

OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

La compression des dépenses fédérales : *Cadre de surveillance*

Ottawa, Canada
Le 5 septembre 2012
www.pbo-dpb.gc.ca

Faits saillants

- Dans les trois derniers budgets, le gouvernement du Canada a annoncé des séries successives de compression des dépenses totalisant 37 milliards de dollars sur cinq ans, et 10,8 milliards de dollars de façon permanente.
 - Les mesures de compression visent exclusivement les charges de programme directes et plus particulièrement les dépenses de fonctionnement.
- Le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) s'est efforcé, mais en vain, de cerner les impacts financiers et opérationnels de ces trois séries de compressions sur des organisations et des programmes pris isolément.
- Pour aider le Parlement à cerner l'impact de ces économies sur les programmes fédéraux, le DPB a élaboré un cadre de surveillance qui repose sur des données non publiées du receveur général du Canada au sujet des dépenses au titre des activités de programme et sur des données non publiées communiquées par les organisations fédérales au sujet des rajustements budgétaires apportés aux dépenses prévues pour les activités de programme.
- À compter de septembre 2012, les données du cadre de contrôle seront publiées dans la Base de données de suivi intégrée (BDSI) (www.pbo-dpb.gc.ca).

Préparé par Jason Jacques et Erin Barkel*

* Un grand merci à Darren Roberts pour son aide à la recherche. Pour de plus amples renseignements, communiquer avec Jason Jacques (jason.jacques@parl.gc.ca).

1. Contexte

Le mandat du directeur parlementaire du budget (DPB) prévoit l'exécution de recherches et d'analyses sur les finances nationales. Depuis la création du bureau du DPB, en 2008, cet élément du mandat englobe l'évaluation d'initiatives fédérales qui ont un effet notable sur le cadre financier du gouvernement (p. ex., l'acquisition d'avions F-35 pour les militaires canadiens).

Les trois derniers budgets fédéraux ont proposé des initiatives de compression successives totalisant 37 milliards de dollars sur la première période de cinq ans et de près de 11 milliards de dollars de façon permanente (encadré 1-1).

Encadré 1-1

Réductions budgétaires récentes

Depuis mars 2010, le gouvernement a annoncé trois séries successives de réductions des dépenses visant les charges de programme directes.

Le budget de 2010 prévoyait des mesures d'économie de 15 milliards de dollars sur cinq ans. Par la suite, le budget de 2011 a ajouté des compressions de 2 milliards de dollars sur deux ans. Enfin, le budget de 2012 a proposé de nouvelles coupes de 20 milliards de dollars sur cinq ans.

	5 premières années	Réductions permanentes
Budget 2010	15 milliards \$	5,1 milliards \$
Budget 2011	2 milliards \$	0,5 milliard \$
Budget 2012	20 milliards \$	5,2 milliards \$
TOTAL	37 milliards \$	10,8 milliards \$

Source : Gouvernement du Canada, Budget de 2012.

Ces initiatives étaient axées sur les charges directes de programme fédérales (CDP), ce qui englobe les budgets de fonctionnement des ministères et des sociétés d'État et les transferts administrés par les ministères pour des activités comme le soutien du revenu agricole¹.

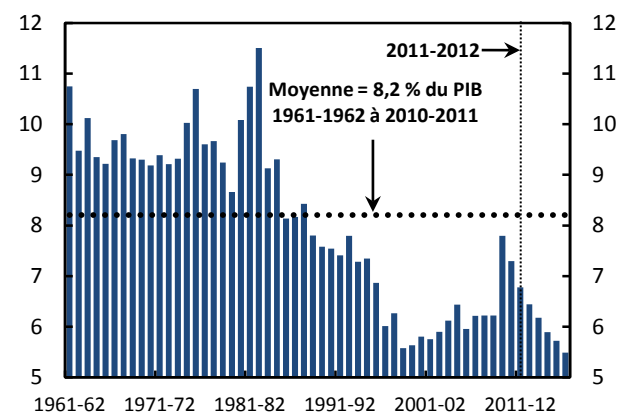
¹ <http://www.budget.gc.ca/2012/home-accueil-fra.html>. Consulté en juin 2012.

