



Budget supplémentaire des dépenses (B) 2014-2015

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

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, sur le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que sur 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.

Le lecteur trouvera dans le présent document une analyse détaillée du quatrième projet de loi de crédits du gouvernement pour l'exercice 2014-2015.

Produit par : Negash Haile et Jason Jacques

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

En bref

- Le gouvernement demande aux parlementaires 2,9 milliards de dollars pour exécuter le plan de dépenses présenté dans le budget de 2014.
- Les fonds demandés dans ce budget supplémentaire des dépenses sont très en deçà de la moyenne des exercices précédents – le gouvernement est en effet en période de restriction. Par ailleurs, le solde des fonds inutilisés dans les ministères et les organismes reste au-dessus de la moyenne historique, mais il a diminué en 2013-2014, ce qui réduit les « re-demandes » de fonds d'un exercice à l'autre.
- Le gouvernement n'a jamais expliqué pourquoi les fonds inutilisés restent supérieurs à la moyenne historique, ni sur quels facteurs il fonde sa projection de la baisse de ces fonds, ni quelles conséquences la non-utilisation de milliards de dollars accordés par le Parlement a sur le fonctionnement du gouvernement.
- Les « affaires sociales » recevront la plus forte augmentation d'argent neuf, puisque 785 millions de dollars supplémentaires sont accordés au programme Production des éléments de capacité de la défense de Défense nationale (c'est le programme responsable du maintien de la capacité et de l'état de préparation des Forces canadiennes).

1 Le gouvernement a besoin du consentement du Parlement pour dépenser l'argent des contribuables

Chaque année, le Parlement approuve la stratégie budgétaire et économique du gouvernement, telle qu'elle est énoncée dans le budget. Le gouvernement doit ensuite faire approuver par le Parlement les sommes nécessaires à la mise en œuvre du budget. Cette approbation peut être accordée de deux façons :

- a) Par **autorisation législative permanente**, c'est-à-dire une loi permanente qui permet aux ministères et aux organismes fédéraux de dépenser des fonds pour les fins prévues, selon les besoins. C'est de cette façon que sont approuvés par exemple les coûts de la Sécurité de la vieillesse et les frais d'intérêts de la dette publique. En 2014-2015, plus de 60 % des dépenses budgétaires prévues sont autorisées au moyen d'une loi permanente.
- b) Par crédits approuvés pour une période déterminée; le Parlement approuve chaque année ces crédits pour les budgets de fonctionnement, les budgets d'immobilisations et les paiements de transfert des ministères et des organismes. Sauf certaines exceptions (par exemple Parcs Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence du revenu du Canada), l'autorisation légale de dépenser ces fonds arrive à échéance à la fin de l'exercice (le 31 mars). En 2014-2015, un peu moins de 40 % des dépenses budgétaires prévues du gouvernement seront autorisées au moyen de ce mécanisme.

Les crédits « votés » qui ne sont pas dépensés à la fin de l'exercice servent à réduire le déficit (ou à augmenter l'excédent) et réduisent automatiquement la dette publique. Ces crédits inutilisés ou « périmés » ont été de 7,3 milliards de dollars en 2013-2014 (encadré 1-1). Une partie de l'argent non dépensé est « re-demandée » subséquemment par le gouvernement.

Habituellement, le gouvernement dépose au Parlement cinq projets de loi de crédits par année pour obtenir les autorisations de dépenser annuelles. Les deux premiers – les plus importants – correspondent au budget principal des dépenses du gouvernement, qui couvre quelque 95 % de l'ensemble des dépenses de l'exercice. Les trois autres projets de loi de crédits correspondent aux budgets supplémentaires des dépenses, que le gouvernement dépose au Parlement pour faire approuver les dépenses à consacrer aux initiatives « qui n'étaient pas suffisamment étoffées au moment du dépôt du budget principal des dépenses ou encore qui ont été peaufinées par la suite¹ ».

