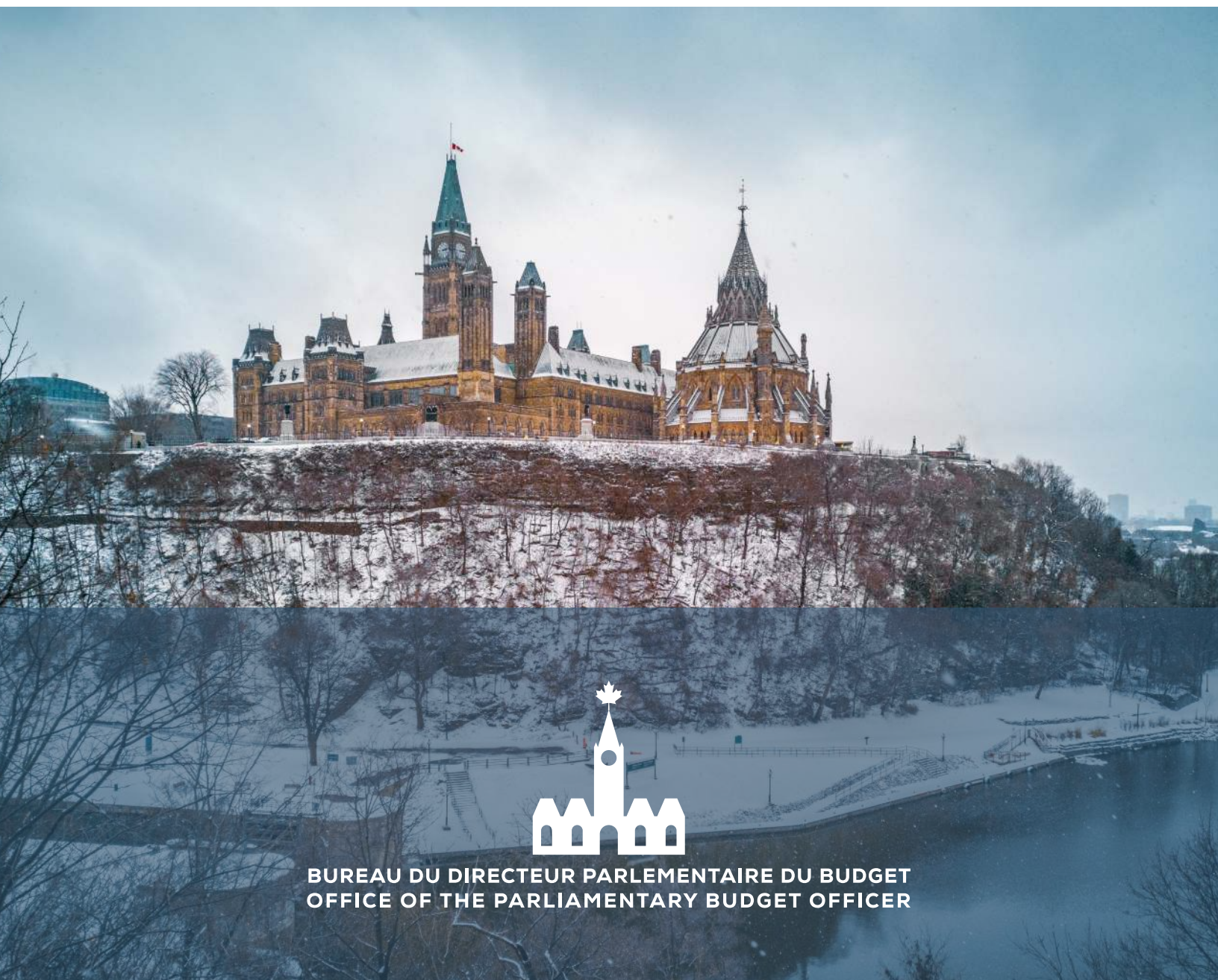


07 décembre 2021



BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (B) 2021-2022



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.

La présente note analyse en détail le deuxième budget supplémentaire des dépenses de l'exercice 2021-2022, dans lequel le gouvernement cherche à faire approuver une somme de 8,7 milliards de dollars par le Parlement.

