

23 février 2023



Budget supplémentaire des dépenses (C) 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.

Le présent rapport analyse en détail le troisième budget supplémentaire des dépenses du gouvernement pour l'exercice 2022-2023, lequel prévoit des nouvelles dépenses de 10,3 milliards de dollars. L'approbation du Parlement est requise pour 4,7 milliards de dollars.

Analystes principaux :

Robert Behrend, conseiller-analyste

Kaitlyn Vanderwees, analyste

Ce rapport a été préparé sous la direction 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-2223-024-S_f

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

Table des matières

Ce que les parlementaires ont besoin de savoir	1
1. Pourquoi le gouvernement veut 10,3 milliards de dollars	2
1.1. Aperçu – Total des autorisations	2
1.2. Affectations bloquées	3
1.3. Mesures du budget de 2022	4
2. Où les fonds seront affectés	5
2.1. Défense nationale	5
2.2. Aide publique au développement	7
2.3. Services professionnels et spéciaux	8
2.4. Radiation des prêts aux étudiants	9
Notes	11

Ce que les parlementaires doivent savoir

Le *Budget supplémentaire des dépenses (C) 2022-2023* offre des renseignements à l'appui du cinquième projet de loi de crédits du gouvernement pour l'exercice en cours. Les autorisations budgétaires additionnelles qu'il décrit totalisent 10,3 milliards de dollars. Les autorisations votées, que le Parlement doit approuver, se chiffrent à 4,7 milliards de dollars. Les autorisations législatives, dont le gouvernement a déjà autorisé l'utilisation, totalisent 5,6 milliards de dollars.

Le montant total des autorisations budgétaires proposées à ce jour, y compris ce budget supplémentaire des dépenses, s'élève à 443,3 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 29,4 milliards de dollars (7,1 pour cent) par rapport à l'année précédente.

- La plupart des sommes qui, dans le budget de 2022, avaient été réservées pour l'exercice en cours seront à la disposition des ministères (114 initiatives; 90 pour cent de l'ensemble des fonds).
- Le plus important poste budgétaire auquel le Parlement doit donner son approbation concerne une somme de près de 1 milliard de dollars pour la Défense nationale, dont plus de la moitié est destinée à fournir de l'aide militaire à l'Ukraine.
- Des nouveaux fonds de plus de 800 millions de dollars sont destinés à payer des services professionnels et spéciaux, ce qui comprend les dépenses pour les services de consultants externes. Cela porte à 21,4 milliards de dollars le total des dépenses prévues pour l'exercice en cours.

Le DPB est prêt à offrir des séances d'information ou à répondre aux questions sur tout élément compris dans le présent budget supplémentaire des dépenses.

1. Pourquoi le gouvernement veut 10,3 milliards de dollars

Le gouvernement ne peut dépenser des fonds publics que si le Parlement lui en donne la permission. Les députés et les sénateurs disposent de deux moyens pour autoriser les dépenses du gouvernement.

Le Parlement peut accorder sa permission en adoptant des projets de loi de crédits, qui autorisent de façon générale certaines dépenses durant un exercice donné. Il peut aussi accorder une permission de dépenser permanente par l'intermédiaire d'une loi déjà en vigueur, comme dans le cas des prestations de la Sécurité de la vieillesse, qui sont versées conformément à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*¹.

Comme l'a expliqué la ministre Fortier, les budgets supplémentaires des dépenses « présentent des renseignements 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 services². » Cela signifie dans les faits que le gouvernement a besoin de plus de temps pour déterminer comment les dépenses annoncées seront mises en œuvre.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (C) 2022-2023* est le troisième des budgets supplémentaires des dépenses prévus en 2022-2023; il appuie le cinquième et dernier projet de loi de crédits de l'exercice en cours. Étant donné qu'il ne reste que cinq semaines avant la fin du présent exercice, les fonds devront être dépensés d'ici le 31 mars.

1.1. Aperçu – Total des autorisations

Le *Budget supplémentaire des dépenses (C) 2022-2023* prévoit des autorisations budgétaires additionnelles de 10,3 milliards de dollars (tableau 1-1). Les autorisations votées se chiffrent à 4,7 milliards de dollars et les autorisations législatives devraient augmenter de 5,6 milliards de dollars au total. L'augmentation des autorisations législatives est principalement attribuable à la hausse des frais d'intérêts sur la dette non échue, à la hausse des prestations de sécurité de la vieillesse et au paiement unique au titre de la prestation pour logement locatif.

