

28 février 2024



Dépenses en capital prévues au titre de la politique de défense du Canada : Mise à jour de 2024



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.

Ce rapport analyse, en date de 2024, les dépenses en capital prévues du ministère de la Défense nationale au titre de la politique de défense *Protection, Sécurité, Engagement* annoncée en 2017.

Analystes principaux :

Albert Kho, analyste

Christopher Penney, directeur des politiques intérimaire (coût)

Ce rapport a été produit sous la supervision de :

Mark Mahabir, directeur général intérimaire, analyse budgétaire et des coûts

Nancy Beauchamp, Marie-Ève Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez [contacter le Bureau du directeur parlementaire du budget](#).

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Faits saillants.....	1
Résumé	2
Contexte	3
Résultats.....	4
Préoccupations relatives à l'affectation des crédits.....	7
NORAD	10
Préoccupations futures.....	10
Notes	

Faits saillants

L'enveloppe totale des dépenses en capital sur 20 ans a augmenté de 51,5 milliards de dollars depuis le dernier rapport du directeur parlementaire du budget (DPB) en 2022, passant de 163,3 à 214,8 milliards de dollars.

Les nouveaux projets de modernisation du NORAD ont contribué à cette augmentation au cours de la période de 20 ans étudiée.

Certains projets préexistants inscrits dans le budget de la politique *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE) ont connu des retards et les dépenses à court terme ont été reportées à des années ultérieures.

La majorité des dépenses totales, soit 62 %, sont prévues au cours de la seconde moitié de la période d'étude de 20 ans. Le rapport précédent faisait état d'une répartition presque égale des dépenses totales entre les deux périodes de 10 ans.

De 2017-2018 à 2022-2023, il y avait un écart déficitaire de près de 12 milliards de dollars entre ce qu'avait dépensé le MDN en immobilisations et ce qui était initialement prévu au titre de la politique PSE.

Comme dans le rapport précédent, l'augmentation des dépenses annuelles à des niveaux jamais vus auparavant dans la dernière partie de la période suscite des craintes en raison de l'effet de l'inflation qui réduit le pouvoir d'achat associé à l'enveloppe des dépenses en capital de la politique PSE.

Résumé

En juin 2017, le gouvernement du Canada a annoncé la politique de défense du Canada intitulée *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE)¹. À partir de l'exercice financier 2017-2018, les dépenses totales étaient évaluées, selon la méthode de la comptabilité de caisse, à 553 milliards de dollars sur une période de 20 ans se terminant à l'exercice 2036-2037. Sur ce montant, 164 milliards de dollars étaient réservés à des acquisitions de biens d'équipement.

Le directeur parlementaire du budget (DPB) suit les dépenses en capital réelles et prévues au titre de la politique PSE depuis 2018. Le présent rapport présente les conclusions formulées par le DPB à partir d'une déclaration actualisée de tous les projets d'immobilisations de la politique PSE, fournie par le ministère de la Défense nationale (MDN), en date d'août 2023. Tous les chiffres cités dans le présent rapport se rapportent aux dépenses effectuées au cours de la période de 20 ans qui commence en 2017-2018 avec la mise en œuvre de la politique PSE et qui se termine en 2036-2037.

L'enveloppe totale des dépenses en capital a augmenté de 51,5 milliards de dollars depuis le dernier rapport du DPB en 2022, passant de 163,3 à 214,8 milliards de dollars. Les nouvelles dépenses sont imputables à la modernisation annoncée par le gouvernement des installations et des capacités associées au NORAD, l'incidence nette de certains nouveaux projets d'acquisitions (à l'exclusion du NORAD), aux modifications apportées à des projets existants dans le cadre de la politique PSE et aux reclassifications comptables du MDN liées aux transferts de crédits^{2,3}.

Par rapport au profil de dépenses présenté dans le rapport de 2022 du DPB, 62 % des dépenses sont désormais prévues pour la seconde moitié de la période de financement de 20 ans (de 2017-2018 à 2036-2037).

Auparavant, les dépenses étaient réparties à parts presque égales entre les

deux segments de dix ans. L'ensemble des dépenses annuelles en capital devraient atteindre le pic de 18 milliards de dollars au cours de l'exercice 2027-2028, soit une augmentation de 1,7 milliard de dollars par rapport aux prévisions précédentes. L'effet combiné de l'introduction des nouveaux projets d'investissement du NORAD et des retards et rééchelonnements de certains projets préexistants se traduit par un niveau élevé et soutenu de dépenses en capital, ces dernières devant atteindre au moins 10 milliards de dollars par an pour chaque exercice après 2022-2023.

