

Février 2014

Les coûts de l'escalade sécuritaire au Canada

Les dépenses sécuritaires ne suivent pas la même trajectoire que les dépenses visant à améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics. Alors que l'État fédéral prétend manquer d'argent pour les politiques sociales, les budgets servant à financer des opérations militaires à l'étranger au nom de la guerre au terrorisme semblent infiniment extensibles, comme ceux destinés à doper les capacités opérationnelles des services de renseignement, des corps policiers ou encore des services carcéraux. Dans cette note socio-économique, l'IRIS étudie l'ampleur des mutations opérées depuis la fin des années 1990 en ce qui a trait au financement fédéral des institutions sécuritaires, et particulièrement l'accélération de ces dépenses sous le gouvernement conservateur.

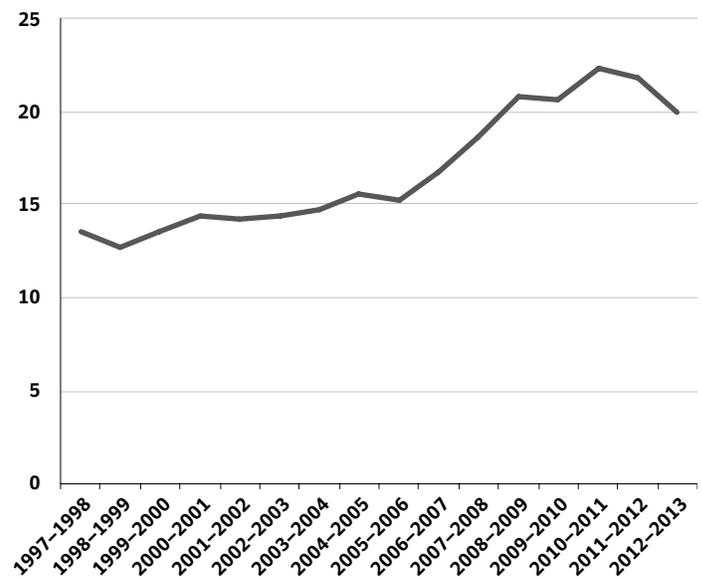
Pour mieux cerner l'importance accrue des dépenses sécuritaires dans le budget fédéral, cette note est divisée en deux sections. Une première expose l'évolution des enveloppes budgétaires de quatre services fédéraux majeurs du domaine de la sécurité : la Défense nationale, le Service correctionnel du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La seconde section est une analyse globale des implications budgétaires de cette évolution des dépenses sécuritaires au Canada. Nous y constatons que, depuis la fin des années 1990, le Canada octroie une part grandissante de son budget aux dépenses sécuritaires et que ce phénomène s'est accentué à la suite des événements du 11 septembre 2001 et de l'arrivée du gouvernement conservateur.

Évolution des dépenses sécuritaires au Canada

La Défense nationale

La hausse des budgets consentis à la Défense nationale ne cesse de faire les manchettes. Qu'il s'agisse des coûts de la présence canadienne en Afghanistan ou de l'achat de matériel de combat destiné à rehausser la capacité opérationnelle des troupes canadiennes, l'ampleur des sommes engagées suscite de vives réactions quant aux priorités budgétaires du gouvernement fédéral. La principale mission de la Défense nationale est de protéger le territoire canadien et de participer, conjointement avec les États-Unis, à la défense de l'Amérique du Nord. Dans ce contexte législatif, l'escalade décrite en ces pages s'avère difficilement compréhensible à une époque où les menaces militaires directes sont quasi inexistantes. Dans cette section, une présentation d'ensemble de l'évolution des crédits accordés par Ottawa au ministère de la Défense nationale fera place à un bref rappel des dépenses excédentaires causées par notre déploiement militaire en Afghanistan et par le programme de remplacement des avions CF-18.

GRAPHIQUE 1 Évolution des crédits alloués à la Défense nationale, de 1997–1998 à 2012–2013 (en G\$ constants de 2013)



Source : *Budgets des dépenses* (1997–1998 à 2013–2014), Gouvernement du Canada. Calculs des auteurs.

Le graphique 1 montre que les crédits alloués à la Défense nationale ont connu une hausse importante depuis la fin des années 1990. De 1997–1998 à 2012–2013, cette augmentation

s'élève à 6,5 G\$, soit une progression des dépenses de l'ordre de 48 %. Cette tendance haussière a atteint un sommet en 2010–2011 (22,2 G\$), pour ensuite connaître un recul de 10 % (2,2 G\$) durant les deux années suivantes en raison du plan fédéral de lutte au déficit².

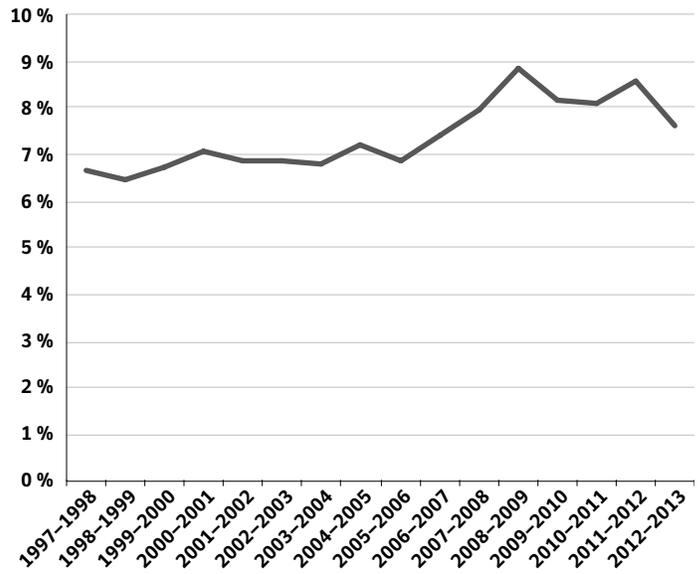
Deux éléments attirent l'attention. D'abord, rappelons que les compressions à la Défense nationale ont été appliquées avec une année de retard par rapport aux autres postes budgétaires du gouvernement fédéral. Ce délai indique l'importance des dépenses militaires dans la stratégie politique et économique du présent gouvernement. Ses actions appliquent ainsi les recommandations faites en 2009 par l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS), qui décrit les dépenses militaires comme un investissement structurant pour l'économie canadienne.³ Cette approche, momentanément interrompue en 2011, demeure à l'ordre du jour. Il faut s'attendre à ce qu'une fois le déficit du budget fédéral résorbé, les dépenses militaires reprennent de plus belle avec l'objectif de donner un rôle plus belliciste au Canada sur la scène internationale et de faire de ce type d'investissement un élément phare des politiques de développement industriel du gouvernement fédéral⁴. Sur le long terme, le gouvernement parle d'une simple réduction de la croissance des dépenses destinées à la Défense nationale et non d'une diminution de son budget. D'ici la fin de la décennie, la tendance à la hausse devrait reprendre et porter le total des crédits annuels de la Défense à un montant estimé entre 23 G\$ et 25 G\$.

