

03 juin 2021



BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (A) 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.

Dans la présente note figure une analyse détaillée du premier budget supplémentaire des dépenses de l'exercice 2021-2022, qui vise à faire approuver par le Parlement des crédits de 24,0 milliards de dollars.

Analystes principaux :

Jill Giswold, analyste

Jason Stanton, analyste principal

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur général

Nancy Beauchamp, Carol Faucher 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-2122-008-S_f

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

Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	5
1.1. Aperçu – Total des autorisations	5
2. Grandes dépenses	6
2.1. Mesures du budget de 2021	6
2.2. Mesures liées à la COVID-19	7
2.3. Suivi des dépenses liées à la COVID-19	9
2.4. Autres mesures	9
Notes	12

Résumé

Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022* est le premier des budgets supplémentaires des dépenses prévus en 2021-2022; il appuie le troisième projet de loi de crédits de l'exercice en cours. Les autorisations budgétaires additionnelles qu'il décrit totalisent 41,2 milliards de dollars. Les autorisations votées, que le Parlement doit approuver, se chiffrent à 24,0 milliards de dollars. Quant aux autorisations législatives, c'est-à-dire les dépenses autorisées par d'autres lois, elles augmenteront de 17,2 milliards de dollars au total.

Une part importante de ce budget supplémentaire des dépenses correspond à des autorisations pour des mesures du budget de 2021 et des mesures liées à la COVID-19. Parmi les mesures notables présentées dans le rapport figurent les suivantes :

- des autorisations votées et législatives de 3,0 milliards de dollars au ministère de l'Emploi et du Développement social et à Services aux Autochtones Canada pour la mesure annoncée dans le budget de 2021 concernant l'établissement d'un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants;
- des autorisations législatives prévues de 3,9 milliards de dollars au ministère de l'Emploi et du Développement social pour les trois prestations prévues par la *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique*.

Ce budget supplémentaire des dépenses contient également des autorisations pour des postes qui ne sont pas liés au budget ni à la COVID-19, notamment :

- des autorisations votées de 3,2 milliards de dollars à Services aux Autochtones Canada et à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada pour régler des revendications en suspens et donner suite à des obligations de règlement envers des populations autochtones.

Le DPB continue d'actualiser son [cadre de surveillance](#) afin d'aider les parlementaires à assurer le suivi des annonces et des dépenses du gouvernement liées à la COVID-19.

Le DPB avait mentionné dans des rapports antérieurs le manque d'information accessible au public sur les dépenses réelles liées à la pandémie. Or, il convient de souligner des améliorations notables survenues au cours des derniers mois.

Par suite de motions adoptées par deux comités de la Chambre des communes, le gouvernement a commencé à fournir des comptes rendus mensuels.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) présente des rapports mensuels sur les dépenses estimatives au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO).
- Le ministère des Finances et les sociétés d'État concernées présentent des rapports mensuels au Comité permanent des finances (FINA).

1. Introduction

Le gouvernement ne peut dépenser de fonds publics sans y être autorisé d'abord par le Parlement. Cette autorisation lui est accordée de deux façons.

Premièrement, le Parlement peut adopter des projets de loi de crédits qui accordent généralement l'autorisation de dépenser certaines sommes au cours d'une année donnée. Deuxièmement, le Parlement peut octroyer l'autorisation permanente de dépenser au moyen de lois (comme dans le cas des prestations de sécurité de la vieillesse versées en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*¹).

Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022* est le premier budget supplémentaire prévu de 2021-2022; il appuie le troisième projet de loi de crédits de l'exercice en cours.

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

1.1. Aperçu – Total des autorisations

Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022* présente des autorisations budgétaires additionnelles de 41,2 milliards de dollars (tableau 1-1). Les autorisations votées, qui nécessitent l'approbation du Parlement, totalisent 24,0 milliards de dollars. Les autorisations législatives, qui concernent des dépenses gouvernementales autorisées par le Parlement au moyen d'autres lois, augmenteront de 17,2 milliards de dollars au total, selon les prévisions.

Pour ce qui est des autorisations non budgétaires, qui comprennent les prêts, les investissements et les avances, elles augmentent de 224 millions de dollars.