Les dépenses accrues des années ultérieures sont soumises à une actualisation plus importante pour tenir compte de l'inflation, ainsi que des augmentations prévues du taux d'inflation de l'approvisionnement en matière de défense, comme le mentionne le DPB dans des rapports antérieurs⁴.

Contexte

En juin 2017, le gouvernement du Canada a annoncé la politique de défense du Canada intitulée *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE)⁵. À partir de l'exercice 2017-2018, les dépenses totales devraient atteindre, selon la méthode de la comptabilité de caisse, 553 milliards de dollars sur une période de 20 ans se terminant à l'exercice 2036-2037. Sur ce montant, 164 milliards de dollars étaient réservés à des acquisitions de biens d'équipement.

Le DPB a envoyé une demande d'information au MDN en janvier 2018 afin d'obtenir des précisions sur les dépenses en capital au titre de la politique PSE⁶. Les renseignements demandés concernaient plus particulièrement les données par projet relatives à l'enveloppe d'acquisition de biens d'équipement de 164 milliards de dollars de la politique PSE. En mars 2018, le MDN a fourni au DPB une réponse complète dans laquelle il énumérait

329 projets d'immobilisations. Le MDN a ensuite fourni au DPB des mises à jour sur ces projets, en juillet 2019, en juin 2020 et en décembre 2021^{7,8}.

Le rapport de 2022 du DPB sur la politique PSE a mis en lumière trois grandes conclusions⁹. Premièrement, il mentionne 348 projets et présente un rapprochement presque complet de l'enveloppe de dépenses initiale de 164 milliards de dollars de la politique PSE. Deuxièmement, il met en évidence un écart cumulé de près de 10 milliards de dollars entre ce que le MDN a dépensé en capital et les prévisions initiales de la politique PSE pour les quatre premières années de la politique (de 2017-2018 à 2020-2021). Enfin, il a relevé que les retards et le rééchelonnement des projets d'immobilisations ont entraîné un report des dépenses prévues au titre de la politique PSE. En particulier, l'écart enregistré au cours des quatre premiers exercices de la politique a eu pour effet d'augmenter les dépenses en capital prévues pour les exercices suivants, les dépenses augmentant de manière significative jusqu'à atteindre un sommet de 16,3 milliards de dollars en 2027-2028.

Résultats

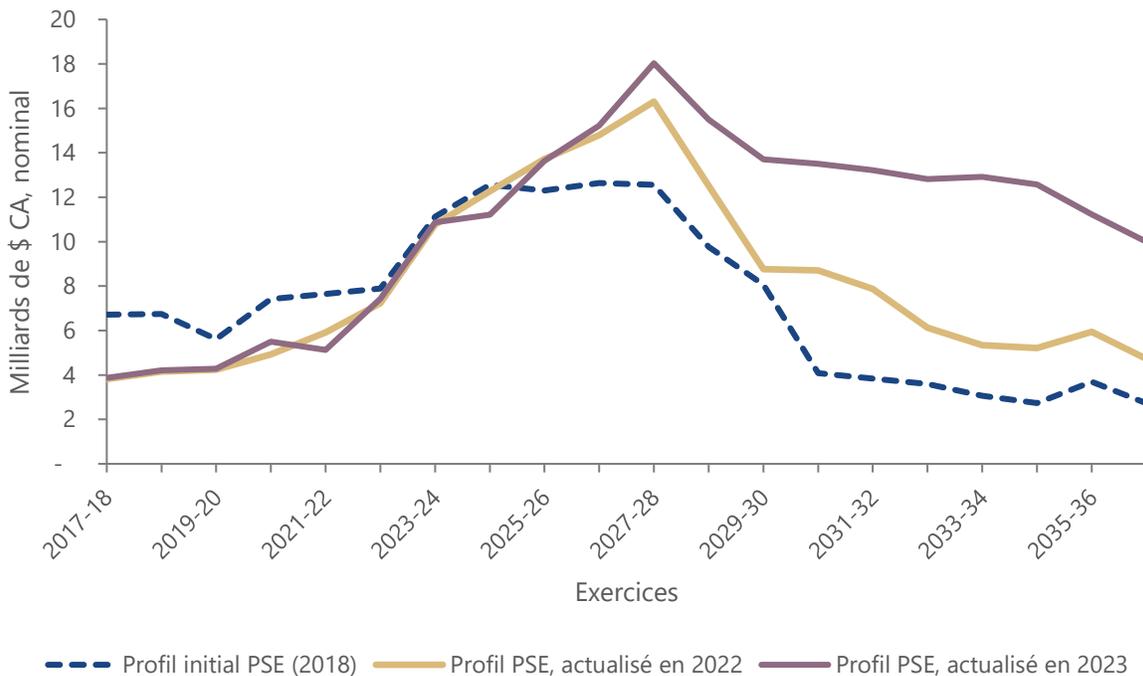
En août 2023, le MDN a fourni au DPB une mise à jour de l'enveloppe des dépenses en capital de la politique PSE en réponse à une demande d'information¹⁰. À l'instar de la tendance observée dans le rapport de 2022, les dépenses augmenteront dans les années à venir par rapport au profil de dépenses initial de la politique PSE.

