



Suivi des dépenses : premier trimestre de 2014-2015

Ottawa, Canada
25 septembre 2014*
www.pbo-dpb.gc.ca

*Suite à la publication de ce rapport le 25 septembre 2014, la figure 3-4 a été révisée pour tenir compte des données réelles sur les dépenses historiques des Comptes publics du Canada.

Le directeur parlementaire du budget 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.

Ce rapport présente une analyse détaillée des dépenses gouvernementales enregistrées au cours des trois premiers mois de l'exercice; ce faisant, il montre les réussites obtenues par le gouvernement dans ses efforts de réduction des dépenses et de mise en œuvre du plan budgétaire et économique dévoilé dans le budget de 2014.

Préparé par : Tejas Aivalli, Jason Jacques et Trevor Shaw

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

Les grandes lignes

- Le 1^{er} avril 2014, les réductions de dépenses prévues du gouvernement fédéral ont fait un bond de 3,8 milliards de dollars, passant à 14,6 milliards de dollars par année en 2014-2015.
- Ces compressions se reflètent dans les niveaux de dépenses de la plupart des programmes. La mesure la plus large des dépenses gouvernementales de fonctionnement, les dépenses de programmes directes, montre une baisse de 1,6 % entre le premier trimestre de 2014-2015 et celui de l'an dernier.
- Le gouvernement indique que ses efforts de compressions sont en avance sur l'échéancier et qu'ils sont pour la plupart en bonne voie d'être mis en œuvre comme prévu.
- En contraste avec la baisse générale des dépenses, celles qui touchent les « activités gouvernementales bien gérées et efficaces » ont augmenté de 2 % en 2014-2015, conformément aux plans budgétaires.

1 Contexte

Chaque année, le Parlement donne son aval à la stratégie budgétaire et économique que le gouvernement présente dans son budget. Cette stratégie est ensuite mise en œuvre au moyen de lois portant ouverture de crédits budgétaires et d'autres lois habilitantes, comme les lois d'exécution du budget.

Depuis 2010, le directeur parlementaire du budget surveille l'exécution du budget et les dépenses des quelque 400 programmes du gouvernement afin de déterminer :

- si le gouvernement est en voie de réaliser ses engagements de dépenses généraux pour l'exercice en cours;
- les programmes où les engagements risquent de ne pas être respectés (où le portrait des dépenses est très différent du plan présenté au Parlement).

Cette analyse du Plan de dépenses du gouvernement (aussi appelé le Budget des dépenses) favorise un examen éclairé des dépenses par les parlementaires.

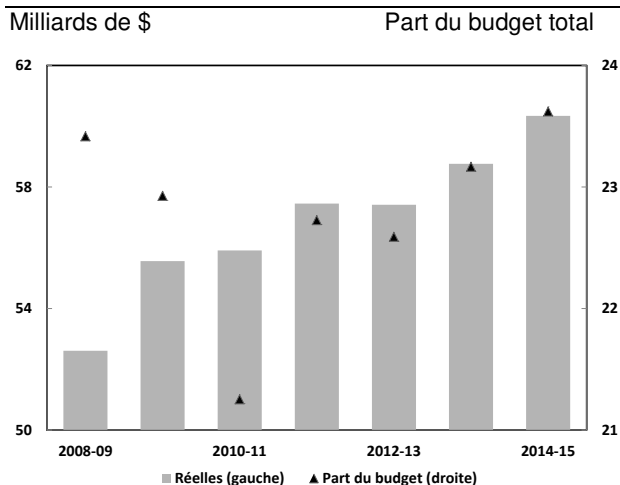
2 Faits saillants depuis le début de l'exercice 2014-2015

Les dépenses totales engagées au cours des trois premiers mois de 2014-2015 s'établissaient à 59,4 milliards de dollars, soit une augmentation de 0,7 milliard, ou 1,1 %, par rapport à la même période de trois mois en 2013-2014 (figure 2-1). Elles comprennent un paiement de transition unique de 700 millions de dollars, qui fait suite à la mise à jour du système de paye du gouvernement (boîte 2-2). Sans ce paiement, les dépenses du premier trimestre auraient été les mêmes qu'en 2013-2014.

