

Qu'est-ce que une charte de l'honnêteté budgétaire? Le cas de l'Australie

Il y a maintenant près de 20 ans, l'Australie a mis en place une importante mesure législative connue sous le nom de *Charter of Budget Honesty Act 1998* (Charte de l'honnêteté budgétaire), dans le but d'accroître la transparence et la discipline de son processus budgétaire. Dans le présent article, nous examinons le succès de la charte, ainsi que ses limites, dans le contexte du processus budgétaire australien, et analysons ses composantes les plus pertinentes, afin de mener une réflexion générale sur les répercussions des mécanismes d'honnêteté budgétaire pour les parlements ayant une structure et une histoire semblables, y compris celui du Canada.

Usman W. Chohan

De nos jours, la plupart des démocraties parlementaires du monde doivent s'interroger sur la façon de maintenir une discipline budgétaire, en particulier en ce qui concerne trois préoccupations importantes : une dépendance à long terme sur les déficits; la capacité de gérer les chocs économiques imprévus; et le niveau de transparence et de reddition de comptes dans le processus budgétaire. Après la crise économique d'il y a 10 ans, un nombre croissant de parlements débattent de plus en plus fréquemment de questions relatives à la discipline et à la transparence fiscales. Quelques assemblées législatives ont tenté d'agir concrètement à l'égard de la discipline et de la transparence budgétaires en les inscrivant dans des chartes ou des lois.

Parmi ces mesures, c'est la Charte de l'honnêteté budgétaire (la « Charte ») de l'Australie¹ qui a gagné le plus de notoriété dans son contexte budgétaire législatif local. Depuis sa promulgation, la Charte occupe un rôle central dans le processus budgétaire national, créant un ensemble de processus qui touchent entre autres le Parlement, le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau parlementaire du budget (Parliamentary Budget Office). La Charte a également permis de mettre en branle une série de rituels qui constituent désormais des aspects essentiels du budget annuel et qu'une bonne partie de la population australienne considère maintenant comme des pratiques politiques et économiques normalisées.

Pour comprendre l'évolution d'un document aussi important, il vaut la peine de survoler le contexte historique dans lequel la nécessité d'élaborer une telle Charte a émergé. L'Australie possède une longue histoire de règles fiscales à une échelle infranationale : au cours du XIX^e siècle, les colonies australiennes ont adopté des exigences législatives sur les limites de l'endettement et l'équilibre budgétaire; certaines de ces dispositions sont encore en place aujourd'hui². Toutefois, ce n'est que pendant la deuxième moitié du XX^e siècle qu'un vaste consensus s'est dégagé en Australie relativement au besoin de fonder la discipline et la transparence budgétaires sur des règles fiscales nationales. Cette pensée a été largement inspirée par les réformes mises en œuvre par la Nouvelle-Zélande voisine, qui a adopté en 1994 la *Fiscal Responsibility Act* (Loi sur la responsabilité financière), qui accorde explicitement de l'importance à l'amélioration de la transparence budgétaire. La loi néo-zélandaise visait à assainir les finances du gouvernement, qui avait accumulé des dettes financières au cours des années 1980 et 1990. La promulgation de la loi s'inscrit dans un mouvement de la réduction de la taille du gouvernement et du pouvoir de l'État qui avait cours à l'époque dans la plupart des sociétés anglophones³.

En 1998, s'inspirant des réformes de la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et l'Australie ont adopté une certaine forme de loi sur la discipline et la transparence financières : la *Finance Act 1998* (Loi sur les finances), qui comprenait un *Code for Stability* (Code de stabilité) des finances nationales, pour le premier; et la *Charter of Budget Honesty 1998* pour la seconde. Parmi les principaux facteurs communs de ces lois, citons les lignes directrices et les principes directeurs de la politique budgétaire; l'accent mis sur la clarté de l'énoncé des objectifs financiers; un ensemble assez exigeant d'obligations lié à la publication d'énoncés financiers; et l'orientation à long terme de la politique budgétaire.

Usman W. Chohan est un universitaire canadien qui mène actuellement une recherche doctorale à l'Université de Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, sur la budgétisation législative en théorie et dans la pratique. Auparavant, il a travaillé à la Banque Nationale du Canada et à la Banque mondiale.

