



**Budget
supplémentaire des
dépenses (B)
2018-2019**



**BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER**

Ottawa, Canada
7 février 2019
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Cette note présente une analyse détaillée du deuxième budget supplémentaire des dépenses du gouvernement pour l'exercice 2018-2019, dans lequel ce dernier demande au Parlement d'approuver des dépenses de 2,5 milliards de dollars.

Analystes principaux :

Varun Srivatsan, adjoint à la recherche

Jason Stanton, analyste financier

Nigel Wodrich, adjoint à la recherche

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur principal

Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous rejoindre à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Ce que demande le gouvernement	2
1.1. Survol – Autorisations totales	2
1.2. Affectations bloquées	3
2. Le gouvernement dépense-t-il les fonds prévus dans le Budget de 2018?	6
2.1. Suivi des initiatives prévues au Budget de 2018	6
2.2. Crédits centraux du Conseil du Trésor	7
3. Principaux enjeux pour le Parlement	9
3.1. Rémunération du secteur public	9
3.2. Plus d'argent pour les anciens combattants	11
3.3. Radiations de prêts étudiants	12
Notes	14

Résumé

Dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019, le gouvernement demande un montant additionnel de 6,2 milliards de dollars en autorisations budgétaires, soit 2,5 milliards de dollars pour des dépenses nécessitant l'approbation du Parlement et 3,7 milliards pour des dépenses déjà autorisées par des lois.

Si l'on tient compte du Budget principal des dépenses et du Budget supplémentaire des dépenses (A) pour 2018-2019, le montant total des autorisations budgétaires proposées depuis le début de l'exercice s'élève à 291 milliards de dollars, soit une hausse de 21 milliards (7,7 %) sur 12 mois.

Parmi les principaux postes de dépenses de ce budget supplémentaire des dépenses, mentionnons :

- des coûts en personnel totalisant 3,5 milliards de dollars, dont la plus grande partie constitue un financement complémentaire du Compte de pension de retraite de la fonction publique (3,1 milliards) et des avantages sociaux des employés (0,2 milliard).
- 323 millions de dollars pour le ministère des Anciens Combattants en vue d'améliorer les services offerts aux anciens combattants et à leurs familles.
- la radiation de plus de 31 000 créances liées à des prêts étudiants canadiens irrécouvrables (pour un total de 163,5 millions de dollars).

Malgré les efforts déployés par le gouvernement, le rythme auquel sont mises en œuvre les mesures budgétaires n'a pas vraiment changé par rapport à l'exercice précédent. À ce jour, le Conseil du Trésor a approuvé et versé 4,3 milliards de dollars en vue de la mise en œuvre de 113 mesures prévues dans le Budget de 2018, ce qui représente 75 % du nombre total de mesures financées et 62 % des dépenses qui y sont associées.

Par comparaison, à cette date l'an dernier, le DPB avait dénombré 70 mesures du budget de 2017 dans les documents des budgets des dépenses, soit environ les trois quarts des mesures exposées dans le Budget de 2017 représentant presque la totalité (95 %) des dépenses connexes. Cela démontre un ralentissement de la mise en œuvre des mesures budgétaires.

1. Ce que demande le gouvernement

Aucun denier public ne peut être perçu ou dépensé sans la permission du Parlement.

Le Parlement accorde sa permission en adoptant des projets de loi de crédits qui autorisent de façon générale certaines dépenses durant un exercice donné. Il peut aussi accorder une permission de dépenser permanente par le biais de lois déjà en vigueur (par exemple, les prestations de la Sécurité de la vieillesse payées conformément à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*)¹.

Le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019 est le deuxième des budgets supplémentaires des dépenses prévus pour l'exercice 2018-2019 et il fait suite au quatrième et dernier projet de loi de crédit adopté pour l'exercice en cours.