Analystes principaux :

Jill Giswold, analyste

Kaitlyn Vanderwees, analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur général

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont aidé à préparer le rapport en vue de sa publication.

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

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

RP-2122-020-S_f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2021

Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	5
1.1 Survol – Autorisations totales	6
2. Principales dépenses	7
2.1 Mesures liées à la COVID-19	7
2.2 Mesures prévues dans le budget de 2021	9
2.3 Dépenses en personnel	11
2.4 Règlement des passifs éventuels	12
Notes	14

Résumé

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022* est le deuxième budget supplémentaire des dépenses prévu pour l'exercice 2021-2022 et il fait suite au quatrième projet de loi de crédits adopté pour l'exercice en cours. Il prévoit des dépenses supplémentaires de 13,4 milliards de dollars. Les autorisations votées, qui doivent être approuvées par le Parlement, s'élèvent au total à 8,7 milliards de dollars. Les autorisations législatives, que le gouvernement a déjà été autorisé à dépenser par le Parlement, totalisent 4,7 milliards de dollars.

Les autorisations budgétaires totales proposées à ce jour, y compris le présent budget supplémentaire des dépenses, s'élèvent à 397,9 milliards de dollars, soit 80,8 milliards de dollars (16,9 %) de moins par rapport au budget des dépenses 2020-2021 à ce jour. Cette baisse est généralement conforme au plan des dépenses décrit dans le budget de 2021.

Les sommes prévues dans le présent budget supplémentaire des dépenses font partie de trois catégories thématiques : la réponse continue du gouvernement à la pandémie, les autres mesures du budget de 2021 et les nouvelles dépenses. Parmi les mesures dignes de mention présentées dans le rapport figurent les suivantes :

Réponse à la pandémie

- une somme de 375 millions de dollars à Affaires mondiales Canada pour l'accès des pays en développement aux vaccins, aux traitements et aux outils diagnostiques;
- des autorisations législatives prévues de 3,8 milliards de dollars à Emploi et Développement social Canada (EDSC) pour les trois prestations canadiennes de la relance économique;

Budget de 2021

- une somme de 725 millions de dollars aux ministères des Services aux Autochtones (SAC) et des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Canada (RCAANC) pour le financement des infrastructures dans les collectivités autochtones;

Autres dépenses

- des autorisations votées de 1,5 milliard de dollars au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour les rajustements à la rémunération;
- une somme de près de 900 millions de dollars pour le règlement des passifs éventuels déjà cernés par le gouvernement.

Le DPB est disposé à offrir des séances d'information et à répondre aux questions sur tout poste inclus dans le présent budget supplémentaire des dépenses.

1. Introduction

Le gouvernement ne peut dépenser des fonds publics que si le Parlement le lui en donne la permission, ce qu'il fait de deux façons différentes.

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; par exemple, les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont versées conformément à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* (l'encadré 1 fournit des renseignements supplémentaires)¹.

Le budget supplémentaire des dépenses présente les « renseignements sur les besoins supplémentaires en matière de dépenses qui n'étaient pas suffisamment étoffés au moment du dépôt du budget principal des dépenses ou encore qui ont été peaufinés par la suite pour prendre en compte les changements apportés à des programmes ou à des services particuliers² ».

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022* est le deuxième budget supplémentaire des dépenses prévu pour l'exercice 2021-2022 et il fait suite au quatrième projet de loi de crédits adopté pour l'exercice en cours.

Le processus d'évaluation de ce budget supplémentaire des dépenses diffère légèrement du processus habituel. Normalement, les comités permanents de la Chambre des communes se réunissent pour discuter de parties précises des budgets. Or, puisque les comités de la 44^e législature n'ont pas encore été constitués, le présent budget sera examiné par un comité plénier³.

