



PLAN BUDGÉTAIRE 2005 DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL¹

Jean-Pierre Aubry, économiste

Le 4 avril 2005

ASDEQ, Comité des politiques publiques

Document CPP 2005-02

Le ministre des Finances, Ralph Goodale, présentait, le 23 février dernier, le budget du gouvernement fédéral pour l'exercice financier 2005-2006. Plusieurs analyses de l'ensemble des documents budgétaires ont déjà été présentées par de nombreuses instances (les partis d'opposition, les gouvernements provinciaux, plusieurs institutions financières et groupes d'analyse...). Le texte qui suit n'offre pas une revue exhaustive du budget, mais il présente quelques commentaires sur un des aspects de ces documents, à savoir la saine gestion des finances publiques. Ces remarques touchent aux quatre thèmes suivants :

- la présentation d'un plan budgétaire sur un horizon de cinq ans,
- les économies de 11 milliards de dollars provenant de l'examen des dépenses,
- l'utilisation des fondations, fiducies ou autres comptes de réserve, et
- l'envahissement des champs de compétence provinciale.

I LA PRÉSENTATION D'UN PLAN BUDGÉTAIRE SUR UN HORIZON DE CINQ ANS

Le 23 février dernier, le ministre Ralph Goodale n'a pas simplement présenté un budget pour l'exercice financier 2005-2006. Il a été beaucoup plus loin. Il nous a présenté un plan budgétaire qui incorporait ce budget et qui couvrait un horizon de cinq ans, de l'exercice 2005-2006 à l'exercice 2009-2010. **Le ministre doit être félicité pour cette initiative.** Il est souhaitable que le budget annuel des administrations publiques s'articule à l'intérieur d'une vision à moyen terme et plus précisément d'un plan à moyen terme de 5 à 7 ans, parce que de nombreux programmes et projets gouvernementaux doivent être planifiés et gérés sur un horizon au moins aussi long que celui-là. Le gouvernement doit savoir où il s'en va et il doit communiquer cette information aux contribuables. Gérer

¹ Un merci à Jac-André Boulet ainsi qu'à Charles A. Carrier, Luc Godbout et aux autres membres du Comité des politiques publiques pour leurs commentaires. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que l'auteur.

presque uniquement sur un horizon d'une année est loin d'être optimal ; c'est même dangereux.

Certes, il y aura dans les cinq prochaines années de nombreux imprévus qui impliqueront de faire de nombreux ajustements à ce plan. **Cependant, il est fort utile de produire un plan pluriannuel où les contribuables peuvent voir quels objectifs le gouvernement planifie atteindre à moyen terme et quelles en seront les implications financières.** Par exemple, il est fort utile de voir, dans ce plan budgétaire, que le ratio des dépenses du gouvernement fédéral au PIB et celui de ses revenus au PIB, sont bien ancrés et sont cohérents avec une réduction à moyen terme du ratio de sa dette au PIB. La faisabilité d'un bon plan budgétaire rend le budget qui est rattaché à sa première année plus informatif et crédible.

Certains diront que ce plan budgétaire est relativement peu utile parce qu'il pourra être fortement changé, dans les mois à venir, par le gouvernement actuel ou par un nouveau gouvernement dans quelques mois. Dans un cas comme dans l'autre, le gouvernement qui sera alors en place devra expliquer pourquoi il apporte d'importants changements au plan budgétaire et démontrer que son nouveau plan est meilleur.

