



**Déclaration préliminaire de Kevin Page, directeur parlementaire du budget
Comité permanent de la sécurité publique et nationale
Le 17 février 2011**

Bonjour, monsieur le président, messieurs les vice-présidents et mesdames et messieurs les membres du Comité. Merci de nous avoir invités, mes collègues et moi, à vous parler aujourd'hui de l'estimation de l'impact financier sur le système correctionnel fédéral des modifications apportées à la législation en matière criminelle et plus particulièrement des travaux du DPB sur la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*, la LAPC.

Je vais subdiviser mes observations en quatre parties : les messages clés, l'approche retenue par le DPB, un cadre d'analyse et des questions que les membres du Comité pourraient souhaiter poser au ministre de la Sécurité publique.

Messages clés

J'ai quelques messages à livrer.

1. Les modifications importantes apportées au *Code criminel* qui ont une incidence sur le système correctionnel du Canada, comme la LAPC, entraînent des coûts financiers appréciables.

L'estimation que le DPB fait des coûts au niveau fédéral se situe à environ 1 milliard de dollars par an au cours des cinq prochaines années, à supposer que les taux d'occupation demeurent inchangés : environ 620 millions de dollars par an en frais supplémentaires de fonctionnement et d'entretien et en immobilisations, et 360 millions de dollar par an (1,8 milliard de dollars) pour de nouvelles constructions.

Si on tient compte du partage entre les coûts de fonctionnement et ceux des nouvelles constructions, l'impact financier estimatif pourrait varier entre 3 et 5 milliards de dollars¹ au cours des cinq prochaines années, selon le taux d'occupation dans les établissements fédéraux. Plus le taux est élevé – s'il y a deux ou trois détenus par cellule – plus il est probable que le coût se situera dans le bas de la fourchette et dépendra davantage des coûts de fonctionnement. Si on suppose que le taux d'occupation demeurera inchangé, plus les coûts d'immobilisations supplémentaires pousseront l'estimation vers le haut de la fourchette, c'est-à-dire le total des coûts de fonctionnement et des constructions nouvelles. Les taux d'occupation différents supposent des niveaux de service différents en ce qui concerne les services correctionnels, les risques pour la sécurité et les coûts.

Il y a toutefois un grand nombre de facteurs, d'organisations et d'institutions dont le mandat ou le comportement auraient une incidence sur le système correctionnel du Canada. Les membres du Comité en trouveront un résumé à l'annexe I.

¹ http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/TISA_C-25_FR.pdf

2. Les parlementaires n'ont pas eu droit à une transparence suffisante, en matière financière, pour s'acquitter de leurs responsabilités de fiduciaires en ce qui concerne les modifications de la législation en matière criminelle.

Dans le cas de la LAPC, le gouvernement a dit aux parlementaires, pendant l'étude du projet de loi, que les estimations des coûts étaient un secret du Cabinet. Le gouvernement n'a révélé ces estimations qu'une fois le projet de loi adopté, et les estimations ne révélaient rien de la méthodologie, des éléments clés et des hypothèses retenues.

Les parlementaires ne savent pas si le cadre de planification financière reflète entièrement les pressions sur les coûts attribuables aux modifications de la législation en matière criminelle. Ni le budget de 2010, ni la mise à jour économique et financière de l'automne n'ont mis en évidence les impacts financiers. Le Rapport sur les plans et les priorités du Service correctionnel du Canada en 2010-2011 a indiqué une croissance supérieure à 10 % dans son niveau de référence pour les trois prochaines années et dit qu'il aurait besoin de 4 000 employés de plus, mais il n'a parlé de la LAPC que comme d'un risque de pression financière à gérer.

3. Des modifications du *Code criminel* comme celles qui sont prévues dans la LAPC auront un impact appréciable sur le fonctionnement et les coûts des établissements et des services correctionnels de ressort provincial et fédéral. Le gouvernement fédéral voudra peut-être informer les autres administrations des impacts financiers estimatifs pour elles.

Les provinces et les territoires sont des joueurs importants, par rapport au gouvernement fédéral, dans la prestation de services correctionnels. Le nombre moyen de détenus est près de deux fois plus élevé. L'afflux annuel est environ 10 fois plus important, si on ne tient pas compte des détentions provisoires.