Depuis le renouvellement du Système de gestion des dépenses du gouvernement en 2007, un budget supplémentaire des dépenses est présenté pour chacune des trois périodes de crédits prenant fin le 23 juin, le 10 décembre et le 26 mars. Le Budget supplémentaire des dépenses (B) correspond à la deuxième période de crédits.

¹ [Budget supplémentaire des dépenses \(B\) 2014-2015](#), consulté en novembre 2014.

Encadré 1-1

Il est normal que des fonds ne soient pas utilisés

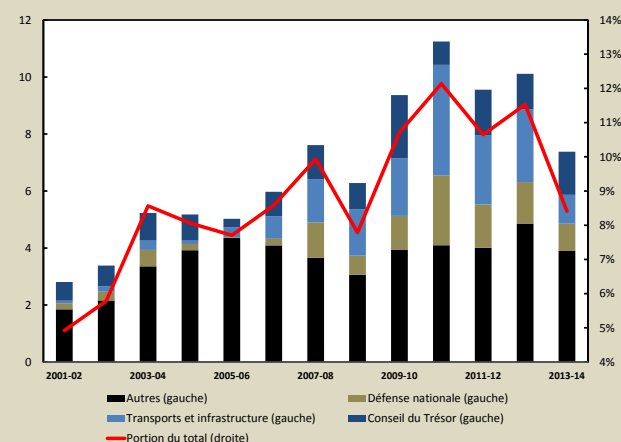
Dans tout processus budgétaire, il est normal que certains fonds ne soient pas dépensés. En effet, il arrive que des projets soient retardés, voire annulés. De plus, comme le Parlement les autorise à dépenser « au plus » le montant des crédits votés annuels, les ministères et les organismes gèrent avec prudence leur budget, soucieux de ne pas dépasser leur plafond.

Ce sont ces réalités qui expliquent l'augmentation des montants non dépensés au cours de la dernière décennie, d'autant plus que d'importants nouveaux investissements dans l'infrastructure et la défense nationale ont essuyé des retards. En outre, le gouvernement a choisi dès la première année de son programme d'austérité (budget de 2012) de « bloquer » des affectations, c'est-à-dire d'empêcher sur décision du Conseil du Trésor les ministères et organismes de dépenser une partie de leurs crédits.

La restriction des dépenses réduit la non-utilisation des fonds

En milliards de dollars

Portion de l'argent « voté »



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

En raison de la restriction des budgets de fonctionnement des ministères et des organismes, les fonds inutilisés en 2013-2014 ont été les plus bas depuis 5 ans; il n'empêche qu'ils restent supérieurs à la moyenne à long terme. Comme les fonds inutilisés sont souvent « re-demandés » subséquemment, leur baisse devrait réduire ces « re-demandes » du même financement. De même, le « blocage d'affectations » a atteint son plus faible niveau en 10 ans. Le ministère des Finances projette que la non-utilisation des fonds continuera de chuter, et que les fonds périmés ne représenteront que 5 % des crédits parlementaires annuels à moyen terme.

2 En période de restriction des dépenses, un budget supplémentaire (B) peu élevé

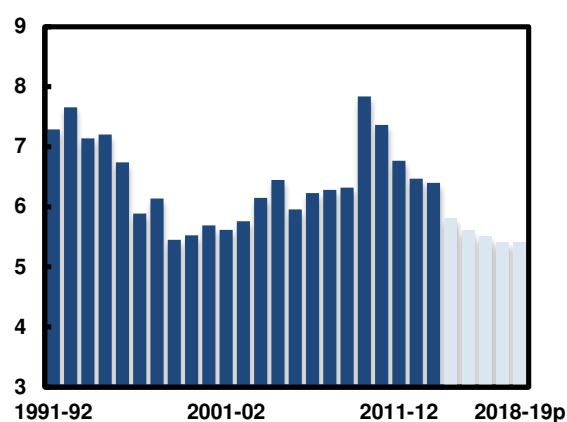
Le gouvernement souhaite à moyen terme limiter la croissance des dépenses et enregistrer un excédent budgétaire. Pour ce faire, il s'efforce de réduire les charges de programmes directes (CPD), c'est-à-dire les frais de fonctionnement du gouvernement et le coût des programmes de subventions et de contributions.

