

10 mars 2022



LE PLAN DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT ET LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES POUR 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 porte sur le plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2022-2023, qui appuie les deux premiers projets de loi de crédits visant à faire approuver par le Parlement des dépenses totalisant 190,3 milliards de dollars de dépenses budgétaires.

Analystes principales :

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 contribué à la préparation du rapport aux fins de 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-2122-034-S_f

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

Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	4
1.1. Plan des dépenses et Budget principal des dépenses – Aperçu	4
2. Harmonisation avec le programme fondé sur les résultats et le plan budgétaire du gouvernement	6
3. Grandes dépenses	7
3.1. Dépenses fédérales en prestations aux aînés	7
3.2. Dépenses fédérales en santé	8
3.3. Dépenses liées aux Autochtones	9
Notes	12

Résumé

Le Budget principal des dépenses du gouvernement pour 2022-2023 prévoit des autorisations de dépenses budgétaires de 397,6 milliards de dollars. Les autorisations votées, que le Parlement doit approuver, se chiffrent à 190,3 milliards de dollars. Les autorisations législatives, pour lesquelles le gouvernement a déjà obtenu l'approbation du Parlement de dépenser, totalisent 207,3 milliards de dollars.

Comme dans les budgets de dépenses antérieurs, les sommes transférées aux autres ordres de gouvernement, aux particuliers et aux autres organismes représentent la majorité des dépenses prévues dans le Budget principal des dépenses, soit 243,1 milliards de dollars (61,1 %).

Parmi les grands postes de dépenses dans le Budget principal des dépenses, mentionnons :

- les prestations aux aînés (68,3 milliards de dollars);
- le Transfert canadien en matière de santé (45,2 milliards de dollars);
- l'indemnisation versée aux enfants des Premières Nations (environ 20 milliards de dollars).

Puisque le budget de 2022 n'a toujours pas été déposé, le Budget principal des dépenses pour 2022-2023 ne comprend pas les nouvelles mesures budgétaires. Par conséquent, les autorisations budgétaires pour 2022-2023 augmenteront en fonction des demandes de financement qui devraient être présentées dans les budgets supplémentaires des dépenses.

Le DPB peut offrir des séances d'information ou répondre à des questions sur les postes figurant dans le Budget principal des dépenses à l'étude.

1. Introduction

Le gouvernement ne peut dépenser de fonds publics sans la permission du Parlement.

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 payées conformément à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*)¹.

Le Budget principal des dépenses pour 2022-2023 vise à faciliter l'examen par le Parlement du projet de loi sur les crédits provisoires, qui autorise généralement le versement des fonds pour les trois premiers mois de l'exercice, et le projet de loi sur la totalité des crédits, qui correspond au montant prévu dans le Budget principal des dépenses, moins les crédits provisoires. Ces deux premiers projets de loi de crédits visent à faire approuver la plupart des dépenses totales d'un exercice donné.

1.1. Plan des dépenses et Budget principal des dépenses – Aperçu

Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2022-2023 portent sur des autorisations de dépenses budgétaires totalisant 397,6 milliards de dollars, ainsi que sur une augmentation globale de 0,4 milliard de dollars à la valeur des prêts, des placements et des avances non budgétaires (tableau 1-1). Des dépenses budgétaires totales, 190,3 milliards de dollars concernent des autorisations qui feront l'objet d'un vote au Parlement.

