



Dépenses fédérales en infrastructure – Estimation des coûts

Ottawa, Canada
Le 11 avril 2013
www.pbo-dpb.gc.ca

Faits saillants

- Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que 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.
- En avril 2013, le DPB a reçu de la députée de Parkdale—High Park une demande d'estimation des coûts à engager pour maintenir le pouvoir d'achat réel des dépenses fédérales en infrastructure jusqu'en 2023-2024. En conséquence, la présente note propose une estimation du coût du maintien des dépenses en infrastructure à leur valeur réelle jusqu'à cet exercice. Elle cerne les sources du financement des dépenses en infrastructure proposées dans le Plan d'action économique (PAE) de 2013 et examine les impacts budgétaires connexes.
- On estime qu'il faut prévoir environ 45 milliards de dollars, *en dollars constants de 2013*, pour financer l'infrastructure au niveau actuel pendant 10 ans, soit de 2014-2015 à 2023-2024. Les fonds proposés dans le PAE de 2013 (48 milliards de dollars) dépassent ce niveau de référence de près de 3 milliards de dollars.
 - Les fonds nouveaux et renouvelés apporteraient 42 milliards de dollars.
 - Les fonds non dépensés affectés au programme dans les exercices précédents apporteraient 6 milliards de dollars.

Produit par Trevor Shaw*

* Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec Trevor Shaw (trevor.shaw@parl.gc.ca).

1. Contexte

La loi confie au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat « de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale ». À la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre Chambre du Parlement, il évalue le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement¹.

En avril 2013, le DPB a reçu de la députée de Parkdale—High Park une demande portant sur une estimation des coûts à engager pour maintenir le pouvoir d'achat réel des dépenses fédérales en infrastructure jusqu'en 2023-2024, notamment les engagements afférents pris dans le budget de 2007.

2. Analyse

L'analyse qui suit porte sur les engagements en matière de financement de l'infrastructure figurant dans le budget de 2007, les sources de fonds prévues dans le Plan d'action économique (PAE) de 2013 et le coût estimatif, pour le Trésor, du maintien du pouvoir d'achat réel des dépenses en infrastructure jusqu'en 2023-2024.

Conformément à la demande de la députée, l'analyse tient compte des cinq principales composantes de l'engagement initial en matière de financement de l'infrastructure, prévu dans le budget de 2007:

- (i) Fonds de la taxe sur l'essence
- (ii) Remboursement de la TPS pour les municipalités (Remboursement de TPS)
- (iii) Fonds PPP Canada (Fonds PPP)
- (iv) Fonds Chantiers Canada
- (v) Financement de base provincial-territorial (Fonds P-T)

Des fonds ont été affectés à ces initiatives sur une période de sept ans, soit de 2007-2008 à 2013-2014. Pleinement réalisées, les dépenses fédérales au titre de l'infrastructure devaient atteindre un sommet de 5,2 milliards de dollars en 2013-2014 et un total cumulatif de 30 milliards de dollars².

Dépenses réelles

Il est possible de comparer les affectations budgétaires de l'infrastructure présentées à l'annexe A (tableau 1) aux dépenses réelles effectuées de 2007-2008 à 2011-2012 (tableau 2). Les données sur les dépenses réelles ne sont pas encore disponibles pour la période postérieure à 2011-2012, mais le Budget principal des dépenses et les Rapports sur les plans et les priorités présentent les prévisions de dépenses de 2012-2013 et de 2013-2014³.

¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-1.PDF>, consulté en avril 2013.

² Le budget de 2007 prévoyait des fonds pour deux initiatives, soit le Fonds pour les portes et les passages frontaliers (2 milliards de dollars) et l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique (1 milliard de dollars), qui ne sont pas renouvelées par le PAE de 2013. Le total des engagements en matière d'infrastructure du budget de 2007, y compris ces deux initiatives, s'établissait à 33 milliards de dollars sur sept ans.

³ Pour établir les prévisions de dépenses, il a également été fait appel au Plan d'entreprise de PPP Canada et au document *Dépenses fiscales et évaluations 2012* de Finances Canada.

Le budget de 2007 prévoyait que les dépenses en infrastructure débuteraient en 2007-2008. Toutefois, seuls les transferts du Fonds de la taxe sur l'essence et du Remboursement de la TPS ont débuté pendant la première année du budget. Les versements du Fonds Chantiers Canada et du Financement de base provincial-territorial n'ont pas débuté avant 2008-2009, et ceux du Fonds PPP Canada ont commencé en 2009-2010 seulement.