Le Budget supplémentaire des dépenses porte sur « les besoins supplémentaires en matière des dépenses qui n'étaient pas suffisamment étoffées au moment du dépôt du budget principal des dépenses ou encore qui ont été peaufinées par la suite pour prendre en compte les changements apportés à des programmes ou à des services particuliers² ».

1.1. Survol – Autorisations totales

Le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019 porte sur des autorisations budgétaires supplémentaires totalisant 6,2 milliards de dollars (tableau 1-1). Les autorisations votées, qui doivent être approuvées par le Parlement, s'élèvent au total à 2,5 milliards de dollars, tandis que les autorisations législatives, pour lesquelles le gouvernement a déjà reçu du Parlement la permission de dépenser, se chiffrent à 3,7 milliards de dollars.

Les autorisations non budgétaires, par exemple les prêts, les investissements et les avances, augmentent de 722 millions de dollars.

Tableau 1-1

Le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019 : autorisations totales

	Budgétaires (millions de \$)	Non budgétaires (millions de \$)
Votées	2 493	14
Législatives	3 681	708
Total	6 174	722

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019.

Le montant total des autorisations budgétaires proposées à ce jour, y compris le budget principal des dépenses (B), s'élève à 291 milliards de dollars, soit 21 milliards (7,7 %) de plus que l'an dernier. Cela est généralement conforme à la forte croissance des dépenses des programmes exposée dans le dernier Énoncé économique de l'automne.

1.2. Affectations bloquées

Les affectations bloquées désignent les fonds que le Parlement a approuvés, mais que le gouvernement retient pour différentes raisons (voir encadré 1).

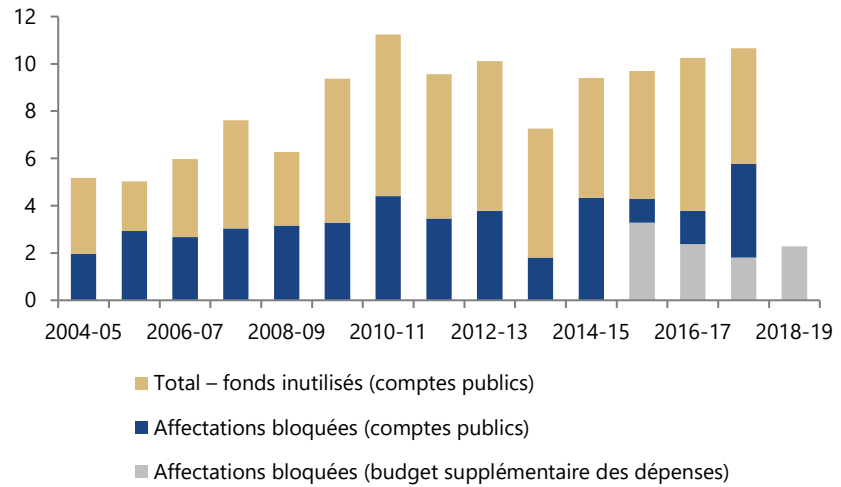
Dans ce budget supplémentaire des dépenses, des crédits de 3,8 milliards de dollars ont été placés dans des affectations bloquées, soit une hausse de 1,7 milliard de dollars par rapport au dernier budget supplémentaire des dépenses présenté l'an dernier.

En théorie, le fait de publier les affectations bloquées projetées dans le dernier budget supplémentaire des dépenses peut accroître la transparence. Or, ces données sont généralement sans lien avec le montant final des fonds inutilisés (c'est-à-dire les deniers publics que le gouvernement n'a pas pu dépenser).

Depuis la première publication de ces données par le gouvernement en 2015-2016, la valeur des affectations bloquées publiées dans le dernier budget supplémentaire des dépenses a diminué, tandis que le total des fonds inutilisés a augmenté (figure 1-1). Ainsi, cette mesure additionnelle visant à accroître la transparence n'a pas nécessairement amélioré la capacité du gouvernement de prédire les dépenses réelles du gouvernement.

Figure 1-1 Fonds non utilisés au fil des ans

En milliards de dollars



Sources : Comptes publics du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et calculs du DPB.

