SENATE SÉNAT

CANADA

RAPPORT SUR LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRES DES DÉPENSES (A), 2021–2022

Comité sénatorial permanent des finances nationales

SIXIÈME RAPPORT

L'honorable Percy Mockler, président
L'honorable Éric Forest, vice-président
L'honorable Marty Klyne, vice-président
L'honorable David Richards, membre du comité directeur

Juin 2021

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Percy Mockler, président
L'honorable Éric Forest, vice-président
L'honorable Marty Klyne, vice-président
L'honorable David Richards, membre du comité directeur
L'honorable Peter M. Boehm
L'honorable Jean-Guy Dagenais
L'honorable Marty Deacon
L'honorable Pat Duncan
L'honorable Rosa Galvez
L'honorable Tony Loffreda
L'honorable Elizabeth Marshall
L'honorable Larry W. Smith

Membres d'office du comité :

L'honorable Marc Gold, c.p. (ou Raymonde Gagné) et l'honorable Donald Neil Plett (ou Yonah Martin)

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

Les honorables sénatrices : Donna Dasko, Lucie Moncion et Kim Pate

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement **:**

Sylvain Fleury, analyste
Shaowei Pu, analyste

Direction des comités :

Maxime Fortin, greffière du comité
Louise Martel, adjointe administrative du comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Journaux du Sénat du jeudi 27 mai 2021:

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénatrice Gagné propose, appuyée par l'honorable sénateur Gold, c.p.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses prévues dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2022;

Que, pour les besoins de cette étude, le comité soit autorisé à se réunir même si le Sénat siège à ce moment-là ou est ajourné, et que l'application des articles 12-18(1) et 12-18(2) du Règlement soit suspendue à cet égard.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier intérimaire du Sénat,

Gérald Lafrenière

1 INTRODUCTION

Cette année particulière marquée par la pandémie de COVID-19 a eu d'énormes répercussions sur les finances personnelles des Canadiens, de même que sur les finances nationales du Canada. Comme toujours, le comité est guidé par des principes de transparence, de responsabilité, de prévisibilité et de fiabilité, qui sont importants en tout temps, mais particulièrement lorsque le gouvernement doit assumer des dépenses colossales en raison d'une crise nationale. Dans ce contexte, conformément à son rôle de surveillance, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a considéré le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2020-2021, qui a été déposé au Sénat et renvoyé à notre comité pour étude le 27 mai 2021. Ce budget supplémentaire requiert l'approbation du Parlement pour des dépenses votées supplémentaires de 24 milliards de dollars et augmente la prévision des dépenses législatives de 17,2 milliards de dollars, pour une augmentation totale des dépenses budgétaires de 41,2 milliards de dollars.

Afin d'examiner le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2020-2021, notre comité a tenu trois réunions et a examiné les budgets de six organisations qui demandent des crédits votés totaux d'environ 15,6 milliards de dollars, soit 65 % du montant total voté demandé dans ce budget supplémentaire des dépenses.

2 OBSERVATIONS

Notre comité formule les observations suivantes au sujet des questions soulevées au cours de nos réunions :

1. **Le Secrétariat du Conseil du Trésor** (SCT) demande des autorisations budgétaires supplémentaires de 626 millions de dollars, dont 600 millions de dollars pour le report du budget de fonctionnement et du budget d'immobilisations.

   Les représentants du SCT ont indiqué que les ministères sont autorisés à reporter 5 % des fonds non utilisés de leur budget de fonctionnement et 20 % des fonds non utilisés de leur budget d'immobilisations. Des crédits centraux sont créés pour faciliter l'allocation de ces montants reportés. L'important montant de reports inclus dans le budget s'explique par les ruptures d'approvisionnement causées par la pandémie de COVID-19.

   Le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022 comportait 29 milliards de dollars en dépenses prévues liées au budget de 2021. Les représentants ont expliqué que les mesures annoncées dans le budget de 2021 ont tout d'abord été incluses dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022 parce que le Budget principal des dépenses avait déjà été déposé à une date fixe antérieure lorsque le budget de 2021 a été publié. Le SCT a ensuite fourni au comité un résumé écrit des postes de budget de 2021 inclus dans le Budget supplémentaire des dépenses (A), 2021-2022.

   Les représentants du SCT ont parlé de reddition de comptes et de transparence et ont rappelé au comité que ce budget supplémentaire des dépenses fait partie d'un vaste ensemble de rapports, qui comprend le Budget principal des dépenses, les plans ministériels, la Revue financière, les rapports sur les résultats ministériels et les Comptes publics. Le gouvernement fédéral présente également des rapports par l'entremise de l'InfoBase du GC, un outil interactif en ligne.