Les tableaux 1 et 2 illustrent la divergence entre les dépenses réelles (25 milliards de dollars) et les dépenses prévues (30 milliards de dollars), divergence qui devrait atteindre 4,5 milliards de dollars, soit 15 % des dépenses prévues, d'ici la fin de 2013-2014. L'écart tient avant tout au retard dans les dépenses du Fonds Chantiers Canada, dont on estime qu'il dépensera 4,4 milliards de dollars sur une enveloppe prévue de 8,8 milliards de dollars jusqu'en 2013-2014^{4,5}.

Plan d'action économique de 2013

Le Plan d'action économique de 2013 prévoit un montant de 47 milliards de dollars en fonds nouveaux et renouvelés pour l'infrastructure de 2014-2015 à 2023-2024 (tableau 3). Il propose d'augmenter progressivement le Fonds de la taxe sur l'essence de 100 millions de dollars aux six mois et de renouveler un engagement quinquennal de financement de 1,25 milliard de dollars pour le Fonds PPP. Il propose encore le nouveau plan Chantiers Canada pour remplacer l'actuel Fonds Chantiers Canada et le Financement de base provincial-territorial.

Outre les 47 milliards de dollars en fonds nouveaux et renouvelés, un montant supplémentaire de 6 milliards de dollars proviendra de fonds de programme existants de 2014-2015 à 2018-2019, ce qui porte l'engagement total à 54 milliards de dollars d'ici 2023-2024. Le gouvernement a annoncé dans la *Mise à jour des projections économiques et budgétaires de 2012* qu'une partie des dépenses antérieures prévues pour l'infrastructure serait reportée aux exercices ultérieurs à cause de retards dans la réalisation des projets⁶. Comme on l'a déjà signalé, les dépenses réelles en infrastructure jusqu'en 2013-2014 devraient être d'environ 4,5 milliards de dollars inférieures à ce qui a été prévu au départ dans le budget de 2007.

La **figure 2-1** illustre les dépenses réelles, prévues et planifiées en *dollars non indexés*, d'après le budget de 2007 et le PAE de 2013. Ce dernier document propose de fournir pour l'infrastructure plus de 5 milliards de dollars par année au moyen de fonds nouveaux et renouvelés de 47 milliards de dollars et d'un montant de 6 milliards de dollars provenant de programmes existants (soit 11 % du total des fonds engagés).

L'affectation des fonds de programme existants est concentrée dans les deux premières années des 10 ans de l'horizon de planification du PAE de 2013. Par conséquent, une moyenne de 35 % des dépenses en infrastructure de 2014-2015 et de 2015-2016 seront financées par des fonds existants prévus pour les programmes. Après 2018-2019, elles seront financées uniquement par des fonds nouveaux ou renouvelés.

⁴ Rapports ministériels sur le rendement d'Infrastructure Canada et calculs du DPB.

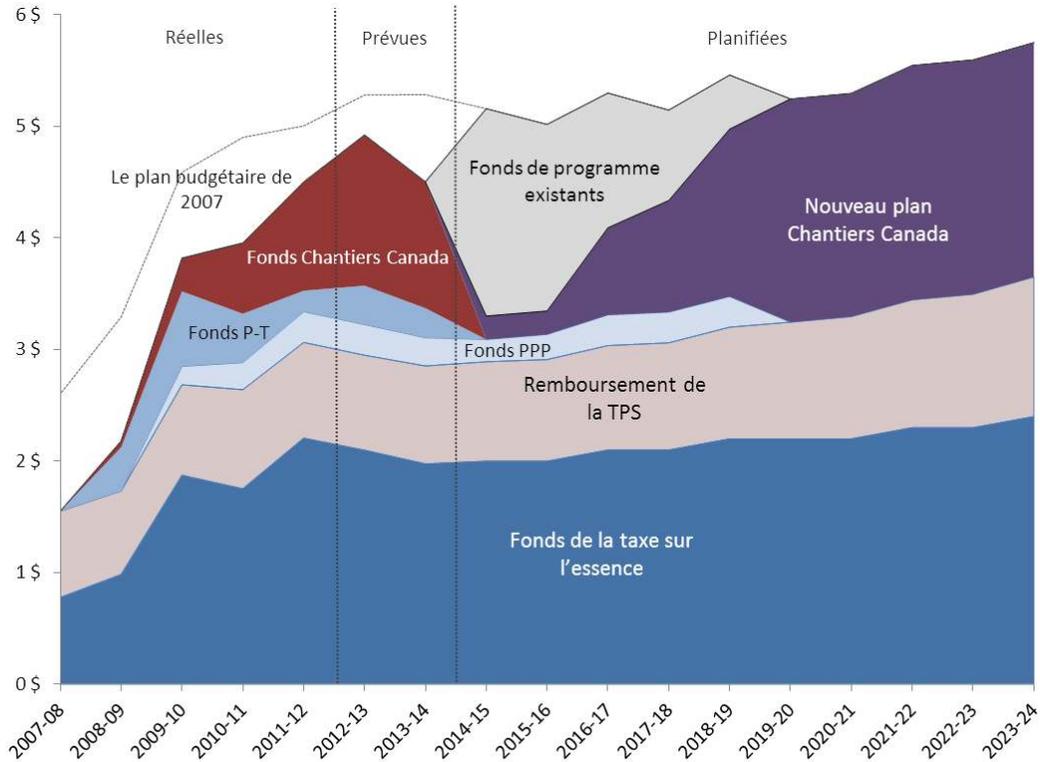
⁵ Pour préparer l'analyse, le DPB a communiqué avec Infrastructure Canada, qui n'a fourni aucun détail sur le report de fonds au titre des initiatives en infrastructure et le profil budgétaire correspondant.

