

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET



OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Budget principal des dépenses 2014-2015

Ottawa, Canada
Le 18 mars 2014
www.pbo-dpb.gc.ca

Points saillants

- Le *Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses* de 2014-2015 (Plan de dépenses) prévoit des dépenses de 235,3 milliards de dollars pendant l'exercice à venir (d'avril 2014 à mars 2015).
 - Ce montant est de 3,8 milliards de dollars (1,6 %) inférieur aux autorisations budgétaires totales demandées l'exercice précédent, ce qui reflète la stratégie de rétablissement de l'équilibre budgétaire que poursuit le gouvernement.
- Globalement, les augmentations de 5,9 milliards de dollars des principaux transferts aux particuliers et à d'autres ordres de gouvernement sont plus que compensées par une diminution de 9,7 milliards de dollars des autorisations au titre des dépenses de programmes directes (DPD).
 - On observe une restriction supplémentaire de l'ordre de 3,8 milliards de dollars des dépenses, surtout au titre du personnel et des contrats de services professionnels.
 - Le repli est particulièrement prononcé pour les services internes (ou services administratifs), domaine où les dépenses chutent de près de 11 %, pour s'établir à 8,4 milliards de dollars.
- Les dépenses liées à l'assurance-emploi ne sont plus présentées dans le plan de dépenses du gouvernement. De plus, une proportion de plus en plus importante – près des deux tiers – des dépenses fédérales sont maintenant des dépenses « législatives » que le Parlement n'a pas à approuver chaque année.
 - Le Parlement ne dispose pas de processus bien structuré d'examen des dépenses législatives. C'est donc dire qu'une proportion grandissante des dépenses fédérales ne sont examinées que superficiellement.

Document préparé par Jason Jacques*

*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 :

- Les changements proposés aux programmes qui ont d'importantes répercussions sur le solde budgétaire fédéral;
- 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 principal des dépenses 2014-2015

Le *Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses* de 2014-2015 (Plan de dépenses) prévoit des dépenses de 235,3 milliards de dollars pendant l'exercice à venir (d'avril 2014 à mars 2015). Ce montant est de 3,8 milliards de dollars (1,6 %) inférieur aux autorisations totales demandées l'exercice précédent².

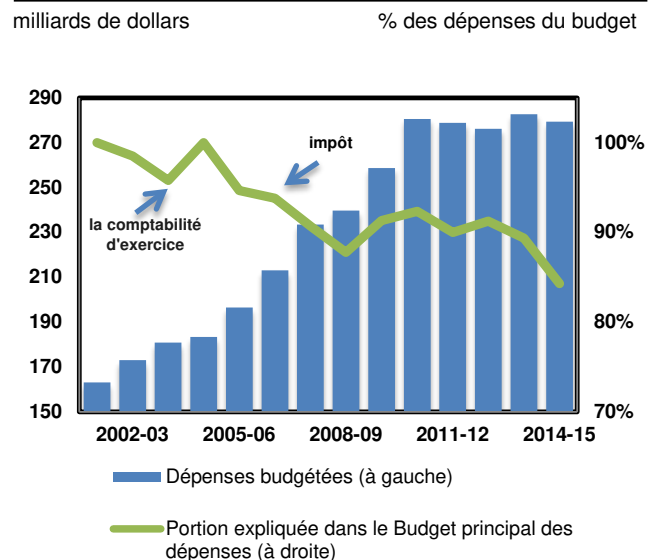
Outre qu'il affiche cette baisse des dépenses prévues, le Plan de dépenses ne présente plus les dépenses au titre de l'assurance-emploi (a.-e.). Le gouvernement a raison de dire que, du point de vue juridique et comptable, « le Compte des opérations de l'assurance-emploi [est] un

compte distinct dans les comptes du Canada », mais cette décision d'exclure du Plan de dépenses une somme prévue de 17,7 milliards de dollars en complique le rapprochement avec le budget de 2014 présenté le mois dernier³.