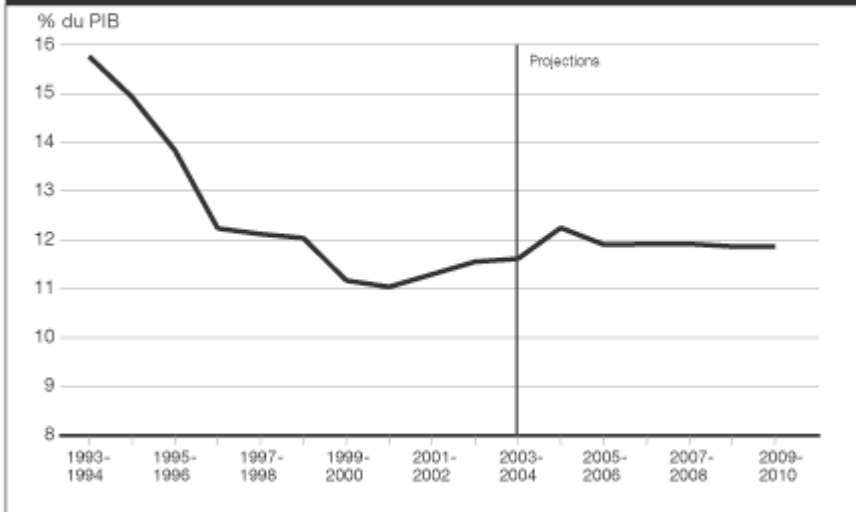
Le plan budgétaire présenté par M. Goodale montre clairement aux contribuables canadiens (1) que les engagements pris ces derniers mois par le gouvernement fédéral au niveau des transferts dans le secteur de la santé, du programme de péréquation et de l'aide aux municipalités sont respectés et (2) que le budget 2005-2006, ainsi que l'ensemble des nouvelles mesures (nouveaux programmes, augmentations des programmes actuels et réductions d'impôts) sont réalisables tout en maintenant saine la situation financière du gouvernement fédéral pour les cinq prochaines années. Les trois points suivants illustrent l'amélioration continue de la situation financière du gouvernement fédéral dans le plan budgétaire :

- le ratio des dépenses de programmes au PIB est stable et maintenu au niveau de 11,9 % ;
- le ratio de la dette nette du gouvernement fédéral au PIB diminue d'environ 10 points de pourcentage (de près 40 % à près de 30 %), permettant une baisse des frais du service de la dette ;
- le ratio des revenus du gouvernement fédéral au PIB diminue pendant toute la durée du plan.

Les quatre graphiques présentés dans les deux pages suivantes et tirés du *Plan budgétaire 2005* nous permettent de visualiser ces points.

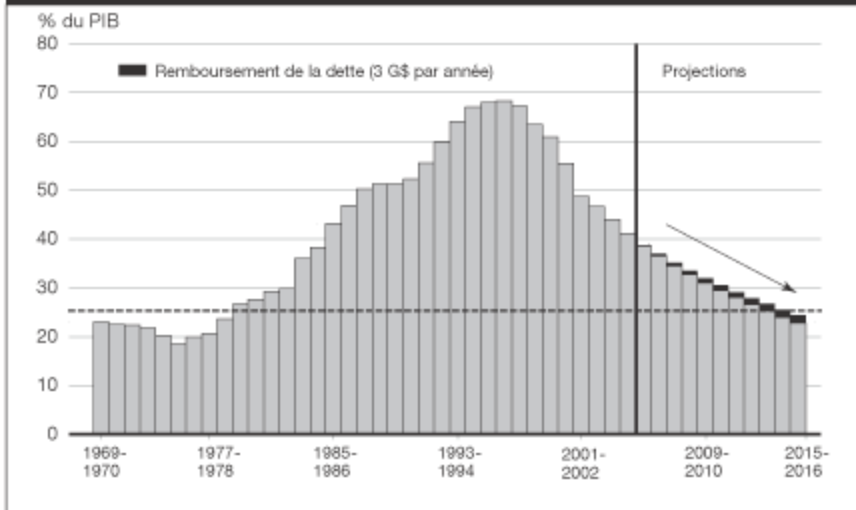
Ratio des dépenses de programmes au PIB

(selon les comptes publics)