Le gouvernement a dépensé un peu moins d'un quart de son budget prévu pour les trois premiers mois de l'année. La cadence à laquelle le gouvernement dépense les fonds approuvés par le Parlement augmente depuis quatre ans. Les réductions de dépenses ont forcé les ministères et les organismes à faire une gestion plus serrée de leurs budgets.

Figure 2-1

Les compressions réduisent la marge de manoeuvre



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.
 Note : Comprend les dépenses budgétées et réelles du Compte d'assurance-emploi.

Les dépenses fédérales se répartissent en quatre catégories : (1) les dépenses de programme directes (DPD); (2) les principaux transferts aux particuliers; (3) les principaux transferts à d'autres ordres de gouvernement; (4) les frais de service de la dette (figure 2-3).

La stratégie gouvernementale consiste à équilibrer les budgets en misant sur la compression de ses dépenses et de ses opérations (c'est-à-dire des dépenses de programme directes), tout en laissant les principaux transferts aux autres ordres de gouvernement et aux particuliers augmenter selon des facteurs de progression préétablis.

Les principaux transferts ont ainsi constitué le seul moteur de croissance des dépenses au cours du premier trimestre de 2014-2015, en comparaison à la même période de l'exercice précédent. Ils ont été en partie annulés par les réductions prévues des DPD et les frais d'intérêt amoindris sur les dettes, lesquels reflètent les taux d'intérêt qui demeurent faibles à l'échelle internationale.

Boîte 2-2 : Mise à jour du système de paye du gouvernement

Au premier trimestre de 2014-2015, le gouvernement a mis à jour son système de rémunération des employés.

Depuis longtemps, les fonctionnaires fédéraux étaient rémunérés pour le travail réalisé dans les deux semaines précédant le jour de la paye. Le gouvernement a ajouté deux semaines à ce délai (autrement dit, les employés seront dorénavant payés pour le travail effectué jusqu'à deux semaines auparavant).

Pour éviter que l'ajout d'une période de deux semaines interrompe le versement de la paye, le gouvernement a effectué un paiement de transition unique aux employés. Ce paiement a été entièrement compensé par la récupération du montant du chèque de paye que les employés auraient reçu à leur départ de la fonction publique (par exemple, le départ à la retraite ou la cessation d'emploi).

Globalement, ce changement n'a eu aucun effet sur l'équilibre budgétaire. Il a cependant exigé l'approbation, par le Parlement, de crédits budgétaires supplémentaires qui ont ensuite été dépensés par les ministères et les organismes. Pour cette raison, on s'attend à ce que les dépenses de la plupart des programmes fédéraux soient un peu plus élevées au cours du premier trimestre de 2014-2015 par rapport à la même période de l'exercice précédent.

Figure 2-3

Composition des dépenses fédérales totales : trois premiers mois de l'exercice

	2014-2015	2013-2014	\$ a/a	% a/a
Total	59,4	58,8	0,66	1,1%
Dépenses de programme directes	20,3	20,6	-0,32	-1,6%
Transferts aux particuliers	16,2	15,5	0,73	4,7%
Autres ordres de gouvernement	16,1	15,7	0,33	2,1%
Service de la dette	6,8	6,9	-0,07	-1,1%

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.
 Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Dépenses de programme directes

Les DPD comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses en immobilisations des ministères et des organismes, ainsi que d'autres programmes de paiement de transfert (p. ex. programmes de soutien agricole) et les paiements aux sociétés d'État.

Même si elles représentent moins de la moitié de l'ensemble des dépenses au titre des programmes fédéraux, les DPD concernent près de 95 % des programmes fédéraux. Dans le travail d'analyse qui consiste à vérifier si le gouvernement est en voie de revenir à l'équilibre des budgets et à établir les conséquences sur les programmes fédéraux, il est donc nécessaire d'examiner attentivement cet élément du budget.

Selon les prévisions du budget de 2014, le total des réductions de dépenses fédérales devrait augmenter pour passer à 14,6 milliards de dollars en 2014-2015, dont 3,8 milliards de compressions mises en œuvre le 1^{er} avril 2014¹.