Des parlementaires n'ont pas manqué de signaler que le manque de concordance entre le Budget principal des dépenses et le plan budgétaire les empêche « d'établir les liens » et d'examiner efficacement les dépenses proposées⁴.

Comme le montre la figure 2-1, le niveau de dépense prévu dans le Plan de dépenses tendait, par le passé, à correspondre grosso modo aux chiffres présentés dans le budget.

Figure 2-1
Réduction des dépenses expliquées dans le Budget principal



Sources : Budget principal des dépenses et Plan de dépenses.

Nota : Les dépenses budgétaires sont tirées des prévisions pour l'exercice suivant de chaque plan budgétaire annuel.

¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-1/TexteCompleto.html?term=79.2>, consulté en mars 2014.

² <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/me-bpd/20142015/me-bpd-fra.pdf>, consulté en mars 2014.

³ <http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/ch4-2-fra.html>, consulté en mars 2014.

⁴ Rapport 7 du Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes, 41^e législature, 1^{re} session. <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5690996&File=135&Language=F>, consulté en mars 2014.

Le choix du gouvernement en 2003-2004 d'établir le budget selon une méthode différente de celle du Plan de dépenses (comptabilité d'exercice plutôt que de trésorerie) a rompu la concordance. La décision en 2006-2007 de présenter la Prestation fiscale canadienne pour enfants comme une dépense (au lieu de la déduire des rentrées d'impôt sur le revenu des particuliers) a exacerbé l'écart.

Comme les dépenses de l'a.-e. sont exclues du Plan de dépenses, le Budget principal des dépenses couvre maintenant moins de 85 % des dépenses prévues au budget.

Par le passé, le gouvernement fournissait dans le Budget principal des dépenses un tableau comparatif des chiffres du budget et de ceux du Plan de dépenses, mais il ne le fait plus depuis quelques années. Les parlementaires n'ont donc plus cet outil pour harmoniser les deux sources de données sur les dépenses prévues.

Parallèlement à cette réduction de la portion des dépenses prévues traitées dans le Plan de dépenses, un changement lié à la procédure parlementaire d'approbation du financement peut également être observé.

Comme le montre la figure 2-2, la portion des dépenses prévues autorisées par une loi (c.-à-d. les autorisations « législatives », comme le Transfert canadien en matière de santé) a augmenté, tandis que celles des dépenses à autoriser chaque année (c.-à-d. les autorisations « votées », comme le budget de fonctionnement des ministères et organismes) a, par conséquent, diminué.

Du point de vue de la procédure, il en résulte qu'une portion réduite des fonds sont maintenant soumis aux mécanismes d'examen parlementaires. En effet, la *Loi sur la gestion des finances publiques* stipule que chaque ministère et organisme doit procéder tous les cinq ans à un examen de ses programmes de subventions et de contributions. Or, les programmes couverts par des autorisations « législatives » en sont

exemptés⁵. De plus, le Parlement ne dispose pas de mécanisme permanent qui lui permettrait d'examiner de son côté les examens quinquennaux du gouvernement.

Figure 2-2

Réduction des dépenses examinées chaque année par le Parlement

milliards de dollars; % des autorisations totales

	Législatives		Votées	
	\$	%	\$	%
2012-2013	139,86	61	87,71	39
2013-2014	145,16	61	93,94	39
2014-2015	149,05	63	86,28	37

Source : Budget principal des dépenses 2014-2015.

Nota : Les chiffres de 2012-2013 sont les dépenses réelles; ceux de 2013-2014, les autorisations cumulatives; et ceux de 2014-2015, les chiffres du Budget principal des dépenses.

Évolution du Plan de dépenses du gouvernement

Comme on l'a mentionné dans des rapports antérieurs du DPB, la composition globale des dépenses ces cinq dernières années, si on fait abstraction des initiatives de stimulation temporaires, est restée à peu près inchangée. La portion des dépenses totales consacrées aux frais d'intérêts de la dette et aux charges de programmes a diminué, mais les paiements de transfert ont augmenté (figure 2-3).