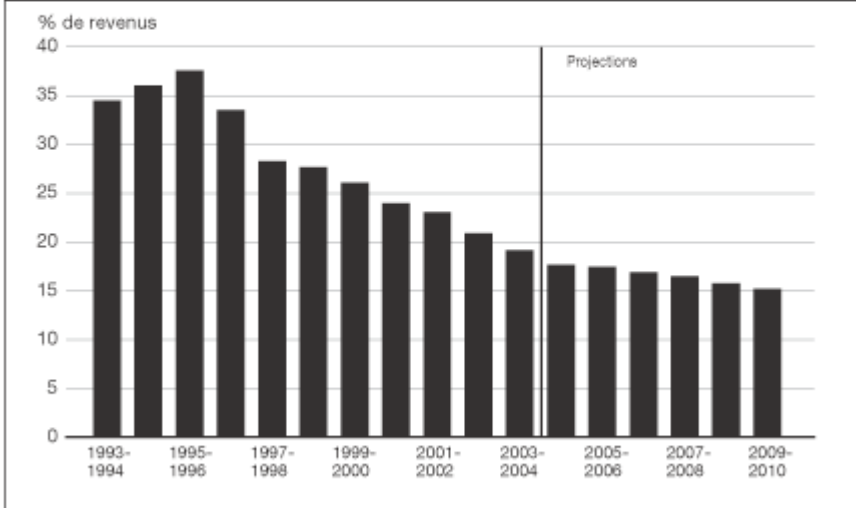


Projections du ratio de la dette fédérale au PIB (déficit accumulé)

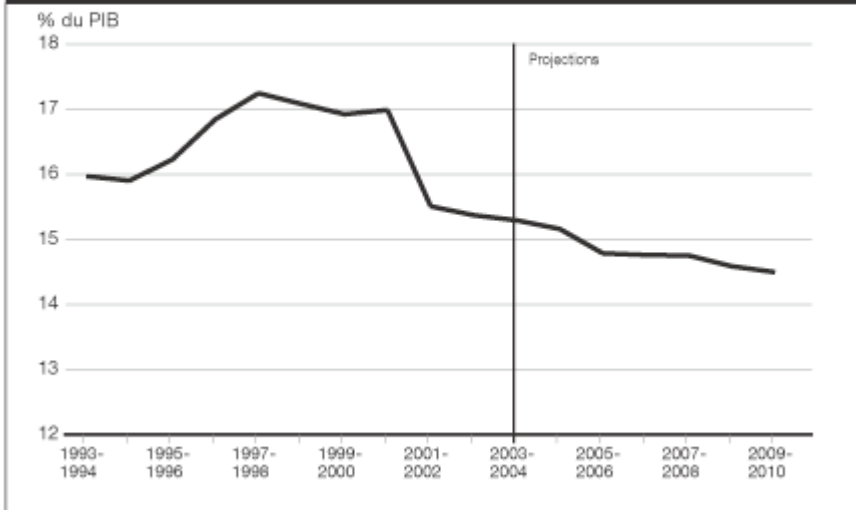
(selon les comptes publics)



Frais de la dette publique en proportion des revenus budgétaires
(selon les comptes publics)



Ratio des revenus au PIB
(selon les comptes publics)



Le choix de prévisions économiques provenant de sources indépendantes et l'inclusion de provisions budgétaires importantes pour faire face à divers imprévus ajoute beaucoup de crédibilité à ce scénario. De plus, le fait que le gouvernement fédéral ait enregistré ces dernières années des surplus budgétaires beaucoup plus élevés que ceux précédemment annoncés, nous laisse croire qu'il est fort possible que la situation financière du gouvernement soit encore meilleure que celle décrite dans ce plan budgétaire.²

En maintenant le ratio des dépenses de programmes au PIB nominal à un niveau presque constant (11,9 %), le gouvernement permet un accroissement **cumulatif** des dépenses de près de 100 \$ milliards sur cette période de cinq ans. Comme le taux annuel de croissance attendu du PIB réel représente près de 60% du taux de croissance du PIB nominal (2,9 % par année versus 4,8 %), le gouvernement avait à sa disposition une somme de près de 60 \$ milliards pour de nouvelles initiatives. Il ne faut donc pas se surprendre que la somme des initiatives au niveau des dépenses de programmes présentées dans le plan budgétaire se chiffrait aux environs de 52 \$ milliards. À ce montant, s'ajoute près de 13 \$ milliards en réduction d'impôts. Le gouvernement pouvait donc mettre dans son plan budgétaire, compte tenu de ses hypothèses économiques, des initiatives (dépenses plus réductions d'impôts) de près de 65 \$ milliards, tout en ayant une situation financière qui s'améliorait (aucun déficit et une réduction importante du ratio de sa dette au PIB).

