

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET



OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses 2015-2016

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

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le lecteur trouvera dans le présent document une analyse détaillée du Plan de dépenses du gouvernement fédéral et Budget principal des dépenses 2015-2016, qui appuie les deux premiers projets de loi de crédit qui seront examinés par le Parlement.

Produit par : Negash Haile, Jason Jacques and Trevor Shaw

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

En bref

- Ce plan de dépenses est le premier en sept ans où les projets du gouvernement coïncideront avec l'équilibre budgétaire.
- Le Plan de dépenses du gouvernement pour 2015-2016 prévoit des dépenses de 241,6 milliards de dollars (autrement dit, les « autorisations budgétaires »), ainsi qu'une hausse de 1,0 milliard de dollars des prêts, placements et avances du gouvernement fédéral (autrement dit, les autorisations « non budgétaires »).
- Les autorisations « budgétaires » ont reçu la plus grande attention des parlementaires par le passé, étant donné la stratégie du gouvernement de ralentir la croissance des dépenses afin d'équilibrer le budget fédéral. Mais cette croissance a été plus lente que l'expansion des prêts, placements et avances du gouvernement. Les postes « non budgétaires » nécessitant une autorisation ont augmenté à un taux annuel moyen de 11 % depuis 2000-2001, soit près de 7 points de pourcentage plus vite que le taux de croissance de l'ensemble de l'économie.
- Comme c'est le cas depuis plusieurs années, la plus forte hausse des dépenses est liée au plus gros programme du gouvernement, le Transfert canadien en matière de santé (+1,9 milliard de dollars, +6,0 %).
- Dans l'ensemble, quand on examine les dépenses du gouvernement sous l'angle du cadre « pangouvernemental » du Secrétariat du Conseil du Trésor, la composition des dépenses fédérales ne change pas vraiment en 2015-2016 comparativement aux années précédentes. Les affaires « économiques » continuent de représenter plus des deux tiers des dépenses totales, suivies des affaires « sociales », à près de 20 %, des affaires « gouvernementales » à 10 %, et des affaires « internationales » à 3 %.

1 Les deniers publics ne peuvent pas être dépensés sans le consentement du Parlement

Chaque année, le Parlement approuve la stratégie budgétaire et économique du gouvernement, telle qu'elle est énoncée dans le budget. D'habitude, le gouvernement doit ensuite faire approuver par le Parlement les sommes nécessaires à la mise en œuvre du budget¹. Cette approbation peut être accordée de deux façons :

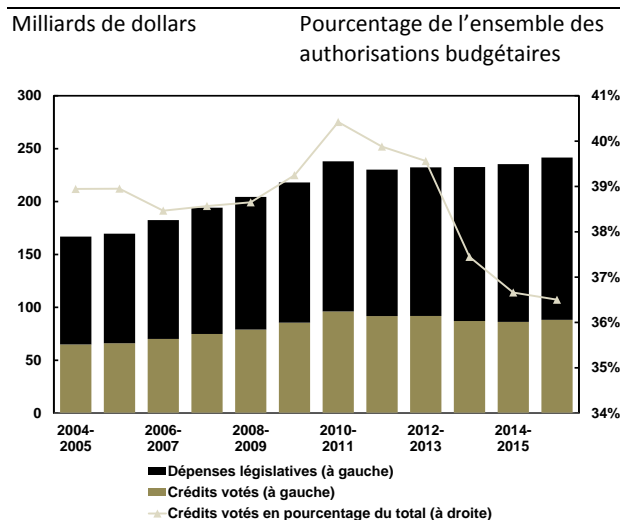
- Par **autorisation législative permanente**, c'est-à-dire une loi permanente qui permet aux ministères et aux organismes fédéraux de dépenser des fonds pour les fins prévues, selon les besoins. C'est de cette façon que sont approuvés, par exemple, les coûts de la Sécurité de la vieillesse et les frais d'intérêts de la dette publique. Le pourcentage des montants qui ne nécessitent pas une approbation annuelle par le Parlement est à la hausse et il atteindra presque les deux tiers de l'ensemble des dépenses de programmes en 2015-2016.
- Par **crédits approuvés pour une période déterminée**, le Parlement approuve chaque année ces crédits pour les budgets de fonctionnement, les budgets d'immobilisations et les paiements de transfert des ministères et des organismes. Sauf certaines exceptions, l'autorisation légale de dépenser ces fonds arrive à échéance à la fin de l'exercice (le 31 mars). En 2015-2016, environ le tiers des dépenses budgétaires prévues du gouvernement seront autorisées au moyen de ce mécanisme².

¹ Périodiquement, le Budget est reporté et il suit donc le Budget principal des dépenses. Dans ce cas, le Parlement doit approuver la stratégie budgétaire et économique du gouvernement après avoir approuvé les sommes nécessaires pour la mettre en œuvre.

² Les crédits « votés » qui ne sont pas dépensés à la fin de l'exercice servent à réduire le déficit (ou à augmenter l'excédent) et réduisent automatiquement la dette publique.

Au cours de la dernière décennie, le montant des crédits votés par les parlementaires chaque année a décliné (figure 1-1).

Figure 1-1: Les parlementaires votent sur de moins en moins de dépenses budgétaires chaque année



Source : Gouvernement du Canada.

Nota : Les chiffres à partir de 2014-2015 sont des projections présentées dans les documents budgétaires du gouvernement du Canada.

Habituellement, le gouvernement dépose au Parlement cinq projets de loi de crédits par année pour obtenir les autorisations de dépenser annuelles. Les deux premiers – les plus importants – correspondent au Budget principal des dépenses du gouvernement, qui couvre quelque 95 % de l'ensemble des dépenses de l'exercice.

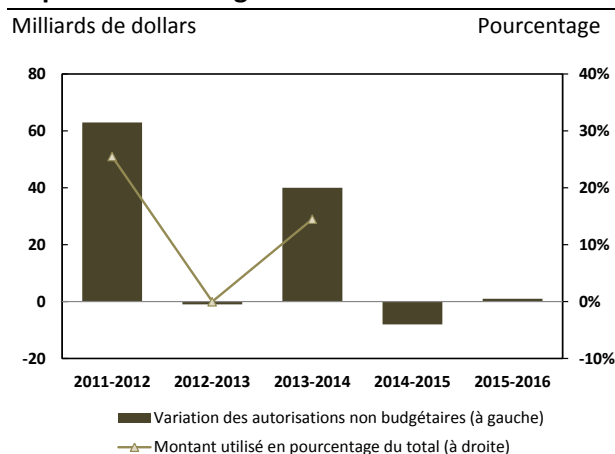
Les trois autres projets de loi de crédit correspondent aux budgets supplémentaires des dépenses, que le gouvernement dépose au Parlement pour faire approuver les dépenses à consacrer aux initiatives qui n'étaient pas suffisamment étoffées au moment du dépôt du budget principal des dépenses ou encore qui ont été peaufinées par la suite³.

Le Parlement approuve aussi les prêts, les placements et les avances

Outre le plan de dépenses du gouvernement, le Parlement doit aussi autoriser les hausses du montant des prêts, des placements et des avances effectués par le gouvernement. C'est ce qu'on appelle des dépenses « **non budgétaires** ». Le Parlement accorde habituellement une autorisation législative permanente pour transférer des fonds à des tiers, comprenant des entreprises privées, des sociétés d'État et des particuliers. Pour ces derniers, les fonds peuvent être recyclés avec le temps, à mesure que les anciens prêts sont remboursés et que de nouveaux prêts sont accordés.

Comme l'illustre la figure 1-2, au cours des cinq dernières années, le niveau des prêts, des placements et des avances a plafonné avant de descendre, passant d'un sommet de plus de 63 milliards de dollars en 2011-2012 à une diminution prévue des prêts nets de 10 milliards de dollars en 2014-2015.

³ Depuis le renouvellement du Système de gestion des dépenses du gouvernement en 2007, le Parlement est appelé à voter un budget supplémentaire des dépenses pour chacune des trois périodes de crédits prenant fin le 23 juin, le 10 décembre et le 26 mars. Le Budget supplémentaire des dépenses (C) correspond à la troisième et dernière période de crédits. [Budget supplémentaire des dépenses \(C\) 2014-2015](#), consulté en mars 2015.

Figure 1-2: Variations des autorisations de dépenses non budgétaires

Sources : Gouvernement du Canada; calculs du DPB.

Nota : Les chiffres à partir de 2014-2015 sont des projections présentées dans les documents budgétaires du gouvernement du Canada.

Une analyse plus poussée des principaux facteurs qui expliquent les variations des autorisations de dépenses non budgétaires, ainsi qu'une analyse détaillée des autres types de programmes fédéraux qui n'exigent pas de dépenses de programmes sont présentées dans les annexes A et B.

2 Le Plan de dépenses du gouvernement pour un budget équilibré

Le Plan de dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses 2015-2016 prévoit des dépenses de 241,6 milliards de dollars (les « autorisations budgétaires »), ainsi qu'une hausse de 1,0 milliard de dollars des prêts, placements et avances fédéraux (dépenses « non budgétaires », figure 2-1).

Les dépenses « budgétaires » sont un peu plus élevées que dans le Budget principal des dépenses de l'année précédente (+2,6 %) et pour ainsi dire inchangées par rapport aux budgets de 2014-2015 (les « autorisations budgétaires » totales approuvées dans les budgets principal et supplémentaires).

Figure 2-1: Plan de dépenses du gouvernement

Milliards de dollars

	Budgétaires	Non budgétaires
Votées	88,18 \$	0,07 \$
Législatives	153,39 \$	0,93 \$
Total	241,57 \$	1,00 \$

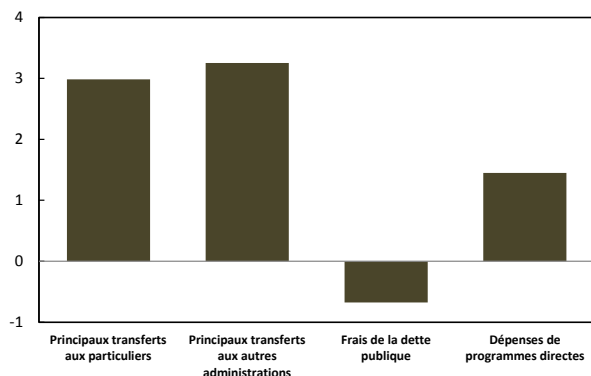
Source : Budget principal des dépenses 2015-2016.

Globalement, en tenant compte du niveau historique des ajustements effectués dans les budgets supplémentaires, la composition des dépenses proposées est généralement conforme à la stratégie budgétaire explicite du gouvernement (figure 2-2) :

- Les **principaux transferts aux particuliers et aux autres administrations** devraient augmenter, conformément aux facteurs d'indexation préétablis.
- Les **frais d'intérêts sur la dette publique** devraient augmenter légèrement, vu que le stock de la dette publique fédérale se stabilisera (grâce à un budget équilibré) et que les taux d'intérêt sur les obligations et les bons du Trésor fédéraux augmenteront.
- Les **dépenses de programmes directes (DPD)** devraient augmenter légèrement.