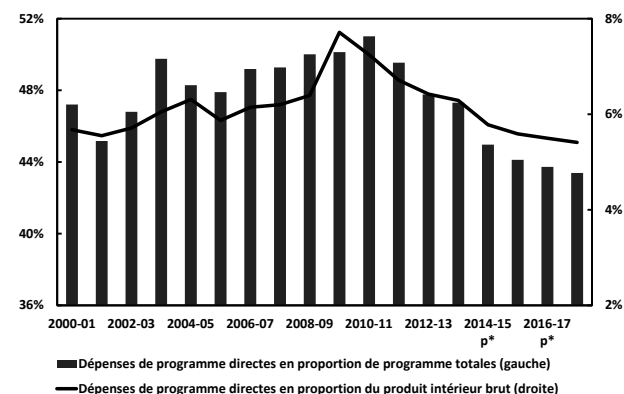
Comme l'illustre la figure 2-4, le gouvernement s'attend à ce que, à la suite des réductions prévues, la part des DPD dans les dépenses de programme totales tombe à un niveau jamais atteint depuis 1998-1999 et représente la plus petite part de PIB nominal depuis 2001-2002.

Un examen minutieux des états financiers du premier trimestre de 2014-2015 de chaque ministère et organisme a permis au DPB d'observer que 1 % seulement des économies prévues par les mesures de compression du budget de 2012 risquaient de ne pas être réalisées.

Figure 2-4

Creux historique des dépenses de fonctionnement du gouvernement

Part des dépenses de prog. totales Part du PIB



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Le gouvernement se refuse de publier des données qui permettraient au public d'évaluer les effets des réductions proposées (et de déterminer si celles-ci sont tenables à long terme), mais les ministères et les organismes confirment pour la plupart, dans leurs états financiers trimestriels, que le plan gouvernemental de réduction des dépenses est en avance sur le calendrier et sera mis en œuvre comme prévu.

Au premier trimestre de l'exercice, les DPD ont baissé de 0,3 milliard de dollars (-1,6 %) par rapport à la même période de 2013-2014 (figure 2-5). Ces dépenses comprennent le paiement unique de 700 millions de dollars lié à la mise à jour du système de paye du gouvernement. Sans ce paiement, les DPD auraient été d'environ 1 milliard de dollars inférieures à celles du premier trimestre de 2013-2014 (-3,4 %).

¹ Budget de 2014, www.budget.gc.ca. Consulté en septembre 2014.

Figure 2-5

Composition des dépenses de programme directes : trois premiers mois de l'exercice

En milliards de \$

	2014-2015	2013-2014	\$ a/a	% a/a
Dépenses de programme directes	20,3	20,6	-0,3	-1,6%
Fonctionnement	12,0	11,9	0,1	0,9%
Immobilisations	0,6	0,6	0,0	-1,3%
Autres paiements de transfert	6,5	6,8	-0,3	-4,1%
Paiements aux sociétés d'État	1,3	1,4	-0,1	-10,3%

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

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

Les dépenses de fonctionnement représentent les DPD les plus significatives et se composent surtout de salaires. La croissance des dépenses salariales a été ralentie par les mises à pied dans la fonction publique (figure 2-6). Par rapport aux trois premiers mois de l'exercice précédent, les dépenses relatives au personnel ont diminué de 1 % en 2014-2015 pour s'établir à 7,9 milliards de dollars². Selon les documents de planification à moyen terme des ministères et des organismes, 8 900 autres postes devraient être éliminés d'ici trois ans.

Comme le DPB l'a indiqué dans des rapports précédents, les réductions de poste sont le moyen le plus sûr de réaliser des économies à court terme. Pour permettre des gains de productivité permanents, toutefois, il est nécessaire d'éliminer ou de réduire des programmes et des services ou de restructurer les activités gouvernementales.

