BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

CANADA

Suivi des dépenses : deuxième trimestre de 2014-2015

Ottawa, Canada
13 janvier 2015
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de fournir au Parlement, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie canadienne; et, à la demande d'un comité ou d'un parlementaire, d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

L'analyse que voici traite de la mise en œuvre durant la première moitié de l'année le budget des depenses annoncé par le gouvernement dans le budget de 2014.

Préparé par : Jason Jacques et Trevor Shaw

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

Sommaire

- Cette année les compressions fédérales ont augmenté de 3,8 milliards de dollars pour atteindre 14,6 milliards.
- Les niveaux de dépenses de la plupart des programmes témoignent de cette modération. Au premier semestre de 2014-2015, les dépenses de programme directes (DPD) – la majeure partie des frais de fonctionnement du gouvernement – ont diminué de 2,3 % par rapport à l'année précédente.
- Indépendamment des compressions en cours, le gouvernement affirme que le rendement global de ses programmes s'est légèrement amélioré depuis les compressions de 2012 puisque 46 % des objectifs de rendement ont été atteints en 2013-2014 contre 42 % en 2011-2012.
- Le gouvernement ayant refusé de communiquer des données essentielles, le DPB est dans l'impossibilité de déterminer si ces résultats à court terme sont soutenables à long terme.
- L'atteinte ou non de près de 30 % des objectifs du gouvernement à l'égard de dépenses de 80 milliards de dollars n'a pu être établie faute de données ou d'indices suffisants.
- Le plus grand changement dans les dépenses du premier semestre touche les « affaires internationales ». Il s'explique selon le gouvernement par une baisse des frais de « réduction de la pauvreté dans le monde » causée par des retards dans les transferts d'argent aux organismes d'aide.

1 Contexte

Chaque année, le Parlement approuve la stratégie financière et économique du budget. Cette stratégie est mise en œuvre par des lois de crédits ou autres lois comme les lois d'exécution budgétaire.

Depuis 2010, le directeur parlementaire du budget (DPB) suit la mise en œuvre du budget et les dépenses des quelque 400 programmes gouvernementaux pour :

- voir si le gouvernement respecte globalement ses engagements de dépenses dans l'exercice en cours;
- repérer les dépenses de programme qui évoluent de manière franchement contraire au plan présenté au Parlement.

Cette analyse du plan de dépenses (ou le budget des depenses) du gouvernement facilite l'exercice du droit de regard parlementaire sur les dépenses de l'État.

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

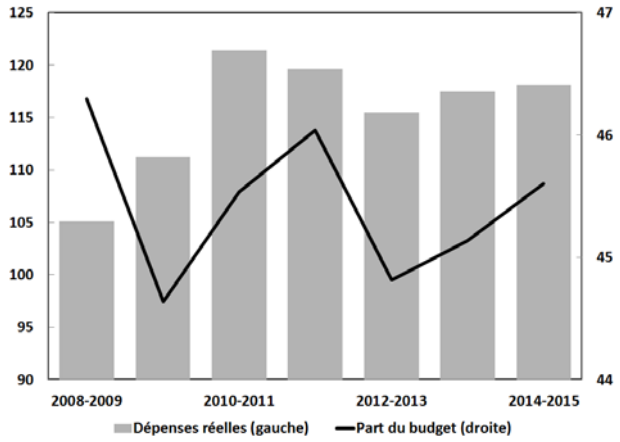
Les dépenses totales engagées au cours des six premiers mois de 2014-2015 s'établissent à 118,1 milliards de dollars, soit une hausse de 0,6 milliard de dollars en un an. Il s'agit là d'une hausse de 0,5 % par rapport au premier semestre de 2013-2014 (figure 2-1).

Le gouvernement a dépensé un peu moins que la moitié de son budget au premier semestre. Le rythme auquel il dépense les crédits approuvés par le Parlement augmente depuis trois ans du fait que les compressions de dépenses forcent les ministères et organismes à gérer plus rigoureusement leur budget.

Figure 2-1

Les dépenses globales augmentent

en milliards de dollars Part du budget total



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.
Nota : Englobe les dépenses budgétisées et réelles du Compte d'assurance-emploi.

Les dépenses se répartissent en quatre catégories : (1) principaux transferts aux particuliers; (2) principaux transferts aux autres ordres de gouvernement; (3) service de la dette; et (4) DPD (figure 2-2).