⁶ Sources : *Mise à jour des projections économiques et budgétaires de 2012* et [réponse](#) de Finances Canada à une [demande](#) d'information formulée par le DPB en janvier 2013.

Figure 2-1

Dépenses en infrastructure : en dollars non indexés

(en milliards de dollars)



Sources : Rapports ministériels sur le rendement, Rapports sur les plans et les priorités et États financiers annuels d’Infrastructure Canada; rapports annuels et plans d’entreprises de PPP Canada; *Dépenses fiscales et évaluations 2012* de Finances Canada; Budget principal des dépenses 2013-2014; budget de 2007 et PAE de 2013.

Coût fiscal du maintien du pouvoir d’achat réel pour l’infrastructure

Si on veut établir le coût, pour le Trésor, du maintien du pouvoir d’achat réel pour les initiatives en matière d’infrastructure jusqu’en 2023-2024, il faut faire intervenir un facteur de rajustement en fonction de l’inflation sur les horizons de dépenses et de budgétisation de sept et de dix ans.

La **figure 2-2** et l’annexe B (tableau 4) présentent de façon détaillée, *en dollars constants de 2013*, les profils des dépenses réelles, prévues et planifiées du budget de 2007 et du PAE de 2013. L’indice des prix de la construction de bâtiments non résidentiels de Statistique Canada est utilisé pour indexer le financement de la construction d’infrastructures avant 2013-2014 et les perspectives d’évolution de l’inflation du DPB sont employées pour indexer les données des années ultérieures⁷.

Le coût du maintien du pouvoir d’achat réel, dans les dépenses d’infrastructure, est estimé à 4,5 milliards de dollars, et la ligne en pointillé de la figure 2-2 l’indique. On arrive à ce chiffre en

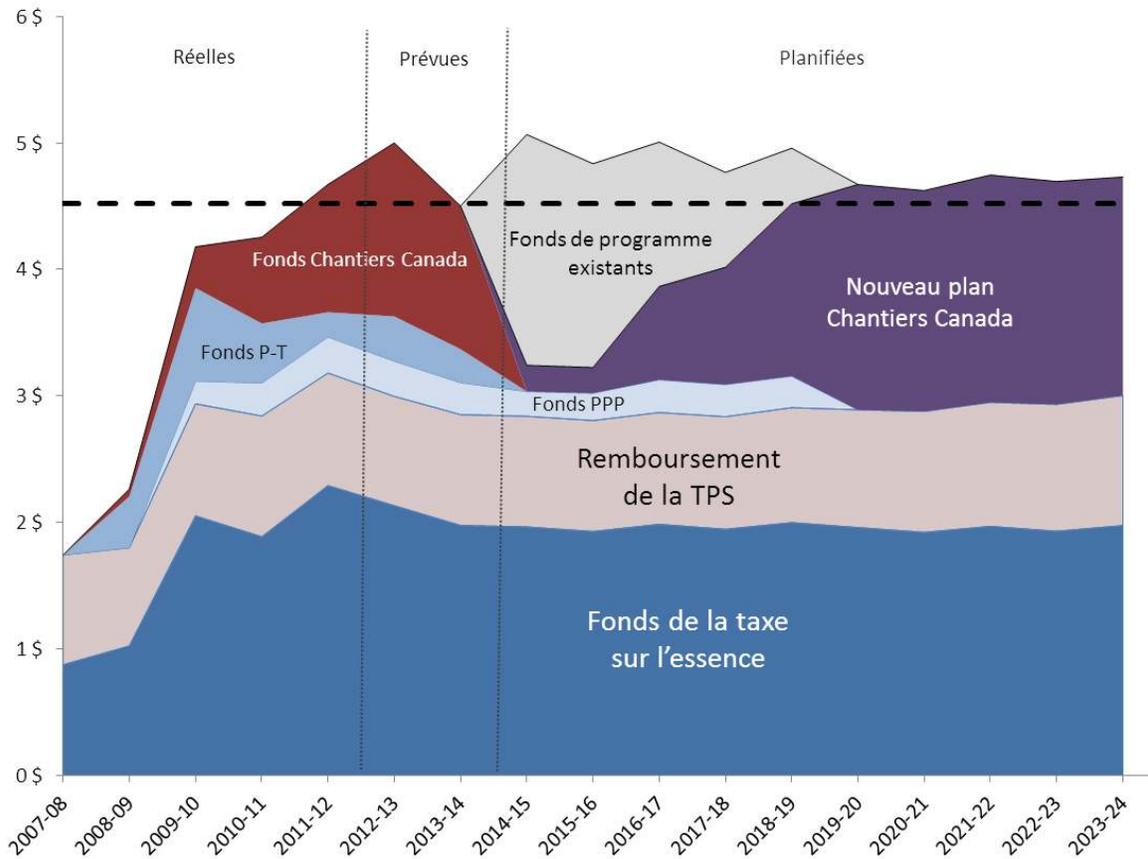
⁷ Aucune prévision du prix de la construction non résidentielle n’était disponible pour la période allant de 2013-2014 à 2023-2024.