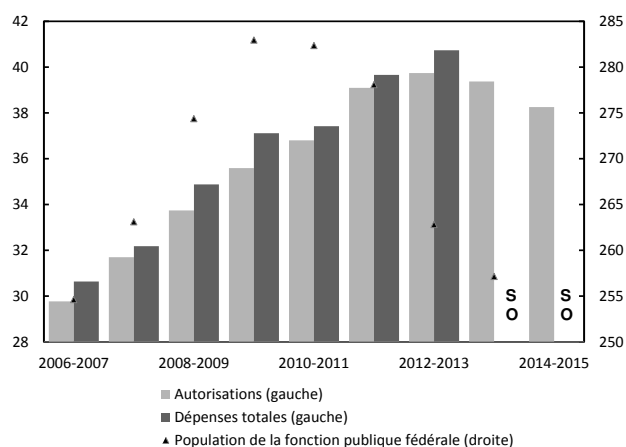
Le gouvernement refuse de communiquer les données qui permettraient au DPB de déterminer si la vague récente de compressions peut être soutenue.

Figure 2-6

Plus de 25 000 postes abolis depuis 2010

En milliards de \$

Milliers de postes



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

3 Tendances des dépenses par secteur

Dans le Cadre pangouvernemental, les dépenses fédérales sont classées en quatre secteurs thématiques (figure 3-1) :

- Affaires économiques
- Affaires sociales
- Affaires internationales
- Affaires gouvernementales

Les secteurs de dépenses sont également liés à 15 « secteurs de résultats » distincts, chacun précisant l'objectif principal de la dépense³.

La structure des programmes du ministère de la Défense nationale ayant subi un recentrage important en 2014-2015, les dépenses de ce ministère sont présentées séparément, ce qui permet la comparaison entre exercices.

² Données provenant des rapports financiers trimestriels des ministères.

³ <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/descript-fra.aspx#bm04>. Consulté en septembre 2014.

Figure 3-1

Affaires internationales : les objectifs de réductions en voie d'être atteints

Secteur de dépenses	Millions de \$		Changement en pourcentage	
	Dépensés au 1er trimestre	Dépensé 1er trimestre a/a	Autorisations	
Affaires économiques	\$ 38 600		1%	1%
Une croissance économique forte	\$ 25 210		1%	0%
La sécurité de revenu et l'emploi pour les Canadiens	\$ 11 890		1%	3%
Une économie axée sur l'innovation et le savoir	\$ 1 150		1%	2%
Un environnement propre et sain	\$ 320		-6%	-8%
Un marché équitable et sécurisé	\$ 40		23%	7%
Affaires sociales	\$ 6 450		1%	3%
Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale	\$ 2 460		10%	14%
Un Canada sécuritaire et sécurisé	\$ 1 900		6%	9%
Des Canadiens en santé	\$ 1 660		3%	5%
Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques	\$ 430		-42%	-38%
Affaires internationales	\$ 830		-21%	-5%
La réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement international durable	\$ 490		-31%	-2%
Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international	\$ 280		-4%	-8%
Un Canada prospère grâce au commerce international	\$ 50		-2%	-8%
Affaires gouvernementales	\$ 4 500		2%	7%
Des activités gouvernementales bien gérées et efficaces	\$ 4 040		2%	6%
Un gouvernement fédéral transparent, responsable et sensible aux besoins des Canadiens	\$ 290		2%	-13%
Des institutions démocratiques fortes et indépendantes	\$ 170		-11%	-9%
Ministère de la Défense nationale	\$ 3 440		-13%	4%
Redressement de la paye	\$ 700		-	-
Gouvernement du Canada	\$ 53 830		0%	2%

Note 1 : Tient compte du paiement unique de 700 millions de dollars lié à la mise à jour du système de paye du gouvernement (boîte 2-3).

Note 2 : La classification des dépenses ne s'applique pas au Compte d'assurance-emploi, qui ne fait pas partie du « Cadre pangouvernemental ». Le Programme de paiements de transfert et de taxation du ministère des Finances est classé dans les **Affaires économiques** : Une croissance économique forte.

Dans les trois premiers mois de l'exercice (soit d'avril à juin), la variation des dépenses réelles observée dans l'ensemble du gouvernement a suivi en grande partie les plans de dépenses.

Conformément au plan de dépenses du gouvernement, les dépenses relatives aux **affaires économiques** sont relativement stables en comparaison de l'exercice précédent.