À l'époque où elle a été instituée, la Charte représentait ce qui se faisait de mieux en matière de lois sur la politique budgétaire, en ce qui a trait à la portée et à la rigueur. La Charte visait à améliorer les résultats de la politique budgétaire en exigeant que la stratégie budgétaire se fonde sur les principes de saine gestion financière et en facilitant l'examen public de la politique budgétaire et du rendement. Afin d'atteindre ces objectifs, la Charte se composait de plusieurs pièces mobiles importantes qui devaient fonctionner de concert afin d'encourager la discipline et la transparence budgétaires.

Pièces mobiles de la Charte

La Charte comprenait des documents qui lui conféraient une force à titre de loi budgétaire, dont voici les plus importants :

- un énoncé de stratégie budgétaire;
- un rapport semestriel sur les perspectives économiques et budgétaires;
- un rapport sur les résultats budgétaires;
- un rapport intergénérationnel;
- des perspectives budgétaires préélectorales.

Conformément à la Charte, le gouvernement présente sa stratégie budgétaire dans un énoncé général de stratégie budgétaire, qui est déposé par le trésorier et rendu public avec le budget annuel. Selon la Charte, cet énoncé vise à faire connaître la stratégie budgétaire du gouvernement au public et à établir une référence en vue d'évaluer la conduite de la politique budgétaire du gouvernement. Il indique le processus budgétaire général ainsi que les priorités stratégiques actuelles. Dans le budget 2015-2016, par exemple, l'énoncé mettait l'accent sur la priorité mise par le gouvernement sur la croissance des emplois et l'équilibre budgétaire, dans la foulée de la chute des cours du minerai de fer, qui a durement touché le volet des recettes du budget national⁴.

Publié en novembre, le rapport semestriel sur les perspectives économiques et budgétaires fait office de mise à jour et de rapport d'étape du budget annuel au milieu de l'exercice (qui commence en mai). Il permet d'informer le public, l'assemblée législative et le pouvoir exécutif de tout événement ou changement exceptionnels pouvant toucher la trajectoire du budget. À titre d'exemple, dans le budget 2015-2016, le rapport semestriel de 250 pages rectifiait à la baisse le prix estimatif futur du minerai de fer, le faisant passer de 48 à 39 dollars australiens, et corrigeait d'autres postes afin de refléter les revenus inférieurs dans le budget en conséquence⁵.

Le rapport sur les résultats budgétaires est publié par le ministère des Finances dans les trois mois suivant l'approbation du budget (généralement en août); il résume les états financiers après le budget.

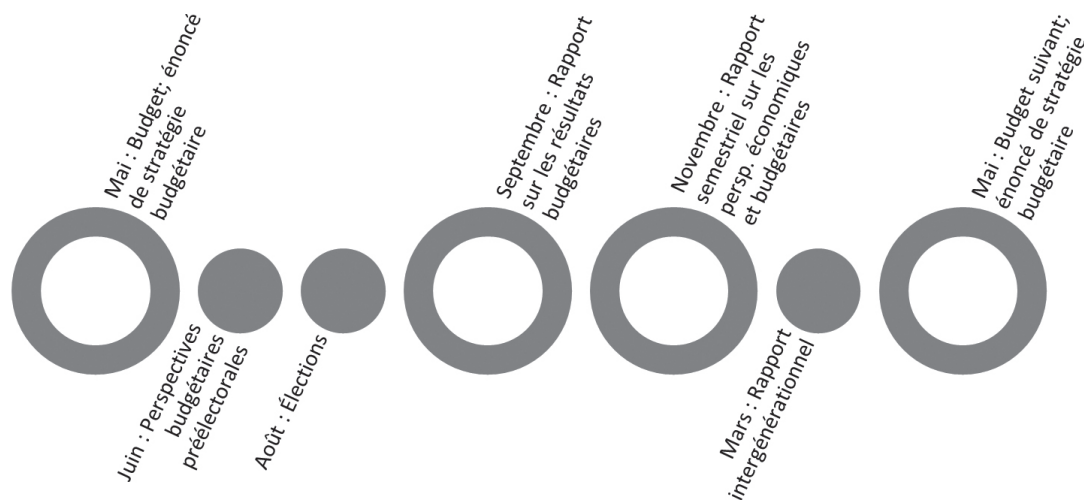
Dans le but d'offrir un aspect à long terme relativement aux objectifs de discipline budgétaire de la Charte, le Conseil du Trésor produit un rapport intergénérationnel au moins tous les cinq ans. Généralement publié en mars, le rapport vise à montrer la façon dont les changements dans la taille et le profil d'âge de la population australienne sont susceptibles d'influer sur la croissance économique du pays, sa main-d'œuvre et ses finances publiques au cours de la prochaine période de 40 ans. Par exemple, le rapport intergénérationnel de 2015 attirait l'attention sur le vieillissement rapide de la population de l'Australie, situation qui, combinée à la faiblesse du taux de fécondité (moins de 2,0 enfants par femme), signifie qu'une pression accrue sera exercée sur les finances publiques au cours des 40 prochaines années, en particulier en ce qui a trait à la prestation de soins de santé et de soins aux personnes âgées⁶.

