



IMPACT FINANCIER DE LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN

Présenté par Kevin Page
Directeur parlementaire du Budget

Le 9 octobre 2008

Mesdames et messieurs, bonjour. Je vous remercie d'être parmi nous.

Mon rôle à titre de Directeur parlementaire du budget consiste à aider le Parlement à surveiller l'intendance des deniers publics en assurant la transparence budgétaire et en favorisant un dialogue informé au sein du public. Le poste de Directeur parlementaire du budget est un poste indépendant qu'on a créé en vertu de la Loi fédérale sur l'imputabilité.

À cet égard, je suis ici aujourd'hui pour présenter les constatations d'une étude sur l'incidence financière des coûts engagés par le gouvernement du Canada à l'appui de la mission canadienne en Afghanistan. Cette étude a été demandée par le député de la circonscription d'Ottawa-Centre au mois de juin 2008. Tous les chefs de parti ont consenti à ce qu'on soumette cette étude au débat public pendant l'actuelle campagne électorale.

L'étude sur l'impact financier des coûts marginaux de la mission en Afghanistan est la première évaluation complète en son genre fondée sur une méthodologie rigoureuse. Elle comprend les coûts des opérations militaires, les coûts de l'aide au développement et à la reconstruction, ainsi que le coût à long terme du bien-être des vétérans canadiens

L'étude publiée aujourd'hui est une analyse financière. Son but n'est pas d'évaluer ni de présenter des recommandations touchant la politique canadienne à l'égard de la mission en Afghanistan.

Ainsi, permettez-moi ici de souligner les trois principales observations qu'on retrouve dans cette étude :

- **Premièrement, l'estimation de l'incidence financière de la mission canadienne est une tâche complexe, difficile et nécessaire.** Elle a exigé le développement d'une méthodologie rigoureuse, ainsi que le recours à des données adéquates et fiables aux fins de l'analyse.
- **Deuxièmement, les coûts additionnels estimés de la mission canadienne sont financièrement appréciables.** Les estimations du Bureau du Directeur parlementaire du budget varient de 7,7 milliards de dollars à 10,5 milliards de dollars au cours de la période de 2001-2002 à 2007-2008. On prévoit que les coûts atteindront entre 13,9 milliards de dollars et 18,1 milliards de dollars

lorsqu'on prolongera la période jusqu'en 2010-2011 en prenant pour acquis que l'ampleur du déploiement actuel reste inchangé.

On prévoit que le total des coûts additionnels de la mission pour la période de 2001-2002 à 2010-2011 atteindra jusqu'à 18,1 milliards de dollars, c'est-à-dire près de 1 500 dollars par foyer canadien.

- **Troisièmement, on se doit d'améliorer la transparence à l'égard du Parlement et des Canadiens.** Même si le Canada en est maintenant à sa septième année de participation, le Parlement et les Canadiens n'ont eu accès à aucune estimation précise et détaillée des coûts totaux encourus par les ministères appuyant la mission.

Une transparence fiscale appropriée et adéquate au niveau du budget des dépenses du gouvernement fait appel à des rapports distincts sur la mission que doivent préparer les ministères concernés. Ces derniers doivent employer une méthodologie commune d'établissement des coûts, et reconnaître explicitement la valeur actualisée nette du passif à venir en ce qui a trait aux bénéficiaires pour les anciens combattants.

APPROCHE

Afin d'estimer l'impact financier de la mission canadienne en Afghanistan mon Bureau a procédé à ::

- L'élaboration d'une méthodologie afin de tenir compte de l'impact des coûts marginaux sur le cadre financier du Canada;
- L'estimation des coûts marginaux à partir de la méthodologie en faisant appel aux données publiquement disponibles, à des hypothèses basées sur l'expérience des autres pays (comme les États-Unis), ainsi qu'à une analyse statistique. Nous parlons ici d'une approche *descendante*.

Les documents portant sur la méthodologie et l'impact financier de la mission canadienne en Afghanistan ont fait l'objet d'un examen par un comité consultatif composés d'experts internationaux reconnus dans le domaine de l'établissement des coûts de la participation militaire et de la comptabilité. Le Bureau du Directeur parlementaire du budget s'engage à collaborer avec les ministères visés pour développer une autre analyse basée sur une approche ascendante.

La méthodologie a pour but d'identifier les coûts *marginaux* en faisant appel à la comptabilité d'exercice. [Ce type de comptabilité permet d'enregistrer les événements financiers en se basant sur l'activité économique plutôt que sur l'activité financière, alors que selon la comptabilité de caisse, on reconnaît le revenu et les dépenses uniquement au moment d'encaisser et de déboursier les montants.]

Les coûts marginaux sont ces coûts qu'encourt et qu'encourra le gouvernement dans le cadre de la mission canadienne en Afghanistan. Ces coûts représentent les économies totales qu'aurait réalisées le gouvernement si le Canada n'avait pas participé à la mission afghane. Les divers types de coûts marginaux peuvent se regrouper de façon générale sous les quatre rubriques suivantes :

- Le coût des opérations militaires;
- Le coût de l'aide et la reconstruction
- Le coût des soins aux anciens combattants; et
- Le coût des efforts diplomatiques.