La stratégie de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement consiste à comprimer ou à modérer ses propres dépenses (c'est-à-dire les DPD) en laissant les principaux transferts aux autres ordres de gouvernement croître suivant des facteurs de progression préétablis.

Il est donc logique que les principaux transferts soient la seule source d'augmentation des dépenses au premier semestre de 2014-2015 comparativement à la même période l'an dernier. Cette hausse est partiellement compensée par la réduction prévue des dépenses de programme directes (DPD) et l'allégement du service de la dette attribuable au faible loyer de l'argent dans le monde.

Figure 2-2

Les dépenses de programme directes et le service de la dette diminuent au premier semestre de l'année

en milliards de dollars

	2014-15	2013-14	$ a/a	% a/a
Total	**118,1**	**117,5**	**0,6**	**0,5%**
Dépenses de programme directes	41,8	42,8	-1,0	-2,3%
Transferts aux particuliers	32,0	31,1	0,9	2,9%
Autres ordres de gouvernement	31,6	30,3	1,3	4,3%
Frais de service de la dette	12,7	13,4	-0,7	-5,2%

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.
Nota : Les chiffres ayant été arrondis, les totaux ne sont pas nécessairement exacts.

Dépenses de programme directes

Les DPD englobent les dépenses de fonctionnement et d'investissement des ministères et des organismes ainsi que certains paiements de transfert (p. ex. les subventions aux entreprises) et les paiements aux sociétés d'État.

Bien qu'elles comptent pour moins de la moitié des dépenses de programme fédérales, les DPD composent près de 95 % des programmes fédéraux. Il faut donc examiner de près ce poste budgétaire pour voir si le gouvernement est en voie de retourner à l'équilibre budgétaire et avec quelles conséquences pour les programmes fédéraux.

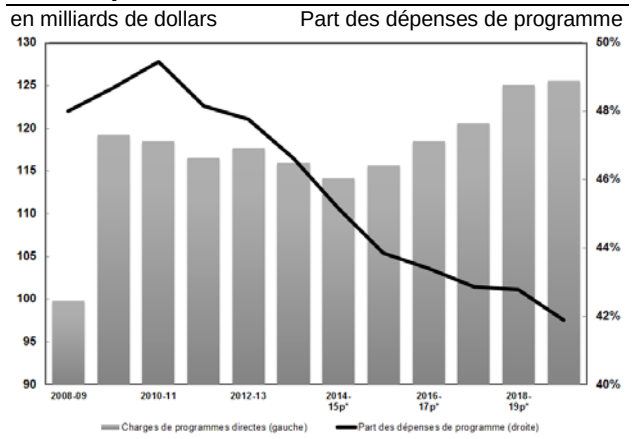
Selon les projections du budget de 2014, les compressions totales sont censées augmenter en 2014-2015 à 14,6 milliards de dollars, y compris les compressions additionnelles de 3,8 milliards de dollars intervenues le 1er avril 2014.

Comme il ressort de la figure 2-3, le gouvernement calcule que les compressions prévues limiteront la croissance des charges de programmes directes (CPD) à moins de 2 % à court terme, ce qui ferait baisser leur part dans les dépenses de programme à un niveau historique[1].

[1] Les charges de programmes directes comprennent les mêmes dépenses que les dépenses de programmes directes, mais elles

Figure 2-3

La part des CPD dans les dépenses de programme totales atteint un bas niveau historique



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

Au premier semestre, les DPD ont diminué de 1,0 milliard de dollars (-2,3 %) par rapport à la même période en 2013-2014 (figure 2-4).

Figure 2-4

Les frais de fonctionnement sont la seule source d'augmentation des DPD

en milliards de dollars

	2014-15	2013-14	$ a/a	% a/a
Dépenses de programme directes	**41,8**	**42,8**	**-1,0**	**-2,3%**
Fonctionnement	24,8	24,6	0,2	0,9%
Immobilisations	1,7	1,8	-0,1	-5,4%
Autres paiements de transfert	12,8	13,4	-0,6	-4,4%
Paiements aux sociétés d'État	2,5	3,0	-0,5	-17,9%

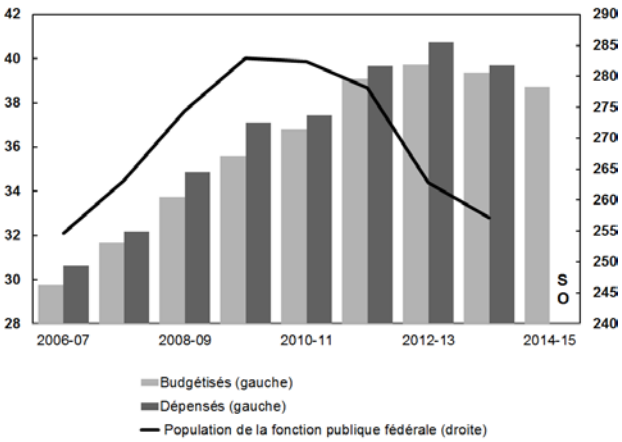
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.
Nota : Les chiffres ayant été arrondis, les totaux ne sont pas nécessairement exacts.