Le DPB estime que, dans le contexte du statu quo, la part provinciale et territoriale du total des dépenses passera à 56 % en 2015-2016, alors qu'elle était de 49 % en 2009-2010 si on tient compte de l'évolution de la proportion des condamnations et des détentions provisoires, ainsi que des contraintes de capacité.

Approche du DPB

Le DPB a abordé l'estimation des besoins financiers et des impacts en élaborant des méthodes d'établissement des coûts et des modèles. Dans le cas de la LAPC, nous avons considéré les modifications de la durée des séjours, les arrivées, le nombre de détenus et les coûts (fonctionnement et entretien, coûts des immobilisations sur tout le cycle de vie et coûts des nouvelles constructions). Tout comme le ministère des Finances, le DPB met l'accent sur les coûts statiques, c'est-à-dire que nous maintenons les facteurs existants comme les taux d'occupation sans nous pencher sur les modifications possibles du type de comportement.

Le DPB a recours à l'examen par les pairs et à leur assistance. Dans le cas de la LAPC, le groupe était formé de neuf experts de divers domaines : système correctionnel, gestion des installations et modélisation financière et statistique.

Dans le cas de la LAPC, le DPB a élaboré et utilisé deux modèles.

Un modèle financier simple permet de répondre à la question : « Que se serait-il passé si la Loi s'était appliquée en 2007-2008? » Les données existantes nous disent qu'environ 8 600 détenus ont été admis et qu'ils ont passé en moyenne 560 jours en détention. Nous estimons que la LAPC allongerait le séjour moyen d'environ 30 %, soit 160 jours. Cela ferait augmenter le nombre de détenus de 3 800 en moyenne (nombre analogue à l'estimation communiquée par le commissaire du Service correctionnel du Canada). Si nous utilisons les données du domaine public pour calculer les coûts de fonctionnement et d'entretien et des immobilisations par détenu, ainsi

que les coûts de construction par cellule, nous pouvons arriver rapidement à un impact financier d'environ 1 milliard de dollars par année, en tenant compte à la fois du fonctionnement et de la construction, au cours des cinq prochaines années, à supposer que les taux actuels d'occupation restent inchangés.

Le DPB a aussi élaboré un modèle de simulation probabiliste en trois phases pour estimer l'impact financier de l'augmentation de la durée des peines et du nombre de personnes incarcérées. Il décrit en détail le profil des détenus et les conséquences sur le plan opérationnel. Ce modèle a mis en évidence des conséquences financières semblables, ainsi que la nécessité de bâtir jusqu'à 13 nouveaux établissements avec des capacités cellulaires classiques.

Cadre d'analyse

Le DPB a une petite équipe. Il nous faut donc choisir les priorités avec soin pour que notre travail soit pertinent et fasse autorité. Le bureau ne peut pas être la première source de données sur les coûts attribuables à toutes les nouvelles lois fédérales. En réponse à la demande d'un député, le DPB a centré ses efforts sur la LAPC parce qu'il existait un risque systémique (aucune analyse financière n'a été fournie au Parlement) et un risque important (les modifications législatives majeures en matière criminelle peuvent avoir un impact financier considérable). Certes, le DPB est disposé à produire des méthodologies et estimations originales, mais il est mieux placé, compte tenu de la taille de ses effectifs, pour étudier les méthodologies, appliquer un critère de vraisemblance et évaluer le risque à partir des estimations du gouvernement.

Pour analyser l'impact de nouvelles mesures législatives en matière criminelle, les parlementaires trouveront peut-être utile de se servir du cadre d'analyse simple.

D'abord, les parlementaires peuvent souhaiter connaître l'impact estimatif de tout projet de loi en matière criminelle sur le nombre de détenus dans les établissements correctionnels. Ce nombre est proportionnel aux taux des arrivées et des départs des détenus et à la durée de leur séjour.

Deuxièmement, les parlementaires peuvent souhaiter connaître l'impact estimatif de tout projet de loi en matière criminelle sur les coûts courants par détenu. Ces coûts varient selon le statut du détenu (incarcéré, en semi-liberté, etc.) et son classement selon le niveau de sécurité (minimale, moyenne, maximale, établissement pour femmes). D'après les documents publics des années précédentes, le coût moyen d'un détenu est d'environ 160 000 \$ par an, mais ces coûts varient considérablement, entre quelque 40 000 \$ pour un délinquant en liberté conditionnelle et environ 220 000 \$ par année pour les hommes détenus en établissement à sécurité maximale.