Cette tendance se maintient dans le Plan de dépenses de 2014-2015. Par rapport au total des autorisations accordées l'exercice précédent, les transferts aux autres ordres de gouvernement et les principaux transferts aux particuliers (p. ex. Sécurité de la vieillesse) devraient augmenter de 4,6 milliards de dollars et de 1,3 milliard de dollars respectivement. Cette hausse est compensée par la diminution, de l'ordre de 9,7 milliards de dollars, des dépenses de

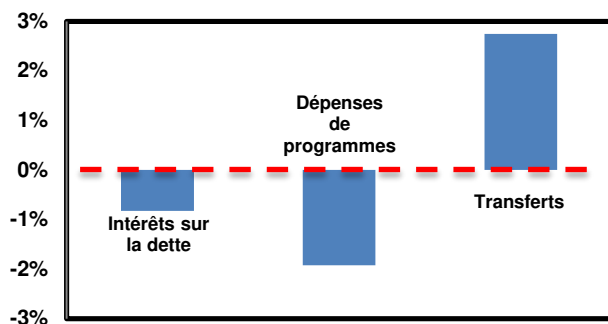
⁵ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11/page-25.html>, consulté en mars 2014.

programmes directs (DPD), ce qui donne une diminution nette des dépenses prévues de 3,8 milliards de dollars (figure 2-4).

Figure 2-3

Changement des priorités de dépenses sur cinq ans

Changement net (en %) de la proportion de ces catégories de 2009-2010 à 2014-2015



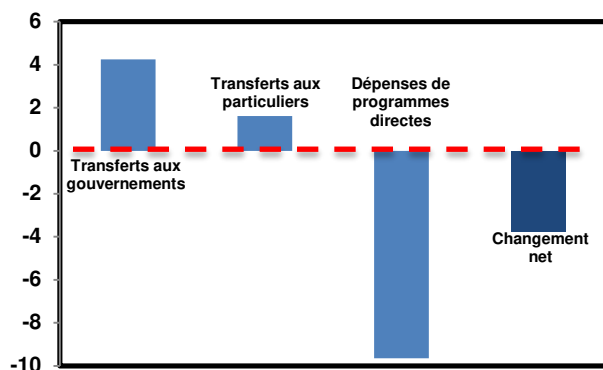
Sources : Comptes publics du Canada de 2009-2010 à 2012-2013, Budget principal des dépenses 2013-2014.

Nota : les chiffres de 2012-2013 sont les dépenses réelles; ceux de 2013-2014, les autorisations cumulatives; et ceux de 2014-2015, les chiffres du Budget principal des dépenses.

Figure 2-4

Changement des dépenses prévues d'une année à l'autre

En milliards de dollars



Source : Budget principal des dépenses 2013-2014.

Nota : Comparaison entre les Budgets des dépenses cumulatifs de 2013-2014 et le Budget principal des dépenses de 2014-2015.

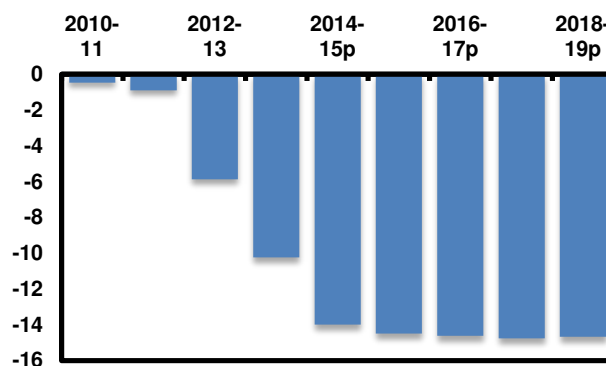
La réduction prévue des DPD découle des initiatives de compressions successives du gouvernement, qui ont ciblé les budgets de fonctionnement du gouvernement et les programmes de subventions et de contributions.

