

24 septembre 2026



# La cible du budget de fonctionnement du gouvernement



BUREAU DE LA DIRECTRICE PARLEMENTAIRE DU BUDGET  
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

La directrice parlementaire du budget 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.

La présente note évalue la cible budgétaire du budget de fonctionnement du gouvernement.

**Analyste principal :**

Marianne Laurin, analyste principale

**Contributeurs :**

Caroline Nicol, conseillère-analyste

Jason Stanton, conseiller-analyste

**Préparé sous la supervision de :**

Kristina Grinshpoon, directrice, Analyse financière

Préparé pour publication par Jean-Simon Robert-Ouimet.

Pour obtenir de plus amples renseignements [veuillez contacter le Bureau de la directrice parlementaire du budget](#).

**Annette Ryan**

**Directrice parlementaire du budget**

# Table des matières

---

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| Faits saillants.....                                                       | 1  |
| Résumé .....                                                               | 2  |
| Aperçu de la cible du budget de fonctionnement du gouvernement.....        | 4  |
| Avantages et limites de la cible du budget de fonctionnement.....          | 7  |
| Application du Cadre de budgétisation des investissements en capital ..... | 11 |
| Composition des nouvelles mesures depuis le budget de 2025 .....           | 17 |
| Évaluation du solde de fonctionnement à l'aide des prévisions du BDPB..... | 19 |
| Notes .....                                                                | 21 |

# Faits saillants

---

Deux cibles budgétaires ont été annoncées dans le budget de 2025 – (1) équilibrer les dépenses de fonctionnement et les revenus d'ici 2028-2029 et (2) maintenir le ratio du déficit au PIB sur une trajectoire descendante afin d'orienter les décisions en matière de gestion budgétaire dans le cadre d'une stratégie définie visant à « diminuer les dépenses pour investir davantage ».

Bien que le budget de 2025 ait décrit les éléments généraux de la cible du budget de fonctionnement, l'absence de définitions précises relativement aux initiatives a limité la capacité à évaluer si, en pratique, la cible sera contraignante pour l'ensemble des dépenses fédérales, ou si elle servira davantage de ligne directrice quant aux grandes orientations du gouvernement.

Le Bureau de la directrice parlementaire du budget (BDPB) a obtenu et analysé le détail des éléments de la cible du budget de fonctionnement et est arrivé aux conclusions suivantes :

La classification détaillée des initiatives fiscales et de dépenses en tant que postes de fonctionnement et postes d'investissement à l'intérieur du cadre apporte de la transparence quant à la manière dont le gouvernement évalue les retombées économiques à long terme d'initiatives spécifiques, ce qui permet d'évaluer la probabilité qu'elles fassent l'objet de restrictions budgétaires futures afin de respecter la cible.

La classification de certaines initiatives fiscales ou de dépense à titre de dépenses de fonctionnement ou en dépenses d'investissement semble contradictoire et gagnerait à s'appuyer sur une justification comptable plus formelle.

Le BDPB a publié des fichiers supplémentaires à l'appui de cette étude, qui présentent l'attribution détaillée des postes de dépense ou des dépenses fiscales aux dépenses de fonctionnement afin d'éclairer les mesures que le gouvernement pourrait cibler pour atteindre l'équilibre entre les dépenses de fonctionnement et les revenus d'ici 2028-2029.

# Résumé

---

Une nouvelle cible budgétaire a été adoptée dans le budget de 2025 afin d'équilibrer les dépenses de fonctionnement « courantes » et les revenus d'ici 2028-2029. En conséquence, le gouvernement a établi un nouveau Cadre de budgétisation des investissements en capital qui classe les postes de dépenses et de revenus selon qu'il s'agit de postes de fonctionnement ou d'investissement, en fonction de deux critères :

- 1) *Conditionnalité* – lorsque le bénéficiaire du financement est tenu d'investir dans la formation de capital pour profiter de l'avantage.
- 2) *Lien* – lorsque les dépenses favorisent ou permettent des investissements en capital dans des secteurs ou des projets identifiables.

Il convient de noter que le nouveau Cadre de budgétisation des investissements en capital est distinct des définitions établies de longue date en matière de dépenses de fonctionnement et d'investissements prévues par les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), et qu'il ne les remplace pas; ces dernières restent en effet le fondement des Comptes publics fédéraux.

Les critères généraux du Cadre de budgétisation des investissements en capital présentés dans le budget 2025 impliquent que la classification d'un programme donné repose sur des interprétations qui ne sont pas facilement observables par des tiers. Deux programmes d'apparence similaire peuvent faire l'objet de traitements différents selon le degré de conformité de chacun aux critères de conditionnalité et de lien, ce qui rend difficile de reproduire de manière indépendante les chiffres du gouvernement ou d'anticiper la manière dont les dépenses futures seront classées, en l'absence d'une classification détaillée des initiatives de dépenses et des initiatives fiscales en tant que dépenses de fonctionnement ou d'investissement – indépendamment de leur traitement par le CCSP.