Troisièmement, les parlementaires peuvent souhaiter connaître l'impact estimatif de tout projet de loi en matière criminelle sur les besoins accrus en nouvelles cellules. Ces coûts varient en fonction d'un certain nombre de facteurs : les coûts de construction qui ont cours sur le marché, le niveau de sécurité, le terrain, l'aménagement du site, les coûts des acquisitions, etc. Le commissaire du SCC, Don Head, a précisé dans son témoignage au comité sénatorial que le coût de construction de nouveaux établissements s'élève à 200 000 \$, 400 000 \$ et 600 000 \$ par cellule, selon qu'il s'agisse d'un établissement à sécurité minimale, moyenne ou maximale. On trouvera à l'annexe II un bref résumé de certaines questions qui concernent la gestion des installations et les coûts des immobilisations.

Quatrièmement, les parlementaires peuvent souhaiter connaître l'impact de tout projet de loi en matière criminelle sur la population visée : détentions provisoires par opposition aux condamnations, profil de sécurité minimale ou maximale, groupes d'âge particuliers, taux d'occupation selon la région, établissement fédéral par opposition aux établissements provinciaux et territoriaux, ainsi que l'impact sur la charge de travail administratif. Tous ces éléments peuvent avoir une incidence sur les coûts financiers ou créer un risque par rapport aux objectifs correctionnels. Nous avons tenté de fournir au comité un cadre de haut niveau pour analyser les impacts des projets de loi proposés ou à venir en matière criminelle, comme on peut le voir à l'annexe III.

Questions à poser au ministre de la Sécurité publique

En guise de conclusion, je tiens à réaffirmer qu'il est essentiel, si on veut que les parlementaires s'acquittent de leurs responsabilités fiduciaires lorsqu'ils approuvent les autorisations financières, que le gouvernement fournisse une information adéquate et rapide ainsi que des analyses des impacts de nouvelles lois, avant que celles-ci ne soient adoptées.

L'information et l'analyse financières doivent préciser les méthodes d'estimation. Sur demande, le DPB devrait être en mesure d'évaluer les méthodes d'établissement des coûts, les modèles et les hypothèses pour voir s'ils sont raisonnables et présentent des risques pour les parlementaires.

Pour le moment, les seules estimations détaillées sur la LAPC à la disposition du Parlement qui reposent sur des méthodes, modèles et hypothèses documentés viennent du DPB et non du gouvernement. Cette analyse ne devrait pas être un secret du Cabinet.