Les frais de fonctionnement sont la seule source d'augmentation des DPD : ils totalisent 200 millions de dollars de plus qu'au premier semestre de l'exercice précédent.

Comme les frais de fonctionnement consistent essentiellement en salaires, leur croissance a ralenti ces dernières années par suite de licenciements (figure 2-5). En 2014-2015, ils ont grimpé de 710 millions de dollars par suite de la transition à un nouveau système de paie. Sans ce paiement ponctuel, ils auraient diminué de 500 millions de dollars (-2,0 %) et les DPD de 1,7 milliard (-4,0 %).

Figure 2-5

Les frais de personnel devraient atteindre leur plus bas niveau en quatre ans



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

Au premier trimestre, les frais de personnel ont diminué de 0,9 % par rapport à la même période l'année précédente pour atteindre 18,2 milliards de dollars[3]. D'après leurs documents de planification, les ministères et organismes prévoient éliminer 8 900 autres postes au cours des trois prochaines années.

Niveaux de service

Les licenciements sont le moyen le plus sûr de réaliser des économies à court terme. À long terme toutefois, il faudra, pour réduire durablement les dépenses, soit éliminer ou réduire des programmes ou des services soit restructurer les opérations gouvernementales pour obtenir des améliorations de productivité permanentes.

sont présentées sur une base de comptabilité d'exercice (plutôt qu'une base de comptabilité de caisse).

[2] Le budget de 2014. www.budget.gc.ca. Consulté en décembre 2014.

[3] Données tirées des états financiers trimestriels des ministères.

Le gouvernement refuse de communiquer au DPB les données qui lui permettraient de déterminer si les compressions de dépenses récentes sont soutenables (encadré 2-6).

Encadré 2-6 : Pourquoi le DPB mesure les niveaux de service du gouvernement

Suite à la demande d'un parlementaire, le DPB a demandé aux ministères de lui fournir des données sur les niveaux de service, mais il ne les a pas toutes reçues.

Après un renvoi de la Cour fédérale en 2012, le DPB a fait parvenir une demande d'information aux ministères et organismes visés par des compressions de 5,2 milliards de dollars. Le personnel du DPB a par ailleurs cherché à obtenir les données en question par le biais de la Loi sur l'accès à l'information.

Le gouvernement n'a toujours pas expliqué au DPB pourquoi les données économiques nécessaires à l'exécution de son mandat lui sont refusées, mais les ministères et organismes justifient leur refus en alléguant entre autres que l'incidence des réductions de dépenses de programme relève du secret du Cabinet ou que les données demandées ne sont pas du ressort du DPB.

Comme le gouvernement refuse de transmettre des données essentielles à l'analyse financière des réductions prévues dans le budget de 2012, le personnel du DPB a tenté d'utiliser les ressources publiques existantes.

Or ces efforts n'ont remporté qu'un succès limité. Bien que les ministères et organismes exposent les objectifs de service collectifs du gouvernement dans leur rapport sur les plans et les priorités et qu'ils rendent compte de leur atteinte ou non dans leur rapport de fin d'année sur le rendement, les renseignements fournis ne sont pas d'un détail suffisant pour cerner l'incidence exacte des réductions prévues dans le budget de 2012.

Faute de ces données, le DPB analyse les niveaux de service globaux des programmes d'après les résultats publiés dans les rapports ministériels sur le rendement.

Malgré les compressions successives de dépenses et de personnel des cinq dernières années, le gouvernement déclare que les résultats de rendement globaux des ministères et organismes se sont légèrement améliorés en 2013-2014 par rapport aux années précédentes[4]. Comme il ressort de la figure 2-7, en 2013-2014 :

- 46 % des objectifs ont été atteints ou dépassés;
- 16% des objectifs n'ont pas été atteints;
- l'atteinte ou non de 38 % des objectifs du gouvernement n'a pu être établie faute de données ou d'indices suffisants.