Tableau 1-1

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

	Budgétaires (en G\$)	Non budgétaires (en G\$)
Votées	4,7	0,0
Législatives	5,6	0,0
Total	10,3	0,0

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

Les autorisations non budgétaires, qui comprennent les prêts, les investissements et les avances, devraient diminuer de 2,9 millions de dollars.

1.2. Affectations bloquées

Les affectations bloquées désignent les fonds que le Parlement a approuvés, mais que le gouvernement ne remet pas aux ministères avant que certaines conditions soient remplies, entre autres raisons. Le présent budget supplémentaire des dépenses indique que des fonds de 7,7 milliards de dollars déjà approuvés par le Parlement sont aujourd'hui bloqués administrativement par le Conseil du Trésor. Ce montant représente une augmentation de 2,2 milliards de dollars par rapport au dernier budget supplémentaire des dépenses présenté l'année dernière³. Certaines des sommes les plus importantes concernent *Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord* (3,0 milliards de dollars pour les règlements extrajudiciaires et le Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux) et *Innovation, Sciences et Développement économique* (1,6 milliard de dollars pour la large bande universelle, le Fonds stratégique pour l'innovation et l'infrastructure de recherche numérique).

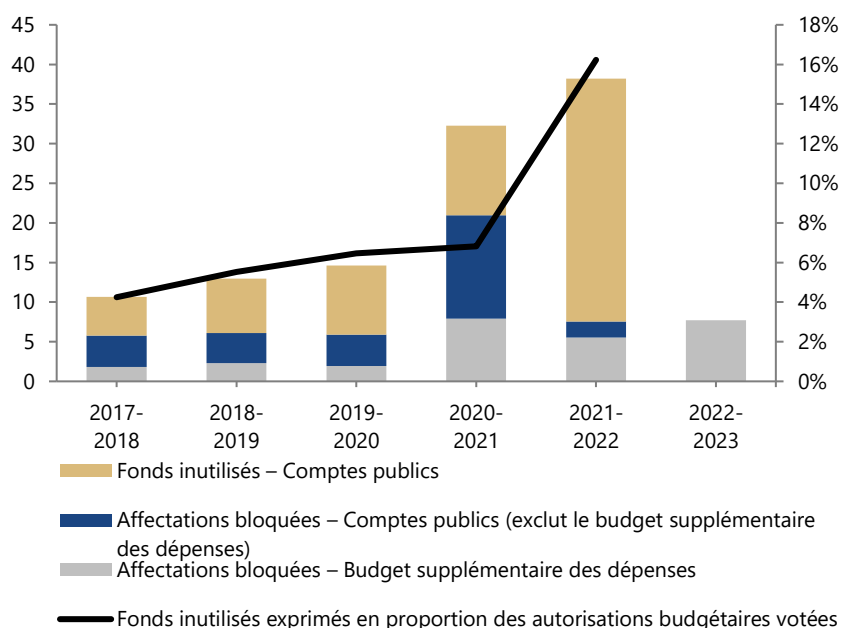
Comme le montre la figure 1-2, les affectations bloquées et le total des budgets non dépensés (ou « crédits inutilisés ») ont atteint des niveaux records en 2020-2021 et 2021-2022. Cette situation est principalement attribuable à la réponse fédérale face à la pandémie : dans ce contexte, les dépenses approuvées ont connu une augmentation sans précédent et l'incertitude était grande quant à savoir si tout le financement approuvé serait requis. Le travail de contrôle interne du DPB indique que les fonds inutilisés en 2022-2023 resteront plus élevés qu'ils l'étaient avant la pandémie.

Figure 1-2

Maintien de la croissance des fonds inutilisés

milliards de \$

en proportion des autorisations votées



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

1.3. Mesures du budget de 2022

Pour le gouvernement, le Budget supplémentaire des dépenses (C) 2022-2023 représente la troisième occasion de faire approuver les mesures du budget de 2022 par le Parlement dans le cadre du processus budgétaire.

