11 mars 2022

DÉPENSES EN CAPITAL PRÉVUES AU TITRE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE DU CANADA PROTECTION, SÉCURITÉ, ENGAGEMENT : MISE À JOUR DE 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.

Ce rapport analyse, en date de 2022, 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 :
Christopher E. Penney, conseiller-analyste
Albert Kho, analyste

Ce rapport a été produit sous la supervision de :
Jason Jacques, directeur général

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

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec nous à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca

Yves Giroux
Directeur parlementaire du budget

RP-2122-033-S_f
© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2022

Table des matières

Résumé **3**

1. Le point de départ 4

2. Que nous disent les chiffres actualisés? 5

2.1. Le rapprochement est maintenant effectué pour l'intégralité de l'enveloppe des dépenses en capital de la politique PSE 5

2.2. Le MDN sous-utilise encore les fonds par rapport aux prévisions de la politique PSE 5

2.3. Les retards entraînent un report des dépenses prévues au titre de la politique PSE 6

2.4. Des fonds supplémentaires pourraient être nécessaires 8

Notes **10**

Résumé

En juin 2017, le gouvernement du Canada a annoncé la politique de défense du Canada intitulée *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE). À partir de 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 en 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. Ce 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). Si les versions antérieures présentées par le MDN manquaient de détails sur un sous-ensemble de projets de la politique PSE, la dernière version actualisée permet maintenant au DPB de rapprocher intégralement les 164 milliards de dollars de dépenses en capital prévues sur l'horizon de planification de 20 ans de la politique PSE.

Les fonds d'immobilisations ayant été sous-utilisés au cours des quatre premières années de la politique PSE, le profil des dépenses actualisé fait apparaître un important report de dépenses sur les exercices suivants. Comparativement aux prévisions initiales de la politique PSE, le nouveau profil prévoit de plus importantes dépenses en capital de 2025-2026 à la fin de l'horizon de 20 ans, en 2036-2037. Les dépenses en capital devraient culminer en 2027-2028, à 16,3 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 30 % par rapport à la prévision initiale de 12,6 milliards de dollars pour cet exercice.

Les dépenses accrues des années ultérieures sont sujettes 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 défense, comme le mentionne le DPB dans des rapports antérieurs[1].

1. Le point de départ

En juin 2017, le gouvernement du Canada a annoncé la politique de défense du Canada intitulée *Protection, Sécurité, Engagement*[2]. À partir de l'exercice 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.

À la demande de parlementaires, 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 PSE[3]. 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 environ 10 % de ces projets, en juillet 2019 et en juin 2020[4,5].

Dans sa publication d'octobre 2020, le DPB présentait trois constatations principales[6]. Premièrement, il constatait, entre 2017-2018 et 2019-2020, un écart déficitaire total de près de 5 milliards de dollars entre ce qu'avait dépensé le MDN en immobilisations et ce qui était initialement prévu au titre de la politique PSE. Deuxièmement, le profil des dépenses prévues au titre de la politique indiquait un report de dépenses, à savoir que plus d'argent serait dépensé dans les années ultérieures du plan de 20 ans. Enfin, le MDN était toujours incapable de fournir un rapprochement complet entre l'enveloppe de 164 milliards de dollars et les divers projets d'immobilisations (totalisant 150 milliards de dollars), ce qui laissait un écart estimatif de 13 milliards de dollars.

2. Que nous disent les chiffres actualisés?

2.1. Le rapprochement est maintenant effectué pour l'intégralité de l'enveloppe des dépenses en capital de la politique PSE

En décembre 2021, le MDN a présenté au DPB une autre mise à jour détaillée de l'enveloppe d'acquisition de biens d'équipement de la politique PSE. Comme l'indique le tableau 2-1 (ci-dessous), la dernière mise à jour mentionne 348 projets et présente un rapprochement presque complet pour l'enveloppe de dépenses de 164 milliards de dollars de la politique. En conséquence, le présent rapport effectue un rapprochement plus complet avec les Comptes publics, le Budget principal des dépenses et les budgets supplémentaires des dépenses.

Tableau 2-1 Actualisation des projets de la politique PSE et des flux de trésorerie

	Nombre de projets	Flux de trésorerie sur 20 ans (en milliards de dollars)
Total, aperçu de 2018 (profil initial PSE)	329	145
Total, aperçu de 2018 + mise à jour de 2019	330	148
Total, aperçu de 2018 + mises à jour de 2019 et 2020	330	150
Total, mise à jour de 2022 (dernière mise à jour)	**348**	**163**

Sources : DPB, MDN.

Note : Les dépenses annoncées dans la politique PSE initiale étaient d'environ 164 milliards de dollars.

