

Version longue de l'article paru dans le numéro d'avril 2010
d'*Options politiques*, IRPP, <http://www.irpp.org/fr/po/index.htm>

Le premier avril 2010
Jean-Pierre Aubry
Économiste
Fellow invité du CIRANO

Y a-t-il un plan à moyen terme derrière les budgets du gouvernement fédéral ?

Introduction

La préparation, la présentation et le suivi du budget annuel sont conjointement un des piliers de la gestion de nos gouvernements depuis très longtemps. Les documents qui sont produits aux diverses étapes du processus budgétaire permettent de connaître et d'analyser les grands programmes et projets des gouvernements, le montant de ressources qui leur est alloué et les sources du financement de l'ensemble de ces activités. Un des aspects intéressants du processus budgétaire est qu'il donne une vue d'ensemble d'une entité administrative qui est souvent énorme et qui est active dans de très nombreux domaines.

Si le budget d'un gouvernement est un exercice annuel dont une des principales fonctions est de permettre l'attribution de divers crédits, sur une base annuelle, à différents ministères et autres entités gouvernementales, cela ne veut pas dire que la préparation d'un budget annuel se fait sur un horizon de gestion de court terme, d'à peine plus d'un an. De fait, il est fort souhaitable qu'un budget annuel s'insère dans un processus de gestion de moyen terme, d'au moins cinq ans. Dans un tel contexte, le budget devient un processus de gestion facilitant, pendant un an, la réalisation d'un plan à moyen terme.

Dans cette optique, il est intéressant de se demander si les cinq derniers budgets du gouvernement fédéral, dirigé par Stephen Harper, ont été conçus sur un horizon de gestion de un à deux ans ou dans le cadre d'un plan à moyen terme dont les composantes sont relativement bien intégrées. Ce gouvernement a-t-il préféré gérer sur un horizon relativement court de façon à mieux réagir à divers aspects imprévisibles de l'environnement économique, politique et social, ou s'est-il efforcé de réaliser un plan à moyen terme qu'il a légèrement modifié pour faire face à divers chocs externes non prévus? Est-ce que l'arrivée inopinée de la crise financière et la récession qui a suivi, et qui a eu un effet énorme sur les deux derniers budgets, ont poussé le gouvernement à gérer sur un horizon plus court dans cette période d'incertitude ou, au contraire, l'ont incité à utiliser divers aspects d'un plan à moyen terme pour mieux surmonter cette difficile période?

Éléments favorisant la cohérence entre les budgets, autres que l'existence d'un plan à moyen terme

Il me semble important à ce moment-ci de faire une mise au point. L'absence d'un plan formel à moyen terme et la conception des budgets sur un horizon relativement court (de un à deux ans) n'impliquent pas qu'il y aura nécessairement beaucoup d'incohérences au fil des ans entre ces budgets annuels. La plupart du temps, et ce fut le cas ces quatre dernières années, l'idéologie du parti au pouvoir assure une certaine cohérence. Par exemple, le gouvernement conservateur a inséré en rafale dans ses budgets de nombreuses mesures liées à la réduction du fardeau fiscal des familles et des entreprises, à la « *protection des citoyens dans leurs rues et dans leurs collectivités* » ainsi qu'au « *rétablissement de l'équilibre fiscal* ».

La réalisation de projets pluriannuels est une autre source de cohérence entre la conception des budgets annuels. Deux exemples illustrent bien ce point : les investissements dans les infrastructures et l'accroissement de la capacité

des Forces canadiennes. Finalement, l'emphase donnée dans la présentation du budget à la tendance que devait suivre certaines mesures agrégées, notamment les ratios des charges de programmes et des revenus du gouvernement au PIB et sur la progression du ratio de la dette au PIB vers le niveau de 25% ont eu pour effet d'ajouter un élément important de cohérence entre les budgets de la dernière décennie, exception faite des deux derniers. Voici ce que Ralph Goodale, ministre des Finances du dernier gouvernement libéral, avait écrit dans son dernier budget :

« Le budget confirme l'objectif que s'était fixé le gouvernement dans le budget de 2004 de réduire le ratio de la dette fédérale au produit intérieur brut (PIB) à 25 % d'ici 2014-2015. Par conséquent, les coûts du service de la dette absorberont une part moins élevée des revenus, ce qui permettra au gouvernement de mieux composer avec les pressions financières qu'exercera le vieillissement de la population. » Page 21, Budget en bref, 2005.