Le ministère des Finances du Canada a subséquemment fourni au BDPB une ventilation détaillée des postes de dépenses et de mesures fiscales, en les classant en dépenses de fonctionnement ou d'investissement selon son Cadre de budgétisation des investissements en capital.

L'analyse de cette ventilation détaillée fournit des indications sur les axes potentiels des futures restrictions budgétaires que le gouvernement pourrait mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de sa cible budgétaire pour 2028-2029, dans la mesure où la

réduction des postes de dépenses ou des dépenses fiscales classés à titre de dépenses de fonctionnement permettra au gouvernement de se rapprocher de sa cible. Cela renforce la discipline et la transparence de la politique budgétaire du gouvernement.

Cela dit, la classification de certaines initiatives fiscales ou initiatives de dépenses en tant que dépenses de fonctionnement ou dépenses d'investissement semble contradictoire dans certains cas et gagnerait à s'appuyer sur une justification méthodologique plus formelle. Par exemple, les crédits d'impôt pour production cinématographique sont considérés comme des dépenses d'investissement alors que les crédits d'impôt pour le journalisme ne le sont pas. De même, le Programme des technologies propres en agriculture d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est classé en tant que transfert en capital, alors que le programme Solutions agricoles pour le climat est classé en tant que dépenses de fonctionnement courantes, même si les deux programmes appuient les investissements agricoles. Comme on l'indique avec d'autres exemples dans ce rapport, les subventions et mesures fiscales pour la technologie et l'innovation dans les divers ministères et organismes sont classées différemment en tant que dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Le Canada n'est pas le premier pays à associer une cible budgétaire à une distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Le Royaume-Uni, notamment, a un cadre similaire. Cependant, le Royaume-Uni associe également ce cadre à une règle relative à la dette et à une définition de l'investissement conforme aux normes internationales en matière de comptabilité nationale. Ces deux caractéristiques sont notamment absentes de l'approche canadienne.

Selon les renseignements fournis dans le budget de 2025 et la mise à jour économique, le BDPB prévoit que le gouvernement ratera de peu l'atteinte de son objectif à l'égard du solde de fonctionnement pour 2028-2029, atteignant plutôt l'équilibre en 2029-2030. Des restrictions ciblées de 500 millions de dollars à l'égard des postes de fonctionnement permettraient au gouvernement d'atteindre sa cible budgétaire en 2028-2029. Le 15 septembre 2026, le premier ministre a annoncé que le gouvernement était en voie d'atteindre l'équilibre du budget de fonctionnement en 2027-2028, soit un an plus tôt que l'engagement pris dans le budget de 2025. Le budget de 2026 permettra au BDPB d'évaluer les principaux facteurs à l'origine de l'amélioration du solde de fonctionnement.

# Aperçu de la cible du budget de fonctionnement du gouvernement

---

Le budget de 2025 a défini l'orientation budgétaire du gouvernement comme visant délibérément à modifier la composition de ses dépenses, pour « diminuer les dépenses pour investir davantage » à un niveau global et, plus précisément, de privilégier les investissements en capital susceptibles de stimuler l'activité économique nationale à moyen terme, au détriment des dépenses de fonctionnement « courantes ».

Dans le cadre de ce recentrage des priorités, le gouvernement a établi deux nouvelles cibles budgétaires :

- équilibrer les dépenses de fonctionnement et les revenus d'ici 2028-2029;
- maintenir le ratio du déficit au produit intérieur brut (PIB) sur une trajectoire descendante.

À l'appui de la première cible, le gouvernement a adopté un nouveau Cadre de budgétisation des investissements en capital, conçu pour distinguer les initiatives liées aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses fiscales de celles qui contribuent à la formation de capital dans l'ensemble des secteurs public et privé (aussi appelé investissement en capital). Pour le gouvernement, cela permet de « déterminer les initiatives qui se traduisent par des rendements économiques à long terme » et « [d'améliorer] la transparence afin d'aider les Canadiens et les Canadiennes à mieux comprendre les mécanismes qui permettent de financer les services d'aujourd'hui et d'assurer la prospérité de demain<sup>1</sup> ».

Le Canada n'est pas le premier pays à fonder ses règles ou ses cibles budgétaires sur un cadre de budgétisation des investissements en capital. Les cibles budgétaires du Royaume-Uni exigent que les dépenses courantes soient payées à même les revenus et que l'emprunt ne soit autorisé que pour financer l'investissement en capital<sup>2</sup>.

Le nouveau cadre du Canada pour la budgétisation des investissements en capital définit généralement les investissements en capital comme « toute dépense publique ou incitatif fiscal qui contribuent à la formation de capital dans le secteur public ou privé, et qui figure directement au bilan du gouvernement ou à celui d'une entité du secteur privé, d'une communauté autochtone ou d'un autre ordre de gouvernement<sup>3</sup> ».

Le ministère des Finances a également mentionné que les postes classés en tant qu'investissements en capital respecteraient les critères suivants :

- 1) *Conditionnalité* – lorsque le bénéficiaire du financement est tenu d'investir dans la formation de capital pour profiter de l'avantage;
- 2) *Lien* – lorsque les dépenses favorisent ou permettent des investissements en capital dans des secteurs ou des projets identifiables<sup>4</sup>.