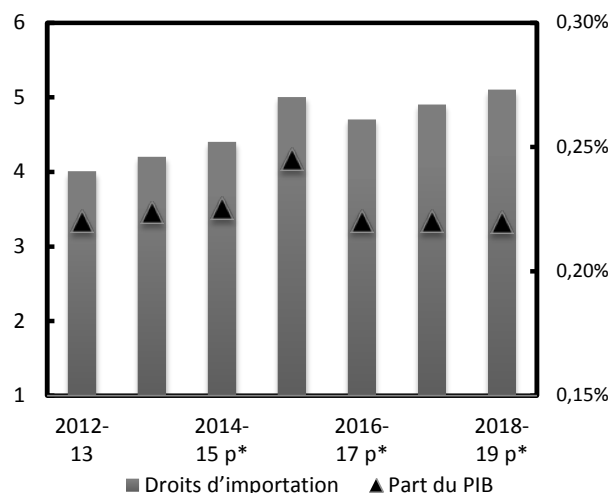
Le déclin léger des dépenses en « environnement » est neutralisé par une hausse marquée des dépenses relatives à un « marché équitable et sécurisé ».

L'un des programmes qui contribue à l'augmentation des dépenses nettes visant un « marché équitable et sécurisé » est le Programme de gestion du commerce et des revenus de l'Agence des services frontaliers du Canada, qui a enregistré une baisse des recettes de 12 millions de dollars (-22 %). Ce programme sert principalement à assurer la perception des droits et des taxes dus au gouvernement du Canada conformément aux exigences canadiennes en matière de déclaration des échanges commerciaux et des importations⁴.

Les revenus tirés des droits d'importation augmentent en général au rythme des importations canadiennes. Comme il est cependant noté dans le budget de 2014, la croissance prévue risque d'être freinée à moyen terme en raison de la mise en place de l'Accord économique et commercial global Canada-Union européenne (figure 3-2).

Figure 3-2
Droits d'importation

En milliards de \$



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Comme dans le cas des affaires économiques, les dépenses en **affaires sociales** sont aussi assez stables d'un exercice à l'autre. On constate aussi que la composition des dépenses en affaires sociales a beaucoup changé, le gouvernement ayant décidé de reclasser les fonds de 1 milliard de dollars consacrés à CBC/Radio-Canada. On considère maintenant que les dépenses à CBC/Radio-Canada favorisent « une société diversifiée » plutôt qu'« une culture et un patrimoine canadiens dynamiques ». La baisse des dépenses liées à la culture et au patrimoine a ainsi, en grande partie, compensé la hausse observée dans les autres catégories des affaires sociales : une « société diversifiée », un « Canada sécuritaire et sécurisé », et des « Canadiens en santé ».

⁴ Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015 d'Industrie Canada.

Les dépenses du Canada en **affaires internationales** ont diminué de 21 % par rapport au premier trimestre de 2013-2014; c'est 5 % de plus que prévu. Dans ce secteur, la chute des dépenses résulte surtout du report des subventions et des contributions destinées à la réduction de la pauvreté dans le monde. Les résultats que le gouvernement a obtenus dans ce secteur thématique ont été inférieurs à la moyenne des trois derniers exercices (figure 3-3).

Figure 3-3

Rendement de la réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement durable international

Pourcentage des cibles totales

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Moy. gov.
Atteint	0%	0%	5%	41%
Non atteint	0%	0%	15%	15%
S.O.	100%	100%	80%	44%

Sources : Rapports ministériels sur le rendement, 2010-2011 à 2012-2013

Des quatre secteurs thématiques, c'est celui des **affaires gouvernementales** qui a enregistré la plus forte croissance des dépenses, soit 2 % en comparaison de 2013-2014. Celle-ci est comparable à la hausse du budget de 7 % accordée au gouvernement par le Parlement.

Les hausses de dépenses prévues et réelles sont en majeure partie attribuables aux « activités gouvernementales bien gérées et efficaces », une catégorie qui regroupe près de 90 % des dépenses et qui comprend :

- le Trésor fédéral;
- le recouvrement de l'impôt;
- le recrutement et le perfectionnement dans la fonction publique;
- prestation de services linguistiques et de services d'approvisionnement;
- les tribunaux administratifs

Le *programme d'observation en matière de déclaration*, de l'Agence du revenu du Canada (ARC), est l'un des programmes les plus grands de cette catégorie. Il permet de mener des examens, des vérifications, et des enquêtes afin de cerner et de corriger des cas de non-conformité.