Le graphique 1 révèle également une périodisation politique de l'évolution des dépenses de la Défense nationale au Canada. De 1997–1998 à 2005–2006, sous le Parti libéral du Canada (PLC) successivement dirigé par Jean Chrétien et Paul Martin, les crédits alloués à la Défense nationale ont augmenté, mais à un rythme relativement faible, surtout au regard de la forte croissance économique de cette période. Ainsi, au cours de ces années, les crédits alloués à la Défense nationale n'ont augmenté que de 1,8 G\$, soit une hausse de 13 % sur 9 ans. La période suivante, celle du gouvernement conservateur de Stephan Harper, a vu une explosion des crédits accordés à la Défense (4,7 G\$, soit une hausse de 31 % sur 8 ans). En somme, malgré le contexte de fragilisation de l'économie mondiale, de récession et de déficit budgétaire, le gouvernement canadien a tout de même accordé la priorité au financement de son armée au détriment d'une relance de l'économie et des finances publiques.

Le graphique 2 reflète la tendance à l'alourdissement des dépenses militaires par rapport à l'ensemble des dépenses budgétaires du gouvernement canadien. De 1997–1998 à 2005–2006, la part des crédits destinés à la Défense nationale dans le budget des dépenses fédérales est passée de 6,6 % à 6,9 %, tandis qu'entre 2005–2006 et 2012–2013, cette part est passée de 6,9 % à 7,6 % (avec une pointe à 8,8 % en

2008–2009). Encore une fois, rappelons que les coupures de 2012–2013 ne sont que temporaires et conjoncturelles.

GRAPHIQUE 2 Part des crédits alloués à la Défense nationale en % des dépenses budgétaires totales du gouvernement fédéral, de 1997–1998 à 2012–2013



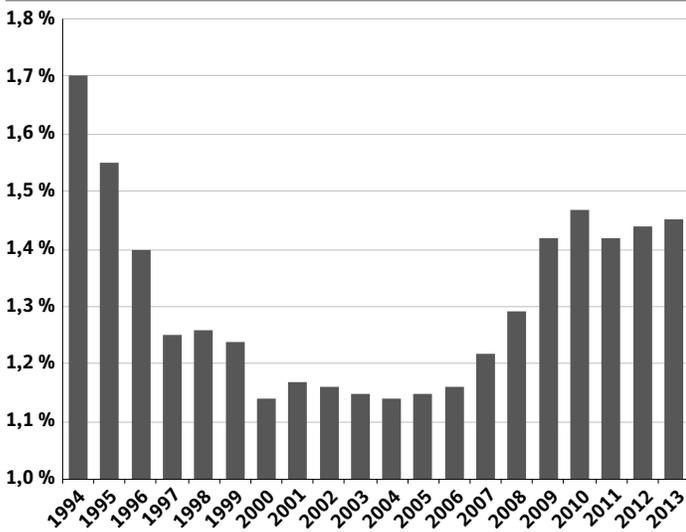
Source : *Budgets des dépenses* (1997–1998 à 2013–2014), Gouvernement du Canada. Calcul des auteurs.

Il est également révélateur de calculer la part des dépenses militaires dans l'ensemble de l'économie canadienne. À la fin de la Guerre froide et durant toute la décennie 1990, la part du budget de la Défense nationale en regard du produit intérieur brut (PIB) n'a cessé de diminuer. Ce n'est qu'à l'arrivée au pouvoir des conservateurs que cette tendance s'est inversée (voir graphique 3). De 2001 à 2004, malgré les événements du 11 septembre et le déclenchement de la guerre au terrorisme, le budget de la Défense nationale n'a cessé de baisser jusqu'à un minimum en 2005–2006. À partir de 2007, sous l'impulsion du gouvernement Harper, une tendance à la hausse s'installe et le budget réservé à la Défense fait un bond important, en termes absolus (graphique 1) et par rapport aux autres dépenses gouvernementales (graphique 2).

Difficile d'évoquer les fonds alloués à la Défense nationale au Canada sans aborder les dépenses liées à la présence canadienne en Afghanistan ou au dépassement de coûts dans le dossier du remplacement des avions de chasse CF-18 par le modèle F-35. Selon le gouvernement fédéral, les coûts excédentaires liés à l'effort de guerre canadien en Afghanistan pour la période 2001–2011 ont atteint 11,3 G\$⁵. De ce montant, 8,8 G\$ ont été déboursés directement par le ministère de la Défense nationale et 2,5 G\$ par d'autres ministères⁶. Le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) a fait valoir que ces chiffres sous-estimaient l'am-

pleur du coût financier lié à l'engagement militaire – et que dire de son coût humain ! Dans un rapport déposé en 2008, le DPB a estimé que le coût total pour l'ensemble des ministères concernés entre 2001 et 2011 devrait atteindre de 13,9 G\$ à 18,1 G\$ plutôt que 11,3 G\$⁷. En regard des prévisions gouvernementales, il s'agissait d'un dépassement de coûts de l'ordre de 23 % à 61 %.

GRAPHIQUE 3 Évolution du budget de la Défense nationale, de 1994 à 2013 (en % du PIB)



Source : Perspective Monde, Université de Sherbrooke. <http://perspective.usherbrooke.ca/>

Quant au remplacement des avions de chasse CF-18, la polémique est connue. Tandis que la Défense nationale évaluait le coût d'achat de ces avions à 9 G\$ et leur coût d'entretien à 7 G\$, pour une facture globale de 16 G\$, la réalité s'est révélée tout autre. De nouvelles estimations, encore une fois fournies par le DPB, ont révélé une augmentation de 700 M\$ du prix d'achat de ces avions ainsi qu'une explosion des frais liés à leur entretien (19,6 G\$), pour une facture globale de 29,3 G\$; soit un dépassement de coûts de 83 %⁸. Malgré des tentatives répétées du gouvernement de nier ces nouvelles données, le ministre de la Défense nationale de l'époque, Peter Mackay, a finalement admis l'an dernier que son ministère devait reprendre à zéro tout le processus d'achat.