Comme la figure 1-1 le montre, les CDP comme part du PIB devraient être ramenées à leur plus bas niveau en 50 ans, soit 5,5 %, ce qui est inférieur de près du tiers à la moyenne à long terme. C'est aussi une diminution semblable à celle que l'examen des programmes des années 1990 a entraînée (figure 1-1)².

Figure 1-1

Charges de programme directes : réelles et prévues

Milliards de \$



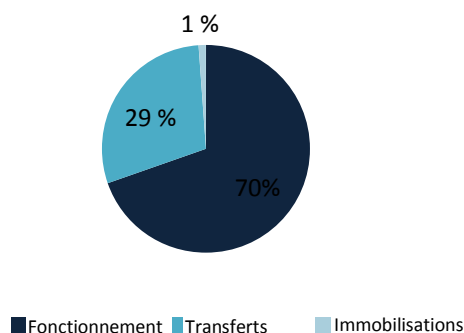
Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Certes, ces économies seront réalisées en partie grâce une réduction des paiements de transfert et des immobilisations, mais plus des deux tiers des coupes se feront par des réductions d'autres dépenses de fonctionnement (figure 1-2). Comme le budget de 2012 le précise, il faudra améliorer l'efficacité des opérations fédérales existantes tout en maintenant le niveau des services.

² http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/EFO_April_2012_FR.pdf. Consulté en juin 2012.

Figure 1-2

Réductions cumulatives : compressions par catégorie



Source : Ministère des Finances du Canada.

2. Difficultés de l'évaluation des restrictions

Bien que le gouvernement ait indiqué le total des économies à réaliser au moyen de ses programmes de compression, il n'a pas fait connaître de façon régulière les impacts financiers sur les diverses organisations fédérales. Il n'a pas décrit non plus les conséquences au plan opérationnel, notamment pour le niveau des services.

Pour appuyer l'examen parlementaire des programmes de compression présentés dans les trois derniers budgets, le DPB a adopté une stratégie double :

- *Utiliser les rapports gouvernementaux existants.* Cela comprend un examen exhaustif de tous les documents du budget et des prévisions budgétaires ainsi que des Comptes publics du Canada. Les résultats de cet examen ont été publiés sur le site Web du DPB : [Coupes budgétaires cumulatives](#). Comme on l'a déjà signalé, les déclarations au sujet des impacts financiers sur des organisations et des programmes particuliers ne sont pas uniformes. Certains ministères présentent une information détaillée alors que d'autres ne donnent que très peu de renseignements.
- *Demander un complément d'information au gouvernement.* Comme le tableau 2-1 le

montre, le DPB a présenté cinq demandes d'information distinctes afin d'obtenir davantage de détails sur les compressions. Une seule a reçu une réponse complète. Dans les autres cas, le gouvernement a dit que les données n'existaient pas ou ne pouvaient pas être communiquées.

Tableau 2-1

Demandes d'information sur les coupes budgétaires

N°	Objet	Réponse
38	Budget 2010 – Plans des ressources humaines	Données partielles
48	Budget 2010 – Gel du budget de fonctionnement	Aucune donnée
51	Budget 2012 – Base d'évaluation des dépenses	Réponse partielle
80	Budget 2012 – Détails sur les ministères	Données partielles
81	Budget 2012 – Information financière	Réponse complète

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Nota : Les chiffres de la première colonne renvoient aux demandes d'information affichées sur le site Web du DPB.

La demande d'information la plus récente portait sur les données relatives aux impacts financiers et opérationnels des réductions de dépenses proposées dans le budget de 2012 (n° 80). Près du quart des destinataires ont répondu à la demande, mais le greffier du Conseil privé a également dit que, à son avis, les organisations fédérales ne devraient pas répondre au DPB³. Il a ajouté que les données seraient plutôt fournies au Parlement au moyen des mécanismes de déclaration existants (encadré 2-2)⁴.

³ http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Responses/Response_I_R0080_PCO_May_15_2012_FR.pdf. Consulté en juin 2012.

⁴ Un avis juridique a été préparé en réponse à la lettre du greffier, et il a été versé sur le site Web du DPB : http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Requests/Legal_Opinion_n_2012-06-18_FR.pdf. Consulté en juillet 2012.