Si la hauteur de la cible (25%) n'a pas changé avec le passage d'un gouvernement libéral à un gouvernement conservateur en 2006, la date pour atteindre cette cible a cependant varié au fil des ans :

- 2014-2015 dans le budget 2005,
- 2013-2014 dans le budget 2006,
- 2012-2013 dans le budget 2007,
- 2011-2012 dans le budget 2008
- pas de cible dans le budget 2009
- pas de cible dans le budget 2010

Dans les deux derniers plans budgétaires, on ne mentionne pas que la cible, telle qu'elle avait été énoncée dans le plan budgétaire de 2008, ne sera pas atteinte et surtout que l'objectif d'un ratio de 25% sera remis dans les plans budgétaires qui suivront le retour à l'équilibre budgétaire. C'est un peu

comme si on avait envoyé discrètement aux oubliettes une cible après avoir dit à la population pendant de nombreuses années qu'il était important de l'atteindre. Il ne reste plus que le message laconique qui apparaît dans les plans budgétaires de 2009 et 2010 :

« Le fardeau de la dette, mesuré par le ratio de la dette au PIB, constitue une mesure importante de la viabilité financière. »

Absence d'un plan formel à moyen terme, mais utilisation de prévisions quinquennales

L'analyse des cinq derniers budgets du gouvernement fédéral révèle clairement que ceux-ci ne sont pas intégrés dans un plan à moyen terme relativement formel. De fait, lors de son tout premier budget, présenté le 2 mai 2006, le gouvernement conservateur a clairement indiqué qu'il préférerait concevoir et rendre des comptes sur un budget ayant un horizon de deux ans :

« Bien qu'il soit tout indiqué pour le gouvernement de faire part de ses intentions en matière de finances à moyen et à long terme dans des secteurs clés comme la défense et l'infrastructure, il importe, en règle générale, de mettre l'accent sur une période de planification à court terme pour laquelle les facteurs d'incertitude sont moindres et que le gouvernement peut raisonnablement s'attendre à rendre compte de son plan financier. C'est pour cette raison que les projections économiques et financières contenues dans le budget sont présentées sur un horizon de deux ans. » Page 53, Le plan budgétaire, 2006

Cette façon de faire contrastait fortement avec les gouvernements précédents, dirigés par Jean Chrétien et Paul Martin, qui mettaient de plus en plus d'emphase sur la présentation pluriannuelle des mesures budgétaires :

« Le budget de 2005 présente des projections quinquennales. Cela assure une plus grande transparence puisque la grande majorité des engagements pris dans ce budget portent sur une période allant au-delà de l'horizon budgétaire classique de deux ans. » Page 22, Le budget en bref, 2005

Chose intéressante, le gouvernement conservateur a jugé approprié de présenter, quelques mois plus tard, des projections quinquennales dans La mise à jour économique et financière 2006

« À des fins de planification et pour indiquer les répercussions à moyen terme des politiques en vigueur, les projections financières sont présentées dans La Mise à jour économique et financière pour l'exercice en cours et les cinq suivants. Cependant, comme il convient que les décisions budgétaires soient fondées sur un horizon de planification à court terme, le budget continuera de porter sur un horizon de deux ans. »

Page 34

Ces prévisions quinquennales étaient cependant à un niveau de désagrégation moindre que celles du dernier budget du gouvernement Martin. Les projections quinquennales ont refait leur apparition dans le budget de 2008.