Au cours d'une année électorale, d'autres procédures sont prévues par la Charte. Deux mois avant l'élection, des perspectives budgétaires préélectorales sont produites; dans celles-ci, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances mettent à jour les estimations budgétaires. En outre, ces perspectives communiquent au public toute décision prise par le gouvernement depuis la publication de la dernière mise à jour économique, ce qui permet de s'assurer que le gouvernement, l'opposition, le Parlement et le public connaissent la situation financière du pays avant l'élection. L'année 2016 était une année électorale en Australie; des perspectives budgétaires préélectorales ont été publiées à la fin mai, deux mois avant les élections, qui ont eu lieu le 2 juillet.

La Charte contient d'autres dispositions qui ne suivent pas un calendrier, mais qui sont déclenchées par des changements importants apportés aux états financiers nationaux. À titre d'exemple, dans certains cas où la valeur nominale des titres et des valeurs émis par le gouvernement augmenterait de 50 milliards ou plus par rapport au rapport ou à l'énoncé lié à la Charte précédent, il serait attendu que le trésorier dépose un énoncé établissant les raisons de la hausse.

À l'instar des États-Unis (1974) et du Canada (2006)⁷, l'Australie a décidé d'instaurer une fonction de directeur parlementaire du budget (DPB) en 2011 en vue de conseiller les législateurs, en particulier ceux des partis de l'opposition, sur les questions relatives à l'établissement des coûts et à l'analyse de la politique budgétaire. À la création du bureau, le gouvernement australien a modifié la Charte de l'honnêteté budgétaire afin d'inclure le rôle du DPB dans le processus budgétaire annuel⁸. Le DPB australien a le mandat d'informer le Parlement en lui fournissant des analyses indépendantes et non partisans du cycle budgétaire, ce qui est semblable au rôle établi du DPB canadien⁹. Cependant, pour accomplir son

**Figure 1 : Calendrier simplifié des composantes de la Charte
relativement au processus budgétaire en Australie**



Pour les besoins du diagramme ci-dessus, nous supposons que des élections ont lieu en août et qu'un rapport intergénérationnel est publié au cours de la même année. Les gros cercles représentent des événements annuels fixes; les petits représentent des événements occasionnels.

travail, le DPB australien a l'avantage de compter sur plusieurs protocoles d'entente (PE) qui lui permettent de collaborer avec divers ministères et d'obtenir de ceux-ci de l'information.

Le DPB du Canada n'a pas de PE semblable ou aussi strict avec les ministères, mais, relativement à la collaboration et à l'accès à l'information, les lois établissent que « le directeur parlementaire du budget a le droit, sur demande faite à l'administrateur général d'un ministère [...] de prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun, de toutes données financières ou économiques qui sont en la possession de ce ministère et qui sont nécessaires à l'exercice de son mandat » [paragraphe 79.3(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*]. Les lois canadiennes prévoient également que « le directeur parlementaire du budget peut, dans l'exercice de son mandat, conclure en sa qualité officielle des contrats, ententes ou autres arrangements » [paragraphe 79.5(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*]. Au Canada, des enjeux liés à l'accès à l'information se sont retrouvés devant les tribunaux en 2013. Le tribunal n'a pas pris de décision officielle, mais il a suggéré un recours parlementaire, qui a été mis en branle. L'affaire s'est terminée avec une motion adoptée en 2015 par le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement.