Selon ces critères, le ministère des Finances a établi six grandes catégories de dépenses fédérales classées en tant qu'investissement en capital (tableau 1).

## Tableau 1

### Les six catégories d'investissement en capital du ministère des Finances du Canada

| Catégorie                                                                                              | Définition                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Transferts en capital</b>                                                                           | Transferts à d'autres ordres de gouvernement et à des organisations qui sont expressément destinés à être investis par le bénéficiaire dans des infrastructures ou des actifs productifs.                                                           |
| <b>Incitatifs fiscaux axés sur le capital pour les entreprises</b>                                     | Dépenses fiscales qui encouragent la nouvelle formation de capital.                                                                                                                                                                                 |
| <b>Amortissement des immobilisations fédérales</b>                                                     | Dépenses comptabilisées de telle sorte que le coût des immobilisations détenues ou contrôlées par le gouvernement fédéral est réparti sur leur durée de vie utile.                                                                                  |
| <b>Recherche et développement du secteur privé</b>                                                     | Financement direct ou incitatifs fiscaux pour des activités de recherche et développement qui permettent la commercialisation ou l'expansion et qui augmentent la capacité de production.                                                           |
| <b>Soutien pour débloquer des investissements en immobilisations du secteur privé à grande échelle</b> | Accords contractuels avec les promoteurs de projets prévoyant des subventions d'exploitation exceptionnelles et importantes, destinées à débloquer de manière progressive les investissements en immobilisations à grande échelle du secteur privé. |
| <b>Mesures pour augmenter le parc de logements</b>                                                     | Mesures visant à accélérer l'offre de nouveaux logements.                                                                                                                                                                                           |

Source :

Budget 2025 du gouvernement du Canada.

Le gouvernement a également déclaré que ce cadre vise à compléter et non pas remplacer la présentation de l'information financière. Les Comptes publics resteront entièrement conformes aux normes du CCSP, lesquelles ne permettent d'inscrire au bilan que les coûts des actifs dont le gouvernement fédéral a le contrôle.

# Avantages et limites de la cible du budget de fonctionnement

---

Selon la définition du gouvernement, les dépenses de fonctionnement « courantes » sont les dépenses de programme ou les dépenses fiscales qui ne respectent pas ses critères pour être classées à titre de dépenses en capital. En conséquence, l'évaluation de l'utilité de la nouvelle cible du budget de fonctionnement pour restreindre activement les dépenses fédérales dépend grandement de la façon dont le nouveau Cadre de budgétisation des investissements en capital s'applique concrètement à des initiatives de dépenses et des dépenses fiscales données.

## Avantages

Comme l'on fait observer le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on considère généralement que les règles (ou cibles) budgétaires constituent une pratique positive de gestion financière qui encourage la discipline budgétaire<sup>5</sup>.

La classification prévue par le nouveau Cadre de budgétisation des investissements en capital exige un lien avec la formation de capital, qui est moins rigide que les critères de désignation des dépenses en capital dans les états financiers classiques. Par exemple, les normes du CCSP considèrent les paiements de transfert aux provinces pour l'investissement dans l'infrastructure comme des dépenses fédérales, même lorsque l'intention est d'appuyer substantiellement un investissement dans des actifs productifs à long terme.

À ce titre, le gouvernement assure la transparence de son orientation budgétaire prospective en établissant officiellement l'éventail des instruments de politique qu'il juge importants pour encourager les investissements en capital (par exemple, les incitations fiscales, les transferts, les garanties de prêts) – indépendamment de leur traitement comptable selon les normes du CCSP. Cette définition plus large de l'investissement en capital, visant à atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme, peut atténuer certaines conséquences imprévues qui pourraient survenir si l'on fondait la cible du budget de fonctionnement sur les définitions de l'investissement en capital établies par le CCSP. Par exemple, elle peut réduire le fardeau administratif, car les ministères n'ont pas besoin de repenser ou de requalifier un programme en fonction

d'un instrument particulier pour qu'il soit considéré comme un investissement en capital au sens du CCSP. Comme ci-dessus, les transferts aux provinces pour l'infrastructure sont habituellement reconnus comme étant une dépense de fonctionnement. En revanche, en vertu du nouveau cadre, ils sont considérés comme étant un investissement en capital, ce qui évite toute pression visant à les réduire pour respecter la cible du budget de fonctionnement.

Un autre avantage potentiel est que le cadre offre des renseignements supplémentaires sur la façon dont les dépenses du gouvernement appuient l'atteinte de ses objectifs d'investissement. Il ajoute aux documents de mise à jour budgétaire de l'information et des données nouvelles qui autrement ne seraient pas disponibles au public, favorisant ainsi le débat sur d'éventuelles restrictions budgétaires. À cet égard, le cadre offre une plus grande transparence relativement à la façon dont le gouvernement pondère concrètement son cadre interne de définition des priorités pour les décisions budgétaires.