Encadré 2-2

Rapports au Parlement

Le cadre gouvernemental des rapports financiers au Parlement repose sur le budget, les prévisions budgétaires et les Comptes publics.

Généralement, le budget est présenté peu avant le premier trimestre de l'exercice financier visé et il présente le cadre financier global sur un horizon de cinq ans.

Le Budget principal des dépenses est déposé à peu près au même moment. Il présente le plan de dépenses de toutes les entités fédérales qui reçoivent des crédits parlementaires. Viennent plus tard au cours de l'exercice deux ou trois budgets supplémentaires des dépenses. Ils demandent en général des autorisations qui représentent moins de 5 % de l'ensemble des dépenses.

Des rapports financiers trimestriels sont publiés trois fois l'an. Ils présentent une mise à jour des autorisations prévues au budget et des dépenses réelles.

Les rapports sur les plans et les priorités sont déposés au cours de la première moitié de l'année, et ils présentent des prévisions triennales sur les activités pour la plupart des entités fédérales. Au cours de la deuxième moitié de l'année, les rapports sur le rendement ministériel décrivent les résultats obtenus au cours de l'exercice précédent.

Enfin, les Comptes publics de l'exercice précédent sont habituellement déposés dans les 200 jours suivant la fin de l'exercice.

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget

Bien que le gouvernement remette régulièrement des rapports financiers au Parlement, l'approche du greffier peut présenter deux lacunes :

- *Longueur des délais.* La prochaine occasion de présenter des détails sur les coupes les plus récentes sera l'automne prochain, plusieurs

mois après que les parlementaires eurent été invités à se prononcer sur le budget de 2012⁵.

- *Degré de divulgation.* Rien ne rend obligatoire la communication, dans les rapports trimestriels des ministères, d'information sur les impacts opérationnels et financiers précis des réductions de dépenses prévues dans le budget de 2012⁶. En outre, comme les budgets supplémentaires des dépenses doivent obligatoirement indiquer seulement les demandes d'autorisations, rien ne garantit que les réductions des dépenses figureront dans ces documents⁷.

Ces deux lacunes pourraient avoir pour conséquence qu'un plein exercice financier s'écoule avant que les impacts possibles de toutes les coupes prévues ne soient présentés aux parlementaires dans les rapports sur les plans et les priorités (RPP) de 2013-2014.

3. Cadre de surveillance du DPB

Pour combler ces lacunes, le DPB a élaboré un cadre de surveillance pour suivre l'évolution des dépenses prévues et réelles par activité de programme (AP). Une activité de programme est un groupe de ressources connexes gérées de façon à répondre à des besoins et à obtenir des résultats

⁵ Le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné instruction aux ministères et organismes fédéraux de ne pas faire figurer les résultats de l'Examen stratégique et fonctionnel dans les RPP de 2012-2013, qui ont été déposés en mai 2012.

⁶ http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc_fra.aspx?id=18292§ion=text. Consulté en juin 2012.

⁷ Chaque année, le gouvernement prévoit de nombreuses « affectations bloquées » dans les budgets ministériels. Elles font partie des autorisations fournies par le Parlement. Toutefois, le Conseil du Trésor les circonscrit et elles deviennent souvent obligatoirement périmées dans le cadre d'un mécanisme de contrôle interne des dépenses fédérales. Les détails budgétaires par affectation sont publiés dans le volume II des Comptes publics.

précis⁸. Chaque AP peut comprendre plusieurs programmes gouvernementaux distincts⁹.

Par exemple, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) compte cinq AP, dont le Programme de salubrité des aliments (encadré 3-1). Chaque AP est également assortie d'indicateurs de rendement précis; dans le cas du Programme de salubrité des aliments, cela comprend le « pourcentage de produits alimentaires canadiens conformes à la réglementation fédérale » (95 %)¹⁰.

Encadré 3-1

Agence canadienne d'inspection des aliments : Activités de programme

L'Agence canadienne d'inspection des aliments a cinq activités de programme (AP) dont chacune a un niveau de dépenses et un nombre d'équivalents temps plein (ETP) prévus au budget.

Les cinq AP sont assortis de 26 objectifs de rendement.

