : Les chiffres à compter de 2013-2014 sont des projections.

Le Budget supplémentaire des dépenses (C) propose des augmentations dans deux domaines visés par les mesures de restriction (les coûts relatifs au *personnel* et aux *services professionnels*), mais les dépenses totales dans ces catégories devraient, dans l'ensemble, reculer par rapport à l'exercice précédent.

En 2013-2014, les coûts relatifs au *personnel* devraient chuter de 0,9 % par rapport à 2012-2013 (figure 2-4). Cette réduction des dépenses ne correspond pas à celle de la taille du personnel, qui se chiffre à 5,5 % en 2012-2013 (plus de 15 000 postes ont été abolis; le gouvernement n'a pas encore rendu publics les chiffres pour l'exercice en cours).[3] L'écart est attribuable aux indemnités de départ versées aux employés licenciés, ainsi qu'à l'élimination de l'indemnité de départ volontaire.

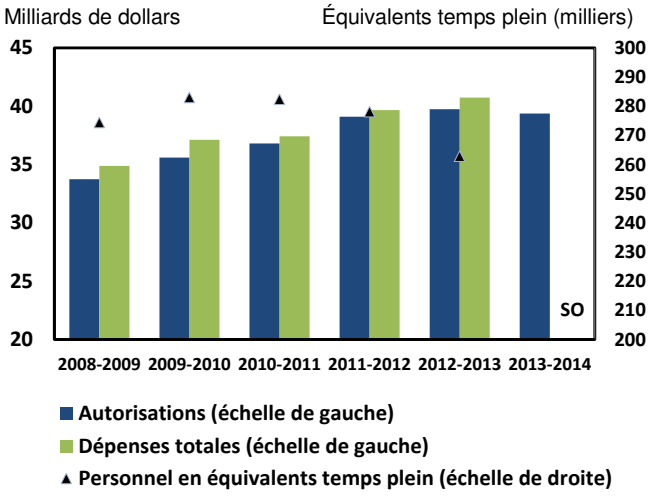
[2] http://www.budget.gc.ca, consulté en février 2014.

[3] http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/ssen-ane-fra.asp, consulté en février 2014.

Au sujet de cette indemnité, on estime que 93 % des employés fédéraux ont choisi de recevoir leur montant accumulé sous forme de paiement unique, d'où l'augmentation à court terme des frais relatifs au personnel fédéral en 2012-2013 et en 2013-2014[4].

Figure 2-4

Dépenses relatives au personnel

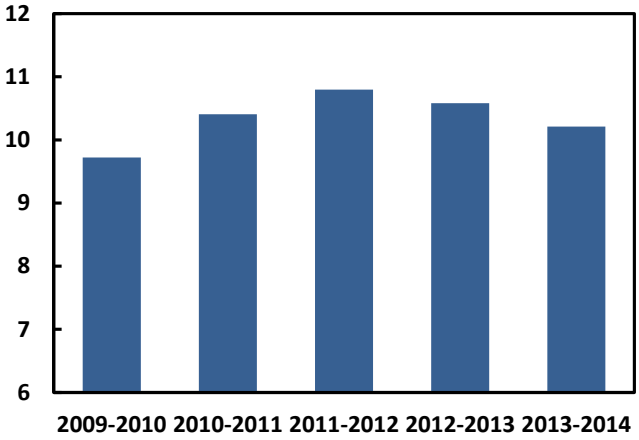


Sources : Comptes publics du Canada; Budget principal et Budgets supplémentaires des dépenses.

En 2013-2014, les dépenses prévues pour les *services professionnels et spéciaux* ont été de 10,2 milliards de dollars, ce qui représente une diminution de 3,5 % (figure 2-5). Ces services n'ont pas représenté une portion aussi faible des dépenses fédérales depuis 2010-2011 (annexe A, disponible à l'onglet Recherche du site Web du DPB).

Figure 2-5

Dépenses relatives aux services professionnels



Sources :Budget principal et Budgets supplémentaires des dépenses.

Outre le programme d'austérité ciblée du gouvernement, le Budget supplémentaire des dépenses (C) reflète les dividendes que continue d'apporter la faiblesse des taux d'intérêt mondiaux. Les frais d'intérêts estimés de la dette publique (selon la comptabilité de caisse) ont été allégés de 241 millions de dollars en 2013-2014. De plus, le budget de 2014 projette que les frais d'intérêts totaux passeront de 29,3 milliards de dollars à 29,0 milliards de dollars, et ce, alors que la dette publique est plus élevée que jamais (figure 2-6).