Note : En 2018-2019, les crédits centraux du Conseil du Trésor incluaient 1,5 milliard de dollars en « autres » affectations bloquées. Il s'agit là de fonds non utilisés, mais ceux-ci n'étaient pas considérés comme des affectations bloquées dans les Comptes publics avant 2017-2018. Par conséquent, le DPB a exclu ces montants des affectations bloquées afin de permettre une comparaison sur 12 mois. Ceux-ci sont inclus dans le total des fonds inutilisés.

Encadré 1 – Affectations bloquées

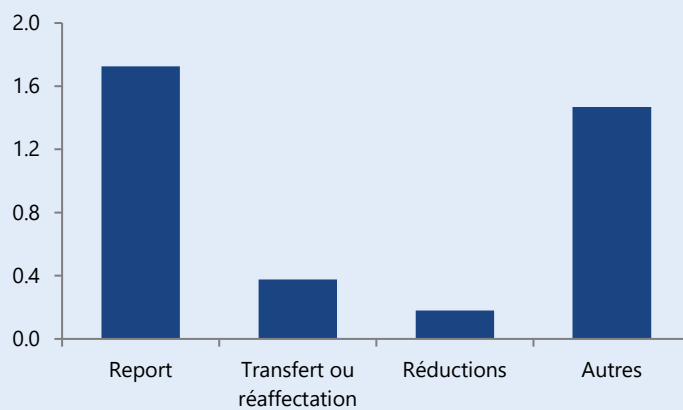
Les affectations bloquées désignent les fonds que le Parlement a approuvés, mais que le Conseil du Trésor retient à l'interne. Ces affectations peuvent être temporaires ou permanentes. Les affectations bloquées temporairement permettent au Conseil du Trésor d'exiger le respect de certaines conditions avant de débloquer les fonds. Les affectations bloquées à titre permanent doivent être inutilisées par le ministère à la fin de l'exercice.

Comme l'indique le Secrétariat du Conseil du Trésor, les affectations bloquées ont quatre grandes fonctions (figure B-1) :

1. **reporter** des fonds, ce qui permet de conserver les autorisations inutilisées pendant l'exercice en cours pour les reporter à l'exercice suivant, sous réserve de l'aval du Parlement;
2. **transférer ou réaffecter** des fonds, de sorte que les ministères peuvent s'échanger des autorisations entre crédits, comme transférer des autorisations de dépenses en capital vers des dépenses de fonctionnement;
3. **réduire des autorisations**, lorsque le but initial du financement n'existe plus en raison de l'annulation d'un programme, par exemple;
4. **procéder à d'autres** affectations bloquées, qui sont essentiellement des crédits centraux du SCT non engagés servant à transférer des fonds aux ministères à des fins particulières et à répondre à des besoins de financement urgents.

Figure B-1 Affectations bloquées par catégorie

En milliards de dollars



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019

2. Le gouvernement dépense-t-il les fonds prévus dans le Budget de 2018?

Le gouvernement a apporté des changements considérables au processus budgétaire cette année afin de mieux harmoniser les budgets des dépenses avec le Budget et d'obtenir les fonds plus rapidement.

D'abord, il a retardé de plusieurs semaines le dépôt du Budget principal des dépenses afin de pouvoir y inclure les mesures annoncées dans le Budget. Il a ainsi éliminé la nécessité de présenter un budget supplémentaire des dépenses au printemps, réduisant de trois à deux le nombre de budgets supplémentaires des dépenses prévus pour le présent exercice.

Le gouvernement a également créé un nouveau crédit central au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : le crédit central 40 du Conseil du Trésor. Totalisant 7,0 milliards de dollars, ce crédit contient tous les fonds nécessaires pour la mise en œuvre de nouvelles mesures prévues dans le Budget de 2018, ce qui permet de réduire les délais éventuels liés à l'obtention des autorisations de dépenser du Parlement.