Pour suivre la mise en œuvre des mesures du budget de 2022, le DPB a recensé les initiatives associées à des dépenses prévues en 2022-2023 et les a mis en correspondance avec les postes indiqués au budget supplémentaire des dépenses.

Comme l'indiquent nos [tableaux de suivi](#) en ligne, le budget de 2022 comporte environ 46 mesures pour lesquelles on demande 1,2 milliard de dollars dans le budget supplémentaire des dépenses. Sur ces mesures, 34 font l'objet d'une affectation de fonds pour la première fois. Cela porte à environ 11,4 milliards de dollars le total des dépenses du budget de 2022 prévues en 2022-2023, ce qui comprend des mesures budgétaires présentées dans les budgets supplémentaires des dépenses antérieurs ou autrement annoncées. Cette somme représente environ 90 pour cent du total des dépenses du budget de 2022 prévues en 2022-2023.

2. Où les fonds seront affectés

2.1. Défense nationale

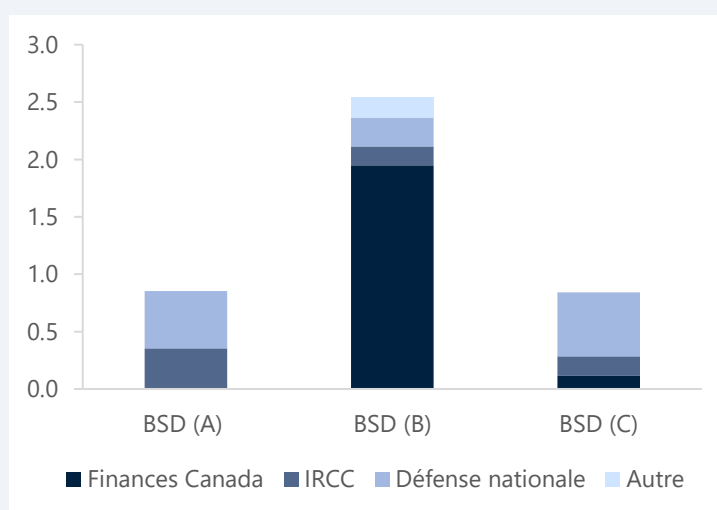
Le plus important poste budgétaire de ce budget supplémentaire des dépenses concerne la Défense nationale. Le gouvernement demande une somme additionnelle de 933 millions de dollars, ce qui équivaut environ au dixième du budget supplémentaire des dépenses et au cinquième des nouveaux fonds nécessitant l'approbation du Parlement.

Les nouvelles ressources sont liées à une myriade de mesures pour renforcer la capacité de défense du Canada et répondre à l'évolution de la situation en Ukraine, notamment une somme de 500 millions de dollars pour offrir de l'aide militaire à l'Ukraine et une somme de 56 millions de dollars en appui à l'opération UNIFIER – l'opération canadienne de renforcement des capacités en Ukraine (voir l'encadré 2-1).

N'ayant pas été annoncés dans le budget de 2022, la plupart de ces fonds constituent des ressources nouvelles qui porteront le budget de la Défense nationale à un sommet de 28,4 milliards de dollars au cours du présent exercice. Cette somme concorde avec les estimations publiées l'année dernière par le DPB, selon lesquelles les dépenses du Ministère passeraient à 28,8 milliards de dollars cette année et augmenteraient à 42,2 milliards de dollars en 2026-2027, principalement en raison des achats de nouveaux équipements (figure 2-2)⁴.

