



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

CANADA

**Pourquoi le
gouvernement
n'utilise-t-il pas tous
les crédits
approuvés, et
pourquoi s'agit-il
d'une question
importante?**

Ottawa, Canada
17 novembre 2015
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir des analyses indépendantes au Parlement sur l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. À la demande d'un comité ou d'un parlementaire, il est tenu de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Jason Jacques a rédigé le rapport. Mostafa Askari, Chris Matier et Scott Cameron ont fourni leurs commentaires. Patricia Brown et Jocelyne Scrim ont participé à la préparation du rapport aux fins de publication. Veuillez envoyer un message à pbo-dpb@parl.gc.ca pour obtenir plus de renseignements.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Sommaire	1
1. Contexte	2
1.1. Pour augmenter les revenus et dépenser de l'argent, il faut le consentement du Parlement	2
1.2. Une partie des crédits approuvés par le Parlement n'est pas dépensée	4
1.3. Le montant des dépenses votées change en fonction de la politique budgétaire	8
1.4. La composition des fonds inutilisés a varié depuis dix ans	9
1.5. Quel est le montant « normal » de fonds inutilisés?	11
2. Analyse	15
2.1. Comment prévoit-on que le taux d'inutilisation changera à moyen terme?	15
2.2. La position budgétaire prévue laisse entrevoir une hausse des taux d'inutilisation	17
2.3. Les contrôles administratifs internes ont de moins en moins d'influence sur les taux d'inutilisation	18
2.4. La composition des dépenses votées exercera une pression à la hausse sur l'inutilisation des crédits	20
3. Conclusion	22
Références	24
Notes	25

Sommaire

Chaque année, des milliards de dollars de crédits approuvés par le Parlement ne sont pas utilisés. Ainsi, en 2013-2014, quelque 9,3 milliards de dollars n'ont pas été dépensés; cette somme s'explique par les dépenses inférieures à celles consacrées par le budget à des programmes tels que les avantages fournis aux vétérans, la défense nationale et des projets d'infrastructure. Les fonds non utilisés réduisent la dette fédérale nette à la fin de l'exercice.

L'argent non utilisé est une conséquence naturelle du processus budgétaire du gouvernement fédéral. Les fonds pour les ministères et organismes qui ont été approuvés par le Parlement représentent un montant « maximal »; les gestionnaires prudents veillent donc toujours à dépenser moins que leur enveloppe totale afin de respecter la loi.

Le gouvernement maintient par ailleurs un système complexe de contrôles administratifs internes qui peut retarder la mise en œuvre de programmes – même après que les fonds qui leur sont destinés ont été approuvés par le Parlement.

Le Parlement accorde une autorisation législative permanente pour qu'une partie de l'argent non utilisé soit reportée à plus tard. En 2013-2014, 2 milliards de dollars ont ainsi été reportés, dont 1,1 milliard de dollars en fonds accordés à l'Agence des services frontaliers du Canada, à l'Agence du revenu du Canada et à Parcs Canada. La majeure partie de l'argent non dépensé n'est cependant approuvée que pour un seul exercice; par conséquent, selon la loi, ces fonds deviennent « périmés » le 31 mars. Ce montant a totalisé 7,3 milliards de dollars en 2013-2014.

Bien que la composition et la somme des crédits budgétaires inutilisés varient depuis une vingtaine d'années, une tendance à la hausse se dessine peu à peu. Celle-ci s'explique surtout par les changements observés dans la position budgétaire du gouvernement.

La hausse du taux de croissance annuelle des charges de programmes directes (CPD) s'est accompagnée d'une augmentation du taux d'inutilisation des crédits. Tout dernièrement, dans le contexte des restrictions budgétaires, en revanche, le taux d'inutilisation a diminué pour atteindre les niveaux enregistrés avant les mesures de relance économique; en effet, les gestionnaires de la fonction publique disposaient de moins d'argent pour atteindre les objectifs des programmes.

Le gouvernement suppose que, compte tenu des augmentations prévues des CPD, les taux d'inutilisation des crédits reviendront aux creux historiques atteints au début des années 2000. Mais selon l'analyse du directeur

parlementaire du budget, des changements dans la composition des dépenses laissent présager une situation différente.

Notons surtout que le gouvernement fédéral consacre maintenant – toutes proportions gardées – plus d'argent aux projets d'infrastructure, qu'il s'agisse de dépenses internes ou de transferts à d'autres ordres de gouvernement. Or, les crédits accordés à ces projets restent inutilisés dans une proportion cinq fois supérieure à celle des autres programmes, ce qui laisse penser que les taux élevés d'inutilisation des crédits sont la nouvelle norme.

Si les taux d'inutilisation dépassent véritablement les prévisions actuelles du gouvernement, il en résultera des dépenses inférieures aux prévisions dans le budget de 2015, et une plus grande marge de manœuvre financière à moyen terme.

1. Contexte

1.1. Pour augmenter les revenus et dépenser de l'argent, il faut le consentement du Parlement

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, toutes les propositions relatives à la perception de revenus ou à la dépense de fonds publics doivent être présentées à la Chambre des communes et recevoir l'approbation du Parlement.

En pratique, chaque année, le gouvernement demande au Parlement d'approuver sa stratégie budgétaire et économique globale, qui est exposée dans le budget. Le gouvernement demande ensuite au Parlement de donner son aval au financement requis pour mettre le budget en œuvre. Ce consentement législatif est accordé de l'une des deux façons suivantes : une autorisation législative permanente ou une autorisation de dépenser limitée dans le temps, c'est-à-dire applicable seulement à l'exercice qui va d'avril à mars.

Autorisation législative permanente

Une autorisation parlementaire applicable à près des deux tiers des dépenses fédérales est accordée au moyen d'une loi permanente. Elle permet aux ministères et aux organismes fédéraux de dépenser leurs fonds conformément aux fins établies et selon les besoins.

La majeure partie, mais non l'ensemble, des autorisations législatives concerne les principaux paiements de transfert aux particuliers et à d'autres ordres de gouvernement, par exemple, les prestations de la Sécurité de la vieillesse et le Transfert canadien en matière de santé.

En général, ces programmes ont des caractéristiques semblables, notamment en ce qui concerne les critères d'admissibilité des prestataires, les niveaux de prestations préétablis et la responsabilité limitée relativement à la façon dont les paiements de transfert sont réellement dépensés par les prestataires.

Crédits approuvés pour une période limitée

Le Parlement approuve le dernier tiers des dépenses fédérales au moyen de projets de loi sur les crédits annuels. Pour la majeure partie de ces fonds, l'autorisation législative de dépenser vient à échéance à la fin de l'exercice, soit le 31 mars¹.

Cet élément des crédits budgétaires correspond généralement aux dépenses de programmes directes (DPD). Celles-ci comprennent les charges d'exploitation du gouvernement (par exemple, les salaires des employés) et les programmes de paiements de transfert de plus petite envergure qui sont administrés par les ministères et les organismes, tels que les paiements versés par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada aux Premières Nations.

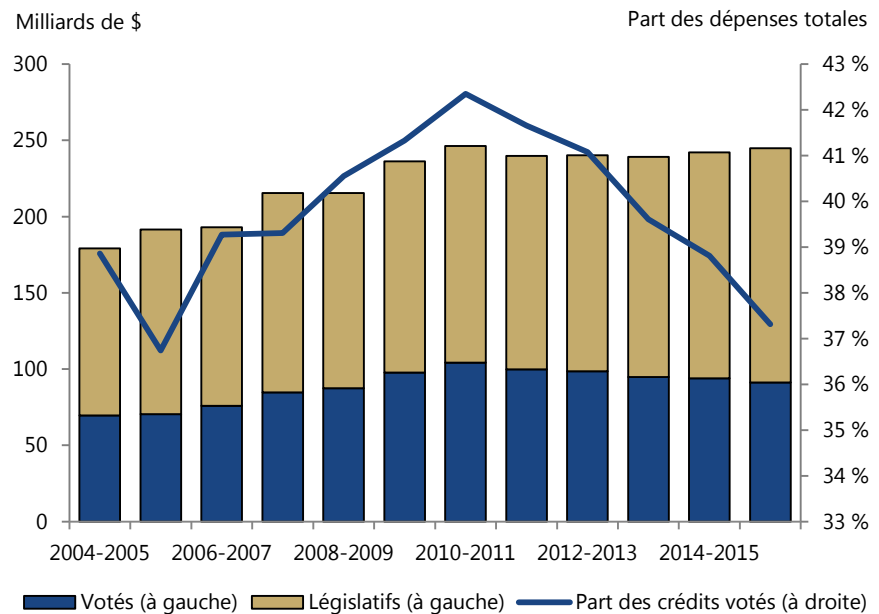
Les crédits approuvés se distinguent des autorisations législatives en raison du fait qu'ils permettent de mieux s'assurer que les fonds sont dépensés comme prévu. Par exemple, les programmes de paiements de transfert pour lesquels des crédits ont été votés comprennent en général un processus de demande concurrentiel qui exige des candidats qu'ils divulguent comment ils dépenseront les fonds obtenus.