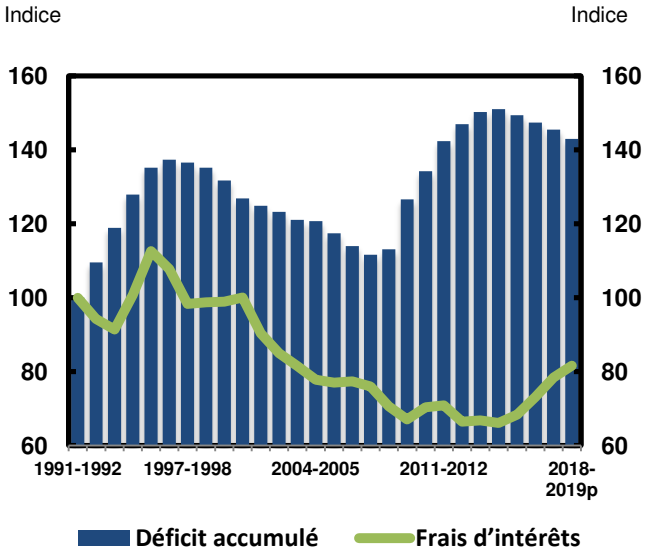
3. Détails sur les programmes particuliers

Comme on l'a mentionné au début du présent document, l'analyse du DPB porte sur les programmes dont les autorisations budgétaires subiront les changements les plus importants. Dans le Budget supplémentaire des dépenses (C), ces programmes sont gérés par Services partagés Canada (SPC), l'Agence du revenu du Canada (ARC) et Pêches et Océans Canada (MPO).

[4] https://www.tbs-sct.gc.ca/lrco-rtor/collective/lru-mnc/index-fra.asp, consulté en février 2014.

Figure 2-6

Frais d'intérêts de la dette publique



Sources : Tableaux de référence financiers; Budget de 2014.
Nota : Le déficit accumulé et les frais d'intérêts connexes sont indexés sur l'exercice de référence 1991-92. Les chiffres à compter de 2013-2014 sont des projections.

Services partagés Canada : services de TI

Le Budget supplémentaire des dépenses (C) propose que les autorisations budgétaires affectées aux activités de base de SPC soient portées à 1,4 milliard de dollars, ce qui représente une hausse de 190 millions de dollars (7,5 %; figure 3-1). Cette hausse est principalement liée à l'initiative de réduction du coût des appareils pour utilisateurs finaux.

En effet, le budget de 2013 prévoyait de centraliser à SPC les processus pangouvernementaux d'acquisition des appareils pour utilisateurs finaux, dans le but de réduire les coûts d'acquisition totaux du gouvernement de 9 millions de dollars (soit d'environ 7 %; encadré 3-2) annuellement[5].

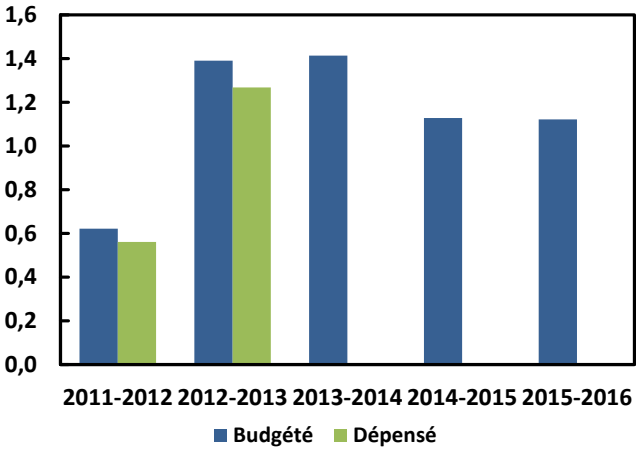
Le gouvernement estime qu'il possède approximativement 400 000 appareils pour utilisateurs finaux, ce qui correspond à environ 1,5 appareil par équivalent temps plein (ETP); chaque appareil implique une dépense de 310 $ par année. L'initiative de centralisation prévue devrait réduire cette dépense à 290 $ par année[6].