Figure 2-2: Prévisions des autorisations budgétaires en fin d'exercice selon le DPB en 2015-2016

Milliards de dollars



Sources : Directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

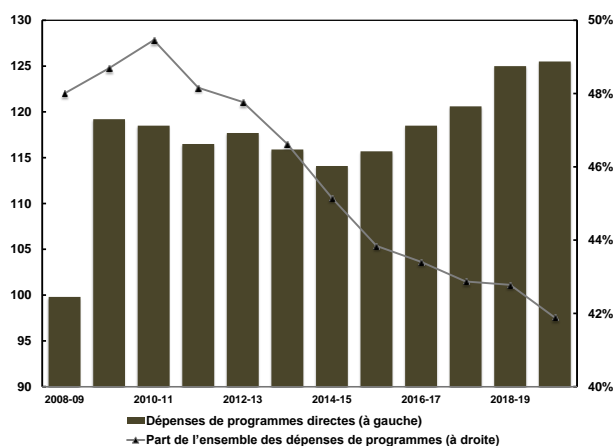
Nota : Les chiffres reflètent une moyenne triennale historique des ajustements effectués dans les budgets supplémentaires des dépenses.

Comme l'illustre la figure 2-3, la croissance prévue des DPD serait la première en six ans. Le gouvernement prévoit également que la part des DPD dans l'ensemble des dépenses atteindra un creux historique de moins de 42 % en 2019-2020.

Figure 2-3: Six années consécutives de baisse des dépenses de programmes directs

Milliards de dollars

Pourcentage



Sources : Tableaux de référence financiers; Mise à jour économique et financière 2014.

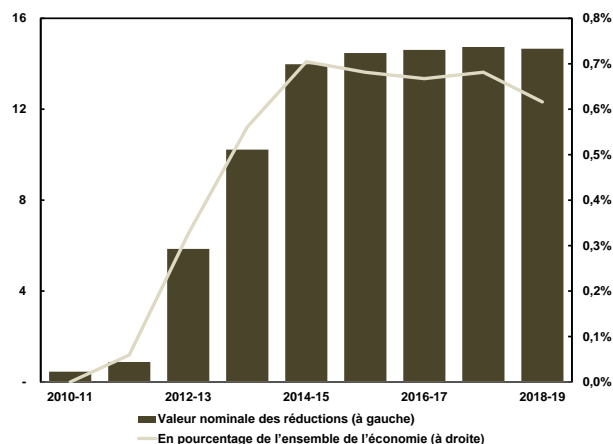
Nota : Les chiffres à partir de 2014-2015 sont des projections..

Le rebond des DPD reflète principalement la mise en œuvre complète de multiples séries de réductions et de compressions des dépenses depuis 2010-2011, qui atteindront 14,6 milliards de dollars en 2015-2016 (figure 2-4).

Figure 2-4: Compressions des dépenses prévues achevées dans le Budget principal des dépenses actuel

Milliards de dollars

Pourcentage



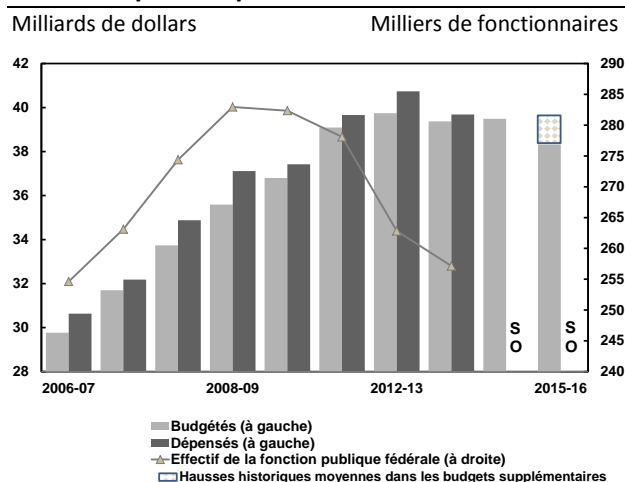
Source : Budget 2014.

Parallèlement à la croissance léthargique des DPD, la croissance des frais de personnel devrait être stable pour la cinquième année consécutive (figure 2-5). La rémunération des employés représente environ le tiers des DPD et a été limitée par les réductions du nombre de postes dans la fonction publique (en baisse de près de 26 000 entre mars 2010 et mars 2014), ainsi que par les changements apportés au régime d'avantages sociaux des employés afin de réduire la générosité des avantages (par exemple, accroître le niveau de cotisation des fonctionnaires à leurs régimes de retraite).

Depuis six ans, le gouvernement a aussi limité la croissance de ce type de dépenses en instaurant un « gel des budgets de fonctionnement ». Par le passé, le Secrétariat du Conseil du Trésor indemnisait les ministères et organismes pour les nouvelles dépenses de rémunération des employés négociées dans des conventions collectives. Cette pratique a été abandonnée de 2010-2011 à 2012-2013, et de 2014-2015 à 2015-2016, dans le cadre

du gel des budgets de fonctionnement, ce qui signifie que les nouveaux avantages (y compris les hausses salariales et les mouvements le long de l'échelle salariale) doivent être assumés par les organisations. Par conséquent, il n'est plus avantageux d'embaucher du nouveau personnel – le seul facteur de coût du personnel qui relève directement des ministères et organismes – étant donné que les conventions collectives sont négociées au niveau central par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Figure 2-5: Frais de rémunération des employés stables depuis cinq ans



Sources : Parliamentary Budget Officer; Government of Canada.

3 Les priorités des « affaires économiques » représentent la plus forte hausse du financement proposé⁴

Afin de voir le plan de dépenses du gouvernement sous l'angle des politiques, le DPB se fonde sur le « cadre pangouvernemental » du Secrétariat du

⁴ La section qui suit compare les autorisations budgétaires indiquées dans le Budget principal des dépenses 2015-2016 à celles du Budget principal des dépenses présenté au Parlement en 2014-2015. Tel qu'indiqué dans les sections précédentes, le gouvernement cherchera à accroître les autorisations budgétaires pendant l'exercice au moyen des budgets supplémentaires des dépenses. Bien que ces hausses se concentrent principalement dans les dépenses de programmes directes, elles sont généralement équilibrées entre les catégories thématiques. Lorsque ce n'était pas le cas par le passé, le DPB fait ressortir les variations notables survenues hors du Budget principal des dépenses (autrement dit, les deux premiers projets de loi de crédit).

Conseil du Trésor, qui classe chacun des quelque 400 programmes fédéraux dans quinze secteurs de politique (encadré 3-1).

Box 3-1: Les dépenses du gouvernement sous l'angle des politiques

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

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

Ces catégories sont à leur tour associées à 15 « secteurs de résultats », ou objectifs principaux. Par exemple, les « affaires sociales » ont quatre secteurs de résultats : *Des Canadiens en santé; Un Canada sécuritaire et sécurisé; Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale; et Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques*⁵.

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

Comme c'est le cas depuis plusieurs années, la part la plus importante des nouveaux fonds du Budget principal des dépenses devrait aller aux priorités « économiques » du gouvernement, comparativement au budget de l'an dernier (+5,6 milliards de dollars, 4 %, figure 3-2).

⁵ [Cadre pangouvernemental du Secrétariat du Conseil du Trésor](#), consulté en mars 2015.

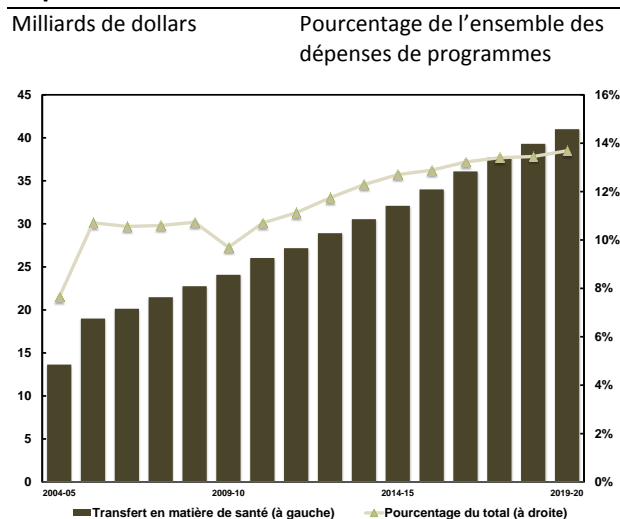
Figure 3-2: La part la plus importante des nouveaux fonds ira aux priorités économiques du gouvernement

Catégories thématiques de dépenses	Dépenses prévues dans le Budget principal des dépenses 2015-2016	% du Budget principal des dépenses 2015-2016	Dépenses prévues dans le Budget principal des dépenses 2014- 2015	% de variation
Affaires économiques	\$ 164,768	68%	\$ 159,080	4%
Une croissance économique forte	\$ 104,692	43%	\$ 101,793	3%
La sécurité de revenu et l'emploi pour les Canadiens	\$ 51,291	21%	\$ 48,712	5%
Une économie axée sur l'innovation et le savoir	\$ 6,084	3%	\$ 5,828	4%
Un environnement propre et sain	\$ 2,154	1%	\$ 2,224	-3%
Un marché équitable et sécurisé	\$ 547	0%	\$ 522	5%
Affaires sociales	\$ 47,245	20%	\$ 46,630	1%
Une société diversifiée qui favorise la dualité linguistique et l'inclusion sociale	\$ 10,970	5%	\$ 11,101	-1%
Un Canada sécuritaire et sécurisé	\$ 27,816	12%	\$ 27,125	3%
Des Canadiens en santé	\$ 6,596	3%	\$ 6,546	1%
Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques	\$ 1,864	1%	\$ 1,858	0%
Affaires internationales	\$ 6,901	3%	\$ 6,739	2%
La réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement international durable	\$ 3,425	1%	\$ 3,209	7%
Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international	\$ 3,201	1%	\$ 3,287	-3%
Un Canada prospère grâce au commerce international	\$ 276	0%	\$ 242	14%
Affaires gouvernementales	\$ 22,674	9%	\$ 22,885	-1%
Des activités gouvernementales bien gérées et efficaces	\$ 20,485	8%	\$ 20,882	-2%
Un gouvernement fédéral transparent, responsable et sensible aux besoins des Canadiens	\$ 1,077	0%	\$ 1,219	-12%
Des institutions démocratiques fortes et indépendantes	\$ 1,112	0%	\$ 784	42%

Nota : Les catégories de dépenses excluent le Compte de l'assurance-emploi, puisque le gouvernement le soustrait du « cadre pangouvernemental ». Quant au programme Paiements de transfert et impôt de Finances Canada, on présume qu'il relève de l'objectif « Une croissance économique forte », sous « Affaires économiques ». Les montants et les taux de variation totaux ne tiennent pas compte des transferts à même les crédits centraux du Conseil du Trésor ni des transferts entre exercices apportés aux autorisations budgétaires de trois entités fédérales à crédits pluriannuels, puisque le gouvernement ne ventile pas ces données selon les activités de programme.