La question qu'il faut poser, à point-ci, est de savoir si le gouvernement a mis dans son plan budgétaire de l'information qui démontre que les initiatives retenues auront un rendement social élevé. Le gouvernement justifie une bonne partie de ses dépenses par le fait que plusieurs d'entre elles sont des engagements pris par le Premier Ministre lors de la dernière campagne électorale et durant les mois qui ont précédé la présentation du budget. Est-ce suffisant ? Pour un bon nombre d'initiatives, il y a relativement peu d'information sur la vision du gouvernement, sur les défis à relever et les investissements nécessaires à long terme. Voici quelques exemples :

- Le gouvernement ne dit presque rien sur le respect de l'entente de Kyoto. Est-ce que le plan budgétaire fait l'hypothèse que le Canada rencontrera ses obligations ? Si ce n'est pas le cas, quelles en seront les conséquences ?
- Le ministre des Finances augmente substantiellement le budget du ministère de la Défense, mais nous attendons toujours la redéfinition du rôle de nos forces armées. Ne met-il pas la charrue avant les bœufs ?
- Le gouvernement fédéral se lance dans le financement d'un réseau de garderies, mais il ne nous dit pas quel sera le coût annuel total du réseau lorsqu'il sera pleinement déployé et quelle sera la proportion de ce montant que le gouvernement fédéral est prêt à financer.

² Le ministère des Finances a calculé les provisions budgétaires du plan de façon à ce que la probabilité d'avoir un déficit budgétaire à chaque année de ce plan soit extrêmement faible. Cependant, cela ne veut pas dire que l'espérance mathématique du solde budgétaire de chacune de ces années est nulle. En termes statistiques, le gouvernement s'attend donc à réaliser des surplus à chaque année de son plan budgétaire. De plus, la somme de ces cinq surplus attendus (en termes statistiques) est non négligeable et implique donc une réduction significative de la dette nette.

- Le gouvernement fédéral accentue le financement de projets municipaux, notamment au chapitre des infrastructures, mais il ne nous dit pas jusqu'où ira ce financement à long terme.

J'espère que le gouvernement fédéral sera plus explicite, dans les mois qui suivront, sur la gestion de nombreuses initiatives. Il devra également expliquer pourquoi il lui faut mettre dans son plan budgétaire plusieurs initiatives qui sont principalement dans des champs de compétence provinciale. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

Mentionnons pour terminer cette section que le gouvernement prendra des dispositions, selon le plan budgétaire, pour que la reddition de comptes de l'Assurance-emploi soit de meilleure qualité (notamment plus transparente) et mettra en place un mécanisme pour que le taux de cotisation soit fixé davantage en fonction des coûts annuels prévus. Ces règles de bonne gouvernance sont bienvenues et devraient favoriser une meilleure gestion et faire en sorte que le gouvernement soit mieux perçu par les travailleurs.

II LES ÉCONOMIES DE 11 MILLIARDS DE DOLLARS PROVENANT DE L'EXAMEN DES DÉPENSES

Le Plan budgétaire 2005 inclut, **implicitement**, des économies de 11 \$ milliards qui seront réinvesties dans les diverses priorités du gouvernement. L'identification de ces économies potentielles a été coordonnée par le Comité du Cabinet sur l'examen des dépenses, présidé par le ministre du Revenu national, John McCallum. Les travaux de ce comité ont pour but d'accroître l'efficacité et l'efficience du gouvernement. C'est un effort louable.

Même si le gouvernement possède une liste très détaillée des opérations ou programmes où ces épargnes seraient réalisées, il n'est malheureusement pas prêt à définir **explicitement** dans son plan budgétaire quels programmes bénéficieront de la réallocation des épargnes anticipées. Notons que si les gains d'efficacité sont plus petits qu'attendu, les réallocations seront également plus petites. Les grands paramètres du plan budgétaire (dépenses totales des programmes, revenus et dette) demeurent donc valides, quelque soit le niveau des gains d'efficience et d'efficacité réalisés. Cette façon de faire, qui est très habile, me laisse cependant croire que le gouvernement est fort peu certain de réaliser ces gains et, encore moins, des secteurs d'activités dans lesquels ils seront réalisés. L'engagement à réaliser ces économies de 11 \$ milliards me semble relativement faible, d'autant plus que l'on n'a pas mis en place un mécanisme permettant à des observateurs indépendants de participer et de commenter ouvertement les progrès réalisés. Il semble même que le Comité d'examen ne peut faire cette surveillance par lui-même et qu'il doive s'en remettre complètement aux rapports des divers ministères.