Comme le montre la figure 2-5, les compressions commencées en 2009-2010 auront pour effet cumulatif une réduction prévue des DPD de l'ordre de 10,2 milliards de dollars en 2013-2014, et de 14,0 milliards de dollars (ou de 3,8 milliards de plus) en 2014-2015.

Figure 2-5

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.

Les deux domaines où les DPD seront visées par certaines des réductions les plus considérables en 2014-2015, par comparaison à l'exercice précédent, sont le personnel et les services professionnels. Seront particulièrement ciblés les coûts internes ou administratifs, conformément à l'engagement pris à ce sujet dans le discours du Trône⁶.

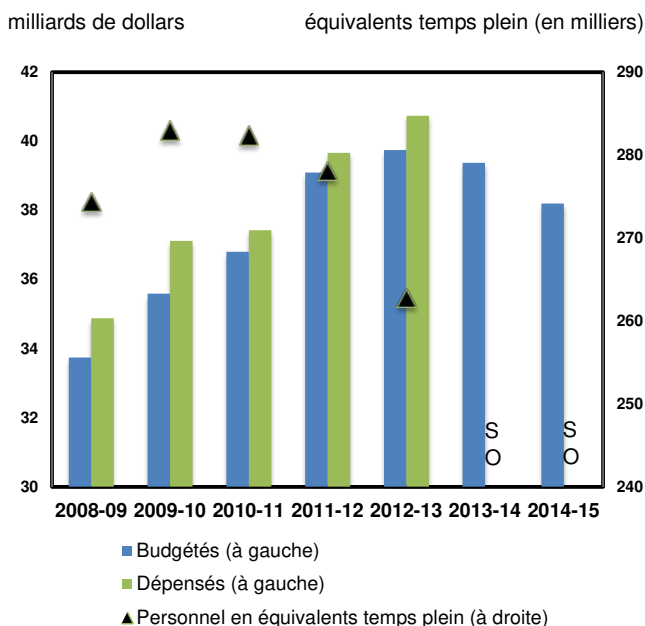
⁶ http://speech.gc.ca/sites/sft/files/sft-fr_2013_c.pdf, consulté en mars 2014.

Coûts relatifs au personnel

Les coûts relatifs au personnel sont ceux que représentent chaque année les salaires et les avantages sociaux des fonctionnaires⁷. En 2014-2015, les coûts relatifs au *personnel* devraient diminuer de 1,2 milliard de dollars (0,9 %) et s'établir à 38,2 milliards de dollars (figure 2-6).

Figure 2-6

Les coûts relatifs au personnel à leur plus bas niveau depuis quatre ans



Sources : Comptes publics du Canada de 2009-2010 à 2012-2013, Budgets principaux supplémentaires des dépenses de 2013-2014 à 2014-2015.

Les dépenses relatives au personnel ont diminué ces quatre dernières années, dans la même mesure que les effectifs de l'administration publique centrale et des organismes distincts. Comme on l'a mentionné dans un rapport

antérieur du DPB, le niveau d'emploi est l'un des principaux facteurs de coût du personnel⁸.

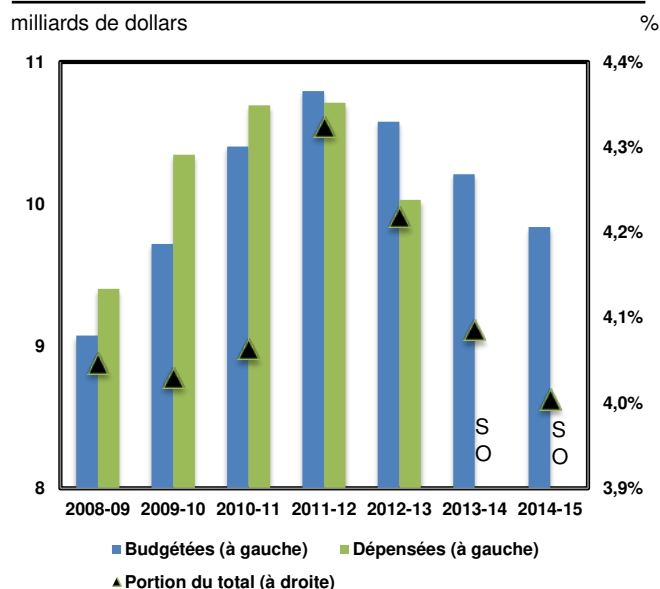
La baisse des dépenses relatives au personnel a été partiellement compensée par des facteurs ponctuels comme le paiement des indemnités de départ aux employés licenciés ainsi que l'élimination de l'indemnité de départ volontaire. Au sujet de cette dernière, le gouvernement a signalé que son passif au titre des *indemnités de cessation d'emploi et autres* a diminué de 700 millions de dollars en 2012-2013, pour s'établir à 4,4 milliards de dollars au 31 mars 2013⁹.