Dans les dix dernières années, période durant laquelle les dépenses fédérales totales ont augmenté, la part des crédits soumis à l'approbation des parlementaires est restée assez stable, soit environ 40 % des dépenses totales (figure 1-1). Cette proportion a baissé quelque peu récemment en raison de la stratégie budgétaire à moyen terme du gouvernement, qui a visé principalement à réduire la croissance des DPD au cours des cinq dernières années et à laisser la plupart des programmes législatifs prendre de l'expansion.

1.2. Une partie des crédits approuvés par le Parlement n'est pas dépensée

À la fin de l'exercice, une partie des fonds budgétaires accordés par le Parlement n'a pas été utilisée. Comme l'illustre la figure 1-2, le gouvernement prévoyait dépenser 239,3 milliards de dollars en 2013-2014, mais les dépenses réelles ont totalisé 230 milliards. Sur les 9,3 milliards non utilisés, le Parlement avait autorisé le report de 2 milliards de dollars aux exercices ultérieurs. Cette somme comprenait des fonds de 1,1 milliard de dollars réservés à l'Agence du revenu du Canada, à l'Agence Parcs Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada. En outre, 0,7 milliard de dollars étaient prévus au titre des « fonds renouvelables », et 0,2 milliard sous d'autres postes^{2, 3}.

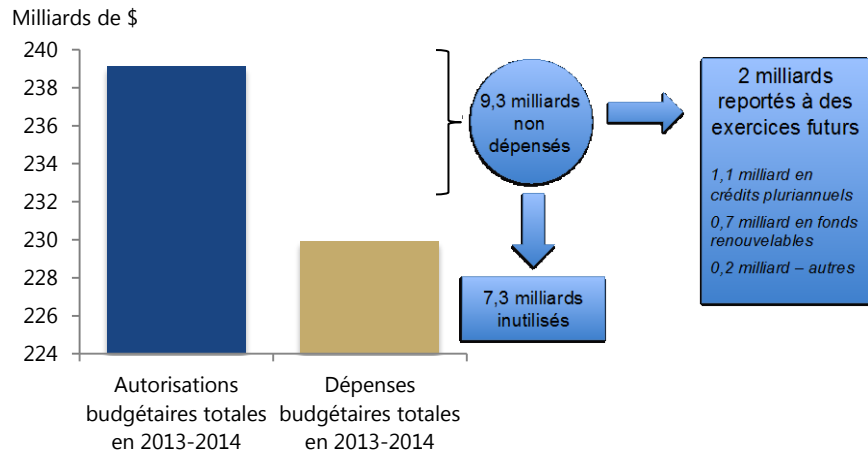
Figure 1-1 Moins de la moitié des dépenses sont soumises à l'approbation des parlementaires chaque année



Source : Gouvernement du Canada.

Note : Les chiffres de 2014-2015 et des exercices suivants sont les prévisions indiquées dans les documents budgétaires du gouvernement du Canada.

Figure 1-2 Qu'arrive-t-il à l'argent non utilisé?



Source : Gouvernement du Canada.

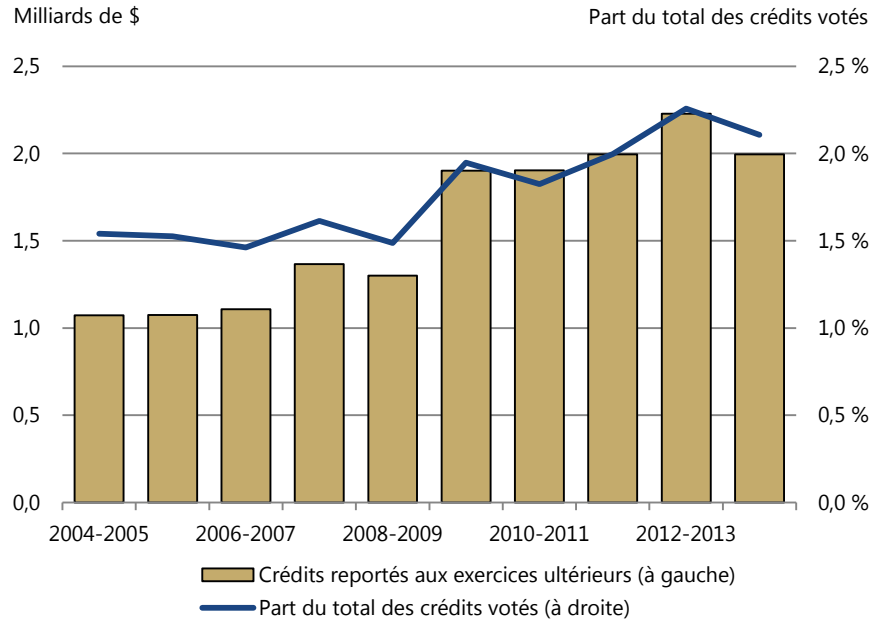
Note : Les « autres » postes comprennent différentes enveloppes de dépenses permanentes qui ont été approuvées par le Parlement à des fins précises, mais qui n'ont pas été utilisées entièrement, comme les coûts de démarrage des offices de commercialisation des produits agricoles.

Comme le montre la figure 1-3, le montant des crédits reportés aux exercices ultérieurs est passé de 1,1 milliard de dollars, en 2004-2005, à 2 milliards de dollars en 2013-2014. Bien que cette somme représente une faible proportion de celle des crédits annuels soumis à l'approbation du Parlement, sa part du total a doublé au cours de la période, atteignant 2 %.

Pour la majeure partie des fonds non utilisés, l'autorité législative vient à échéance à la fin de l'exercice. En 2013-2014, les crédits inutilisés ont totalisé 7,3 milliards de dollars.

L'inutilisation des crédits est un élément normal et attendu de tout processus budgétaire. Après tout, il faut rappeler que les propositions de dépenses présentées dans le budget annuel du gouvernement sont des prévisions. Elles diffèrent donc des dépenses réelles calculées à la fin de l'exercice. Il arrive que des projets soient subitement retardés, ou qu'ils soient tout simplement annulés.

Figure 1-3 Le total des crédits reportés aux exercices ultérieurs a doublé depuis dix ans



Source : Gouvernement du Canada.

Par ailleurs, le processus budgétaire de l'administration fédérale possède certains traits qui, d'eux-mêmes, contribuent à l'inutilisation des crédits : il s'agit du cadre législatif des dépenses votées et des processus administratifs internes de la gestion budgétaire fédérale.

Les crédits votés sont des plafonds législatifs, et non des planchers

Règle générale, la plupart des prévisions de dépenses sont en fait des estimations du résultat le plus probable. Par opposition, dans le cas des crédits votés, le Parlement accorde une autorisation législative de dépenser « jusqu'à » un montant déterminé. Cette réalité incite fortement les ministères et les organismes à gérer leurs finances avec prudence; ceux-ci demandent donc des crédits votés qui correspondent à la somme maximale des dépenses possibles, plutôt qu'au montant le plus probable des dépenses réelles.

En outre, comme la loi leur interdit de dépasser les plafonds de dépenses, les ministères et les organismes dépensent moins que le montant total disponible.