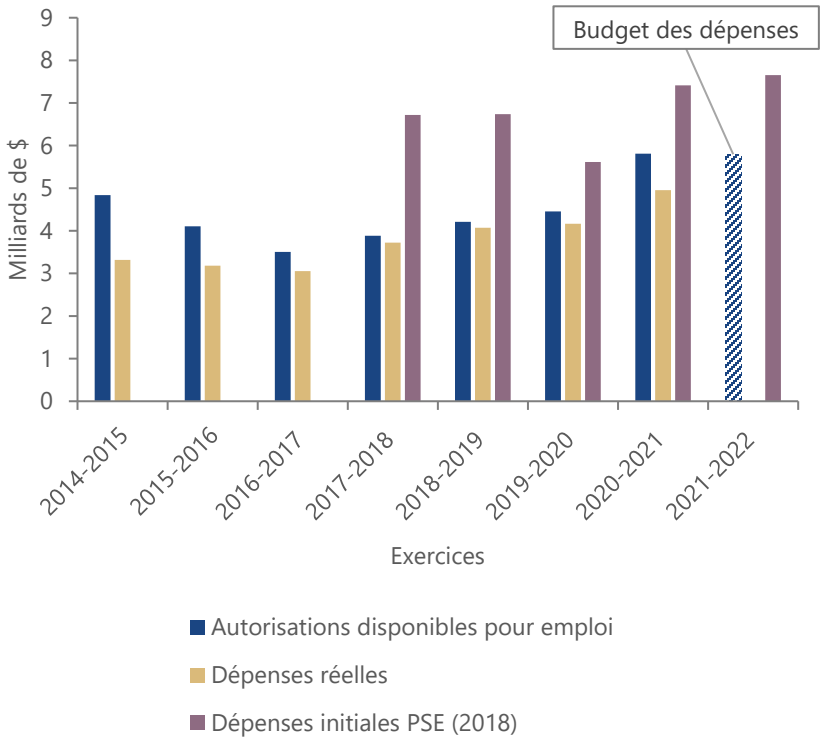
2.2. Le MDN sous-utilise encore les fonds par rapport aux prévisions de la politique PSE

Toutes les dépenses en capital du MDN sont approuvées au titre du crédit 5 du budget des dépenses[7]. 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 coût[8].

La figure 2-1 illustre l'écart entre les dépenses en capital du MDN approuvées dans le budget des dépenses et les dépenses réelles. Le profil de

dépenses initial de la politique PSE est aussi présenté afin de préciser le contexte. 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, ce qui indique des retards importants en matière d'approvisionnement militaire. De 2017-2018 à 2020-2021, il y avait un écart cumulé de près de 10 milliards de dollars entre ce que le MDN a dépensé en immobilisations et ce qui était initialement prévu dans la politique PSE.

Figure 2-1 Dépenses en capital du MDN : approuvées, réelles et prévues dans la politique PSE



Sources : MDN, Comptes publics du Canada, Budget principal des dépenses, budgets supplémentaires des dépenses.

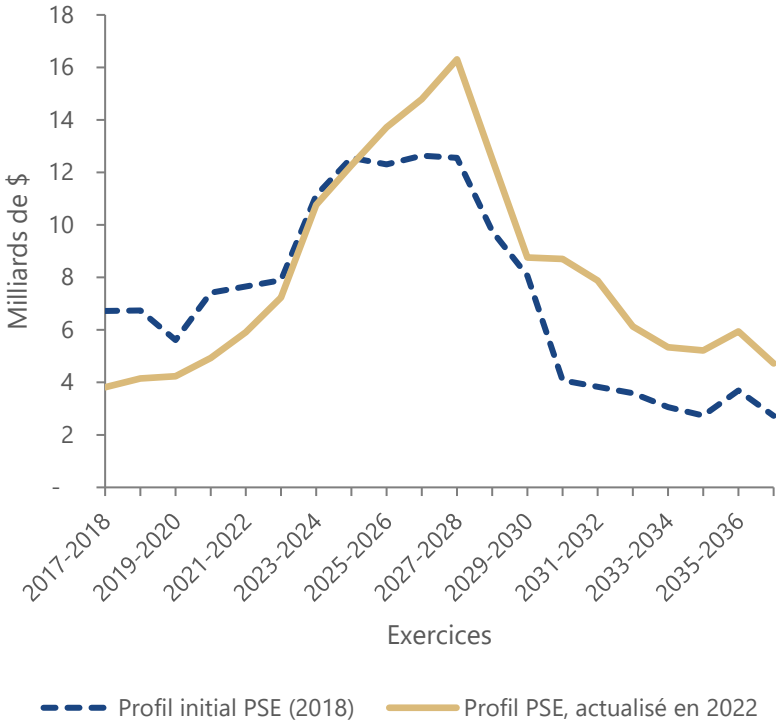
Note : Les « autorisations disponibles » pour 2020-2021 sont tirées du Budget supplémentaire des dépenses (C), 2021-2022.

2.3. Les retards entraînent un report des dépenses prévues au titre de la politique PSE

La figure 2-2 montre les dépenses annuelles selon le profil initial de la politique PSE par rapport aux prévisions actualisées obtenues auprès du MDN. Le profil actualisé présente deux tendances à noter : une augmentation marquée des dépenses en capital jusqu'en 2027-2028 inclusivement et le transfert de dépenses des quatre premiers exercices de la politique PSE à des exercices ultérieurs. Alors que le profil initial de la

politique PSE prévoyait une augmentation des dépenses jusqu'en 2023-2024 et leur maintien à un niveau similaire jusqu'en 2027-2028, les dépenses continuent maintenant d'augmenter au-delà de l'exercice 2023-2024, jusqu'à atteindre un sommet de 16,3 milliards de dollars en 2027-2028.

