



# Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015

---

Ottawa, Canada

Le 27 mai 2014

[www.pbo-dpb.gc.ca](http://www.pbo-dpb.gc.ca)

### Points saillants

- Le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015 vise l'approbation d'autorisations budgétaires supplémentaires de 2,4 milliards de dollars.
  - La majeure partie des nouvelles dépenses relèvent des « affaires économiques » du gouvernement; des augmentations mineures sont prévues dans les trois autres catégories, « affaires sociales », « affaires internationales » et « affaires gouvernementales ».
- Le total des autorisations budgétaires prévues serait de 237,8 milliards de dollars pour l'exercice en cours, une légère diminution de 0,9 % par rapport à l'exercice précédent.
  - Le gouvernement ne publie plus de rapprochement de son plan des dépenses (Budgets des dépenses) et de son budget, mais la légère diminution des autorisations budgétaires totales cadre avec sa stratégie budgétaire à moyen terme, qui est de modérer la croissance des dépenses et d'enregistrer à nouveau un excédent budgétaire.
- Environ le tiers du financement demandé par le gouvernement concerne six initiatives annoncées dans le budget de 2014. Par conséquent, comme cela est aussi arrivé ces dernières années, l'étude par le Parlement d'un grand nombre des initiatives budgétaires sera reportée à l'automne.

Document préparé par Jason Jacques et Duncan MacDonald\*

---

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

## 1. Objet

Depuis le renouvellement en 2007 du Système de gestion des dépenses fédéral, le gouvernement dépose au Parlement un projet de loi de crédits pour chacune des trois périodes de crédits parlementaires, qui prennent fin respectivement le 23 juin, le 10 décembre et le 26 mars.

Le Budget supplémentaire des dépenses (A) correspond à la première période de crédits. Le premier budget supplémentaire des dépenses est censé refléter une grande partie des nouvelles mesures de dépenses annoncées dans le budget déposé peu avant<sup>1</sup>. Mais dans les faits, l'autorisation législative de faire les dépenses correspondant aux propositions budgétaires est demandée tout le long de l'année.

La loi confie au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de produire des travaux de recherche et d'analyse sur les prévisions budgétaires du gouvernement du Canada (gouvernement)<sup>2</sup>. À cet égard, le DPB étudie le budget des dépenses et signale les mesures budgétaires envisagées qui méritent d'être examinées de plus près, notamment :

- i. les modifications proposées aux programmes qui sont financièrement importantes pour le rajustement de l'équilibre du budget fédéral;
- ii. les modifications proposées aux programmes qui se traduisent par une hausse importante par rapport au statu quo.

L'analyse des prévisions budgétaires proposées par le DPB est axée sur les autorisations présentées par programme. Bien que le Parlement n'affecte les fonds qu'en fonction des intrants (dépenses de fonctionnement, en capital), la grille d'analyse par programme jette un meilleur éclairage puisqu'elle met en lumière

<sup>1</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20092010/sups/A/intro-fra.asp>, consulté en mai 2014.

<sup>2</sup> <http://laws-lois.justice.gc.ca/fr/lois/P-1/TexteCompleet.html?term=79.2>, consulté en mai 2014.

les liens entre les sommes approuvées et les objectifs poursuivis concrets.

## 2. Budget supplémentaire des dépenses (A)

Depuis 2009-2010, aucun Budget supplémentaire des dépenses (A) n'a visé des sommes aussi élevées que celui de 2014-2015. Le gouvernement propose d'ajouter des autorisations budgétaires d'environ 2,4 milliards de dollars à son plan des dépenses. La quasi-totalité des nouvelles dépenses seraient « votées », ce qui signifie que le Parlement doit y consentir. Une légère augmentation des dépenses « législatives », c'est-à-dire approuvées antérieurement par une loi du Parlement, est également prévue (figure 2-1).

**Figure 2-1**

### **Budget supplémentaire des dépenses (A) : autorisations budgétaires**

<b>Crédits votés</b>	<b>2,411 G\$</b>
<b>Dépenses législatives</b>	<b>0,011 G\$</b>
<b>Variation nette</b>	<b>2,422 G\$</b>

Source : Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015.

Globalement, les modifications proposées porteraient les autorisations budgétaires totales de 2014-2015 à environ 237,8 milliards de dollars, soit 0,9 % de moins que celles qui ont été accordées l'année précédente<sup>3</sup>.