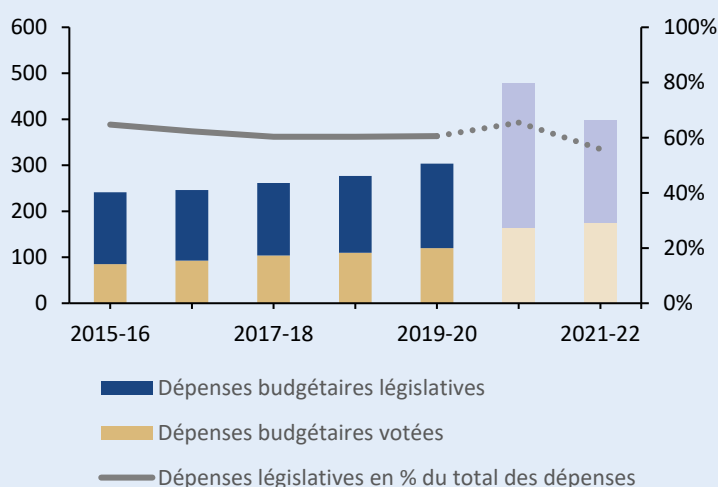
Encadré 1 – Dépenses législatives

Les budgets des dépenses comprennent des autorisations législatives et des autorisations non législatives, toutefois seules ces dernières font l'objet d'un vote. Les autorisations législatives présentées dans les budgets des dépenses consistent en une prévision des dépenses prévues qui ont été autorisées par le Parlement à la suite de l'adoption d'une loi autre qu'une loi de crédits. Elles ne sont incluses dans les budgets des dépenses qu'à des fins d'information.

Les dépenses budgétaires législatives représentent habituellement trois cinquièmes des dépenses budgétaires totales (figure B-1). Il n'existe actuellement aucun mécanisme parlementaire permanent d'examen des dépenses législatives.

Figure B-1 : Dépenses budgétaires fédérales par type

Milliards de \$



Sources : *Comptes publics du Canada*, volume 2, section 1, et Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Notes : Les données jusqu'en 2019-2020 sont les données réelles. Celles pour 2020-2021 et 2021-2022 représentent les autorisations budgétaires et ne correspondent pas aux dépenses réelles. Les données pour 2020-2021 expriment les autorisations totales, et celles pour 2021-2022, les autorisations proposées jusqu'au *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022*.

1.1. Survol – Autorisations totales

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022* porte sur des autorisations budgétaires supplémentaires totalisant 13,4 milliards de dollars

(tableau 1-1). Les autorisations votées s'élèvent au total à 8,7 milliards de dollars, tandis que les autorisations législatives devraient augmenter de 4,7 milliards de dollars.

Les autorisations non budgétaires, qui comprennent les prêts, les placements et les avances, augmentent de 2,8 milliards de dollars.

Tableau 1-1

Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022 : autorisations totales

	Budgétaires (en milliards de \$)	Non budgétaires (en milliards de \$)
Votées	8,7	0
Législatives	4,7	2,8
Total	13,4	2,8

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022*.

Les autorisations budgétaires totales proposées à ce jour, y compris le présent budget supplémentaire des dépenses, s'élèvent à 397,9 milliards de dollars, soit 80,8 milliards de dollars (16,9 %) de moins par rapport au budget des dépenses 2020-2021 à ce jour. Cette baisse est généralement conforme au plan des dépenses décrit dans le budget de 2021.

2. Principales dépenses

2.1. Mesures liées à la COVID-19

Le présent budget supplémentaire des dépenses comprend des autorisations budgétaires de 5 milliards de dollars pour les mesures prises contre la COVID-19, dont des autorisations votées de 1,2 milliard de dollars (14,1 % des autorisations budgétaires votées totales) et des autorisations législatives prévues de 3,8 milliards de dollars (81,6 % des autorisations budgétaires législatives totales). Comme il est mentionné dans les rapports précédents du DPB, ce ne sont pas toutes les mesures liées à la COVID-19, comme la Subvention salariale d'urgence du Canada et la Subvention d'urgence du Canada pour le loyer, qui sont incluses dans les documents budgétaires. D'autres renseignements se trouvent sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada⁴.

Les fonds destinés à Affaires mondiales Canada pour favoriser l'accès des pays en développement aux vaccins, aux traitements et aux outils diagnostiques, qui s'élèvent à 375 millions de dollars, sont l'élément le plus

important des autorisations votées relatives aux mesures prises contre la COVID-19.