Tableau 1-1

Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022 : Total des autorisations

	Budgétaires (milliards de \$)	Non budgétaires (milliards de \$)
Votées	24,0	0
Législatives	17,2	0,2
Total	41,2	0,2

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

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Si on tient compte de ce budget supplémentaire des dépenses, le montant total des autorisations budgétaires proposées à ce jour s'élève à 383,4 milliards de dollars, soit 95,3 milliards de dollars (19,9 %) de moins que le budget des dépenses de 2020-2021 à ce jour. Cette diminution est directement attribuable à la réduction des dépenses prévues pour les mesures liées à la COVID-19. Toutefois, cet écart diminuera vraisemblablement, puisque les prochains budgets supplémentaires des dépenses pourraient contenir d'autres mesures liées à la COVID-19 ou annoncées dans le budget de 2021.

2. Grandes dépenses

2.1. Mesures du budget de 2021

Étant donné que le budget principal des dépenses est établi avant le budget, les dépenses annoncées dans ce dernier figurent généralement dans les budgets supplémentaires des dépenses ou dans le budget des dépenses des années ultérieures. Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022* représente la première occasion pour le gouvernement de soumettre à l'approbation du Parlement des postes du budget de 2021 dans le cadre du processus d'examen des prévisions budgétaires.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022* prévoit des autorisations budgétaires de 29,5 milliards de dollars pour des mesures du budget de 2021. Une part considérable de ces autorisations budgétaires (16,0 milliards de dollars ou 54,2 %) est destinée à l'intervention du gouvernement en réponse à la pandémie de COVID-19. Le but des dépenses

liées à la COVID-19 étant de stabiliser l'économie, et non de la relancer, le reste pourrait être considéré comme faisant partie des dépenses de relance prévues par le gouvernement dont il était question dans l'*Énoncé économique de l'automne de 2020*.

Comme le souligne le rapport du DPB intitulé [Budget 2021 : Enjeux pour les parlementaires](#), « le gouvernement n'a pas établi de lien clair entre les mesures contenues dans le budget de 2021 et son plan de stimulation annoncé dans l'*Énoncé économique de l'automne*³ ». Afin d'estimer le montant des dépenses de relance prévues, le DPB a soustrait « les dépenses additionnelles attribuables à la COVID-19 des autres nouvelles dépenses pour 2021-2022 à 2023-2024, soit le même horizon que le plan de stimulation annoncé dans l'*Énoncé économique de l'automne*⁴ ».

Une des grandes mesures du budget de 2021 qui n'est pas liée à la COVID-19 et dont fait état ce budget supplémentaire des dépenses est l'affectation de 3,0 milliards de dollars pour mettre en place un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Cette mesure à laquelle le gouvernement propose de consacrer jusqu'à 30 milliards de dollars en crédits additionnels au cours des cinq prochaines années, et 8,3 milliards de dollars par la suite, vise à réduire la moyenne des frais de garde d'enfants (partout sauf au Québec) à 10 \$ par jour d'ici 2025-2026.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022* prévoit⁵ :

- des autorisations législatives de 2,6 milliards de dollars pour Emploi et Développement social Canada qui sont destinées au versement de paiements aux provinces et aux territoires pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
- des autorisations votées de 0,4 milliard de dollars pour Emploi et Développement social Canada et Services aux Autochtones Canada dans le cadre du système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants.

Le DPB prépare une évaluation indépendante du coût de ce programme qui devrait paraître au cours des prochains mois. Le DPB pourra offrir des séances d'information ou répondre à des questions sur cette analyse après sa publication.

2.2. Mesures liées à la COVID-19

Comme il est indiqué dans la section précédente, le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022* prévoit également du financement pour des mesures liées à l'intervention du gouvernement en réponse à la pandémie de COVID-19. Certaines de ces mesures ont été annoncées dans le budget

de 2021; d'autres sont des mesures existantes pour lesquelles des autorisations additionnelles sont demandées.

Ce budget supplémentaire des dépenses comprend des autorisations budgétaires de 20,2 milliards de dollars destinées à des mesures liées à la COVID-19, soit des autorisations votées de 11,2 milliards de dollars (46,6 % du total des autorisations budgétaires votées) et des autorisations législatives prévues de 9,0 milliards de dollars (52,2 % du total des autorisations budgétaires législatives). Il convient de noter que certaines des mesures liées à la COVID-19 sont exclues du processus d'examen des prévisions budgétaires, notamment la Subvention salariale d'urgence du Canada et la Subvention d'urgence du Canada pour le loyer. Pour plus de détails, voir le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada⁶.