Figure 2-7

Le gouvernement atteint ses objectifs de rendement la moitié du temps

Résultats par rapport aux objectifs de rendement des programmes

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	Moyen
« Atteint »	43%	42%	39%	46%	41%
« Non atteint »	19%	15%	12%	16%	15%
« S/O »	38%	44%	49%	38%	44%

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

Le gouvernement fait état de progrès modestes dans l'atteinte de ses objectifs de rendement, mais c'est le plus souvent dans le cadre de petits programmes. En pondérant les résultats par niveau de dépenses prévu en 2013-2014, on note que la proportion des dépenses de programme totales pour lesquelles la plupart des objectifs de rendement ont été « atteints » a chuté en 2013-2014 à 54%, pourcentage inférieur à la moyenne des trois années précédentes (figure 2-8). Ce résultat a été largement compensé par une hausse de même ampleur de la proportion des dépenses dont le rendement

[4] Les méthodes d'évaluation des normes de service fédéraux sont exposées en détail dans Suivi des dépenses : premier trimestre de 2013-2014. Consulté en décembre 2014. Les résultats tiennent compte des changements apportés aux cibles de rendement d'un exercice à l'autre.

n'a pu être évalué de façon concluante, proportion qui est passée de 26 % à 37 % pour atteindre 79 milliards de dollars.

Figure 2-8

Le rendement de dépenses fédérales totalisant près de 80 milliards de dollars est impossible à évaluer de façon concluante faute de données suffisantes

Rendement des programmes compte tenu des dépenses

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	Moyen
« Atteint »	62%	52%	66%	54%	60%
« Non atteint »	9%	14%	8%	9%	10%
« S/O »	29%	34%	26%	37%	29%
Total	100%	100%	100%	100%	

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

3 Tendances des dépenses par domaine de politique

Le cadre pangouvernemental range les dépenses fédérales sous quatre rubriques (figure 3-1) :

- affaires économiques
- affaires sociales
- affaires internationales
- affaires gouvernementales

Aux quatre secteurs de dépenses correspondent 15 « secteurs de résultats » définissant les grands objectifs à atteindre[5].

Comme la structure de ses programmes a été remaniée en profondeur en 2014-2015, les dépenses du ministère de la Défense nationale sont présentées séparément au nom de la comparabilité interannuelle.

Au premier semestre (c'est-à-dire d'avril à septembre), les dépenses réelles de l'ensemble du gouvernement ont évolué en gros conformément aux plans de dépense.

Les dépenses au titre des **affaires économiques** augmentent de 2 % au premier semestre par rapport à 2013-2014 en conformité avec les autorisations budgétaires. La baisse des dépenses au chapitre « Un environnement propre et sain » est compensée par des hausses dans les quatre autres secteurs de résultats.

Les dépenses au titre des **affaires sociales** devaient selon le budget rester à peu près les mêmes en 2014-2015 que l'année précédente. Or elles ont diminué de 2 % au premier semestre par suite d'une baisse de 11 % des dépenses au chapitre « Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale ».

Cette baisse s'explique surtout par la diminution du soutien fédéral à la Société Radio-Canada. La subvention de fonctionnement de la SRC a été réduite de 115 millions de dollars (environ 10 %) dans le budget de 2012.

C'est pourquoi la SRC augmente les recettes qu'elle tire entre autres de la publicité et des frais d'abonnement. Elle a récemment renfloué son budget de façon ponctuelle en vendant pour 33 millions de dollars sa participation dans Sirius Radio.

Cette vente cadre avec une stratégie à moyen terme qui, pour compenser la baisse des crédits fédéraux, prévoit le dessaisissement de ses actifs non essentiels et la réduction de son empreinte immobilière de 800 000 pieds carrés d'ici 2017[6].

[5] http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/descript-fra.aspx#bm04. Consulté en décembre 2014.

[6] http://www.cbc.radio-canada.ca/_files/cbcrc/documents/corporate-plan/sommaire-plan-entreprise-2014-15-2018-19.pdf. Consulté en décembre 2014.