Activité de programme	ETP	M \$	Objectif de rendement
Salubrité des aliments	2 997	340	95 % de produits alimentaires canadiens conformes à la réglementation
Santé des animaux et zoonose	1 524	133	Enquêtes sur les cas soupçonnés de maladie toujours entreprises dans les 24 heures
Protection des végétaux	830	87	Avis toujours émis en temps opportun
Collaboration internationale	363	45	Négociation d'au moins 10 ententes techniques par année
Services internes	1 015	119	S.O.

Source : Rapport sur les plans et les priorités de 2012-2013

Le DPB suit depuis avril 2011 les dépenses prévues au budget et réelles des AP en se servant de données non confidentielles, mais non publiées recueillies par le gouvernement¹¹.

D'après la première année d'analyse, il ressort que l'évaluation des dépenses au moyen des AP livre des aperçus nettement plus intéressants que

⁸ <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20122013/me-bpd/sopa-rsap-fra.asp>. Consulté en juin 2012.

⁹ Dans son septième rapport (*Renforcer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits*), le Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes a recommandé que le Parlement étudie les demandes de fonds en fonction des activités de programme, signalant que cela pourrait assurer une plus grande clarté et permettre d'éviter une complexité inutile. <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/OGGO/Reports/RP5690996/oggorp07/oggorp07-f.pdf>. Consulté en juillet 2012.

¹⁰ <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/ica/ica01-fra.asp>. Consulté en juin 2012.

¹¹ http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Responses/Response_I_R0046_TB_fr.pdf, et http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Responses/Response_I_R0050_PWGSC_Data_fr.pdf. Consulté en juin 2012.

l'examen selon les crédits parlementaires (p. ex., crédit 1 – *fonctionnement*; crédit 5 – *immobilisations*; crédits 10 – *subventions et contributions*). Plus particulièrement, les données par AP mettent en évidence l'évolution des priorités de la politique gouvernementale au cours de l'exercice financier, car les dépenses peuvent être nettement supérieures ou inférieures à ce que le budget prévoit.

Par exemple, pendant les 12 mois de l'exercice 2011-2012, les dépenses d'Environnement Canada au titre des Services internes ont été de 26 % supérieures aux montants prévus au départ dans le Plan de dépenses du gouvernement, alors que celles qui portent sur les Écosystèmes durables ont été de 50 % inférieures aux prévisions initiales.

Outre les diverses AP, ce cadre permet aussi aux parlementaires de mieux évaluer les dépenses horizontales dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Ainsi, comme l'illustre la figure 3-1, l'AP des Services internes (coûts indirects) peut être observée pour l'ensemble des organisations fédérales. On remarque ainsi que, au cours des trois derniers exercices, les dépenses réelles ont toujours dépassé les montants prévus au départ dans le budget¹².

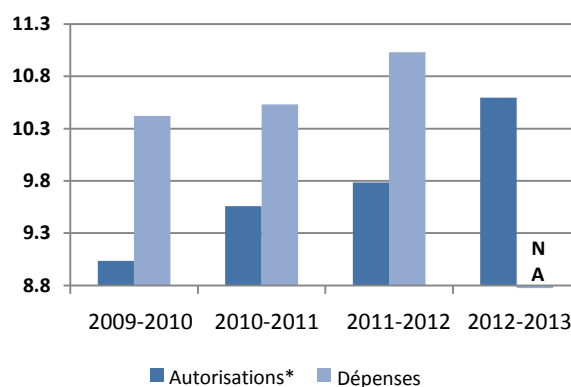
L'annexe B présente un résumé des 10 principaux écarts entre les dépenses prévues et les dépenses réelles (en dollars et en pourcentage). Les données se retrouvent dans la Base de données de suivi intégrée du DPB (BDSI, www.pbo-dpb.gc.ca).

¹² Comme il est signalé dans le Budget principal des dépenses du gouvernement du Canada, les « services internes » appuient les obligations suivantes des organisations : communications, ressources humaines, technologie de l'information et gestion financière, <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20122013/me-bpd/docs/me-bpd-fra.pdf>. Consulté en juillet 2012.