Depuis le budget de 2012, le gouvernement combine suppression de programmes, gels des budgets de fonctionnement, réductions des avantages des employés et report de dépenses (par exemple, acquisitions à la Défense nationale), de telle manière qu'il a réussi à réduire les CPD de 3,2 milliards de dollars (-2,7 %). À moyen terme, les CPD, exprimées comme pourcentage de l'économie, devaient chuter d'ici 2017-2018 à un niveau jamais vu depuis une génération (figure 2-1).

Figure 2-1

Chute record des charges de programmes directes

% de l'économie canadienne



Sources : Tableaux de référence financiers; budget de 2014.

Nota : Les chiffres à compter de 2014-2015 sont des projections.

Sans surprise, dans ce contexte de restriction des dépenses, on constate que ce Budget supplémentaire des dépenses n'atteint que 58 % de la moyenne de ceux des cinq derniers exercices.

Dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2014-2015, le gouvernement demande aux parlementaires d'approuver des fonds supplémentaires de 2,9 milliards de dollars pour mettre en œuvre le plan de dépenses énoncé dans le budget de 2014. Par ailleurs, le gouvernement a augmenté de 300 millions de dollars son estimation des dépenses « législatives », c'est-à-dire celles déjà autorisées par une loi du Parlement (figure 2-2).

Figure 2-2

Budget supplémentaire des dépenses (B)

Votées	2,874 G\$
Législatives	0,327 G\$
Variation nette	3,201 G\$

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

Globalement, les modifications proposées porteraient le total des autorisations budgétaires de 2014-2015 à environ 241,6 milliards de dollars, ce qui est de 1,0 % supérieur au total des autorisations budgétaires accordées pour l'exercice précédent².

Environ 40 % du financement demandé serait consacré à des paiements de transfert versés par le gouvernement du Canada à des organisations externes. Un peu moins de 20 % servirait aux frais touchant le personnel, et un montant similaire à la réparation et à l'entretien de biens fédéraux. Le reste serait réparti entre sept autres catégories de dépenses.

² Autorisations budgétaires des budgets principal et supplémentaire des dépenses de 2013-2014, moins les charges de l'assurance-emploi, désormais exclues du plan des dépenses du gouvernement.

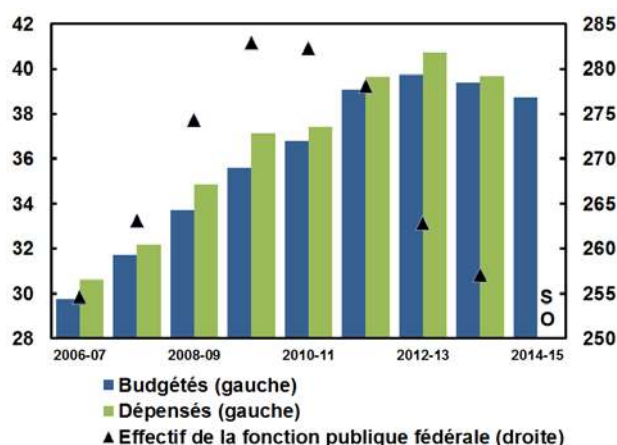
Malgré l'augmentation proposée des coûts relatifs au personnel, les dépenses totales touchant les salaires et les avantages des employés devraient s'établir à 38,8 milliards de dollars (-1,6 %); cette diminution, la deuxième en autant d'exercices, est attribuable à l'élimination de 25 800 postes dans la fonction publique fédérale depuis le 31 mars 2010 (figure 2-3). Selon les documents de planification à moyen terme des ministères et des organismes, 8 900 postes additionnels seront éliminés ces trois prochaines années.