Relativement aux exigences de la Charte, le DPB australien a le mandat de calculer le coût des propositions de politiques budgétaires pour l'opposition. À cet égard, il sert d'instrument permettant d'égaliser les règles du jeu entre le gouvernement et l'opposition, car le gouvernement a déjà les outils du Conseil du Trésor et du ministère des Finances sous ses ordres. La documentation

de ces ministères inclut des détails sur les coûts, mais le DPB établit les coûts de façon indépendante et distincte des politiques. En cas de divergence, les fonctionnaires du ministère et le personnel du DPB peuvent être convoqués à la demande du Parlement pour expliquer ces différences, ce qui s'est déjà produit à diverses reprises¹⁰.

Ces pièces mobiles forment ensemble un cadre de discipline budgétaire cohésif. Collectivement, elles contribuent à accroître la transparence par la création d'un flux régulier de rapports gouvernementaux visant à éclairer le public, l'assemblée législative et d'autres directions gouvernementales au sujet des mouvements de l'équilibre budgétaire national. Parmi ceux-ci, certains sont propres à un événement (p. ex. les perspectives budgétaires préélectorales), d'autres ciblent le court terme (le rapport semestriel sur les perspectives économiques et budgétaires) et d'autres encore, le très long terme (le rapport intergénérationnel).

De nombreux partisans font valoir que cet ensemble d'énoncés intégré sur l'établissement du budget, tel qu'il est exigé par la Charte, aide à promouvoir un espace démocratique propice aux principes directeurs de la Charte de « saine gestion financière ». Toutefois, pour bien saisir la capacité de la Charte à atteindre cet objectif idéalisé, il est important de comprendre d'abord la signification de « saine gestion financière ».

Qu'est-ce que la « saine gestion financière »?

La définition des principes de « saine gestion financière » de la Charte comprend plusieurs composantes. Par-

dessus tout, elle aborde de manière prudente la gestion des risques financiers auxquels le pays est confronté, en considérant la conjoncture économique, y compris en maintenant la dette du gouvernement à des niveaux raisonnables. Ce principe est soutenu par l'idée que la politique budgétaire contribue : 1) à une épargne nationale adéquate; 2) à la modération des fluctuations cycliques de l'activité économique, au besoin, tout en tenant compte des risques économiques auxquels le pays est confronté ainsi que de leur incidence sur la situation financière du gouvernement; et 3) à adopter des mesures de fiscalité et de dépenses qui offrent un degré raisonnable de stabilité et de prévisibilité quant au niveau du fardeau fiscal, tout en maintenant l'intégrité du régime fiscal. Ces décisions doivent être prises en gardant à l'esprit leurs effets financiers sur les générations futures.

Dans son analyse des « risques financiers » devant être gérés de façon prudente, la Charte mentionne expressément certains groupes de risques à cibler, notamment ceux découlant d'une dette nette excessive; les risques commerciaux attribuables à la propriété des sociétés cotées; les risques imputables à l'érosion de l'assiette fiscale; et les risques liés à la gestion des actifs et des passifs nationaux.

Cette définition de « saine gestion financière » est-elle exacte, complète ou suffisante? Actuellement, de nombreux spécialistes australiens en matière de budget semblent convenir que, en général, la définition de la Charte est encore insuffisante, car le document demeure propice aux démarches interprétatives comportant des niveaux élevés de subjectivité sur divers aspects de la notion abstraite d'« honnêteté budgétaire », surtout en ce qui a trait à la définition de « saine gestion financière¹¹ ». En outre, les spécialistes budgétaires s'entendent pour affirmer que la Charte pourrait gagner en précision si elle contenait des points de référence concrets permettant d'évaluer le rendement budgétaire du gouvernement; ces points de référence, souvent appelés « règles budgétaires », sont plus répandus dans les pays européens¹². Néanmoins, il est important de se rappeler à cet égard que, tel qu'un spécialiste budgétaire l'a récemment fait remarquer : « Ce serait une grave erreur de supposer qu'il existe ou pourrait un jour exister un ensemble de mesures comptables permettant d'exprimer de façon précise, sans équivoque et facile à vérifier les principes de responsabilité financière. De par leur nature même, les mesures comptables sont imprécises et ambiguës¹³. »

Évaluation du succès de la Charte

Près de 20 ans se sont écoulés depuis la promulgation de la Charte, et depuis, divers spécialistes budgétaires, fonctionnaires du gouvernement et parlementaires ont

exprimé diverses opinions sur son efficacité à atteindre ses objectifs, à savoir promouvoir une discipline budgétaire accrue et une grande transparence budgétaire, notamment par la « saine gestion financière ».