Le comité reconnaît les progrès réalisés par le SCT, mais il l'encourage à poursuivre ses efforts afin d'améliorer sa divulgation d'information étant donné que certaines lacunes persistent. Le SCT doit notamment s'assurer que les prévisions de dépenses sont mieux harmonisées avec le budget et que les postes budgétaires sont clairement identifiés dans les documents budgétaires.

2. **La Société canadienne d'hypothèques et de logement** (SCHL) demande des autorisations budgétaires supplémentaires de 1,8 milliard de dollars, dont 1,47 milliard de dollars pour l'Initiative pour la création rapide de logements.

   Les représentants de la SCHL ont indiqué que l'Initiative pour la création rapide de logements a été mise sur pied en réponse à la pandémie de COVID-19 et qu'elle vise à créer des unités de logement de qualité pour les Canadiens vulnérables les plus durement touchés par la pandémie, notamment les personnes en situation d'itinérance ou qui risquent de se trouver en situation d'itinérance, de même que les femmes et les enfants, d'ici 12 mois en utilisant des techniques de construction accélérées comme des logements modulaires. Les représentants ont ajouté que le financement initial d'un milliard de dollars consacré à cette initiative en 2020 a permis de conclure des ententes visant la construction de 4 700 unités. Le financement demandé servirait à renouveler cette initiative et à créer 4 500 unités additionnelles. En outre, 25 % du financement serait utilisé pour soutenir la construction rapide de logements pour les femmes et les enfants.

   En ce qui concerne la hausse du prix des maisons au Canada, les représentants ont indiqué que le prix des maisons a continué d'augmenter pendant la pandémie de COVID-19, contrairement à ce qui s'est produit lors des récessions précédentes. Dans le cadre de cette initiative, la SCHL se concentre principalement sur les logements destinés aux Canadiens les plus vulnérables, mais elle se préoccupe néanmoins des dettes hypothécaires excessives contractées par certains Canadiens en raison des prix élevés des maisons. Les représentants ont aussi expliqué que ces augmentations du prix des maisons exacerbent les inégalités socioéconomiques et creusent le fossé entre les jeunes générations et les générations plus âgées. La SCHL appuie les changements récemment apportés par le gouvernement fédéral au test de résistance et au taux d'admissibilité aux prêts hypothécaires garantis. De fait, la SCHL estime qu'ils sont nécessaires pour freiner la hausse du prix des maisons, mais elle reconnaît qu'ils réduisent malheureusement le pouvoir d'achat des jeunes Canadiens. Selon la SCHL, la meilleure manière de résoudre le problème est de s'efforcer d'augmenter l'offre de logements. Comme les obstacles qui nuisent au développement immobilier rapide sont souvent des enjeux locaux, le comité encourage fortement la SCHL à travailler avec les provinces et les municipalités en vue d'éliminer ces obstacles.

   En ce qui concerne l'abordabilité des maisons, les représentants de la SCHL ont rappelé qu'ils utilisent la définition commune, selon laquelle les gens ne devraient pas consacrer plus de 30 % de leurs revenus aux frais de logement. Ils savent toutefois que l'abordabilité varie selon les différentes municipalités et régions du Canada. La SCHL s'efforce d'accroître la souplesse de ses programmes, de manière à pouvoir tenir compte des enjeux locaux et de l'abordabilité dans les différentes régions.

   Dans le dossier de la hausse des coûts de construction, les représentants nous ont indiqué que dans le cadre de la Stratégie nationale pour le logement, ils ont observé des augmentations des coûts de construction, comme le prix du bois d'œuvre, causées par les perturbations de la chaîne d'approvisionnement et les pénuries de main-d'œuvre. Les représentants nous ont toutefois assurés que même si les augmentations de coûts sont difficiles à déterminer, des

réserves pour éventualités ont été intégrées au budget et n'ont aucune crainte d'atteindre leur cible en respectant le budget.

Le comité se préoccupe de l'abordabilité des maisons à l'échelle du pays, particulièrement pour les personnes les plus durement frappées par la pandémie de COVID-19, notamment les Canadiens vulnérables, les Canadiens à faible revenu ou à revenu fixe et les jeunes Canadiens. Nous exhortons le gouvernement fédéral à travailler avec les provinces, les territoires et les municipalités pour trouver des solutions novatrices afin de régler ce problème urgent et persistant.