Encadré 2-1 Soutien à l'Ukraine

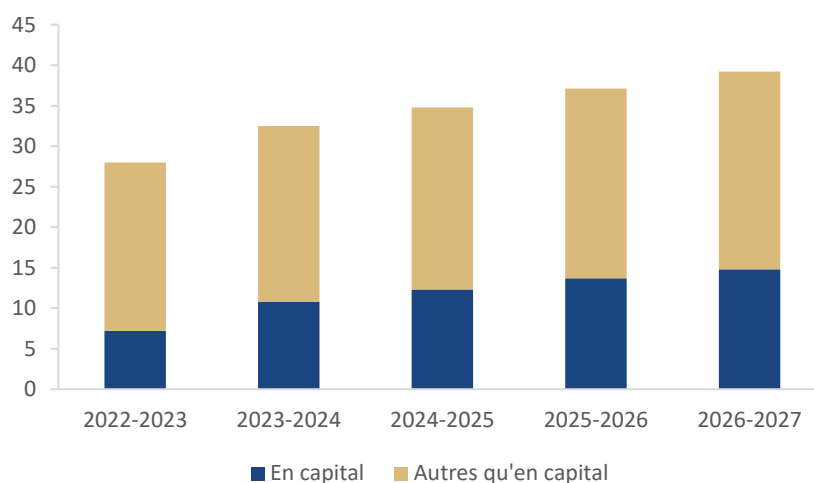
Avec la poursuite de la guerre en Ukraine, le *Budget supplémentaire des dépenses (C) 2022-2023* prévoit une augmentation de 0,9 milliard de dollars au titre des mesures liées à l'Ukraine, portant à 4,3 milliards de dollars le financement total prévu au budget des dépenses. Cela comprend des fonds de 2,0 milliards de dollars à Finances Canada pour des prêts à des conditions de faveur.

Fonds du budget supplémentaire des dépenses affectés à des mesures liées à l'Ukraine
milliards de \$


Sources: *Budgets supplémentaires de dépenses 2022-2023*. Ministère des Finances. Canada.

Nonobstant la croissance des fonds disponibles, il est difficile de déterminer si l'enveloppe affectée à la politique *Protection, Sécurité, Engagement* de 2017 est encore suffisante pour réaliser le renouvellement prévu des Forces armées canadiennes. Comme le souligne le DPB dans des rapports antérieurs, plusieurs grands projets d'acquisition dépassent leur budget. Le DPB prévoit de publier une estimation indépendante des coûts du cycle de vie du projet d'acquisition des F-35, laquelle offrira un meilleur aperçu du risque financier.

Figure 2-2 Prévision des dépenses de la Défense nationale

milliards de \$

Source : Calculs du DPB

2.2. Aide publique au développement

Un autre élément important de ce budget supplémentaire des dépenses prend la forme d'une augmentation de 370 millions de dollars au titre de l'aide internationale pour aider d'autres pays à faire face aux répercussions du changement climatique dans le cadre des objectifs de l'Accord de Paris. Le budget de 2022 indique que les dépenses totales pour l'aide internationale devraient dépasser les 8 milliards de dollars cette année.

Selon la définition de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'aide publique au développement (APD) est fournie par les États pour améliorer le développement économique et le niveau de vie des pays en développement. Les Nations Unies ont fixé l'objectif ambitieux que les pays développés affectent au moins 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) aux dépenses d'APD⁵. Bien que le gouvernement du Canada ne vise pas expressément cet objectif de l'ONU, il s'est donné comme politique d'« augmenter l'aide au développement international du Canada chaque année d'ici 2030 afin d'atteindre les objectifs de développement durable des Nations Unies⁶ ».

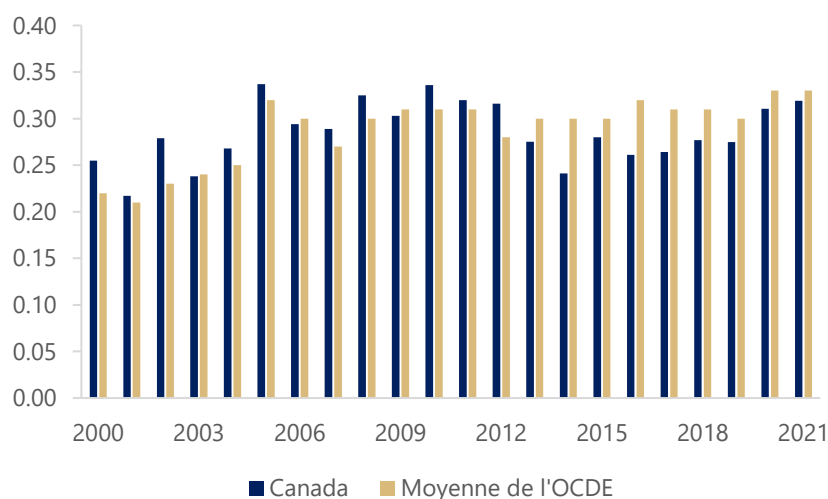
Comme l'illustre la figure 2-3, si les dépenses d'APD du Canada ont légèrement augmenté entre 2015 et 2021, elles restent sous les niveaux observés au cours des décennies précédentes. À 0,32 % du RNB en 2021, elles représentent moins de la moitié de l'objectif de l'ONU et sont légèrement inférieures à la moyenne globale de l'OCDE⁷. Comme l'indique le budget de 2022, les dépenses nominales du Canada pour l'enveloppe de

