



# Budget et politique budgétaire au Canada

Actualisation au 1<sup>er</sup> novembre 2004

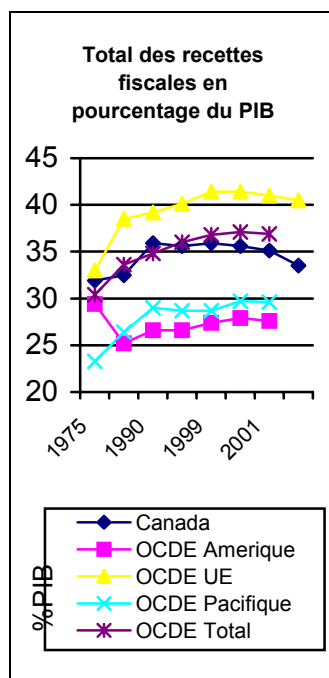
MINEFI – DGTPE

Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001

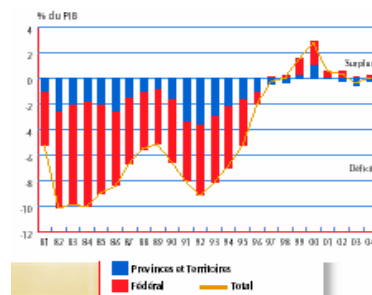
*La politique budgétaire du Canada a fait l'objet d'un éloge du FMI dans son récent rapport annuel paru le 10 mars 2004. Le FMI a félicité le Canada pour ses pratiques en matière de gestion budgétaire, en particulier pour le recours aux prévisions économiques du secteur privé, aux facteurs de prudence, et pour l'intégration de réserves pour éventualités aux prévisions budgétaires.*

I-

## Cadrement général



Le Canada se distingue par une excellente gestion des finances publiques, d'autant plus remarquable qu'elle n'a pas été altérée par le ralentissement économique mondial. Alors que tous les autres pays du G7 ont enregistré un déficit en 2004, le gouvernement fédéral canadien annonce pour le prochain exercice un nouvel excédent pour la 7<sup>ème</sup> année consécutive, soit une première dans l'histoire budgétaire du Canada. Le ratio de la dette fédérale au PIB devrait passer à 40 % en 2004-2005, soit une baisse considérable par rapport au sommet de 68,4% enregistré en 1995-1996. Selon les objectifs du gouvernement, ce ratio devrait atteindre 25% dans un délai de dix ans.



En maintenant le cap sur les excédents budgétaires et la réduction de la dette, et afin d'éradiquer les soupçons qui pèsent sur la gestion des finances publiques, le gouvernement souhaite améliorer les mesures de surveillance des dépenses budgétaires et renforcera les systèmes de contrôle mis en place au sein de chaque département ministériel. En particulier, le budget 2004 prévoit le rétablissement du Bureau du contrôleur général, ainsi que de nouvelles règles de gouvernance des sociétés d'Etat. Ces dernières seront désormais soumises tous les cinq ans à un audit du Bureau du vérificateur général.

II-

## Les grandes lignes du budget 2004

Comme pour les précédents exercices, le budget de l'exercice 2004-2005 est placé sous le signe de la prudence. L'objectif annoncé par le ministre des Finances, M. Ralph Goodale, est de mettre un frein à la croissance des dépenses qui, malgré tout, restera supérieure à la croissance de l'économie. Alors que le ministre des Finances prévoit une croissance économique de 2,7 % en 2004 et de 3,3 % en 2005, la hausse anticipée des dépenses est de 4,4% pour l'année 2004-2005, et de 5,6% en 2005-2006. Le plan budgétaire s'appuie sur des recettes budgétaires équivalant à 187 milliards de dollars canadiens, et prévoit des charges à hauteur de 183 milliards.

### La santé

La santé sera le principal bénéficiaire des mesures de dépenses. Les provinces bénéficieront en premier lieu d'un versement de 2 milliards de dollars pour les soins de santé, ainsi qu'une hausse de 1,8 milliards par an des transferts pour la santé et les programmes sociaux. La principale nouveauté réside dans la création d'une agence de la santé publique dont le mandat sera d'examiner et d'améliorer les mécanismes de surveillance et d'intervention en cas d'urgence. La santé devrait bénéficier au total de plus d'1 milliard de dollars au cours de cet exercice.