Tel qu'indiqué dans la figure 3-3, environ le tiers de cette hausse se rapporte à la plus grande dépense du gouvernement, le Transfert canadien en matière de santé (TCS, +1,9 milliard de dollars, 6 %⁶). Les dépenses relatives au TCS devraient atteindre 34,0 milliards de dollars en 2015-2016 et représenter 12,9 % de l'ensemble des dépenses de programmes fédérales.

Figure 3-3: Le Transfert canadien en matière santé est la plus importante source de croissance des dépenses



Sources : Directeur du budget du parlement; gouvernement du Canada.

Le seul élément des dépenses « économiques » qui devrait diminuer est le résultat « Un environnement propre et sain » (-3 %, -70 millions de dollars). La baisse s'explique principalement par le programme *Pratiques éconergétiques et sources d'énergie à plus faible émission de carbone* de Ressources naturelles Canada (RNCa) (-45 %, -209 millions de dollars).

D'après le Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 de RNCa, ce programme vise à surmonter les obstacles à l'adoption de technologies énergétiques plus propres et efficaces⁷. À cette fin, le gouvernement a annoncé en 2007 une stratégie fédérale sur les biocarburants de 1,5 milliard de dollars, afin de :

- « réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) résultant de l'utilisation du carburant;
- favoriser une production accrue de biocarburants;
- accélérer la commercialisation des nouvelles technologies en matière de biocarburants;
- ouvrir de nouveaux marchés pour les producteurs agricoles et les collectivités rurales⁸ ».

Tel qu'indiqué dans la figure 3-4, les dépenses de programmes en 2015-2016 (254 millions de dollars) représentent le plus faible montant depuis la création du programme en 2012-2013 (342 millions de dollars). Les dépenses devraient descendre à nouveau en 2016-2017 et se situer à 189 millions de dollars. Pourtant, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoit que la production de biocarburants au Canada continuera d'augmenter à moyen terme, en raison du Règlement fédéral sur les carburants renouvelables, qui impose une teneur renouvelable de 5 % pour l'essence⁹.

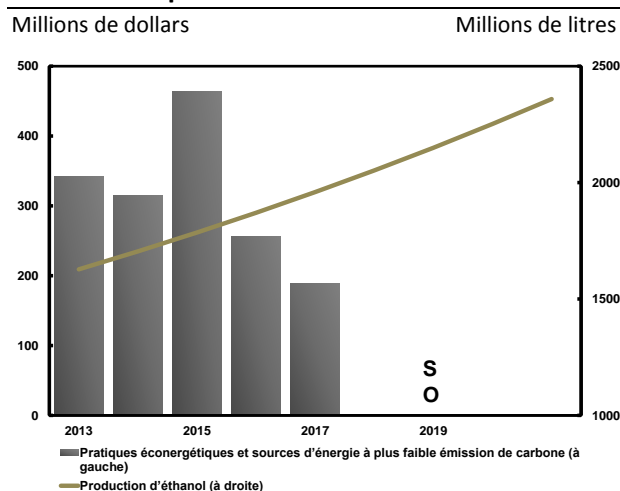
⁶ Tel qu'indiqué sur le [site Web de Finances Canada](#), « les montants en espèces totaux au titre du TCS sont établis dans la loi et devraient augmenter au rythme de 6 % par année jusqu'en 2016-2017. À compter de 2017-2018, les transferts canadiens en santé en espèces augmenteront en fonction d'une moyenne mobile triennale de la croissance du produit intérieur brut, avec garantie d'augmentation du financement d'au moins 3 % par année. » Consulté en mars 2015.

⁷ [2014-2015 Rapport sur les plans et les priorités de Ressources naturelles Canada](#), consulté en mars 2015.

⁸ [Programme écoÉNERGIE pour les biocarburants de Ressources naturelles Canada](#), consulté en mars 2015.

⁹ [Règlement fédéral sur les carburants renouvelables](#), consulté en mars 2015.

Figure 3-4: Baisse de l'appui fédéral aux sources d'énergie à faibles émissions de carbone, mais hausse de la production d'éthanol



Sources : Comptes publics du Canada; Organisation de coopération et de développement économiques; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Nota : Les données sur les dépenses sont présentées par exercice, tandis que les données sur la production d'éthanol sont présentées par année civile.

Dépenses des « affaires sociales » stables

Les dépenses des « affaires sociales » du gouvernement devraient augmenter modérément et se situer à 47,3 milliards de dollars (+1 %, +616 millions de dollars). Même si la plupart des secteurs de résultats resteront stables ou augmenteront légèrement, le résultat *Une société diversifiée favorable à la dualité linguistique et à l'inclusion sociale* devrait diminuer légèrement (-1 %, -131 millions de dollars).

La diminution est surtout attribuable à la mise en œuvre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (-34 %, 226 millions de dollars), administrée par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC).

La mise en œuvre de cette Convention a débuté en 2007. La Convention prévoit plusieurs mesures relatives aux séquelles des pensionnats indiens, dont :

- le Paiement d'expérience commune, à verser à tous les anciens élèves admissibles qui ont vécu dans des pensionnats indiens reconnus;
- le Processus d'évaluation indépendant, qui vise le règlement extrajudiciaire des allégations de sévices sexuels, de sévices physiques graves et d'autres actes fautifs subis dans les pensionnats indiens.

Depuis huit ans, environ 4,2 milliards de dollars ont été versés aux survivants du programme des pensionnats dans le cadre du Paiement d'expérience commune et du Processus d'évaluation indépendant, respectivement 79 000 et 29 000 environ, figure 3-5)¹⁰.

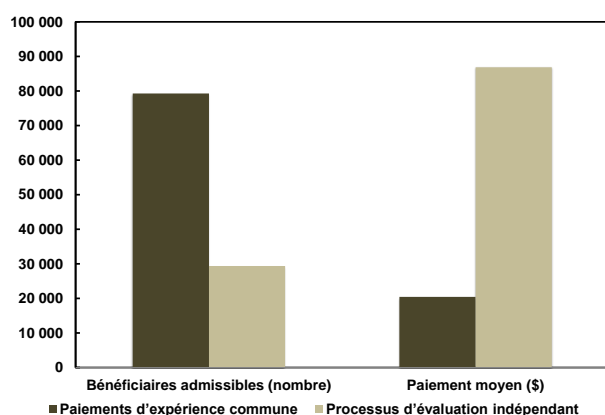
Modification de la composition des dépenses des « affaires internationales »

Les dépenses des « affaires internationales » devraient augmenter légèrement en 2015-2016 comparativement au Budget principal des dépenses de l'exercice précédent (+2 %, +162 millions de dollars). La croissance globale modérée masque des changements importants dans les trois secteurs de résultats sous-jacents. Ces changements reflètent en partie une restructuration des programmes du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, en particulier en ce qui concerne l'aide internationale¹¹.

¹⁰ [Statistiques sur la mise en œuvre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens](#), consulté en mars 2015.

¹¹ Il est important également de souligner que, depuis trois ans, une part du financement supérieure à la moyenne pour les « affaires internationales » est fournie par le processus des budgets supplémentaires (jusqu'à 10 % de l'ensemble des dépenses, comparativement à une moyenne globale de 3 %). Il est donc difficile de tirer des conclusions valables sur les montants exacts que le gouvernement budgètera (ou dépensera) pour ce résultat en se fondant sur les chiffres fournis dans le Budget principal des dépenses.

Figure 3-5: Paiements cumulatifs aux bénéficiaires admissibles de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens



Sources : Directeur parlementaire du budget, gouvernement du Canada.

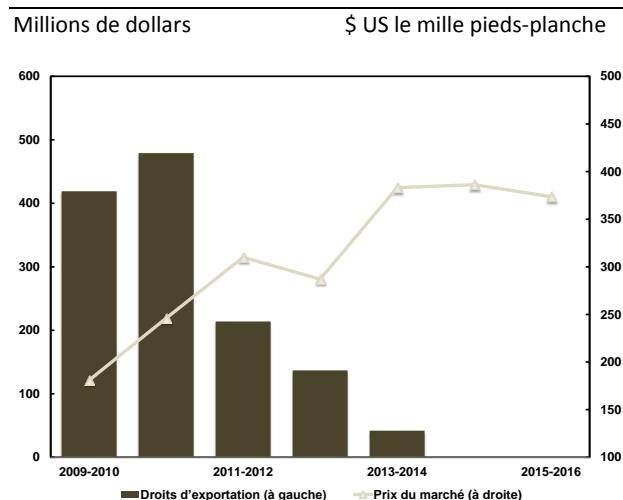
Baisse des dépenses des « affaires gouvernementales »

Les dépenses des « affaires gouvernementales » devraient diminuer de 1 % (-210 millions de dollars). La plus grande partie de ce déclin est attribuable au résultat *Un gouvernement fédéral transparent, responsable et sensible* (-12 %, -142 millions de dollars), et en particulier au Programme d'aide aux contribuables de l'Agence du revenu du Canada (ARC).

Le Programme d'aide aux contribuables est chargé de percevoir et de verser les droits sur les exportations de bois d'œuvre résineux au nom du gouvernement. L'accord conclu en 2006 exige que les provinces paient des droits d'exportation lorsque les prix du bois d'œuvre résineux descendent au-dessous de 355 \$ le mille pieds-planche. Les États-Unis ont fait valoir que ces droits sont nécessaires pour corriger l'« avantage » dont jouit le bois d'œuvre résineux canadien.

Le resserrement de l'offre de bois d'œuvre canadien, conjugué au redressement du secteur de l'habitation américain, a fait monter les prix du bois d'œuvre résineux à 386 \$ US le mille pieds-planche en 2014 (figure 3-6).

Figure 3-6: La vigueur du secteur de l'habitation américain élimine la nécessité d'imposer des droits sur le bois d'œuvre résineux



Sources : Comptes publics du Canada; Agence du revenu du Canada.
Nota : Les données sur les prix du marché sont collectées pour une année civile. Les données pour 2014-2015 correspondent aux deux premiers mois de l'année civile 2015.