Au premier trimestre de 2014-2015, les dépenses de ce programme ont gonflé de 10 % en comparaison à la même période de l'exercice précédent. Elles se sont ainsi établies à 206 millions de dollars. Cette hausse reflète en partie l'augmentation prévue de 4 % que le gouvernement a présentée au Parlement dans son plan de dépenses.

Dans les quatre derniers budgets, le gouvernement a présenté des initiatives destinées à « éliminer des échappatoires fiscales » et à favoriser le respect des lois sur l'impôt. Le gouvernement s'attend ainsi à dégager des revenus supplémentaires de 3,9 milliards de dollars durant l'exercice en cours. Tablant sur ces mesures, le budget de 2014 resserre les exigences de conformité. Le gouvernement prévoit que ces nouvelles mesures généreront des revenus additionnels de 1,8 milliard de dollars d'ici cinq ans.

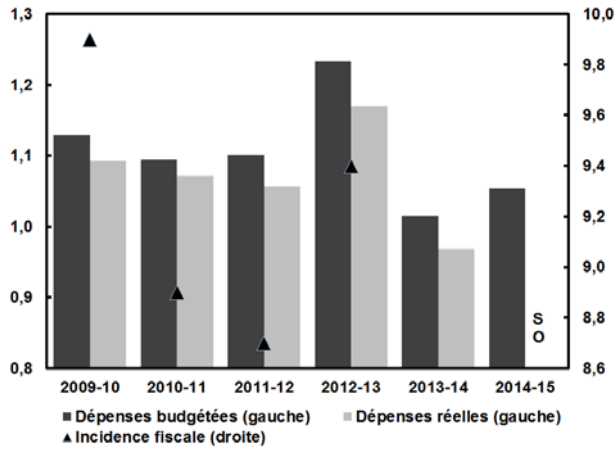
L'ARC estime que ses activités d'application de la loi et de vérification de la conformité ont produit des avantages fiscaux de 9,4 milliards de dollars en 2012-2013 (figure 3-4).

Figure 3-4

Programme d'observation en matière de déclaration

En milliards de \$

En milliards de \$



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Note : Les chiffres de 2013-2014 reposent sur des données non vérifiées extraites du Système central de gestion des rapports financiers du Receveur général.

Annexe A – Variation des dépenses de programme

Le DPB a analysé les données sur les dépenses enregistrées dans les trois premiers mois de 2014-2015 afin d'établir les variations les plus fortes en valeur absolue et en pourcentage par rapport à la même période en 2013-2014.

Les changements les plus notables concernent le programme Citoyenneté pour les nouveaux arrivants et tous les Canadiens de Citoyenneté et Immigration Canada et l'Aide aux contribuables et aux entreprises de l'Agence du revenu du Canada. La [Base de données de suivi intégré](#) du DPB donne des renseignements détaillés sur les budgets et les dépenses.

Citoyenneté pour les nouveaux arrivants et tous les Canadiens

Citoyenneté et Immigration Canada applique les lois en matière de citoyenneté. Cette fonction comprend l'élaboration, la mise en œuvre et l'application de lois, de règlements et de politiques qui visent l'octroi de la citoyenneté aux demandeurs admissibles. L'un des principaux indicateurs de rendement de ce programme est le pourcentage de demandeurs admissibles qui adoptent la citoyenneté canadienne.

Le budget du programme a plus que doublé en un an pour passer à 109 millions de dollars en 2014-2015. Les dépenses enregistrées au cours des trois premiers mois de l'exercice ont augmenté en conséquence, grim pant de 7 millions de dollars (+61 %).

Aide aux contribuables et aux entreprises

L'Agence du revenu du Canada administre le régime canadien d'autocotisation de l'impôt. Au moyen du programme Aide aux contribuables et aux entreprises, elle fournit aux contribuables des renseignements précis et opportuns qui les aident à respecter les lois canadiennes sur l'impôt. L'agence offre son expertise et ses conseils de diverses façons, dont Internet et le téléphone.

Au cours des trois premiers mois de 2014-2015, les dépenses de ce programme ont augmenté de 5 millions de dollars, une hausse de 8 % par rapport à la même période l'an dernier.