## Limites

Comme on l'indique ci-dessus, les règles ou cibles budgétaires sont généralement considérées comme une pratique positive de gestion financière. Cela dit, les règles budgétaires fondées sur la classification comme la cible du budget de fonctionnement ne limitent pas l'emprunt général du gouvernement, et il existe un risque que la définition de la classification soit arbitraire ou évolue au fil du temps.

Le Royaume-Uni s'attaque à ces questions de deux façons. Premièrement, en plus de ses règles sur l'investissement en capital, le Royaume-Uni suit également une règle d'investissement (dette) selon laquelle les passifs financiers nets du secteur public en pourcentage du PIB doivent diminuer d'ici une année donnée. Deuxièmement, la définition appliquée à l'investissement capital est alignée sur les définitions internationales selon le Système de comptabilité nationale.

Bien que le gouvernement du Canada ait adopté comme deuxième cible budgétaire la réduction du ratio du déficit au produit intérieur brut (PIB) dans le budget de 2025, il a retiré la cible budgétaire précédente de la réduction du ratio de la dette fédérale au PIB. Il n'existe donc pas de contrainte similaire concernant l'accumulation totale de la dette, ce qui va dans le sens de la position générale du gouvernement canadien selon laquelle un endettement important destiné à financer des investissements à court et moyen terme générera par la suite des retombées économiques d'une ampleur suffisante pour permettre une réduction progressive du ratio de la dette au PIB.

Comme le BDPB l'a indiqué précédemment, « le gouvernement adopte une définition des investissements en capital allant au-delà du traitement qui en est fait dans les Comptes publics et des pratiques internationales fondées sur le Système de comptabilité nationale (SCN), comme celle adoptée par le Royaume-Uni<sup>6</sup> ».

L'inclusion des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu des sociétés, des crédits d'impôt à l'investissement et des subventions d'exploitation (production) fusionne des politiques et la formation de capital. Si de telles politiques peuvent influencer les décisions d'investissement des entreprises, il reste que les dépenses fédérales affectées à ces mesures ne seraient pas considérées comme de la formation de capital dans le SCN ni au Royaume-Uni, pas plus qu'elles ne seraient comprises dans les budgets d'investissement des provinces ni dans celui de Singapour, des États de comparaison mentionnés par le gouvernement du Canada<sup>7</sup>. Les dépenses fédérales dans ces catégories représentent leur coût budgétaire initial et ne correspondent pas nécessairement au montant de la formation de capital supplémentaire du secteur privé qui sera réalisée par la suite dans l'économie grâce à ces mesures.

Si le gouvernement part du principe que le recours à des emprunts supplémentaires pour donner la priorité à certains investissements en capital entraînera une importante prospérité ultérieure, il n'énonce toutefois aucune règle vérifiable quant à la manière dont ces dépenses d'investissement ont été ou seront évaluées pour générer, dans un premier temps, des actifs tangibles, puis, à plus long terme, des retombées économiques. Autrement dit, il n'est pas certain que toutes les mesures en matière de dépenses et de fiscalité se traduisent effectivement par des actifs d'investissement publics ou privés. Même lorsque c'est le cas, ces actifs ne génèrent pas tous le même rendement financier pour le gouvernement ni n'apportent tous la même contribution à la croissance économique globale, à supposer qu'il y en ait une.

En outre, en ce qui concerne la classification de ce qui est considéré comme de l'investissement en capital, il est essentiel que les définitions qui sous-tendent les cibles budgétaires soient transparentes, que les règles qu'elles comportent restent les mêmes au fil du temps et qu'elles puissent être facilement reproduites par des organismes externes.

Bien que le gouvernement ait fourni des listes récapitulatives des mesures et des programmes qu'il considère comme des investissements en capital et qu'il ait communiqué les principes généraux utilisés pour cette classification, aucune méthodologie officielle ni aucun cadre de mise en correspondance n'ont été publiés concernant les classifications détaillées qui permettent d'obtenir les chiffres globaux

cités dans les calculs du ministère des Finances du Canada relatifs à la cible du budget de fonctionnement. De plus, la catégorisation des investissements en capital est plus détaillée que ce que l'on retrouve habituellement pour les coûts budgétaires des programmes et des mesures. Par conséquent, selon les renseignements publics disponibles, il n'est pas possible de reproduire indépendamment la classification ni de prévoir comment les dépenses futures seront classifiées.

# Application du Cadre de budgétisation des investissements en capital

---

Afin de générer une estimation indépendante du solde du budget de fonctionnement, le BDPB a présenté plusieurs demandes d'information au ministère des Finances du Canada afin d'obtenir plus de détails sur la façon dont les décisions de classification ont été prises et sur les mesures précises qui seront considérées comme des dépenses en capital.

Bien que le gouvernement ait précédemment publié des prévisions financières sur certains postes détaillés dans la Mise à jour économique du printemps de 2026 (MEP 2026), des détails importants étaient absents dans certaines catégories représentant environ 20 pour cent du Cadre de budgétisation des investissements en capital. Le BDPB n'a pas été en mesure d'identifier les prévisions financières détaillées pour les postes dans la catégorie générale « Autres investissements dans les infrastructures provinciales, territoriales et municipales », représentant environ 10 pour cent du cadre. La publication de l'information sur l'ensemble complet des programmes et mesures compris dans le Cadre de budgétisation des investissements en capital améliorerait la transparence et faciliterait une analyse indépendante.