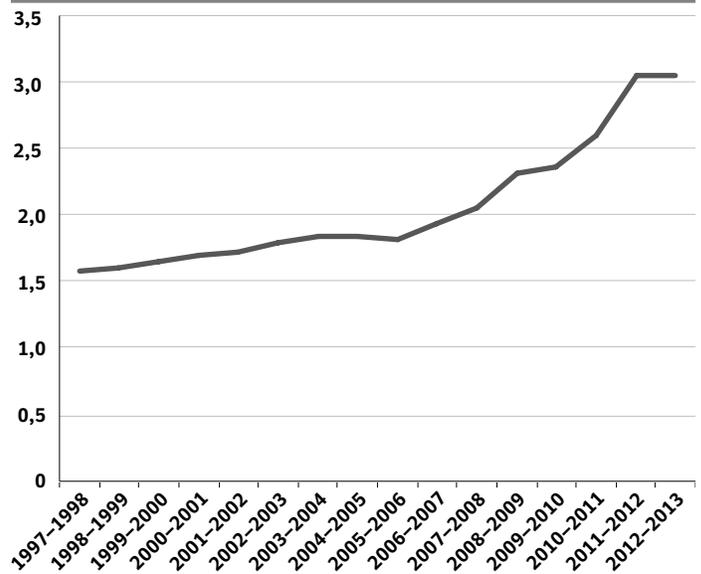
Le Service correctionnel du Canada

Les services correctionnels constituent également un élément central des politiques sécuritaires du gouvernement fédéral. Depuis son arrivée au pouvoir en 2006, le gouvernement conservateur a mis de l'avant une politique dite « impitoyable contre le crime » (en anglais : *tough on crime*). Cette approche préconise des peines de prison plus longues et plus fréquentes, voire automa-

tiques, pour les personnes qui commettent des crimes. Cette nouvelle politique a été mise de l'avant aux dépens de l'approche favorisant la réhabilitation, dont le bilan est pourtant largement positif, en dépit d'une augmentation importante des coûts de l'incarcération ainsi que d'une dégradation de ses conditions.

La croissance des crédits alloués au Service correctionnel du Canada s'est accélérée dès 2006, au moment où les conservateurs sont arrivés au pouvoir. Comme l'indique le graphique 4, ce poste budgétaire n'a cru que de 18 % entre 1997–1998 et 2005–2006, mais sa hausse a été de 68 % durant les 8 années suivantes, soit de 2005–2006 à 2012–2013. Sous les conservateurs, le budget des services correctionnels est ainsi passé de 1,8 G\$ à plus de 3 G\$ en moins de 10 ans.

GRAPHIQUE 4 Évolution des crédits alloués au Service correctionnel du Canada, de 1997–1998 à 2012–2013 (en G\$ constants de 2013)

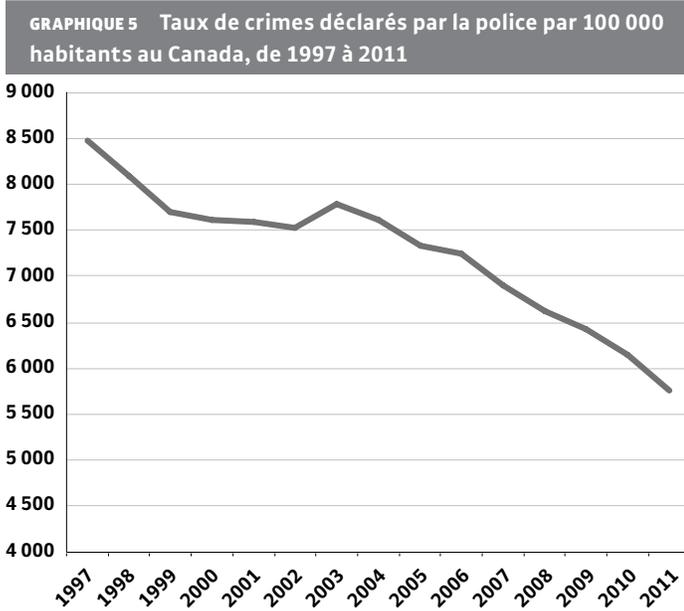


Source : *Budgets des dépenses* (1997–1998 à 2013–2014), Gouvernement du Canada. Calculs des auteurs.

L'augmentation rapide des coûts du système correctionnel canadien n'a été ralentie depuis 2006 que dans la foulée de la crise économique de 2007–2008 puis par la dernière série de politiques d'austérité (2012–2013) visant à rééquilibrer le budget fédéral. Lors des annonces précédentes de compressions dans les programmes gouvernementaux, les services correctionnels avaient été les seuls, avec la Défense nationale, à échapper aux coupures du ministre des Finances.

Paradoxalement, cette augmentation accélérée des dépenses correctionnelles s'inscrit dans une conjoncture où la criminalité est en baisse année après année au Canada. Comme le montre le graphique 5, le taux de criminalité connaît une tendance à la baisse depuis les années 1990. Les constats sont similaires en ce qui a trait à la gravité des crimes commis. Le

taux de crimes déclarés par la police se situe désormais à son niveau le plus bas depuis 1972⁹.



Source : Statistique Canada, *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2011*, www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11692/c-g/desc/descor-fra.htm. Calculs des auteurs.

Les politiques conservatrices ont néanmoins eu pour effet de porter le nombre de détenu-e-s à des niveaux record. Plus de 15 000 personnes sont actuellement incarcérées dans les prisons canadiennes, alors que ce chiffre était inférieur à 12 000 il y a 10 ans¹⁰.

Le gouvernement conservateur a multiplié les initiatives visant à emprisonner plus longtemps les personnes reconnues coupables d'un crime. Neuf de ces initiatives se sont retrouvées dans le projet de loi omnibus C-10, adopté par la Chambre des communes en avril 2012. Cette loi a fait l'objet de nombreuses controverses, notamment en ce qui a trait aux coûts associés à sa mise en œuvre. Ses dispositions auront pour effet direct d'augmenter la population carcérale par l'application de peines minimales obligatoires, l'abolition de la détention à domicile et de la libération anticipée d'office et le fait de juger davantage de jeunes contrevenant-e-s devant des tribunaux pour adultes.

Bien entendu, les provinces canadiennes ont mal accueilli ces modifications aux lois fédérales qui ont comme conséquences d'engendrer des coûts supplémentaires au niveau provincial¹¹. L'incarcération pour les peines inférieures à deux ans relève effectivement des gouvernements provinciaux et la plupart des nouvelles peines automatiques ont pour résultat d'accroître les populations des établissements provinciaux. Une province comme le Québec avait par ailleurs d'autres raisons de contester les initiatives du gouvernement fédéral, à commencer par l'interférence fédérale dans la réhabilitation

des jeunes contrevenants, un domaine où le Québec a connu de réels succès. C'est ainsi qu'en 2012, les directeurs des centres jeunesse au Québec se sont inquiétés des conséquences liées à la fin de la confidentialité dans le traitement de certains délinquants juvéniles¹². La Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec s'est également prononcée contre la loi C-10 pour les mêmes motifs¹³.