### L'innovation

Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, le plan budgétaire de 2004 propose des mesures incitatives à l'épargne-études, un relèvement du financement de la recherche universitaire de 6,4 % et un financement complémentaire pour la valorisation des recherches (20 millions par an pendant 5 ans pour les universités, hôpitaux et autres institutions de recherche). Le gouvernement prévoit en outre l'injection de 270 millions de dollars pour financer le capital-risque des entreprises en démarrage dans les principaux secteurs de pointes (NTIC, biotechnologies, nanotechnologies). Au chapitre de l'éducation, des mesures de financement étalées sur plusieurs années vont permettre d'améliorer les conditions d'octroi de prêts aux étudiants.

### L'aide aux collectivités

En ce qui concerne les municipalités, le gouvernement maintient enfin son engagement de leur rembourser le montant intégral de la taxe sur les produits et services (TPS) qu'elles ont payée. Les municipalités recevront ainsi un allègement de la TPS de 7 milliards de dollars sur 10 ans. Le budget prévoit en outre l'accélération des dépenses du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale de 1 milliard de dollars sur cinq ans plutôt que sur 10 ans.

### L'aide internationale

Le gouvernement fédéral souhaite enfin renforcer la présence du Canada dans le reste du monde. Au chapitre de l'aide internationale au développement, le Canada va accroître de 248 millions de dollars canadiens, soit une hausse de 8%, le montant des sommes transférées aux pays en voie de développement. Un montant supplémentaire de 250 millions de dollars sera injecté pour couvrir le coût de la participation du Canada aux efforts de maintien de la paix en Afghanistan et à la lutte contre le terrorisme.

**III-****Droit budgétaire**

Au Canada, le droit budgétaire distingue deux types de dépenses :

**Les dépenses législatives**

Ce sont des autorisations d'engagement approuvées de façon pluriannuelle, voire permanente, par la loi et représentant environ 70% du total des dépenses fédérales ; Les dépenses législatives sont des lois de programmes pluriannuels, voire permanents, dites « lois connexes ». Elles sont consenties à des fins déterminées, pour des montants et des délais prévus par ces lois connexes. Ces autorisations de dépenses législatives ne s'annulent pas à la fin de l'exercice, contrairement au cas de la France où la loi de finances doit autoriser chaque année l'utilisation de crédits pour l'exercice en cours.

Elles se répartissent en trois catégories : 1. les programmes quinquennaux de transferts vers les provinces dont les principaux sont le Transfert canadien de santé (TCS) et de programmes sociaux (TCPS). 2. les intérêts et autres charges de la dette 3. Les programmes établis par une loi ad hoc et prévoyant une autorisation permanente des (Régime des pensions du Canada, programmes d'assurance-emploi).

**Les dépenses budgétaires**

Ce sont des dépenses votées annuellement par le Parlement et représentant environ 30% du total des dépenses. Les dépenses budgétaires présentent les dépenses par crédit. Les lois de finance, dénommées lois de crédits, se limitent au seul énoncé des crédits alloués. Le nombre de crédits est actuellement légèrement inférieur à 200. Les crédits alloués sont enserrés dans des programmes de dépenses, définis comme des « groupes d'activités ayant un objectif ou un ensemble d'objectifs communs ». Un même crédit ne peut porter sur plusieurs programmes.

Les comptes publics sont présentés selon la comptabilité d'exercice intégrale. Cette modification comptable permet de tracer un portrait plus réaliste de la situation budgétaire en comptabilisant les recettes et les dépenses non pas l'année où elles sont effectuées mais l'année où elles sont constatées.

Deux mécanismes institutionnels caractérisent le nouveau système de gestion des dépenses : le premier est l'utilisation de prévisions économiques et financières établies par des spécialistes du secteur privé ; le deuxième élément est la création récente d'une réserve pour éventualité, égale à au moins trois pour cent du total des dépenses fédérales (généralement de 2,5 à 3 milliards de dollars canadiens) .