Les subventions et contributions et les dépenses fiscales constituent les plus importantes catégories de dépense du cadre, représentant ensemble environ 80 pour cent du budget d'investissement annuel. Vu leur importance, le BDPB a mis l'accent sur l'analyse financière détaillée de ces deux grands postes de dépenses, produisant sa propre analyse ascendante en appliquant le Cadre de budgétisation des investissements en capital aux plans ministériels et au Rapport sur les dépenses fiscales fédérales. Ces fichiers de données financières détaillées sont également disponibles dans le site Web du BDPB.

L'analyse du BDPB se fonde sur les renseignements fournis par le ministère des Finances du Canada et sur les données publiques en matière de dépenses. En réponse à plusieurs demandes d'information du BDPB, le ministère des Finances a fourni une liste de mesures détaillées qu'il classe comme des investissements en capital dans le Cadre de budgétisation des investissements en capital<sup>8</sup>. Ces mesures ont été examinées et

appariées avec les renseignements financiers détaillés contenus dans les plans ministériels et le Rapport sur les dépenses fiscales fédérales. Les postes de dépenses ou de dépenses fiscales qui n'étaient pas classifiés en tant que dépenses en capital par le ministère des Finances ont été considérés comme des postes de dépenses de fonctionnement. Cette opération a permis au BDPB de ventiler plus en détail les éléments du cadre et les répercussions ministérielles, ainsi que d'évaluer la mesure dans laquelle les renseignements publics concordent avec les classifications du gouvernement à l'égard des dépenses en capital.

### Plans ministériels

D'après la ventilation des postes de dépenses en capital et de dépenses de fonctionnement reçu du ministère des Finances, le BDPB a compilé des renseignements financiers importants sur 53 initiatives de paiements de transfert (subventions et contributions) signalées comme des investissements en capital dans le Cadre de budgétisation des investissements en capital, selon les plans ministériels de 2026-2027<sup>9</sup>. Cette compilation ne comprend pas les programmes de moins de 5 millions de dollars qui ne sont pas répertoriés publiquement, lesquels représentent 70,5 millions de dollars sur les 97,0 milliards de dollars au total (soit moins de 1 pour cent du total des paiements de transfert). Le tableau 2 montre les montants des dépenses prévues pour 2026-2027 seulement, les dépenses prévues dans les années subséquentes déclarées dans les plans ministériels correspondant souvent à la fin programmée de divers programmes et mesures et pouvant donc être en deçà des niveaux de financement futurs attendus.

Comme le montre le tableau 2, la majeure partie des dépenses en capital concernent trois ministères : Logement, Infrastructures et Collectivités Canada, Innovation, Sciences et Développement économique Canada et Services aux Autochtones Canada. Le BDPB a dénombré au moins douze autres ministères et organismes se partageant le reste des principales initiatives d'investissement, ce qui montre la difficulté qu'implique le suivi des renseignements d'investissement détaillés à l'aide de documents disponibles au public, ainsi que la complexité de la base de programmes sous-jacente.

## Tableau 2

### Subventions et contributions (S&C) en capital par ministère

| Ministères                                              | Part du total des S&C | Dépenses (G\$) en 2026-2027 |
|---------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Logement, Infrastructures et Collectivités Canada       | 37,5 %                | 9,3                         |
| Innovation, Sciences et Développement économique Canada | 27,8 %                | 6,9                         |
| Services aux Autochtones Canada                         | 15,2 %                | 3,8                         |
| Transports Canada                                       | 7,6 %                 | 1,9                         |
| Ressources naturelles Canada                            | 3,1 %                 | 0,8                         |
| Autres ministères                                       | 8,8 %                 | 2,2                         |

Sources :

Bureau de la directrice parlementaire du Budget.

InfoBase du GC, données ouvertes, plans ministériels de 2026-2027.

Note :

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

### Dépenses fiscales

En examinant le Rapport sur les dépenses fiscales fédérales, le BDPB a relevé des renseignements financiers concernant 22 mesures que le ministère des Finances du Canada a considérées comme étant des investissements en capital dans le calcul de la cible du budget de fonctionnement (tableau 3). On estime qu'elles représentent 15,2 milliards de dollars en recettes cédées ou en dépenses supplémentaires en 2026-2027<sup>10</sup>.

À l'instar des paiements de transfert, la majeure partie de l'investissement en capital fédéral concerne une poignée de dépenses fiscales. Plus particulièrement, près de la moitié du montant total est lié au crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental. Seize autres mesures plus modestes constituent environ le quart des dépenses fiscales fédérales qui ont été classifiées comme des dépenses en capital en vertu du cadre.