Tableau 1-1 Plan des dépenses du gouvernement

(En milliards de dollars)	Budgétaires	Dépenses non budgétaires	Total
Votés	190,3	0,2	190,5
Législatives	207,3	0,1	207,4
Total	397,6	0,4	398,0

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2022-2023*

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

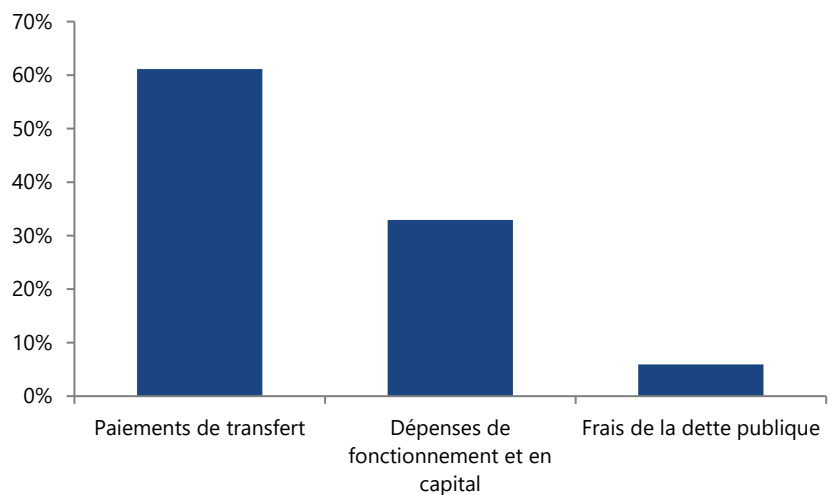
Le présent budget principal des dépenses ne tient pas compte des nouveaux postes de dépenses qui seront annoncés dans le budget de 2022. Par conséquent, les autorisations budgétaires pour 2022-2023 augmenteront en fonction des demandes de financement qui devraient être présentées dans les budgets supplémentaires des dépenses.

Comme l'indique la figure 1-1, les paiements de transfert représentent la plus grande part des autorisations budgétaires dans le Budget principal des dépenses pour 2022-2023, soit 61,1 % (243,1 milliards de dollars). Ils comprennent les paiements effectués aux autres ordres de gouvernement, aux particuliers et à d'autres organismes. Les autorisations budgétaires pour les dépenses de fonctionnement et en immobilisations représentent 32,9 % (130,9 milliards de dollars), tandis que les frais de la dette publique s'élèvent à 5,9 % (23,6 milliards de dollars).

Figure 1-1

Composition des autorisations budgétaires

% des autorisations budgétaires totales



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2022-2023*

Comparativement aux budgets des dépenses pour 2021-2022 à ce jour, le total des autorisations budgétaires a diminué de 16,3 milliards de dollars dans le Budget principal des dépenses 2022-2023.

2. Harmonisation avec le programme fondé sur les résultats et le plan budgétaire du gouvernement

Comme il a été mentionné ci-dessus, le Budget principal des dépenses présente des renseignements connexes sur les deux plus importants projets de loi de crédits de l'exercice. Les parlementaires devront se prononcer sur le premier de ces projets de loi de crédits avant le 31 mars, ce qui garantira que le gouvernement a des fonds pour mener ses activités au cours des premiers mois de l'exercice (qui va d'avril à mars). Par convention, on demande aux parlementaires de se prononcer sur le deuxième projet de loi de crédits, qui approuve le solde de financement du Budget principal des dépenses, avant la fin du mois de juin².

À l'appui des délibérations des parlementaires, le gouvernement présente habituellement au Parlement les plans ministériels de chaque ministère et organisme qui demande des fonds dans le Budget principal des dépenses. Ces plans expliquent de façon très détaillée la façon dont les fonds demandés seront dépensés et (c'est l'aspect le plus important) quels sont les résultats escomptés. Comme le DPB l'a fait remarquer lors de ses témoignages antérieurs devant la Chambre des communes et le Sénat, ces documents sont essentiels afin de comprendre ce que les fonds demandés devraient permettre d'accomplir.

Comme le DPB l'a mentionné dans des rapports antérieurs, le Budget principal des dépenses doit être déposé à une date établie (au plus tard le 1^{er} mars), mais les autres renseignements connexes (notamment, les plans ministériels et les rapports sur les résultats ministériels) ne sont pas assujettis à une telle condition³. Ce pouvoir discrétionnaire donne une marge de manœuvre importante au gouvernement; il crée toutefois un risque de décalage entre les sommes que l'on demande aux parlementaires d'approuver et le moment où les détails sur les dépenses prévues (et réelles) sont présentés. Cette situation nuit à la capacité des parlementaires de mener un examen approfondi utile des dépenses proposées.