**IV-****Le cycle budgétaire**

La procédure budgétaire fédérale canadienne donne lieu à l'élaboration, selon un cycle qui leur est spécifique, de deux budgets : le budget et le budget des dépenses du gouvernement du Canada :

**Le budget**

Il énonce les priorités budgétaires du gouvernement, propose les mesures nouvelles de dépenses et de recettes et présente l'équilibre budgétaire qui en résulte. Il ne s'attache qu'aux mesures nouvelles et ne présente donc pas une image complète des dépenses publiques fédérales canadiennes. Le budget est préparé et déposé devant le Parlement par le ministre des Finances. Le gouvernement n'est pas tenu d'en déposer un chaque année, il ne le fait lorsqu'il l'estime souhaitable ou nécessaire. Les événements du 11 septembre 2001 avaient ainsi conduit le gouvernement fédéral à déposer un budget le 10 décembre 2001, alors qu'il n'avait pas l'intention d'en déposer au cours de cette année. En pratique, toutefois, un budget est le plus souvent déposé chaque année en février, comme ce fut le cas en 2003 avec le budget déposé le 18 février.

Le budget n'est pas un projet de loi au sens du droit constitutionnel français, c'est à dire qu'il n'a pas vocation à être édicté en loi, mais constitue un ensemble d'informations et d'orientations budgétaires soumises au Parlement. Il se compose d'un élément oral, le discours du ministre des Finances, et d'éléments écrits, le plan budgétaire et les avis de motion de voies et moyens qui lui sont annexés.

### **Le budget des dépenses**

Il prévoit les crédits alloués aux administrations publiques pour l'exercice à venir, qui s'étend du 1er avril au 31 mars. Il est annuel et préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Le Président du Secrétariat doit le déposer devant le Parlement avant le 1er mars. Le budget des dépenses s'articule avec le budget en intégrant les nouvelles dépenses de programme prévues par ce dernier.

Le budget fédéral canadien englobe l'État (ministères et organismes sans personnalité juridique qui leur sont rattachés) et les 42 sociétés fédérales d'État. Un ministère et les organismes qui lui sont rattachés constituent un portefeuille. Le budget des dépenses de l'exercice 2002/2003 en dénombre 23.

Le budget des dépenses comprend 3 parties : 1. le plan des dépenses du gouvernement présente l'articulation avec le budget des dépenses courantes, les dépenses totales de l'État par type de paiement (transferts, dépenses de fonctionnement et dépenses en capital) et le montant total des autorisations de dépenser demandées au Parlement (dépenses budgétaires) ainsi que le rappel des dépenses législatives. 2. le budget principal des dépenses, présente les programmes de dépenses des administrations publiques fédérales et les crédits qui leur sont alloués. 3. la troisième partie est consacrée à la mesure de la performance et se compose des rapports sur les plans et priorités et des rapports ministériels de rendement établis par chaque ministère et organisme.

Le gouvernement a mis en place un Système de gestion des dépenses (SGD), dont la principale caractéristique est d'assurer un processus permanent de réaffectation des ressources dépassant le cadre de l'exercice budgétaire. Dans le cadre du SGD, les ministères fédéraux sont tenus de préparer un plan d'activité sur trois ans et des documents sur les perspectives. Les documents sur les perspectives sont prévus par la loi et doivent être soumis à examen par les comités permanents de la Chambre des communes. Ceux-ci présentent les plans de dépenses et les priorités des ministères et organismes fédéraux pour les années futures. À l'inverse, le plan d'activité est un document de gestion stratégique interne, destiné à renforcer la responsabilité financière des

ministères et organismes fédéraux. A l'exclusion de certains organismes qui sont tenus de présenter des plans d'activité seulement tous les deux ou trois ans, tous ces documents prospectifs doivent être présentés chaque année lors de la préparation du budget.

A la fin du cycle budgétaire, les états financiers du gouvernement du Canada sont retracés dans deux types de comptes : les comptes publics et les comptes nationaux. Les comptes publics sont établis par le Ministère des Finances, destinés au Parlement conformément à la Loi sur la gestion des finances publiques, et vérifiés par le Vérificateur général du Canada. Les comptes nationaux sont établis par Statistique Canada pour mesurer la production nationale et sont essentiellement utilisés par les organisations internationales (FMI, OCDE) à des fins comparatives.

Les trois institutions impliquées dans le processus budgétaire sont :

- Le Ministère des Finances exerce en permanence une activité de conseil économique et financier auprès du gouvernement. A cette fin, le ministère publie régulièrement des tableaux de bord budgétaires ;
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) n'assure qu'un suivi minimal de l'exécution des dépenses des ministères et organismes publics et s'abstient, sauf cas exceptionnel, d'intervenir ;
- Le Bureau du Vérificateur Général exerce sa mission au nom du Parlement, qui prend l'initiative de commander ces vérifications « d'optimisation des ressources » parallèlement à l'exécution du budget.