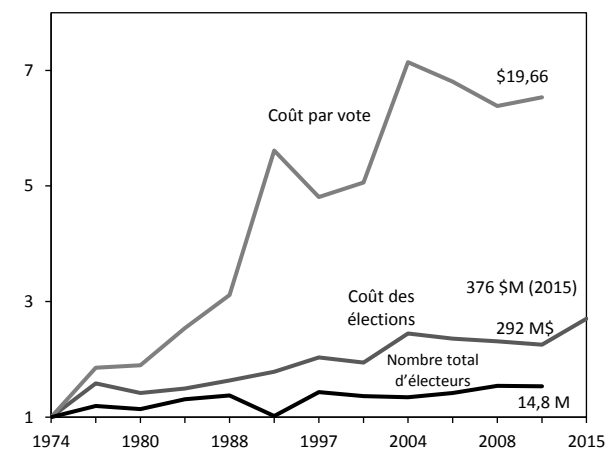
Par conséquent, le gouvernement a abaissé sa première estimation des droits sur le bois d'œuvre résineux présentée dans le Budget principal des dépenses de 2014-2015 de 203 millions de dollars à zéro. À cause de la vigueur continue du secteur de l'habitation américain, le gouvernement prévoit que les prix du marché resteront au-dessus du seuil et que les exportations canadiennes ne seront donc pas assujetties à des droits en 2015-2016.

La baisse des droits perçus sur le bois d'œuvre résineux est largement compensée par une hausse substantielle du résultat *Des institutions démocratiques fortes et indépendantes* (+42 %, 328 millions de dollars).

La plus grande partie de la hausse des dépenses est liée aux activités du Directeur général des élections en vue de préparer l'élection générale de 2015. Les dépenses du programme *Opérations électorales* sont multipliées par neuf, pour atteindre 277 millions de dollars en 2015-2016 (figure 3-7).

Figure 3-7: Le coût des élections augmente plus vite que la participation électorale

Indice de croissance = 1 en 1974



Sources : Comptes publics du Canada; Élections Canada.

Nota : Le coût des élections et le coût par vote sont en dollars nominaux.

*La version initiale du rapport mentionnait à tort que les montants étaient en dollars constants, alors qu'ils étaient en dollars nominaux. Les auteurs sont désolés de cette erreur.

Élections Canada évalue que l'élection générale de 2015 coûtera environ 376 millions de dollars. En tenant compte de l'inflation, ce montant représente une hausse de 51 % depuis 1993 (248 millions de dollars) et de 20 % (313 millions de dollars) depuis 2011¹². La hausse de cette année est attribuée à l'ajout de 30 nouvelles circonscriptions électorales et aux modifications des limites de la plupart des circonscriptions. Le coût croissant de l'administration des élections se traduit également par un coût plus élevé par vote. En tenant compte de l'inflation, le coût par vote est passé de 14,38 \$ par électeur en 1974 à 21,14 \$ par électeur en 2011¹³.

Malgré la hausse des dépenses à chaque élection, les Canadiens vont de moins en moins voter depuis 25 ans. Globalement, le taux de participation électorale a décliné depuis deux décennies, passant d'un sommet de 72 % en 1993 à un creux de 58 % en 2008, avant de remonter légèrement à 61 % en 2011.

¹² En dollars constants de 2015.

¹³ En dollars constants de 2015.

*La version initiale du rapport mentionnait à tort que le coût par vote était en dollars nominaux, soit 3,01 \$ et 19,66 \$. Les auteurs sont désolés de cette erreur.

Annexe A
Autorisations non budgétaires

Évolution des autorisations non budgétaires au cours de la dernière décennie

Les autorisations « budgétaires » ont généralement reçu la plus grande attention des parlementaires, parce qu'elles sont directement liées au calcul de l'excédent (ou du déficit) pour un exercice donné. Mais leur croissance a été plus lente que celle des autorisations relatives aux prêts, aux placements et aux avances du gouvernement (les autorisations « non budgétaires »).

Les montants non budgétaires bruts devant être autorisés ont augmenté à un taux annuel moyen de 11 % depuis 2000-2001, soit près de 7 points de pourcentage plus vite que le taux de croissance de l'ensemble de l'économie. De plus, les autorisations non budgétaires brutes à approuver par le Parlement ont dépassé récemment les autorisations budgétaires¹⁴.

La croissance récente des autorisations non budgétaires découle de deux principaux facteurs : (i) le début du Programme d'emprunt des sociétés d'État et (ii) les autorisations de prêt liées à la hausse des bénéfices non répartis des sociétés d'État fédérales (figure A-1).

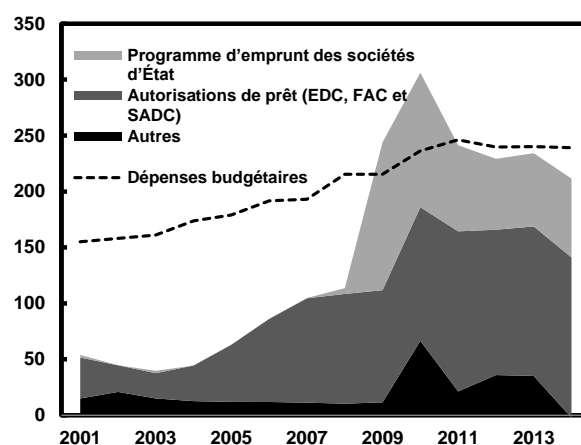
Le Programme d'emprunt des sociétés d'État (PESE) représente environ le tiers des autorisations non budgétaires en 2013-2014¹⁵.

Le PESE a été établi en 2007 pour centraliser les emprunts de trois sociétés d'État fédérales^{16, 17}. Le

Parlement doit autoriser les prêts bruts accordés par l'entremise du PESE comme des autorisations non budgétaires¹⁸. Ces autorisations n'ont aucun effet sur le déficit ou l'excédent du gouvernement parce qu'elles sont considérées comme un élément de passif et qu'un élément d'actif correspondant est inscrit dans les états financiers de la société d'État émettrice.

Figure A-1: Autorisations parlementaires cumulatives pour les prêts, les placements et les avances

Milliards de dollars



Sources : Directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Les autorisations de prêt accordées à trois sociétés d'État représentent les deux autres tiers des 211 milliards de dollars d'autorisations non budgétaires en 2013-2014¹⁹. Ces montants reflètent ceux que chaque société est autorisée (mais non tenue) à emprunter du gouvernement,

¹⁴ La croissance des autorisations non budgétaires n'est pas touchée par les hausses ponctuelles des autorisations budgétaires liées à des programmes temporaires après la récession de 2009.

¹⁵ Contrairement à la plupart des autres autorisations non budgétaires, les autorisations relatives au PESE sont pleinement utilisées. Par conséquent, le PESE représente presque toutes les autorisations non budgétaires utilisées depuis 2008-2009.

¹⁶ Financement agricole Canada (FAC), la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), et la Banque de développement du Canada (BDC).

¹⁷ Les avantages des emprunts centralisés sont doubles : les sociétés d'État financières, qui émettaient auparavant des titres de manière indépendante sur les marchés financiers, peuvent réduire les coûts d'emprunt en profitant de la cote de crédit du gouvernement fédéral et de frais d'intérêts effectifs plus bas. Deuxièmement, les marchés de

la dette profitent d'une profondeur et de liquidités accrues pour les titres à court et à long terme du gouvernement du Canada. Voir [Évaluation du Programme d'emprunt des sociétés d'État](#) de Finances Canada pour une analyse plus approfondie.

¹⁸ Les prêts bruts sont généralement supérieurs aux prêts nets. Par exemple, un titre de 1 million de dollars à 30 jours renouvelé tous les mois représentera un prêt brut d'environ 12 millions de dollars (1 million de dollars x 12 mois), mais un prêt net de seulement 1 million de dollars.

¹⁹ Exportation et développement Canada (101 milliards de dollars), Financement agricole Canada (27 milliards de dollars) et la Société d'assurance-dépôts du Canada (15 milliards de dollars).

tel qu'indiqué dans la loi habilitante respective de chaque société. Ces autorisations sont rarement utilisées dans les faits.

Les autorisations non budgétaires sont déterminées à partir des formules indiquées dans la loi habilitante de chaque société d'État. Les montants correspondent à un multiple de l'avoir de l'actionnaire pendant l'exercice précédent^{20,21,22}.

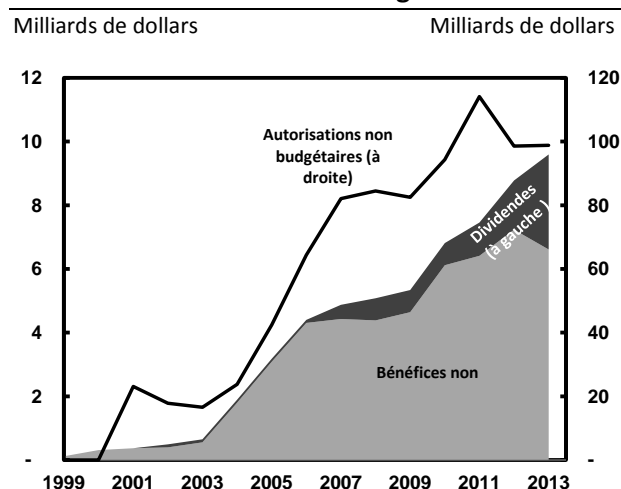
L'avoir de l'actionnaire a augmenté parce qu'EDC et FAC sont très rentables depuis 2000-2001 : le bénéfice net a augmenté à un taux annuel moyen respectif de 15 et 25 %.

Les bénéfices sont restés en grande partie dans les bilans des sociétés au lieu d'être transférés au Trésor. EDC a remis au Trésor environ 31 % de ses bénéfices nets cumulatifs, sous forme de dividendes, depuis 2000-2001 (figure A-2). FAC en a remis environ 6 % et en a gardé 94 % (figure A-3).

Les bénéfices non répartis accroissent donc les montants des autorisations non budgétaires annuelles autorisées par le Parlement, conformément à la loi.

Les autorisations non budgétaires d'Exportation et développement Canada (EDC) et de Financement agricole Canada (FAC) expliquent la plus grande partie de la croissance non liée au PESE; elles sont passées de 31 milliards de dollars en 2000-2001 à 128 milliards de dollars en 2013-2014. Autrement dit, ces autorisations ont augmenté à un taux annuel moyen de 12 % (EDC) et de 10 % (FAC) depuis 2000-2001.