Les dépenses totales de SPC continuent de croître, parce que les autres ministères et organismes fédéraux continuent d'y transférer des ressources. Le gouvernement s'attend à réaliser des économies permanentes grâce à ce regroupement de ses dépenses de TI, mais il n'existe pas de cadre de mesure du rendement ni d'indicateurs du rendement qui permettraient d'évaluer les gains en efficience antérieurs ou potentiels.

Figure 3-1

SPC : services de TI

Milliards de dollars



Sources : Comptes publics du Canada de 2011-2012 et de 2012-2013; Budget supplémentaire des dépenses (C) 2013-2014, SPC Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014, Gouvernement du Canada.

[5] http://www.fin.gc.ca, consulté en février 2014.

[6] Secrétariat du Conseil du Trésor, demande d'information au DPB.

Encadré 3-2

Les économies prévues sont-elles raisonnables?

Un parlementaire a demandé au DPB d'évaluer les économies prévues dans le budget de 2013. Les données fournies par le gouvernement se sont avérées insuffisantes à l'accomplissement de ce travail.

Cependant, le DPB s'est enquis du succès d'initiatives semblables dans d'autres pays.

Ainsi, le Royaume-Uni a prévu que sa centralisation récente des appareils pour utilisateurs finaux permettrait des économies de 1,5 à 4 %[7]. Aux États-Unis, le Government Accountability Office (GAO) a déclaré que les diverses agences fédérales avaient fait des économies de l'ordre de 5 à 20 % (dans une gamme toutefois plus large de secteurs d'approvisionnement). Le tout donne à penser que les économies prévues par le gouvernement du Canada sont réalisables[8].

Centralisation des appareils pour utilisateurs finaux : comparaison

	Govt.	Canada – tiers	Royaume-Uni	États-Unis
Nombre d'appareils (milliers)	400	400	900	-
Équivalents temps plein (milliers)	270	270	600	-
Appareils par ETP	1,5	1,5	1,5	-
Coûts logiciels par appareil	310 $	280 $	-	-
Dépenses de référence (millions de dollars)	124 $	111 $	-	-
Économies ciblées (%)	7%	5%	1.5% - 4%	5% - 20%*
Économies ciblées (millions de dollars)	8.7 $	5.6 $		

Sources : Budget de 2013, Secrétariat du Conseil du Trésor et calculs du DPB.
Nota : Tous les chiffres (sauf celui suivi d'un (*) sont des projections.

Agence du revenu du Canada : aide aux contribuables

Le Programme d'aide aux contribuables de l'Agence du revenu du Canada (ARC) fait l'objet de la plus importante réduction des dépenses prévues : c'est que les paiements législatifs à verser au titre de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux (ABR) entre le Canada et les États-Unis sont maintenant estimés à 30 millions de dollars, ce qui est de 253 millions de dollars, ou 90 %, inférieur aux prévisions.

L'ABR de 2006 prévoit que les exportateurs canadiens de bois d'œuvre résineux doivent, dans certaines provinces, payer des droits d'exportation lorsque le prix du bois d'œuvre est en deçà de 355 $US par mille pieds-planche. Ce mécanisme sert à réduire l'avantage que le prix du bois canadien lui confère sur le marché américain. L'ARC administre la collecte et le déboursement de ces droits au nom des exportateurs.

Or, pendant l'exercice en cours, la remontée du marché de l'habitation aux États-Unis a haussé le prix à l'exportation du bois d'œuvre, qui s'est établi à une moyenne de 383 $US par mille pieds-planche. Pendant la majeure partie de l'année, les exportateurs canadiens n'ont pas eu à payer les droits, et les paiements prévus dans le cadre de l'ABR ont donc chuté (figure 3-3).

Le cours à terme du bois d'œuvre résineux au Chicago Mercantile Exchange (CME) est au-dessus de 355 $US, ce qui laisse présumer que les paiements dans le cadre de l'ABR resteront faibles au cours du prochain exercice.

[7] http://ctpr.org/wp-content/uploads/2011/11/govt-ict-sip.pdf, consulté en février 2014.

[8] http://www.gao.gov/products/GAO-12-919, consulté en février 2014.