établissant la moyenne des dépenses annuelles réelles, en dollars constants de 2013, de 2009-2010 à 2013-2014. Cette approche écarte les deux années de la période de lancement, avant 2009-2010, car les programmes d'infrastructure n'avaient pas commencé à subir des coûts.

Les fonds nouveaux, renouvelés et existants pour l'infrastructure proposés dans le PAE de 2013 auraient un impact budgétaire net de 48 milliards de dollars sur 10 ans (4,8 milliards de dollars par an). Ces fonds sont d'environ 290 millions de dollars par an de plus que les niveaux de dépenses de référence en infrastructure de 2009-2010 à 2013-2014.

Figure 2-2
Dépenses en infrastructure : dollars constants de 2013

(en milliards de dollars)



La ligne en pointillé (- - -) indique le financement de référence de l'infrastructure de 2009-2010 à 2013-2014 en dollars constants de 2013.

Sources : Statistique Canada; Rapports ministériels sur le rendement, Rapports sur les plans et les priorités et états financiers annuels d'Infrastructure Canada; rapports annuels et plans d'entreprises de PPP Canada; *Dépenses fiscales et évaluations 2012* de Finances Canada; Budget principal des dépenses 2013-2014; budget de 2007 ; PAE de 2013 et calculs du DPB.

3. Conclusion

On estime que, en dollars constants de 2013, il faudra environ 45 milliards de dollars pour financer l'infrastructure au niveau actuel pendant 10 années de plus, soit de 2014-2015 à 2023-2024. Les fonds proposés dans le PAE de 2013 (48 milliards de dollars) dépasseraient, cumulativement, le montant de référence de près de 3 milliards de dollars.

Les montants prévus par le PAE de 2013 proviennent de fonds nouveaux ou renouvelés et de fonds prévus pour le programme mais non dépensés au cours d'exercices antérieurs. Les fonds nouveaux et renouvelés apporteraient 42 milliards de dollars alors que les fonds existants non dépensés fourniraient 6 milliards de dollars.

Annexe A : Dépenses en infrastructure – Dollars non indexés
Tableau 1
Budget de 2007 : Dépenses d'infrastructure planifiées

(en millions de dollars)	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	Total
Fonds de la taxe sur l'essence	800	1 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	11 800
Remboursement de la TPS	715	750	790	830	875	915	960	5 835
Fonds PPP	82	132	169	200	204	234	236	1 257
Fonds Chantiers Canada	572	926	1 186	1 401	1 427	1 636	1 655	8 803
Fonds provincial-territorial	325	325	325	325	325	325	325	2 275
Total	2 494	3 133	4 470	4 756	4 831	5 110	5 176	29 970

Les totaux peuvent ne pas correspondre parce que les montants ont été arrondis.

Source : Budget de 2007.

