

09 juin 2022



DÉPENSES MILITAIRES DU CANADA ET OBJECTIF DE DÉPENSES DE 2 % DE L'OTAN



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 présente une analyse financière concernant l'atteinte de l'objectif de dépenses de 2 % de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Analyste principal :

Christopher E. Penney, conseiller-analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur général

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour 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-2223-010-S_f

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

Table des matières

Résumé	1
1. L'objectif de 2 % de l'OTAN	3
1.1. Le calcul de l'objectif de 2 %	3
2. L'évolution des dépenses de défense du Canada	4
3. L'écart qui subsiste entre les dépenses militaires du Canada et l'objectif de 2 %	6
3.1. Prévisions des dépenses militaires	6
3.2. Prévisions des dépenses militaires en pourcentage du PIB	8
3.3. L'écart entre les dépenses militaires prévues et l'objectif de 2 % de l'OTAN	8
Notes	10

Résumé

Le Canada fait partie de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) depuis 1949. La mission de l'OTAN est de « garantir la liberté et la sécurité de ses membres par des moyens politiques et militaires ». Le gouvernement du Canada décrit l'OTAN comme étant la pierre angulaire de la politique du Canada en matière de sécurité et de défense.

En 2006, les membres de l'OTAN ont convenu de se fixer comme objectif de consacrer au moins 2 % de leur PIB chaque année aux dépenses de défense. Cet objectif comporte deux éléments : le total annuel des dépenses militaires d'un pays et sa production économique annuelle, c'est-à-dire le PIB.

Selon la plus récente publication de l'OTAN sur les dépenses militaires des pays membres :

- les dépenses de défense nominales du Canada ont augmenté de 67 % entre 2014 et 2021;
- en tant que part du PIB, elles étaient en hausse d'environ 40 % en 2021 par rapport à 2014, soit 1,4 % du PIB contre 1,0 %;
- la proportion des dépenses consacrées à l'achat d'équipements avait légèrement augmenté.

Ce rapport présente des prévisions indépendantes des dépenses militaires selon la définition qu'en donne l'OTAN pour la période de 2022-2023 à 2026-2027. Ces chiffres sont comparés à des projections antérieures produites par le DPB de la production économique annuelle nominale pour prédire l'évolution des dépenses militaires en tant que pourcentage du PIB au cours de cette période.

Les prévisions du DPB sont fondées sur les données¹ rendues publiques par l'OTAN à propos des dépenses militaires totales effectuées par le Canada tous les ans, qui comprennent à la fois les dépenses du ministère de la Défense nationale (MDN) et celles des autres ministères. Plusieurs méthodes ont été employé pour établir les projections de catégories de dépenses applicables à partir des données historiques. En particulier, le DPB a présumé que les dépenses consacrées aux projets d'immobilisation seraient conformes aux données que le ministère de la Défense nationale lui a fournies en décembre 2021 et dont il était question dans un de ses récents rapports².

Le tableau résumé 1 donne une vue d'ensemble des projections des dépenses militaires du Canada de 2022-2023 à 2026-2027 et de la part du PIB que représentent ces montants, ainsi que des prévisions relatives à l'objectif de 2 % du PIB et à l'écart par rapport à celui-ci.

Selon les prévisions du DPB, le total des dépenses militaires du gouvernement du Canada augmentera de 36,3 milliards de dollars en 2022-2023 à environ 51,0 milliards en 2026-2027. La hausse correspondante de la part du PIB que représentent les dépenses militaires est de 1,33 % en 2022-

2023 à 1,59 % en 2026-2027. Pour atteindre l'objectif de 2 % du PIB, il faudrait que le gouvernement du Canada dépense une somme additionnelle de 18,2 milliards de dollars en 2022-2023, de 15,5 milliards en 2023-2024, de 14,5 milliards en 2024-2025, de 14,1 milliards en 2025-2026, et de 13,0 milliards en 2026-2027.

Tableau résumé 1

Dépenses militaires prévues par le DPB en pourcentage du PIB

	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027
Dépenses militaires totales (G\$)	36,3	41,5	44,7	47,4	51,0
Dépenses militaires en pourcentage du PIB (%)	1,33	1,46	1,51	1,54	1,59
2 % du PIB nominal (G\$)	54,5	57,0	59,2	61,5	64,0
Écart	18,2	15,5	14,5	14,1	13,0

Source : Calculs du DPB.

