

Au cours de la dernière année, des changements tectoniques ont transformé la réalité financière du Canada. Même à la fin de 2007, les responsables du budget fédéral tout autant que la population s'attendaient à ce que le gouvernement continuerait d'enranger des surplus, de réduire la dette et de profiter de l'importante marge de manœuvre dégagée à partir de 1997 pour accroître les dépenses ou réduire les impôts. Mais la récession amorcée fin 2008 a balayé tout espoir d'équilibre budgétaire pour au moins deux ans, de sorte que le débat sur la gestion des surplus s'est vite recentré sur la nécessité de tolérer un déficit pour stimuler l'activité économique.

Cette interruption provisoire de « l'ère sans déficit » fournit une occasion propice à l'examen du cadre de planification budgétaire qui demeure en vigueur et n'a subi presque aucune modification en 15 ans. Dans cette étude, Mike Joyce analyse donc comment Ottawa a élaboré ses budgets depuis celui de 1995 qui a amorcé le grand virage vers l'équilibre budgétaire. L'auteur démontre que si le cadre financier a permis d'atteindre à la fin des années 1990 l'objectif clé d'assainissement des finances publiques, il a aussi entraîné des conséquences non voulues qui ont sapé la crédibilité et l'efficacité du processus budgétaire.

L'un des principaux éléments de la budgétisation, adopté par le gouvernement Chrétien dans son budget de 1995, consistait à intégrer au cadre financier des marges de prudence *explicites* (c'est-à-dire une réserve pour éventualités). Celles-ci réduisaient la marge de manœuvre financière permettant d'allouer de nouvelles ressources dans chaque budget annuel et amoindrissaient par conséquent le risque de rater les cibles budgétaires en cas de performance économique inférieure aux prévisions. Les gouvernements libéral et conservateur suivants ont maintenu cette pratique, quoique les conservateurs aient manifesté une plus grande propension au risque que leurs prédécesseurs libéraux.

Autre effet de cette intolérance au risque intégrée au cadre de planification budgétaire : on a aussi ajouté ou maintenu des marges de prudence *implicites* en vue de renforcer cette protection contre le risque. Le coût politique pour manquement aux cibles financières annuelles aurait été si élevé qu'en plus de prévoir des marges de prudence explicites, les gouvernements ont aussi sur- et sous-estimé systématiquement les dépenses et les revenus.

C'est ainsi qu'on a engrangé de 1996 à 2007 d'importants surplus, dont la moyenne annuelle s'établissait à sept milliards de dollars. Mais si ces surplus ont effectivement permis au Canada d'assainir ses finances, l'auteur

estime qu'ils ont inutilement restreint l'étendue des réductions d'impôt ou de nouvelles dépenses. Il note ainsi que durant cette période, seule une portion minime du nouvel espace de dépense dégagé à chaque année financière a été allouée dans le cadre du plan budgétaire courant et soumis à un débat réfléchi. Le reste (les surplus imprévus) devenait disponible trop tard dans l'année financière pour être alloué efficacement, de sorte qu'on le dépensait de manière ponctuelle ou l'appliquait à la réduction de la dette. Cette façon de gérer la politique budgétaire « à la dérobée » a contribué à saper aussi bien la crédibilité des prévisions financières que la transparence des décisions d'allocation.

Dans le contexte de déficit actuel, plusieurs des mêmes problèmes demeurent, puisqu'on n'a aucunement modifié l'arithmétique budgétaire fondamentale qui encadre les décisions d'allocation. Les cibles de déficit annuelles resteront ainsi très vulnérables à des variations relativement mineures entre les prévisions de revenus et dépenses et les résultats réels (puisque l'excédent ou le déficit correspond à la différence entre deux nombres beaucoup plus importants), ce qui est d'autant plus vrai en période de tourmente économique. C'est ainsi que sera maintenue l'incitation à appliquer des marges de prudence implicites excessives afin d'amoindrir les risques de dépassement du déficit prévu.

L'auteur propose deux solutions aux problèmes inhérents à cette approche fédérale de budgétisation prudente. La première consiste à remplacer les cibles budgétaires annuelles par des cibles exprimées en un total cumulé sur une période pluriannuelle. Par nécessité politique, on a tenté, avec le budget 2009, de mettre l'accent plutôt sur les cibles pluriannuelles, un changement qu'il faudrait consolider et intégrer au cadre de planification, puisqu'on créerait ainsi une voie plus crédible et plus efficace en vue de renouer avec l'équilibre budgétaire.

L'autre solution consiste à modifier les normes comptables qui ne permettent pas que les surplus soient reportés à un exercice ultérieur, de manière à assurer une gestion plus flexible des surplus ou des déficits imprévus. Toute partie d'un surplus déposée dans un « compte d'épargne » notionnel se traduirait alors par une réduction correspondante des surplus au moment du transfert et par une baisse du déficit déclaré lorsqu'on aurait besoin de puiser au compte dans les années futures. Mais les normes comptables actuelles n'autorisent pas cette opération, ce qui en soi empêche une budgétisation vraiment prudente. Or de telles réserves pour éventualités auraient été très utiles en cette période de déficits annuels tout aussi imposants que grandissants.