Des approbations internes supplémentaires doivent être accordées avant que des dépenses soient faites

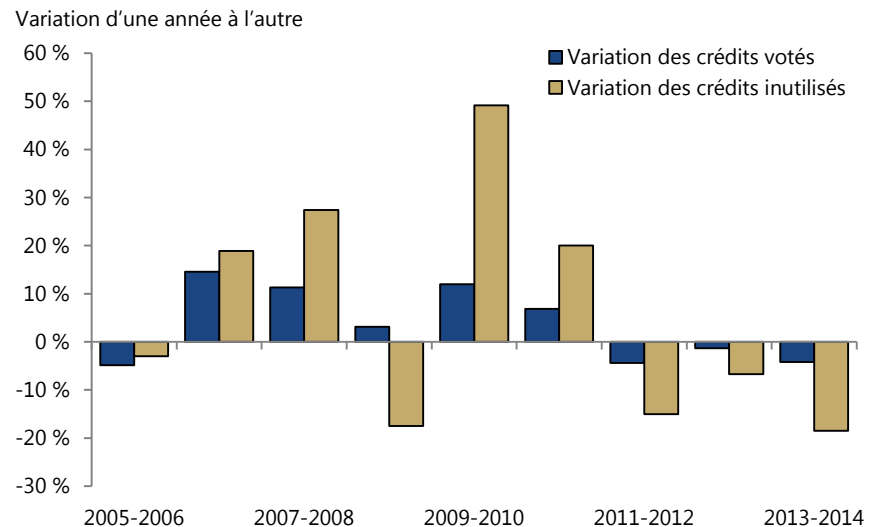
Outre l'examen minutieux, par le Parlement, des dépenses proposées, le gouvernement maintient un cadre permettant d'en évaluer les coûts, les risques et les résultats.

Ce mécanisme de contrôles internes est certes un élément nécessaire d'une gestion financière prudente, mais il peut entraîner des retards dans la présentation, au Parlement, des initiatives budgétaires nouvellement annoncées, de même que dans la mise en œuvre des nouveaux programmes qui ont été approuvés par le Parlement, mais auxquels le Conseil du Trésor apporte des restrictions. Comme exemple de ce dernier cas, notons les affectations « bloquées », qui surviennent lorsque le Conseil du Trésor impose des restrictions aux crédits votés, outre celles décidées par le Parlement.

Comme on peut s'y attendre, la variation des crédits votés d'une année à l'autre est liée étroitement à la variation du montant de fonds inutilisés (figure 1-4). En général, plus le Parlement approuve de crédits limités dans le temps, plus la somme de crédits inutilisés augmente. L'inverse est aussi vrai.

Figure 1-4

La variation de la somme des crédits inutilisés suit celle des crédits votés



Source : Gouvernement du Canada.

Note : Les chiffres ne tiennent pas compte d'une inutilisation forcée de crédits de 1,2 milliard de dollars qui avaient été approuvés par le Parlement, mais par la suite « bloqués » administrativement par le Secrétaire du Conseil du Trésor. Ces fonds sont restés inutilisés dans le cadre du plan d'action pour la réduction du déficit, qui faisait partie du budget de 2012.

1.3. Le montant des dépenses votées change en fonction de la politique budgétaire

Dans l'ensemble de l'administration fédérale, le montant des crédits inutilisés est passé de 5,2 milliards de dollars, en 2004-2005, à 7,3 milliards de dollars en 2013-2014. Cependant, comme l'illustre la figure 1-5, le taux d'inutilisation des fonds observé depuis 20 ans semble avoir suivi trois phases distinctes, qui reflétaient la position budgétaire du gouvernement :

1. Faible croissance des dépenses de programmes directes (de 1994-1995 à 2001-2002)

Au cours de la première phase, les charges de programmes directes (CPD) ont augmenté à un taux annuel moyen de 1,7 %. La part des crédits inutilisés dans le total des crédits votés était stable, à environ 4 %. Les hausses prévues des CPD se traduisaient par des hausses proportionnelles des crédits non utilisés.

2. Forte croissance des dépenses de programmes directes (de 2002-2003 à 2008-2009)

Au cours de la deuxième phase, le gouvernement a accru le taux d'augmentation des CPD, qui ont atteint une moyenne de 8,9 % par année pendant six ans. Il en a découlé une hausse du taux d'inutilisation, qui a avoisiné les 8 % par année pendant cette période.

3. Relance budgétaire (de 2009-2010 à 2011-2012)

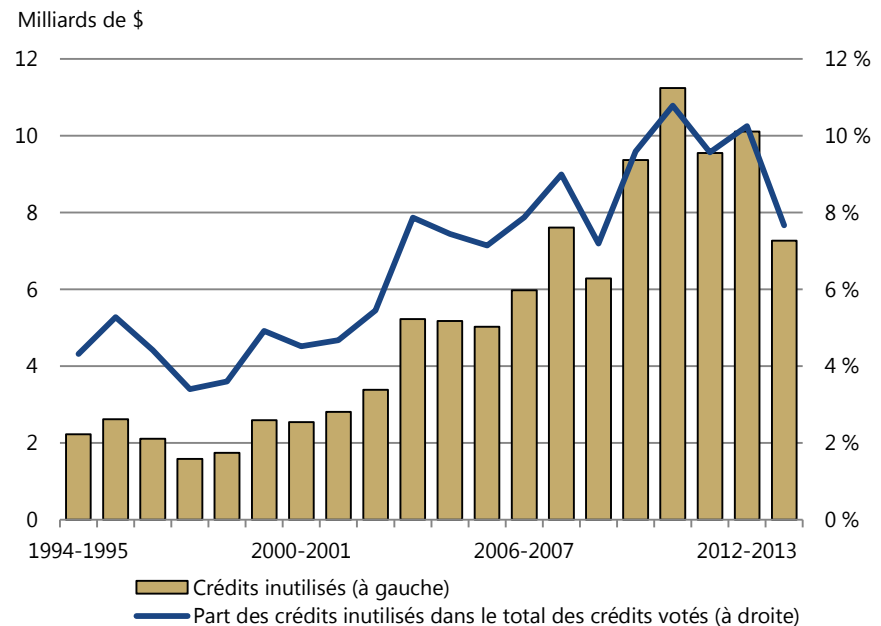
Au cours de la dernière phase, le gouvernement a mis en place un plan temporaire de relance budgétaire afin de lutter contre la récession. Les CPD ont bondi de 18 % de 2008-2009 à 2009-2010 et se sont maintenues à ce niveau pendant les deux années suivantes. Le plan de relance était en grande partie composé de CPD, comme des nouveaux programmes de relance temporaires, tels que le Fonds de stimulation de l'infrastructure. Ainsi que nous l'avons fait remarquer dans une analyse antérieure, les ministères et les organismes n'ont pas pu mettre en œuvre le plan de relance aussi vite que prévu, ce qui a donné lieu à des taux d'inutilisation dépassant les 10 % (DPB, 2010).

Le désir du gouvernement de limiter les CPD apparaît dans les données de 2013-2014, le dernier exercice pour lequel les chiffres sont disponibles. Le budget de 2012 a clairement fait état de cette volonté. Le gouvernement a alors choisi de mettre en œuvre la première année de son plan d'action pour la réduction du déficit (budget de 2012) au moyen d'affectations « bloquées ».

Dans le cadre de ce processus, le Conseil du Trésor a interdit aux ministères et aux organismes de dépenser une partie des fonds que le Parlement a déjà approuvés. Par conséquent, en 2012-2013, le montant des crédits inutilisés a gonflé artificiellement de 1,2 milliard de dollars – des fonds approuvés par le Parlement, mais dont le Conseil du Trésor a empêché l'utilisation et qui sont donc devenus périmés (ministère des Finances Canada, 2013).

Compte tenu de ces précisions, les crédits inutilisés réels s'élèveraient en moyenne à près de 8 %, un chiffre semblable au taux observé au début de la décennie⁴.