Figure 2-3

Les plus bas frais de personnel depuis 3 ans

En milliards de dollars

Milliers



Sources : Directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

3 Des priorités de la politique sociale recevront la majeure partie des fonds

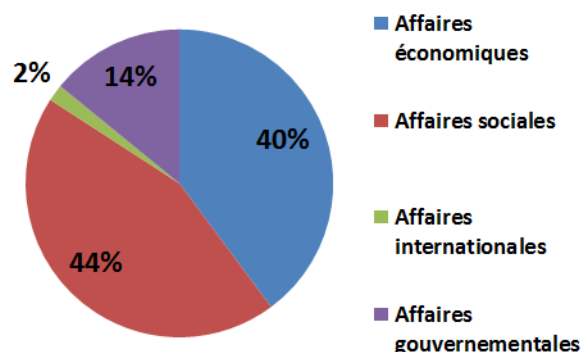
La majeure partie des nouvelles dépenses seraient consacrées aux « affaires sociales » du gouvernement (1,4 milliard de dollars); les « affaires économiques » arrivent tout juste derrière (1,3 milliard de dollars), tandis que des augmentations mineures seraient apportées aux deux autres catégories – les « affaires gouvernementales » (452 millions de dollars) et les « affaires internationales » (56 millions de dollars) (figure 3-1; encadré 3-2)³.

³ <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/frame-cadre-fra.aspx>, consulté en novembre 2014.

Figure 3-1

Comment le gouvernement entend dépenser les fonds du Budget supplémentaire des dépenses (B)

% des autorisations budgétaires totales



Sources : Gouvernement du Canada, Bureau du directeur parlementaire du budget.

Encadré 3-2

Les dépenses du gouvernement sous l'angle des politiques

Le cadre pangouvernemental du gouvernement répartit toutes les dépenses fédérales entre quatre catégories thématiques :

- les affaires économiques
- les affaires sociales
- les affaires internationales
- 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*⁴.

En analysant les dépenses des ministères et des organismes sous l'angle des catégories thématiques, on peut dégager plus clairement les priorités et les attentes du gouvernement.

⁴ <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/descript-fra.aspx#bm04>, consulté en novembre 2014.

Figure 3-3

Le gros des nouveaux fonds ira au développement de capacité de la Défense nationale, dans la catégorie « affaires sociales »

Catégories thématiques de dépenses	Millions de dollars	% du Budget supplémentaire des dépenses (B)	Montants révisés Budget supp. des dép. (B)	% de changement
Affaires économiques	1 276 \$	40%	162 325 \$	1%
Une croissance économique forte	819 \$	26%	103 757 \$	1%
La sécurité du revenu et l'emploi pour les Canadiens	41 \$	1%	49 237 \$	0%
Une économie axée sur l'innovation et le savoir	311 \$	10%	6 174 \$	5%
Un environnement propre et sain	103 \$	3%	2 637 \$	4%
Un marché équitable et sécurisé	3 \$	0%	519 \$	1%
Affaires sociales	1 419 \$	44%	48 113 \$	3%
Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale	61 \$	2%	11 192 \$	1%
Un Canada sécuritaires et sécurisées	1 179 \$	37%	28 399 \$	4%
Des Canadiens en santé	104 \$	3%	6 659 \$	2%
Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques	75 \$	2%	1 864 \$	4%
Affaires internationales	56 \$	2%	6 929 \$	1%
La réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement international durable	10 \$	0,3%	3 219 \$	0%
Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international	35 \$	1,1%	3 456 \$	1%
Un Canada prospère grâce au commerce international	12 \$	0,4%	254 \$	5%
Affaires gouvernementales	452 \$	14%	23 009 \$	2%
Des activités gouvernementales bien gérées et efficaces	459 \$	14%	21 008 \$	2%
Un gouvernement fédéral transparent, responsable et sensible aux besoins des Canadiens	(23) \$	-1%	1 196 \$	-2%
Des institutions démocratiques fortes et indépendantes	16 \$	0%	805 \$	2%