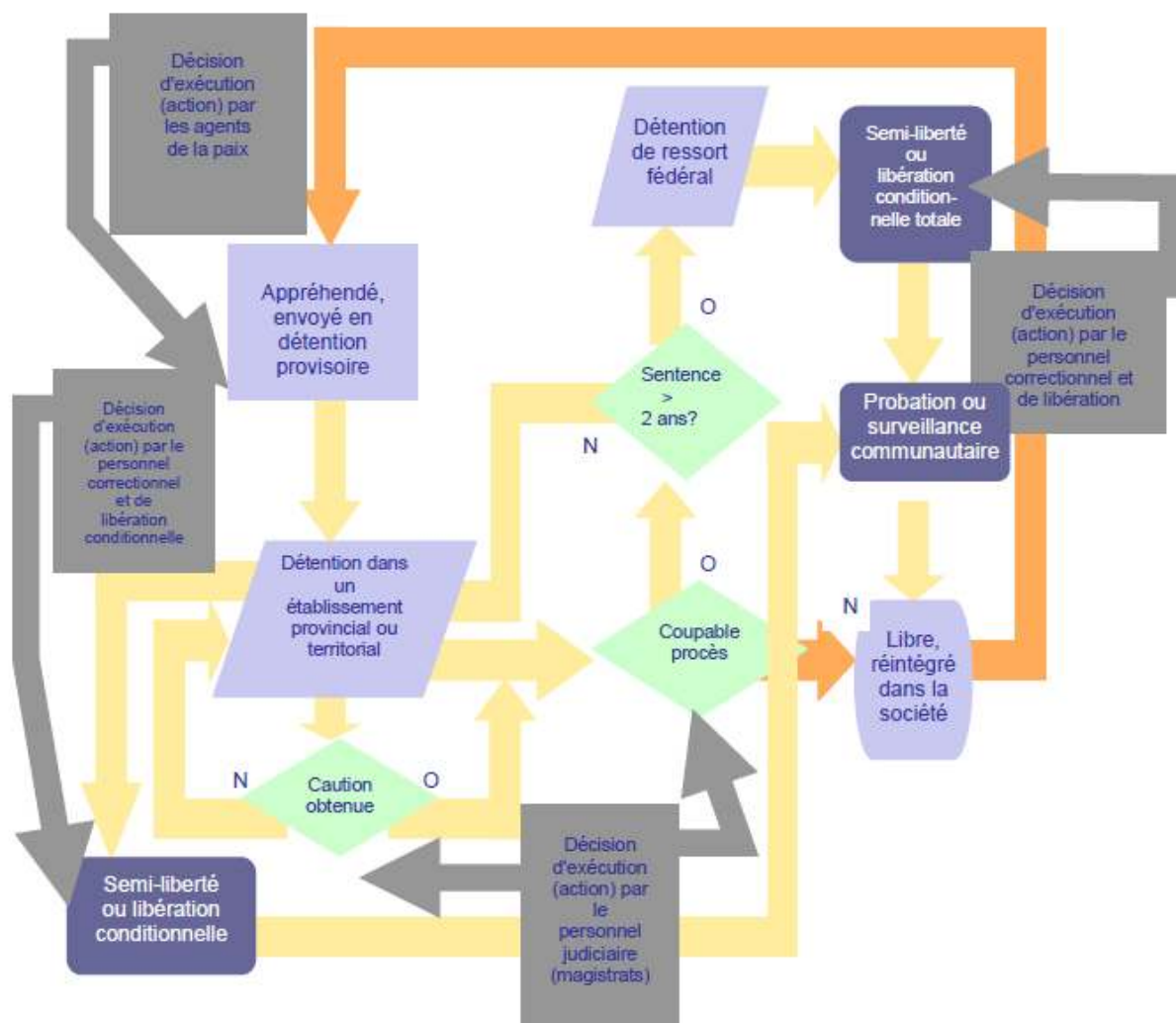
Pour tous les nouveaux projets de loi en matière criminelle, les parlementaires souhaiteront peut-être demander au ministre de la Sécurité publique quel sera l'impact sur le nombre de détenus, les coûts courants par détenu et les besoins en nouvelles cellules et l'impact sur la population visée, ainsi que, au besoin, sur les coûts des provinces et des territoires.

Merci de cette occasion de servir le Comité. C'est avec plaisir que nous répondrons à vos questions.

Annexe I - Impact procédural sur les services correctionnels pour adultes au Canada

(Extrait du rapport du DPB *Besoin de financement et impact de la Loi sur l'adéquation de la peine et du crime sur le système correctionnel au Canada*²) – La figure décrit le parcours d'une personne à travers le système correctionnel. On notera qu'entre son arrestation et sa libération définitive, la personne est exposée à de multiples instances décisionnelles, chacune ayant son propre mandat et sa source de financement. En outre, le parcours d'une seule personne à travers le système est susceptible d'imposer des dépenses à plusieurs organismes et crée de multiples effets budgétaires à travers le pays.

Impact procédural sur les services correctionnels pour adultes au Canada



² http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/TISA_C-25_FR.pdf

Annexe II : Établissements correctionnels, budget des immobilisations et gestion des installations

Il peut être utile de comprendre que chaque délinquant, une fois condamné à purger une peine d'emprisonnement dans un établissement fédéral, figure comme une obligation financière dans les livres comptables du gouvernement du Canada, dans les dépenses courantes de fonctionnement, d'entretien et d'immobilisations. Les dépenses en immobilisations méritent une attention particulière, étant donné la nature unique des établissements fédéraux, leur mode de fonctionnement (les établissements correctionnels fonctionnent 24 heures par jour et sept jours par semaine, tout comme les hôpitaux et certains aéroports, mais avec des mesures de sécurité beaucoup plus rigoureuses que celles d'un aéroport).