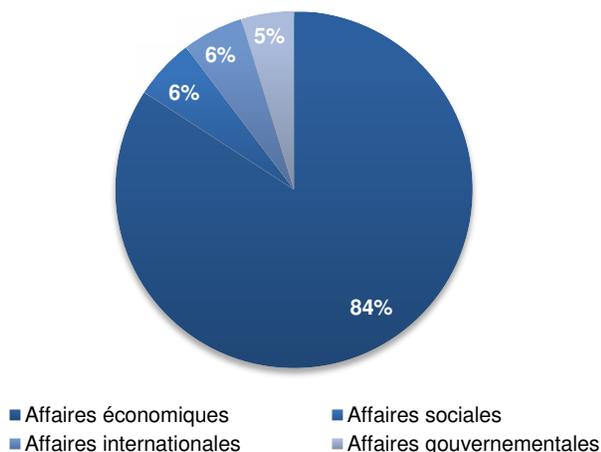
En application du cadre de classification du gouvernement, la majeure partie des nouvelles dépenses relèvent des « affaires économiques », tandis que les trois autres catégories, « affaires sociales », « affaires internationales » et « affaires gouvernementales », ne verraient

<sup>3</sup> Autorisations budgétaires des Budget principal et supplémentaires des dépenses de 2013-2014, moins les charges de l'assurance-emploi, désormais exclues du plan des dépenses du gouvernement.

qu'une légère augmentation (figure 2-2; encadré 2-3)<sup>4</sup>.

**Figure 2-2**  
**Le gros des fonds ira aux priorités économiques**

% des autorisations budgétaires totales



Sources : Cadre pangouvernemental du gouvernement du Canada; Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015; Rapports sur les plans et les priorités de 2014-2015; calculs du DPB.

N.B. : Les crédits budgétaires destinés à VIA Rail, à EACL et au passage Windsor-Detroit sont considérés comme relevant des « affaires économiques ».

Le gouvernement ne publie plus de rapprochement de son plan des dépenses (Budgets des dépenses) et de son budget, mais la légère diminution des autorisations budgétaires totales cadre avec sa stratégie budgétaire à moyen terme, qui est de modérer la croissance des dépenses et d'enregistrer à nouveau un excédent budgétaire.

<sup>4</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/frame-cadre-fra.aspx>, consulté en mai 2014.

### Encadré 2-3

#### Le cadre pangouvernemental

Le cadre pangouvernemental du gouvernement répartit tous les crédits de financement entre quatre catégories thématiques : les « affaires économiques », les « affaires sociales », les « affaires internationales » et les « affaires gouvernementales ».

Ces catégories sont à leur tour associées à 16 « secteurs de résultats », ou objectifs principaux. Par exemple, les « affaires sociales » ont quatre secteurs de résultats : *Des Canadiens en santé*; *Un Canada sécuritaire et sécurisé*; *Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale* et *Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques*.

Selon le gouvernement, plus de la moitié des dépenses en 2011-2012 relevaient des « affaires économiques »; environ le quart, des « affaires sociales », et le reste, des deux autres catégories.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/frame-cadre-fra.aspx>, consulté en mai 2014.

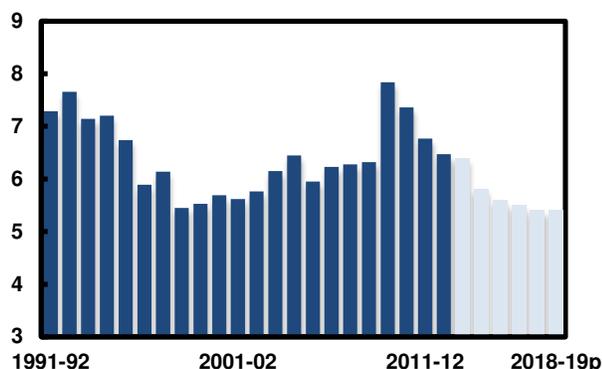
Comme on le signale dans les Perspectives économiques et financières du DPB, le gouvernement concentre ses initiatives de compression sur les charges de programmes directes (CPD), c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement et les programmes de subventions et de contributions<sup>5</sup>. Le budget de 2014 projette la plus grande réduction des CPD sur 12 mois depuis 1998-1999, et ces charges, exprimées comme proportion de l'économie, devraient atteindre d'ici 2017-2018 leur plus bas niveau en une génération (figure 2-4).

<sup>5</sup> [http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFO2014\\_FR.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFO2014_FR.pdf), consulté en mai 2014.

### Figure 2-4

#### Les charges de programmes directs chuteront à un niveau jamais vu

% de l'économie canadienne



Sources : Tableaux de référence financiers; budget de 2014.