La mise à jour des prévisions des dépenses législatives liées aux trois prestations canadiennes de la relance économique gérées par Emploi et Développement social Canada (EDSC) est incluse dans le présent budget supplémentaire des dépenses. Dans l'ensemble, les prévisions du gouvernement pour ces trois prestations ont augmenté de 3,8 milliards de dollars par rapport au *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2021-2022*. Elles comprennent :

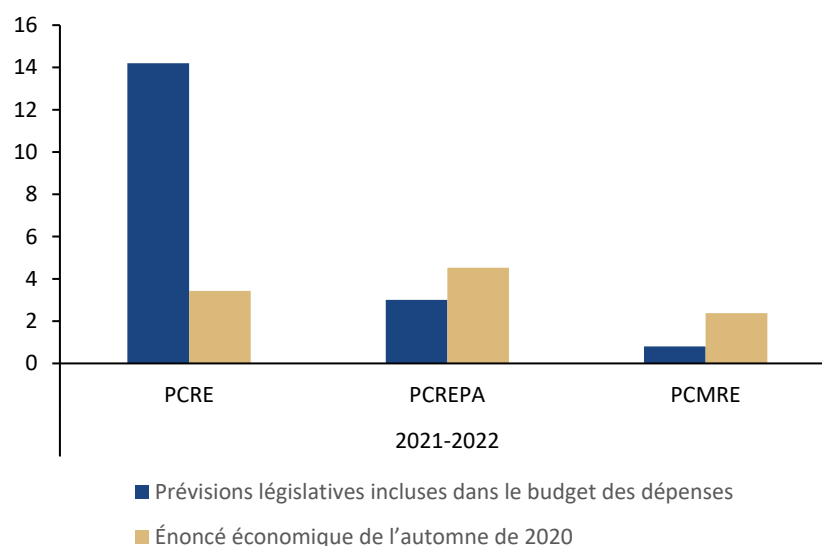
- une augmentation de 1,9 milliard de dollars pour la Prestation canadienne de la relance économique (PCRE);
- une augmentation de 1,4 milliard de dollars pour la Prestation canadienne de la relance économique pour proches aidants (PCREPA), y compris les sommes pour sa prolongation jusqu'en mai 2022 et pour l'augmentation de la durée des prestations, qui passerait de 42 à 44 semaines;
- une augmentation de 524 millions de dollars pour la Prestation canadienne de maladie pour la relance économique (PCMRE), y compris les sommes pour sa prolongation jusqu'en mai 2022 et pour l'augmentation de la durée maximale des prestations, qui passerait de quatre à six semaines⁵.

La Chambre des communes est actuellement saisie du projet de loi lié à ces prolongations⁶.

À la publication de l'Énoncé économique de l'automne (EEA) de 2020, le gouvernement prévoyait que les trois prestations canadiennes de la relance économique totaliseraient 10,3 milliards de dollars en 2021-2022. Les prévisions législatives incluses dans le budget des dépenses de 2021-2022 et portant sur ces prestations s'élèvent au total à 18 milliards de dollars (74,3 % de plus que les prévisions initiales publiées dans l'EEA). L'augmentation s'explique par la PCRE, qui a pris fin le 23 octobre 2021. À titre de comparaison, les taux de participation à la PCREPA et à la PCMRE ont été jusqu'à maintenant plus faibles qu'on le prévoyait au départ dans l'EEA (figure 2-1), malgré les prolongations et les améliorations apportées au programme.

Figure 2-1 Prestations canadiennes de la relance économique, 2021-2022

En milliards de \$



Sources : Finances Canada, *Énoncé économique de l'automne de 2020*; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022*.

Notes : Les valeurs en bleu représentent les autorisations proposées dans le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022*. Celles en jaune représentent quant à elles les estimations de coûts initiales incluses dans l'Énoncé économique de l'automne de 2020.

Le DPB a publié sur son [site web](#) des mises à jour de ses évaluations de coûts pour ces prestations.

2.2. Mesures prévues dans le budget de 2021

Comme le Budget principal des dépenses est préparé avant le budget, les dépenses annoncées dans ce dernier sont habituellement inscrites dans les budgets supplémentaires des dépenses ou encore dans le budget des dépenses des exercices subséquents. Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022* constitue pour le gouvernement une deuxième occasion de faire approuver par le Parlement les fonds nécessaires pour les postes prévus dans le budget de 2021.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022* comprend des autorisations budgétaires de 4,1 milliards de dollars pour les mesures prévues dans le budget de 2021. Moins d'un quart de ces autorisations sont liées à la réponse continue du gouvernement à la pandémie de COVID-19.