Coûts relatifs aux services professionnels et spéciaux

Les coûts relatifs aux services professionnels et spéciaux sont les contrats de services techniques spécialisés (p. ex. comptabilité, droit, architecture) ou autres (p. ex. soins aux anciens combattants). En 2014-2015, les dépenses à ce titre devraient diminuer de 0,4 milliard de dollars (3,6 %) pour s'établir à 9,8 milliards de dollars (figure 2-7).

⁷ <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pceaf-gwcoa/1415/7-fra.html>, consulté en mars 2014.

⁸ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/get/publications/269?path=%2Ffiles%2Ffiles%2FFederal_Public_Service_Wage_FR.pdf, consulté en mars 2014.
⁹ <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2013/vol1/s6/raaf-pofb-fra.html#sh13>, tableau 6.28, consulté en mars 2014.

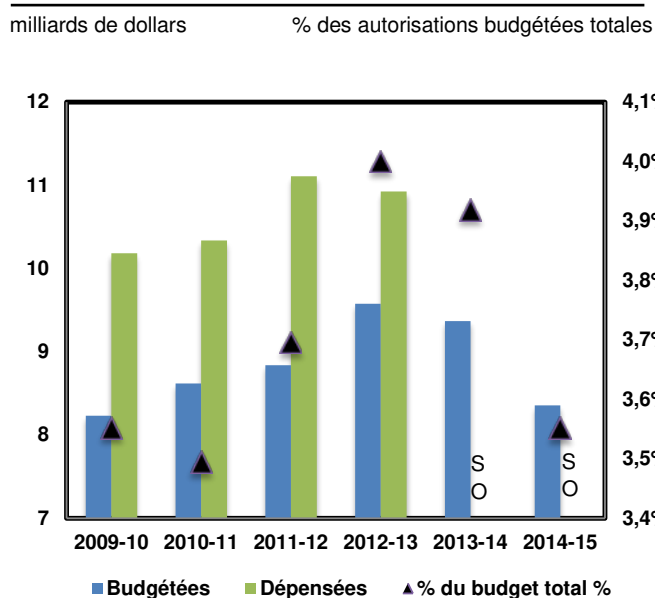
Figure 2-7**Les dépenses pour services professionnels reviennent à leur niveau d'avant les mesures de stimulation**

Sources : Comptes publics du Canada de 2009-2010 à 2012-2013, Budgets principaux et Budgets supplémentaires des dépenses de 2013-2014 à 2014-2015.

Les dépenses consacrées aux services professionnels, exprimés comme pourcentage des dépenses totales du gouvernement, ont augmenté temporairement sous l'effet des investissements de stimulation. Au cours du prochain exercice, elles devraient revenir à leur niveau d'avant la stimulation, qui est d'environ 4 % des dépenses totales.

Services internes

Les « services internes », qui désignent les dépenses administratives servant au fonctionnement du gouvernement (encadré 2-8), feront l'objet d'une diminution substantielle des dépenses. En 2014-2015, les dépenses relatives aux services internes devraient diminuer de 1,0 milliard de dollars (10,8 %) et s'établir à 8,4 milliards de dollars (figure 2-9).