Une critique virulente découle de la logique du « moins, c'est mieux », selon laquelle l'excès de données produites pour respecter la Charte n'accroît pas la transparence du processus budgétaire de façon significative. Au contraire, cette situation entraîne une surproduction de données financières qui, en fait, restreignent les capacités de surveillance des responsables de la prise de décisions. Ce point, soulevé dans divers rapports de comité parlementaires¹⁴, fait écho à un débat de longue date chez les spécialistes de la comptabilité et de la budgétisation voulant que la documentation financière adhère plus à la forme qu'à la fonction; à la lettre, plutôt qu'à l'esprit, de la transparence. L'ancien sénateur australien Andrew Murray a mené un examen de la Charte en 2008 dans le cadre des réformes du gouvernement de Kevin Rudd connues sous le nom d'« Operation Sunlight ». Son examen relève diverses lacunes des lois sur la responsabilité de l'Australie, dont la plupart sont liées à l'idée que la Charte exige uniquement aux gouvernements « qu'ils disent de belles paroles sur les principes de saine gestion financière, mais qu'elle n'est autrement pas contraignante quant aux résultats de la politique budgétaire¹⁵ ».

Une deuxième critique veut que la Charte soit limitée : elle ne peut influencer sur les paramètres définis constitutionnellement en matière de participation des parlementaires au processus budgétaire. À titre d'exemple, en Australie, l'article 53 de la Constitution empêche le sénat d'amender des projets de loi visant des « services ordinaires annuels » du gouvernement, ce qui représente la majorité des crédits annuels¹⁶. La Charte fonctionne donc au sein d'un écosystème budgétaire existant, mais elle ne modifie pas les pouvoirs législatifs qui sont consacrés dans la Constitution. En d'autres mots, la Charte n'a pas préséance sur les paramètres existants d'engagement législatif dans le processus budgétaire.

Une troisième critique découle de l'expérience d'autres pays et États; selon elle, l'obligation réglementaire d'équilibre ou de discipline budgétaire ne peut à elle seule garantir la saine gestion financière. Comme preuve, les critiques soulignent que des États ayant en place des lois sur l'équilibre budgétaire ont eu des manquements dans le passé; par exemple, New York a été au bord de la faillite en 1974 malgré l'exigence constitutionnelle d'équilibre budgétaire. Cependant, cet argument est fragile, car il ne tient pas compte d'un scénario hypothétique : combien d'autres États *auraient-ils été en défaut s'ils n'avaient pas eu de loi sur l'équilibre budgétaire?* Ce n'est pas parce qu'une loi sur l'équilibre budgétaire *n'oblige* pas les

acteurs à atteindre les objectifs budgétaires qu'elle ne les encourage pas à la modération financière. En outre, le fait que les États soient encouragés à faire preuve de prudence financière, plutôt que d'y être astreints, constitue un compromis inhérent entre la flexibilité d'action des gouvernements et la discipline qu'ils doivent exercer. De grands jugements de valeur sont associés à cette perspective. D'un point de vue théorique, pour que les lois financières comme la Charte puissent *obliger*, plutôt qu'encourager, la discipline, il faut d'autres éléments, notamment : des objectifs budgétaires clairs et sans ambiguïté; une forte surveillance interne et externe des budgets afin d'évaluer le degré de conformité à la loi; et une solide cohérence entre la lettre et l'esprit de la loi¹⁷. En raison du niveau élevé d'incertitude à propos de la trajectoire de la croissance économique, en particulier en ce qui a trait aux chocs économiques imprévus, ces conditions sont très difficiles à satisfaire. D'ailleurs, puisque les économistes ne s'entendent pas sur ce qui constitue une cible budgétaire idéale, les objectifs de discipline budgétaire établis dans les lois se fondent sur le caractère arbitraire des décisions relatives aux cibles à atteindre. La philosophie budgétaire des différents partis politiques diverge : certains mettent l'accent sur l'équilibre budgétaire, mais d'autres considèrent que la possibilité de planifier des déficits constitue une bonne politique budgétaire¹⁸. Par conséquent, la mise en place d'une loi sur l'équilibre budgétaire ne devrait pas être le fondement d'une charte sur l'honnêteté budgétaire. Ainsi, une charte sur l'honnêteté budgétaire devrait expliquer la façon dont le gouvernement envisage d'atteindre les objectifs qu'il se fixe, en se fondant sur son propre programme budgétaire. En outre, il est également difficile de choisir le bon moment pour déployer des interventions de politique financière visant à atténuer les hauts et les bas économiques; de nombreux spécialistes ont observé que les interventions budgétaires peuvent en fait empirer la situation¹⁹.