Une aide supplémentaire substantielle est offerte aux collectivités autochtones et s'inscrit dans les dépenses proposées dans le budget de 2021. Par exemple :

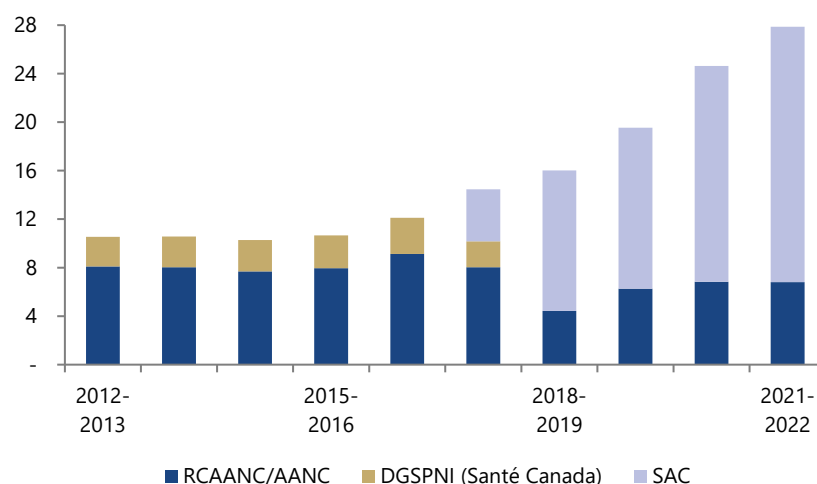
- 725 millions de dollars sont destinés aux ministères des Services aux Autochtones (SAC) et des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Canada (RCAANC) pour financer les infrastructures dans les collectivités autochtones, notamment le transfert de l'infrastructure aux organisations dirigées par des Autochtones;
- 332 millions de dollars sont destinés aux SAC pour financer les services de santé non assurés pour les Premières Nations et les Inuits par l'intermédiaire du Programme des services de santé non assurés;
- 309 millions de dollars sont destinés aux SAC pour fournir de l'aide au revenu et des services de gestion de cas et de soutien pré-emploi aux personnes et aux familles vivant dans les réserves.

Les dépenses proposées pour financer les infrastructures dans les collectivités autochtones comprennent des fonds pour les logements, les écoles, les établissements de santé et les installations d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées. Le DPB a publié récemment une [mise à jour](#) de son rapport de 2017, dans laquelle il examine à nouveau les besoins en investissement pour l'infrastructure d'aqueduc et d'égout dans les réserves des Premières Nations. Il a conclu que les dépenses engagées depuis 2016-2017 et les dépenses prévues jusqu'en 2025-2026 devraient suffire à financer les besoins en immobilisations, mais pas les coûts de fonctionnement et d'entretien.

Au cours des cinq dernières années, les dépenses budgétaires liées aux affaires autochtones ont considérablement augmenté (figure 2-2)⁷. Si l'on tient compte du présent budget supplémentaire des dépenses de 2021-2022, les autorisations proposées à ce jour pour SAC et RCAANC s'élèvent à 21,1 et à 6,8 milliards de dollars respectivement, pour un total combiné de 27,9 milliards de dollars. Il s'agit d'une augmentation de 92,7 % par rapport aux dépenses budgétaires consacrées aux affaires autochtones en 2017-2018.

Figure 2-2 Portefeuille des affaires autochtones, de 2012-2013 à 2021-2022

En milliards de \$



Sources : Receveur général du Canada, *Comptes publics du Canada*; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Note : Les données jusqu'en 2019-2020 sont les données réelles. Celles pour 2020-2021 et 2021-2022 représentent les autorisations budgétaires et ne correspondent pas aux dépenses réelles. Les données pour 2020-2021 expriment les autorisations totales, et celles pour 2021-2022, les autorisations proposées jusqu'au *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022*.