Figure 2-9**Les dépenses administratives continuent de chuter**

Sources : Comptes publics du Canada de 2009-2010 à 2012-2013, Budgets principaux et supplémentaires des dépenses de 2013-2014 à 2014-2015.

Nota : Les autorisations et les dépenses comprennent le total des dépenses nettes de Services partagés Canada, entité mise sur pied en 2011-2012.

Les dépenses relatives aux services internes, exprimées comme pourcentage de l'ensemble des dépenses fédérales prévues, devraient chuter en deçà de 3,6 %, ce qui n'est pas loin de leur niveau antérieur.

Encadré 2-8**Calcul des services internes**

À peu près tous les ministères et organismes fédéraux ont un programme de « services internes » qui, d'après le gouvernement, « englobent des activités et des ressources connexes gérées de façon à répondre aux besoins des programmes et aux autres obligations générales d'une organisation ».

Le gouvernement n'a jamais défini les services internes, qui étaient la cible principale des mesures de compression annoncées dans le budget de 2012, ni expliqué comment calculer ces dépenses. Par conséquent, le DPB a suivi l'évolution des dépenses de ce programme pour faire des déductions au sujet des dépenses indirectes, c'est-à-dire celles qui ne sont pas directement liées à la prestation de services de première ligne.

Le DPB calcule les dépenses et les autorisations des organisations fédérales au titre des services internes de la façon suivante :

- Les dépenses réelles sont calculées pour chaque organisation fédérale, et c'est le chiffre des dépenses totales de l'activité Services internes qui est utilisé. Un rajustement est apporté en fonction des revenus nets, à moins que des services internes ne soient fournis à une autre organisation fédérale.
- L'information sur les autorisations est récupérée dans le Budget principal des dépenses et les calculs obéissent à une approche semblable.
- De plus, en 2011-2012, des fonds ont été transférés des services internes de TI de la plupart des ministères et organismes pour créer Services partagés Canada (SPC). Par conséquent, pour 2011-2012, il est également tenu compte des dépenses nettes de SPC.

Plus des trois quarts de la diminution prévue des dépenses sont concentrés dans deux organisations : Défense nationale (478 millions de dollars) et Agence du revenu du Canada (303 millions de dollars).

Comme on l'a mentionné dans des rapports antérieurs du DPB, une partie de cette diminution des dépenses est attribuable au fait que des dépenses jusque-là considérées comme relevant des « services internes » ont été reclassifiées dans d'autres catégories¹⁰.

3. Détails sur les programmes particuliers

L'analyse du DPB se concentre sur les programmes dont les autorisations budgétaires subiront les changements les plus importants, qu'ils soient mesurés en pourcentage ou en montants absolus.

Une hausse des principaux paiements de transfert fédéraux aux autres ordres de gouvernement et aux particuliers est prévue, et ce sont deux d'entre eux – le Transfert canadien en matière de santé et les prestations aux aînés – qui font l'objet des augmentations des dépenses les plus importantes. Ces deux programmes représentent de fait plus du quart de la totalité du budget fédéral.

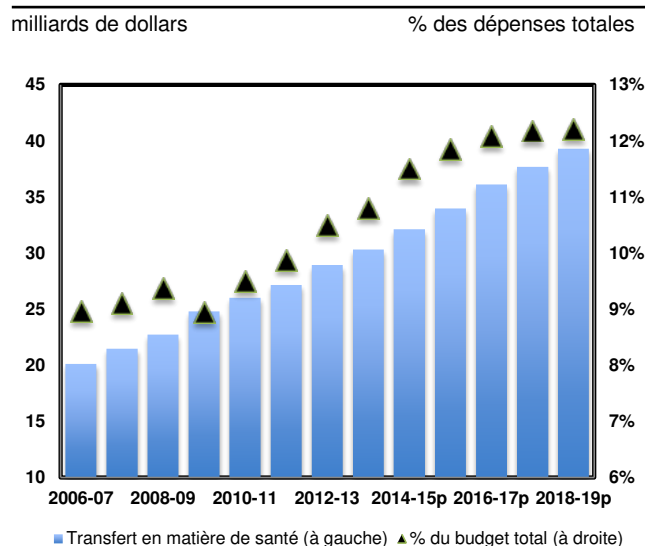
Transfert canadien en matière de santé

Le Transfert canadien en matière de santé (ou TCS, qui relève du Programme de paiements de transfert et d'impôt de Finances Canada) devrait augmenter de 1,8 milliard de dollars (6,0 %) en 2014-2015, et atteindre 32,1 milliards de dollars (figure 3-1).