**Tableau 3**  
Dépenses fiscales d'investissement

| Dépense fiscale                                                                                   | Part du total | Dépenses (G\$) en 2026-2027 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------|
| Crédit d'impôt à l'investissement pour la recherche scientifique et le développement expérimental | 35,4 %        | 5 385                       |
| Incitatif à l'investissement accéléré                                                             | 16,5 %        | 2 516                       |
| Crédit d'impôt à l'investissement dans les technologies propres                                   | 7,2 %         | 1 100                       |
| Crédit d'impôt à l'investissement dans l'électricité propre                                       | 8 %           | 1 215                       |
| Remboursement bonifié pour immeubles d'habitation locatifs neufs                                  | 6,7 %         | 1 021                       |
| Toutes les autres (16 mesures)                                                                    | 26,2 %        | 3 980                       |

Sources :

Bureau de la directrice parlementaire du Budget.

Rapport sur les dépenses fiscales fédérales – Concepts, estimations et évaluations 2026.

Note :

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

## Dépenses d'investissement ou de fonctionnement? Tout dépend du point de vue

En analysant les paiements de transfert et les mesures d'incitation fiscales, on se rend compte que l'application du nouveau Cadre de budgétisation des investissements dépend d'interprétations qui ne sont pas facilement observables pour les parties externes. Plus particulièrement, plus le lien est faible entre les dépenses et la formation de capital, plus il est difficile de prévoir la classification du gouvernement à un niveau détaillé.

Par exemple, à Agriculture et Agroalimentaire Canada, le Programme des technologies propres en agriculture finance l'adoption de technologies propres à la ferme et est classé comme un transfert en capital. En revanche, le programme Solutions agricoles pour le climat est classé en tant que dépenses de fonctionnement courantes. Les deux programmes appuient l'investissement à la ferme afin de réduire les émissions de gaz à

effet de serre, mais un seul est considéré comme constituant de la formation de capital en vertu du cadre.

Le portefeuille de subventions et contributions d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) montre aussi que des programmes aux objectifs similaires peuvent être traités différemment en vertu du cadre. Le *Fonds d'accès à une capacité de calcul pour l'IA*, qui offre aux sociétés et PME d'IA canadiennes un accès abordable à une capacité de calcul, est classé en tant que dépense de fonctionnement courante, alors que le *Programme d'infrastructure de calcul souveraine pour l'IA* est classé en tant que transfert en capital. En l'occurrence, la distinction repose sur le critère de conditionnalité : Le Programme d'infrastructure exige des bénéficiaires qu'ils construisent ou développent une infrastructure physique de calcul et de données, alors que le Fonds d'accès offre une subvention à l'égard des coûts d'exploitation d'une capacité déjà en place.

Pour donner un autre exemple en matière de fiscalité, les crédits d'impôt pour production cinématographique et pour le journalisme sont des crédits d'impôt semblables qui sont liés à la main-d'œuvre, mais qui sont traités différemment dans le Cadre de budgétisation des investissements en capital du ministère des Finances. Les crédits d'impôt pour production cinématographique sont inclus parce qu'ils donnent lieu à des produits cinématographiques considérés comme des biens de propriété intellectuelle ayant une valeur à long terme. Les crédits d'impôt pour le journalisme sont exclus parce que le contenu sur les actualités n'est pas considéré comme ayant une durée de vie suffisamment longue pour constituer une immobilisation. Cela montre que de légères distinctions définitionnelles peuvent donner lieu à des classifications différentes.

De façon plus générale, de nombreux programmes de subventions et contributions mis en œuvre par divers ministères sont conçus pour appuyer des activités de recherche, de commercialisation, d'innovation et d'adoption de technologies pouvant ultimement contribuer à la création de biens de propriété intellectuelle. Or, en se fondant uniquement sur les descriptions de programme, il est souvent difficile de déterminer si le gouvernement considérerait les extrants qui en découlent comme étant suffisamment liés à la formation de capital pour être admissibles en vertu du Cadre de budgétisation des investissements en capital. En conséquence, il peut être difficile pour les parties externes de prévoir quels programmes d'innovation seront classés en tant que mesures d'investissement. Par exemple, le programme *Infrastructure de recherche numérique* et les programmes *Grappes d'innovation mondiales* d'ISDE sont classés dans la catégorie

des dépenses de fonctionnement courantes, alors que la *Fondation canadienne pour l'innovation* est classée dans la catégorie des transferts en capital.

Une tendance semblable est manifeste à Ressources naturelles Canada (RNCa). Sur les 27 programmes de subventions et contributions du Ministère, seuls trois sont classés dans la catégorie des transferts en capital en vertu du cadre<sup>11</sup>. Les autres programmes, même s'ils appuient l'investissement, le déploiement technologique ou l'innovation, sont classés dans la catégorie des dépenses de fonctionnement. La justification de ces distinctions n'est souvent pas évidente à la lumière de la description des programmes. Par exemple, le programme *Subventions et Contributions à l'appui du programme d'innovation énergétique* de RNCa est classé dans la catégorie des dépenses de fonctionnement courantes, alors que le programme *Subventions et contributions à l'appui du Programme des énergies renouvelables intelligentes et de trajectoires d'électrification* est classé dans la catégorie des transferts en capital, même si l'objet énoncé des deux programmes est le développement de technologies d'énergie innovantes.