l'aide internationale resteront généralement stables pendant l'exercice en cours, ce qui donne à penser que les dépenses du Canada en proportion du RNB ont probablement diminué depuis 2021⁸.

Figure 2-3

Aide publique au développement, Canada et moyenne de l'OCDE

% du revenu national brut



Source : Organisation de coopération et de développement économiques

Note : La moyenne de l'OCDE est établie en fonction des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

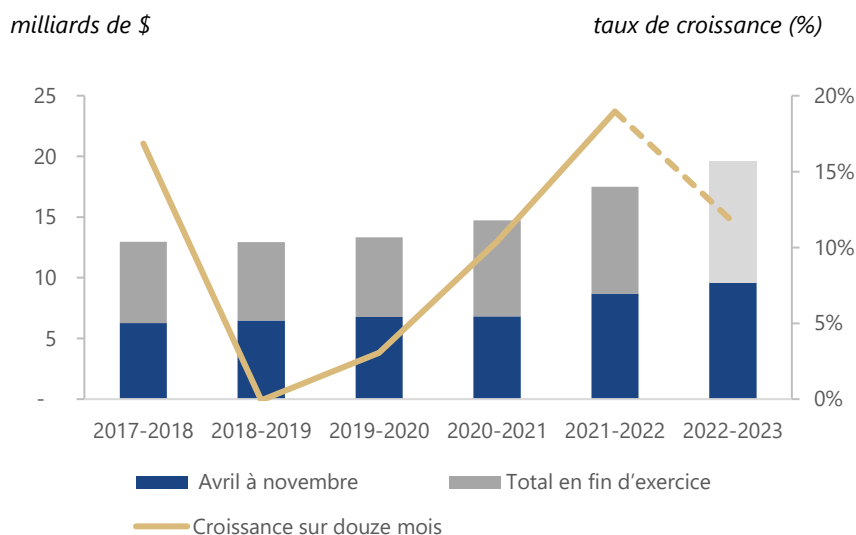
2.3. Services professionnels et spéciaux

Dans ce budget supplémentaire des dépenses, le gouvernement demande des fonds additionnels de 817 millions de dollars au titre des services professionnels et spéciaux. Cet article de dépenses englobe les paiements pour divers services professionnels et d'aide spécialisée, ainsi que pour les soins aux anciens combattants, les services d'assistance sociale et d'autres services contractuels de fonctionnement et d'entretien⁹.

Les dépenses pour les services professionnels et spéciaux ont augmenté de plus du tiers depuis l'exercice 2017-2018 (figure 2-4). En date de novembre 2022, près de 10 milliards de dollars avaient été dépensés pour des services professionnels et spéciaux cette année – un record par rapport aux années précédentes pour la même période. Le Budget principal des dépenses 2023-2024 indique que les dépenses prévues au titre des services professionnels et spéciaux se maintiendront à 19,5 milliards de dollars en 2023-2024.

Figure 2-4

Dépenses au titre des services professionnels et spéciaux



Sources : La revue financière, Comptes publics, calculs du DPB

Note : Les années jusqu'en 2021-2022 inclusivement indiquent les totaux en fin d'exercice tels qu'ils figurent aux Comptes publics. L'estimation du total en fin d'exercice pour l'année 2022-2023 résulte d'un calcul du DPB.

2.4. Radiation des prêts aux étudiants

Le Programme canadien de prêts aux étudiants offre des prêts remboursables et des subventions non remboursables afin d'aider les Canadiens à financer leurs études postsecondaires¹⁰.