Le gouvernement s'attend à réaliser ces économies de 11 \$ milliards avec très peu d'investissements. Ces attentes vont à l'encontre de ce qui a été observé ex-post dans de nombreux projets de réingénierie réalisés dans le secteur gouvernemental. De tels

projets ont souvent été moins profitables et plus coûteux qu'attendu. J'aurais préféré que le gouvernement fédéral mette en place un processus pour faire des revues périodiques de ses programmes et des post-mortem de ses projets d'investissement avec des observateurs indépendants et qu'il prenne l'engagement de rendre des comptes sur les dépenses faites et les économies réalisées.

La contribution du ministère des Finances à cet examen des dépenses est très révélatrice. Ce ministère, qui devrait en principe donner l'exemple aux autres ministères, s'est engagé à réduire de 3,9 \$ millions (un peu moins de 4 %) les coûts annuels d'administration du programme de placement de titres dans le marché de détail (Obligations d'épargne du Canada et Obligations à prime du Canada) à partir de l'exercice 2007-08. Est-ce que cette réduction de dépenses est très contraignante pour ce ministère ? L'encours de ces titres est en baisse depuis de nombreuses années et il y a une forte probabilité que cette baisse continue. Il est possible que l'encours de ces titres soit en mars 2010 de 25 à 50 % sous le niveau actuel.³ Dans un tel contexte, la baisse des dépenses de 4 % des dépenses administratives me semble donc très peu contraignante. De plus, avec la baisse de l'encours des titres, les coûts unitaires de ce programme continueront de monter et de le rendre de plus en plus inefficace. Une étude indépendante réalisée par la firme Cap Gemini Ernst Young et publiée par le ministère des Finances, il y a plus d'un an, a conclu que ce programme était coûteux, inutile et qu'il fallait sérieusement penser à l'abolir.⁴ Cet exemple me laisse croire qu'il y a, en effet, de nombreuses opportunités de réaliser des gains d'efficacité, mais que l'engagement à le faire est faible et sujet à de nombreuses contraintes opérationnelles et politiques.

Finalement, quel message le gouvernement fédéral nous donne-t-il en nous disant que toutes les économies provenant de gains d'efficacité ou d'efficience générés par cet examen de dépenses seront réallouées à d'autres initiatives ? Veut-il nous dire que, malgré l'inclusion dans son plan budgétaire de plus de 60 \$ milliards d'initiatives, sa liste de projets prioritaires est encore très longue ? Veut-il nous dire qu'il tient à maintenir le ratio du coût de ses programmes au PIB à 11,9 % ? Veut-il nous dire qu'il ne peut en aucune façon donner plus d'espace fiscal aux provinces ? Le contribuable a besoin de plus d'explications pour comprendre cette stratégie.

III L'UTILISATION DES FONDATIONS, FIDUCIES OU AUTRES COMPTES DE RÉSERVE

³ Placements Épargne Canada a été créé en septembre 1996 avec pour objectif d'arrêter la baisse de l'encours de titres. Malgré les efforts de cette agence et malgré des investissements considérables, l'encours a quand même continué de chuter ; il était de 33,5 \$ milliards à la fin de 1996 et il est maintenant de moins de 20 \$ milliards. Cette baisse est relativement régulière, entre 1 \$ et 2 \$ milliards par année.

⁴ Voir le rapport de l'étude de Cap Gemini Ernst Young intitulé : *Projet d'examen du Programme de placement de titres sur le marché de détail - Rapport final* à l'adresse http://www.fin.gc.ca/treas/CGEY/FinalReport_f.html. Voir *Placements Épargne Canada est-il nécessaire ?* à l'adresse suivante : <http://www.optimumonline.ca/article.phtml?lang=french&id=188>.

