

18 novembre 2022



Budget supplémentaire des dépenses (B) 2022-2023



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

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

Ce rapport présente une analyse détaillée du deuxième budget supplémentaire des dépenses du gouvernement pour l'exercice 2022-2023, qui prévoit de nouvelles dépenses d'un montant de 25,8 milliards de dollars. De cette somme, des crédits de 20,8 milliards de dollars doivent être approuvés par le Parlement.

Analyste principale :
Kaitlyn Vanderwees, analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :
Jason Jacques, directeur général

Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

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

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

RP-2223-019-S_f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2022

Table des matières

Ce que les parlementaires doivent savoir	1
1. Pourquoi le gouvernement veut 21 milliards de dollars supplémentaires	1
1.1. Vue d'ensemble – Total des autorisations	2
1.2. Mesures du budget fédéral de 2022	5
2. Destination des fonds publics	6
2.1. Réconciliation avec les peuples autochtones	6
2.2. Stratégie en matière d'immigration	8
2.3. Financement lié à la COVID-19	8
2.4. Coût des salaires des fonctionnaires	10
Notes	11

Ce que les parlementaires doivent savoir

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023* contient les renseignements à l'appui du quatrième projet de loi de crédits du gouvernement pour l'exercice en cours. Il prévoit des autorisations budgétaires additionnelles d'un montant de 25,8 milliards de dollars. Les autorisations votées, que le Parlement doit approuver, totalisent 20,8 milliards de dollars. Les autorisations législatives constituent des dépenses gouvernementales que le Parlement a déjà approuvées; elle s'élève à 5,0 milliards de dollars.

Si l'on tient compte de ce budget supplémentaire des dépenses, le total des autorisations budgétaires proposées depuis le début de l'exercice s'établit à 433,0 milliards de dollars, chiffre qui représente une augmentation de 19,2 milliards de dollars (4,6 %) par rapport à l'exercice précédent. Par contraste, selon les chiffres financiers présentés dans l'Énoncé économique de l'automne du gouvernement (EEA), les dépenses fédérales sont légèrement en baisse cette année¹. Comme le DPB l'a souligné dans d'autres analyses, les prévisions budgétaires du gouvernement englobent un éventail réduit de dépenses fédérales par comparaison au budget fédéral. Par conséquent, les tendances à la hausse divergent parfois à court terme.

Le tiers des crédits, environ, se rapporte à des mesures du budget fédéral de 2022. Un montant similaire est destiné à la réconciliation avec les peuples autochtones. Le solde sera affecté à de nouvelles mesures approuvées par le gouvernement en dehors du processus d'approbation financière habituel (c'est-à-dire le budget fédéral ou l'EEA).

1. Pourquoi le gouvernement veut 21 milliards de dollars supplémentaires

Le gouvernement ne peut dépenser de fonds publics sans la permission du Parlement. Les députés et sénateurs lui accordent cette permission de deux façons.

Le Parlement peut adopter des projets de loi de crédits, qui autorisent le gouvernement à dépenser certaines sommes d'argent au cours d'un exercice donné. Il peut également accorder une permission permanente de dépenser au moyen d'une loi qui n'est pas limitée dans le temps, par exemple le versement des prestations de sécurité de la vieillesse au titre de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*².

Comme l'explique la ministre Fortier, le budget supplémentaire des dépenses renseigne sur « les besoins relatifs aux dépenses qui n'étaient pas suffisamment étoffés lors de la préparation du Budget principal des dépenses ou qui ont été précisés après le dépôt de celui-ci pour tenir compte de l'évolution de certains programmes et services³ ». Cela signifie,

essentiellement, que le gouvernement a besoin de temps pour déterminer comment mettre en œuvre concrètement les dépenses annoncées.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023* est le deuxième budget supplémentaire des dépenses de l'exercice 2022-2023 et les renseignements qu'il contient appuient le quatrième projet de loi de crédits de l'exercice courant.

1.1. Vue d'ensemble – Total des autorisations

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023* prévoit des autorisations budgétaires additionnelles d'un montant de 25,8 milliards de dollars (tableau 1-1). Les autorisations votées totalisent 20,8 milliards et devraient augmenter de 5,0 milliards au total. La hausse des autorisations législatives s'explique principalement par un versement supplémentaire unique de 2 milliards de dollars au titre du Transfert canadien en matière de santé, par l'affectation de fonds pour des tests de dépistage de la COVID et par des paiements aux provinces et aux territoires pour les transports en commun et le logement.