Figure 1-5 Les taux d'inutilisation ont fluctué à l'intérieur d'une fourchette étroite dans les dix dernières années



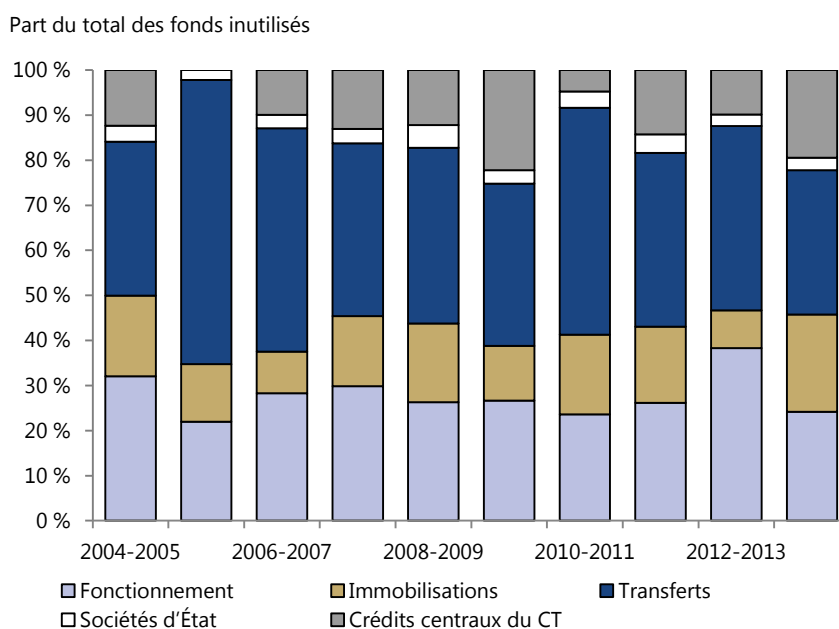
Source : Gouvernement du Canada.

1.4. La composition des fonds inutilisés a varié depuis dix ans

L'évolution des politiques budgétaires a par ailleurs influencé la composition des fonds inutilisés au cours des dix dernières années (figure 1-6).

L'inutilisation de fonds consacrés aux budgets de fonctionnement (par exemple, les salaires et les avantages sociaux des fonctionnaires) et aux transferts aux sociétés d'État a atteint une moyenne de presque 30 % du total des fonds inutilisés, le pourcentage ayant même dépassé cette moyenne en 2012-2013 en raison de la mise en œuvre des mesures de limite des dépenses annoncées dans le budget de 2012 (voir plus haut).

Figure 1-6 Composition des fonds inutilisés



Source : Gouvernement du Canada.

Par comparaison, l'inutilisation de fonds attribuable aux investissements du gouvernement dans les nouvelles immobilisations et les paiements de transfert à des tiers est passée d'une moyenne de 50 % du total des fonds inutilisés à un sommet de près de 70 % affiché pendant la mise en œuvre du plan de relance budgétaire. En 2013-2014, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, ce chiffre est revenu à un niveau plus proche de la norme.

Les crédits centraux, la dernière source de fonds inutilisés, ont doublé depuis dix ans, passant d'environ 10 % à 20 % du total des fonds inutilisés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) gère les crédits centraux conformément aux exigences administratives applicables à l'ensemble du gouvernement.

Ces crédits comprennent les fonds affectés aux reports sur les exercices ultérieurs, c'est-à-dire les fonds de fonctionnement et d'immobilisations que les ministères et les organismes n'ont pas dépensés durant l'exercice précédent et pour lesquels ils peuvent demander l'autorisation de les ajouter à leur budget de l'exercice en cours. Ils comprennent aussi des fonds conservés en cas d'urgence ou d'éventualité imprévue.

La croissance observée est surtout attribuable à la création de nouveaux crédits centraux, comme les crédits temporaires servant à mettre en œuvre le plan de relance budgétaire en 2009-2010 et le crédit central relatif aux fonds

d'immobilisations inutilisés en 2011-2012. Tout dernièrement, des décaissements à court terme rendus nécessaires par les obligations au titre des prestations constituées des employés ont fait augmenter les crédits centraux du SCT, ce qui s'est traduit par une hausse des crédits inutilisés.

1.5. Quel est le montant « normal » de fonds inutilisés?

Le gouvernement a mis en place un cadre administratif qui lui permet de gérer les fluctuations de fonds inutilisés d'un exercice à l'autre. Le SCT, plus particulièrement, gère trois processus distincts concernant l'inutilisation des fonds de fonctionnement, des fonds d'immobilisations et des fonds consacrés aux paiements de transfert.

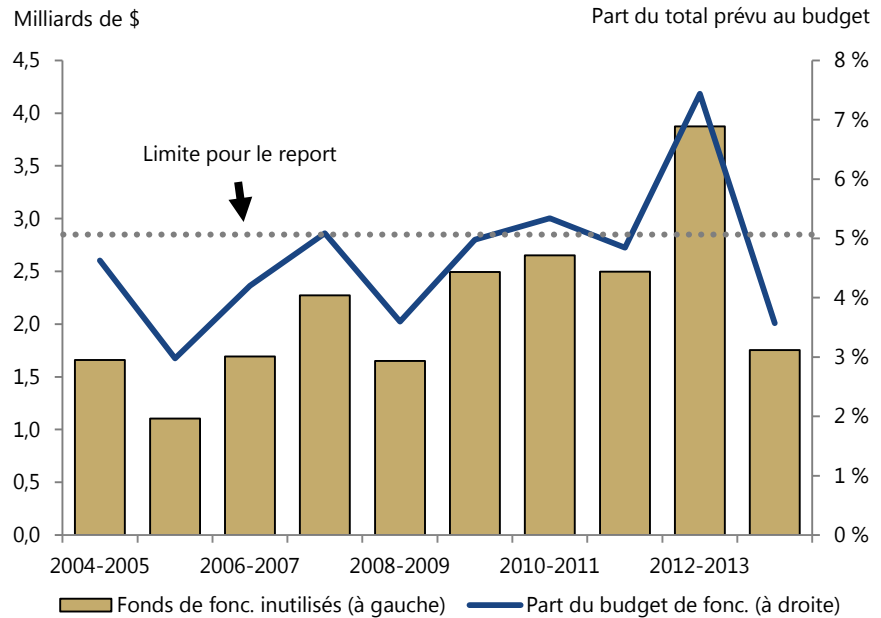
Report de fonds de fonctionnement

Ce processus permet aux ministères et aux organismes de demander que le Conseil du Trésor reporte à l'exercice suivant un certain montant de fonds de fonctionnement restés inutilisés durant l'exercice précédent – jusqu'à concurrence de 5 % du total prévu au budget – et que ce montant soit soumis à l'attention du Parlement.

Au nom de tous les organismes qui ont demandé un report de fonds de fonctionnement inutilisés, le SCT présente une demande dans le Budget principal des dépenses. Dans l'ensemble des ministères et des organismes, la moyenne des fonds de fonctionnement inutilisés, calculée par rapport au total des autorisations, a varié entre un creux de 3 % en 2005-2006 et 7,4 % en 2012-2013, la première année du programme d'austérité annoncé dans le budget de 2012 (figure 1-7).

Une fois approuvés par le Parlement, ces fonds sont transférés du SCT aux ministères et aux organismes concernés.

Figure 1-7 Inutilisation de fonds de fonctionnement



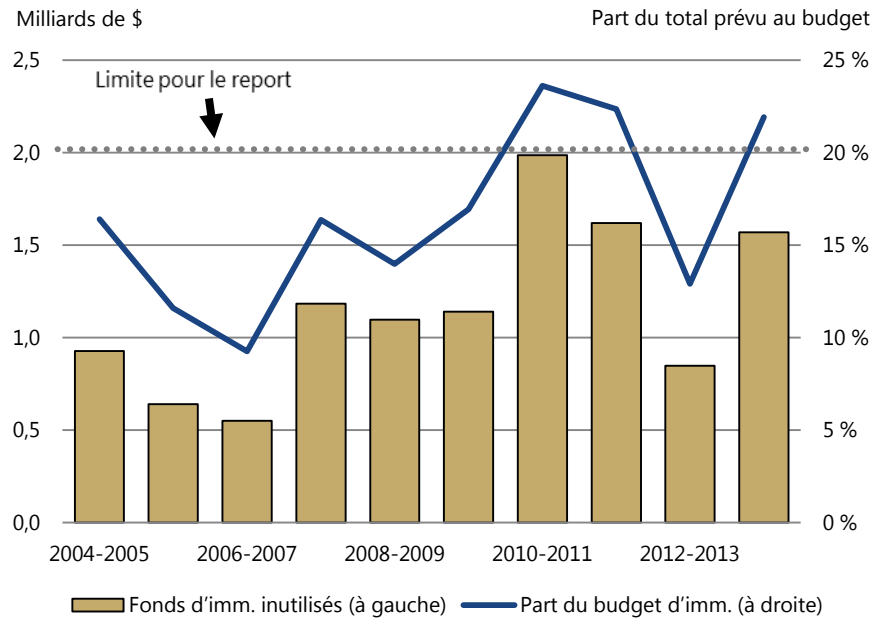
Source : Gouvernement du Canada.