« Le budget de 2008 est ciblé sur un horizon de deux ans, durant lequel le gouvernement peut être raisonnablement tenu de rendre compte de son plan financier. Toutefois, en raison des incertitudes concernant l'économie mondiale, il convient de mettre à jour les projections financières. » Page 223, Plan budgétaire 2008

Il est intéressant de souligner que c'est en raison de l'incertitude que le gouvernement avait décidé d'opter pour une présentation des chiffres du budget sur un horizon de deux en 2006 et que, pour la même raison, il décidait en 2008 de présenter les grands agrégats du budget sur un horizon de cinq ans. Dans le budget 2009, alors que les incertitudes étaient à leur maximum, les projections quinquennales se sont étendues à un niveau de désagrégation proche du budget de 2005. Ce cheminement montre clairement, d'une part, que l'analyse des budgets et, en général, de la situation financière d'un gouvernement requiert une évaluation sur un horizon d'au moins cinq ans et, d'autre part, que l'incertitude sur l'environnement économique et financier ne peut justifier un rétrécissement de cet horizon.

Ralph Goodale a utilisé, à juste titre, les termes de « prévisions quinquennales » dans son budget de 2005 et non pas les termes de « plan quinquennal ». Cette distinction reflétait le fait que le gouvernement n'avait pas conçu un plan relativement formel à moyen terme. Le budget n'était donc pas la première tranche d'un tel plan. De plus, le plan budgétaire des quatre années était loin d'être déjà décidé dans ses détails. Le gouvernement se réservait ainsi la possibilité de refaire, à chaque année, un budget et des prévisions budgétaires de cinq ans sur des bases nouvelles. Pour une grande partie des opérations, le compteur était remis à zéro à chaque année. Et c'est toujours le cas.

L'absence d'un véritable plan à moyen terme rend la reddition des comptes très difficile. Tout étant en perpétuel changement d'un budget à l'autre, il est difficile de démontrer que l'on a atteint des objectifs stratégiques sur un horizon relativement long. Les initiatives ont alors tendance à être plus dispersées et à répondre à des besoins immédiats. La mise en place du programme fédéral de relance a constitué une opportunité d'opérer des choix stratégiques, notamment au chapitre des infrastructures collectives du Canada. Malheureusement, le fait de ne pas s'être doté d'un véritable plan global et intégré à moyen terme a résulté en une dispersion des fonds publics considérables à travers tout le Canada. Voici ce qu'écrivaient, avant l'adoption du budget de 2009, plusieurs économistes du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois (ASDEQ)

« Le programme de relance doit éviter des dépenses n'ayant qu'un faible rendement ou un rendement limité dans le temps (par exemple, payer des travailleurs pour qu'ils creusent des trous et d'autres pour qu'ils les remplissent) et privilégier celles comportant un rendement à la fois de court terme et de long terme (investissement dans les infrastructures collectives, formation de la main-d'oeuvre, réduction du décrochage scolaire, investissement dans la protection de l'environnement, reboisement, etc).

Lorsque le gouvernement Harper présentera son budget le 27 janvier 2009, il serait fort souhaitable qu'il présente aux Canadiens la vision et la stratégie à long terme servant de toile de fond à son programme de relance. Sans une telle approche, son programme de relance risque de ralentir la restructuration de l'économie canadienne et donc de prolonger à une utilisation sous-optimale de ses capacités de production. » Un programme de relance efficace : Faire le bon choix de politiques publiques, 19 janvier 2009, <http://www.asdeq.org/activites/comite-politiques-publiques/pdf/2009/2009-01-19-CPP-Redressement-economique.pdf>

Existence de plans pluriannuels dans certains domaines d'activités gouvernementales