Le gouvernement fédéral utilise de plus en plus de fondations pour gérer des fonds publics investis dans divers programmes ou projets (ex : la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, Inforoute Santé du Canada Inc., Génome Canada et la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable). Il utilise également des fiducies comme mécanisme de paiements différés (ou compte de réserve) pour transférer des sommes d'argent aux provinces et aux territoires aux moments où elles le désirent. Ces organismes et mécanismes ont pour but d'améliorer la gestion du gouvernement en permettant l'ajout de gestionnaires spécialisés dans certains domaines, un mode de gestion plus indépendant et plus flexible. Le ministère des Finances a publié d'excellents documents sur ce sujet.⁵

La mise en place ces dernières années de la comptabilité d'exercice a permis de faire un plus grand usage des fondations et fiducies. En effet, la comptabilité d'exercice permet de mettre dans l'État des revenus et dépenses, un montant au moment où la décision est prise de faire une dépense plutôt que lorsque les paiements liés à cette décision de dépenser sont faits.⁶ **La mise en place de la comptabilité d'exercice permet au gouvernement de faire une meilleure tenue de livre et une meilleure gestion dans la mesure où la plus grande flexibilité qu'elle permet est bien utilisée.** L'utilisation des fiducies et fondations est un bon exemple. Ces deux modes de comptabilité / gestion ne doivent pas être utilisés pour créer des réserves futures de fonds et réduire artificiellement le surplus budgétaire à la fin de l'exercice financier.⁷ Ils ne doivent pas être utilisés pour se soustraire à certaines normes de gestion et de transparence. Le gouvernement doit définir clairement les règles qui permettent leur utilisation. Il est impératif que ces règles soient approuvées par le Bureau du contrôleur

⁵ Voir sur le site du ministère des Finances *Reddition de comptes des fondations* : à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/tocef/2005/accfound-f.html> et *Réponses du gouvernement aux observations de la vérificatrice générale sur les états financiers 2004* à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpa5f.htm>.

⁶ Pour plus d'information, voir *Progrès dans la comptabilité de nos gouvernements* : http://www.asdeq.org/activites/pdf/Jean-Pierre_Aubry.pdf.

⁷ "Malgré les inquiétudes de la vérificatrice générale, d'autres fiducies ont été créées pour une valeur de plus de 6 milliards. À ce titre, le cas de la nouvelle fiducie pour la réduction du temps d'attente est éloquent. Alors qu'en septembre dernier, le fédéral et les provinces se sont entendus sur un réinvestissement en santé, dont une somme de 4,3 milliards doit être allouée à la réduction du temps d'attente sur cinq ans, le budget a annoncé la création d'une fiducie à ce titre et la comptabilisation entière de ce montant en 2004-05.

De cette manière, il venait de faire deux accroc à la limpidité budgétaire. D'une part, en déduisant tout cette année, il devance des dépenses et réduit ainsi l'importance de son surplus de 3,6 milliards. D'autre part, il place les provinces devant un dilemme de décaissements puisque la fiducie leur permet de moduler les prélèvements à leur guise. Dans un contexte de déséquilibre fiscal où le Québec peine à boucler son budget, il devient tentant de comptabiliser la totalité de ce montant dès cette année, même si en toute logique il doit servir à réduire le temps d'attente pour cinq ans." Extrait d'une lettre publiée par La Presse le 25 février, intitulée *Ottawa fait cavalier seul* et écrite par Luc Godbout et Matthieu Arseneau, chercheurs à la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

général⁸ et il est fort souhaitable qu'elles soient acceptées par le Bureau du vérificateur général.

Pour minimiser le risque que ces deux modes de comptabilité / gestion soient mal utilisés, le gouvernement doit extrêmement transparent sur leur utilisation. **Le gouvernement doit produire régulièrement des tableaux qui permettent aux analystes et aux contribuables de suivre les entrées et les sorties de fonds ainsi que les montants accumulés dans chacune et dans l'ensemble des fondation et fiducies.** À cette information, s'ajoutera une reddition de comptes annuelle des gestionnaires de ces fonds. Le ministre des Finances devrait non seulement s'engager à assurer une gestion saine de ces fonds, mais également à faire en sorte que la reddition des comptes soit de haute qualité et donc très transparente. Les documents du budget, du plan budgétaire et les états financiers du gouvernement devraient donc être beaucoup plus informatifs, dans l'avenir, sur l'évolution des montants détenus dans les fondations et les fiducies.