N.B. : Les chiffres à compter de 2013-2014 sont des projections.

Le gouvernement a mis à exécution son projet de réduire la taille du secteur public au moyen de cinq vagues de compressions successives, qui ont débuté par le budget de 2010.

Le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015 propose des augmentations dans deux domaines visés par les mesures de restriction (62 millions de dollars pour les coûts relatifs au *personnel*, et 325 millions de dollars pour les *services professionnels*), mais les dépenses totales dans ces catégories devraient, dans l'ensemble, reculer par rapport à l'exercice précédent.

En 2014-2015, les coûts relatifs au *personnel* devraient chuter de 2,8 % par rapport à 2013-2014 (figure 2-5).

Cette réduction des dépenses ne correspond pas à celle de la taille du personnel, qui se chiffre à 5,7 % en 2012-2013 (plus de 16 000 postes ont été abolis; le gouvernement n'a pas encore rendu publics les chiffres pour 2013-2014). Néanmoins, le rapport entre la taille de la fonction publique fédérale et celle de la population canadienne

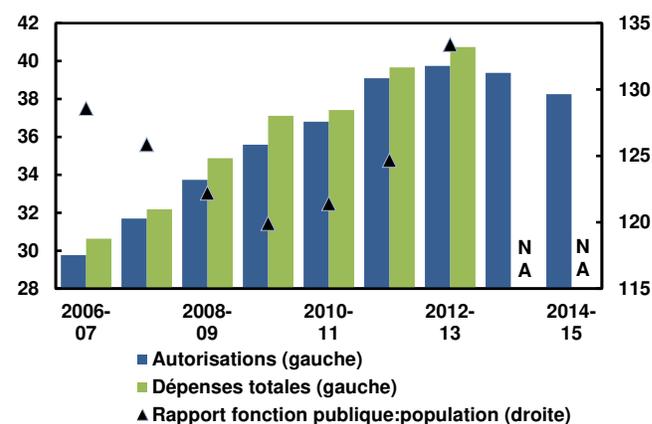
diminue constamment depuis quatre ans : il est passé d'environ 1:120 à 1:133 en 2012-2013.

### Figure 2-5

#### Réduction de la taille de la fonction publique

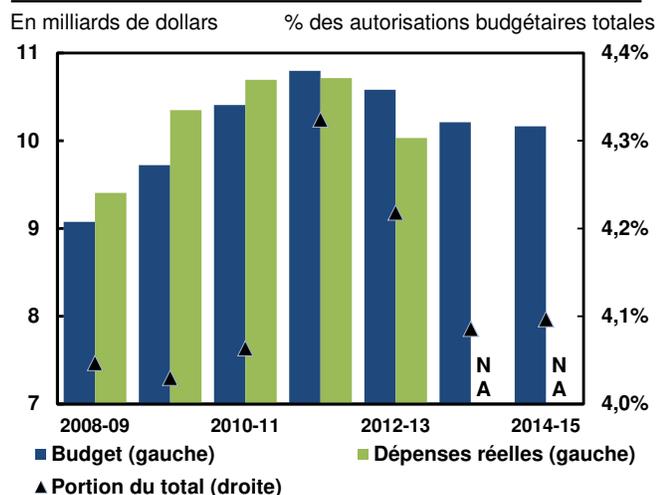
En milliards de dollars

Rapport fonction publique: population



Sources : Comptes publics du Canada; Budgets principaux et supplémentaires des dépenses; Statistique Canada; calculs du DPB.

La réduction des dépenses dans un autre secteur d'activité essentiel du gouvernement – les *services professionnels et spéciaux* – est moins prononcée : en 2014-2015, les dépenses dans ce secteur connaîtront une légère diminution de 0,5 %, et s'établiront à 10,2 milliards de dollars. À noter que ces dépenses représenteront toutefois un pourcentage accru du total des autorisations budgétaires (figure 2-6).

**Figure 2-6****Services professionnels : dépenses stables**

Sources : Comptes publics du Canada; Budgets principaux et supplémentaires des dépenses; calculs du DPB.

**3. Détails sur les programmes**

Comme on l'a mentionné au début du présent document, l'analyse du DPB porte sur les programmes dont les autorisations budgétaires subiront les changements les plus importants. Dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015, ces programmes sont gérés par PPP Canada Inc., Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée (PJCCI) et VIA Rail Canada Inc.