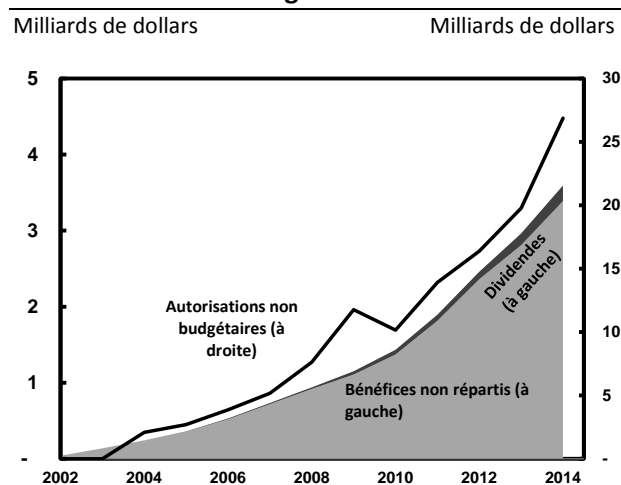
Figure A-2: Exportation et développement Canada : Autorisations non budgétaires



Sources : Directeur parlementaire du budget; rapports annuels de Financement agricole Canada.

Nota : Bénéfices répartis et dividendes présentés en chiffres cumulatifs depuis 2001-2002.

Figure A-3: Financement agricole Canada : Autorisations non budgétaires



Sources : Directeur parlementaire du budget; rapports annuels de Financement agricole Canada.

Nota : Bénéfices répartis et dividendes présentés en chiffres cumulatifs depuis 2001-2002.

²⁰ L'avoir de l'actionnaire correspond au capital plus les bénéfices non répartis.

²¹ [Loi sur le développement des exportations, article 14.](#)

²² [Loi sur Financement agricole Canada, article 12.](#)

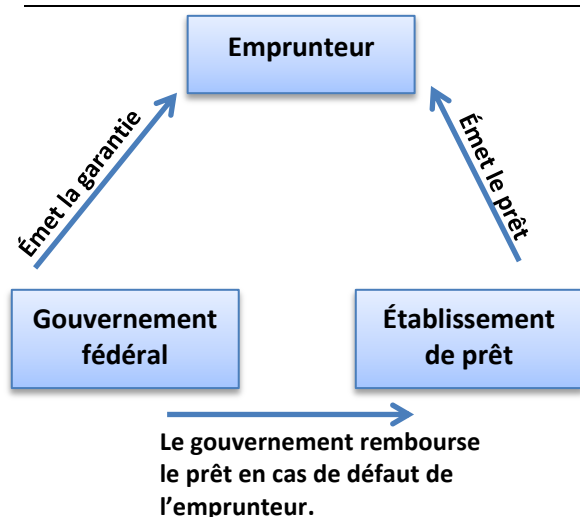
Annexe B
Les garanties de prêts fédérales

Produit par: Negash Haile

Ce que sont les garanties de prêts?

Tel qu'autorisé par le Parlement, le gouvernement du Canada peut garantir le remboursement de prêts privés accordés à des particuliers, des entreprises et des sociétés d'État. Comme l'a indiqué le Fonds monétaire international (FMI), les garanties de prêts fédérales offrent des avantages distincts à chaque participant à la transaction (figure B-1).

Figure B-1: Processus des garanties de prêts fédérales



Source : Directeur du budget du parlement

Les **emprunteurs** obtiennent des modalités préférentielles, généralement des taux d'intérêt plus bas et des périodes de remboursement plus longues, ce qui réduit leurs coûts d'emprunt. Les garanties facilitent les prêts aux emprunteurs qui n'ont pas d'antécédents d'emprunt ou de nantissements, ce qui, autrement, exposerait les prêteurs à des risques plus grands.

Les **emprunteurs** obtiennent des modalités préférentielles, généralement des taux d'intérêt plus bas et des périodes de remboursement plus longues, ce qui réduit leurs coûts d'emprunt. Les garanties facilitent les prêts aux emprunteurs qui n'ont pas d'antécédents d'emprunt ou de nantissements, ce qui, autrement, exposerait les prêteurs à des risques plus grands.

Les **prêteurs** préfèrent les garanties pour deux principales raisons : le remboursement est assuré, vu la garantie souveraine du gouvernement

fédéral; et les banques peuvent élargir leur clientèle et accorder des prêts à des emprunteurs qui, dans des conditions normales, ne seraient pas considérés solvables. Ces garanties sont donc attrayantes, parce qu'elles réduisent le risque pour l'établissement de prêt. En garantissant le remboursement, les garanties du gouvernement réduisent les réserves obligatoires des banques²³.

Du point de vue du **gouvernement**, comme les garanties n'exigent pas de dépenses immédiates, elles ne sont pas assujetties aux mêmes examens législatifs que d'autres activités budgétaires. De plus, elles peuvent aussi faciliter le développement régional et l'appui économique à des industries particulières qui ont difficilement accès au crédit. Comme outil de politique, les garanties permettent au gouvernement de faciliter le financement de programmes de développement commercial au Canada et au niveau international²⁴.

Vu que les garanties peuvent se matérialiser ou non, une perte éventuelle pondérée en fonction des risques est comptabilisée dans le bilan du gouvernement en tant que responsabilité éventuelle²⁵. En cas de défaut d'un emprunteur, le montant qui reste à payer s'ajoute au passif du gouvernement et les ressources des contribuables servent à couvrir la dette²⁶.

Le FMI a conclu que, puisqu'elles sont un instrument de financement non traditionnel, les garanties font moins approfondi que les mesures classiques de soutien budgétaire, comme les prêts directs ou les subventions à caractère fiscal.²⁷ Étant

²³ Normes de fonds propres, http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/docs/car_chpt6.pdf, consulté en février 2015.

²⁴ Pour plus de renseignements sur les directives du gouvernement sur les prêts, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=17062§ion=text>, consulté en décembre 2014.

²⁵ Une responsabilité éventuelle explicite est une obligation légale qu'il faut respecter, tandis qu'une responsabilité éventuelle implicite est une obligation qui ne se fonde pas sur la loi mais plutôt sur des lignes directrices morales et/ou la pression publique.

²⁶ La Loi sur la gestion des finances publiques autorise le ministre des Finances à garantir les prêts jugés nécessaires pour maintenir la stabilité du système financier, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf>, art. 60.2, consulté en février 2015.

²⁷ Government Guarantees and Fiscal Risk <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105c.pdf> consulté en mars 2015.

donné que les garanties contournent l'examen budgétaire classique pour fournir un appui « furtif » aux bénéficiaires, on s'inquiète aussi des « *déficits cachés* » susceptibles de nuire aux perspectives financières d'un pays²⁸.

Quelle est l'ampleur des garanties fédérales?

Les Comptes publics du Canada indiquent quatre types de garanties (tableau B-2).

Tableau B-2: Garanties de prêts fédérales en 2013-2014

Milliards de dollars	
Sociétés d'État	246,7
Programmes d'assurance gérés par le gouvernement	155,9
Prêts garantis	4,5
Garanties explicites	0,3
Total	407,4

Source : Comptes publics du Canada

Les emprunts des sociétés d'État mandataires et non mandataires sont garantis par le gouvernement. Les emprunts des sociétés d'État constituent la majorité des garanties du gouvernement (246,3 milliards de dollars, tableau B-3).

La *Loi sur la gestion des finances publiques* autorise les sociétés d'État mandataires à contracter des emprunts auprès de prêteurs privés au nom du gouvernement. En cas de défaut d'une société d'État, les montants empruntés et les paiements d'intérêts connexes deviennent des obligations du gouvernement et doivent être payés à même le Trésor²⁹.

Les sociétés d'État non mandataires peuvent demander des prêts garantis, moyennant une autorisation parlementaire explicite. Les sociétés d'État mandataires peuvent emprunter des montants plus élevés sur les marchés de la dette à de meilleures conditions que les sociétés d'État non mandataires, en raison de la garantie inconditionnelle du gouvernement³⁰.

Des garanties sont fournies à quelques programmes d'assurance administrés par le gouvernement, par l'entremise des **Programmes d'assurance gérés par le gouvernement** (155,9 milliards de dollars). Financés par les primes, ces programmes visent à s'autofinancer. Mais s'ils venaient à manquer de capital, le gouvernement est tenu de couvrir le coût des indemnités actuelles et futures.

Une petite partie du portefeuille de garanties de prêts du gouvernement est composée de prêts garantis consentis à des particuliers et des entreprises du secteur privé par l'entremise des programmes de prêts garantis du gouvernement. Un grand nombre de ces prêts ont une portée nationale et une incidence directe sur l'économie canadienne. Le Programme de paiement anticipé, par exemple, fournit aux agriculteurs canadiens des avances sur la valeur de leurs produits agricoles³¹.

²⁸ Contingent Liabilities: Issues and Practice, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08245.pdf>, consulté en décembre 2014.

²⁹ Loi sur la gestion des finances publiques, art. 54 <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf>, consulté en décembre 2014.

³⁰ Les sociétés d'État mandataires sont des entités qui jouissent des mêmes immunités, privilèges et prérogatives que l'État en vertu de la Constitution, et peuvent lier l'État par leurs activités. De plus, l'actif et le passif appartiennent au gouvernement. Un exemple est la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Les sociétés d'État non mandataires ne relèvent pas de la responsabilité du gouvernement, à moins qu'elles obéissent à des directives précises de l'État. Un exemple est la Commission canadienne du blé, <http://www.tbs-sct.gc.ca/gov-gouv/agent-mandataire/agent-mandataire-fra.asp>.

³¹ Programme de paiement anticipé, <http://www.agr.gc.ca/fra/?id=1290176119212>, décembre 2014.

Tableau B-3: Emprunts des sociétés d'État mandataires et non mandataires

Milliards de dollars

Année	Emprunts des sociétés d'État	Garanties totales
2003	53	56
2004	49	54
2005	49	53
2006	124	129
2007	145	151
2008	175	181
2009	203	210
2010	213	221
2011	230	236
2012	245	250
2013	246	392
2014	247	407

Source : Comptes publics du Canada

Enfin, le gouvernement fournit des **garanties explicites** au moyen de quelques petits programmes (0,3 milliard de dollars). Certaines garanties prennent la forme de lettres de crédit qui obligent le gouvernement à rembourser les prêts impayés. Dans d'autres cas, des garanties de prix sont offertes aux négociants agricoles afin de compenser des baisses de prix³².

Tendances de la dernière décennie

Au cours de la dernière décennie, l'utilisation des garanties de prêts par le gouvernement a plus que quadruplé et a atteint 407 milliards de dollars. De 2003 à 2010, les garanties ont presque quadruplé, passant de 56 à 210 milliards de dollars (figure B-4). La tendance à la hausse s'est poursuivie en 2014, quand le niveau des garanties a atteint un peu plus de 400 milliards de dollars, soit une hausse de 600 % par rapport à 2003. Les garanties ont augmenté en moyenne de 27 % par

année, les pics de croissance occasionnels étant suivis de hausses plus faibles mais constantes³³.