Ce budget supplémentaire des dépenses comprend des prévisions législatives mises à jour pour les trois prestations prévues par la *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique*. Les prévisions globales du gouvernement pour ces trois prestations ont augmenté de 3,9 milliards de dollars par rapport au budget principal des dépenses de 2021-2022. Ces nouvelles prévisions tiennent compte des changements annoncés en février 2021, qui ont eu pour effet d'augmenter le nombre de semaines de prestations de chaque mesure, ainsi que des changements additionnels annoncés dans le budget de 2021.

Bien que les prévisions globales aient augmenté en ce qui concerne les trois mesures, la hausse n'est pas uniforme. Comme on le voit ci-dessous, les dépenses législatives prévues n'augmentent que pour la Prestation canadienne de la relance économique.

- Une augmentation de 8,9 milliards de dollars des autorisations législatives prévues d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) pour la Prestation canadienne de la relance économique;
- Une baisse de 2,9 milliards de dollars des autorisations législatives prévues d'EDSC pour la Prestation canadienne de la relance économique pour les proches aidants;
- Une baisse de 2,1 milliards de dollars des autorisations législatives prévues d'EDSC pour la Prestation canadienne de maladie pour la relance économique.

Le DPB a publié ses propres évaluations du coût de ces programmes, qui tiennent compte de tous les changements annoncés jusqu'au budget de 2021, inclusivement, et peuvent être consultés sur son [site Web](#).

2.3. Suivi des dépenses liées à la COVID-19

Le DPB a actualisé son [cadre de surveillance](#) afin d'aider les parlementaires à assurer le suivi de toutes les annonces et dépenses du gouvernement liées à la COVID-19.

Le DPB avait mentionné dans des rapports antérieurs le manque d'information accessible au public sur les dépenses réelles liées à la pandémie. Or, il convient de souligner des améliorations notables survenues au cours des derniers mois.

Par suite de motions adoptées par deux comités de la Chambre des communes, le gouvernement a commencé à fournir des rapports périodiques sur les dépenses liées à la COVID-19.

- Le SCT fournit des rapports mensuels sur les dépenses estimatives au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO)⁷. Ces rapports incluent des données sur les mesures comprises dans le processus d'examen des prévisions budgétaires. Le SCT a également commencé à publier ces données dans l'InfoBase du gouvernement du Canada⁸.
- Le ministère des Finances et les sociétés d'État concernées présentent des rapports mensuels au Comité permanent des finances (FINA)⁹. Ces rapports ressemblent à ceux que le ministère des Finances présentait au comité FINA aux deux semaines jusqu'en août 2020.

2.4. Autres mesures

Outre l'intervention continue du gouvernement en réponse à la pandémie et les dépenses de relance prévues, des dépenses considérables sont proposées dans d'autres domaines. En particulier, une somme de 3,2 milliards de dollars servira à régler des revendications en suspens et à donner suite à des obligations de règlement envers des populations autochtones, comme suit :

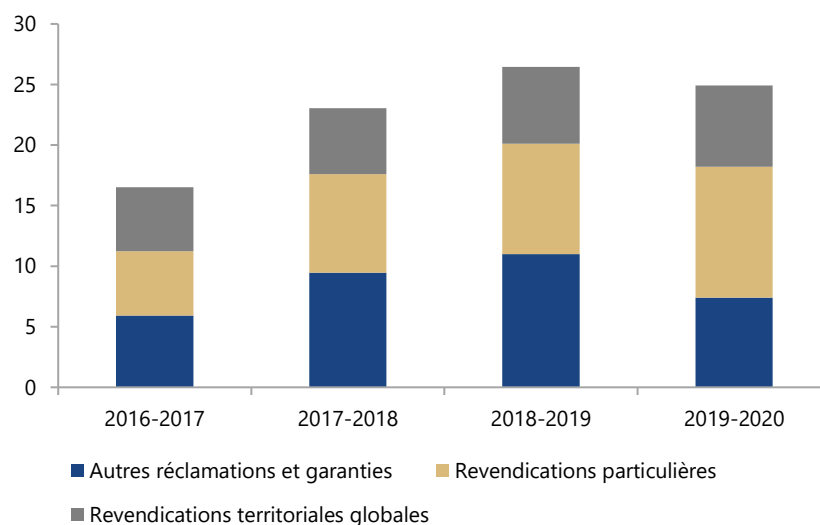
- 1,2 milliard de dollars à Services aux Autochtones Canada (SAC) pour des règlements extrajudiciaires;
- 1,1 milliard de dollars à SAC pour mettre en œuvre l'accord de règlement conclu avec la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations concernant les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations;
- 610 millions de dollars à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) pour l'indemnisation prévue par la Convention de règlement relative aux externats indiens fédéraux;