2.1. Suivi des initiatives prévues au Budget de 2018

La création du nouveau crédit d'exécution du budget s'est faite dans un contexte où la plupart des postes budgétaires n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen attentif du CT avant d'être approuvés par le Parlement³. Le gouvernement s'est donc engagé à présenter aux parlementaires des mises à jour mensuelles en ligne qui tiendraient compte des nouvelles affectations versées aux ministères⁴.

La mise à jour la plus récente indique que le Conseil du Trésor a approuvé et affecté 4,3 milliards de dollars. Ces fonds ont été répartis entre 113 mesures prévues dans le Budget de 2018. Des fonds supplémentaires de 1,6 milliard de dollars avaient été retenus par le CT, et 1,1 milliard de dollars n'avaient pas encore été affectés⁵.

Certains des montants retenus concernent des postes pour lesquels l'affectation initiale indiquée au tableau A2.11 du Budget de 2018 doit être modifiée.

Il y a lieu de noter que le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019 comprend 11 nouvelles mesures prévues dans le Budget de 2018 (totalisant 312 millions de dollars), dont certaines d'entre elles s'ajoutent aux 7,0 milliards de dollars initialement approuvés par le Parlement. Cela est attribuable à des changements apportés aux affectations initiales ou au profil des dépenses.

Jusqu'à présent, 75 % des mesures ont fait l'objet d'un financement et 62 % des montants connexes inclus dans le crédit d'exécution du budget ont été affectés aux ministères.

Par comparaison, l'an dernier à la même date, le gouvernement avait présenté un pourcentage semblable de mesures, mais 95 % des autorisations de dépenser⁶. Autrement dit, les changements apportés par le gouvernement n'ont pas permis d'accélérer sa capacité de dépenser.

Comme l'a indiqué le président du Conseil de Trésor précédent, les retards dans la mise en œuvre du Budget sont en grande partie attribuable aux processus internes du gouvernement. Par conséquent, tant que ces processus ne seront pas améliorés, il sera difficile pour les parlementaires de constater des améliorations importantes.

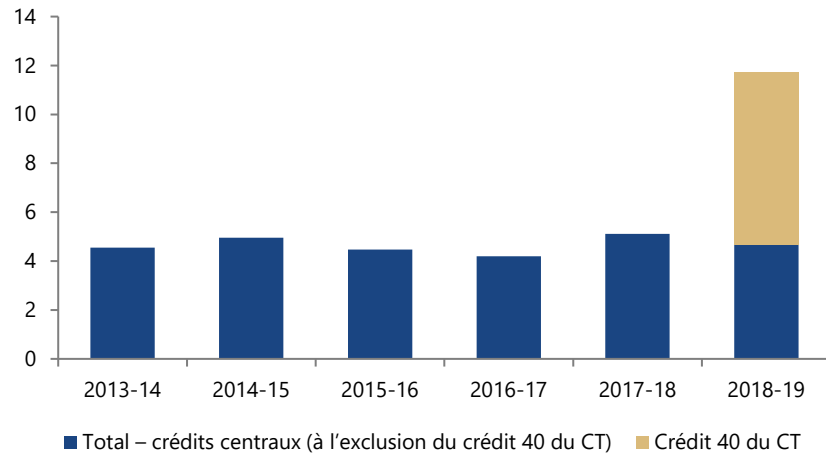
2.2. Crédits centraux du Conseil du Trésor

Dans les budgets des dépenses, le gouvernement demande habituellement au Parlement d'approuver des montants précis pour des dépenses ponctuelles dans les ministères. Le gouvernement peut par ailleurs lui demander d'approuver des crédits centraux, où sont déposés les fonds que le gouvernement décidera plus tard d'affecter.

Les crédits centraux du CT n'ont rien de nouveau. Par contre, en créant et en mettant en œuvre le crédit 40 du CT, le gouvernement a considérablement élargi l'utilisation qu'il peut en faire. Comme le montre la figure 2-1, le montant total autorisé des crédits centraux du CT a plus que doublé en 2018-2019, par rapport aux exercices précédents.