À Ottawa, le DPB avait remis en cause l'évaluation des coûts du projet de loi C-10 fournie par le gouvernement. Pour le projet C-25 par exemple, un projet de loi similaire entré en vigueur en 2010¹⁴, le ministre de la Sécurité publique avait d'abord estimé comme marginales les dépenses supplémentaires encourues. Or, en incluant le coût de construction de nouveaux établissements, le DPB avait calculé que ces nouvelles dépenses surpasseraient 4 G\$ pour le gouvernement fédéral. De surcroît, il estimait qu'une facture additionnelle de 5 G\$ serait refilée aux provinces.

En 2011, l'IRIS a produit sa propre estimation du prix des politiques correctionnelles du gouvernement conservateur. Nos calculs des coûts combinés des projets C-25 et C-10 atteignaient près de 20 G\$ pour le coût de la construction de nouvelles prisons, plus une hausse des coûts de fonctionnement, d'entretien et d'immobilisations de l'ordre de 1,6 G\$ pour le gouvernement fédéral et de 2,2 G\$ pour les provinces (488 M\$ pour le Québec seulement)¹⁵. Ces montants apparaissent astronomiques, mais l'incarcération est un processus onéreux : chaque détenu coûte en moyenne 110 000 \$¹⁶ par année à l'État.

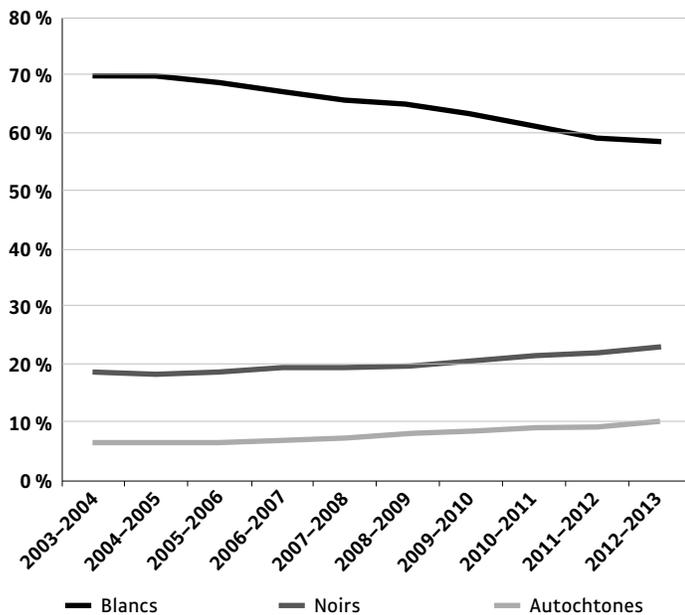
À l'heure où les approches « impitoyables contre le crime » sont remises en question dans les pays qui les ont appliquées¹⁷, il est plausible de penser que les nouvelles dépenses liées à l'augmentation du nombre de prisonnières et de prisonniers s'avèreront carrément contre-productives. Dans son dernier rapport annuel¹⁸, l'Enquêteur correctionnel du Canada explique que les changements des dernières années dans la gestion des prisons contribuent peu à la sécurité publique et qu'au contraire, elles rendent plus ardues la réhabilitation des détenu-e-s et leur réintégration dans la société à la suite de leur libération¹⁹.

La surpopulation carcérale au Canada amène son lot de violences et contribue à la dégradation des conditions de détention. Par exemple, l'utilisation généralisée des cellules doubles entraînerait une augmentation des incidents violents. Cette pratique, qui consiste à garder deux détenus dans une cellule conçue pour une seule personne, a augmenté de 33 % entre 2011 et 2012 pour atteindre 17 % de la population des pénitenciers fédéraux²⁰. Dans son rapport de 2012, l'Enquêteur correctionnel notait par ailleurs que le nombre d'incidents d'automutilation a plus que doublé en cinq ans²¹.

La composition de la population carcérale tend en outre à reproduire et donc à renforcer l'exclusion sociale et la discrimination. En 10 ans, le nombre total de détenu-e-s a cru de 16,5 %, mais le nombre de celles et ceux issus des communautés autochtones a bondi de 46 %. Quant aux autres minorités

visibles, elles sont 75 % plus nombreuses en prison qu'au début des années 2000. Le graphique 6 illustre cette évolution. En définitive, la proportion des détenus blancs diminue alors que celle des Autochtones ou encore des détenus noirs augmente²².

GRAPHIQUE 6 Tendances relatives à la population des délinquant-e-s (en établissement et dans la collectivité), de 2003-2004 à 2012-2013



Source : L'Enquêteur correctionnel du Canada, *Rapport annuel 2012-2013*, juin 2013, www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/pdf/annrpt/annrpt20122013-fra.pdf.

Enfin, notons également que l'augmentation (de 150 \$ à 631 \$) des tarifs réclamés pour les demandes de pardon a fait chuter le nombre de personnes qui arrivent à se prévaloir de cette mesure. En un an, le nombre de demandes de pardon a chuté du tiers²³. Cette évolution des politiques publiques correctionnelles, en plus d'augmenter le nombre et la durée des incarcérations, risque par conséquent de perpétuer une stigmatisation plutôt que de favoriser la réhabilitation et la réinsertion.

Sécurité intérieure

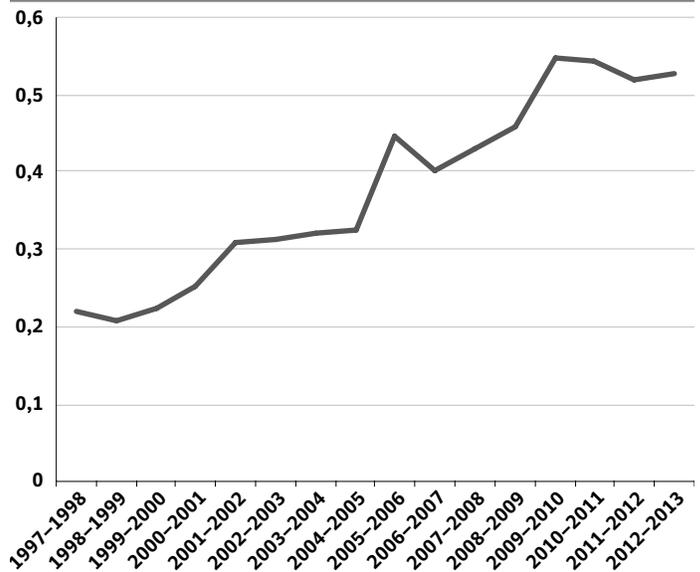
Les deux parties précédentes de cette note portaient sur l'évolution des crédits alloués à la Défense nationale ainsi qu'au Service correctionnel du Canada. Pour chacun de ces postes budgétaires, nous avons documenté une forte augmentation des crédits. Afin de compléter le portrait de l'évolution des dépenses sécuritaires au Canada, nous effectuons, dans les pages suivantes, une analyse tendancielle de la situation financière de deux organismes chargés d'assurer la sécurité du public : le SCRS et la GRC.

LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (SCRS)

Le SCRS est un organisme peu connu du grand public. En substance, il s'agit du service de renseignement chargé de récolter de l'information sur d'éventuelles menaces à la sécurité du Canada. Les activités du SCRS se répartissent en cinq catégories²⁴ : collecte et analyse des renseignements, échange de renseignements, filtrage de sécurité, échange d'information avec le public et recherche. Le SCRS s'intéresse autant aux menaces internes qu'externes, en plus de jouer un rôle clé dans la collecte d'informations sensibles à l'usage des entreprises canadiennes, pour leur assurer un avantage sur les marchés internationaux.

Le SCRS a été mis en cause dans quelques activités controversées, dont le transfert de détenus à des services étrangers pratiquant la torture²⁵ ou encore le profilage politique et racial dans le but de limiter le droit de manifester avec des groupes de la société civile²⁶. Ces enjeux ne seront pas traités dans la présente note, qui cherche plutôt à faire ressortir l'évolution de son budget. Cette évolution connaît une hausse systématique depuis plus de 10 ans.

GRAPHIQUE 7 Évolution des crédits alloués au SCRS, de 1997-1998 à 2012-2013 (en G\$ constants de 2013)



Source : *Budgets des dépenses* (1997-1998 à 2013-2014), Gouvernement du Canada. Calculs des auteurs.

Le graphique 7 montre l'évolution des crédits alloués au SCRS entre 1997-1998 et 2012-2013. En 16 ans, les fonds fédéraux destinés à cet organisme ont bondi de 308 M\$, passant de 219 M\$ à 527 M\$. Cette hausse de 141 % est près de cinq fois plus rapide que celle de l'ensemble des dépenses budgétaires du gouvernement fédéral durant la période étudiée.

Afin de bien suivre la tendance à la hausse des crédits alloués au SCRS, les 16 années à l'étude sont partagées en deux pages : une première qui va de 1997-1998 à 2004-2005 et une

seconde de 2004–2005 à 2012–2013. Ce procédé révèle l'impact des événements du 11 septembre 2001, des premières années de la guerre en Afghanistan ainsi que du changement de gouvernement en 2006 sur les fonds consentis. Au cours de la première période, la hausse est de 107 M\$, soit une majoration de 49 % des fonds du SCRS. Comme l'indique le graphique 7, la majeure partie de cette hausse est survenue entre 1998–1999 et 2001–2002. En 2001–2002 seulement, soit l'année qui a suivi les événements du 11 septembre, la hausse fut de 59 M\$, ce qui représente 55 % des hausses de cette première période.

Durant la seconde période, de 2004–2005 à 2012–2013, les crédits alloués au SCRS ont grimpé de 201 M\$, soit une augmentation de 62 %. L'année 2005–2006 a été marquée à elle seule par une hausse de 122 M\$. À la suite d'un léger recul en 2006–2007, la tendance à la hausse a repris de plus belle de 2007–2008 à 2009–2010, avec une augmentation de 120 M\$ (28 %) en seulement 2 ans.

LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA (GRC)

Une présentation rapide des coûts liés à la GRC permettra de compléter le tableau de l'évolution des dépenses sécuritaires au Canada depuis la fin de la décennie 1990. Parmi les corps policiers, la GRC occupe une place unique en ce qu'elle joue un triple rôle, intervenant aux paliers municipal, provincial et fédéral²⁷. De fait, elle constitue le service de police de 8 provinces (seuls l'Ontario et le Québec ont leur propre service de police provincial), de 3 territoires, de plus de 150 municipalités, de quelque 600 communautés autochtones et de 3 aéroports.

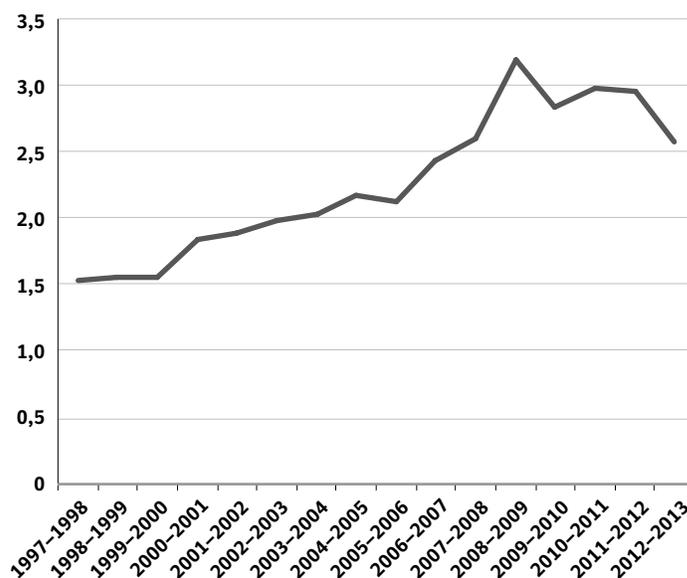
Comme pour le cas du SCRS, il serait pertinent de distinguer les activités de la GRC qui relèvent du fonctionnement attendu d'un corps policier de celles qui laissent plutôt entrevoir un empiètement sur la vie privée ou encore la liberté d'expression et de manifestation des Canadien-ne-s. Fin 2013, la GRC a été dénoncée pour son implication présumée dans le profilage d'activistes environnementaux opposés au projet de pipeline Northern Gateway²⁸. Le rôle de la GRC a également fait l'objet de sévères critiques pour la répression entourant la tenue du sommet du G20 à Toronto en 2010, événement où plus de 1000 personnes furent incarcérées. La présente note n'approfondira pas ces enjeux éthiques, politiques et déontologiques.