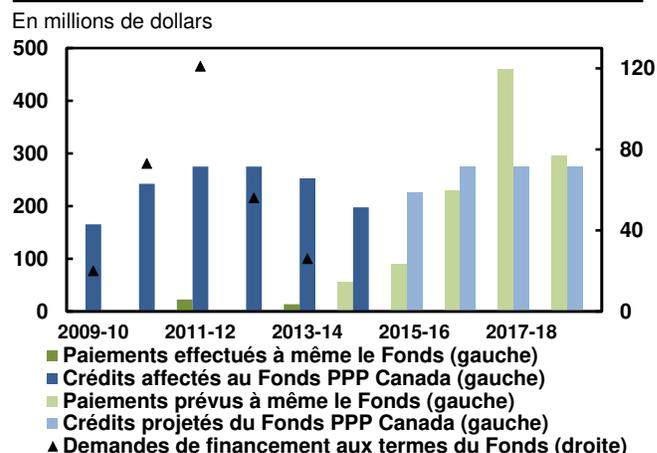
*PPP Canada Inc. : initiatives fédérales concernant les partenariats public-privé*

PPP Canada Inc. est une source d'expertise sur les partenariats public-privé (PPP) auprès de tous les ordres de gouvernement, elle encourage le développement du marché des PPP au Canada, et elle gère le Fonds PPP Canada.

Le Fonds PPP Canada sert au financement de projets d'infrastructure provinciaux, territoriaux et municipaux menés dans le cadre de PPP. Ce fonds, combiné au Fonds d'amélioration de l'infrastructure communautaire (32 milliards de dollars sur 10 ans) et au Fonds Chantiers

Canada (14 milliards de dollars sur 10 ans), représente la majeure partie des dépenses prévues par le gouvernement à l'appui de l'infrastructure provinciale, territoriale et municipale. Tous les projets financés à même le Fonds Chantiers Canada, s'ils ont des coûts admissibles de 100 millions de dollars ou plus, font l'objet d'une évaluation visant à déterminer s'ils pourraient être réalisés avantageusement dans le cadre d'un PPP. Si c'est le cas, le gouvernement ne les financera qu'à cette condition<sup>6</sup>.

Le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015 prévoit l'affectation de 200 millions de dollars à PPP Canada. C'est la portion 2014-2015 de la somme de 1,25 milliard de dollars octroyée au Fonds PPP Canada dans le budget de 2013 (voir figure 3-1).

**Figure 3-1****Financement de PPP Canada en vue d'investissements prévus**

Sources : Rapports annuels de PPP Canada Inc., rapport financier de PPP Canada sur le deuxième trimestre de 2013-2014, Sommaire du Plan d'entreprise 2013-2014 de PPP Canada.

Comme on peut le lire dans le Rapport du printemps 2013 du vérificateur général (VG), PPP Canada reçoit le financement du gouvernement avant d'avoir à déboursier les fonds, parce qu'elle

<sup>6</sup> <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/chap3-3-fra.html#a16-Fonds-PPP-Canada>, consulté en mai 2014.

doit avoir l'argent en main lorsqu'elle s'engage à l'égard de projets<sup>7</sup>. C'est pourquoi les crédits accordés à PPP Canada ces six derniers exercices sont de beaucoup supérieurs aux paiements effectués aux termes du Fonds, mais ceux-ci devraient augmenter ces prochaines années.

Selon le dernier rapport financier trimestriel de PPP Canada, le Fonds PPP Canada a une valeur de 1,2 milliard de dollars<sup>8</sup>. Sur les 200 millions de dollars supplémentaires proposés par le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015, 198 millions sont destinés au Fonds PPP Canada, dont la valeur totale atteindrait ainsi environ 1,4 milliard de dollars.

Les estimations les plus récentes de toutes les obligations d'investissement futures de PPP Canada se chiffrent à 1,67 milliard de dollars (figure 3-2)<sup>9</sup>. Une nouvelle ronde d'évaluation de projets a été lancée le 14 avril 2014; la date limite de présentation des demandes est le 13 juin 2014.

*Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée : gestion de ponts, autoroutes, tunnels et autres propriétés fédérales dans la région de Montréal*

PJCCI est responsable de l'opération et de l'entretien des ponts appartenant au gouvernement fédéral dans la région de Montréal (sur la voie maritime du Saint-Laurent). Il s'agit du pont Champlain, du pont Jacques-Cartier, d'une section du pont Honoré-Mercier et du tunnel de Melocheville.