Figure 2-1 Utilisation des crédits centraux du CT au fil des ans

En milliards de dollars



Sources : Comptes publics du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor.

Note : Pour l'exercice 2018-2019, le DPB a utilisé les données des budgets des dépenses. Pour tous les autres exercices, les données sont tirées des Comptes publics.

Bien que le crédit 40 du CT explique en grande partie cette importante différence, il est à noter que la composition des autres crédits votés a également changé en 2018-2019. Le crédit 10, qui sert à la mise en œuvre d'initiatives pangouvernementales, est passé de 3,1 millions de dollars en 2017-2018 à 371 millions de dollars en 2018-2019.

Cette hausse est largement contrebalancée par la réduction du crédit 30 du CT, qui est passé de 1,5 milliard de dollars en 2017-2018 à 800 millions de dollars en 2018-2019. Ce crédit, désigné « Besoin en matière de rémunération », représente le « financement nécessaire pour satisfaire les exigences législatives de l'employeur, telles que le congé parental et de maternité, les droits relatifs à la cessation de service ou d'emploi⁷ ».

3. Principaux enjeux pour le Parlement

3.1. Rémunération du secteur public

Le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019 signale une hausse de 3,5 milliards de dollars des dépenses en personnel, qui est attribuable presque en totalité à l'affectation de 3,3 milliards de dollars au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) visant à compléter le Compte de pension de retraite de la fonction publique (3,1 milliards de dollars) et les avantages sociaux des employés (0,2 milliard de dollars).

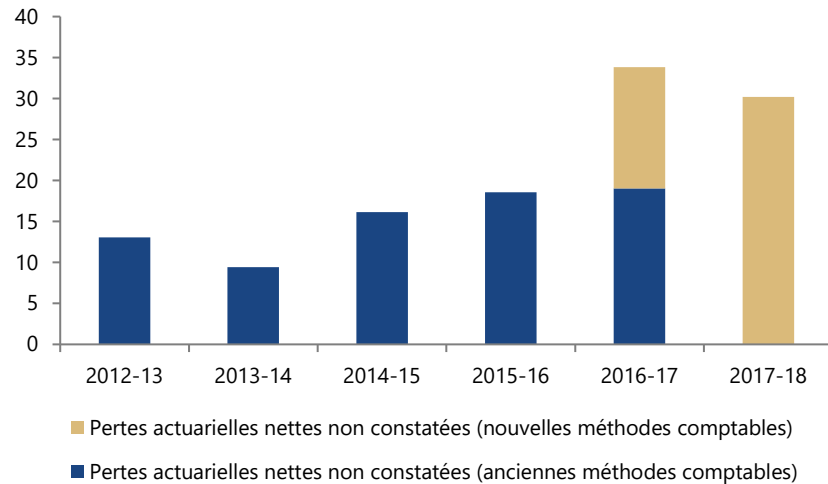
Le Compte de pension de retraite de la fonction publique représente les obligations du gouvernement en matière de prestations de retraite pour les années de service travaillées avant l'exercice 2000-2001.

À l'heure actuelle, le montant que le gouvernement doit aux pensionnés actuels et éventuels de la fonction publique est supérieur au montant qu'il a calculé dans ses états financiers. Il doit donc combler la différence. Le paiement requis de 3,1 milliards de dollars sera versé au compte « afin d'éliminer l'insuffisance actuarielle au 31 mars 2017, selon le rapport du Bureau de l'actuaire en chef⁸ ».

Comme l'indique la figure 3-1, le Bureau de l'actuaire en chef a récemment calculé que les obligations du gouvernement en matière de pensions accusaient des pertes actuarielles nettes non constatées de 30,2 milliards de dollars en date de 2017-2018. Cette hausse est attribuable en grande partie aux pertes actuarielles nettes non constatées qui sont survenues de 2015-2016 à 2016-2017 par suite d'un changement dans la comptabilisation du taux d'actualisation entré en vigueur en octobre 2018 et appliqué de manière rétroactive à compter de 2016-2017.