2.3. Dépenses en personnel

Dans le présent budget supplémentaire des dépenses, les dépenses en personnel représentent près de 2,5 milliards de dollars en autorisations budgétaires (ou 18,9 %). Plus de la moitié de ces dépenses sont liées à l'affectation proposée de 1,5 milliard de dollars au Secrétariat du Conseil du Trésor pour les rajustements à la rémunération.

En général, les principaux générateurs de coûts au titre des dépenses en personnel sont le nombre d'employés (représenté par des équivalents temps plein, ou ETP) et le niveau de rémunération de ceux-ci.

De 2006-2007 à 2019-2020, le nombre d'ETP s'est accru annuellement de 1 % en moyenne, passant d'environ 335 000 à 381 000 (figure 2-3), malgré un léger déclin de 2011-2012 à 2014-2015. Pendant cette même période, les dépenses en personnel ont augmenté annuellement de 3,4 % en moyenne, passant de 30,6 à 46,3 milliards de dollars. La rémunération par ETP a augmenté en moyenne de 2,3 % par année.

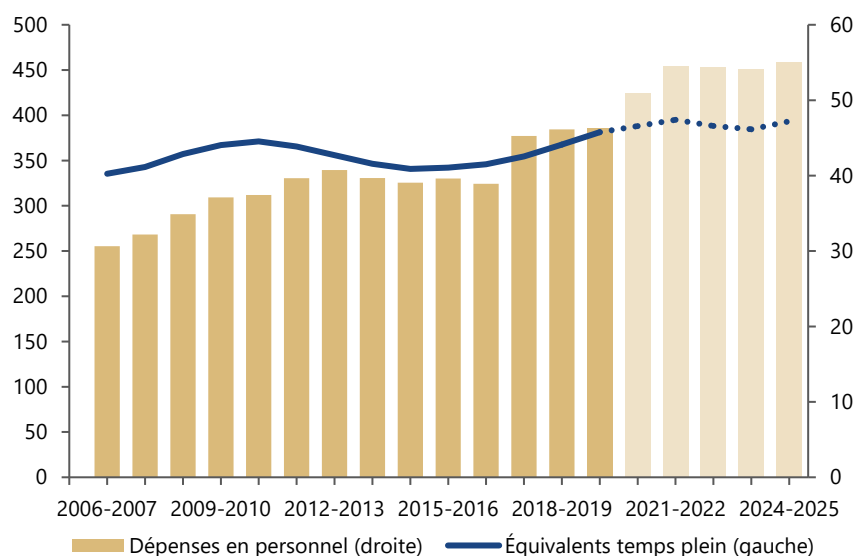
Le DPB prévoit qu'au cours des cinq prochaines années, le nombre d'ETP continuera d'augmenter, pour s'établir à près de 393 000 en 2024-2025. D'ici là, il prévoit que les dépenses en personnel s'élèveront à près de 55 milliards de dollars.

Figure 2-3

Dépenses en personnel et équivalents temps plein

Équivalents temps plein (en milliers)

Dépenses en personnel (en milliards de \$)



Sources : Plans ministériels des résultats, Comptes publics du Canada, Préviation de référence du CPE de 2021 (DPB), Outil d'examen des dépenses en personnel (DPB).

Note : Les données jusqu'en 2019-2020 sont les données réelles. Celles pour 2020-2021 sont des projections.

Pour aider les parlementaires, le DPB a conçu un outil d'examen des dépenses en personnel (OEDP), qui se trouve sur son site Web⁸. Cet outil interactif en ligne permet aux utilisateurs d'examiner les dépenses en personnel globales du gouvernement ou celles de ministères en particulier. Vous trouverez également de plus amples renseignements sur l'OEDP et les principales constatations relatives aux dépenses en personnel dans le rapport du DPB sur l'outil d'examen des dépenses en personnel⁹.