Report de fonds d'immobilisations

À l'instar du report de fonds de fonctionnement, ce processus permet de reporter des fonds inutilisés qui avaient été affectés aux immobilisations fédérales – jusqu'à concurrence de 20 % du montant total prévu au budget de l'exercice précédent. La somme moyenne des fonds d'immobilisations inutilisés a fluctué au cours des dernières années, oscillant entre un creux de 9,3 %, en 2006-2007, et un sommet de 23,6 %, en 2010-2011 (figure 1-8).

Le processus administratif suivi pour le report de fonds de fonctionnement s'applique aussi dans le cas présent.

Figure 1-8 Inutilisation de fonds d'immobilisations



Source : Gouvernement du Canada.

Report de fonds consacrés aux paiements de transfert

Contrairement à ce qui est le cas des autorisations relatives aux fonds de fonctionnement et d'immobilisations, le SCT n'applique pas automatiquement de processus administratif d'approbation au renouvellement des fonds inutilisés de paiements de transfert.

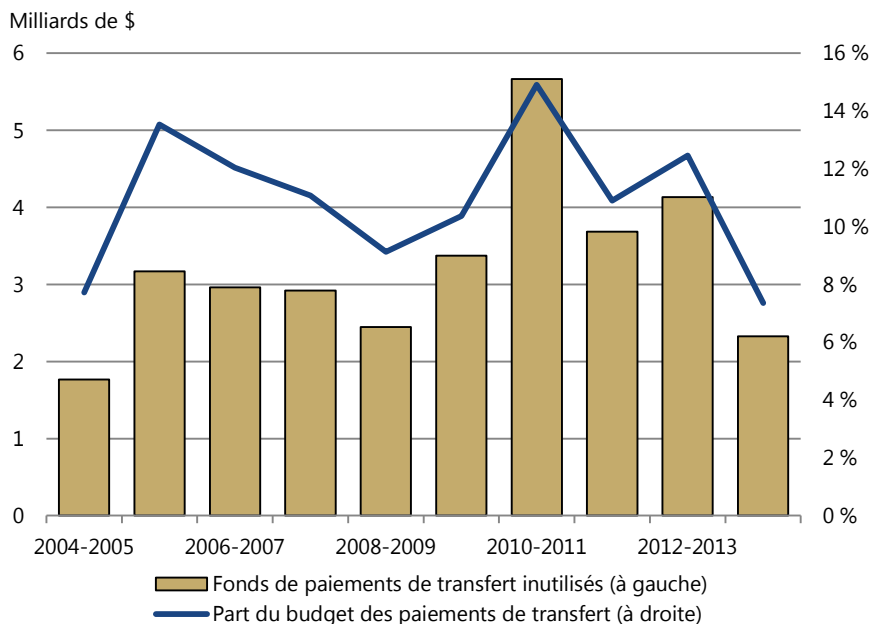
Le SCT exige plutôt que les ministères et les organismes indiquent pourquoi ils ont besoin des fonds inutilisés au moyen d'un exercice de « report » annuel, selon lequel l'ancien profil budgétaire est modifié en fonction du nouveau taux de dépense prévu.

Sur le plan administratif, le SCT procède au « report » des autorisations législatives de dépenser en bloquant les affectations budgétaires en cours d'exercice et en empêchant leur utilisation. Une augmentation compensatoire du financement nécessaire se fait au moyen de projets de loi de crédits lors des exercices ultérieurs. Cependant, dans les situations où la demande réelle est inférieure à la demande prévue, une partie des fonds inutilisés peut ne pas être renouvelée.

La somme des fonds inutilisés de paiements de transfert a oscillé entre un creux de 7,4 %, en 2013-2014, et un sommet de 14,3 %, en 2010-2011, année où ont été mis en œuvre les nouveaux programmes de relance budgétaire.

Figure 1-9

Inutilisation de fonds de paiements de transfert



Source : Gouvernement du Canada.

Dans l'ensemble, l'amplitude des taux d'inutilisation est déterminée principalement par l'objet des dépenses prévues. Quelle que soit la position budgétaire du gouvernement, les fonds de fonctionnement restent inutilisés dans une mesure moindre que les fonds consacrés aux paiements de transfert, et ceux-ci, dans une mesure moindre que les fonds d'immobilisations (tableau 1-1).

Tableau 1-1

Taux d'inutilisation de 2004-2005 à 2013-2014 par type de dépense

% du total

	Moyenne	Sommet	Creux
Fonctionnement	4,7	7,4	3,0
Paiements de transfert	10,9	14,9	7,4
Immobilisations	16,5	23,6	9,3

Source : Directeur parlementaire du budget.

2. Analyse

2.1. Comment prévoit-on que le taux d'inutilisation changera à moyen terme?

Le taux d'inutilisation n'est pas seulement important sur le plan du fonctionnement (quels programmes n'ont pas épuisé leur budget et pourquoi); c'est aussi une variable dont il faut tenir compte dans les prévisions budgétaires globales. Chaque année, le budget du gouvernement présente des prévisions de dépenses qui constituent son estimation de ce que seront les dépenses réelles à moyen terme.

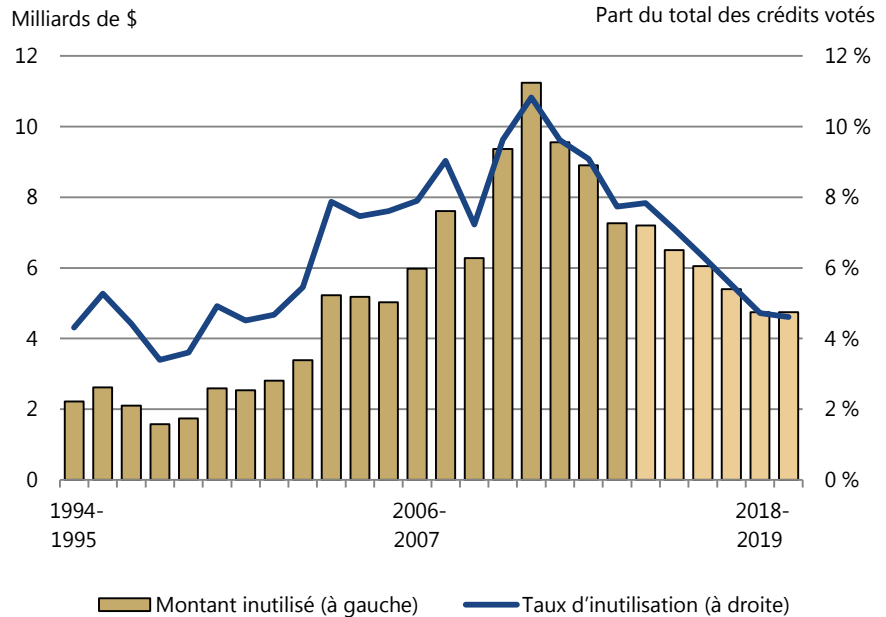
Comme il a été indiqué plus haut, le Parlement n'accorde habituellement d'autorisation législative annuelle que pour les dépenses de programmes directes. Pour cette raison, les prévisions de dépenses du gouvernement doivent tenir compte des crédits qui seront approuvés par le Parlement et qui, même s'ils pourraient être dépensés, ne le seront pas. Des dépenses inférieures aux prévisions (autrement dit, un taux d'inutilisation plus élevé) permettent de réduire le déficit ou d'augmenter l'excédent.