On peut répartir les dépenses en immobilisations en deux grandes catégories, en gros : la recapitalisation (ou les dépenses en immobilisation du cycle de vie, pour employer la terminologie du SCC) et les coûts de remplacement.

La recapitalisation est, par sa nature même, différente de l'amortissement ou des coûts de fonctionnement et d'entretien. L'amortissement est une dépense sans échange de liquidités et il est utilisé à des fins de comptabilité. Les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont des dépenses comme les services publics, l'eau, les égouts, etc. qui ne sont pas des dépenses en immobilisations. La recapitalisation, est une reconstruction réelle et une remise en état de **sous-systèmes** d'une immobilisation, mais sans que cela aille jusqu'au remplacement intégral.

Par le passé, le SCC a sous-financé la recapitalisation, dans ses dépenses en immobilisations, comme Deloitte & Touche le signalent dans l'annexe du rapport du groupe Sampson (2007). Le même rapport indique que la majorité des infrastructures du SCC ont un âge assez avancé et ont été construites pour répondre aux conditions de l'époque. L'annexe de Deloitte ajoute que, si on s'appuie sur les hypothèses clés que le SCC a fournies, **des dépenses en immobilisations de 640 millions de dollars (dollars de 2007-2008) seraient nécessaires pour exploiter les seuls établissements existants (avant la présentation de projets de loi en matière criminelle).**

En outre, comme le signale la même étude, le SCC a toujours investi seulement 1 ou 1,2 % dans la recapitalisation de ses infrastructures, ce qui est qualifié de « **terriblement insuffisant** ». Le taux de recapitalisation recommandé est d'environ 4 % par année (ce que disent Partnerships BC et BC Housing). L'analyse que le DPB a lui-même faite des taux de recapitalisation de 803 écoles dans les réserves des Premières nations donne à penser que le taux se situe entre 1,6 et 2,2 %, ce qui a été qualifié de très insuffisant pour des établissements qui accueillent des élèves de la maternelle à la 12^e année. Les établissements carcéraux fédéraux doivent répondre à des normes de construction beaucoup plus exigeantes, l'usure y est nettement plus importante, et il faut donc des taux de recapitalisation bien plus élevés.

Annexe III : Impact de la législation en matière criminelle sur les établissements fédéraux

L'impact prévu d'un projet de loi sur le système correctionnel a une incidence directe sur le nombre de détenus dans les établissements fédéraux, ce qui, par ricochet, a des conséquences financières multiples et entraîne des obligations courantes que le gouvernement du Canada doit financer.

Brièvement, le coût de la garde d'un détenu comprend ce qui suit :

1. Dépenses de fonctionnement et d'entretien, qui englobent³ :
 - a. Salaires et heures supplémentaires des employés;
 - b. Services publics, alimentation, eau, vêtements, etc.;
 - c. Services en établissement, soins de santé, paiements versés en remplacement d'impôts, déplacements, etc.
 - d. Programmes, réadaptation et dépenses liées à la réinsertion.
2. Dépenses en immobilisations, qui englobent :
 - a. Recapitalisation;
 - b. Remplacement.

Selon l'analyse réalisée par le DPB à partir de données glanées dans les RMR et les RPP du SCC pendant les années passées, le coût annuel total de la garde d'un détenu en établissement fédéral est d'environ 160 000 \$ par année. Par sous-catégories, les montants approximatifs sont les suivants :

- 340 000 \$ par année pour les femmes;
- 220 000 \$ par année pour les hommes (sécurité maximale);
- 141 000 \$ par année pour les hommes (sécurité moyenne);
- 140 000 \$ par année pour les hommes (sécurité minimale);
- 85 000 \$ pour les détenus dans un centre correctionnel communautaire;
- 40 000 \$ pour les détenus en libération conditionnelle.

Ainsi donc, l'ajout d'un seul détenu condamné à une peine à purger en établissement fédéral, à l'un ou l'autre des niveaux de sécurité énumérés plus haut, fait augmenter les besoins financiers du SCC du montant correspondant.

Il faut toutefois dire un mot du taux d'occupation dans les établissements fédéraux. Pendant la décennie écoulée (de 2000-2001 à 2010-2011), le SCC a maintenu un taux d'occupation d'environ 90 % (10 cellules pour 9 détenus) en moyenne, dans tous les établissements fédéraux au Canada.