La figure 2-1 présente les dernières projections des dépenses annuelles en espèces dans le cadre de la politique PSE par rapport aux projections du rapport de 2022 du DPB et au profil de dépenses initial de la politique PSE. L'enveloppe totale des dépenses en capital a augmenté de 51,5 milliards de dollars depuis le dernier rapport du DPB en 2022, passant de 163,3 à 214,8 milliards de dollars. Les nouvelles dépenses sont imputables à la modernisation annoncée par le gouvernement des installations et des

capacités associées au Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), l'incidence nette de nouveaux projets d'acquisitions (à l'exclusion du NORAD), aux modifications apportées à des projets existants dans le cadre de la politique PSE et aux reclassifications comptable du MDN liées aux transferts de crédits^{11,12}.

Figure 2-1

Flux de trésorerie de la politique PSE sur 20 ans



Description textuelle :

Chaque ligne représente le profil des dépenses au titre de la politique PSE pour une année donnée.

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.
Ministère de la Défense nationale.

L'effet combiné de l'introduction des nouveaux projets d'investissement du NORAD et des retards et rééchelonnements de certains projets préexistants se traduit par un niveau élevé et soutenu de dépenses en capital, ces

dernières devant atteindre au moins 10 milliards de dollars par an pour chaque exercice après 2022-2023.

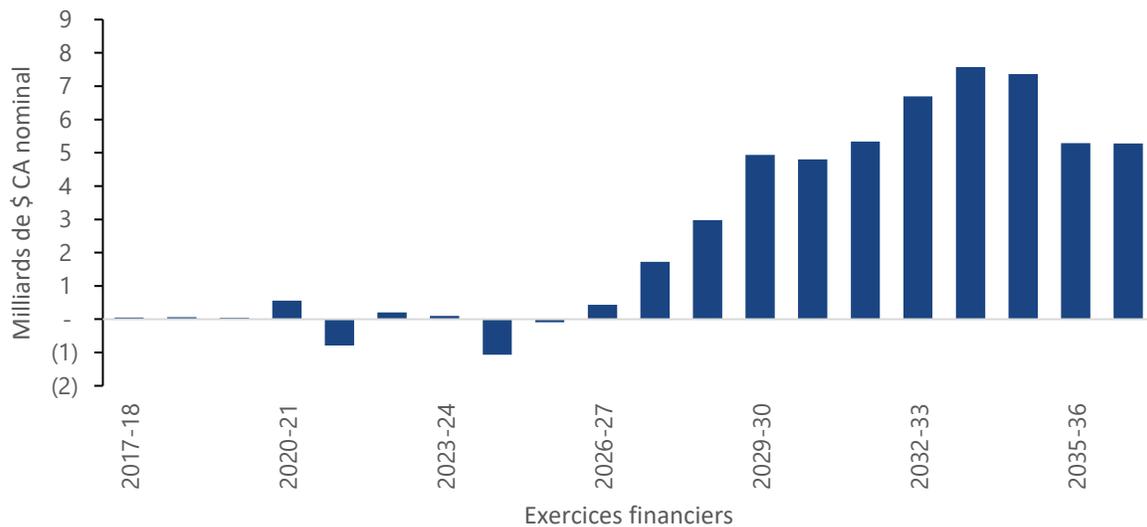
Par rapport au profil de dépenses présenté dans le rapport de 2022 du DPB, 62 % des dépenses sont désormais prévues pour la seconde moitié de la période de financement de 20 ans (de 2017-2018 à 2036-2037).