Tableau 1-1

Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023 : Total des autorisations

	Budgétaires (G\$)	Non budgétaires (G\$)
Crédits votés	20,8	0,0
Crédits législatifs	5,0	2,0
Total	25,8	2,0

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023*

Les autorisations non budgétaires, qui comprennent les prêts, investissements et avances, devraient augmenter de 2,0 milliards de dollars. La majeure partie de cette somme est constituée de prêts à des conditions de faveur pour soutenir l'effort de guerre de l'Ukraine (voir l'encadré 1-1).

Le budget supplémentaire des dépenses (B) suit généralement le dépôt des Comptes publics. Ces derniers confirment le montant des crédits que le Parlement avait approuvés l'année précédente, mais que les ministères et organismes fédéraux n'avaient pas entièrement dépensés. Ainsi, une partie des crédits demandés dans ce budget supplémentaire correspond à ces fonds inutilisés et non reportables.

Encadré 1-1 Aide à l'Ukraine

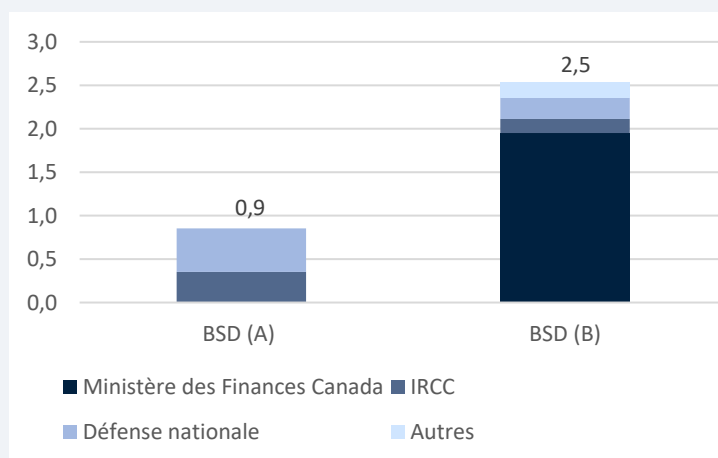
La guerre continue en Ukraine, et le *Budget supplémentaire des dépenses (B)*, 2022-2023 prévoit une augmentation de 2,5 milliards de dollars pour des mesures liées à l'Ukraine, portant l'enveloppe totale à 3,4 milliards de dollars. Ce montant inclut l'octroi de crédits de 2,0 milliards de dollars au ministère des Finances Canada pour des prêts à des conditions de faveur.

Le ministère des Finances Canada fait remarquer que les sommes additionnelles inscrites dans ce budget supplémentaire des dépenses ont déjà été déboursées : 500 millions de dollars dans le cadre d'un prêt bilatéral à l'Ukraine; et 1,45 milliard de dollars par l'entremise du compte administré pour l'Ukraine du Fonds monétaire international.

Ces prêts ont été consentis en vertu de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*.

Financement de mesures liées à l'Ukraine

Milliards \$



Sources : *Budget supplémentaire des dépenses 2022-2023*, ministère des Finances Canada.

Comme l'indique l'encadré 1-2, les crédits inutilisés ont considérablement augmenté avant la pandémie pour atteindre un sommet de plus de 38 milliards de dollars l'an dernier. Cela correspond à environ 1 dollar sur 10 des sommes approuvées par le Parlement.

Encadré 1-2 Crédits inutilisés, non reportables

« Crédits inutilisés » signifie que le Parlement approuve parfois des crédits que le gouvernement ne parvient pas à dépenser. Ces fonds ne sont pas reportables parce que les députés et sénateurs n'autorisent le gouvernement à les dépenser qu'au cours d'un exercice donné, qui prend fin le 31 mars.