L'étude publiée aujourd'hui est principalement axée sur les trois premières catégories de coûts, puisqu'ils constituent la majeure partie des coûts encourus. On a élaboré la méthodologie, en partie, en tirant profit des expériences et des pratiques exemplaires des organisations dans les autres pays qui ont analysé les coûts des engagements militaires.

Il y a une distinction importante entre les coûts *marginaux* et les coûts *totaux*, que déclarent le ministère de la Défense nationale (MDN) et d'autres sources variées. Les coûts totaux comprennent les coûts marginaux et les coûts permanents (soit les coûts que le gouvernement aurait encourus, indépendamment de la mission en Afghanistan).

Les coûts économiques et sociaux plus généraux que doit assumer le Canada en raison de cette mission n'entrent pas dans le cadre de cette étude. À cet égard, on ne trouve, dans la présente étude, aucune évaluation des coûts des possibilités économiques qu'on peut avoir perdues en raison des dépenses consacrées à la mission, pas plus qu'on n'y présume accorder une valeur monétaire aux efforts des braves soldats canadiens qui ont donné leur vie afin de servir le Canada.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Selon la première observation qui ressort de cette étude, il est complexe et difficile d'estimer l'impact financier de la mission canadienne. On a ainsi dû relever plusieurs défis, par exemple :

- **Il a fallu faire la distinction entre les coûts marginaux attribuables au rythme accéléré des opérations et les autres coûts.** Autrement dit, on a dû se concentrer sur les éléments de dépenses, comme l'amortissement des immobilisations, les coûts de rétablissement des immobilisations, les coûts d'exploitation plus élevés, dont le carburant, l'entretien et le salaire pour dangers imminents, ainsi que des bénéfices plus importants versés aux anciens combattants dans les cas de décès et d'invalidité sur le théâtre de guerre; et

- **Il a fallu estimer la valeur réelle du passif à venir que représentent les bénéficiaires versés aux anciens combattants au moment où évolue l'état des connaissances sur des questions, comme le syndrome de stress post-traumatique et le traitement correspondant.** L'expérience passée en ce qui concerne la fréquence et la gravité du problème peut ne procurer aucun repère utile pour l'avenir.

Les défis que doit relever le Canada au niveau de l'estimation de l'impact financier de la mission en Afghanistan étaient d'autant plus difficiles, en raison de facteurs, tels :

- **L'absence de crédits parlementaires particuliers à la mission pour chaque ministère;**
- **Le recours à des crédits parlementaires basés sur la comptabilité de caisse plutôt que sur la comptabilité d'exercice, comme l'a demandé la vérificatrice générale du Canada; et**
- **L'absence d'uniformité et de transparence en ce qui concerne la méthodologie et l'information sur les coûts qu'on retrouve dans les Rapports ministériels sur le rendement (RMR) et dans les Rapports sur les plans et priorités (RPP).**

Pour relever certains de ces défis, le Bureau du Directeur parlementaire du budget a fait appel à différentes stratégies et méthodologies au niveau des statistiques.

- Nous nous sommes impliqués avec le ministère de la Défense nationale (MDN), Anciens combattants Canada (ACC) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) afin de mieux comprendre les questions relatives à la méthodologie et aux données. Nous avons retenu les services de Mercer Canada, une société de conseil internationale dans le domaine des ressources humaines et des bénéficiaires, pour nous aider à calculer les coûts estimés des bénéficiaires versés aux anciens combattants; et
- Nous sommes partis des données publiquement disponibles en plus d'utiliser les hypothèses en matière de référence et les expériences des pays partenaires. [Il s'agit là des hypothèses entourant l'utilisation des immobilisations déployées en Afghanistan et les taux d'amortissement possibles sur le théâtre de guerre, ainsi que les hypothèses concernant les déploiements projetés, de même que la fréquence et la gravité des blessures que subissent nos soldats. En faisant appel à un éventail d'hypothèses raisonnables, notre étude produira différentes estimations des coûts.] Nous avons demandé aux membres de notre comité consultatif de vérifier nos hypothèses pour nous assurer qu'elles étaient raisonnables et que les données utilisées étaient adéquates et suffisantes afin de procéder à une estimation descendante des coûts.

- Il est important de préciser que l'on a exclu certains coûts de l'étude, comme certains achats accélérés de nouveaux biens immobilisés et le salaire pour dangers imminents, compte tenu de l'absence de données fiables. Cela nous porte donc à croire que les estimations fournies peuvent comporter une sous-évaluation des coûts de la mission canadienne en Afghanistan.

La deuxième observation d'importance porte sur le fait que les coûts marginaux estimés de la mission canadienne sont substantiels.

Les estimations provenant de mon bureau sont conformes à la méthodologie que nous publions aujourd'hui. Notre étude est très détaillée, en ce sens qu'elle reflète le coût des opérations militaires, la reconstruction et le développement, ainsi que les soins aux anciens combattants. D'un point de vue fiscal, notre étude est, à tout le moins, aussi détaillée que celles que l'on retrouve dans les autres pays comme les États-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni et peut-être même plus vaste car on y inclut les bénéfices marginaux versés aux anciens combattants.