IV L'ENVAHISSEMENT DES CHAMPS DE COMPÉTENCE PROVINCIALE

Le plan budgétaire contient de très nombreuses initiatives dans les champs de compétence provinciale (dépenses additionnelles dans le secteur de la santé, dans l'infrastructure des municipalités, dans un réseau national de garderies...). On peut douter que ce soit une bonne approche. Ce n'est pas un hasard, si l'infrastructure du palier de gouvernement le moins autonome, les municipalités, soit en si mauvais état. Le gouvernement fédéral devrait non pas encourager une déresponsabilisation des deux autres paliers de gouvernement, mais plutôt se concentrer sur ses propres responsabilités, réduire ses revenus et laisser plus d'espace dans l'assiette fiscale pour les deux autres paliers de gouvernement. Une plus grande responsabilisation et une plus grande autonomie de ces deux paliers devraient permettre une meilleure gestion des services publics.⁹

V DERNIÈRE REMARQUE

Le *Plan budgétaire 2005* est un document fort utile qui nous permet de mieux discuter de la marge de manœuvre du gouvernement fédéral et de la direction qu'il veut imprimer à plusieurs politiques publiques. Le plan budgétaire démontre clairement l'intention du gouvernement d'investir dans de nombreux domaines pour accroître le bien-être des citoyens tout en continuant d'améliorer sa situation financière. Il serait souhaitable que le gouvernement nous en dise davantage, dans les prochains mois, sur la façon dont il planifie gérer certains grands dossiers, dont l'entente de Kyoto, la

⁸ Je n'ai pu trouvé dans les documents produits par le ministère des Finances aucune référence à l'approbation du Bureau du contrôleur général.

⁹ Voir *Une fiscalité pleine d'incohérences* à l'adresse :

<http://www.optimumonline.ca/article.phtml?lang=french&id=201>.

redéfinition du rôle de nos forces armées, les ententes particulières dans le programme de péréquation ainsi que les limites de sa contribution financière à long terme et les priorités qu'il veut imposer dans les domaines principalement sous la compétence des provinces. Au niveau de l'adoption de bonnes règles de gouvernance, le gouvernement doit aller beaucoup plus loin qu'il ne le fait ; il doit poser des gestes additionnels pour être plus transparent et pour avoir une reddition de comptes moins partisane et de plus haute qualité.¹⁰

Si la générosité de ce plan budgétaire a fait en sorte qu'il a été relativement bien reçu par la population, il a cependant fait accroître la perception que le gouvernement fédéral nage dans l'argent et qu'il y a un déséquilibre fiscal :

"Ottawa aura beau imaginer toute les pirouettes possibles pour nier l'existence d'un déséquilibre fiscal avec les provinces, personne ne le croira. S'il y a un message que le budget présenté hier par Ralph Goodale envoie haut et fort, c'est bien celui-ci : de l'argent, il y en a, il y en a beaucoup et il y en aura encore." Claude Picher, La Presse, 24 février 2005

Une telle perception est très néfaste. Le gouvernement fédéral doit soit démontrer que cette perception est fausse ou soit changer sa stratégie et laisser plus de place aux deux autres ordres de gouvernement.

¹⁰ Durant la campagne électorale, l'équipe de Paul Martin a fait la promesse que les coûts annuels d'opération du registre des armes à feu seraient plafonnés à 25 \$ millions. Pendant des mois, j'ai tenté de faire confirmer par le Centre canadien des armes à feu, par Sécurité publique et Protection civile Canada et par le Secrétariat du Conseil du Trésor que (1) les coûts de l'entretien du logiciel (dont la construction a été si coûteuse), (2) l'amortissement du matériel informatique et de communication et (3) les coûts des corps policiers liés à l'utilisation du registre étaient bel et bien inclus dans ce budget de 25 \$ millions. On a refusé de me confirmer si oui ou non ces items étaient inclus dans ce budget. Ce petit exemple montre bien que le gouvernement continue d'avoir beaucoup de difficultés à être transparent.