Nota : Les catégories de dépenses excluent le Compte de l'assurance-emploi, puisque le gouvernement le soustrait du « cadre pangouvernemental ». Quant au programme *Paievements de transfert et impôt* de Finances Canada, on présume qu'il relève de l'objectif « Une croissance économique forte », sous « **Affaires économiques** ».

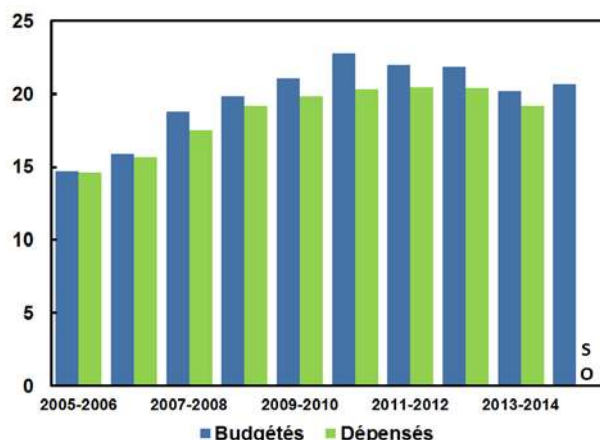
Plus de la moitié de l'augmentation des dépenses en « affaires sociales » est attribuable à la croissance, de l'ordre de 785 millions de dollars (+5,6 %, figure 3-3), du programme *Production des éléments de capacité de la défense* de la Défense nationale. Selon le Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 de ce ministère, le programme en question sert au maintien de l'état de préparation opérationnelle du personnel, des systèmes de gestion de l'information et du matériel, de l'information et des immobilisations militaires, aux fins de la Stratégie de défense Le Canada d'abord.

Après une augmentation prodigieuse de 2006-2007 à 2010-2011, les dépenses de la Défense nationale ont atteint un sommet de 20,5 milliards de dollars en 2011-2012 (figure 3-4). Elles ont connu une baisse ces deux dernières années, mais elles devraient augmenter légèrement en 2014-2015, principalement en raison d'un investissement non périodique dans les nouveaux bureaux du Centre de la sécurité des télécommunications

Figure 3-4

Stabilisation temporaire du budget de la Défense nationale

En milliards de dollars



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

Nota : À partir de 2011-2012, les données tiennent compte des dépenses consacrées au Centre de la sécurité des télécommunications.

Les « affaires économiques » forment le deuxième secteur où les dépenses augmenteront le plus selon le Budget supplémentaire des dépenses (B). Plus des deux tiers de cette augmentation est attribuable au résultat *Une croissance économique forte* (819 millions de dollars).

Les fonds supplémentaires proposés seraient répartis entre de nombreux programmes, mais le principal bénéficiaire serait les *services ferroviaires aux voyageurs* de VIA Rail (149 millions de dollars). Le gouvernement affirme que ce financement est nécessaire tant pour le fonctionnement que pour les immobilisations de la société d'État.