Notes : Les données sont présentées par exercice financier. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

1. L'objectif de 2 % de l'OTAN

Le Canada fait partie de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) depuis sa création en 1949. La mission de l'OTAN est de « garantir la liberté et la sécurité de ses membres par des moyens politiques et militaires³ ». Le gouvernement du Canada décrit l'OTAN comme étant « la pierre angulaire de la politique du Canada en matière de sécurité et de défense⁴ ».

En 2006, les membres de l'OTAN ont convenu de se fixer comme objectif de consacrer au moins 2 % de leur PIB chaque année aux dépenses de défense⁵. Bien que certains pays de l'OTAN, et plus particulièrement les États-Unis, aient largement dépassé cet objectif, la plupart ne l'ont pas atteint. L'OTAN fait observer que cet objectif vise à démontrer à la fois l'état de préparation militaire global de l'alliance et la capacité des États membres de témoigner leur « volonté politique »⁶.

En 2014, après huit années de progrès limités, les membres de l'OTAN ont réaffirmé leur engagement d'atteindre l'objectif de 2 % du PIB en matière de dépenses de défense. En outre, cette directive concernant les dépenses de défense a été révisée par l'ajout d'un nouvel objectif : au moins 20 % du budget de défense des États membres de l'OTAN doit être réservé à l'acquisition d'équipements⁷.

1.1. Le calcul de l'objectif de 2 %

L'objectif de 2 % de l'OTAN en matière de dépenses militaires comporte deux éléments : le total des dépenses militaires annuelles d'un pays et sa production économique annuelle, ou PIB. Bien qu'il s'agisse d'un simple ratio, la mesure de l'un et l'autre élément pose des problèmes de méthodologie, notamment pour ce qui est de définir les « dépenses de défense ». L'OTAN elle-même reconnaît que ses propres mesures peuvent diverger sensiblement de celles déclarées par les gouvernements nationaux⁸.

$$\frac{\text{Dépenses militaires totales}}{\text{Production économique totale}}$$

Sont comprises dans les dépenses militaires totales non seulement les dépenses du ministère de la Défense d'un pays, mais aussi d'autres dépenses publiques consacrées à des forces paramilitaires (telles que la Garde côtière canadienne), aux pensions de retraite et prestations versées aux anciens combattants, au maintien de la paix et aux activités humanitaires, ainsi qu'aux paiements de transfert aux organismes de sécurité, tant nationaux qu'internationaux. En effet, les États membres transmettent à l'OTAN leurs mémoires qui font état de leurs dépenses annuelles réelles et prévues. Ces données sont ensuite régulièrement publiées par l'OTAN dans les rapports *Les dépenses de défense des pays de l'OTAN*⁹.

Pour calculer la production économique totale, l'OTAN utilise les données nationales sur le PIB compilées par l'Organisation de coopération et de

développement économiques (OCDE)¹⁰. Il existe un cadre international commun pour mesurer ce paramètre. L'OCDE précise, pour sa part, que ses données canadiennes proviennent de Statistique Canada, l'agence nationale de la statistique du Canada¹¹.