Le taux de croissance du TCS est fixé dans la loi à 6 % par année jusqu'en 2016-2017; par la suite, il correspondra à la moyenne mobile triennale de la croissance du PIB nominal, sans jamais descendre en deçà de 3 % par année.

Le TCS, exprimé comme pourcentage du budget fédéral total, est passé d'environ 9,0 % en 2006-2007 à 11,5 % en 2014-2015, et il devrait atteindre 12,2 % en 2017-2018.

¹⁰ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Expenditure_Monitor_2013_14Q2_FR.pdf, consulté en mars 2014.

Figure 3-1**Croissance du Transfert canadien en matière de santé**

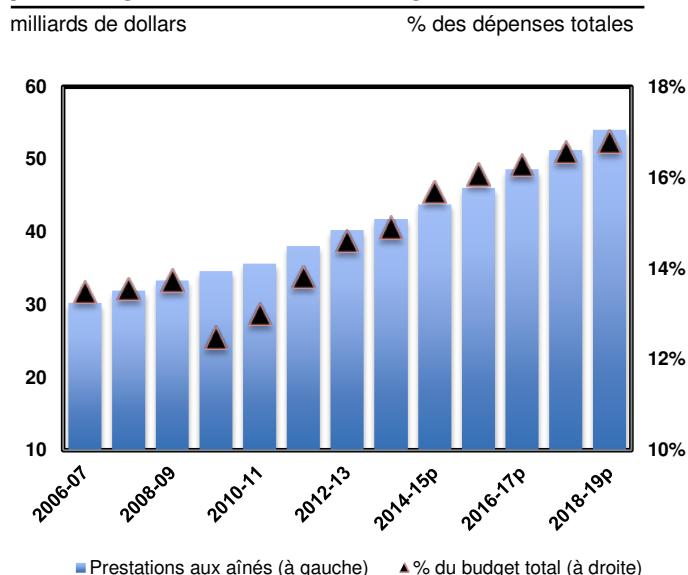
Source : Tableaux de référence financiers; budget de 2014.

Prestations aux aînés

Les programmes fédéraux de prestations aux aînés y sont eux aussi pour beaucoup dans l'augmentation des dépenses prévues. En 2014-2015, ces prestations (qui relèvent du Programme de sécurité du revenu d'Emploi et développement social) devraient augmenter de 2,0 milliards de dollars (4,8 %) et s'établir à 43,8 milliards de dollars (figure 3-2).

Comme on l'a mentionné dans des rapports antérieurs du DPB, cette augmentation des prestations est attribuable à deux facteurs : le vieillissement de la population et l'inflation (les prestations sont indexées sur l'indice des prix à la consommation).

Les prestations aux aînés représenteront 15,7 % du budget fédéral total en 2014-2015, et 16,8 % en 2018-2019.

Figure 3-2**Les prestations aux aînés représentent une portion grandissante du budget**

Sources : Données des années antérieures des Comptes publics du Canada; projections du budget de 2014.

Malgré la réduction globale des DPD qui se poursuivra au cours du prochain exercice, il y a deux organisations où ces charges connaîtront en fait une augmentation notable : la Défense nationale et le Centre de la sécurité des télécommunications du Canada.