Les années 2006 et 2013 sont particulièrement remarquables, puisque les garanties ont alors augmenté respectivement de 143 et 57 %. La hausse en 2006 s'explique surtout par la comptabilisation des garanties en vertu de la *Fiducie du Canada pour l'habitation* (FCH) dans les Comptes publics. Avant 2006, les garanties de la FCH n'étaient pas comptabilisées dans les Comptes publics du gouvernement du Canada. La hausse en 2013 est surtout attribuable à *Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle* (LPAHR). En 2013, à elle seule, la protection de l'assurance hypothécaire a représenté 142 milliards de dollars sur un total de 143 milliards de dollars pour tous les programmes d'assurance gérés par le gouvernement.

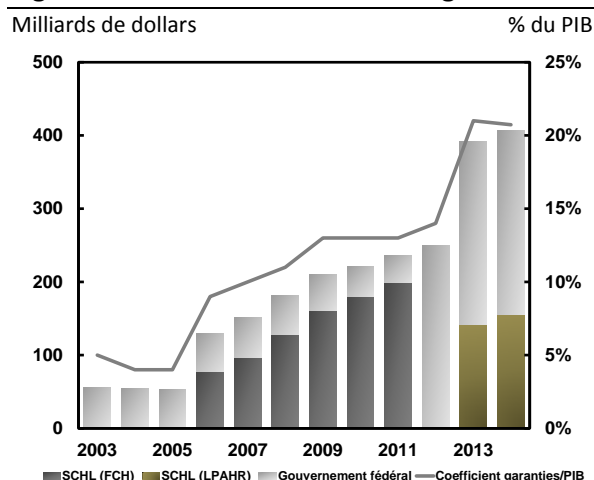
Même en tenant compte des modifications comptables survenues en 2006 et en 2013, la croissance moyenne reste importante, à 13 % par année.

La croissance en dollars nominaux exprimée par rapport au PIB fait ressortir davantage le poids financier des garanties. Le risque que représente l'ensemble des garanties en pourcentage du PIB nominal a dépassé de 10 % de 2007 à 2013, sans interruption. Le risque assumé par le gouvernement a atteint un sommet de plus de 21 % du PIB en 2013.

Des comparaisons avec le PIB nominal, un grand indicateur économique, durant la même période font ressortir la progression importante du risque assumé par le gouvernement fédéral à l'égard des garanties.

³² Programme de mise en commun des prix, <http://www.agr.gc.ca/fra/?id=1289934791790>.

³³ Une comparaison détaillée des montants des garanties en 2003 et en 2014 est présentée dans la figure 1-B de l'annexe B.

Figure B-4: Hausse des niveaux des garanties

Source : Comptes publics du Canada; Directeur du budget du parlement

Au cours de la dernière décennie, les garanties ont augmenté beaucoup plus vite que le PIB. Alors que le PIB nominal a progressé de 4,3 %, les garanties ont augmenté de 24,5 % (tableau B-5). Le risque s'est accru même lorsque l'économie battait de l'aile. En 2009, le PIB nominal canadien s'est contracté de 5 % alors que le risque net a augmenté de 16 %.

La croissance du risque a dépassé celle des dépenses de programmes. Historiquement, les dépenses de programmes totales du gouvernement augmentent d'une année à l'autre pour tenir compte de la hausse des coûts des programmes, des transferts budgétaires aux provinces et d'autres priorités. Les dépenses directes de programmes (DPP), corrigées de cette stimulation, ont augmenté en moyenne de 5 % au cours de la dernière décennie. Durant certaines périodes, de 2011 à 2013 par exemple, la croissance des dépenses de programmes a été soit négative (2011) soit négligeable (2013). La croissance du risque a cependant dépassé celle des dépenses de programmes, de 20 % en moyenne.

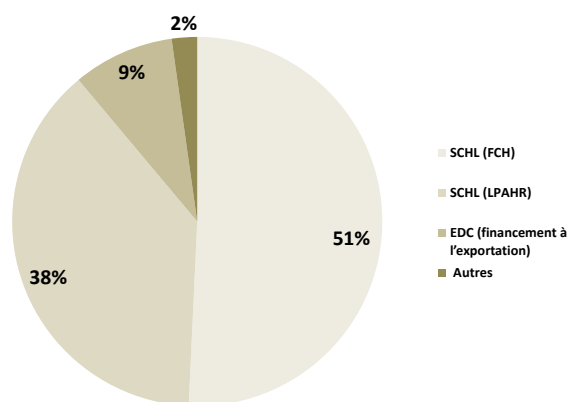
Tableau B-5: La croissance des garanties dépasse celle des principaux indicateurs

%	2011	2012	2013	Moyenne décennale
Garanties	6,8	5,9	56,8	24,5
PIB	5,8	3,4	3,4	4,3
DDP	-2,0	0,4	0,9	5,5

Sources : Comptes publics du Canada; Haver Analytics; Tableau de référence financier; Banque mondiale

Principaux facteurs de la croissance

Au cours de la dernière décennie, la croissance des garanties a été mue par deux sociétés d'État : la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Exportation et développement Canada (figure B-6).

Figure B-6: Trois programmes représentent presque toutes les garanties

Source : Comptes publics du Canada

Les garanties totales à la SCHL sont passées de 11 milliards de dollars en 2003 à 206 milliards de dollars en 2014³⁴. La consolidation de la FCH dans

³⁴ En 2013, le volume des garanties fournies à la SCHL était signalé dans une évaluation du Canada faite par le FMI. Le rapport indiquait que, même si le marché du logement du Canada était sain, en cas de ralentissement économique, la SCHL exposerait le gouvernement à des risques du système financier,

les Comptes publics a été la principale cause de cette forte hausse ponctuelle. De 2006 à 2011, lorsque la FCH était comptabilisée séparément, ses garanties sont passées de 77,8 à 199,0 milliards de dollars (tableau B-7).

Figure B-7: Hausse des garanties de la SCHL après la fusion avec la FCH

Milliards de dollars					
	2003	2006	2011	2012*	2014
FCH	S.O.	77,8	199,0	S.O.	S.O.
SCHL	11,1	8,9	3,0	215,5	206,0

Source : Comptes publics du Canada

Nota : Les chiffres annuels pour la FCH et la SCHL ont été regroupés et comptabilisés ensemble dans les Comptes publics du Canada. Depuis 2012, la FCH n'est plus comptabilisée séparément.

L'adoption de la *Loi sur la protection de l'assurance hypothécaire résidentielle* (LPAHR) a fait monter l'ensemble des garanties de plus de 142 milliards de dollars en 2013. Cette loi remplaçait une entente antérieure entre le gouvernement fédéral et les assureurs hypothécaires privés Genworth Financial Mortgage et Canada Guaranty Mortgage Insurance Company. La LPAHR a relevé les plafonds des prêts hypothécaires privés assurés et éliminé un fonds de réserve financé par des primes³⁵.

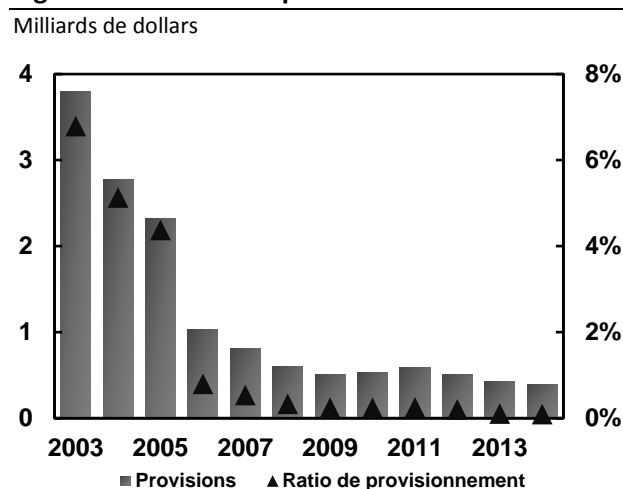
Les garanties d'Exportation et développement Canada (EDC) sont passées de 20 milliards de dollars en 2003 à 36 milliards de dollars en 2014, soit une hausse de 80 %. Organisme chargé de faciliter le crédit, EDC vise principalement à relier les fabricants canadiens à des clients étrangers. En sa qualité de société d'État, EDC profite de ses faibles taux d'emprunt pour offrir des services de

financement, de gestion des risques et d'assurance aux exportateurs et à leurs clients étrangers³⁶.

Baisse des provisions pour pertes sur les garanties

À mesure que le risque lié aux garanties a augmenté au cours des dix dernières années, le gouvernement a réduit constamment ses provisions (figure B-8). Les provisions reflètent la probabilité que l'ensemble des garanties se matérialisent et agissent donc comme un fonds de réserve.

Figure B-8: Déclin des provisions fédérales



Sources : Comptes publics; Haver Analytics

Au moins une fois par exercice, le gouvernement évalue l'encours des garanties et rajuste ses provisions en conséquence. À leur sommet, les provisions représentaient près de 7,0 % du risque net en 2003. Après des déclin ininterrompus, les provisions existantes en représentaient environ 0,1 % en 2014.

En réduisant les provisions de 3,4 milliards de dollars au cours de la dernière décennie, le gouvernement a diminué son passif et amélioré sa situation financière globale tout en accroissant de 350 milliards de dollars le risque qu'il a assumé à l'égard d'éventuels défauts de paiement. Comme les Comptes publics du Canada ne fournissent pas de note explicative sur les niveaux des provisions, il

<http://www.imf.org/external/french/np/ms/2013/112613f.htm>, consulté en décembre 2014.

Le gouvernement a pris des mesures pour réduire son rôle sur le marché du logement, à défaut de la privatisation de la SCHL, en éliminant la couverture dans certains domaines et en versant au Receveur général des droits sur les primes souscrites. Voir le budget de 2014.

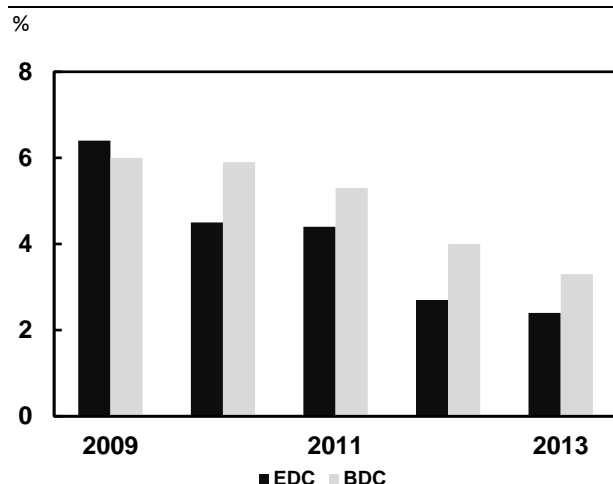
³⁵ Voir <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-25.7/page-1.html>, consulté en décembre 2014.

³⁶ Voir le Rapport annuel d'EDC (2013), <http://www19.edc.ca/publications/2014/2013ar/fr/1.shtml>, consulté en décembre 2014.

est impossible de savoir si le niveau du risque financier a diminué proportionnellement aux provisions³⁷.