3. **Emploi et Développement social Canada** (EDSC) demande des autorisations budgétaires supplémentaires de 3,4 milliards de dollars, dont 877 millions de dollars pour l'apprentissage de la petite enfance et les soins à l'enfance, 400 millions de dollars pour le fonds de relance des services communautaires, 333 millions de dollars pour une stratégie complète de formation pour stimuler la reprise économique, 320 millions de dollars pour établir un système pancanadien d'apprentissage et de garde des jeunes enfants, 298 millions de dollars pour l'initiative Vers un chez-soi, et 240 millions de dollars pour le Programme de stages pratiques pour étudiants. EDSC présente également des autorisations législatives de 9,45 milliards de dollars, dont 950 millions de dollars en paiements pour la Prestation canadienne de la relance économique, aux termes de la *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique*.

   Les représentants d'EDSC ont expliqué que comme les conditions sur le marché du travail varient au Canada, le pays est divisé en zones pour garantir des niveaux similaires de couverture de l'assurance-emploi pour les habitants de régions où le marché du travail est similaire. Toutefois, il y a deux zones à l'Île-du-Prince-Édouard, ce qui a pour objectif de tenir compte de différentes situations dans la province. Les représentants ont ajouté qu'un examen des limites de l'assurance-emploi est actuellement effectué par la Commission de l'assurance-emploi afin d'étudier le bien-fondé de l'actuel système de définition des limites régionales. Lorsque l'examen sera terminé, le gouvernement fédéral sera en mesure de déterminer si ces zones doivent être modifiées. Le comité invite le gouvernement fédéral à accélérer son processus d'examen et à tenir compte des réalités des industries saisonnières. Les représentants ont également souligné que le budget de 2021 annonçait que les consultations sur l'avenir de l'assurance-emploi s'amorceraient cet été. Les représentants ont admis qu'EDSC était au courant des situations liées aux zones d'assurance-emploi à l'Île-du-Prince-Édouard, mais que les mesures d'EDSC face à la pandémie de COVID-19 ont eu préséance sur d'autres enjeux.

   Les représentants nous ont dit que les investissements d'EDSC dans les programmes destinés aux jeunes comprennent la Stratégie emploi et compétences jeunesse, un programme de subventions et de contributions qui travaille avec des organismes au service des jeunes afin de soutenir les jeunes Canadiens qui ont besoin d'aide pour entrer sur le marché du travail. Les investissements comprennent aussi le Programme de stages pratiques pour étudiants qui, par l'entremise d'associations de l'industrie, aide les étudiants à acquérir de l'expérience en milieu de travail grâce à des stages Coop et à des stages d'emploi notamment.

   Les représentants nous ont indiqué qu'ils amorcent actuellement les négociations avec les provinces et les territoires à propos du programme d'apprentissage et de garde des jeunes enfants qui a été annoncé dans le budget de 2021. Les représentants ont souligné que le gouvernement fédéral préférait que le financement soit principalement destiné à des garderies sans but lucratif, mais qu'il reconnaissait le rôle joué par les services de garde à but lucratif ou

fondés sur le marché dans le système actuel. De plus, les représentants ont ajouté que le financement de 420 millions de dollars annoncé dans l'*Énoncé économique de l'automne 2020* pour la rétention et le recrutement d'éducateurs de la petite enfance et d'éducateurs en service de garde sera offert par l'entremise d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires, de manière à leur permettre de relever les défis qui leur sont propres. Les représentants ont également expliqué que le nouveau secrétariat fédéral vise à renforcer la capacité du gouvernement fédéral de travailler avec les provinces et les territoires afin de soutenir l'annonce faite dans le budget de 2021. Les provinces et les territoires peuvent également utiliser jusqu'à 10 % du financement fédéral pour payer leurs propres frais administratifs.

Le comité salue les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour régler des problèmes urgents liés à la pandémie de COVID-19, mais il souligne que de nombreux problèmes socioéconomiques étaient présents bien avant la pandémie. Par exemple, les mesures d'urgence de soutien direct au revenu et les initiatives en matière de logement ont fait ressortir la nécessité d'adopter des mesures permanentes et systémiques semblables pour régler les problèmes de pauvreté, d'itinérance et de logement précaire qui persistent. Alors que l'économie amorce sa relance, le comité exhorte le gouvernement fédéral à travailler avec les provinces et les territoires afin de régler ces problèmes de longue date et de garantir la mise en œuvre rapide de ses programmes.

4. **Le ministère des Finances** présente des autorisations supplémentaires de 5,6 milliards de dollars, dont 5,4 milliards de dollars en autorisations budgétaires législatives, 224,4 millions de dollars en autorisations non budgétaires législatives et 394 000 en autorisations votées. Les autorisations budgétaires législatives incluent notamment 4,0 milliards de dollars pour les paiements liés au Transfert canadien en matière de santé, 1,0 milliard de dollars pour le plan d'immunisation du Canada contre la COVID-19, 348,1 millions de dollars pour l'intérêt sur la dette non échue et 87,7 millions de dollars pour d'autres frais d'intérêts.