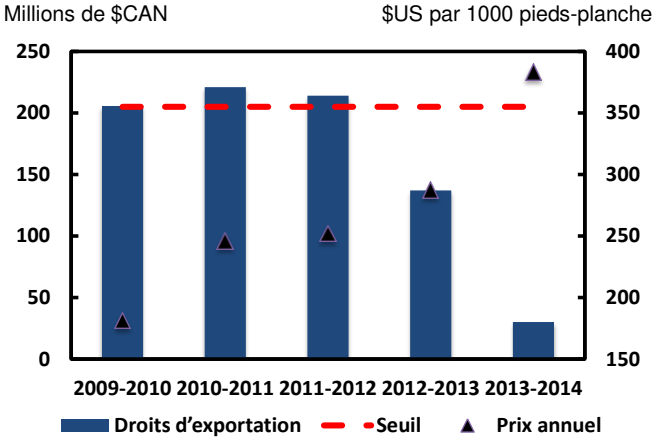
Pêches et Océans Canada : aquaculture durable

Le Programme d'aquaculture durable de Pêches et Océans Canada (MPO) fournit au secteur canadien de l'aquaculture un cadre de réglementation fondé sur l'expertise scientifique et la rationalisation[9].

Le Programme chapeaute de plus l'instauration d'un régime fédéral de délivrance de permis en Colombie-Britannique[10].

Figure 3-3

Droits sur le bois d'œuvre résineux



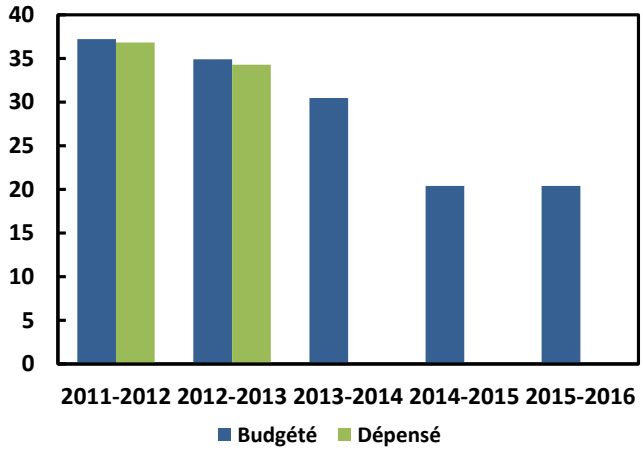
Sources : Comptes publics du Canada de 2010-2011 à 2012-2013, Budget supplémentaire des dépenses (C) 2013-2014. Rapport annuel de 2012-2013 de l'ARC.

Le Budget supplémentaire des dépenses (C) de 2013-2014 propose l'octroi de 9,5 millions de dollars pour la mise en œuvre du Programme d'aquaculture durable renouvelé annoncé dans le budget de 2013[11]. Cette somme représente une augmentation de 48 % des autorisations affectées à l'aquaculture durable pour l'exercice en cours (figure 3-4). Le budget de 2013 prévoyait l'affectation de 57,5 millions de dollars sur cinq ans à la recherche scientifique et à l'information environnementale dans ce secteur.

Le Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014 de MPO prévoit, au titre de l'aquaculture durable, des dépenses de 20,7 millions de dollars ou de 20,4 millions de dollars par année jusqu'en 2015-2016[12]. Les fonds proposés pour le Programme d'aquaculture durable renouvelé ne semblent pas être inclus dans les dépenses prévues du Programme.

Figure 3-4

MPO : aquaculture durable



Sources : Comptes publics du Canada de 2011-2012 et de 2012-2013, Budget supplémentaire des dépenses (C) 2013-2014, MPO Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014, gouvernement du Canada.

[9] Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014 de Pêches et Océans Canada, http://www.dfo-mpo.gc.ca/rpp/2013-14/SO1/so-rs-1.3-fra.html, consulté en février 2014.
[10] Règlement du Pacifique sur l'aquaculture. *Gazette du Canada, partie II*, vol.144, n° 25, DORS/2010-270.
[11] Programme d'aquaculture durable renouvelé, http://www.dfo-mpo.gc.ca/aquaculture/programs-programmes/sustainable-durable/renewed-renouvele-fra.htm, consulté en février 2014.
[12] Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014 de Pêches et Océans Canada, http://www.dfo-mpo.gc.ca/rpp/2013-14/SO1/so-rs-1.3-fra.html, consulté en février 2014.