Ces exemples indiquent une tendance plus générale. Des programmes aux objectifs similaires peuvent être traités différemment selon le degré auquel ils sont liés à la formation de capital et leur classification peut dépendre d'interprétations pouvant varier d'un programme à l'autre sans critères uniformes publiés. Il est ainsi difficile de prévoir comment les dépenses futures seront classées. Les transferts en capital concernent un petit nombre de ministères, comme le montre le tableau 2, de sorte que ces interprétations peuvent passablement modifier la portion de l'enveloppe globale des dépenses d'un ministère qui figure dans la colonne des dépenses en capital.

# Composition des nouvelles mesures depuis le budget de 2025

À l'aide des chiffres du ministère des Finances du Canada, le BDPB a décomposé l'évolution budgétaire depuis le budget de 2025 en changements économiques et budgétaires et en nouvelles mesures (tableau 4). Les changements économiques et budgétaires sous-tendant le budget de 2025 et la MEP 2026 ont dégagé une marge de manœuvre financière cumulative de 18,5 milliards de dollars sur l'horizon 2025-2026 à 2029-2030. Cependant, le gouvernement a annoncé de nouvelles mesures ayant un coût budgétaire total de 173,3 milliards de dollars sur la même période, dépassant largement la marge de manœuvre financière. Les trois quarts de ce coût, 126,8 milliards de dollars, ont été attribués à des dépenses de fonctionnement courantes plutôt qu'à des investissements en capital (46,6 milliards de dollars). La détérioration de l'évolution budgétaire reflète donc les propres choix de politiques du gouvernement, qui a mis l'accent sur les dépenses de fonctionnement plutôt sur les dépenses en capital<sup>12</sup>.

## Tableau 4

Mesures du budget de 2025 et de la MEP 2026, de 2025-2026 à 2029-2030

|                       | Marge de manœuvre/détérioration |          |       | Nouvelles mesures   |                   |        |
|-----------------------|---------------------------------|----------|-------|---------------------|-------------------|--------|
|                       | Revenus                         | Dépenses | Total | Dépenses en capital | Toutes les autres | Total  |
| <b>Budget de 2025</b> | 37,5                            | -79,4    | -41,9 | -45,1               | -80,5             | -125,6 |
| <b>MEP 2026</b>       | 35,9                            | 24,5     | 60,4  | -1,5                | -46,2             | -47,7  |
| <b>Total</b>          | 73,4                            | -54,9    | 18,5  | -46,6               | -126,8            | -173,3 |

Source :

Ministère des Finances du Canada

Notes :

Les totaux sont indiqués pour la période de 2025-2026 à 2029-2030. La MEP 2026 comporte aussi des nouvelles mesures pour 2030-2031 ajoutant 6,8 milliards de dollars de dépenses nettes aux déficits.

Les effets des changements au régime de tarification de la pollution sont exclus des revenus et des dépenses indiqués dans le tableau.

Les montants négatifs représentent une détérioration du solde budgétaire.

# Évaluation du solde de fonctionnement à l'aide des prévisions du BDPB

Pour prévoir le solde de fonctionnement courant dans les perspectives du BDPB, ce dernier a envoyé une [demande d'information](#) au ministère des Finances afin d'obtenir une liste de tous les programmes ou mesures préexistants classés dans chaque catégorie du Cadre de budgétisation des investissements en capital.

À l'aide des renseignements reçus du ministère des Finances et de notre dernier rapport Perspectives économiques et financières (juin 2026), le BDPB a établi sa propre prévision du solde de fonctionnement courant (tableau 5). Conformément à la méthode de prévision financière du BDPB, les estimations relatives aux mesures d'investissement en capital sont incorporées telles qu'elles sont fournies, à moins que le BDPB ait ses propres estimations<sup>13</sup>.

**Tableau 5**

Solde de fonctionnement courant, en milliards de dollars

|                                                               | 2025-<br>2026 | 2026-<br>2027 | 2027-<br>2028 | 2028-<br>2029 | 2029-<br>2030 | 2030-<br>2031 |
|---------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| A. Dépenses totales, y compris les pertes actuarielles nettes | 580,1         | 600,1         | 614,2         | 626,4         | 648,1         | 670,2         |
| B. Investissements en capital (dépenses)                      | 34,5          | 48,5          | 53,0          | 52,9          | 54,6          | 55,7          |
| <b>C. Dépenses de fonctionnement courantes (A - B)</b>        | <b>545,6</b>  | <b>551,6</b>  | <b>561,2</b>  | <b>573,5</b>  | <b>593,5</b>  | <b>614,5</b>  |
| D. Revenus budgétaires                                        | 508,1         | 528,3         | 546,2         | 566,1         | 588,4         | 612,0         |
| E. Investissements en capital (revenus)                       | 6,5           | 7,5           | 6,7           | 7,0           | 6,8           | 5,2           |
| <b>F. Revenus budgétaires contrefactuels (D + E)</b>          | <b>514,6</b>  | <b>535,8</b>  | <b>552,9</b>  | <b>573,1</b>  | <b>595,2</b>  | <b>617,2</b>  |
| <b>Solde de fonctionnement courant (F - C)</b>                | <b>-31,0</b>  | <b>-15,8</b>  | <b>-8,3</b>   | <b>-0,5</b>   | <b>1,7</b>    | <b>2,6</b>    |