Le gouvernement demande chaque année au Parlement d'approuver la radiation des prêts d'études jugés irrécouvrables. Un montant de 227 millions de dollars est demandé dans ce budget supplémentaire des dépenses pour radier 23 142 créances irrécouvrables. Ce montant représente plus de 50 millions de dollars de plus que ce qui était initialement prévu dans le rapport de l'actuaire en chef et 57 millions de dollars de plus que l'année dernière. Une certaine fluctuation des montants effectivement radiés d'une année à l'autre est à prévoir, les décisions sur les prêts à radier découlant d'un processus en plusieurs étapes.

Comme l'indique la figure 2-5, dans l'Énoncé économique de l'automne, le gouvernement a annoncé son intention d'éliminer en permanence les intérêts accumulés sur les prêts aux étudiants, une politique qui était temporairement en place depuis avril 2020. Étant donné que la plupart des radiations sont effectuées à l'égard des personnes qui sont en situation de défaut de paiement depuis sept années ou plus, l'incidence de ce

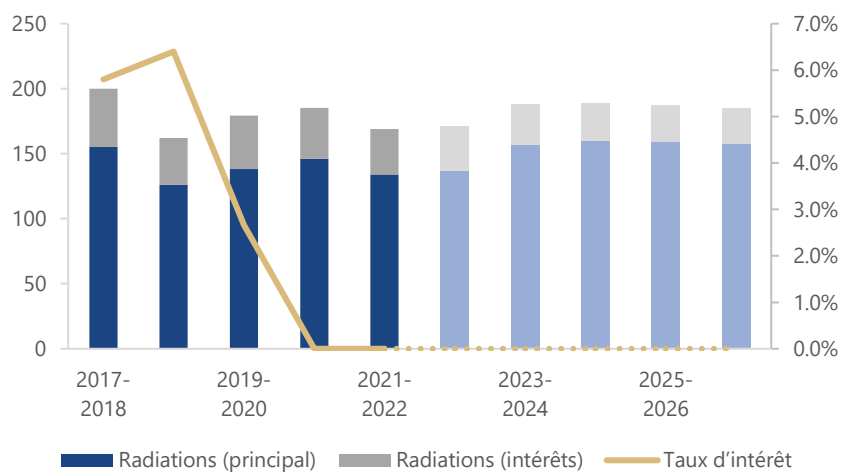
changement de politique sur les radiations ne commencera à se faire sentir qu'en 2026-2027.

Figure 2-5

Prêts d'études canadiens – radiation des prêts

millions de \$

taux d'intérêt variable moyen (%)



Sources : Calculs du DPB, Bureau de l'actuaire en chef du Canada.

Notes : Les données annuelles représentent l'année de prêt du Programme canadien de prêts aux étudiants (du 1^{er} août au 31 juillet). Les données pour les années 2022-2023 et suivantes sont des prévisions.

Notes

1. *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/o-9/>. Consulté en février 2023.
2. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Budget supplémentaire des dépenses (C) 2022-2023*. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires/budget-supplementaire-depenses-c-2022-2023.html>. Consulté en février 2023.
3. Ce montant est calculé en fonction des quatre catégories d'affectations bloquées : Report, Transfert ou réaffectation, Réduction et Autre.
4. Directeur parlementaire du budget. Dépenses militaires du Canada et objectif de dépenses de 2 % de l'OTAN. <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2223-010-S--canada-military-expenditure-nato-2-spending-target--depenses-militaires-canada-objectif-depenses-2-otan>. Consulté en février 2023.
5. Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2626, 24 octobre 1970. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/786/83/IMG/NR078683.pdf?OpenElement>. Consulté en février 2023.
6. Lettre de mandat du ministre du Développement international. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-du-developpement-international-et>. Consulté en février 2023.
7. OCDE (2023), APD (indicateur). doi: 10.1787/f3ebf0f0-fr. Consulté en février 2023.
8. Budget 2022. Gouvernement du Canada. <https://budget.canada.ca/2022/report-rapport/chap5-fr.html#2022-4>. Consulté en février 2023.
9. Codes des articles pour 2022 à 2023. <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pceaf-gwcoa/2223/7-fra.html>. Consulté en février 2023.
10. Rapport actuariel – Programme canadien d'aide financière aux étudiants. Au 31 juillet 2021. https://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/Docs/CSLP_2022.pdf