Figure 3-1 Passifs nets futurs (régime de pension) – non financés

En milliards de dollars



Source : Comptes publics du Canada.

Les 0,2 milliard de dollars demandés sont liés à la ratification de conventions collectives. En tant qu'employeur de la fonction publique fédérale, le SCT est chargé de la mise en œuvre des nouvelles conventions collectives que le gouvernement négocie avec les syndicats de la fonction publique fédérale⁹.

La première année d'une nouvelle convention collective, le Secrétariat du Conseil du Trésor demande des fonds au nom des ministères et des organismes touchés par les augmentations salariales négociées. Par la suite, ce sont les ministères et organismes qui demandent un financement continu dans le cadre des budgets principaux des dépenses subséquents.

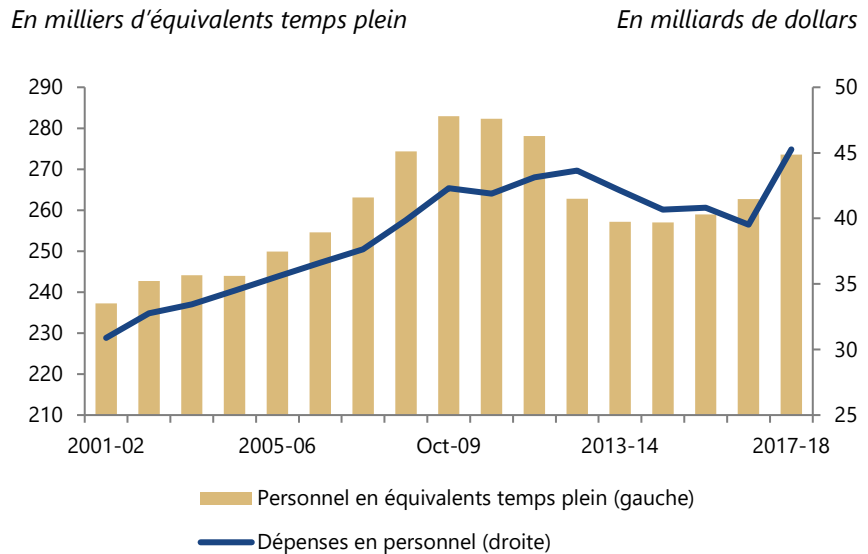
En 2017 et 2018, les syndicats de la fonction publique fédérale ont conclu 29 conventions collectives s'étendant à plus de 206 000 employés¹⁰. En 2018, le taux d'augmentation salarial se situait à 1,6 % en moyenne, ce qui est nettement inférieur aux gains réalisés dans le secteur privé et inférieur au taux d'inflation en général.

Les nouvelles conventions collectives et l'élargissement de la fonction publique ont porté les dépenses en personnel du gouvernement à leur point le plus élevé en 18 ans. Comme l'indiquent les Comptes publics du Canada, les dépenses fédérales totales en personnel ont dépassé 45 milliards de dollars en 2017-2018 (figure 3-2)¹¹.

Le gouvernement fédéral signale que le nombre de fonctionnaires fédéraux a augmenté de 4,1 % et avait dépassé 274 000 au 31 mars 2018. Il s'agit là de l'augmentation la plus marquée pour une période de 12 mois depuis

2008-2009 et du taux le plus élevé depuis l'exercice de réduction des dépenses du Budget de 2012¹².

Figure 3-2 Effectifs de la fonction publique fédérale et dépenses ministérielles en personnel



Sources : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Services publics et Approvisionnement Canada.

Note : Les dépenses en personnel sont présentées en dollars constants de 2017-2018.