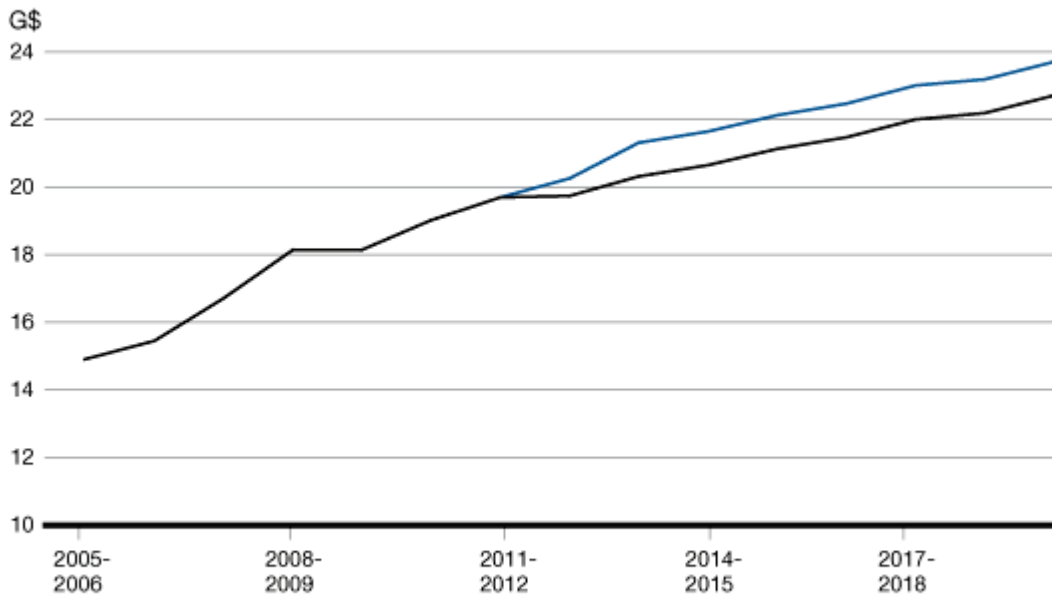
L'idée d'avoir dans quelques secteurs clefs un plan à moyen terme est un pas dans la bonne direction, mais il ne peut remplacer la mise en place du véritable plan global à moyen terme. Prenons, par exemple, le projet pluriannuel du gouvernement visant à accroître de la capacité des Forces canadiennes. La première tranche de ce projet faisait partie du budget de 2006 :

« 5,3 milliards de dollars sur cinq ans pour renforcer le rôle du Canada dans le monde en accroissant la capacité des Forces

Cet important projet était loin d'être bien finalisé au moment de son annonce. Ce plan « sectoriel » a été précisé en mai 2008 lors de la publication du document Le Canada d'abord (voir : <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2096>). De plus, les dépenses du ministère de la Défense ont augmenté en trois ans de près de quatre milliards de dollars, passant de 15,0 milliards de dollars en 2005-2006 à 18,8 milliards de dollars en 2008-2009. Dans le budget 2009, le gouvernement annonçait que les dépenses annuelles de ce ministère dépasseraient bientôt les 20 milliards de dollars. On parle donc d'une augmentation totale des crédits budgétaires sur une période de cinq ans de 2 à 2,5 fois plus importante que ce qui était prévu dans le budget de 2006. Si ce type d'ajustement avait été fait dans le cadre de la définition d'un plan global à moyen terme, le contribuable aurait pu avoir une meilleure idée des implications qu'aurait l'attribution d'un montant annuel de près de 5 milliards de dollars dans le budget de ce ministère. Cela aurait favorisé une meilleure discussion sur le financement de cette augmentation de dépenses. Celle-ci commandait-elle la nécessité d'une hausse des revenus du gouvernement ou passait-elle par une réduction de certaines dépenses du gouvernement? Mais ce débat n'a pas eu lieu.

Dans le budget de 2010, même si le budget du ministère de la Défense continuera d'augmenter, le niveau des dépenses futures, par rapport au niveau prévu sur le long terme dans Le Canada d'abord, sera réduit d'environ un milliard de dollars par année (voir les pages 178-179 du Plan budgétaire 2010). Après la fin de la mission en Afghanistan en 2011, il serait approprié que le gouvernement rende des comptes sur cette mission et sur l'accroissement substantiel du budget du ministère de la Défense. Le fera-t-il?

Graphique 4.1.2
Budget de la Défense nationale



Nota – Hors les fonds supplémentaires au titre du déploiement des opérations en Afghanistan et du soutien des Jeux olympiques de 2010.