Le graphique 8 montre l'évolution des crédits octroyés à la GRC par le gouvernement fédéral de 1997–1998 à 2012–2013. Pour l'ensemble de cette période, ces crédits sont passés de 1,5 G\$ à 2,6 G\$. Il s'agit d'une augmentation globale de 1,1 G\$, soit une hausse de 70 %.

Les crédits octroyés à la GRC ont eux aussi connu une hausse abrupte après l'élection du gouvernement conservateur. Pourtant, ce poste budgétaire avait déjà eu droit à une forte augmentation entre 1997–1998 et 2005–2006. Durant cette période, les fonds alloués à la GRC sont passés de 1,5 G\$ à 2,1 G\$, soit une hausse de 39 %. Après l'arrivée des conservateurs, l'augmentation des crédits alloués à la GRC devient plus

rapide, avec une transition de 2,1 G\$ en 2005–2006 à 3,2 G\$ trois années plus tard, soit une hausse de 50 %. On remarque ensuite un recul tout juste sous la barre des 3 G\$ pour les trois exercices financiers suivants. À partir de 2011–2012, comme dans le cas de la Défense nationale, la GRC n'échappe plus aux coupures liées au plan de retour à l'équilibre budgétaire. C'est ainsi que les crédits accordés à la police fédérale sont réduits à 2,6 G\$ en 2012–2013.

GRAPHIQUE 8 Évolution des crédits alloués à la GRC, de 1997–1998 à 2012–2013 (en G\$ constants de 2013)



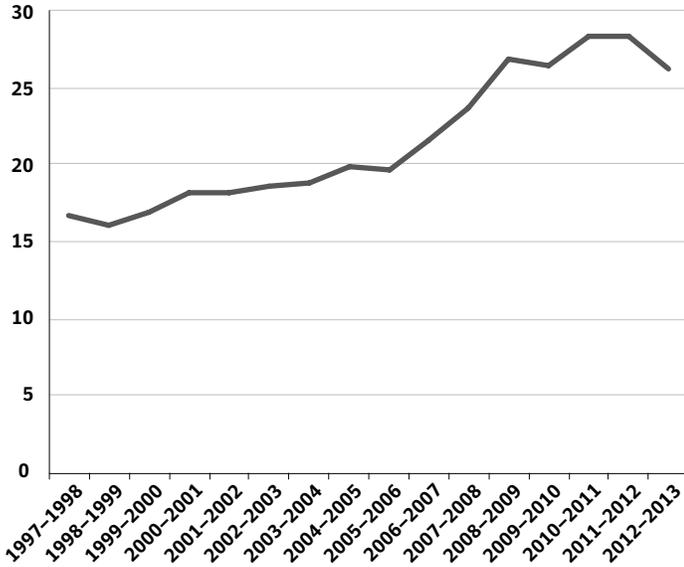
Source : *Budgets des dépenses* (1997–1998 à 2013–2014), Gouvernement du Canada. Calculs des auteurs.

Dans un rapport déposé en 2010, un comité sénatorial constatait que le budget total (crédits alloués par Ottawa et autres revenus) de la GRC était passé de 1,3 G\$ à 4,3 G\$ (en dollars courants) en une vingtaine d'années (1988–2010). Une telle augmentation signifie que, même en neutralisant l'effet de l'inflation, le budget de la police fédérale a presque doublé durant cette période²⁹.

Politique canadienne et dérive sécuritaire

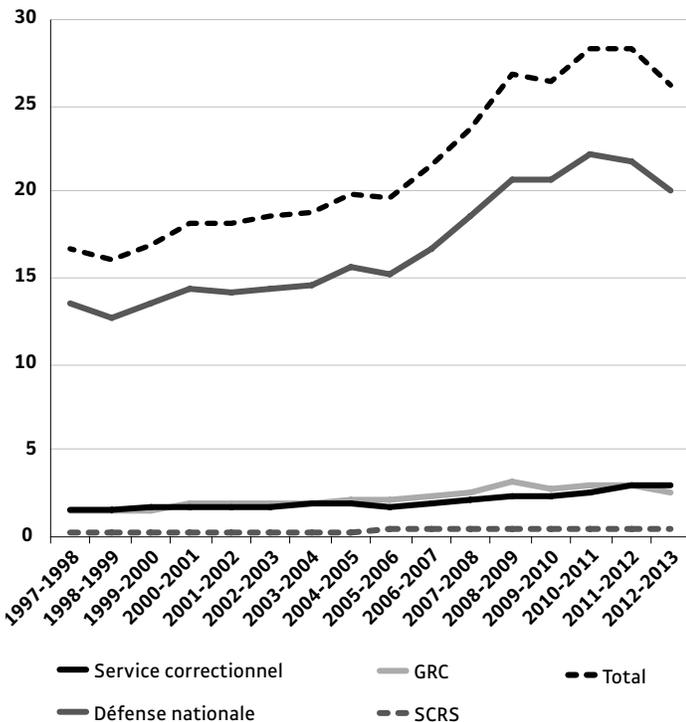
Dans cette note, nous avons retracé l'évolution des dépenses fédérales liées à la sécurité nationale et publique sur une période de 16 ans (1997–1998 à 2012–2013). Le graphique 9 regroupe ces dépenses en une vue d'ensemble. On y constate que les crédits alloués aux dépenses sécuritaires sont en forte augmentation au Canada. Durant la période à l'étude, elles ont fait un bond de 16,8 G\$ à 26,2 G\$, soit une hausse de 9,4 G\$ (56 %). Le même graphique montre que cette hausse, bien qu'étant durablement inscrite dans la dynamique budgétaire canadienne, s'est accentuée avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs en 2006. En effet, 70 % de cette augmentation a eu lieu sous ce gouvernement.

GRAPHIQUE 9 Évolution des crédits alloués dans le cadre de l'escalade sécuritaire au Canada, de 1997-1998 à 2012-2013 (en G\$ constants de 2013)



Source : *Budgets des dépenses* (1997-1998 à 2013-2014), Gouvernement du Canada. Calculs des auteurs.