Une explication possible de la baisse des provisions pourrait se trouver dans des sociétés d'État comme la BDC et EDC, qui affichent des tendances similaires à la baisse des provisions (figure B-9). Tel qu'indiqué dans les rapports annuels de ces sociétés d'État, des mises à jour périodiques des méthodes d'évaluation des risques à EDC depuis 2011 et l'amélioration de la situation financière des clients de la BDC ont entraîné une diminution du capital mis de côté pour se protéger contre les pertes.

Figure B-9: Déclin des provisions de la BDC et d'EDC



Sources : Banque de développement du Canada; Exportation et développement Canada.

Comment le Canada se compare-t-il à d'autres gouvernements ou pays?

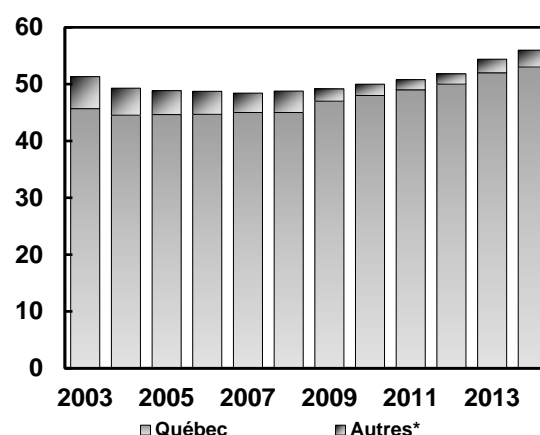
Les quatre principaux gouvernements provinciaux (Alberta, Colombie-Britannique, Ontario et Québec) ont déclaré des garanties de prêts d'une valeur totale de 13 milliards de dollars en 2013-2014. Le Québec représente 94 % de toutes les garanties provinciales. Cette province utilise habituellement ses garanties pour les emprunts

d'Hydro-Québec, la société publique d'électricité du gouvernement du Québec.

Le niveau global des garanties provinciales est resté relativement stable au cours de la dernière décennie, contrairement à la tendance à la hausse pour le gouvernement fédéral (figure B-10).

Figure B-10: Garanties du Québec supérieures à celles des autres provinces

Milliards de dollars



Sources : Comptes publics de l'Ontario; Comptes publics du gouvernement du Québec; Conseil du Trésor et Finances Alberta; Comptes publics de la Colombie-Britannique.

* « Autres » désigne l'ensemble des garanties de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario.

Globalement, l'ajout des données provenant des quatre principaux gouvernements provinciaux ne modifie pas vraiment les tendances générales des garanties de prêts fédérales.

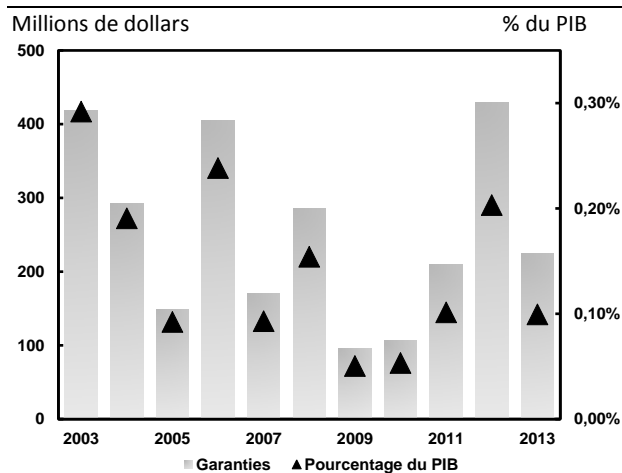
Autres pays

Comparer l'utilisation des garanties au Canada à celles d'autres membres du Commonwealth est utile pour pouvoir déterminer ce qui constitue une pratique « commune ».

Au cours de la dernière décennie, l'utilisation des garanties en Nouvelle-Zélande a varié entre 100 et 400 millions de dollars néo-zélandais (figure B-11). Les modestes hausses en 2006, 2008 et 2011 ont été presque toutes suivies d'un déclin l'année suivante. Globalement, la propension à utiliser des garanties de prêts est nettement plus faible par rapport à l'ensemble de l'économie, puisque le sommet n'a été que de 0,3 % du PIB en 2012.

³⁷ Une meilleure capitalisation des bénéficiaires des garanties de prêts pourrait expliquer, en partie, le déclin des provisions. Mais un examen de l'effet de levier de la SCHL au cours de la dernière décennie révèle que la capitalisation est restée relativement inchangée.

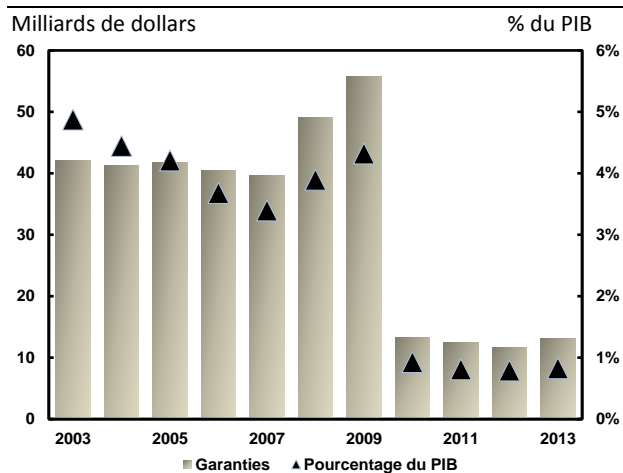
Figure B-11: Utilisation cyclique des garanties en Nouvelle-Zélande



Sources : Trésor de la Nouvelle-Zélande; OCDE
Nota : Les montants sont exprimés en monnaie locale

Dans le cas de l'Australie, les garanties ont atteint un sommet de 56 milliards de dollars australiens (2009) au cours de la dernière décennie, avant de descendre à 13 milliards de dollars (figure B-12)³⁸. Comme en Nouvelle-Zélande, les garanties de prêts du gouvernement australien ont atteint un sommet d'environ 4,9 % du PIB en 2003, avant de descendre par la suite à 0,82 % du PIB.

Figure B-12: L'utilisation des garanties diminue en Australie



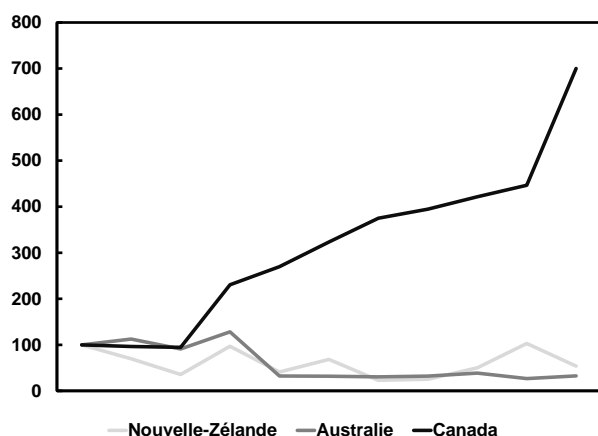
Sources : Ministère des Finances de l'Australie; OCDE; Trésor du Queensland; Trésor de la Nouvelle-Galles-du-Sud.
Nota : Les montants sont exprimés en monnaie locale.

En plus de la taille beaucoup plus grande des garanties de prêts canadiennes par rapport à l'ensemble de l'économie, la croissance des garanties canadiennes en longue période contraste fortement avec les fluctuations prononcées en Australie et en Nouvelle-Zélande (figure B-13).

³⁸ Nota : Les garanties australiennes comprennent les garanties nationales et celles des États.

Figure B-13: Utilisation des garanties au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande

Index

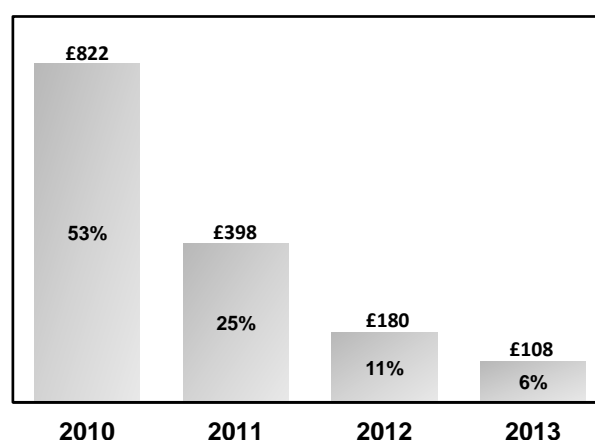


Sources : Ministère des Finances de l'Australie; Trésor de la Nouvelle-Zélande; Comptes publics du Canada.

Le Royaume-Uni a réduit le risque assumé à l'égard des garanties depuis la crise financière mondiale, lorsque les niveaux ont atteint plus de 822 milliards de livres, soit plus de la moitié du PIB national (figure B-14). La plus grande partie du déclin est attribuable à l'élimination de programmes d'intervention mis en place durant la récente crise financière et plus particulièrement le dispositif de garantie du crédit. La réduction des garanties financières du gouvernement britannique a résulté en un ratio des garanties au PIB de 6 % en 2013, en forte baisse par rapport à un ratio de 47 % en 2010³⁹.

Figure B-14: Déclin du risque assumé par le gouvernement britannique en pourcentage du PIB

Milliers de livres



Sources : Trésor britannique; Bloomberg; ONS.

Alignement des méthodes comptables du Canada sur les normes internationales

Il ressort clairement d'une comparaison internationale que le gouvernement du Canada utilise les garanties de prêts de manière différente et plus largement que d'autres pays. Les facteurs fondamentaux à l'origine de ces différences sont difficiles à définir avec précision.

Pour la comptabilisation des garanties, les normes comptables du secteur public exigent que le gouvernement indique les plafonds autorisés, le principal impayé, les provisions pour pertes et les modalités générales⁴⁰. Ces lignes directrices sont généralement respectées par d'autres membres de l'OCDE et complètent les Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) (figure B-15). Aucune de ces normes n'exige de fournir des renseignements supplémentaires sur la nature et le risque des garanties.

Le FMI et l'OCDE fournissent un cadre général pour présenter les garanties dans les documents budgétaires, les rapports sur le risque financier et

³⁹ Les états financiers consolidés du secteur public britannique devaient fournir un aperçu plus complet des finances de la nation en 2010.

⁴⁰ La Loi sur la gestion des finances publiques, les Normes comptables du secteur public canadien et les Normes internationales d'information financière exigent que les garanties soient imputées aux dépenses dans les états financiers, lorsqu'il est probable que le gouvernement effectuera un paiement et que le montant de ce paiement peut être estimé de manière réaliste. Autrement, les garanties font l'objet de notes ou d'annexes aux états financiers.

les états financiers, en plus de l'information qu'exigent les normes comptables en vigueur. Dans *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, cet organisme recommande que les États membres publient de l'information rétrospective sur les probabilités de défaut des bénéficiaires de garanties. La Suède et l'Afrique du Sud appliquent cette pratique. Les pratiques de divulgation du Chili prévoient même que l'État fournisse des données sur les garanties qui se matérialisent en pourcentage du portefeuille de prêts moyen.