   Des questions ont été posées concernant les frais d'intérêts sur la dette du gouvernement fédéral. Les représentants du ministère des Finances ont expliqué que le montant de 348,1 millions de dollars[i] prévu pour l'intérêt sur la dette non échue représente un ajustement à la hausse des frais d'intérêt prévus dans le Budget principal des dépenses 2021-2022 qui sont de 20,9 milliards de dollars.

   Selon les représentants du ministère des Finances, le montant de 4,0 milliards de dollars pour le Transfert canadien en matière de santé et le montant de 1,0 milliard de dollars pour le plan d'immunisation du Canada contre la COVID-19 serviraient à aider les provinces et les territoires à faire face aux pressions immédiates que la pandémie exerce sur leurs systèmes de soins de santé, ainsi qu'au déploiement des vaccins contre la COVID-19.

   Le comité croit qu'il est important que le gouvernement fédéral soutienne les provinces et les territoires dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 et reconnaît que le domaine de la santé est de compétence provinciale. Le comité demande à tous les ordres de gouvernement de faire preuve de transparence et de responsabilité quant à la façon dont ces fonds sont dépensés.

5. **Services aux Autochtones Canada** (SAC) demande des autorisations budgétaires supplémentaires totalisant 5,4 milliards de dollars, dont 2,1 milliards pour la réponse du gouvernement fédéral à la pandémie de COVID-19 dans les communautés autochtones, 1,2 milliard de dollars pour le Fonds pour les règlements extrajudiciaires et 1,1 milliard de dollars

pour les services à l'enfance et à la famille des Premières Nations, la mise en œuvre des ordonnances du Tribunal canadien des droits de la personne et le règlement des requêtes de non-conformité.

Des représentants de SAC ont déclaré que depuis le début de la pandémie de COVID-19, le ministère travaille en étroite collaboration avec les communautés des Premières Nations, l'Agence de la santé publique du Canada, et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour protéger la santé et la sécurité des peuples autochtones. Ils ont affirmé que le montant de 2,1 milliards de dollars demandé dans ce Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022 servirait à poursuivre la réponse du gouvernement fédéral à la pandémie de COVID-19 en finançant plusieurs programmes de soutien pour les communautés autochtones. Ce qui inclut notamment 760,6 millions de dollars de financement pour le Fonds de soutien aux communautés autochtones, 619,6 millions de dollars pour financer des mesures de santé publique[ii], 332,8 millions de dollars pour les communautés autochtones touchées par des perturbations de leurs revenus, 186,5 millions de dollars pour soutenir les entreprises, 138,3 millions de dollars pour que les enfants puissent continuer à aller à l'école en toute sécurité, 75,3 millions de dollars pour soutenir les étudiants de niveau postsecondaire et 18,7 millions de dollars pour améliorer la ventilation des bâtiments publics.

Plusieurs questions ont été posées concernant les détails des programmes destinés aux services à l'enfance et à la famille des Premières Nations pour lesquels 1,1 milliard de dollars est prévu dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022, y compris le nombre d'enfants pris en charge, les montants versés aux services de protection des enfants et les services de prévention, c'est-à-dire tout le travail qui est fait en amont pour éviter que les enfants soient pris en charge. Les représentants de SAC nous ont indiqué que du montant de 1,1 milliard de dollars, 488,3 millions de dollars serviraient à la mise en œuvre des ordonnances du Tribunal canadien des droits de la personne et 575,7 millions de dollars serviraient au règlement des requêtes de non-conformité. Notre comité attend des réponses écrites des fonctionnaires qui se sont engagés à fournir plus de détails en réponse aux questions du comité. Nous sommes particulièrement intéressés par les indicateurs de performance que SAC utilisera pour mesurer l'impact du financement fédéral sur le bien-être des enfants autochtones. Compte tenu du commentaire de SAC selon lequel un revenu de base garanti est quelque chose que les gouvernements envisagent, le comité souhaite également obtenir plus de détails à cet égard sur la mobilisation sur l'aide au revenu de SAC, dirigée par les Premières Nations, particulièrement en tenant compte du fait que ce type de mesure constitue une priorité dans le cadre du Plan d'action national sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

6. **L'Agence de la santé publique du Canada** (ASPC) demande des autorisations votées supplémentaires de 4,4 milliards de dollars, dont 1,5 milliard de dollars pour la recherche médicale et le développement de vaccins contre la COVID-19 et 1,1 milliard de dollars pour des mesures relatives aux voyages et aux frontières visant à lutter contre la COVID-19. L'ASPC demande notamment 556,2 millions de dollars pour appuyer les contre-mesures médicales en collaboration avec les Instituts de recherche en santé du Canada, le Conseil national de recherche du Canada et Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Ces fonds seront utilisés afin d'acquérir des produits thérapeutiques nouvellement autorisés pour le traitement de la COVID-19, de financer la recherche et le développement connexes et de mettre en œuvre une stratégie de biofabrication.