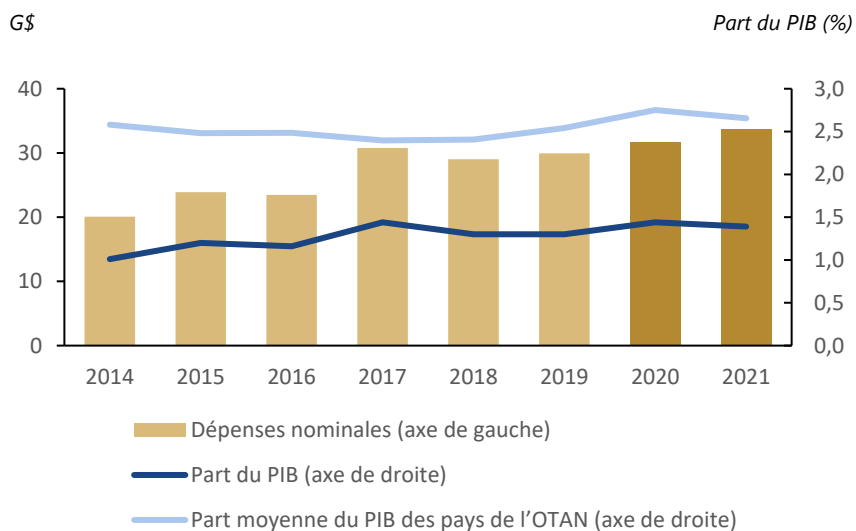
L'utilisation de l'objectif de l'OTAN exprimé en pourcentage du PIB pour évaluer soit la capacité militaire ou la volonté politique d'un pays (la fin visée par l'OTAN) comporte deux inconvénients manifestes. Premièrement, le ratio déclaré varie d'une année à l'autre en raison de facteurs aucunement liés à la capacité de défense, tels que l'inflation, les fluctuations du taux de change et la conjoncture économique à l'échelle nationale et internationale. Deuxièmement, une comptabilité de caisse rajustée est employée pour mesurer les dépenses de défense, de sorte que des changements importants touchant les sommes déboursées (pour de grosses acquisitions de plateformes d'armes, par exemple, ou pour des prestations complémentaires de retraite) contribueront à la volatilité des dépenses déclarées.

2. L'évolution des dépenses de défense du Canada

D'après l'OTAN, les dépenses de défense nominales du Canada ont augmenté de 67 % entre 2014 et 2021 (figure 2-1). Cette croissance s'est produite au cours de deux périodes particulières :

- Premièrement, les dépenses de défense déclarées ont augmenté d'environ 7 milliards de dollars en 2017 par rapport à l'exercice précédent. Cette hausse était attribuable à un assouplissement de la définition des dépenses de « défense » selon l'OTAN. Par conséquent, des mesures qui n'étaient pas auparavant comprises dans la « défense » (telles que les prestations aux anciens combattants) ont été incluses dans les chiffres canadiens sur les dépenses.
- Deuxièmement, des dépenses additionnelles de 4 milliards de dollars ont été déclarées en 2020 et 2021. Le DPB fait remarquer qu'il s'agit d'estimations, et non de sommes réellement déboursées, de sorte que les chiffres ne tiennent peut-être pas pleinement compte des fonds inutilisés de l'enveloppe militaire par le ministère de la Défense nationale ou d'autres ministères¹².

Figure 2-1 Dépenses de défense du Canada



Source : OTAN (2021).

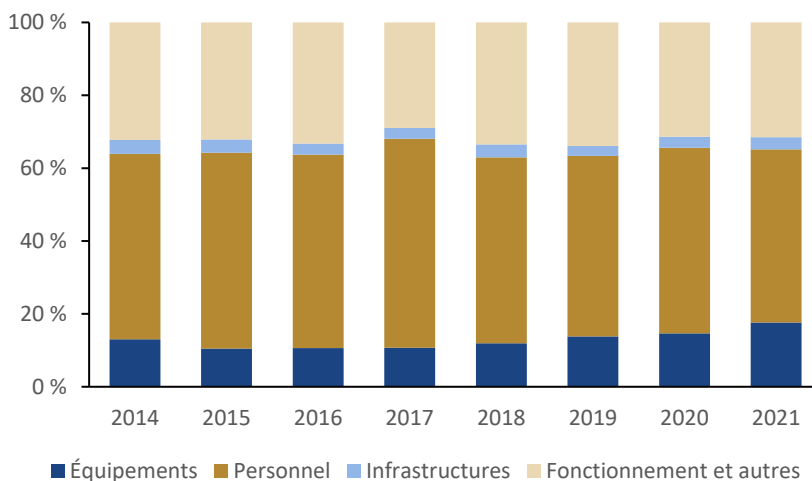
Notes : Les données sont présentées selon l'année civile. Les chiffres pour 2020 et 2021 sont des estimations qui ne tiennent donc pas compte des crédits inscrits au budget qui n'ont pas été dépensés (les fonds inutilisés).