Figure 3-1

Les compressions prévues au chapitre des Affaires internationales sont en voie d'exécution

Secteur de dépenses	*en millions de dollars* Dépenses engagées au premier semestre	*changement en pourcentage* Dépenses engagées au premier semestre (a/a)	Autorisations
Affaires économiques	**77 100 $**	**2%**	**2%**
Une croissance économique forte	49 280 $	1%	1%
La sécurité du revenu et l'emploi pour les Canadiens	24 240 $	4%	3%
Une économie axée sur l'innovation et le savoir	2 520 $	7%	5%
Un environnement propre et sain	810 $	-7%	-6%
Un marché équitable et sécurisé	240 $	14%	6%
Affaires sociales	**12 980 $**	**-2%**	**0%**
Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale	4 350 $	-11%	-2%
Un Canada sécuritaire et sécurisé	4 410 $	8%	3%
Des Canadiens en santé	3 190 $	-2%	0%
Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques	1 050 $	0%	0%
Affaires internationales	**1 780 $**	**-14%**	**-8%**
La réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement international durable	900 $	-23%	-7%
Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international	750 $	-4%	-11%
Un Canada prospère grâce au commerce international	110 $	-6%	-3%
Affaires gouvernementales	**8 940 $**	**-2%**	**-3%**
Des activités gouvernementales bien gérées et efficaces	7 950 $	-2%	-1%
Un gouvernement fédéral transparent, responsable et sensible aux besoins des Canadiens	630 $	3%	-17%
Des institutions démocratiques fortes et indépendantes	370 $	-5%	-9%
Ministère de la Défense nationale	**7 610 $**	**-9%**	**5%**
Rajustement de la paie (nota 1)	**710 $**	-	-
Gouvernement du Canada	**109 130 $**	**0%**	**1%**

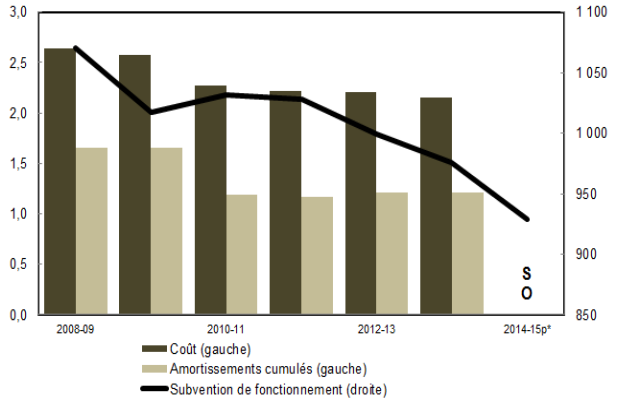
Nota 1 : Il s'agit du paiement de transition unique pour la mise en œuvre du nouveau système de paye du gouvernement.
Nota 2 : Étant exclu du Cadre pangouvernemental, le Compte d'assurance-emploi ne figure pas dans la classification des dépenses. Le *Programme de paiements de transfert et d'impôt* de Finances Canada est supposé relever des **affaires économiques** : Une croissance économique forte.

Comme il ressort de la figure 3-2, la valeur historique des actifs de la SRC diminue depuis 2008-2009 de pair avec la réduction du soutien financier que lui apporte le gouvernement[7].

Figure 3-2

La SRC cède des actifs

en milliards de dollars en millions de dollars



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada; Société Radio-Canada.

Le gouvernement fixe en début d'exercice les crédits dont la SRC peut se servir selon les besoins. Le produit des ventes d'actifs lui permet de différer partiellement en cours d'exercice son recours à ces crédits. Les crédits accordés à la SRC dans le budget de 2014 devraient lui être transférés en totalité comme prévu.

En 2014-2015, le gouvernement a attribué aux **Affaires internationales** moins d'argent qu'en 2013-2014 (-8 %). Au premier semestre, les dépenses réelles ont diminué plus que prévu par suite d'une baisse de 23 % au titre de « La réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement international durable ».

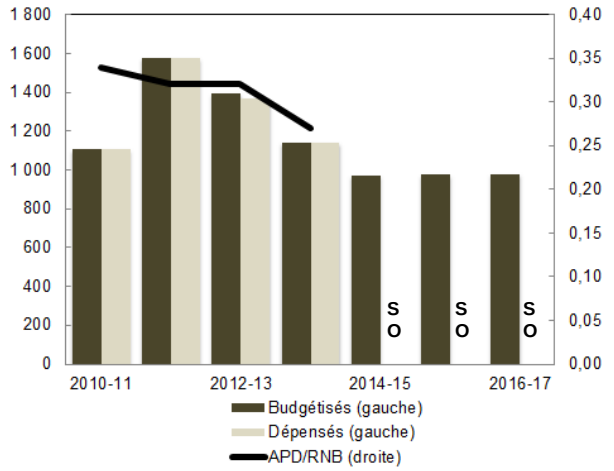
Le programme Engagement à l'échelle mondiale et politiques stratégiques du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement est principalement responsable de la baisse plus forte que prévu, baisse due à des ententes se terminant en 2014, aux différences dans le calendrier des versements ainsi qu'à la diminution des paiements aux institutions financières internationales[8].