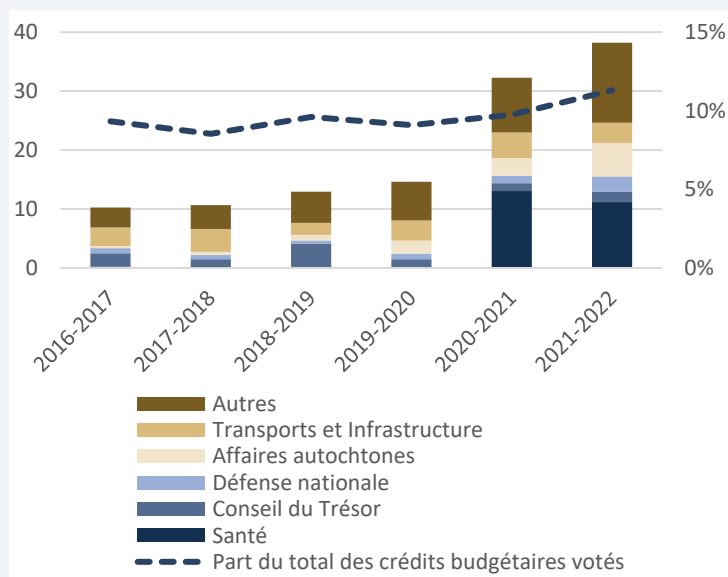
Les autorisations de dépenses accordées aux ministères sont des plafonds de dépenses prévus par la loi, et non des prévisions quant au niveau réel des dépenses. Par conséquent, la loi interdit aux ministères de dépasser ces plafonds. Dès lors, lorsque les futures dépenses de programme sont particulièrement incertaines, il peut arriver que les ministères tentent d'éliminer le risque de manquer d'argent en demandant des autorisations additionnelles au Parlement.

En 2020-2021 et 2021-2022, le montant des autorisations budgétaires votées qui n'ont pas été utilisées a plus que doublé par rapport aux années antérieures. On a constaté de fortes hausses des crédits inutilisés dans les portefeuilles de la Santé et des Affaires autochtones, en particulier. L'augmentation des crédits inutilisés du ministère de la Santé résulte de l'incertitude et des dépenses accrues engendrées par la pandémie.

En revanche, aucune explication nette n'a été fournie pour justifier les crédits non liés à la pandémie que d'autres entités fédérales n'ont pas utilisés. On trouve généralement certains détails dans les rapports sur les résultats ministériels (RRM), mais le gouvernement a omis de publier ces documents de transparence avec les Comptes publics et n'a pas communiqué la date de leur publication.

Crédits budgétaires votés inutilisés

G\$



Source : Comptes publics 2022, volume II

1.2. Mesures du budget fédéral de 2022

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023* représente la deuxième occasion pour le gouvernement de soumettre des postes du budget fédéral de 2022 à l'approbation du Parlement au moyen du processus d'examen des prévisions budgétaires.

Afin d'assurer un suivi des mesures du budget fédéral de 2022, le DPB a recensé des initiatives pour lesquelles des dépenses sont prévues en 2022-2023 et les a appariées aux postes correspondants inscrits dans le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023*.

Comme l'indiquent nos [tableaux de suivi en ligne](#), ce budget supplémentaire des dépenses demande 7,8 milliards de dollars pour environ 67 mesures du budget fédéral de 2022. Cette somme porte le total des dépenses prévues pour 2022-2023 dans le budget fédéral de 2022 à environ 11,7 milliards de dollars, total qui comprend les mesures budgétaires présentées dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2022-2023* et les autres mécanismes législatifs, et qui correspond à plus de 90 % du total des dépenses prévues dans le budget fédéral de 2022 pour 2022-2023.

Le tableau 2-1 énumère les cinq principales mesures du budget fédéral de 2022 comprises dans ce budget supplémentaire des dépenses, à l'exclusion des mesures liées à la COVID-19.

Tableau 2-1 Mesures principales du budget fédéral de 2022

Ministères	Montant (Millions \$)	Mesures budgétaires
Finances	2 000	Réduire les retards dans les chirurgies et les procédures médicales
ASFC, IRCC, CISR, SCRS, GRC, EDSC, ASPC	801	Plan d'immigration ambitieux du Canada
Finances	750	Tirer parti du financement du transport en commun pour construire plus de logements
SAC, RCAANC, SCHL	648	Investir dans le logement abordable pour les communautés autochtones
SAC	457	Améliorer les résultats en matière de santé dans les communautés autochtones
Total	4 656	

Source : *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023*

2. Destination des fonds publics

2.1. Réconciliation avec les peuples autochtones

Le plus important poste de dépenses proposé dans ce budget supplémentaire des dépenses est celui du règlement des litiges autochtones. Il s'élève à environ 5,4 milliards de dollars, ventilé comme suit :