Même si, globalement, l'augmentation nominale des dépenses se chiffre à 67 %, les sommes déboursées par le Canada en part du PIB ont augmenté d'environ 40 %, passant de 1,0 % du PIB en 2014 à 1,4 % du PIB en 2021. Ce taux de croissance globale inférieur s'explique par l'expansion continue de l'économie canadienne et la progression correspondante du PIB. L'écart des dépenses par rapport à la directive de l'OTAN ayant diminué (de 0,9 % du PIB en 2014 à un pourcentage estimatif de 0,6 % du PIB en 2021), l'écart entre la moyenne des dépenses de l'OTAN et les dépenses canadiennes a diminué en proportion (de 1,6 % du PIB à 1,3 % du PIB).

Bien que les dépenses consacrées à la défense soient en hausse depuis sept ans, la composition globale de ces dépenses est demeurée essentiellement stable (figure 2-2). À l'instar de l'appareil militaire d'autres pays, celui du Canada consacre la majeure partie de son budget de défense au personnel, tant civil que militaire, ainsi qu'à des catégories particulières de prestations pour anciens combattants. En moyenne, ces coûts représentent environ la moitié des dépenses totales entre 2014 et 2021.

Conformément à la directive de 2014 de l'OTAN voulant que les équipements constituent au moins 20 % des dépenses globales, les coûts d'acquisition de matériel par le Canada sont passés de 13 % à 18 % des dépenses de défense totales. Cela dit, la majeure partie de l'augmentation concerne les années 2020 et 2021, pour lesquelles l'OTAN utilise les montants inscrits au budget et non les chiffres réels. Dès lors, elle ne tient peut-être pas pleinement compte des retards dans l'acquisition de plateformes d'armes par le gouvernement du Canada¹³.

Figure 2-2 Composition des dépenses de défense du Canada



Source : OTAN (2021).

Notes : Les données sont présentées selon l'année civile. Les chiffres pour 2020 et 2021 sont des estimations qui ne tiennent donc pas compte des crédits inscrits au budget qui n'ont pas été dépensés (les fonds inutilisés). La catégorie « Fonctionnement et autres » englobe les dépenses de fonctionnement et de maintenance, les dépenses de recherche et développement et les dépenses qui ne sont pas comprises dans les autres catégories.

3. L'écart qui subsiste entre les dépenses militaires du Canada et l'objectif de 2 %

Le gouvernement du Canada s'est engagé dans la politique de défense de 2017, Protection, sécurité, engagement (PSE), à effectuer des investissements à long terme dans les Forces armées canadiennes en vue de maintenir et de rehausser ses capacités et moyens. Les investissements en vertu de cette politique totaliseraient 553 milliards de dollars sur 20 ans, soit d'ici l'exercice 2036-2037, et comprendraient 164 milliards de dollars pour l'acquisition d'équipement. Selon PSE, les dépenses militaires du Canada en pourcentage du PIB atteindraient 1,40 % d'ici 2024-2025, huit ans après l'adoption de la politique¹⁴.

3.1. Prévisions des dépenses militaires

Les prévisions du DPB sur les dépenses militaires totales sont fondées sur les données que l'OTAN a rendues publiques. Le tableau 3-1 présente une agrégation de ces chiffres, répartis en trois catégories : MDN capital, MDN autres et autres dépenses publiques¹⁵.

Tableau 3-1 Dépenses militaires historiques selon la définition de l'OTAN, de 2017-2018 à 2021-2022

G\$	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022*
MDN capital	3,8	4,1	4,2	4,9	5,9
MDN autres	19,1	17,5	18,6	21,9	19,8
Autres	7,9	7,4	7,1	4,8	7,9
Total	30,8	29,0	29,9	31,6	33,7

Sources : OTAN (2021), calculs du DPB.

Notes : Les données sont présentées par exercice financier. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

* Les totaux de 2021-2022 sont calculés à partir des données indiquées dans le budget des dépenses à ce jour¹⁶.

Afin d'établir des prévisions des dépenses dans ces catégories, nous avons retenu différentes hypothèses concernant les taux de croissance dans chaque catégorie et nous avons majoré ces totaux des montants confirmés dans le budget de 2022. Les dépenses en capital du MDN devraient croître parallèlement au profil des dépenses en capital de PSE, dont les plus récents chiffres ont été fournis au DPB par le MDN en décembre 2021¹⁷. Les autres dépenses du MDN et toutes les dépenses militaires des autres ministères (c'est-à-dire les « autres dépenses publiques ») devraient augmenter au même rythme que le PIB nominal. Les projections de croissance du PIB sont fondées sur les chiffres publiés dans le rapport du DPB *Perspectives économiques et financières – Mars 2022*¹⁸. Les prévisions des dépenses militaires ainsi établies jusqu'en 2026-2027 figurent dans le tableau 3-2.