Depuis 2013, le gouvernement publie périodiquement des prévisions des taux d'inutilisation à moyen terme (figure 2-1). Jusqu'à présent, le gouvernement a toujours sous-estimé les taux.

Par conséquent, les dépenses globales ont été inférieures à celles prévues au budget, et le déficit, inférieur aux prévisions. Dans son budget de 2015, le gouvernement a estimé que, d'ici 2018, le taux d'inutilisation des crédits passerait du niveau actuel de 8 % à 5 %.

Compte tenu du montant actuel des crédits votés, les dépenses sont appelées à augmenter de 3 milliards de dollars par année. Dans son budget, le gouvernement indique que l'« hypothèse selon laquelle les crédits inutilisés tendront vers leur niveau le plus bas de l'après-2000 confère un élément de prudence aux projections budgétaires ». En effet, il est prudent de supposer la diminution des taux d'inutilisation parce que cela fait augmenter les charges de programmes directes prévues à moyen terme et réduire l'excédent prévu.

Figure 2-1 Le gouvernement prévoit que les taux d'inutilisation reviendront aux creux historiques



Source : Gouvernement du Canada.

Notes : Le total des crédits votés de 2014-2015 a été calculé selon les données des budgets principal et supplémentaire des dépenses. Les prévisions pour 2015-2016 et les exercices suivants reposent sur les données de 2014-2015, auxquelles on a appliqué le taux de croissance des CPD prévu dans le budget de 2015.

Le gouvernement en dit peu sur les raisons qui expliquent pourquoi il suppose que les taux d'inutilisation reviendront aux niveaux enregistrés au début des années 2000. Cela dit, le cadre analytique présenté dans la section précédente expose une manière d'évaluer comment les facteurs structurels qui ont une influence sur les taux d'inutilisation (par exemple la position budgétaire, les contrôles administratifs internes et la composition des dépenses; voir le tableau 2-1) sont susceptibles de changer à moyen terme. Le DPB peut ainsi déterminer si le gouvernement a raison de prévoir la diminution des fonds inutilisés.

Tableau 2-1 Facteurs qui ont une influence sur les taux d'inutilisation

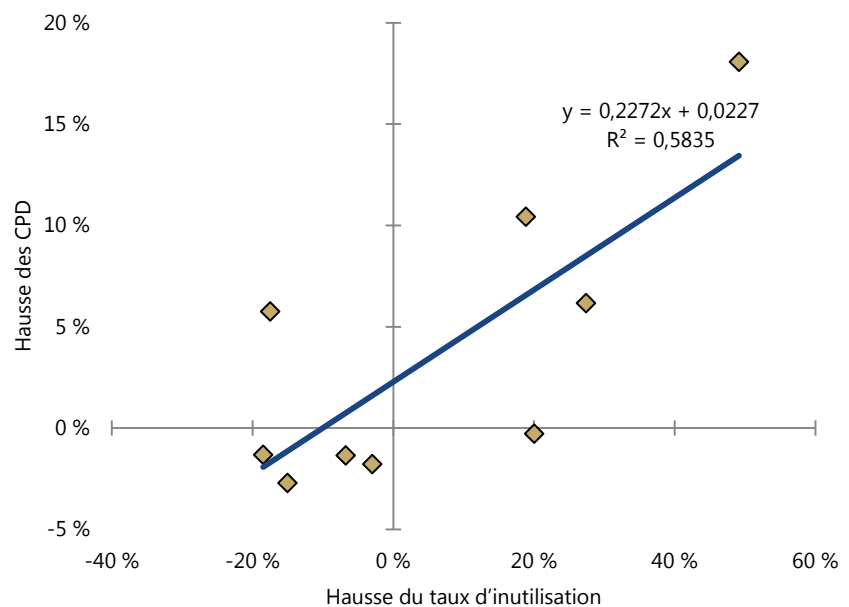
	Effet
Position budgétaire	Une croissance plus élevée des CPD fait augmenter le taux d'inutilisation
Contrôles administratifs internes	Une surveillance interne accrue fait augmenter le taux d'inutilisation
Composition des dépenses	Une hausse de la proportion des dépenses d'immobilisations fait augmenter le taux d'inutilisation

2.2. La position budgétaire prévue laisse entrevoir une hausse des taux d'inutilisation

Comme il a été expliqué plus haut, il y a une corrélation positive forte entre la croissance des crédits votés limités dans le temps et la croissance du taux d'inutilisation des crédits. Selon la figure 2-2, il semble y avoir, pour une année donnée, une relation assez linéaire entre la hausse des charges de programmes directes et la hausse du taux d'inutilisation.

Comme le montre la figure 2-3, le gouvernement prévoit que les CPD augmenteront de 3 % à 5 % par année à partir de 2016-2017. Cette croissance sera plus imputable à la baisse prévue des crédits inutilisés qu'à une hausse nette réelle des enveloppes budgétaires. L'augmentation prévue des CPD ne devrait donc, à moyen terme, exercer qu'une pression à la hausse limitée sur les taux d'inutilisation des crédits.

Figure 2-2 L'augmentation des dépenses pousse l'inutilisation des crédits à la hausse



Source : Directeur parlementaire du budget.

2.3. Les contrôles administratifs internes ont de moins en moins d'influence sur les taux d'inutilisation

Les contrôles administratifs internes sont un autre facteur qui relève du gouvernement et qui peut avoir un effet sur le taux d'inutilisation. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, une surveillance plus étroite du SCT des dépenses déjà approuvées par le Parlement ou un plus grand nombre de reports des fonds sont propices à l'inutilisation des crédits.

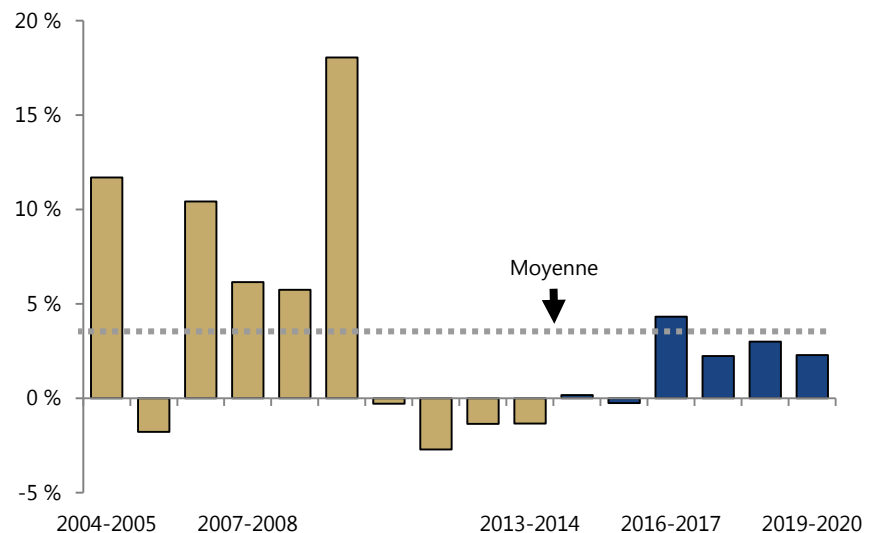
Le montant des fonds soumis à des contrôles internes et restés inutilisés est passé de 2 milliards de dollars, en 2004-2005, à près de 4 milliards, en 2012-2013, avant de retomber à 2 milliards en 2013-2014 (figure 2-4). Si l'on tient compte de la mise en œuvre ponctuelle des compressions annoncées dans le budget de 2012 – lesquelles se sont élevées à 1,2 milliard de dollars en 2012-2013 – il est évident que les fonds « bloqués », qui font augmenter le taux d'inutilisation, sont en déclin depuis 2010-2011.

De plus, la part des fonds « bloqués » dans le total des crédits inutilisés diminue depuis une dizaine d'années, passant d'environ 40 % à 25 %. Il semble que, globalement, les contrôles internes imposés par le SCT à cet égard aient une influence de moins en moins grande et qu'ils fassent baisser le total des crédits inutilisés⁵.