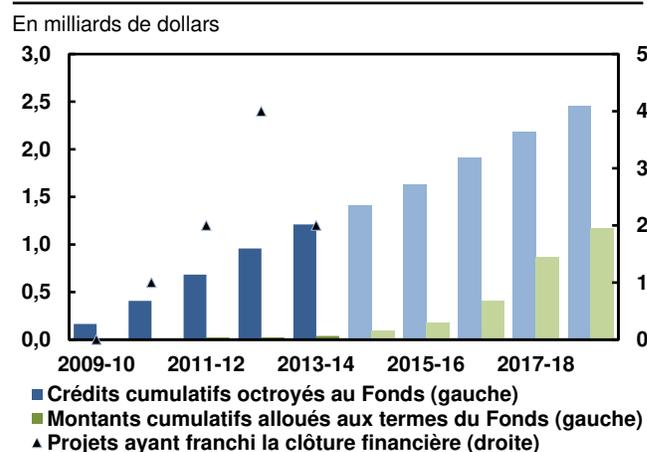
<sup>7</sup> *Printemps 2013 – Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 10, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201304\\_10\\_f\\_38195.html#ex1](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201304_10_f_38195.html#ex1), consulté en mai 2014.

<sup>8</sup> Au moment d'écrire ces lignes, le rapport financier trimestriel le plus récent visait la période terminée le 31 décembre 2013, <http://www.p3canada.ca/fr/profil-de-la-societe-detat/transparence-et-responsabilisation/rapports-financiers-trimestriels/>, consulté en mai 2014.

<sup>9</sup> Sommaire du Plan d'entreprise 2013-2014, <http://www.p3canada.ca/fr/profil-de-la-societe-detat/transparence-et-responsabilisation/sommaires-du-plan-dentreprise/sommaire-du-plan-dentreprise-2013-2014/>, consulté en mai 2014.

En septembre 2013, PJCCI a publié un rapport d'inspection des poutres du pont Champlain. L'inspection a révélé des problèmes, et ses auteurs ont recommandé l'affectation à la rénovation du pont de quelque 500 millions de dollars sur cinq ans<sup>10</sup>. Ils ont aussi signalé que les coûts de réfection continueraient de grimper jusqu'à ce que le pont soit remplacé.

**Figure 3-2**  
**Une marge de manœuvre pour le financement de nouveaux projets**



Sources : Rapports annuels de PPP Canada Inc., Sommaire du Plan d'entreprise 2013-2014 de PPP Canada, budget de 2013. Conseil canadien pour les partenariats public-privé : Base de données des projets PPP canadiens<sup>11</sup>.

N.B. : Les colonnes de couleur pâle à partir de 2014-2015 représentent des projections. On entend par « clôture financière » l'étape à laquelle les modalités financières du projet sont convenues par les parties.

Comme pour souligner la gravité du problème, une des poutres a commencé à se fissurer en novembre 2013. Une « super-poutre » temporaire a alors été installée de toute urgence sur le tablier du pont, ce dont la circulation se ressent<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Buckland & Taylor Limited, 2013, *Travées d'approche du pont Champlain – Évaluation de l'état des poutres de rive et exigences de réfection*, rapport produit à la demande des Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée, <http://pjcci.ca/la-societe/transparence/>.

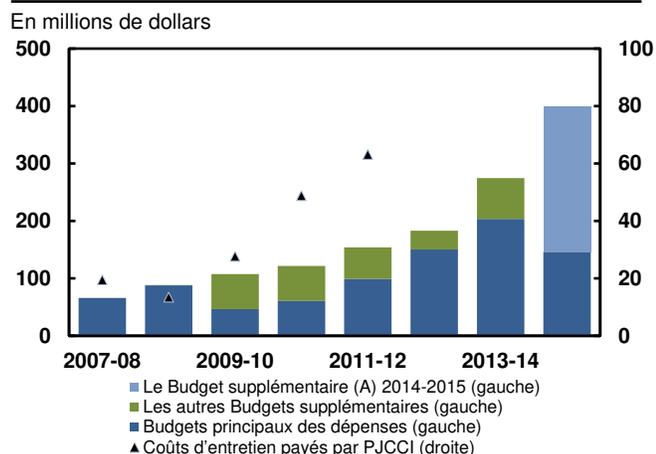
<sup>11</sup> <http://projects.pppcouncil.ca/ccppp/src/public/search-project>

<sup>12</sup> CTV News, "Superbeam" installed on Montreal's Champlain Bridge, consulté en mai 2014.