Le gouvernement renvoie au Budget principal des dépenses sous le nom de « Plan des dépenses du gouvernement ». Toutefois, il ne présente aucune mesure dans le budget correspondant ou les plans ministériels, ce qui brosse donc un portrait incomplet des dépenses du gouvernement⁴. Le dépôt du Budget principal des dépenses avant la présentation du budget a permis au Conseil du Trésor de mener un examen plus minutieux des mesures budgétaires avant que le Parlement les examine dans les budgets

supplémentaires des dépenses. Cependant, en procédant de la sorte, on demande aux parlementaires d'approuver le financement par l'intermédiaire d'un budget principal des dépenses incomplet, car il ne donne pas une image exacte des dépenses prévues du gouvernement.

Comme le gouvernement l'a déjà avoué, cette absence de cohésion entre deux des principaux documents budgétaires du gouvernement porte à confusion. Elle nuit donc à la capacité des parlementaires et des Canadiens de comprendre la stratégie générale relative aux dépenses fédérales, d'assurer le suivi de nouvelles mesures stratégiques annoncées dans le budget ou de cerner les résultats escomptés de nouvelles mesures budgétaires⁵.

Le DPB a déjà repris les recommandations formulées par tous les partis du Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes afin de pallier ces lacunes⁶.

En particulier :

- le Parlement devrait établir une date fixe pour le dépôt du budget;
- cette date de dépôt devrait être suffisamment tôt pour garantir l'inclusion des mesures budgétaires dans le Budget principal des dépenses;
- les plans ministériels devraient être déposés en même temps que le Budget principal des dépenses.

Ces changements seraient conformes aux recommandations formulées par le DPB plus tôt cette année, qui permettraient de faire ce qui suit :

- déplacer la date de publication des Comptes publics au plus tard le 30 septembre;
- exiger le dépôt des rapports sur les résultats ministériels en même temps.

Dans l'ensemble, le DPB est d'avis que ces changements administratifs fourniraient aux législateurs un processus uni, intuitif et (c'est l'aspect le plus essentiel) transparent pour la prise de décisions financières.

3. Grandes dépenses

3.1. Dépenses fédérales en prestations aux aînés

La population canadienne vieillissant, le nombre de personnes admissibles aux prestations aux aînés augmente. La Sécurité de la vieillesse (SV), qui est actuellement le principal programme fédéral en la matière, est responsable d'un dollar sur sept des dépenses fédérales. Le programme de SV verse une

pension mensuelle à la plupart des personnes âgées de plus de 65 ans qui répondent aux critères d'admissibilité⁷.

En outre, le programme verse d'autres prestations aux retraités à faible revenu, comme le Supplément de revenu garanti (SRG) et des allocations.

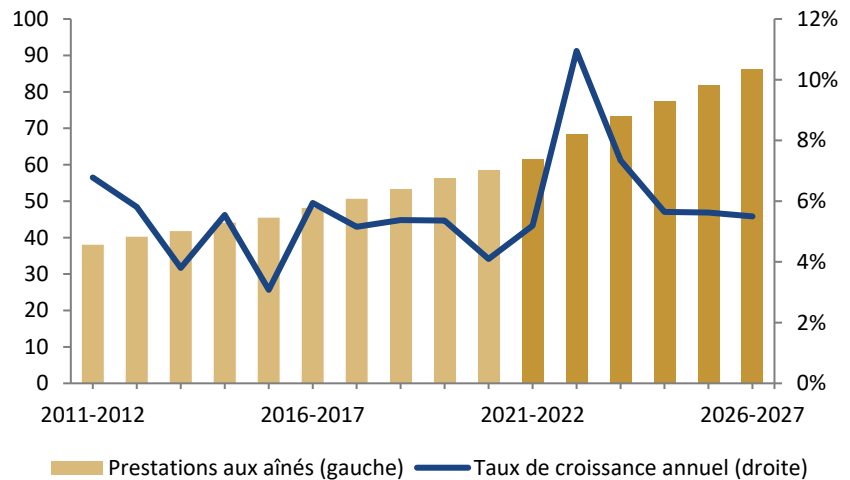
Le présent budget principal des dépenses comprend une augmentation de 740 millions de dollars aux dépenses législatives prévues pour le SRG. Cette augmentation est attribuable au versement ponctuel aux bénéficiaires du SRG qui ont touché des prestations liées à la pandémie.