On dispose, dans le domaine public, de plusieurs estimations des coûts concernant la mission canadienne en Afghanistan. La comparaison entre ces chiffres et ceux de l'étude produite par mon bureau ne peut s'effectuer qu'en comparant minutieusement les méthodologies et les données.

Les coûts marginaux estimés entre 2001-2002 et 2007-2008 s'élèvent quelque part entre 7,7 milliards de dollars (5,9 milliards de dollars pour les opérations militaires; 0,8 milliard de dollars pour les bénéfices versés aux anciens combattants; et 1 milliard de dollars pour l'aide étrangère) et 10,5 milliards de dollars (7,4 milliards de dollars pour les opérations militaires; 2,1 milliards de dollars pour les bénéfices versés aux anciens combattants; et 1 milliard de dollars pour l'aide étrangère).

Comme on l'a mentionné précédemment, l'éventail des estimations financières reflètent les hypothèses variées en ce qui a trait aux immobilisations utilisées en Afghanistan (entre 4 et 8 pour cent du capital de base ajusté du MDN), ainsi que la fréquence et la gravité des blessures attribuables à la guerre (qu'on prétend être de 25 à 50 pour cent plus élevées que l'estimation minimale) calculées à partir de la valeur actualisée.

En prenant pour acquis que le nombre actuel de soldats canadiens déployés, soit 2 500, reste inchangé jusqu'en 2010-2011, les coûts financiers marginaux estimés pour la période de 2001-2002 à 2010-2011 varieront de 13,9 milliards de dollars à 18,1 milliards de dollars.

À des fins d'illustration, une augmentation des troupes déployées pour atteindre une moyenne annuelle de 3 500 coûterait de 16,2 milliards de dollars à 21 milliards de dollars pendant cette même période.

La troisième observation est qu'on se doit d'améliorer la transparence budgétaire à l'intention des parlementaires et des Canadiens.

Le Canada devrait s'efforcer d'adopter les pratiques internationales les plus strictes en matière de transparence budgétaire. À cet égard, il revient au Directeur parlementaire du budget de mettre en lumière des exemples de pratiques exemplaires et d'informer les parlementaires sur les façons de réaliser celles-ci en se basant sur l'expérience acquise à l'échelle internationale.

Les rapports ayant trait aux budgets de dépenses concernant la mission canadienne en Afghanistan n'étaient pas à la hauteur des normes ou de la pratique exemplaire dans le domaine.

On précise, dans cette étude, que même si le Canada en est à sa septième année de participation dans cette sa mission, le Parlement n'a obtenu des gouvernements successifs aucune estimation relative aux coûts marginaux encourus par tous les ministères visés.

Lorsqu'on le compare à l'expérience internationale, le Canada n'est pas à la hauteur des autres pays dans le domaine des pratiques exemplaires en ce qui concerne la qualité et la fréquence des rapports sur les coûts de la guerre qui sont présentés aux assemblées législatives.

Dans un tel contexte, le prochain parlement devrait se pencher sur les recommandations suivantes :

- Le prochain président du Conseil du Trésor et les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor devraient collaborer avec les ministères fédéraux participant à la mission en Afghanistan et s'entendre sur une méthodologie commune d'établissement des coûts de l'impact financier et rendre ensuite cette méthodologie entièrement transparente pour les parlementaires et les Canadiens.
- On devrait utiliser les renseignements détaillés à caractère financier et autres afin de déterminer les coûts marginaux de la mission canadienne en Afghanistan en faisant appel à une méthodologie publiée et présenter ensuite ces coûts de façon uniforme dans les Rapports sur les plans et priorités (RPP) de 2009-2010 et dans les Rapports ministériels sur le rendement (RMR). On procurerait ainsi aux parlementaires l'information dont ils ont besoin pour tenir un débat informé sur la mission, ce qui leur permettrait d'entreprendre leur rôle de surveillance de l'intendance des deniers publics au nom de tous les Canadiens.
- Le prochain Parlement devrait adopter un système de crédits basé sur la comptabilité d'exercice et délaissier l'actuel système de crédits basé sur la comptabilité de caisse. Ceci favoriserait une plus grande transparence fiscale et un débat parlementaire et public informé.

CONCLUSION

Pour conclure, nous espérons que cette étude favorisera un débat parlementaire et public informé dans le contexte général du rôle que joue le Canada en Afghanistan, en plus de contribuer à améliorer la transparence budgétaire.

Enfin, je souhaite remercier les distingués membres du comité consultatif constitué d'experts internationaux qui nous ont offert gratuitement leur temps et leur expertise dans le but d'améliorer le débat parlementaire. Il s'agit, entre autres, de Nola Buhr, D. Ph., professeure à la University of Saskatchewan et présidente du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public; Michele Chwastiak, D. Ph., professeure associée à la University of New Mexico, Douglas Bland, D. Ph., professeur à la Queen's University et président du Defense Management Studies Program, Frances Lussier du U.S. Congressional Budget Office et Amy Belasco du U.S. Congressional Research Service.