Dans le budget de 2014, le gouvernement a affecté 378 millions de dollars sur deux ans à la réfection des ponts gérés par PJCCI, y compris le pont Champlain<sup>13</sup>. De cette somme, le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015 demande 253,7 millions de dollars (figure 3-3).

**Figure 3-3**

### Les coûts d'entretien entraînent la hausse du budget



Sources : Budgets principaux et supplémentaires des dépenses, rapports annuels de PJCCI.

Le gouvernement a annoncé que le pont Champlain serait remplacé d'ici 2018<sup>14</sup>. Ce nouveau pont sera construit dans le cadre d'un PPP et devrait coûter de 3 à 5 milliards de dollars. Une demande de qualification a été menée à terme en mai 2014, et la demande de propositions devrait être lancée en juillet 2014.

<http://www.ctvnews.ca/canada/superbeam-installed-on-montreal-s-champlain-bridge-1.1568467>.

<sup>13</sup> <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-fra.pdf>, consulté en mai 2014.

<sup>14</sup> Gouvernement du Canada, octobre 2011, *Le gouvernement Harper va de l'avant avec la construction d'un nouveau pont au-dessus du fleuve Saint-Laurent*, consulté en mai 2014, [http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=626529&\\_ga=1.139671795.1393127978.1381350330](http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=626529&_ga=1.139671795.1393127978.1381350330).

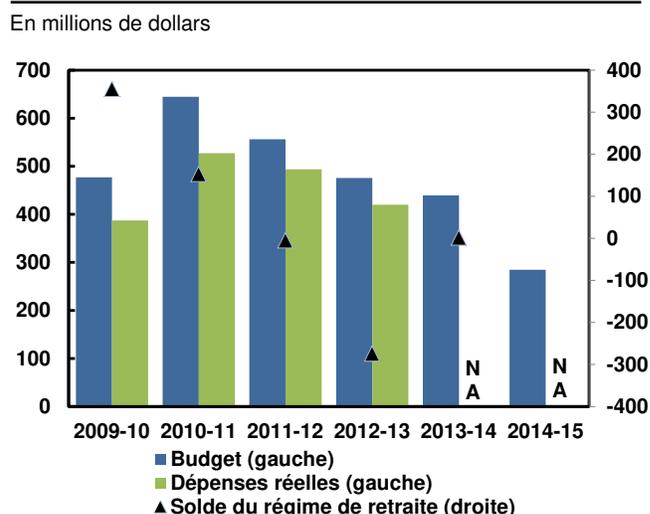
### VIA Rail Inc. : services ferroviaires voyageurs

VIA Rail n'a qu'une seule activité de programme, soit opérer les services nationaux de chemins de fer à l'intention du public voyageur.

Le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2014-2015 demande 101,6 millions de dollars supplémentaires pour régler le problème de solvabilité du régime de retraite de VIA. Ce montant s'ajoute aux 215 millions de dollars versés à cette fin par le gouvernement depuis 2011-2012.

**Figure 3-4**

### Augmentation des coûts causée par le déficit du régime de retraite



Sources : Comptes publics du Canada; Budgets principaux et supplémentaires des dépenses, rapports annuels de VIA Rail.

N.B. : L'actif/le passif au titre des prestations de retraite constituées est calculé à la fin de l'année civile, soit le 31 décembre.

Si le déficit du régime de retraite de VIA a pu être dans une grande mesure effacé à la fin de 2012-2013, c'est grâce aux contributions supplémentaires du gouvernement, mais aussi à la révision des hypothèses financières sous-jacentes (l'obligation estimée au titre des prestations a été réduite de 248,5 millions de dollars en 2012-2013).

La situation financière d'un régime de retraite à prestations définies peut en effet profondément changer lorsque évoluent les hypothèses qui gouvernent l'estimation de son passif. Comme on peut le lire dans un rapport trimestriel récent de VIA Rail, l'espérance de vie des Canadiens, actuellement fondée sur des études américaines, est sous-estimée. Si cela s'avère, il faudra réviser à la hausse cette fois les obligations découlant des régimes de retraite<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> [http://www.viarail.ca/sites/all/files/media/images/aboutViaRail/our-company/quarterly-reports/2013/Q3/Q3report\\_FR.pdf](http://www.viarail.ca/sites/all/files/media/images/aboutViaRail/our-company/quarterly-reports/2013/Q3/Q3report_FR.pdf), consulté en mai 2014. Rapport de l'Institut canadien des actuaires, <http://www.cia-ica.ca/docs/default-source/2014/214013f.pdf>, consulté en mai 2014.