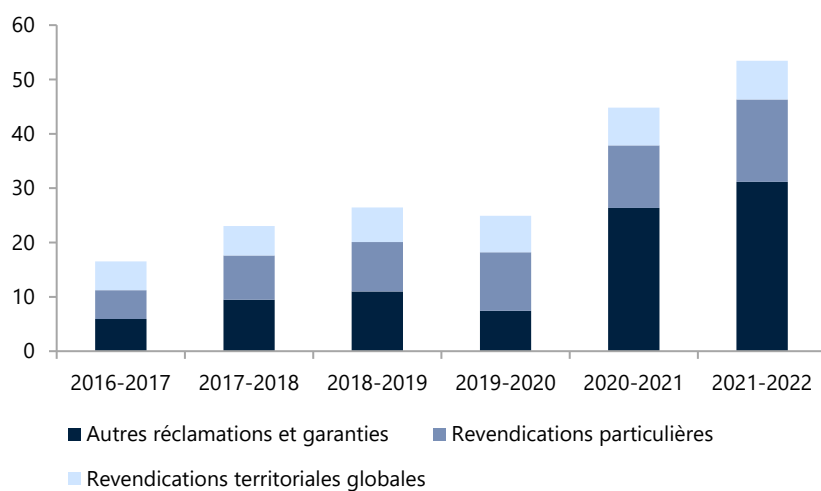
- 3,0 milliards de dollars pour les règlements extrajudiciaires;
- 0,7 milliard de dollars pour réapprovisionner le Fonds de règlement des revendications particulières;
- 0,7 milliard de dollars pour le règlement des revendications particulières liées aux droits fonciers issus du traité n° 8 des Premières Nations de Blueberry River, Dog River, Halfway River et West Moberly;
- 0,7 milliard de dollars au titre des réclamations pour des expériences vécues dans l'enfance, de l'indemnisation pour sévices et des frais d'administration liés aux conventions de règlement relatives aux externats indiens fédéraux et à la Rafle des années soixante.

Selon les normes comptables pour le secteur public (NCSP), un passif éventuel doit être comptabilisé lorsque la probabilité qu'il se réalise est de 70 % ou plus et qu'il est raisonnablement possible de le quantifier⁴. Ainsi, la plupart de ces coûts ont déjà été comptabilisés dans les états financiers du gouvernement. Depuis 2016-2017, l'ensemble des passifs éventuels a augmenté d'environ 224 % (36,9 milliards de dollars), pour atteindre 53,4 milliards de dollars en 2021-2022 (figure 2-1).

Compte tenu de l'attention accordée à l'établissement et au règlement de réclamations, le nombre et le montant des passifs éventuels imputés au bilan de l'État augmenteront vraisemblablement. Dès lors, on peut s'attendre à ce que de nouvelles demandes de crédits soient adressées au Parlement.

Figure 2-1 Provision pour passifs éventuels

Milliards \$

Source : *Comptes publics du Canada*, volume 1, section 2

Note : Passifs éventuels déclarés en fin d'exercice

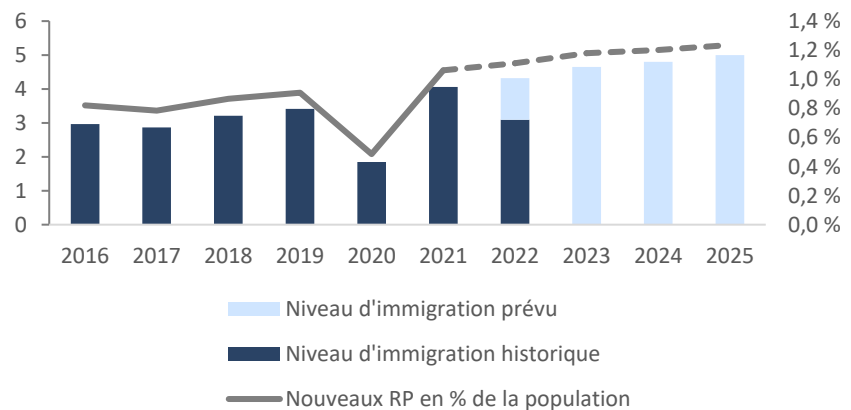
2.2. Stratégie en matière d'immigration

Le gouvernement demande également aux parlementaires de voter de nouveaux crédits pour augmenter les niveaux d'immigration, plus précisément, 1,2 milliard de dollars d'autorisations votées pour Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), ce qui porterait le budget du Ministère à un sommet inégalé de 5,7 milliards de dollars. Sur les nouveaux fonds, 112 millions de dollars (9,3 %) sont destinés à financer le Plan des niveaux d'immigration 2022-2024⁵.