Figure 2-2 Flux de trésorerie de la politique PSE sur 20 ans

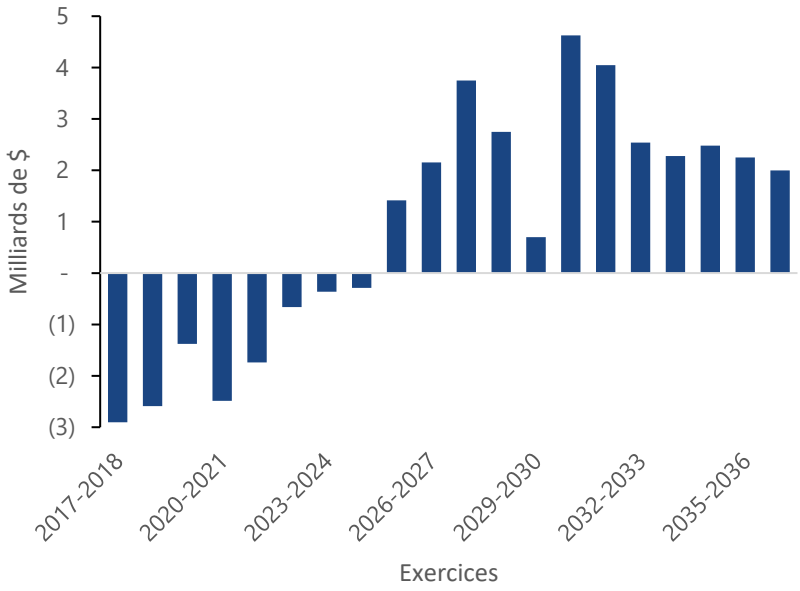


Sources : DPB, MDN.

L'écart est illustré séparément à la figure 2-3, un montant négatif représentant des dépenses moins élevées que prévu dans le profil de dépenses actualisé par rapport au profil initial de la politique PSE et inversement.

Figure 2-3

Changements aux dépenses prévues entre le profil initial de la politique PSE (2018) et la mise à jour de 2022



Sources : DPB, MDN.

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. Le DPB constate que les dépenses prévues en 2027-2028 sont au moins trois fois plus élevées que les dépenses en capital engagées au cours de tout exercice des deux dernières décennies.

D'un point de vue économique, cette situation pourrait aussi entraîner des problèmes sur le plan de la capacité opérationnelle de l'industrie nationale de défense. Cette augmentation rapide des dépenses en capital prévues ayant pour corollaire un accroissement prévisible de l'activité d'approvisionnement dans les années à venir, il sera peut-être nécessaire de se pencher sur la viabilité des dépenses.

2.4. Des fonds supplémentaires pourraient être nécessaires

Les dépenses accrues des années ultérieures sont sujettes 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 défense, comme le mentionne le DPB dans des rapports antérieurs[9].

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 compenser la diminution du pouvoir d'achat et

prendre en compte l'incertitude accrue quant au calendrier des dépenses de la politique PSE, si des retards interviennent.

Notes

1. Voir : Directeur parlementaire du budget, décembre 2021. *Le projet de brise-glace polaire : analyse financière*, https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2122-024-S--polar-icebreaker-project-fiscal-analysis--projet-brise-glace-polaire-analyse-financiere
2. *Protection, Sécurité, Engagement*, juin 2017, https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/politique-defense-canada.html
3. Demande d'information 0351 du directeur parlementaire du budget, janvier 2018, https://pbo-dpb.gc.ca/fr/information-requests--demandes-information?ir=IR0351
4. Demande d'information 0427 du directeur parlementaire du budget, juin 2019, https://pbo-dpb.gc.ca/fr/information-requests--demandes-information?ir=IR0427
5. Demande d'information 0446 du directeur parlementaire du budget, janvier 2020, https://pbo-dpb.gc.ca/fr/information-requests--demandes-information?ir=IR0446
6. *Dépenses en capital prévues au titre de la politique Protection, sécurité et engagement : Mise à jour de 2020*. Octobre 2020. https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/BLOG-2021-002--planned-capital-spending-under-strong-secure-engaged-2020-update--depenses-en-capital-prevues-au-titre-politique-protection-securite-engagement-mise-jour-2020
7. Voir l'étude de la Bibliothèque du Parlement intitulée *Le cycle financier parlementaire* pour plus de précisions sur le processus.
8. 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.
9. Voir : Directeur parlementaire du budget, décembre 2021. *Le projet de brise-glace polaire : analyse financière*, https://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/RP-2122-024-S--polar-icebreaker-project-fiscal-analysis--projet-brise-glace-polaire-analyse-financiere