Tableau 3-2 Prévisions des dépenses militaires par le DPB selon la définition de l'OTAN, de 2022-2023 à 2026-2027

G\$	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027
MDN capital	7,2	10,8	12,3	13,7	14,8
MDN autres	20,8	21,7	22,5	23,4	24,4
Autres	7,5	7,9	8,2	8,5	8,8
Budget de 2022	0,8	1,2	1,7	1,8	3,0
Total	36,3	41,5	44,7	47,4	51,0

Source : Calculs du DPB.

Notes : Les données sont présentées par exercice financier. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Comme l'indique le plus récent rapport du DPB sur les dépenses en capital du MDN¹⁹, les retards dans la réalisation de différents projets de PSE ont entraîné le report de dépenses qui devaient être effectuées au cours des premières années, y compris celles que comprennent ces prévisions. De nouveaux retards ou sous-utilisations des budgets auraient pour effet de

repousser encore plus loin dans l'avenir les dépenses en capital prévues et de réduire les dépenses militaires globales. Ces prévisions dépendent, par conséquent, du respect par le MDN des profils de dépenses en capital communiqués au DPB en décembre 2021.

3.2. Prévisions des dépenses militaires en pourcentage du PIB

Les prévisions des dépenses militaires ci-dessus conjuguées aux projections du PIB nominal présentées dans l'édition de mars 2022 des Perspectives économiques et financières du DPB nous donnent des prévisions indépendantes des dépenses militaires du Canada en pourcentage du PIB. Le tableau 3-3 présente ces résultats. Ainsi, les dépenses militaires totales devraient augmenter de 36,3 milliards de dollars en 2022-2023 à 51,0 milliards en 2026-2027, et leur pourcentage du PIB devrait passer de 1,33 % à 1,59 % au cours de la période.

Tableau 3-3 Prévisions des dépenses militaires par le DPB en pourcentage du PIB

	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027
Dépenses militaires totales (G\$)	36,3	41,5	44,7	47,4	51,0
PIB nominal prévu (G\$)	2 726,5	2 848,3	2 958,8	3 074,8	3 200,5*
Dépenses militaires en pourcentage du PIB (%)	1,33	1,46	1,51	1,54	1,59

Source : Calculs du DPB.

Notes : Les données sont présentées par exercice financier. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués. Les projections du PIB nominal sont tirées des Perspectives économiques et financières de mars 2022, sauf en ce qui concerne le PIB nominal de 2026-2027.

* Le PIB nominal de 2026-2027 a été calculé en fonction de la moyenne des taux de croissance prévus des trois années antérieures.

3.3. L'écart entre les dépenses militaires prévues et l'objectif de 2 % de l'OTAN

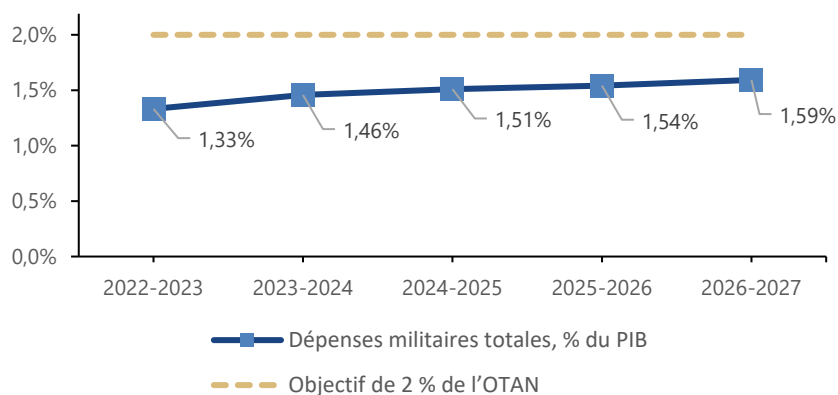
Nos prévisions indiquent que l'objectif mobile de 2 % du PIB demeure hors d'atteinte à moyen terme. Nous nous attendons toutefois à ce que l'écart entre les dépenses militaires en tant que pourcentage du PIB et l'objectif de 2 % rapetisse au cours des cinq prochains exercices.