Les dépenses fédérales au titre des prestations aux aînés devraient augmenter de 6,7 milliards de dollars (10,9 %) pour atteindre un total de 68,3 milliards de dollars en 2022-2023 (figure 3-1). Cette augmentation s'explique par le nombre plus élevé de personnes âgées et par l'inflation (à laquelle les prestations sont indexées). Le DPB s'attend à ce que les dépenses fédérales en prestations aux aînés atteignent 86,3 milliards de dollars d'ici 2026-2027.

Figure 3-1 Prestations aux aînés

En milliards de dollars

Taux de croissance annuel (%)



Sources : Receveur général du Canada, Comptes publics du Canada; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2022-2023*; directeur parlementaire du budget

Notes : Les chiffres datant d'avant l'exercice 2021-2022 sont les chiffres réels. Pour 2021-2022 et 2022-2023, il s'agit au contraire d'estimations. Pour 2023-2024 et au-delà, il s'agit des prévisions du DPB.

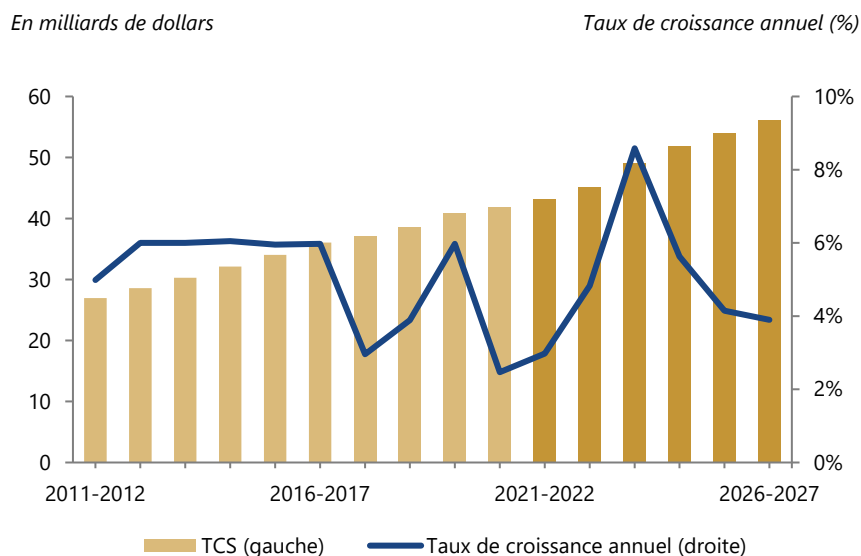
3.2. Dépenses fédérales en santé

Le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le plus important transfert fédéral aux provinces et aux territoires, fournit une aide financière à ces derniers pour les aider à payer les soins de santé.

Le TCS est calculé de manière à augmenter automatiquement en fonction de la moyenne mobile triennale de la croissance du PIB nominal; cependant, le taux de croissance minimal annuel est fixé à 3 %. Le TCS est aussi versé aux provinces et aux territoires selon un montant égal par habitant⁸.

Le TCS devrait augmenter de 2,1 milliards de dollars (4,8 %) afin d'atteindre 45,2 milliards de dollars en 2022-2023. Le DPB s'attend à ce que le TCS atteigne 56,1 milliards de dollars d'ici 2026-2027.