Source :

Bureau de la directrice parlementaire du budget

Selon le solde de fonctionnement courant rajusté du BDPB, le gouvernement n'atteindrait pas sa cible budgétaire visant à équilibrer les dépenses de fonctionnement et les revenus d'ici 2028-2029, mais plutôt en 2029-2030. Cela dit, le déficit du budget de fonctionnement est relativement petit. Cela met en évidence comment une classification de « dépenses en capital » subjective peut influencer sur la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs budgétaires. La classification d'un montant de dépenses, même modeste, en tant que dépenses en capital plutôt qu'en tant que dépenses de fonctionnement, sans changement réel à la politique budgétaire, aurait pu être pertinente afin d'équilibrer l'évolution initiale du budget de fonctionnement.

Le 15 septembre 2026, le premier ministre a annoncé que le gouvernement était en voie d'atteindre l'équilibre du budget de fonctionnement en 2027-2028, soit un an plus tôt que l'engagement pris dans le budget de 2025. Le budget de 2026 permettra au BDPB d'évaluer les principaux facteurs à l'origine de l'amélioration du solde de fonctionnement<sup>14</sup>.

# Notes

---

<sup>1</sup> [Budget 2025. Annexe 2: Cadre de budgétisation des investissements en capital.](#)

<sup>2</sup> Le cadre budgétaire actuel du Royaume-Uni est fondé sur une règle de stabilité et une règle d'investissement. La règle de stabilité exige que le budget des dépenses courantes soit équilibré ou excédentaire d'ici 2029-2030. La règle d'investissement impose une réduction de la dette financière nette en pourcentage du PIB au cours de la même période, les emprunts étant autorisés pour financer les investissements en capital.

<sup>3</sup> [Moderniser l'approche budgétaire du Canada.](#)

<sup>4</sup> [Budget 2025.](#)

<sup>5</sup> Rapports du [FMI](#) et de l'[OCDE](#) [en anglais].

<sup>6</sup> [Budget de 2025 : enjeux pour les parlementaires.](#)

<sup>7</sup> [Budget 2025. Annex 2 : Cadre de budgétisation des investissements en capital.](#)

<sup>8</sup> [IR0850](#), [IR0925](#) et [IR0938](#)

<sup>9</sup> Le BDPB a identifié 24,8 milliards de dollars des 38,9 milliards de dollars de paiements de transfert totaux présentés par le ministère des Finances comme investissements en capital comme étant des subventions et contributions, ce qui concorde avec les 24,9 milliards de dollars recensés dans les Plans ministériels de 2026-2027. Les 14,1 milliards de dollars restants ne peuvent être associés à un programme précis de subventions et contributions figurant dans les Plans ministériels. Ces montants correspondent à des mesures annoncées après la publication des plans, à des mesures confidentielles, à des programmes de sociétés d'État, à du financement intégré dans des enveloppes plus vastes et non ventilées, à des dépenses fiscales ou à des montants inférieurs à 5 millions de dollars.

<sup>10</sup> Le BDPB a recensé 15,2 milliards de dollars en dépenses fiscales en capital dans le Rapport sur les Dépenses fiscales fédérales pour 2026-2027, comparativement aux 15,0 milliards de dollars déclarés par le ministère des Finances dans le cadre de la demande d'information IR0938. Le BDPB a converti les estimations de coût présentées dans le

Rapport sur les dépenses fiscales fédérales d'une année d'imposition à un exercice financier en utilisant 75 % de l'estimation de 2026 et 25 % de celle de 2027.

<sup>11</sup> Il s'agit des programmes Subventions et Contributions à l'appui d'infrastructure pour les véhicules à émission zéro, Subventions et contributions à l'appui de rénovations maisons, et Subventions et contributions à l'appui du Programme des énergies renouvelables intelligentes et de trajectoires d'électrification.

<sup>12</sup> Selon la comptabilité de caisse, la composition des nouvelles mesures est similaire, les nouvelles mesures totalisant 282,2 milliards de dollars sur l'horizon 2025-2026 à 2029-2030, dont 88,2 milliards de dollars, soit environ le tiers, sont attribués à des investissements en capital.

<sup>13</sup> Le BDPB fait des prévisions indépendantes des dépenses d'amortissement des immobilisations. Les perspectives concernant les dépenses d'amortissement des immobilisations sont fondées sur les taux d'amortissement prévus et le stock d'immobilisations corporelles du gouvernement. Le stock d'immobilisations prévu du gouvernement fédéral correspond aux soldes d'années antérieures rajustés pour tenir compte des nouvelles dépenses en capital et des dépenses d'amortissement de l'année en cours. En outre, les dépenses fiscales désignées comme des investissements en capital sont rajustées afin de tenir compte des hypothèses de croissance du PIB du BDPB.

<sup>14</sup> [Le premier ministre Carney prononce l'allocution d'ouverture au Sommet canadien de l'investissement](#)