La figure 3-1 illustre l'évolution prévue des dépenses militaires du Canada en fonction du PIB par rapport à l'objectif de 2 % de l'OTAN, tandis que le tableau 3-4 indique les dépenses militaires prévues, les dépenses militaires

correspondant à 2 % du PIB, et l'écart entre les deux. Selon nos prévisions, l'écart entre les dépenses militaires du Canada et l'objectif de 2 % devrait passer de 18,2 milliards de dollars en 2022-2023 à 13,0 milliards en 2026-2027.

Figure 3-1

Prévisions des dépenses militaires par le DPB en pourcentage du PIB par rapport à l'objectif de 2 % de l'OTAN



Source : Calculs du DPB.

Notes : Les données sont présentées par exercice financier.

Tableau 3-4

Écart entre les dépenses militaires prévues par le DPB et les dépenses militaires correspondant à 2 % du PIB nominal

	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027
Dépenses militaires totales (G\$)	36,3	41,5	44,7	47,4	51,0
2 % du PIB nominal (G\$)	54,5	57,0	59,2	61,5	64,0
Écart	18,2	15,5	14,5	14,1	13,0

Source : Calculs du DPB.

Notes : Les données sont présentées par exercice financier. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Notes

1. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (2021). *Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2021)*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-fr.pdf
2. Gouvernement du Canada, *Protection, sécurité, engagement – La politique de défense du Canada*, 2017. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/politique-defense-canada.html>
3. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, « Fondements », 2022. https://www.nato.int/nato-welcome/index_fr.html
4. Gouvernement du Canada, 2022. https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/nato-otan/index.aspx?lang=fra
5. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, « Directive concernant les dépenses de défense », 2022. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_67655.htm?selectedLocale=fr
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*
8. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2021)*, 2021. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-fr.pdf
9. *Ibid.*
10. *Ibid.*
11. Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, 2021. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/comptes-nationaux-des-pays-de-l-ocde_22214364
12. Dans sa plus récente analyse du budget de la défense, le DPB brosse un tableau complet de la sous-utilisation des budgets antérieurs : <https://www.pbo-dpb.ca/fr/blog/news/RP-2122-033-S--planned-capital-spending-under-strong-secure-engaged-canada-defence-policy-2022-update--depenses-capital-prevues-titre-politique-defense-canada-protection-securite-engagement-mise-jour-202>
13. *Ibid.* Les comptes publics du Canada de 2021 indiquent que le ministère de la Défense nationale n'a pas dépensé environ 1 milliard de dollars des crédits approuvés par le Parlement pour l'acquisition d'équipements en 2020-2021.
14. Gouvernement du Canada, *Protection, sécurité, engagement – La politique de défense du Canada*, 2017. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/politique-defense-canada.html>
15. On a obtenu ces chiffres en soustrayant les dépenses propres au MDN des dépenses militaires totales rapportées par l'OTAN, puis en soustrayant aussi les dépenses en capital du MDN de la partie du MDN.

16. Gouvernement du Canada, *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2022-2023*.
17. Pour plus de renseignements, consulter le récent rapport du DPB, *Dépenses en capital prévues au titre de la politique de défense du Canada Protection, Sécurité, Engagement : Mise à jour de 2022*. <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2122-033-S--planned-capital-spending-under-strong-secure-engaged-canada-defence-policy-2022-update--depenses-capital-prevues-titre-politique-defense-canada-protection-securite-engagement-mise-jour-202>
18. DPB, *Perspectives économiques et financières – Mars 2022*. <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2122-030-S--economic-fiscal-outlook-march-2022--perspectives-economiques-financieres-mars-2022>
19. DPB, *Dépenses en capital prévues au titre de la politique de défense du Canada Protection, Sécurité, Engagement : Mise à jour de 2022*. <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/RP-2122-033-S--planned-capital-spending-under-strong-secure-engaged-canada-defence-policy-2022-update--depenses-capital-prevues-titre-politique-defense-canada-protection-securite-engagement-mise-jour-202>