Le financement du programme est en baisse depuis quatre ans (figure 3-3). Il en résulte, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), que notre aide publique au développement (APD) diminue en pourcentage du revenu national brut (RNB), passant de 0,34 % en 2010-2011 à 0,27 % en 2013-2014. Les compressions de dépense prévues en 2014-2015 feront encore baisser ce pourcentage.

Figure 3-3

Les crédits affectés à la réduction de la pauvreté dans le monde diminuent

en millions de dollars en pourcentage



Sources : Gouvernement du Canada; bureau du directeur parlementaire du budget; OCDE

Au premier semestre de 2014-2015, les dépenses au chapitre des **affaires gouvernementales** ont diminué de 2 % par rapport à l'exercice précédent. Bien que la tendance cadre globalement avec les compressions prévues (-3 %), les dépenses au titre d'« Un gouvernement fédéral transparent, responsable et sensible aux besoins des Canadiens » ont augmenté au premier

[7] La valeur des immeubles et des équipements de la Société Radio-Canada correspond à la valeur comptable indiquée dans les états financiers annuels.

[8] http://www.international.gc.ca/finance/qfr-rft/qfr-rft_2014-2015_q2.aspx?lang=fra. Consulté en décembre 2014.

semestre alors qu'une diminution de 17 % était prévue.

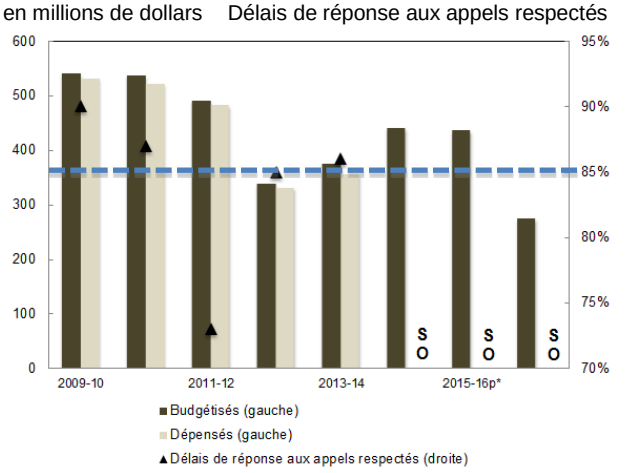
Cette hausse est principalement attribuable au programme Services axés sur les citoyens d'Emploi et Développement social Canada (EDSC). Selon le Rapport sur les plans et les priorités du ministère, ce programme vise à améliorer et à unifier la prestation aux Canadiens des services gouvernementaux comme l'assurance-emploi en leur offrant un service centralisé personnalisé et facilement accessible en personne, au téléphone, par Internet ou par la poste[9].

Le regroupement des services administratifs fédéraux compte parmi les pierres angulaires de la stratégie gouvernementale visant à réduire les frais de fonctionnement sans nuire à la prestation des services. Au cours de l'année écoulée, le programme Services axés sur les citoyens a pris en charge les demandes ordinaires de délivrance et de renouvellement de passeport[10].

Selon le Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 d'EDSC, le regroupement des services de passeport est principalement responsable de l'augmentation des dépenses en 2014-2015 car ces services relevaient d'une activité de programme distincte (figure 3-4). Ce regroupement est intervenu après une réduction marquée du budget du programme attribuable en partie aux compressions annoncées dans le budget de 2012.

Figure 3-4

Le regroupement des services fédéraux se poursuit



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

Malgré les compressions budgétaires de 2012-2013 et 2013-2014, le rendement réel de ce programme, selon le gouvernement, s'est amélioré, les délais de réponse aux appels étant respectés dans 86 % des cas.

9 http://www.edsc.gc.ca/fra/publications/rpp/2013_2014/section2.shtml. Consulté en décembre 2014.

10 Ressources de 166 millions de dollars (hors régimes d'avantages sociaux des employés) liées aux services de passeport, y compris 2 428 ETP. http://www.edsc.gc.ca/fra/publications/trimestriel/2014/sept/index.shtml. Consulté en décembre 2014.