Le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI* suggère de présenter de l'information primaire sur les garanties⁴¹. Le Canada applique un grand nombre de ces lignes directrices, notamment la publication de renseignements sur le montant brut des garanties, la valeur des provisions et les bénéficiaires. Mais pour se conformer pleinement, il faut aussi publier de l'information sur les estimations de l'incidence financière, les demandes d'indemnisation aux débiteurs défaillants (ou les dispenses d'indemnisation), et les commissions de garantie reçues (ou les dispenses de commissions).

Tant le FMI que l'OCDE recommandent fortement de déclarer les garanties extérieures, ce que ne fait pas le gouvernement du Canada. Même lorsque les risques sont faibles, la transparence supplémentaire aide à faire en sorte que les programmes de garanties sont efficaces par rapport aux coûts et que les subventions d'État implicites sont identifiées. Le Chili, le Royaume-Uni et l'Australie publient de l'information sur les garanties extérieures dans leurs états financiers ou les évaluations de risque indépendantes⁴².

À l'heure actuelle, les entités qui demandent une garantie sont évaluées en fonction de critères qui vont de la situation financière de l'emprunteur jusqu'à la conjoncture économique régionale et locale. Le FMI recommande de pondérer et de quantifier ces facteurs. Il faut alors que les bénéficiaires atteignent ou dépassent un certain seuil pour être admissibles. Le FMI indique que la présentation de ces résultats dans les états financiers permet de mieux comprendre pourquoi les provisions diminuent en pourcentage de l'ensemble des garanties⁴³.

Dans la mesure où les méthodes de présentation de l'information s'alignent sur les « bonnes pratiques » internationales recommandées par le FMI, d'autres pays (par exemple, la Suède et l'Afrique du Sud) ont consolidé graduellement leurs garanties dans un portefeuille de garanties indépendant. Un document distinct déposé à leur Parlement présente une évaluation détaillée des garanties, des bénéficiaires et de l'incidence financière éventuelle. Ce document fournit aux parlementaires un autre outil pour comprendre la situation financière de leur pays et peut inciter le Parlement à demander à mieux comprendre les garanties⁴⁴.

⁴¹ Le FMI croit qu'il peut ne pas être opportun que les gouvernements publient de l'information sur le passif implicite en cas de danger moral. Les acteurs du secteur privé pourraient considérer la publication de tels renseignements comme un engagement d'aide financière future du gouvernement.

La loi sur les finances publiques de la Nouvelle-Zélande interdit de publier de l'information susceptible de nuire à la sécurité économique et aux intérêts légaux du pays. Mais ces exceptions s'appliquent davantage aux risques liés aux politiques qu'au passif éventuel. De plus, par le passé, les institutions financières solides ont empêché l'abus des exceptions. Voir Cebotari.

⁴² Voir FMI, *Fiscal Risks: Source, Disclosure and Management*.

⁴³ Un processus semblable est employé en Afrique du Sud. Ce pays publie des renseignements sur un système d'évaluation des risques qui classe les bénéficiaires éventuels de garanties sur une échelle de 1 à 10, en fonction de critères *qualitatifs* (gestion de l'entreprise) et de critères *quantitatifs* (coefficient d'endettement).

⁴⁴ La France, le Japon et la Suède exigent que le Parlement approuve les autorisations de garanties séparément des autres dépenses.

Figure B-15: Techniques de comptabilisation chez des membres de l'OCDE

	Canada	Australie	Royaume-Uni	Afrique du Sud ⁴⁵	Chili ⁴⁶	Suède ⁴⁷
Bénéficiaires	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Plafond autorisé	✓			✓		✓
Montant de la garantie	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Garantie extérieure		✓	✓		✓	
Probabilité de défaut				✓	✓	✓
Provisions pour pertes	✓			✓	✓	✓
Modalités générales	✓	✓	✓		✓	✓
Fonds de prévoyance					✓	✓
Portefeuille de garanties consolidé				✓	✓	✓
Mesures d'atténuation des risques		✓			✓	

Sources : Normes comptables du secteur public; ministère des Finances de l'Australie; Trésor britannique; Trésor de l'Afrique du Sud; Direction du budget du Chili; Union européenne; FMI

⁴⁵ Debt Management Report, <http://www.treasury.gov.za/publications/other/Debt%20Report%202012-13.pdf>.

⁴⁶ Informe de Pasivos Contingentes, http://www.dipres.gob.cl/572/articles-112950_doc_pdf.pdf.

⁴⁷ Programme de convergence, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/cp2013_sweden_en.pdf.

Figure B-16: Les garanties du Québec éclipsent celles des autres provinces

Millions de dollars

Année	Alberta	Colombie-Britannique	Ontario	Québec
2003	234	189	5 200	45 700
2004	190	167	4 400	44 500
2005	153	142	3 900	44 700
2006	129	129	3 800	44 700
2007	103	420	2 900	10 500
2008	97	417	2 400	10 200
2009	84	410	912	10 700
2010	77	405	826	10 600
2011	61	405	773	10 600
2012	53	398	882	10 200
2013	50	398	1 500	10 400
2014	58	398	2 000	11 000

Sources : Conseil du Trésor et Finances Alberta; Comptes publics de la Colombie-Britannique; Comptes publics de l'Ontario; Comptes publics du gouvernement du Québec.

Figure B-17: Evolution des garanties de prêts fédérales : 2003 et 2014

Garanties du gouvernement (millions de dollars)	2014	2003	Valeur de la variation	Facteur de variation
Mandataires	245 223	46 341	198 882	4,29
Banque de développement du Canada	506,9	6 263,0	-5 756	-0,92
Société canadienne d'hypothèques et de logement	206 578,5	11 091,2	195 487	17,63
Société canadienne des postes	1 051,3	113,7	938	8,25
Exportation et développement Canada	36 392,5	20 374,9	16 018	0,79
Financement agricole Canada	614,9	8 082,1	-7 467	-0,92
Commission canadienne du blé		378,0	-378	-1,00
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	29,6	14,0	16	1,12
Monnaie royale canadienne	49,6	24,4	25	1,03
Non mandataires	1 581	7 118	-5 538	-0,78
Administration de pilotage de l'Atlantique	4,9		5	1,00
Administration du pont Blue Water	93,6	109,1	-15	-0,14
Société immobilière du Canada Limitée	49,0		49	1,00
Commission canadienne du blé	1 114,2	6 815,4	-5 701	-0,84
Administration de pilotage des Laurentides		2,6	-3	-1,00
Administration portuaire de Halifax	49,1	6,4	43	6,68
Administration portuaire de Prince Rupert	9,4		9	1,00
Administration portuaire de Québec	2,4	29,7	-27	-0,92
Administration de pilotage du Pacifique		1,0	-1	-1,00
Ridley Terminals Inc	37,2	62,9	-26	-0,41
Administration portuaire de Toronto	17,4		17	1,00
Administration portuaire de Vancouver-Fraser	103,4		103	1,00
Autres administrations portuaires du Canada	99,9	91,1	9	0,10
Prêts garantis	4 523	3 099	1 424	0,46
Agriculture and Agri-Food				
Programme de paiement anticipé - Loi sur les programmes de commercialisation agricole	1 445,0	223,9	1 221	5,45
Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et Loi canadienne sur les prêts agricoles	105,0	264,2	-159	-0,60
Emploi et Développement social				
Loi fédérale sur les prêts aux étudiants	11,0	681,4	-670	-0,98
Affaires autochtones et Développement du Nord				
Développement économique des Autochtones		9,9	-10	-1,00
Programme de prêts garantis pour le développement économique des Indiens	1,0	1,4	-0,4	-0,29
Programme de garantie de logement dans les réserves	1 811,0	849,6	961	1,13
Industrie				
Facilité de crédit pour les avions régionaux	117,0		117	1,00
Loi sur le financement des petites entreprises du Canada	720,0	800,2	-80	-0,10
Obligations de Havilland Aircraft of Canada, achats de DHC7 et 8		264,2	-264	-1,00
Ressources naturelles				
Projets hydroélectriques du Bas-Churchill	313,0		313	1,00
Agence de promotion économique du Canada atlantique				
Programme Entreprise Atlantique		4,2	-4	-1,00
Programmes d'assurance gérés par le gouvernement	155 887	2 533	153 354	60,55
Affaires étrangères, Commerce international et Développement				
Exportation et développement Canada	195,0	1 948,8	-1 754	-0,90
Finance				
Protection de l'assurance hypothécaire	155 185,0		155 185	1,00
Commission canadienne de sûreté nucléaire				
Compte de réassurance de la responsabilité nucléaire	507,0	583,9	-77	-0,13
Autres garanties de prêts explicites	292	950	-658	-0,69
Agriculture et Agroalimentaire				
Programme national de production d'éthanol de masse	25,0		25	1,00
Programme de mise en commun des prix - Loi sur les marchés agricoles	18,0		18	1,00
Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies		142,0	-142	-1,00
Loi des marchés agricoles		19,5	-20	-1,00
Finance				
Commission canadienne du blé	182,0		182	1,00
Assureurs hypothécaires privés				
Mortgage Insurance Company of Canada et GE Capital Mortgage Insurance		473,7	-474	-1,00
Prêts				
Lois sur l'exploitation du champ Hibernia		129,5	-129	-1,00
NewGrade Energy Inc.		52,0	-52	-1,00
Bank of America - Algoma Steel Inc				1,00
First Union Commercial Coporation - Achat d'avions d'Air Canada		59,6	-60	-1,00
Gouvernement de la Bulgarie		11,0	-11	-1,00
Lettres de crédit de Via Rail	29,0			
Énergie atomique du Canada : Garanties de bonne fin et dommages-intérêts liquidés	38,0			
Ridley Terminals Inc.		62,9	-63	-1,00
Garanties brutes (milliards de dollars)	407	60	347	5,79
Provisions (milliards de dollars)	386	3 802	-3 416	0,90
Risque net (milliards de dollars)	406	56	350	6,25

Source : Comptes publique du Canada

Bibliographie

Cebotari, A. (2008). Contingent Liabilities: Issues and Practice. IMF, 08(245), 1-62.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08245.pdf>

IMF. (2009). Fiscal Risks: Source, Disclosure and Management. 3-62.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf>

Kopits, G., & Craig, J. (1998, January 1). IMF:

Transparency in Government Operations. 1-

50.<http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>

OECD. (2005, August 5). Advances in Risk Management of Government Debt. 281-281.

http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/advances-in-risk-management-of-government-debt_9789264104433-en