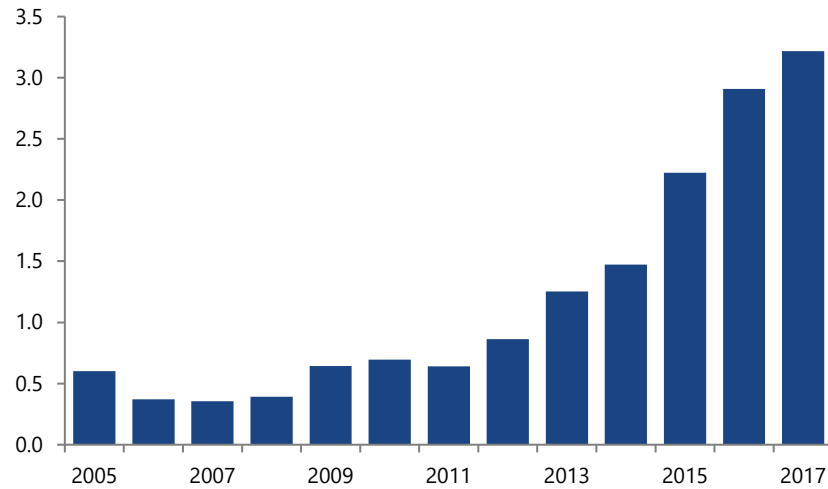
3.2. Plus d'argent pour les anciens combattants

Les 323 millions de dollars demandés pour Anciens Combattants Canada (ACC) représentent le poste de dépenses le plus important nécessitant l'approbation du Parlement. ACC fournit des services et des prestations aux anciens combattants et à leurs familles. Les fonds demandés permettraient de répondre à une demande plus élevée que prévue se rapportant à plusieurs programmes, y compris les indemnités d'invalidité¹³.

Le coût annuel des prestations promises par le gouvernement du Canada aux anciens combattants est passé de 0,6 milliard de dollars en 2005 à 3,2 milliards de dollars en 2017 (figure 3-3). Cette hausse est attribuable en grande partie à la bonification des prestations et à un accroissement de la demande¹⁴.

Figure 3-3 Prestations des anciens combattants

En milliards de dollars



Source : Comptes publics du Canada.

Note : Les prestations sont calculées pour chaque exercice (p. ex. 2005 désigne l'exercice 2005-2006).

Le gouvernement a modifié le régime de prestations pour anciens combattants à trois reprises au cours des 13 dernières années. Le DPB publiera une nouvelle étude en février 2019 qui expliquera plus en détail l'incidence des changements au régime sur les coûts pour le gouvernement et le soutien offert aux anciens combattants.

3.3. Radiations de prêts étudiants

Le Programme canadien de prêts aux étudiants sert à verser des prêts et des bourses à des Canadiens pour les aider à financer leurs études postsecondaires¹⁵.

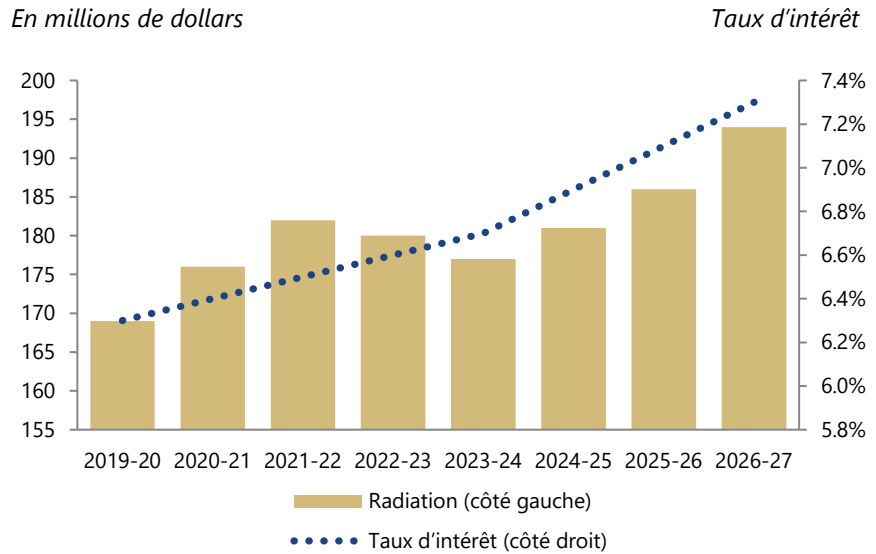
Depuis 2014, le gouvernement demande chaque année au Parlement d'approuver la radiation des prêts étudiants jugés « irrécouvrables ». Dans ce budget supplémentaire des dépenses, il demande 163,5 millions de dollars pour radier 31 658 créances irrécouvrables.