Source : Ministère des Finances

Le plan pluriannuel sur les investissements en infrastructure que le gouvernement avait annoncé en mai 2006 était également loin d’être défini au moment de son annonce initiale. Voici le sommaire de l’annonce faite dans le budget 2006 :

« La somme de 5,5 milliards de dollars sur quatre ans sera consacrée à un nouveau Fonds pour l'infrastructure routière et frontalière, à l'initiative de la porte d'entrée canadienne du Pacifique, au Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, au Fonds sur l'infrastructure municipale rurale et à une fiducie d'investissement pour les transports en commun. » Page 4, [Aperçu : Le budget 2006](#)

Dans le budget de 2007, le gouvernement redéfinissait le plan de 4 ans annoncé dans le budget précédent en un plan plus vaste plan comprenant un plus vaste éventail de programmes d'un montant total de 16,5 milliards de dollars (incluant le montant de 5,5 milliards de dollars) et le transformait en un plan encore plus vaste de 7 ans contenant des investissements de 33 milliards de dollars. Ce dernier montant incluait 17,6 milliards de dollars pour le Fonds de la taxe sur l'essence et le financement de base à l'intention des municipalités. Dans le budget de 2008, le Fonds de la taxe sur l'essence (2 milliards de dollars en 2009-10) est devenu un programme permanent. À cette somme s'ajoutait un investissement de 500 millions de dollars en immobilisations pour le transport en commun. Finalement, en raison de la récession, le gouvernement a prévu dans son plan de relance, le *Plan d'action économique du Canada*, 8,3 milliards de dollars en 2009-2010 et 7,7 milliards de dollars en 2010-2011 au titre des investissements dans les infrastructures collectives. Tous ces crédits sont répartis sur l'ensemble du territoire canadien et remis aux diverses administrations publiques (fédérale, provinciales et municipales). Ce dédale illustre bien qu'on est très loin de suivre un plan relativement formel qui impliquerait entre autres choses des choix stratégiques bien définis.

Si le gouvernement avait eu un plan relativement formel, cela ne l'aurait aucunement empêché de modifier la taille et le calendrier des investissements annoncés pour tenir compte de l'arrivée inopinée de la récession. Il aurait pu bonifier et devancer certains projets, mais il l'aurait fait en suivant une logique cohérente avec les choix stratégiques imbriqués dans le plan pluriannuel. Le piètre état des infrastructures collectives au Canada reflète, à mon avis, un problème systémique au niveau de la gouvernance des administrations publiques et de la répartition de l'assiette fiscale. Ce problème n'a toujours pas été résolu et on risque de se retrouver, après tous ces investissements, à l'aube d'une nouvelle période de laisser-aller dans l'entretien et le remplacement de nos infrastructures collectives. De plus,

n'ayant pas fait suffisamment de choix stratégiques, nous risquons d'avoir investi démesurément dans certains secteurs et insuffisamment dans d'autres.