Figure 2-3

La croissance prévue des charges de programmes directes fera augmenter le taux d'inutilisation des crédits

Taux de croissance d'une année à l'autre



Source : Gouvernement du Canada.

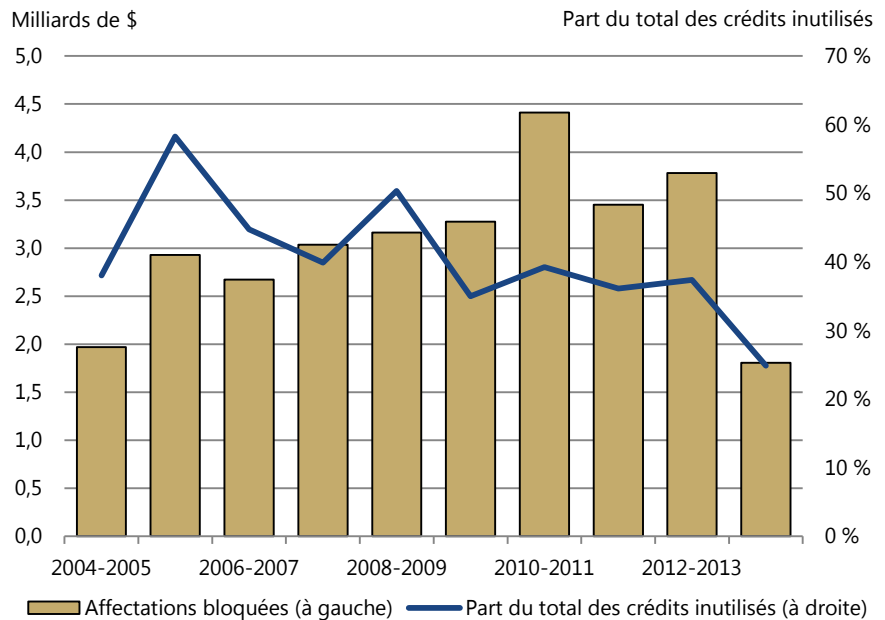
Note : Les chiffres de l'exercice 2014-2015 et des exercices suivants sont des prévisions.

Si les affectations bloquées ont de moins en moins d'effet sur le taux d'inutilisation des crédits, le gouvernement a annoncé récemment, dans le budget de 2015, des changements administratifs qui feront aussi augmenter ce taux. Ces changements prévoient l'élimination des crédits pluriannuels pour trois agences : Parcs Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et l'Agence du revenu du Canada.

Le Parlement avait l'habitude d'accorder des autorisations de dépenser de deux ans à ces agences par le biais de crédits pluriannuels, plutôt que de suivre la procédure normale, qui consiste à approuver des crédits pour un exercice seulement. Comme nous l'avons noté plus haut, la majeure partie des fonds que ces agences n'ont pas dépensés dans une année donnée serait reportée aux exercices ultérieurs. Seule une petite partie resterait inutilisée.

La mise en place de contrôles institutionnels semblables, comme les plafonds de dépenses annuels et la restriction des montants pouvant être reportés, est susceptible de rapprocher les taux d'inutilisation de ces agences de la moyenne observée dans d'autres ministères et organismes.

Figure 2-4 L'inutilisation des crédits attribuable aux contrôles internes est en baisse



Source : Gouvernement du Canada.

2.4. La composition des dépenses votées exercera une pression à la hausse sur l'inutilisation des crédits

Comme il a déjà été expliqué, le taux d'inutilisation des fonds d'immobilisations est plus de deux fois supérieur à la moyenne globale, celui des fonds de paiements de transfert est légèrement supérieur à la moyenne et celui des fonds de fonctionnement est un peu inférieur à la moyenne. Par conséquent, toutes choses étant égales par ailleurs, une plus grande proportion de dépenses d'immobilisations devrait faire augmenter le taux d'inutilisation.

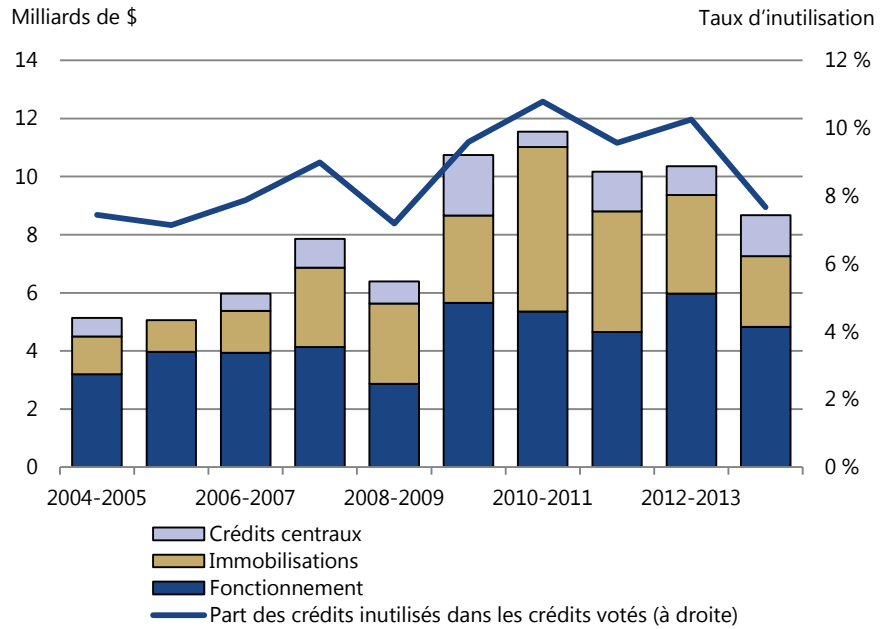
La figure 2-5 présente les montants et les taux d'inutilisation des crédits depuis dix ans, illustrés en fonction de l'objet final des dépenses fédérales. Les paiements aux sociétés d'État et les transferts aux tiers ont été incorporés aux dépenses de « fonctionnement » et d'« immobilisations », selon la manière dont les prestataires doivent dépenser l'argent.

Par exemple, les paiements de transfert que le gouvernement verse aux provinces et aux municipalités pour leur infrastructure sont considérés comme des dépenses d'immobilisations, tandis que le transfert relatif à CBC/Radio-Canada est affecté aux dépenses de fonctionnement. Ce nouveau cadre d'affectation permet de voir clairement la hausse des dépenses d'immobilisations par rapport à l'ensemble des crédits votés inutilisés, celles-ci étant passées de moins de 1 % à 2 % en 2013-2014.

Le taux d'inutilisation des crédits consacrés aux projets d'immobilisations montre une courbe semblable à celle des crédits d'immobilisations votés qui figure plus haut. Ce taux représente à peu près le double de la moyenne globale enregistrée au gouvernement. Il faut cependant noter que, contrairement aux crédits d'immobilisations votés, la part des dépenses votées affectée aux immobilisations a commencé à augmenter avant l'application du plan de relance budgétaire de 2009, passant de 11 % du total des dépenses votées à 15 % en 2013-2014.

Étant donné que les taux d'inutilisation ont toujours été plus élevés dans le cas des crédits d'immobilisations, on peut s'attendre à ce que la croissance des dépenses d'immobilisations aux dépens des dépenses de fonctionnement fasse augmenter le taux global d'inutilisation. À moyen terme, les majorations prévues du financement de l'infrastructure devraient maintenir une pression à la hausse sur le taux global d'inutilisation.