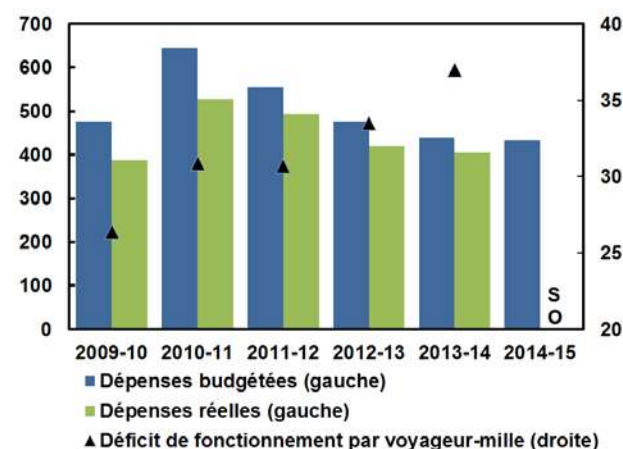
VIA Rail traîne un déficit de fonctionnement que compensent des transferts directs du gouvernement fédéral (figure 3-5). Malgré ce soutien, le déficit par voyageur-mille s'est creusé ces cinq dernières années : il est passé de 26,4 ¢ en 2009 à 37 ¢ en 2013.

Figure 3-5

Hausse du déficit de fonctionnement par voyageur-mille

En millions de dollars

Cents



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, VIA Rail.

Le dernier secteur où on constate une augmentation importante des dépenses est celui des « affaires gouvernementales », et particulièrement le résultat *Des activités gouvernementales bien gérées* (459 millions de dollars).

Le programme *Gestion des locaux et des biens immobiliers* de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) serait le principal bénéficiaire de l'augmentation proposée (120 millions de dollars); son budget total passerait à 2,09 milliards de dollars en 2014-2015 (augmentation de 6 %).

Ce programme gère l'attribution des locaux aux ministères et aux organismes fédéraux⁵. Le gouvernement signale que les fonds demandés dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) visent des coûts non discrétionnaires liés aux édifices appartenant à la Couronne et aux espaces à bail (électricité, chauffage, air conditionné, nettoyage, réparation, etc.). Dans le budget de 2012, TPSGC s'est engagé à réduire de 275 800 mètres carrés la superficie de l'ensemble de ses locaux d'ici 2018-2019.

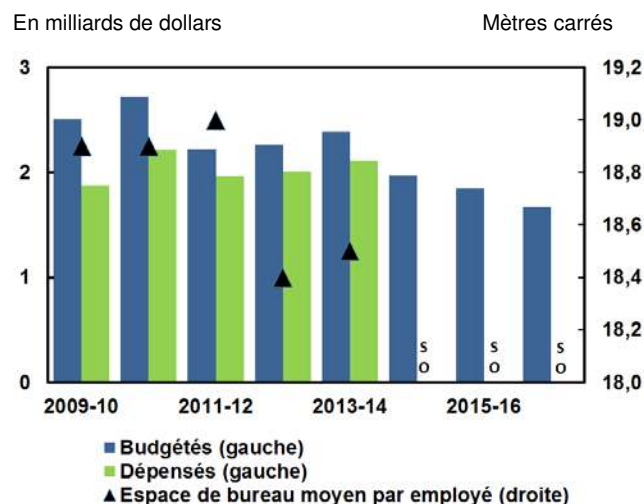
Le gouvernement s'est engagé dans le budget de 2012 à réduire les coûts des locaux fédéraux de 129,8 millions de dollars sur sept ans, soit d'ici 2018-2019. Comme on l'a mentionné ci-dessus, 25 800 postes ont été supprimés dans la fonction publique fédérale depuis 2010, et d'autres réductions devraient

suivre. En outre, les ministères et les organismes travaillent actuellement à diminuer l'espace de bureau de chaque fonctionnaire fédéral. Selon TPSGC, l'espace de bureau moyen par fonctionnaire a diminué de 3 % ces deux dernières années; il est maintenant de 18,5 m².

Il y a donc moins d'employés, et leurs bureaux sont plus petits. C'est pourquoi les dépenses nettes de ce programme devraient n'être plus que de 1,7 milliard de dollars dans deux ans (figure 3-6).

Figure 3-6

Des bureaux réduits pour les fonctionnaires



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

⁵ <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/rapports-reports/rpp/2013-2014/rpp-01-fra.html>, consulté en novembre 2014.