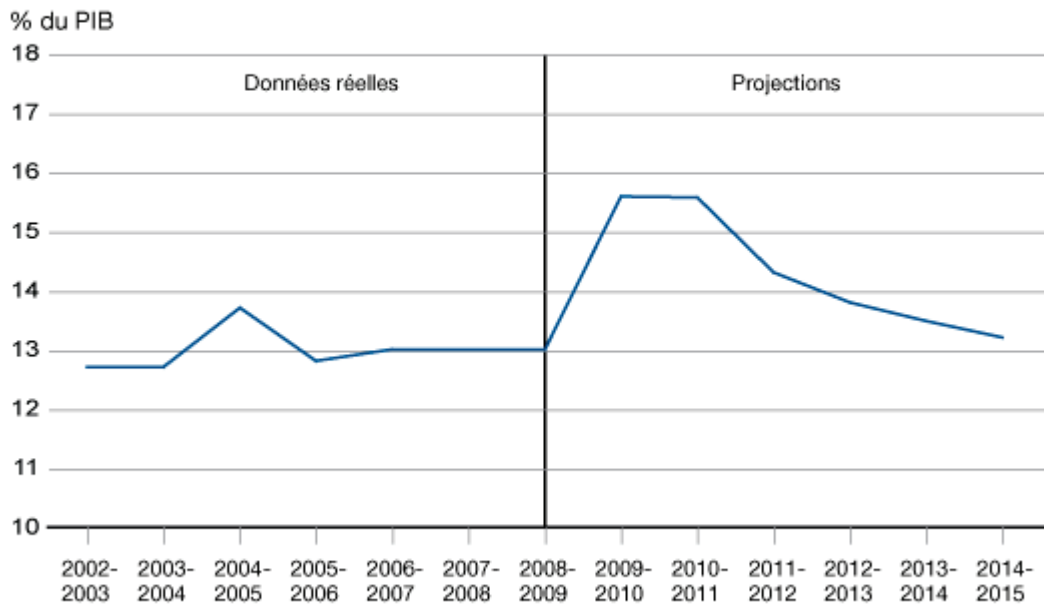
Imputabilité et reddition de comptes

Dans son premier budget, le gouvernement Harper a mis beaucoup d'emphase, à juste titre, sur le besoin d'un cadre de planification budgétaire plus transparent et sur un meilleur contrôle des dépenses. Une des mesures proposées par le Plan d'action sur l'imputabilité fédérale a été de créer le bureau du Directeur parlementaire du budget pour « appuyer les députés et les comités parlementaires en leur fournissant des analyses indépendantes sur des questions économiques et financières ».

Les mesures prises semblent avoir peu contribué aux objectifs ci-haut mentionnés. Le graphique du ratio des charges de programmes au PIB montre peu de changement entre la période 2002-2003--2005-2006 et la période 2005-2006--2008-2009. La cible définie en termes d'un ratio de 25% de la dette au PIB ne sera pas réalisée; qui plus est, elle a été abandonnée plutôt que d'être remise à plus tard. Finalement, le gouvernement semble porter peu d'attention aux analyses du Directeur parlementaire du budget, même si celles-ci sont de bonne qualité.

Graphique 4.2.2

Ratio des charges de programmes au PIB



Sources : Ministère des Finances, Statistique Canada

Leçons à tirer des deux dernières années

Une des leçons que l'on peut tirer de la dernière récession et du long retour à l'équilibre budgétaire qui nous attend est que nos gouvernements ont besoin d'avoir une marge de manœuvre assez importante pour être en mesure de faire face aux imprévus. On constate que 3 milliards de dollars sur un budget de 250 milliards, soit 1,2%, sont nettement insuffisants. La situation du gouvernement fédéral est présentement beaucoup plus difficile qu'elle ne le devrait parce que celui-ci a beaucoup trop réduit sa marge de manœuvre, notamment par le biais de la baisse de la TPS. Le retour à une situation financière adéquate, incluant une marge de manœuvre acceptable sera long et, quand ce retour sera fait, le gouvernement demeurera malheureusement en moins bonne posture pour « composer avec les pressions financières qu'exercera le vieillissement de la population. »

L'autre leçon que nous pouvons tirer de cet épisode est qu'il est important que le gouvernement s'appuie sur un plan à moyen et long terme pour qu'en période d'incertitude il puisse mieux choisir les programmes qu'il doit abandonner, réduire ou accélérer.

Dernière remarque

Les gouvernements de notre époque ne sont pas dotés de véritables plans à moyen terme, même si de nombreuses activités qui leur incombent devraient être gérées sur des horizons de moyen et de long terme. À ce chapitre, le gouvernement fédéral ne fait pas exception. Le laisser-aller dans la maintenance des infrastructures collectives démontre clairement la prédominance des considérations de court terme dans la gestion publique.

Il faut que nos gouvernements adoptent un horizon de gestion plus long et proposent aux citoyens des politiques publiques qui reflètent une vision de la société canadienne de demain et répondent à des choix stratégiques. Nous ne pourrions pas éviter de faire des choix difficiles, surtout avec le vieillissement de notre population et la hausse des contraintes environnementales. Ferons-nous ces choix en mode réactif ou dans le cadre d'une gestion gouvernementale proactive? Espérons que la présente situation, qui force nos gouvernements à mettre sur table un plan pluriannuel axé sur retour à l'équilibre budgétaire, les incitera à préparer dans le futur de véritables plans budgétaires à moyen terme.