Auparavant, les dépenses étaient réparties à parts presque égales entre les deux segments de dix ans. L'ensemble des dépenses annuelles en capital devraient atteindre le pic de 18 milliards de dollars au cours de l'exercice 2027-2028, soit une augmentation de 1,7 milliard de dollars par rapport aux prévisions précédentes.

La figure 2-2 montre les différences entre les profils de dépenses du rapport actuel et du rapport de 2022, les montants négatifs représentant une diminution du profil de dépenses par rapport à 2022.

Figure 2-2

Différences entre les profils de dépenses du rapport actuel et du rapport de 2022



Description textuelle :

Chaque barre verticale représente la différence entre le profil de dépenses du rapport actuel et celui du rapport de 2022 du DPB. Un écart positif représente une augmentation des dépenses annuelles par rapport au rapport de 2022, et un écart

négalif représente une diminution des dépenses annuelles par rapport au rapport de 2022.

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.
Ministère de la Défense nationale.

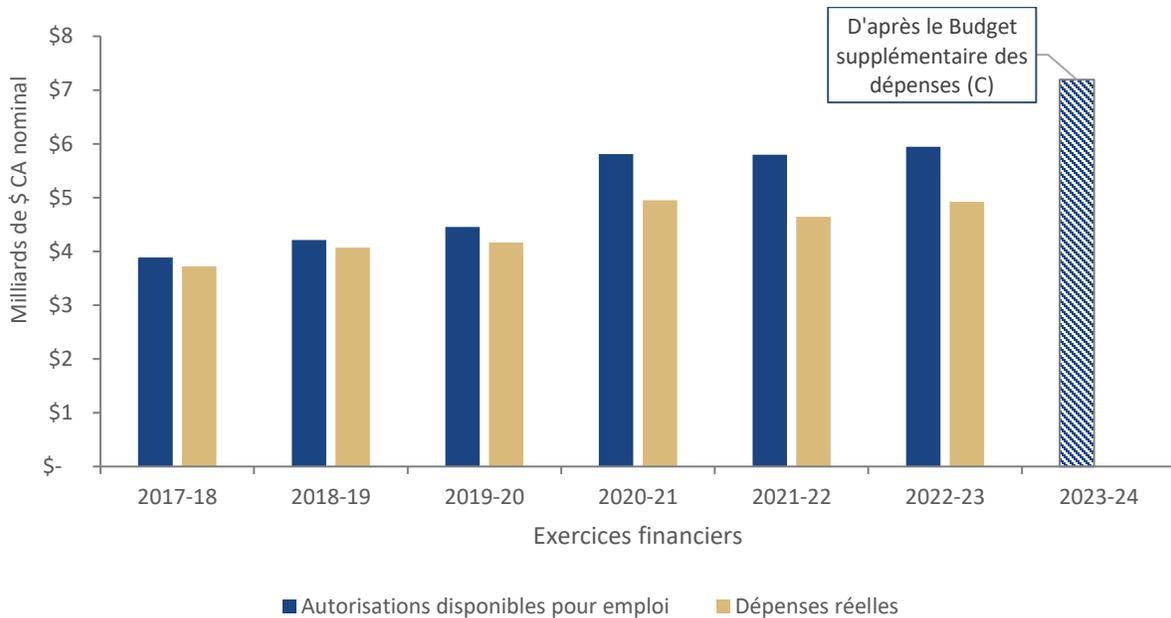
Préoccupations relatives à l'affectation des crédits

Toutes les dépenses en capital du MDN sont approuvées au titre du crédit 5 du budget des dépenses¹³. Il est courant que le MDN et les autres ministères dépensent moins que les fonds demandés dans le budget des dépenses, d'où ce que l'on appelle couramment des « fonds non utilisés ». Les fonds non utilisés n'entraînent pas nécessairement une diminution des dépenses prévues à long terme; il est d'ailleurs reconnu dans la politique PSE elle-même qu'il puisse occasionnellement être nécessaire de corriger la comptabilité d'exercice ou de reporter des fonds en raison de changements dans la portée du projet, de retards dans les échéanciers ou de changements aux estimations de coût¹⁴.