Tableau 2
Dépenses réelles et prévues en infrastructure (de 2007-2008 à 2013-2014)

(en millions de dollars)	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13 ^P	2013-14 ^P	Total
Fonds de la taxe sur l'essence	778	985	1 874	1 753	2 206	2 098	1 976	11 670
Remboursement de la TPS	774	748	810	887	857	851	876	5 803
Fonds PPP	-	-	165	243	275	275	253	1 211
Fonds Chantiers Canada	-	56	298	633	974	1 350	1 132	4 443
Fonds provincial-territorial	-	391	672	438	189	348	265	2 302
Total	1 552	2 180	3 819	3 954	4 501	4 922	4 502	25 429
% des dépenses planifiées	62 %	70 %	85 %	83 %	93 %	96 %	87 %	85 %

^P indique les montants prévus.

Les totaux peuvent ne pas correspondre parce que les montants ont été arrondis.

Sources : Rapports ministériels sur le rendement, Rapports sur les plans et les priorités et états financiers annuels d'Infrastructure Canada; rapports annuels et plans d'entreprises de PPP Canada; *Dépenses fiscales et évaluations 2012* de Finances Canada; Budget principal des dépenses 2013-2014; budget de 2007, PAE de 2013 et calculs du DPB.

Tableau 3
PAE de 2013 : Dépenses en infrastructure planifiées

(en millions de dollars)	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	Total
Fonds de la taxe sur l'essence	2 000	2 000	2 100	2 100	2 200	2 200	2 200	2 300	2 300	2 400	21 800
Remboursement de la TPS	890	910	935	960	1 000	1 045	1 095	1 145	1 195	1 250	10 425
Nouveau plan Chantiers Canada	210	210	780	1 000	1 500	2 000	2 000	2 100	2 100	2 100	14 000
Fonds PPP	200	225	275	275	275	-	-	-	-	-	1 250
Total partiel	3 300	3 345	4 090	4 335	4 975	5 245	5 295	5 545	5 595	5 750	47 475
Fonds de programme existants	1 858	1 672	1 208	810	484	-	-	-	-	-	6 032
Total	5 158	5 017	5 298	5 145	5 459	5 245	5 295	5 545	5 595	5 750	53 507

Les cellules ombrées sont celles des données du DPB fondées sur les chiffres et les descriptions relevés dans le PAE de 2013.

Les totaux peuvent ne pas correspondre parce que les montants ont été arrondis.

Sources : PAE de 2013 et calculs du DPB.

Annexe B : Dépenses en infrastructure – Dollars constants de 2013

Tableau 4
Dépenses réelles, prévues et planifiées – Dollars constants de 2013

<i>(en millions de dollars)</i>	Réelles					Prévues		Total
	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	
Fonds de la taxe sur l'essence	874	1 023	2 051	1 886	2 291	2 132	1 976	12 232
Remboursement de la TPS	869	777	887	955	890	864	876	6 117
Fonds PPP	-	-	181	261	286	279	253	1 260
Fonds provincial-territorial	-	406	735	471	196	354	265	2 426
Fonds Chantiers Canada	-	58	326	682	1 011	1 372	1 132	4 581
Total	1 743	2 263	4 179	4 255	4 673	5 001	4 502	26 616

<i>(en millions de dollars)</i>	Planifiées										Total
	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	
Fonds de la taxe sur l'essence	1 965	1 928	1 985	1 946	1 998	1 959	1 921	1 969	1 930	1 975	19 575
Remboursement de la TPS	874	877	884	890	908	931	956	980	1 003	1 028	9 331
Fonds PPP	196	217	260	255	250	-	-	-	-	-	1 178
Nouveau plan Chantiers Canada	206	202	737	927	1 363	1 781	1 746	1 798	1 762	1 728	12 250
Total partiel	3 242	3 225	3 865	4 017	4 519	4 671	4 623	4 747	4 695	4 731	42 335
Fonds de programme existants	1 825	1 612	1 142	751	440	-	-	-	-	-	5 769
Total	5 067	4 836	5 007	4 767	4 959	4 671	4 623	4 747	4 695	4 731	48 104

Les cellules ombrées sont celles des estimations du DPB fondées sur les chiffres et les descriptions relevés dans le PAE de 2013.

Les totaux peuvent ne pas correspondre parce que les montants ont été arrondis.

Sources : Statistique Canada; Rapports ministériels sur le rendement, Rapports sur les plans et les priorités et états financiers annuels d'Infrastructure Canada; rapports annuels et plans d'entreprises de PPP Canada; *Dépenses fiscales et évaluations 2012* de Finances Canada; Budget principal des dépenses 2013-2014; budget de 2007; PAE de 2013 et calculs du DPB.