Figure 3-2 Transfert canadien en matière de santé



Sources : Receveur général du Canada, Comptes publics du Canada; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2022-2023*; directeur parlementaire du budget

Notes : Les chiffres datant d'avant l'exercice 2021-2022 sont les chiffres réels. Pour 2021-2022 et 2022-2023, il s'agit au contraire d'estimations. Pour 2023-2024 et au-delà, il s'agit des prévisions du DPB.

Les dépenses liées au TCS pour 2020-2021 ne comprennent pas l'augmentation ponctuelle supplémentaire de 4 milliards de dollars afin de répondre à la pandémie de COVID-19, car elle ne fait pas partie du TCS, qui, en vertu de la loi, doit augmenter conformément à une moyenne mobile triennale du PIB nominal et est assorti d'un taux de croissance annuel minimal de 3 %.

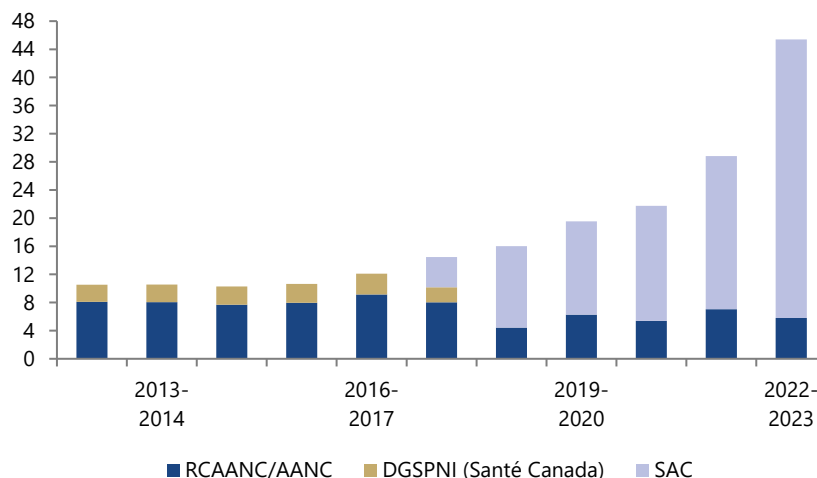
3.3. Dépenses liées aux Autochtones

Les dépenses budgétaires liées aux Autochtones ont considérablement augmenté au cours des six dernières années (Figure 3-3)⁹. Les dépenses proposées dans le Budget principal des dépenses pour Services aux Autochtones Canada (SAC) et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) s'élèvent à 39,6 milliards de dollars et 5,8 milliards de dollars respectivement, pour un total de 45,4 milliards de

Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2022-2023 dollars. Il s'agit d'une augmentation de 214 % des dépenses budgétaires liées aux Autochtones par rapport à 2017-2018.

Figure 3-3 Portefeuille autochtone, 2012-2013 à 2022-2023

En milliards de dollars



Sources : Receveur général du Canada, Comptes publics du Canada; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Budget principal des dépenses 2022-2023*.

Note : Les données jusqu'en 2020-2021 sont les données réelles. Les chiffres pour 2021-2022 et 2022-2023 représentent des autorisations budgétaires et pas des dépenses réelles. Les chiffres pour 2021-2022 sont des estimations à ce jour, tandis que ceux pour 2022-2023 sont des autorisations proposées, comme l'indique le *Budget principal des dépenses 2022-2023*.

Plus de la moitié (environ 22 milliards de dollars) des autorisations budgétaires de 39,6 milliards de dollars de SAC sont destinées à des règlements à l'amiable. De ces quelque 22 milliards de dollars, environ 20 milliards de dollars sont liés à l'annonce du gouvernement de décembre 2021 sur l'indemnisation des enfants des Premières Nations (voir l'encadré 1).