2.4. Règlement des passifs éventuels

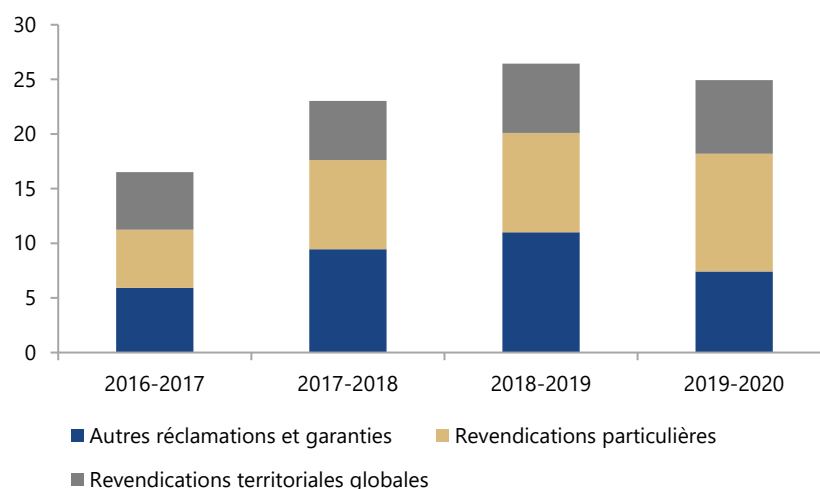
Un autre domaine de dépenses considérables proposées dans le présent budget supplémentaire des dépenses concerne le règlement des passifs éventuels déjà cernés par le gouvernement. Totalisant près de 900 millions de dollars, ces passifs comprennent la somme :

- de 412 millions de dollars versée à RCAANC pour le Fonds de règlement des revendications particulières;
- de 212 millions de dollars versée à RCAANC pour le règlement partiel du litige avec les élèves externes des pensionnats indiens;
- de 253 millions de dollars versée au ministère de la Défense nationale pour remplir les obligations et verser les paiements au titre du règlement des recours collectifs relatifs à l'inconduite sexuelle.

Depuis 2016-2017, l'ensemble des passifs éventuels a augmenté de près de 50 % (8,4 milliards de dollars), pour s'établir à 24,9 milliards de dollars en 2019-2020 (figure 2-4).

Figure 2-4 Provisions pour passifs éventuels

En milliards de \$



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

Note : Passifs éventuels déclarés à la fin de l'exercice.

Selon les normes comptables pour le secteur public, un passif ne doit être comptabilisé que lorsqu'il existe une probabilité supérieure à 70 % qu'il puisse exister et qu'il peut être raisonnablement quantifié. Compte tenu de l'accent mis sur la détermination et le règlement des revendications, il est probable qu'un plus grand nombre de passifs éventuels soient comptabilisés dans le bilan du gouvernement à l'avenir : on peut donc s'attendre à des demandes de fonds parlementaires continues.

Notes

1. *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/o-9/>.
2. Secrétariat du Conseil du Trésor, *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2021-2022*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires/budget-supplementaire-depenses-b-2021-2022.html>.
3. « Les comités pléniers », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2000, <https://www.noscommunes.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch19&Seq=0&Language=F>.
4. Secrétariat du Conseil du Trésor, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires/budget-supplementaire-depenses-b-2021-2022/covid-19-depenses-prevues.html>.
5. Ministère des Finances, *Le gouvernement annonce des mesures de soutien ciblées liées à la COVID-19 pour créer des emplois et stimuler la croissance*, <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2021/10/le-gouvernement-annonce-des-mesures-de-soutien-ciblees-liees-a-la-covid19-pour-creer-des-emplois-et-stimuler-la-croissance.html>.
6. Parlement du Canada, *Projet de loi C-2 (44^e législature, 1^{re} session) Loi visant à fournir un soutien supplémentaire en réponse à la COVID-19*, <https://www.parl.ca/LegisInfo/fr/projet-de-loi/44-1/c-2>.
7. Avant 2017, les dépenses liées aux affaires autochtones relevaient d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) et de la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits (DGSPNI) de Santé Canada. En 2017, le gouvernement a annoncé la dissolution d'AANC et son remplacement par deux nouveaux ministères : Services aux Autochtones Canada (SAC) et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC).
8. DPB, Outil d'examen des dépenses en personnel, <https://peat-oedp.pbo-dpb.ca/#/fr>.
9. DPB, Rapport sur les principales constatations de l'outil d'examen des dépenses en personnel, <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2021-021-S--personnel-expenditure-analysis-tool--outil-examen-depenses-en-personnel>.