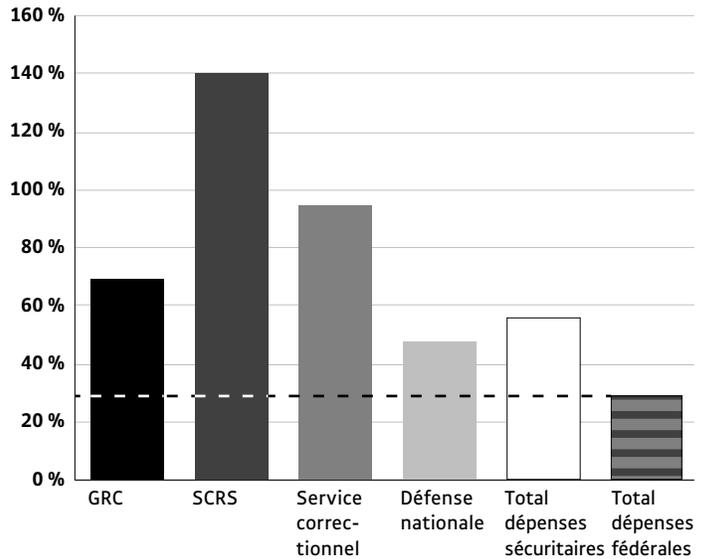
GRAPHIQUE 10 Évolution des crédits alloués dans le cadre de l'escalade sécuritaire au Canada, par secteur, de 1997-1998 à 2012-2013 (en G\$ constants de 2013)



Source : *Budgets des dépenses* (1997-1998 à 2013-2014), Gouvernement du Canada. Calculs des auteurs.

De ces dépenses, celles liées à la Défense nationale tiennent le haut du pavé. Le graphique 10 montre comment elles représentent, à elles seules, 76 % de l'ensemble des dépenses sécuritaires étudiées dans cette note. De plus, le graphique indique un lien clair entre l'évolution des dépenses militaires et celle de l'ensemble des dépenses sécuritaires au Canada. Au graphique 11, on voit que l'ensemble des organismes ou ministères étudiés ont connu une hausse importante de leurs crédits en provenance du gouvernement fédéral depuis la fin des années 1990. À titre d'exemple, le SCRS a vu ses crédits bondir de 141 % en 16 ans contre un « maigre » 48 % pour la Défense nationale.

GRAPHIQUE 11 Variation en % des crédits alloués dans le cadre de l'escalade sécuritaire au Canada, par secteur, de 1997-1998 à 2012-2013

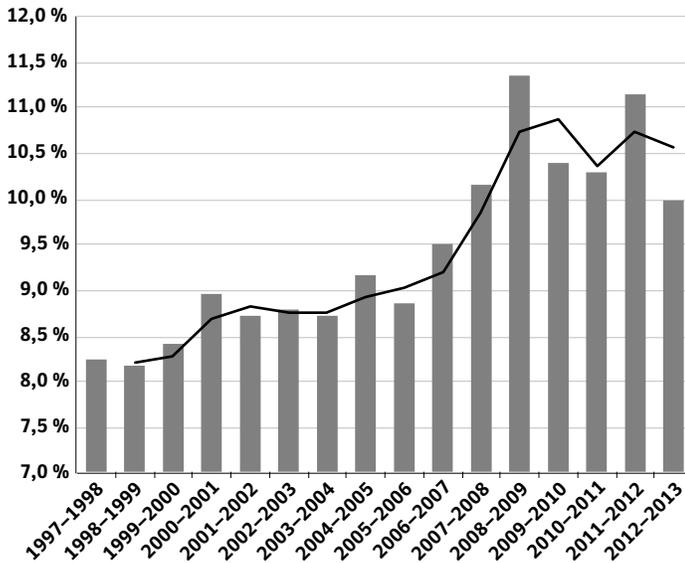


Source : *Budgets des dépenses* (1997-1998 à 2013-2014), Gouvernement du Canada. Calculs des auteurs.

Le graphique 12 montre que cette hausse n'est pas sans conséquence sur l'équilibre des finances publiques. En 1997-1998, les dépenses sécuritaires représentaient 8,3 % de l'ensemble du budget des dépenses de l'État fédéral. En 2012-2013, cette part est passée à 10 %. En plus de centrer davantage l'action du gouvernement fédéral sur ses activités de sécurité, la tendance actuelle tend à limiter la marge de manœuvre fédérale pour le financement d'autres missions de l'État.

Pour l'ensemble des 16 années de la période à l'étude, le total des dépenses budgétaires du gouvernement fédéral a grimpé de 29 %. Pendant ce temps, les crédits alloués aux dépenses sécuritaires connaissaient une hausse bien plus rapide avec un saut de 56 % (voir graphique 11).

GRAPHIQUE 12 Évolution annuelle des crédits alloués dans le cadre de l'escalade sécuritaire au Canada et courbe de tendance, de 1997–1998 à 2012–2013 (en % des dépenses budgétaires totales du gouvernement fédéral)



Source : *Budgets des dépenses* (1997–1998 à 2013–2014), Gouvernement du Canada. Calcul des auteurs.

Conclusion

En étudiant les crédits consentis par le gouvernement fédéral à quatre ministères ou organismes fédéraux dont les activités sont liées à la sécurité nationale ou à la sécurité publique, on constate que ces dépenses suivent une tendance fortement haussière depuis la fin des années 1990. Si à première vue les données liées à l'année 2012–2013 peuvent laisser présager un ralentissement de cette tendance, c'est surtout en raison du contexte particulier dans lequel se trouvent actuellement les finances publiques fédérales. Le gouvernement impose actuellement un budget d'austérité à l'ensemble de ses ministères et organismes pour retrouver l'équilibre budgétaire d'ici 2015. Les fonds alloués aux politiques sécuritaires font également les frais de ces compressions. Rien n'indique néanmoins qu'une fois l'équilibre budgétaire atteint, on ne verra pas resurgir la tendance associée aux conservateurs. À l'approche d'une échéance électorale, le gouvernement pourrait restaurer dans son discours et, donc éventuellement dans ses politiques publiques, un rehaussement de l'appui aux militaires et la promotion d'une approche de type «loi et ordre» au regard de la sécurité intérieure.

Les dépenses sécuritaires au Canada ont connu une hausse de 56 % en 16 ans. En termes de proportion des dépenses publiques, cette catégorie est passée de 8,3 % à 10 % de l'ensemble du budget fédéral. Si l'évolution de ces crédits avait été similaire à celle de l'ensemble des autres dépenses fédérales

(soit 29 % pour la même période), elle aurait été de 4,9 G\$ et non de 9,4 G\$. Le gouvernement fédéral épargnerait ainsi un peu plus de 4,5 G\$ par année.

Les dépenses sécuritaires ne bénéficient pas d'une attention publique proportionnelle à leur importance dans le budget fédéral. L'augmentation accélérée des coûts de sécurité est par exemple peu invoquée comparativement aux transferts en santé. Il s'agit pourtant de dépenses majeures et où l'idéologie et les valeurs préconisées par le gouvernement actuel ont un impact énorme sur les choix – et les coûts – des politiques publiques. Ainsi, cette note socio-économique montre comment les transformations actuelles des politiques de l'État canadien en matière de sécurité intérieure et extérieure reflètent une évolution des valeurs prônées par le gouvernement. Elle montre aussi que ces transformations coûtent très cher.