Conclusions

En résumé, bien que la Charte soit la cible de certaines critiques virulentes, elle forme désormais une pierre angulaire du processus budgétaire national de l'Australie. Une telle charte serait-elle convenable pour d'autres parlements? La réponse dépend de l'objectif que viserait cette charte. Si elle visait à assurer une transparence et une discipline budgétaires complètes et rigoureuses, cette charte (ou tout autre mécanisme d'honnêteté budgétaire) constituerait une mesure législative insuffisante en soi. Si, par ailleurs, la charte sur l'honnêteté budgétaire visait à améliorer progressivement l'engagement financier et la rigueur budgétaire du Parlement dans le cadre d'une grande volonté abstraite en matière de prudence financière, elle pourrait constituer une composante d'une vaste initiative.

Notes

- 1 Parlement de l'Australie, *The Charter of Budgetary Honesty 1998*, Canberra.
- 2 Mark Robinson (1996), « Can Fiscal Responsibility Legislation be Made to Work? », *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, vol. 3, n° 4, p. 419-430.
- 3 George Kopits (2001), *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?*, Documents de travail n° WP/01/45, Fonds monétaire international, Washington.
- 4 Gouvernement de l'Australie (2016), *Fiscal Strategy and Outlook*, Budget Papers, vol. 1, Canberra.
- 5 Gouvernement de l'Australie (2015), *Mid-Year Economic and Fiscal Outlook*, Canberra.
- 6 Conseil du Trésor de l'Australie (2015), *Intergenerational Report*, Canberra.
- 7 Usman W. Chohan et Kerry Jacobs (2016), « The Presidentialisation Thesis and Parliamentary Budget Offices », *Parliamentary Affairs*.
- 8 Parlement de l'Australie, *Parliamentary Service Amendment (Parliamentary Budget Officer) Act 2011*, Canberra.
- 9 Usman W. Chohan (2013), « Le Canada et le Réseau mondial des directeurs parlementaires du budget », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 36, n° 3, p. 17-21.
- 10 Usman W. Chohan (2016). « Business Briefing: How does Australia's policy costing body, the PBO, compare? », *The Conversation Australia*, entrevue, 8 juin.
- 11 John Wanna (2010), « Australia after Budget Reform: a lapsed pioneer or decorative architect? », dans Wanna, J., Jensen, L., et De Vries, J. (éd.), *The Reality of Budget Reform in OECD Nations*, Edward Elgar Publishing: Gloucestershire.
- 12 George Kopits (2001), *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?*, Documents de travail n° WP/01/45, Fonds monétaire international, Washington.
- 13 Mark Robinson (1996), « Can Fiscal Responsibility Legislation be Made to Work? », *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, vol. 3, n° 4, p. 419-430.
- 14 Parmi les exemples, citons : Comité mixte des comptes publics et de l'audit (Joint Committee of Public Accounts and Audit) (2002), *Review of the Accrual Budget Documentation* et Comité permanent des finances et de l'administration publique du sénat de l'Australie (Standing Committee on Finance and Public Administration) (2007), *Transparency and accountability of Commonwealth public funding and expenditure*.
- 15 Stephen Kirchner (2011), « Reforming Fiscal Responsibility Legislation », *Economic Papers of the Economic Society of Australia*, vol. 30, n° 1, p. 29-32 [traduction].
- 16 *Commonwealth of Australia Constitution Act* (1901).
- 17 Mark Robinson (1996), « Can Fiscal Responsibility Legislation be Made to Work? », *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, vol. 3, n° 4, p. 419-430.
- 18 Usman W. Chohan et Kerry Jacobs, « Public Value in Politics: A Legislative Budget Office Approach », *International Journal of Public Administration*.
- 19 Voir à ce sujet Robinson (1996) et Hemming (2003).