   Des représentants de l'ASPC ont indiqué que les 1,5 milliard de dollars demandés dans le cadre de ce Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022 pour financer la recherche médicale

et le développement de vaccins est un reprofilage d'une partie des fonds de 9,2 milliards de dollars approuvés par le Parlement dans le cadre du Budget supplémentaire des dépenses (B) 2020-2021 qui n'ont pas été dépensés lors de l'exercice 2020-2021. De ce montant, 1,2 milliard de dollars seraient utilisés pour l'acquisition de vaccins, 130 millions de dollars pour le programme COVAX[iii] et 85 millions de dollars pour l'achat de produits thérapeutiques.

Selon des représentants de l'ASPC, le montant de 1,1 milliard de dollars pour les mesures relatives aux voyages et aux frontières, ainsi qu'aux centres d'isolement pour lutter contre la pandémie de COVID-19 comprend les trois postes suivants : 513,8 millions de dollars pour le programme de dépistage dans les aéroports et aux points d'entrée terrestres, 504,7 millions de dollars pour financer les installations de quarantaine désignées, les agents de contrôle et les opérations à la frontière, et 40 millions de dollars pour les sites d'isolement volontaire.

Questionnés sur la gestion des frontières canadiennes, les représentants ont expliqué au comité que la preuve de vaccination est l'un des éléments qui pourraient faciliter les voyages internationaux. Ils ont aussi affirmé que le gouvernement fédéral travaille actuellement avec d'autres gouvernements et des organismes internationaux, y compris avec les provinces et les territoires, pour examiner les politiques et les considérations techniques relatives aux certificats de vaccination.

Contrairement à ce qu'on nous a dit l'année dernière, selon un récent rapport du Bureau du vérificateur général du Canada: « l'ASPC n'était pas aussi bien préparée qu'elle aurait pu l'être pour réagir à la pandémie de COVID-19 »[1]. De plus, le rapport indique que : « le Réseau mondial d'information en santé publique de l'Agence n'avait pas diffusé d'alerte afin de signaler rapidement le virus responsable de la maladie qui finirait par être appelée COVID-19 »[2].

Des représentants de l'ASPC ont déclaré que la ministre de la Santé a demandé à un groupe d'experts indépendants de se pencher sur ces questions afin de rédiger un rapport qui devrait être rendu public en juin 2021.

Bien que notre comité reconnaisse l'important travail effectué par l'ASPC dans la lutte contre la pandémie de COVID-19, il demeure toutefois préoccupé par son niveau de préparation de à intervenir dans le cadre de futures urgences de santé publique en raison des importantes lacunes en matière de préparation que la pandémie a révélées. Le comité attendra avec impatience le rapport du groupe d'experts indépendants et pourrait poursuivre son étude sur le sujet.

---

i Notez que les charges de la dette publique dans le budget principal et les budgets supplémentaires sont présentées selon une méthode de comptabilité de caisse modifiée et excluent certaines charges d'exercice.

ii Selon le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2021-2022 (p. 2-59-2-60) : Fonds destinés à la poursuite de l'intervention en santé publique dans les communautés autochtones (COVID-19) (budget fédéral de 2021) 477 093 447 $ et Fonds destinés à la poursuite de l'intervention en santé publique dans les communautés autochtones (COVID-19) 142 482 510 $.

---

[1] Bureau du vérificateur général du Canada, « Préparation en cas de pandémie, surveillance et mesures de contrôle aux frontières », rapport 8 dans *2021 – Rapports de la vérificatrice générale du Canada au Parlement du Canada*, par. 8.13.

[2] *Ibid,* par. 8.67.

[iii] COVAX est une initiative mondiale de partage de vaccins coordonnée conjointement par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies et Gavi, l'Alliance du vaccin. Selon l'OMS, l'objectif de COVAX est d'« accélérer la mise au point et la fabrication de vaccins contre la COVID-19 et d'en assurer un accès juste et équitable, à l'échelle mondiale ».