Selon le Recensement de 2021, plus de 8 millions de personnes, ou 23 % de la population canadienne sont des immigrants ou des résidents permanents, ce qui constitue la proportion la plus élevée depuis 1921⁶. Si les niveaux d'immigration prévus par IRCC devaient être atteints entre 2022 et 2025, les personnes qui obtiendraient le statut de résident permanent au cours de cette période de quatre ans pourraient former environ 5 % de la population canadienne d'ici la fin de 2025 (figure 2-2)⁷. La majeure partie de la croissance démographique du Canada au cours de cette période sera attribuable à la hausse du nombre des résidents permanents.

Figure 2-2 Niveaux d'immigration – résidents permanents

Nouveaux résidents permanents (RP) (centaines de milliers)



Source : IRCC, Plans des niveaux d'immigration et nombre de résidents permanents – mises à jour mensuelles d'IRCC. Chiffres réels jusqu'en août 2022

2.3. Financement lié à la COVID-19

Bien que le financement pour les mesures liées à la COVID-19 ait beaucoup diminué par rapport aux années antérieures, il demeure une composante majeure de ce budget des dépenses. Le *Budget supplémentaire des dépenses (B)*, 2022-2023 prévoit près de 4,8 milliards de dollars en financement pour des mesures liées à la COVID-19, somme qui porte le total des prévisions budgétaires à ce jour à 16,1 milliards de dollars (tableau 2-2).

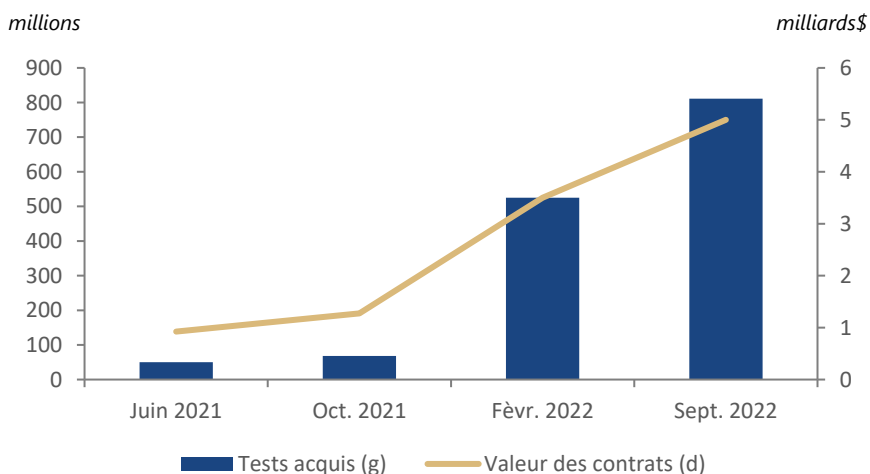
Tableau 2-2 Répartition du financement lié à la COVID-19

Ministères	Montant (G\$)	Buts
SC	1,8	Achat de tests de dépistage de la COVID-19
MAECD	0,7	Appui aux mesures de santé publique dans les pays en développement
ASPC	0,7	Financement de la recherche médicale et du développement de vaccins
ISC	0,5	Fonds de soutien aux communautés autochtones
ASPC	0,4	Soutien des sites d'isolement et maintien des mesures de contrôle aux frontières et pour les voyages
Autres	0,7	Autres
Total	4,8	

Source : *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2022-2023*

Plus d'un tiers (1,8 milliard de dollars) des crédits liés à la COVID-19 dans ce budget des dépenses sont destinés à l'achat de tests de dépistage de la COVID-19. En date de septembre 2022, le gouvernement a octroyé des contrats pour l'acquisition de plus de 800 millions de tests rapides d'une valeur approximative de 5 milliards de dollars (figure 2-3), dont la majorité a déjà été distribuée⁸.