Guillaume Hébert, chercheur
Philippe Hurteau, chercheur

Notes de fin de document

- 1 Il est à noter que chaque fois que nous citons des montants d'argent dans le texte, nous utilisons, sauf indication contraire, des dollars constants de 2013.
- 2 GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le budget 2010 : Tracer la voie de la croissance et de l'emploi*, Plan d'action économique du Canada, 2010.
- 3 Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (ICDS), *Engagement de l'industrie : saisir les occasions et relever les défis auxquels elle est confrontée dans le domaine de la défense et des achats militaires*, 2009.
- 4 Lire à ce sujet : Lee BERTHIAUME, « Canada planning to sell guns and military equipment to developing countries to maintain domestic arms industry », *National Post*, 5 janvier 2014, <http://news.nationalpost.com/2014/01/05/canada-planning-to-sell-guns-and-military-equipment-to-developing-countries-to-maintain-domestic-arms-industry/>.
- 5 Voir : « Coût de la mission en Afghanistan 2001-2011 », *L'engagement du Canada en Afghanistan*, Document archivé, 27 juin 2011, www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2010/2010_07_09.aspx?lang=fra.
- 6 1,64 G\$ par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), 466 M\$ par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), 250 M\$ par Anciens Combattants Canada (ACC) et 96 M\$ par le ministère de la Sécurité publique, incluant les frais encourus par le Service correctionnel du Canada (SCC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).
- 7 BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET (DPB), *Impact financier de la mission canadienne en Afghanistan*, 2008.
- 8 BUREAU DU DPB, Estimation de l'impact financier du projet d'achat d'avions de combat interarmées F-35 Lightning II, 2011.
- 9 LA PRESSE CANADIENNE, « Canada's crime rate lowest since 1972 », *CBC News*, 25 juillet 2013, www.cbc.ca/news/canada/canada-s-crime-rate-lowest-since-1972-1.1334090.
- 10 Maureen BROSNAHAN, « Canada's prison population at all-time high », *CBC News*, 25 novembre 2013, www.cbc.ca/news/canada-s-prison-population-at-all-time-high-1.2440039.
- 11 Tobi COHEN, « Tories use majority to pass omnibus crime bill », *National Post*, 12 mars 2012, <http://news.nationalpost.com/2012/03/12/contentious-tory-crime-bill-passes-as-countrys-biggest-provinces-voice-concerns-over-costs/>.
- 12 Diane TREMBLAY, « Les directeurs des centres jeunesse s'inquiètent », *Le Journal de Québec*, 30 octobre 2012, www.journaldequebec.com/2012/10/30/les-directeurs-des-centres-jeunesse-sinquietent.
- 13 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (CDPDJ), *Notes de la CDPDJ au Comité permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat à l'occasion de l'étude du projet de loi C-10*, 22 février 2012, www.cdpdj.qc.ca/publications/Notes_presentation_C-10_2012.pdf.
- 14 Le projet de loi C-25 ne faisait pas partie du projet de loi omnibus C-10. Il a eu pour effet d'abolir les crédits 2-pour-1 offerts aux prisonniers pour les jours de détention subis avant la tenue d'un procès.
- 15 Jean-Mikael MICHAUD et Guillaume HÉBERT, *Coût et efficacité des politiques correctionnelles fédérales*, Note socio-économique, Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), décembre 2011, www.iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2011/12/Note-Crime-web2.pdf.
- 16 Une détenue coûte moins de la moitié du coût moyen d'un détenu, mais les femmes ne forment environ que 10 % de la population carcérale. CANSIM : tableau 251-0002.
- 17 Gloria GALLOWAY, « Canada warned not to follow U.S. tough-on-crime "mistakes" », *The Globe and Mail*, 3 mars 2011, www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-warned-not-to-follow-us-tough-on-crime-mistakes/article569195/.
- 18 L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL DU CANADA, *Rapport annuel 2012-2013*, juin 2013, www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/pdf/annrpt/annrpt20122013-fra.pdf.
- 19 BROSNAHAN, *op. cit.*
- 20 Elliot FERGUSON, « Fear rise over double bunking at prisons », *The Whig*, 24 septembre 2013, www.thewhig.com/2013/09/24/fears-rise-over-double-bunking-at-prisons.
- 21 L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL DU CANADA, *Rapport annuel 2011-2012*, juin 2012, www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20112012-fra.aspx#1A.
- 22 Jessica BARRETT, « Covert racism behind increased numbers of aboriginals and other visible minorities in prisons, watchdog says », *National Post*, 26 novembre 2013, <http://news.nationalpost.com/2013/11/26/covert-racism-behind-increased-numbers-of-aboriginals-and-other-visible-minorities-in-prisons-watchdog-says/>.
- 23 Alison CRAWFORD, « Requests for pardons drop in wake of changes », *CBC News*, 21 novembre 2013, <http://www.cbc.ca/news/politics/requests-for-pardons-drop-in-wake-of-changes-1.2434526>.
- 24 Voir : « Rôle du SCRS », *Service canadien du renseignement de sécurité*, 29 août 2013, www.csis-scrs.gc.ca/bts/rlfcss-fra.asp.
- 25 COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ (CSARS), *Le rôle du SCRS dans les entrevues de détenus afghans*, Étude N° 2010-01 du CSARS, 4 juillet 2011, www.csars-sirc.gc.ca/pdfs/criad_20110704-fra.pdf.
- 26 Daphné CAMERON, « Des groupes sociaux se mobilisent contre le SCRS », *La Presse*, 29 janvier 2012, www.lapresse.ca/actualites/national/2012/01/29/01-4490501-des-groupes-sociaux-se-mobilisent-contre-le-scrs.php.
- 27 Voir : « Renseignements sur la GRC », *Gendarmerie royale du Canada*, 10 juillet 2013, www.rcmp-grc.gc.ca/about-ausujet/index-fra.htm.
- 28 Voir : Barry ROBINSON, « NEB - You've got some 'splaining to do! », *Ecojustice*, 2 décembre 2013, www.ecojustice.ca/blog/neb-youve-got-some-splaining-to-do.
- 29 Voir : Tommy BANKS et collab., *Toward a Red Serge Revival - A Position Paper on the Current State of the Royal Canadian Mounted Police*, 22 février 2010, http://colinkenny.ca/fr/resources/media/PDF/RedSergeFinal_Web2.pdf.



**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789 2409 · www.iris-recherche.qc.ca

ISBN 978-2-923011-40-0