Défense nationale

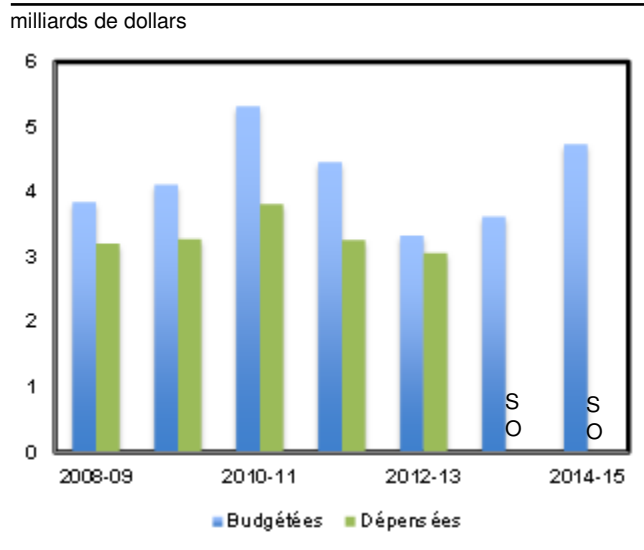
Le budget d'immobilisation de la Défense nationale devrait augmenter de 1,1 milliard de dollars (ou 30 %) en 2014-2015 et s'établir à 4,7 milliards de dollars (figure 3-3). S'il était entièrement dépensé, ce serait le plus important investissement annuel en immobilisations depuis plus d'une génération.

Le gouvernement a annoncé dans le budget de 2014 que, à cause de retards, des fonds consacrés aux acquisitions militaires seraient reportés de plusieurs années (après 2017-2018), mais il n'a pas mentionné quels projets seraient remis à plus tard. Par contraste, on lit dans le

Plan de dépenses que l'augmentation proposée du financement est nécessaire aux « investissements dans les grands projets d'immobilisation suivants : les véhicules de combat terrestre, les navires de patrouille extracôtiers de l'Arctique, la modernisation du système de surveillance du véhicule blindé léger de reconnaissance, et les centres des Services de santé des Forces armées canadiennes ».

Figure 3-3

Les dépenses d'immobilisations budgétées de la Défense nationale sont à un niveau presque record



Sources : Les données d'avant 2013-2014 viennent des comptes publics du Canada; les données postérieures viennent des Budgets principaux et supplémentaires des dépenses.

Centre de la sécurité des télécommunications

Le Centre de la sécurité des télécommunications Canada (CST) est devenu en 2012 un organisme distinct de la Défense nationale.

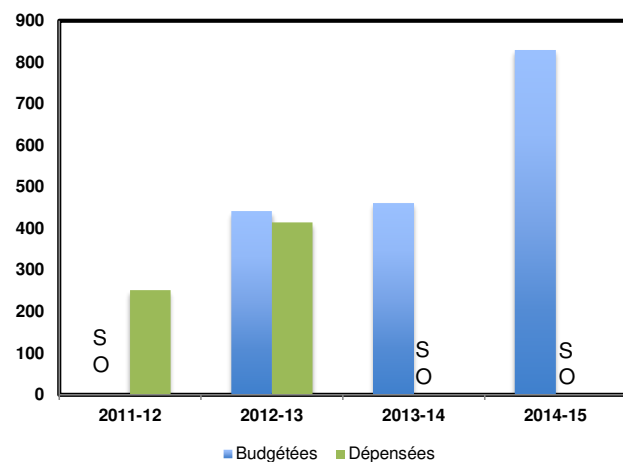
Le CST entend demander au Parlement d'augmenter son budget 2014-2015 de 368 millions de dollars (80 %), ce qui le portera à 829 millions de dollars.

Le CST ne publie pas de Rapport sur les plans et les priorités ni de Rapport ministériel sur le rendement, mais le gouvernement a indiqué dans le Plan de dépenses que l'augmentation du budget du Centre est liée à la construction de nouvelles installations et aux contrats d'entretien connexes.

Figure 3-4

Autorisations budgétaires du Centre de la sécurité des télécommunications

millions de dollars



Sources : Les données d'avant 2013-2014 viennent des comptes publics du Canada; les données postérieures viennent des Budgets principaux et supplémentaires des dépenses.