- 257 millions de dollars à RCAANC pour le règlement ayant trait à la rafle des années 1960.

Les revendications en suspens des Premières Nations et de groupes connexes représentent la majeure partie du passif éventuel de 24,9 milliards de dollars du gouvernement (17,5 milliards de dollars ou 70 %). Comme l'illustre la figure 2-1, le passif éventuel global a augmenté d'environ 50 % depuis 2016-2017 (8,4 milliards de dollars). Cette hausse est principalement attribuable à une augmentation de 65 % du passif estimatif associé aux revendications particulières des Premières Nations (5,5 milliards de dollars) et aux revendications territoriales globales (1,5 milliard de dollars).

Figure 2-1 Provision pour passifs éventuels

Milliards de \$



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

Note : Passif éventuel déclaré à la fin de l'exercice.

L'augmentation du passif éventuel estimatif résulte, en partie, de la hausse du nombre global des revendications reconnues. Les revendications particulières ont augmenté de 65 (ou 12 %) et les revendications territoriales globales de 14 (ou 20 %) entre 2016-2017 et 2019-2020. De plus, selon les normes de comptabilité du secteur public, un passif ne peut être reconnu à moins de pouvoir être raisonnablement quantifié. Par conséquent, l'augmentation du passif déclaré témoigne peut-être de progrès de la part du gouvernement dans l'évaluation et le règlement de revendications.

Le plan ministériel 2021-2022 de RCAANC indique qu'il compte accélérer le renouvellement des relations avec les peuples autochtones. Il établit en outre de nouveaux objectifs de rendement quant au nombre de revendications particulières réglées par le Ministère (30 d'ici le 31 mars 2022) et au nombre

de communautés ayant conclu des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres ententes constructives (41 d'ici le 31 mars 2022)¹⁰.

Compte tenu de l'accent mis sur le règlement de ces questions, un nombre accru de passifs éventuels sera probablement inscrit au bilan du gouvernement. On peut donc s'attendre à ce que de nouvelles demandes de dépenses soient adressées au Parlement.

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 du Canada, *Budget supplémentaire des dépenses (C) 2020-2021*. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires/budget-supplementaire-depenses-c-2020-2021.html>
3. *Budget 2021 : Enjeux pour les parlementaires*. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2122-004-S--budget-2021-issues-parliamentarians--budget-2021-enjeux-parlementaires>
4. *Ibid.*, Note 3.
5. Le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022* prévoit également des autorisations votées de 915,1 millions de dollars pour Emploi et Développement social Canada, Services aux Autochtones Canada et l'Agence de la santé publique du Canada au titre du financement de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants. Ces autorisations sont distinctes des mesures annoncées dans le budget de 2021.
6. COVID-19 – Dépenses prévues pour le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022*. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/budgets-supplementaires/budget-supplementaire-depenses-a-2021-2022/covid-19-depenses-prevues.html>
7. <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/43-2/OGGO/document-pertinent/11193033>
8. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Dépenses estimées par mesure au titre de la COVID-19*. [https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#orgs/gov/gov/infograph/covid/.--\(panel key.--'covid expenditures panel\)](https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-fra.html#orgs/gov/gov/infograph/covid/.--(panel%20key.--'covid%20expenditures%20panel))
9. <https://www.noscommunes.ca/Committees/fr/FINA/StudyActivity?studyActivityId=11128058>
10. Le plan ministériel 2021-2022 de RCAANC. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1610476121588/1610476156907>