La figure 2-3 illustre l'écart entre les dépenses du MDN approuvées au titre du crédit 5 du budget des dépenses et les dépenses réelles. Les crédits de défense non utilisés tiennent au fait que les crédits sont constamment supérieurs aux dépenses réelles. Cependant, les deux mesures des dépenses sont inférieures au profil de dépenses initial de la politique PSE de 2018, pour tous les exercices depuis l'exercice 2017-2018, ce qui indique des retards importants en matière d'approvisionnement militaire¹⁵. De 2017-2018 à 2022-2023, il y avait un écart déficitaire de près de 12 milliards de dollars entre ce qu'avait dépensé le MDN en immobilisations et ce qui était initialement prévu au titre de la politique PSE. La figure 2-4 montre l'écart entre le profil de dépenses initial de la politique PSE et le profil de dépenses actualisé.

Figure 2-3

Autorisations au titre du crédit 5 du MDN : Estimations et dépenses réelles



Description textuelle :

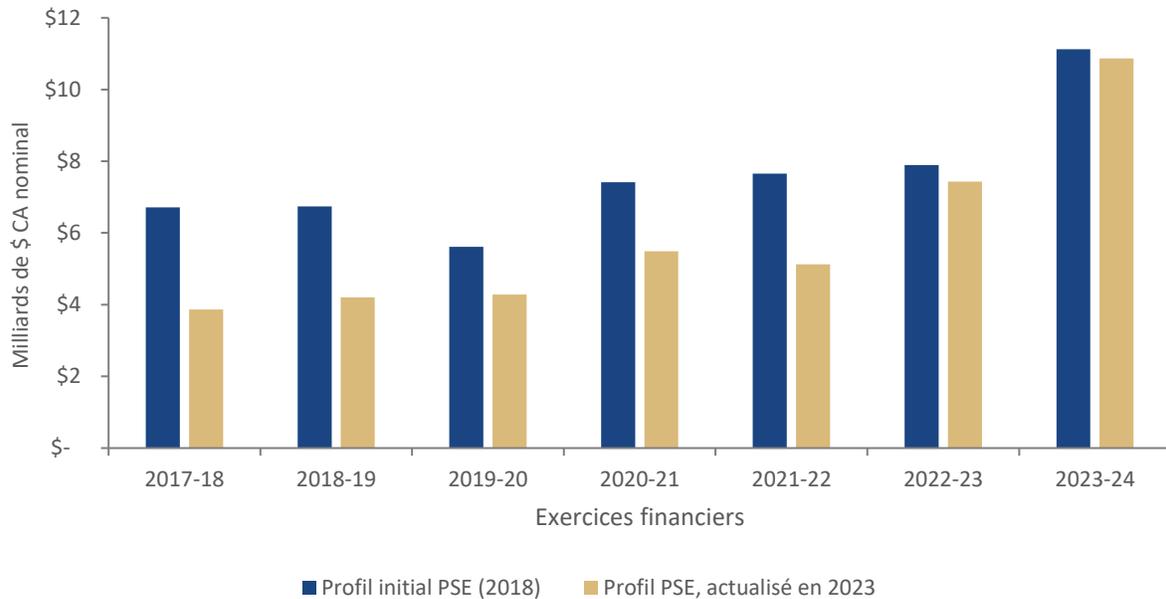
La série de barres du côté gauche de chaque exercice financier représente les autorisations au titre du crédit 5 mises à la disposition du MDN dans le budget des dépenses de l'exercice financier correspondant. La série de barres sur le côté droit de chaque exercice financier représente les dépenses réelles effectuées par le MDN au titre du crédit 5. Par définition, les dépenses réelles doivent être inférieures ou égales aux autorisations. La barre texturée représentant les autorisations au titre du crédit 5 pour l'exercice 2023-2024 reflète le montant estimé dans les Budgets supplémentaires des dépenses (C).

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.
Ministère de la Défense nationale.
Comptes publics du Canada.
Budgets supplémentaires des dépenses.

Figure 2-4

Dépenses en capital du MDN : Prévisions et mises à jour



Description textuelle :

La série de barres sur le côté gauche de chaque exercice financier représente le profil des dépenses annuelles planifiées selon le profil de dépenses initial de la politique PSE de 2018. La série de barres sur le côté droit de chaque exercice financier représente le profil de dépenses de la politique PSE mis à jour dans le présent rapport.

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.
Ministère de la Défense nationale.