Le Bureau de l'actuaire en chef prévoit une hausse modérée des radiations à moyen terme, comme l'indique la figure 3-4. En même temps, les taux d'intérêt sur les prêts consentis dans le cadre du programme devraient augmenter pour dépasser les 7 %.

Les taux d'intérêt sur les prêts sont établis selon un taux fixe (taux préférentiel, plus 5,0 %) ou un taux variable, qui peut changer (taux

préférentiel, plus 2,5 %). Les étudiants commencent à rembourser leurs prêts six mois après la fin de leurs études, mais les intérêts sont facturés durant cette période¹⁶.

Figure 3-4 Prêts d'études canadiens – projections concernant les radiations et les taux d'intérêt



Source : Bureau de l'actuaire en chef du Canada

Note : Le taux d'intérêt projeté est fondé sur le taux variable (taux préférentiel plus 2,5 %).

Notes

1. *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-9/>.
2. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires/budget-supplementaire-depenses-b-2018-2019.html>.
3. *Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2018-2019*, https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Mains%202018-19/The%20Government%20Expenditure%20Plan%20and%20Main%20Estimates%20for%202018-19_FR.pdf.
4. <http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/OGGO/reunion-130/temoignages>.
5. *Provenance et utilisation du crédit d'exécution du budget par ministère*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/plan-depenses-budget-principal/2018-19-budget-depenses/2018-2019-provenance-utilisation-credit-execution-budget-ministere.html>.
6. *Budget supplémentaire des dépenses (C) 2017-2018*, [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Supps%20\(C\)%202017-18/Supplementary%20Estimates%20C%202017-18_FR.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Supps%20(C)%202017-18/Supplementary%20Estimates%20C%202017-18_FR.pdf).
7. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-depenses.html>.
8. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires/budget-supplementaire-depenses-b-2018-2019.html>.
9. *Plan ministériel du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada 2018-2019*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/plan-ministeriel-secretariat-conseil-tresor-canada-2018-2019.html>.
10. Emploi et Développement social Canada, Base de données sur les conventions collectives. Peut être consultée à l'adresse suivante : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/donnees-conventions-collectives/salaires/salaires-spheres-competence-secteur.html>.
11. Receveur général du Canada, Comptes publics 2018. Peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2018/vol2/s1/dmac-meso-fra.html>.
12. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Effectif de la fonction publique*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/statistiques-ressources-humaines/effectif-fonction-publique-federale.html>.

13. Secrétariat du Conseil du Trésor, Budget supplémentaire des dépenses (B) 2018-2019. Peut être consulté à l'adresse suivante :
<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires.html>.
14. Bureau du directeur parlementaire du budget, *Estimation du soutien financier accordé aux vétérans handicapés conformément à la Nouvelle Charte des anciens combattants*, 2015, http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2015/Veterans%20Report/Veterans%20Charter_FR.pdf.
15. Bureau de l'actuaire en chef, *Rapport actuariel sur le Programme canadien de prêts aux étudiants au 31 juillet 2017*, 2018, http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/Docs/CSLP_2017.pdf.
16. Emploi et Développement social Canada, *Taux d'intérêt sur les prêts d'études canadiens*, 2019, <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/education/pre-etuudiants/taux-interet.html>.