Figure 3-2

Dépenses en services internes : prévues et réelles

Milliards de \$



Sources : Autorisations : *Budget principal des dépenses des années 2009-2010 à 2012-2013*. Dépenses : *Comptes publics de 2009-2010 et de 2010-2011; Receveur général, 2011-2012*.

Nota : Les chiffres ne tiennent pas compte des organisations fédérales qui ne déclarent pas leurs dépenses en services internes à compter de 2009-2010. Ils prennent en compte les dépenses prévues au titre des services internes pour chaque organisation qui déclare cette activité de programme dans le Budget principal des dépenses et les dépenses totales nettes de Services partagés Canada.

4. Conclusion

Le DPB commencera à publier les données de son système de surveillance dans le BDSI en septembre 2012. Une analyse correspondante sera publiée tous les trimestres dans le *Suivi des dépenses*.

On prévoit que le suivi des écarts financiers par AP permettra aux parlementaires de repérer les activités réduites ou éliminées. Il constituera ainsi un point de départ au dialogue avec les organisations fédérales sur les impacts et risques d'importance concernant les services.

Étant donné les difficultés relevées quant à la longueur des délais et au degré de divulgation des données financières prévu par les politiques existantes, les parlementaires souhaiteront peut-être proposer une orientation concernant le type de données financières nécessaires à l'étude des propositions de dépenses présentées par le gouvernement et le moment où ces données devraient être mises à leur disposition.

ANNEXE A

Tableau 1 : Dix plus grands écarts dans les dépenses des activités de programme en % (EF 2011-2012)¹				
Organisation	Activité de programme	Budget (milliers \$)	Dépenses (milliers \$)	Δ %
Service correctionnel	<i>Services internes</i>	207,134	581,602	181%
Pêches et Océans	<i>État de préparation des biens à terre</i>	124,021	273,001	120%
Société Radio-Canada	<i>Services de télévision</i>	648,572	1,134,319	75%
Agence canadienne d'inspection des aliments	<i>Services internes</i>	132,828	222,738	68%
Justice²	<i>Services internes</i>	107,763	181,302	68%
Environnement	<i>Services internes</i>	204,818	319,573	56%
Agence des services frontaliers du Canada	<i>Services internes</i>	710,790	1,038,591	46%
Patrimoine canadien	<i>Industries culturelles</i>	203,407	295,793	45%
Industrie	<i>Services internes</i>	116,635	160,557	38%
Ressources naturelles	<i>Services internes</i>	179,713	247,370	38%
1. Comprend toutes les activités de programme présentées dans le Budget principal des dépenses et dont les dépenses prévues dépassent 100 millions de dollars.				
2. Figure budgétaire corrigée le 11 septembre 2012.				

Tableau 2 : Dix plus grands écarts dans les dépenses des activités de programme en \$ (EF 2011-2012)¹

Organisation	Activité de programme	Budget (milliers \$)	Dépenses (milliers \$)	Δ \$
Finances	<i>Trésorerie et affaires financières</i>	30,381,000	28,012,034	-2,368,966
Défense nationale	<i>Acquisition et disposition d'équipement</i>	3,498,227	2,235,878	-1,262,349
Ressources humaines et Développement des compétences	<i>Sécurité du revenu</i>	38,234,137	39,421,199	1,187,062
Service correctionnel	<i>Garde</i>	2,104,003	1,365,780	-738,223
Agriculture et Agroalimentaire	<i>Gestion des risques de l'entreprise</i>	1,413,394	818,085	-595,309
Ressources naturelles	<i>Possibilités économiques pour les ressources naturelles</i>	1,799,079	1,253,836	-545,243
Infrastructure	<i>Fonds Chantiers Canada – volet Grandes infrastructures</i>	1,270,430	765,574	-504,856
Transports	<i>Infrastructure des transports</i>	290,638	-205,753	-496,391
Finances	<i>Programmes de paiements de transfert et d'impôt</i>	54,981,671	54,684,977	-296,694
Ressources naturelles	<i>Énergie propre</i>	1,327,302	1,013,745	-313,557

1. Comprend toutes les activités de programme présentées dans le Budget principal des dépenses et dont les dépenses prévues dépassent 100 millions de dollars.