NORAD

En juin 2022, la ministre de la Défense nationale a annoncé un financement à long terme pour la modernisation des infrastructures et des capacités du NORAD. Ce nouveau financement a été ajouté à l'enveloppe des dépenses en capital de la politique PSE, sous la forme de fonds supplémentaires pour des projets existants ou de nouveaux projets¹⁶. La plupart des nouvelles dépenses en capital du NORAD devraient être effectuées dans les années 2030 et au-delà, une faible proportion d'entre elles étant prévue pour les prochaines années.

Préoccupations futures

L'accélération substantielle des dépenses en capital de 2023-2024 à 2027-2028 peut amener à s'interroger sur la capacité du gouvernement de gérer une activité d'approvisionnement accrue. Il pourrait également y avoir une incertitude supplémentaire sur le calendrier des dépenses de la politique PSE si les retards continuent à se produire, en particulier pour les projets d'acquisition plus importants.

D'un point de vue économique, l'industrie nationale de défense pourrait être confrontée à des difficultés, notamment en ce qui concerne sa capacité à augmenter sa production et à la maintenir pendant plusieurs années. L'augmentation rapide des dépenses en capital prévues peut également exercer une pression supplémentaire sur les dépenses opérationnelles, en particulier dans les dix dernières années de la période.

Les dépenses accrues des années ultérieures sont soumises à une actualisation plus importante pour tenir compte de l'inflation, ainsi que des augmentations prévues du taux d'inflation de l'approvisionnement en matière de défense, comme le mentionne le DPB dans des rapports antérieurs¹⁷. Ainsi, à cause de l'effet combiné de l'inflation des prix à la consommation et de l'inflation propre à l'industrie de défense, des crédits

supplémentaires seront peut-être nécessaires pour maintenir le pouvoir d'achat initial.

Notes

¹ Ministère de la Défense nationale (2017). [Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada.](#)

² Ministère de la Défense nationale (2022). [Fiche d'information : Financement pour la défense continentale et la modernisation du NORAD.](#)

³ Ministère de la Défense nationale (2023). [Échéanciers du projet de modernisation du NORAD.](#)

⁴ Directeur parlementaire du budget (2021). [Le projet de brise-glace polaire : analyse financière.](#)

⁵ Ministère de la Défense nationale (2017). [Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada.](#)

⁶ Directeur parlementaire du budget (2018). [Demande d'information IR0351.](#)

⁷ Directeur parlementaire du budget (2019). [Demande d'information 0427.](#)

⁸ Directeur parlementaire du budget (2020). [Demande d'information 0446.](#)

⁹ Directeur parlementaire du budget (2022). [Dépenses en capital prévues au titre de la politique de défense du Canada Protection, Sécurité, Engagement : Mise à jour de 2022.](#)

¹⁰ Directeur parlementaire du budget (2023). [Demande d'information 0699.](#)

¹¹ Ministère de la Défense nationale (2022). [Fiche d'information : Financement pour la défense continentale et la modernisation du NORAD.](#)

¹² Ministère de la Défense nationale (2023). [Échéanciers du projet de modernisation du NORAD.](#)

¹³ Voir l'étude de la Bibliothèque du Parlement intitulée « Le cycle financier parlementaire » pour plus de précisions sur le processus.

¹⁴ Voir la politique « Protection, Sécurité, Engagement », pages 98 à 100 pour plus de précisions sur les raisons des reports de fonds ainsi que des exemples.

¹⁵ Les acquisitions de capital sont principalement financées par les autorisations prévues au titre du crédit 5. Toutefois, il peut y avoir de petits montants au titre d'autorisations ne relevant pas du crédit 5 si ces montants sont attribuables à des activités d'acquisition d'immobilisations. Le financement du personnel impliqué dans la gestion d'une acquisition de capital en est un bon exemple, qui proviendrait généralement d'autorisations au titre du crédit 1. Par conséquent, le total des dépenses en capital pour un exercice donné indiqué dans le présent rapport peut dépasser le total des autorisations au titre du crédit 5 de ce même exercice dans les Comptes publics.

¹⁶ En juin 2022, la ministre de la Défense nationale a annoncé un investissement de 4,9 milliards de dollars pour les six premières années selon la comptabilité de caisse, et de 38,6 milliards de dollars au cours des vingt prochaines années selon la méthode de comptabilité d'exercice de l'exercice financier 2022-2023 à 2041-2042.

¹⁷ Directeur parlementaire du budget (2021). [Le projet de brise-glace polaire : analyse financière.](#)

RP-2324-025-C_e

T_RP_3.0.3e

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2024