Figure 2-3 Achat de tests rapides de dépistage de la COVID-19



Source : Services publics et Approvisionnement Canada

2.4. Coût des salaires des fonctionnaires

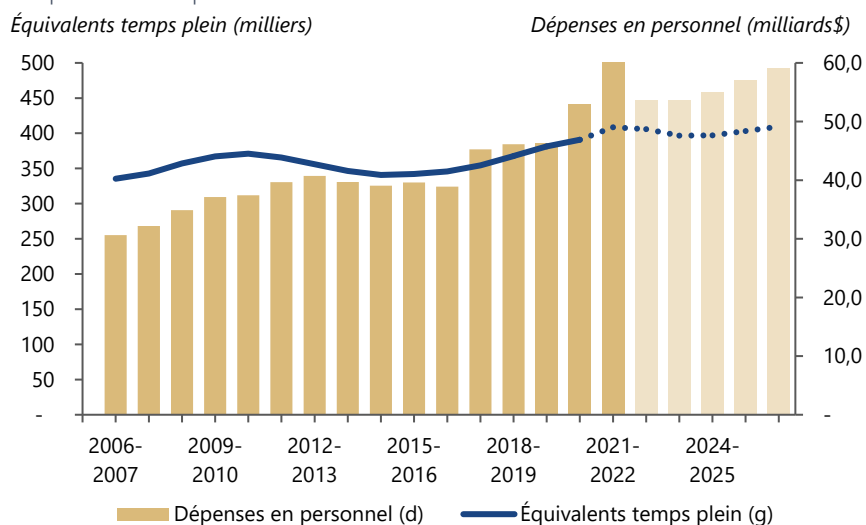
Les dépenses en personnel représentent environ 2,3 milliards de dollars des autorisations budgétaires (ou 9,0 %) demandées dans ce budget supplémentaire des dépenses. Les dépenses gouvernementales consacrées aux salaires et aux avantages sociaux des fonctionnaires devraient atteindre près de 55 milliards de dollars cette année, soit environ 130 000 \$ par employé à temps plein.

Les facteurs de coût des dépenses en personnel sont le nombre des employés (exprimé en équivalents temps plein, ou ETP), et leur niveau de rémunération.

Entre 2015-2016 et 2020-2021, le nombre des ETP a augmenté de 2,3 % par année en moyenne, passant d'environ 342 000 à 391 000 (figure 2-4). La restriction de l'embauche de 2006 à 2015 a été largement compensée par la croissance au cours des sept dernières années.

Au cours de ces sept années, les dépenses en personnel se sont accrues de 6,7 % par année en moyenne, passant de 39,6 milliards de dollars à 60,7 milliards. La rémunération par ETP a progressé à un rythme moyen de 4,0 % chaque année. Au vu des plans de dépenses du gouvernement, le DPB s'attend à ce qu'au cours des cinq prochaines années, le nombre d'ETP franchisse la barre des 409 000 d'ici 2026-2027 et que les dépenses en personnel atteignent 59,1 milliards de dollars.

Figure 2-4 Dépenses en personnel



Sources : Plans ministériels des résultats, *Comptes publics du Canada*, Perspectives économiques et financières de l'automne du DPB, Outil d'examen des dépenses en personnel du DPB

Note : La hausse des dépenses en personnel en 2021 est attribuable à un crédit unique de 7,8 milliards de dollars pour combler le déficit des pensions des fonctionnaires.

Notes

1. Énoncé économique de l'automne. <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2022/report-rapport/toc-tdm-fr.html>. Consulté en novembre 2022.
2. Loi sur la sécurité de la vieillesse. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/o-9/>. Consulté en novembre 2022.
3. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022*. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires/budget-supplementaire-depenses-b-2022-2023.html>.
4. *Comptes publics du Canada*, volume 1, section 2. <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2022/vol1/s2/index-fra.html>. Consulté en novembre 2022.
5. Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, *Plan des niveaux d'immigration*. <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/comites/cimm-15-17-fev-2022/plan-pluriannuel-niveaux-2022-2024.html>. Consulté en novembre 2022.
6. Statistique Canada, *Les immigrants représentent la plus grande part de la population depuis plus de 150 ans et continuent de façonner qui nous sommes en tant que Canadiens*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/221026/dq221026a-fra.htm>. Consulté en novembre 2022.
7. Le plan des niveaux d'immigration d'IRCC ajouterait 1 876 645 résidents permanents entre 2022 et 2025. En août 2022, Statistique Canada a publié la projection moyenne de croissance démographique pour 2025, soit 40 464 700.
8. Dépistage de la COVID-19 : Intensification du dépistage. <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus/symptomes/tests-depistage/augmentation-offre.html#a3>. Consulté en novembre 2022.