Or, si ce taux reste inchangé, toute augmentation du nombre de détenus exigera une augmentation proportionnelle du nombre de cellules nécessaires pour les loger. Il faudrait donc construire de nouvelles installations.

Le commissaire du SCC, Don Head, a précisé dans son témoignage d'octobre 2010 au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles que le coût de construction de nouveaux établissements s'élève à 200 000 \$, 400 000 \$ et 600 000 \$ par cellule, selon qu'il s'agisse d'un établissement à sécurité minimale, moyenne

³ Il faut signaler que les salaires et les heures supplémentaires représentent près de 70 % des dépenses F et E au niveau fédéral (SCC, novembre 2009). Il y a toujours eu une solide corrélation entre le nombre total d'ETP du SCC et le nombre total de délinquants condamnés à l'incarcération dans un établissement fédéral. Par conséquent, toute augmentation du nombre de détenus condamnés à purger une peine de ressort fédéral mènerait probablement à une augmentation proportionnelle du nombre d'ETP nécessaires, ce qui a un impact direct et appréciable sur la composante F et E des dépenses annuelles du SCC.

ou maximale. De plus, selon l'annexe de Deloitte, dans le rapport du groupe Sampson (2007), il faut compter de 4,5 à 5,5 ans pour construire un nouvel établissement, à compter du moment où le projet est lancé et approuvé. Il y a donc des risques inhérents associés à l'impact de la législation en matière criminelle, notamment en ce qui concerne la capacité du SCC de répondre à des besoins croissants en locaux pour loger et réadapter la population de délinquants et en assurer la réinsertion sociale.

Il est possible d'analyser de bien des façons l'impact de nouvelles mesures législatives en matière criminelle selon la population visée :

La mesure peut avoir un impact symétrique ou asymétrique sur la population carcérale

- Une loi comme la LAPC semble avoir un impact à peu près symétrique et linéaire sur la population carcérale, car il existe un lien direct avec la durée de la détention préventive, précédant la peine infligée, de sorte que tous les détenus sont touchés. Bien que les détenus qui passent moins de temps en détention préventive soient probablement moins touchés par la LAPC que ceux qui en passent plus, on s'entend généralement pour dire que les premiers ont également des antécédents moins compliqués, ou plaident coupable plus rapidement, et ils sont susceptibles de recevoir une peine plus brève. Les détenus qui ont des antécédents complexes et risquent d'avoir une peine plus lourde sont ceux qui seront les plus touchés. En conséquence, l'impact financier de la LAPC devrait être plus important pour les détenus en établissement à sécurité maximale que pour ceux qui vont en établissement à sécurité moyenne ou minimale, compte tenu des différences notables dans le coût annuel moyen de la garde en établissement à sécurité maximale et celui de la garde en établissement à sécurité minimale (220 000 \$ pour les hommes détenus en établissement à sécurité maximale contre 140 000 \$ pour les hommes détenus en établissement à sécurité minimale).

Une loi peut avoir un impact ciblé sur les détenus selon le classement de sécurité

- Des lois comme le C-39 (maintenant scindé) devraient avoir un impact ciblé en raison de l'abolition de la PEE (procédure d'examen expéditif), qui s'appliquait seulement à ceux qui étaient condamnés à une première peine d'emprisonnement, dont beaucoup ont probablement un classement de sécurité peu élevé. En conséquence, l'abolition de la PEE devrait avoir un impact financier plus lourd sur les coûts à engager pour ces détenus à classement de sécurité peu élevé.
- Par ailleurs, d'autres dispositions du C-39 qui semblent avoir un impact sur le système de libération conditionnelle en général et la façon dont ont été gérés jusqu'à maintenant les libérations d'office ou les libérations anticipées, auraient un impact général sur les détenus de tous les niveaux de sécurité.

Une loi peut avoir un impact ciblé sur les détenus présentant un certain profil en matière de sécurité.

Une loi peut avoir un impact ciblé sur certains groupes d'âge.

Une loi peut avoir un impact général sur toute la population carcérale.

- Le vieillissement général de la population entraîne des modifications systématiques dans les établissements fédéraux, comme des moyens de faciliter l'accès (plans inclinés), les coûts des soins de santé, etc.
- Comme les détenus reçoivent des peines plus longues à cause des nouvelles lois en matière criminelle, leur âge moyen est à la hausse.