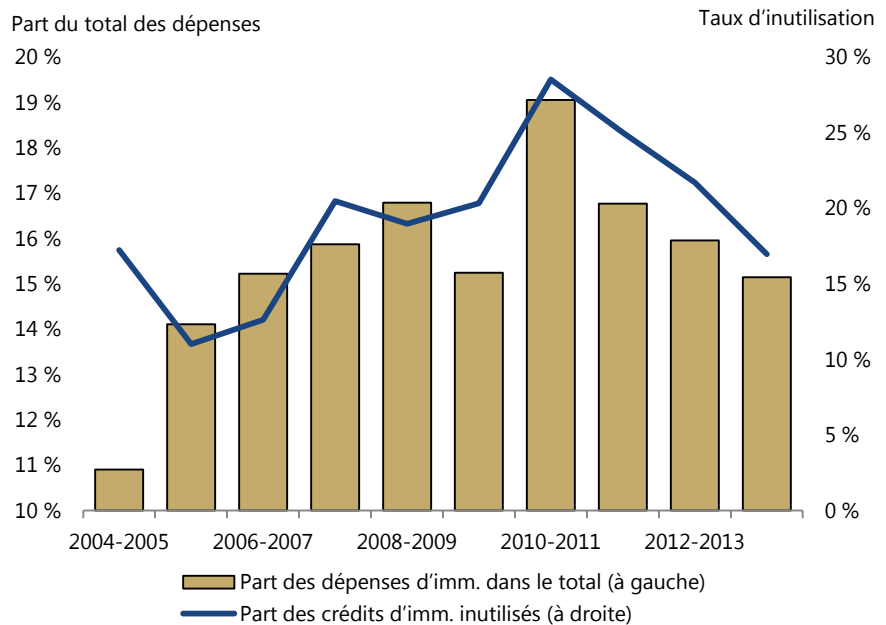
Figure 2-5 Les fonds d'immobilisations et les paiements de transfert forment une part croissante du total des CPD



Source : Gouvernement du Canada.

Note : Les paiements de transfert ont été affectés aux dépenses de fonctionnement ou aux dépenses d'immobilisations, selon l'objet final du paiement de transfert.

Figure 2-6 Le gouvernement dépense proportionnellement plus d'argent dans les immobilisations



Source : Gouvernement du Canada.

3. Conclusion

L'examen des trois principaux facteurs expliquant comment l'inutilisation des crédits a évolué depuis dix ans révèle que, dans l'ensemble, les taux d'inutilisation vont vraisemblablement demeurer stables ou augmenter à moyen terme (tableau 3-1).

Selon les prévisions, les charges de programmes directes s'accroîtront, ce qui devrait normalement faire augmenter proportionnellement les taux d'inutilisation. De plus, la part de plus en plus importante des dépenses d'immobilisations dans l'ensemble des dépenses poussera ces taux à la hausse.

Ces facteurs sont compensés en partie par l'influence de plus en plus faible qu'exerce le SCT en créant des contrôles administratifs qui forcent la non-utilisation des crédits.

Tableau 3-1 Effet à moyen terme de différents facteurs sur l'inutilisation des crédits

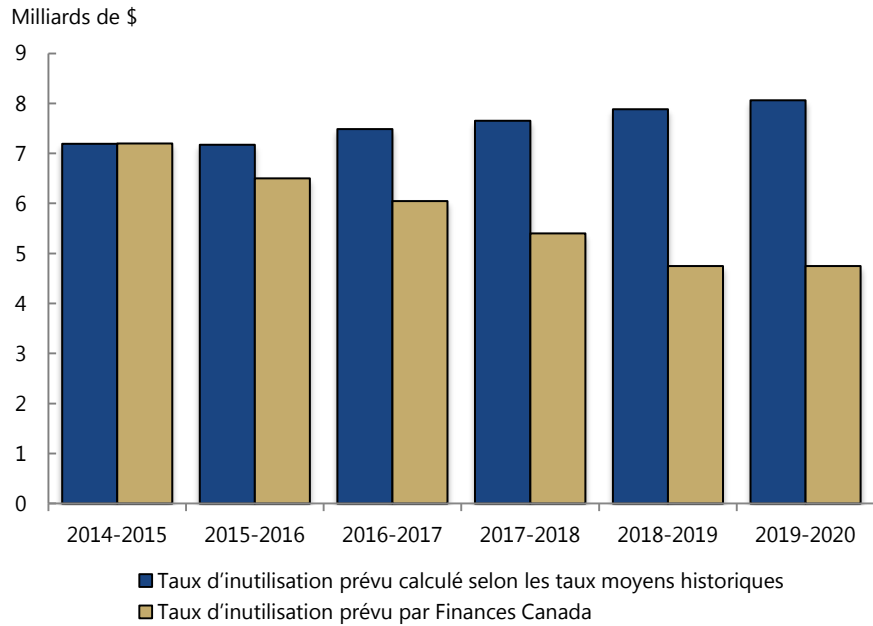
	Effet
Position budgétaire	Une certaine hausse des CPD devrait faire augmenter le taux d'inutilisation
Contrôles administratifs internes	Une baisse des affectations bloquées fera diminuer le taux d'inutilisation
Composition des dépenses	La hausse de la part des dépenses d'immobilisations fera augmenter le taux d'inutilisation

Le gouvernement suppose que les taux d'inutilisation reviendront aux creux historiques enregistrés au début des années 2000. L'analyse du directeur parlementaire du budget laisse entrevoir une situation différente. Si les taux d'inutilisation s'avèrent bel et bien supérieurs aux prévisions actuelles du gouvernement, il en résulterait des dépenses plus basses que celles prévues dans le budget de 2015 et une plus grande marge de manœuvre financière à moyen terme.

La figure 3-1 permet de comprendre l'amplitude de l'effet possible sur les finances. Elle indique les montants de crédits inutilisés qui sont prévus par le ministère des Finances Canada et compare ces chiffres aux montants calculés à l'aide de la moyenne des dix dernières années, à l'exception des années lors desquelles le plan de relance budgétaire a été appliqué.

L'hypothèse contrefactuelle selon laquelle les processus fédéraux d'établissement du budget et de gestion des finances publiques ne changeront pas à moyen terme laisse penser que les dépenses prévues pourraient diminuer de jusqu'à 3 milliards de dollars d'ici 2019-2020 ou, cumulativement, de près de 10 milliards de dollars à moyen terme.

Figure 3-1 À en juger par le passé, les taux d'inutilisation seront plus élevés que prévu



Source : Gouvernement du Canada; calculs du DPB.

Notes : Les taux d'inutilisation prévus ont été calculés selon les taux moyens historiques enregistrés entre 2004-2005 et 2013-2014, à l'exception de ceux de la période touchée par le plan de relance budgétaire (de 2009-2010 à 2011-2012).

Références

Bureau du directeur parlementaire du budget (2010). *Mise à jour – Fonds de stimulation de l'infrastructure*.

Fonds monétaire international (2013). *Case Studies on Fiscal Councils*.

Loi constitutionnelle de 1867.

Loi sur la gestion des finances publiques.

Ministère des Finances Canada (2013). *Mise à jour des projections économiques et financières*.

Ministère des Finances Canada (2015). *Budget de 2015*.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2014). *Politique sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes*.

NOTES

- 1 Certaines autorisations législatives permettent d'étendre le profil des dépenses, comme les autorisations pluriannuelles conférées à certains organismes et l'utilisation du produit de la vente de biens de l'État.
- 2 Traditionnellement, le Parlement accorde à trois agences distinctes – l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada et l'Agence Parcs Canada – l'autorisation législative de dépenser leurs budgets sur une période de deux ans. Ces autorisations pluriannuelles conféraient aux agences une plus grande marge de manœuvre pour réaffecter des fonds au besoin. Par conséquent, elles ont donné lieu à des taux plus bas de crédits inutilisés.
- 3 Comme l'indique le *Guide des fonds renouvelables* du Secrétariat du Conseil du Trésor, un fonds renouvelable est généralement une autorisation permanente accordée à des fins précises, par exemple, la gestion de biens immobiliers. Le fonds fonctionne comme une marge de crédit qui permet au ministère ou à l'organisme d'accepter des revenus versés pour des services rendus et de les utiliser ensuite pour payer des dépenses. Un fonds renouvelable est administré en fonction d'un seuil de rentabilité, c'est-à-dire que les revenus doivent couvrir les coûts à moyen terme.
- 4 Par comparaison, les taux d'inutilisation réels ou estimés de trois des provinces les plus grandes (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique) ont varié de 1 à 2 % des autorisations budgétaires votées en 2013-2014.
- 5 Notons que d'autres mécanismes administratifs informels sont utilisés pour limiter les dépenses, par exemple les processus de gestion financière des ministères et des organismes. Il n'existe toutefois pas de données sur ces mécanismes