Encadré 1 – Indemnisation pour les enfants des Premières Nations

En décembre 2021, le gouvernement a annoncé un accord d'indemnisation de 20 milliards de dollars pour les victimes du « sous-financement discriminatoire » des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations et pour ceux à qui l'on a refusé des services (ou qui ont reçu de tels services en retard) selon le principe de Jordan. En même temps, un financement distinct (mais connexe) de 20 milliards de dollars sur cinq ans a été annoncé afin de soutenir la réforme à long terme du programme gouvernemental des Services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

L'accord d'indemnisation de 20 milliards de dollars fournit une indemnisation financière à trois groupes de parties prenantes touchées :

1. les enfants des Premières Nations qui vivent dans les réserves et au Yukon et qui ont été retirés de leur foyer entre les mois d'avril 1991 et de mars 2022, ainsi que leurs parents et fournisseurs de soins;
2. ceux qui ont subi les répercussions de la définition étroite du principe de Jordan établie par le gouvernement entre décembre 2007 et novembre 2017;
3. les enfants qui n'ont pas reçu, ou reçu en retard, un produit ou service public essentiel entre avril 1991 et décembre 2007.

L'Assemblée des Premières Nations estime que plus de 200 000 personnes pourraient être admissibles à recevoir une indemnisation. Les sommes exactes versées aux personnes dépendront de la gravité du préjudice subi.

En février 2021, le DPB a publié un rapport indiquant qu'il faudrait environ 15 milliards de dollars afin d'indemniser adéquatement les enfants lésés par le sous-financement discriminatoire des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.¹ L'écart de 5 milliards de dollars entre l'estimation du DPB et l'indemnisation réelle s'explique principalement par deux facteurs. Premièrement, l'estimation du DPB ne comprenait pas les éventuels coûts liés aux demandeurs du recours collectif Trout. Deuxièmement, le DPB a supposé que la période d'indemnisation allait de 2007 à 2017, ce qui est considérablement plus court que la période d'indemnisation admissible convenue par le gouvernement.

1. Bureau du directeur parlementaire du budget. Février 2021. Indemnisation pour les retards et les refus de services aux enfants des Premières Nations. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2021-038-M--compensation-delay-denial-services-first-nations-children--indemnisation-retards-refus-services-enfants-premieres-nations>

Notes

1. *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-9/>.
2. Règlement de la Chambre des communes. <https://www.noscommunes.ca/about/standingorders/Chap10-f.htm#SO81>
3. Bureau du directeur parlementaire du budget. Budget supplémentaire des dépenses (C) 2021-2022. <https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/RP-2122-031-S--supplementary-estimates-c-2021-22--budget-supplementaire-depenses-c-2021-2022>
4. En 2018-2019 et en 2019-2020, le gouvernement a temporairement modifié l'article 81 du Règlement afin de permettre le report du dépôt du Budget principal des dépenses de plusieurs semaines en vue de mieux harmoniser les budgets des dépenses avec le budget. Se reporter au rapport du DPB intitulé *Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2019-2020* afin d'en savoir plus sur les répercussions de ces changements. https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Main_estimates_2019_20/The%20Government%E2%80%99s%20Expenditure%20Plan%20and%20Main%20Estimates%20for%202019-20_FR.pdf.pdf
5. Gouvernement du Canada. Outiller les parlementaires avec de la meilleure information : Vision gouvernementale de la réforme des budgets des dépenses. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/outiller-parlementaires-meilleure-information.html>
6. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes. Septième rapport à la 41^e Législature. <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/41-1/OGGO/rapport-7>
7. Sécurité de la vieillesse – Aperçu <https://www.canada.ca/fr/services/prestations/pensionspubliques/rpc/securite-vieillesse.html>
8. Ministère des Finances Canada. Transfert canadien en matière de santé. <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/transferts-federaux/transfert-canadien-sante.html>
9. Avant 2017, les dépenses liées aux 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, qui a été remplacé par deux nouveaux ministères : Services aux Autochtones Canada (SAC) et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC).