

# **Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada**

---

## ***Processus et systèmes***

Tim O'Neill  
O'Neill Strategic Economics

Juin 2005



# TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>1</b>
<b>SECTION 1 – Introduction</b> .....	<b>18</b>
<b>SECTION 2 – Analyse qualitative de la précision des prévisions budgétaires : résumé des consultations</b> .....	<b>21</b>
2.1 Nature et principaux aspects du problème .....	22
2.2 Les prévisions économiques et budgétaires : problèmes et solutions ...	26
2.3 Excédents ou déficits.....	34
2.4 Les cibles budgétaires et le rôle de la prudence .....	36
2.5 Période de référence .....	38
2.6 Les solutions institutionnelles .....	40
2.7 Conclusion.....	41
<b>SECTION 3 – Analyse quantitative de la précision des prévisions budgétaires</b> .....	<b>42</b>
3.1 Les processus prévisionnels .....	42
3.2 Vue d'ensemble du processus d'élaboration des prévisions budgétaires.....	48
3.3 Calculer la précision des prévisions .....	53
3.4 La précision des prévisions élaborées au Canada : comparaison internationale.....	61
3.5 Les prévisions économiques .....	64
3.6 Incidence des écarts associés aux prévisions économiques.....	70
3.7 Autres facteurs ayant une incidence sur la précision des prévisions budgétaires.....	81
3.8 Conclusions.....	93
<b>SECTION 4 – Recommandations</b> .....	<b>96</b>
4.1 Le besoin de transparence .....	96
4.2 Amélioration de la précision et de l'actualité des données .....	105
4.3 Règles budgétaires – Options .....	108
4.4 Changements institutionnels possibles.....	125
4.5 Résumé des recommandations.....	136
<b>TABLEAUX ET GRAPHIQUES</b> .....	<b>141</b>
<b>ANNEXE 1 – Personnes consultées</b> .....	<b>167</b>
<b>ANNEXE 2-A – Recommandations formulées dans le rapport Ernst &amp; Young</b> .....	<b>171</b>
<b>ANNEXE 2-B – Évaluation de la procédure d'élaboration des prévisions budgétaires</b> .....	<b>175</b>
<b>ANNEXE 2-C – Facteurs de prudence incorporés aux prévisions budgétaires depuis 1994</b> .....	<b>181</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>185</b>



## SOMMAIRE

### 1. Introduction

Le présent examen portant sur le degré de précision des prévisions budgétaires du gouvernement fédéral a été mené à la demande du ministre des Finances, l'honorable Ralph Goodale. Le dernier examen approfondi des processus servant à établir les projections budgétaires de l'administration fédérale remonte à 10 ans. À l'époque, on s'interrogeait sur la crédibilité d'un processus prévisionnel ayant souvent donné lieu à une sous-estimation de l'ampleur des déficits de la part du gouvernement fédéral. Depuis, le solde budgétaire a été sous-estimé plutôt que surestimé et, au cours de chacun des sept derniers exercices, le gouvernement a dégagé des excédents supérieurs à ceux projetés au départ.

Le principal objectif du présent rapport consiste à évaluer les éléments à l'origine des erreurs prévisionnelles persistantes des 10 dernières années et à déterminer les changements qui peuvent être apportés au processus budgétaire afin d'accroître la précision de ces prévisions et, en bout de ligne, d'améliorer l'exercice de la politique publique.

Les principaux facteurs pris en compte sont les suivants :

- (i) la précision des prévisions relatives aux variables économiques importantes – produit intérieur brut réel et nominal, inflation, taux d'intérêt à court et à long terme, croissance de l'emploi, etc. – ayant des répercussions sur les revenus et les dépenses;
- (ii) la sensibilité des différents flux de revenus et de dépenses aux variables économiques importantes, surtout en cas de modifications structurelles à ces relations;
- (iii) l'incidence de la qualité et de l'actualité de l'information disponible sur les prévisions économiques et budgétaires et, plus particulièrement, l'impact des révisions importantes dont font l'objet les données;
- (iv) les effets exercés sur les dépenses par des facteurs comme les règles régissant les dépenses ministérielles et les décalages dans le versement des paiements de transfert aux provinces;
- (v) les effets associés à l'établissement de provisions destinées à couvrir les passifs éventuels anticipés du gouvernement;
- (vi) la mesure dans laquelle un facteur de prudence implicite est intégré au processus servant à transformer les prévisions économiques en projections budgétaires.

Le rapport traite également d'un point qui présente un intérêt en ce qui concerne la précision des prévisions, bien qu'il ne soit pas lié directement aux processus entourant l'élaboration des projections budgétaires. Les prévisions budgétaires subissent l'influence des règles – tacites ou explicites – qui régissent les opérations budgétaires. La différence produite est importante, selon que la règle applicable consiste à éviter les déficits en toutes circonstances ou qu'elle vise plutôt, par exemple, à parvenir à l'équilibre budgétaire au cours du cycle économique.

Compte tenu de l'échéancier serré qu'il fallait respecter pour la préparation de ce rapport, certaines tâches ont été confiées à des tiers dans trois domaines. L'analyse du degré de précision des prévisions a été menée conjointement par le Policy and Economic Analysis Program (PEAP) de l'Institute for Policy Analysis à l'Université de Toronto et par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). L'analyse comparative des résultats obtenus par le Canada et d'autres pays du G-7 et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au chapitre des prévisions a été effectuée, à la demande du ministère des Finances, par la Division Amérique du Nord et la Division des affaires financières, Département de l'hémisphère occidental, du Fonds monétaire international (FMI). Des consultations approfondies ont été menées auprès de prévisionnistes du secteur privé et d'autres personnes connaissant bien les aspects techniques ou les enjeux d'économie politique en cause. Dans la plupart des cas, les entrevues ont été menées par Bruce Little, qui travaillait auparavant au *Globe and Mail*, en vertu d'un contrat avec le ministère des Finances. L'auteur a également mené plusieurs entrevues. La plupart des personnes interrogées étaient des spécialistes canadiens. Toutefois, l'auteur a également fait des entrevues avec des spécialistes d'Europe et des États-Unis.

## **2. Analyse qualitative de la précision des prévisions budgétaires : résumé des consultations**

Les prévisions économiques et budgétaires du gouvernement fédéral constituent depuis un bon moment déjà le sujet de discussions parmi les prévisionnistes du secteur privé, les universitaires et les chercheurs des partis politiques. On a interviewé près d'une vingtaine de spécialistes des prévisions budgétaires et de la préparation de budgets – principalement des économistes du secteur privé et du milieu universitaire, d'autres universitaires, des conseillers de partis politiques et d'anciens cadres supérieurs du ministère des Finances.

Le résumé des consultations présente le point de vue des participants aux entrevues et, dans certains cas, leur évaluation qualitative de la nature et des causes de la sous-estimation persistante des soldes budgétaires. Ces points de vue ne sont parfois pas étayés par des éléments de preuve et par l'analyse quantitative de la question. Il s'agit alors simplement d'imprécisions factuelles, de

même que d'interprétation et d'inférences qui peuvent être (et sont souvent) infirmées par les recherches menées dans la présente étude.

Il y a eu plusieurs points sur lesquels les personnes interrogées étaient à peu près d'accord. D'abord, la sous-estimation constante des excédents à venir constitue bel et bien un problème, quoique quelques-uns aient soutenu qu'il vaut mieux enregistrer un excédent que de déclarer un déficit. Ensuite, ces excédents « surprises » tiennent davantage à des prévisions budgétaires prudentes qui découlent directement de la volonté du gouvernement de ne plus jamais essayer de déficit. Enfin, des solutions existent et devraient être adoptées.

De nombreux spécialistes s'entendent désormais sur le fait que la succession d'excédents budgétaires supérieurs aux attentes au cours des sept dernières années a eu pour effet, que cela soit voulu ou non, de faire obstacle à tout débat public éclairé sur les grands choix budgétaires qui s'offrent au cours d'une période caractérisée par de tels excédents : réductions des impôts, hausse des dépenses et remboursement de la dette. Cela a aussi entamé la crédibilité du ministère des Finances, à un point tel que certains observateurs ne prêtent plus foi aux prévisions rendues publiques par ce dernier.

Plusieurs des personnes interrogées ont formulé des critiques concernant l'utilisation des excédents surprises en fin d'exercice pour des transferts aux provinces ou à des fondations, estimant qu'il s'agissait de décisions bâclées, prises à la dernière minute. Bon nombre de personnes s'opposent aux remboursements d'impôts ponctuels, car elles estiment qu'il s'agit d'une piètre politique fiscale, même si elles appuient des réductions d'impôt permanentes. La plupart des personnes interrogées convenaient généralement que l'existence d'excédents surprises répétés avait pour effet de fausser la donne, faisant obstacle principalement à des réductions d'impôt à long terme ainsi qu'à des hausses ciblées des dépenses de programmes, et l'on jugeait que c'était au remboursement de la dette que l'on affectait par défaut toute fraction de l'excédent qui était supérieure à ce que l'on avait prévu pour l'exercice. La combinaison d'erreurs de prévision et de la gamme limitée de choix stratégiques à la fin d'un exercice a été jugée par la plupart à la fois comme un problème de prévision et un enjeu comptable. Les erreurs de prévision pourraient être la cause des excédents surprises de fin d'exercice et de clôture, mais les règles comptables rétrécissent la gamme d'utilisations possibles des fonds excédentaires.

On a convenu, généralement, qu'il serait difficile de faire davantage sur le plan technique pour améliorer les prévisions économiques, quoique la plupart des répondants aient déclaré que la révision des données par Statistique Canada nuisait souvent à leurs efforts en vue de prévoir la croissance économique. La plupart des personnes interrogées accordaient plus d'importance au processus servant à convertir les prévisions économiques en prévisions budgétaires précises, en vue d'assurer la précision des projections relatives aux revenus et

aux dépenses du gouvernement fédéral. Elles ont généralement convenu que c'est là la source de tout problème lié à la précision des prévisions budgétaires. Cependant, bon nombre ont noté que de petites erreurs au chapitre des prévisions des revenus et des dépenses peuvent conduire à des erreurs importantes en ce qui touche l'excédent prévu, et plusieurs ont fait remarquer qu'étant donné que beaucoup de gens ne comprennent pas cette opération arithmétique, leurs attentes concernant le degré de précision des prévisions relatives aux excédents sont irréalistes.

Les personnes interrogées ont fourni en gros deux explications très différentes concernant les excédents surprises. Un premier groupe, majoritaire, considérait que les excédents supérieurs aux prévisions enregistrés récemment ne sont essentiellement que l'aboutissement logique de deux facteurs – la prudence budgétaire que s'impose l'État (perçue principalement comme la conséquence de sa volonté d'éviter les déficits), et une croissance économique qui a été supérieure aux attentes pendant plusieurs années. L'autre groupe, très réduit, jugeait que les excédents surprises sont le fruit d'une manipulation délibérée ayant pour but d'étouffer tout débat public sur la façon d'utiliser les excédents futurs – diminuer les impôts, augmenter les dépenses ou rembourser la dette.

Bon nombre ont indiqué que les prévisions de revenus sont plus difficiles à établir qu'il n'y paraît, en raison de l'évolution de l'importance relative de diverses sources de revenu. Ils soutiennent qu'il devrait être relativement simple de prévoir les frais d'intérêt et les dépenses de programmes, dans ce dernier cas parce que des plafonds de dépenses sont attribués aux ministères à l'avance. Par contre, plusieurs estimaient que les dépenses de programmes entraînent des erreurs de prévision, quand des sommes sont réservées à titre de provisions pour créances douteuses ou pour faire face à l'issue d'un litige devant les tribunaux ou d'un autre différend en cours. Chaque cas est affaire de jugement, et si chacun est mené avec prudence, l'effet cumulatif peut être important.

Plusieurs personnes interrogées soutenaient que dans la mesure où le gouvernement applique une règle antidéficit, les prévisionnistes seront incités à projeter des niveaux de dépenses qui, selon un intervenant, correspondent au pire des scénarios. Une telle situation crée un biais favorable à la production d'excédents, mais également d'excédents plus élevés que prévu.

Les personnes interviewées étaient très partagées au sujet de la règle antidéficit. La plupart l'estiment trop rigide. Si le gouvernement est déterminé à ne plus jamais essayer de déficit, il pourrait se sentir obligé d'augmenter les impôts ou de réduire les dépenses en période de faiblesse et ainsi, aggraver un ralentissement de l'économie. Selon certaines autres, un déficit, si réduit soit-il, doit être évité parce que le gouvernement mettrait alors « le doigt dans l'engrenage » des imposants déficits fédéraux qui ont caractérisé les années 1980 et le début des années 1990.



La plupart des personnes interrogées ont insisté sur l'importance de fixer une cible budgétaire, c'est-à-dire des objectifs de politique budgétaire rigoureux qui soient faciles à communiquer à la population, mais selon la plupart, la valeur de l'évitement pur et simple d'un déficit, à titre de cible, est désormais moindre. L'objectif du gouvernement, qui consiste à ramener le ratio de la dette au PIB à 25 %, est jugé raisonnable, mais on estime également qu'il peut facilement être atteint grâce à la combinaison d'une croissance économique raisonnable et de petits excédents budgétaires fédéraux. La quasi-totalité des personnes interrogées sont en faveur de l'utilisation d'une réserve pour éventualités annuelle (en général de 3 milliards de dollars) ainsi que de la marge de prudence économique (habituellement 1 milliard pour le premier exercice visé par les projections, ce montant augmentant par la suite). Elles considèrent que ces montants sont raisonnables, mais qu'ils doivent représenter le plafond des réserves financières intégrées aux prévisions budgétaires.

La plupart des personnes interrogées ont rejeté l'idée de créer un organisme canadien ressemblant au Congressional Budget Office des États-Unis pour suivre de façon indépendante l'évolution des prévisions budgétaires du gouvernement. Toutefois, on appuie généralement les solutions institutionnelles pouvant servir à alimenter les débats sur les enjeux budgétaires, au moyen de travaux de recherche sur une série d'enjeux budgétaires à long terme auxquels sera confronté le gouvernement, notamment le passage imminent de la génération du baby-boom à la retraite. Certains estiment que le Comité des finances de la Chambre des communes devrait obtenir des ressources additionnelles pour examiner les prévisions du gouvernement et approfondir ses connaissances des enjeux budgétaires. D'autres jugent valable l'idée d'établir un mécanisme quelconque en vue d'étudier un éventail d'enjeux financiers à moyen et à long terme.

### **3. Analyse quantitative de la précision des prévisions budgétaires**

Le processus permettant de passer des prévisions du secteur privé sur les perspectives économiques à des prévisions budgétaires selon les comptes publics, telles qu'utilisées dans le budget annuel, comporte quatre étapes de base : la collecte des prévisions économiques du secteur privé; le calcul de la moyenne des prévisions économiques; le calcul de prévisions budgétaires selon les comptes nationaux, à partir de la moyenne des prévisions économiques; et la conversion des prévisions budgétaires selon les comptes nationaux en prévisions budgétaires selon les comptes publics.

Chaque trimestre, les prévisions économiques sont recueillies auprès de participants du secteur privé. Les valeurs des prévisions économiques utilisées aux fins des projections budgétaires représentent la moyenne des estimations de tous les participants pour une variable particulière. Les principales variables

issues des prévisions moyennes sont saisies dans le modèle de prévision macroéconomique du ministère des Finances, auquel sont apportés quelques ajustements se fondant sur le jugement. Les projections budgétaires détaillées selon les comptes nationaux sont élaborées d'après un processus ascendant : des projections distinctes sont établies pour chaque catégorie de revenus et de dépenses de façon à tenir compte des assiettes particulières, des populations cibles, des paramètres opérationnels et d'autres variables explicatives. La conversion des projections budgétaires selon les comptes nationaux en prévisions selon les comptes publics nécessite plusieurs ajustements. Certaines différences sont relativement simples et ont principalement trait à la classification dans les deux systèmes, tandis que d'autres nécessitent une certaine interprétation. En outre, le processus permet d'incorporer des renseignements plus à jour, entre autres les données reçues de l'Agence du revenu du Canada au sujet de différentes sources de revenus.

Il importe que le lecteur ait d'abord une perspective générale de la question de la précision des prévisions avant que nous entrons dans les détails. Le solde budgétaire, qu'il soit excédentaire ou déficitaire, correspond à l'écart arithmétique entre deux nombres très élevés : les revenus et les dépenses. Une erreur, même modeste, dans le calcul de ces deux nombres peut donner lieu à une erreur substantielle dans la détermination de l'écart entre les deux. Prenons l'exemple de l'excédent enregistré pour l'exercice 2003-2004, c'est-à-dire 9,1 milliards de dollars. Si les revenus avaient été supérieurs de 1 % et les dépenses, inférieures de 1 %, cela aurait eu pour effet net de faire augmenter l'excédent de près de 3,6 milliards, soit plus du tiers de l'excédent réel. Prenons maintenant un excédent projeté beaucoup plus modeste, par exemple 4 milliards de dollars, puis supposons de nouveau une erreur de 1 %; dans ce cas, l'erreur aurait eu pour effet de gonfler l'excédent de près du double, tandis que l'excédent serait effacé si les revenus étaient inférieurs de 1 % et les dépenses supérieures de 1 %.

Dans leurs travaux de recherche sur les prévisions budgétaires, les universitaires et les spécialistes d'Europe et des États-Unis en viennent à la conclusion qu'un certain degré d'incertitude est inévitable; selon un analyste américain, la précision est en grande partie une question de chance. Au Canada, des analyses portant sur l'incertitude du budget ont laissé entendre que le gouvernement devrait prévoir une réserve pouvant atteindre 9 milliards de dollars pour éviter avec certitude un déficit.

La détermination de la précision des prévisions budgétaires n'est pas une mince affaire, comme en fait foi l'examen de plusieurs tentatives récentes en ce sens. Dans l'analyse préparée aux fins du présent rapport, le PEAP et le CIRANO apportent deux ajustements importants qui n'ont pas été effectués dans les autres études sur la question. Premièrement, les projections d'origine et les résultats sont ajustés pour tenir compte du changement de méthode comptable en 2002. Le deuxième ajustement tient compte des initiatives stratégiques

(revenus ou dépenses) adoptées en cours d'exercice. Plus particulièrement, le gouvernement a souvent augmenté les dépenses pendant l'exercice en constatant que les revenus seraient vraisemblablement plus élevés (ou que d'autres dépenses seraient moins élevées) que prévu. Ces initiatives stratégiques doivent être exclues du calcul pour obtenir une idée juste de la précision des prévisions. Leurs résultats révèlent que la sous-estimation persistante du solde budgétaire pour l'exercice à venir, relevée à partir des évaluations classiques, est encore plus prononcée lorsque l'on tient compte de l'ajustement relatif aux initiatives stratégiques lancées en cours d'exercice. Jamais le solde n'a été surestimé et, au cours de quatre des sept derniers exercices, la sous-estimation a dépassé 10 milliards de dollars.

Le calcul de l'écart entre les projections budgétaires et les résultats donne lieu à deux autres conclusions. D'abord, au cours de sept des huit derniers exercices, le total des revenus a été supérieur aux projections, et l'écart a été très marqué lors de trois de ces exercices. Cependant, depuis 2001-2002, les projections ont été proches des résultats définitifs et n'ont contribué que modérément à la sous-estimation du solde budgétaire à l'intérieur de cette période. Ensuite, les dépenses totales de programmes ont toujours contribué à une sous-estimation du solde budgétaire. Sauf pour un exercice, elles ont été surestimées, et l'écart a dépassé 1 milliard de dollars pour tous les exercices, sauf un également.

Ces observations n'expliquent pas en soi *pourquoi* le solde budgétaire a été sous-estimé pas plus qu'elles ne nous disent *comment* on en est venu à ce que les dépenses de programmes soient constamment surestimées et à ce que le total des revenus soit régulièrement sous-estimé, parfois de façon extrêmement marquée.

Avant de répondre au *pourquoi*, la comparaison des résultats obtenus par le Canada et d'autres pays peut fournir une perspective utile. L'étude menée par le FMI conclut que le Canada constitue un cas particulier par rapport aux 10 autres pays dont les résultats ont été examinés. Le Canada a sous-estimé ses soldes budgétaires plus souvent et de façon plus marquée. De même, il a sous-estimé ses revenus et surestimé ses dépenses de la façon la plus constante. Même si le FMI n'a pas été en mesure d'utiliser l'approche du PEAP et du CIRANO (le Fonds n'a pas procédé à des ajustements afin de tenir compte des modifications d'ordre comptable ou des initiatives stratégiques lancées en cours d'exercice), il a présenté des résultats conformes à ceux du PEAP et du CIRANO.

Pour évaluer les causes de la sous-estimation du solde budgétaire, le point de départ le plus évident est la précision des prévisions économiques. Deux questions distinctes mais liées se posent. D'abord, quel était le degré de précision des projections relatives à la performance économique du Canada? Puis, parmi les différences persistantes entre les résultats et les projections

budgétaires, quelle proportion peut être attribuée aux imprécisions des prévisions économiques?

L'analyse du PEAP et du CIRANO révèle que même si les prévisions économiques n'ont pas été particulièrement précises, les erreurs n'ont pas toujours été dans le même sens (à la hausse ou à la baisse). Alors, même si les prévisions économiques du secteur privé utilisées par le ministère des Finances pour établir ses projections budgétaires ont parfois contribué sensiblement à des erreurs des prévisions budgétaires, une part importante de l'explication de la sous-estimation persistante des soldes budgétaires se situe ailleurs.

Il découle de l'étude du PEAP et du CIRANO et de celle du FMI que les projections du PIB nominal (importantes parce qu'elles représentent le fondement de l'assiette fiscale) ont été influencées par la sous-estimation des niveaux du PIB pour l'année de base. Les niveaux utilisés par les prévisionnistes comme point de départ ont par la suite été révisés à la hausse. Ainsi, même si leurs prévisions des taux de croissance et d'inflation avaient été parfaites, l'ampleur de la hausse projetée du PIB au cours de toute année donnée aurait été sous-estimée, tout comme, par extension, l'augmentation des revenus du gouvernement. Dans l'analyse effectuée par le FMI, la sous-estimation du PIB était plus importante que celle de tout autre pays à l'étude.

À l'aide de trois techniques différentes pour évaluer l'impact des erreurs de prévision économique sur les résultats budgétaires, l'étude du PEAP et du CIRANO a produit les conclusions générales suivantes :

- les imprécisions des prévisions économiques expliquent en partie seulement les écarts de prévision des revenus;
- les erreurs de prévision économique découlent davantage de la révision des niveaux du PIB nominal à partir desquels les taux de croissance prévus sont projetés que d'erreurs au chapitre des taux de croissance prévus proprement dits;
- un pourcentage relativement faible des écarts de prévision des dépenses de programmes peut être rattaché aux prévisions économiques;
- une partie importante des écarts de prévision au titre des frais de la dette publique peut clairement être attribuée à des erreurs de prévision des taux d'intérêt.

Même réunis, ces résultats n'expliquent qu'en partie la sous-estimation persistante des soldes budgétaires, et la part précise attribuable à des erreurs de projection budgétaire ne peut être déterminée. Par conséquent, l'explication de ces erreurs de prévision comprend d'autres facteurs.

L'un de ces facteurs est l'actualité des données, soit celles de l'Agence du revenu du Canada (ARC) au sujet de tous les types de taxes et d'impôts perçus, de Statistique Canada concernant les données économiques actuelles et leurs

révisions possibles, et des ministères fédéraux relativement à leurs dépenses. Pour plusieurs sources de revenus importantes, y compris l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés et la taxe sur les produits et services, on note d'importantes lacunes au chapitre de l'information disponible, même à la fin de l'exercice. Le passage à la comptabilité d'exercice intégrale a compliqué la projection de l'impôt perçu sur le revenu des particuliers. Par conséquent, l'estimation budgétaire de l'exercice qui prend fin est établie sans qu'on puisse compter sur des renseignements essentiels, non encore disponibles, qui peuvent influencer sur les projections du prochain exercice.

Certains revenus non fiscaux ont également fait l'objet d'écarts de prévision constants ces dernières années. La sous-estimation de ces revenus semble attribuable à des bénéfices plus élevés que prévu versés par plusieurs sociétés d'État et d'une réticence à croire que des bénéfices d'une telle ampleur allaient se perpétuer.

Bien qu'il soit plus facile de prévoir les dépenses parce que le gouvernement calcule simplement les sommes qu'il dépensera, dans certaines catégories le résultat a entraîné une surestimation. Premièrement, les fonds inutilisés au titre des dépenses de programmes et les dispositions permettant le report de certains fonds à l'exercice suivant ont favorisé une surestimation des dépenses. Deuxièmement, les provisions pour passif éventuel (fonds réservés pour des poursuites judiciaires, d'autres décisions judiciaires ou arbitrales, ou des prêts irrécouvrables) ont parfois été plus élevées qu'il ne le fallait. Troisièmement, les données dans le calcul final des paiements de péréquation ont, certaines années, été révisées à la baisse longtemps après les prévisions budgétaires.

Les erreurs de prévision économique, y compris l'impact de la révision des données, n'expliquent pas une part importante des erreurs de prévision des revenus. Il n'est pas probable, non plus, que la surestimation constante des dépenses soit entièrement imputable à des facteurs ponctuels comme les dépenses ministérielles non engagées, la constitution de réserves excessives pour le passif éventuel et les ajustements de péréquation longtemps après l'élaboration des prévisions.

La déduction logique qui se dégage de ces éléments est que, outre les facteurs mentionnés précédemment, on a également intégré une mesure de prudence *implicite*, en sus de la réserve pour éventualités et de la marge de prudence explicite, dans les budgets de la dernière décennie. Cette probabilité a été avancée par bon nombre des personnes consultées et par les auteurs des études du PEAP et du CIRANO ainsi que du FMI. En fait, il faut presque inévitablement conclure qu'un facteur de prudence ajouté aux prévisions (mais n'apparaissant pas de façon évidente dans les documents budgétaires) a joué un rôle important dans la sous-estimation persistante des soldes budgétaires depuis 1994.

Le fait que les dépenses de programmes aient été sensiblement surestimées au cours de six des dix dernières années porte à croire qu'il s'agit là d'un point où s'est ajouté un élément de prudence. On trouve une autre confirmation indirecte de l'existence d'un facteur de prudence implicite dans le commentaire du FMI selon lequel le pessimisme comparativement plus marqué des prévisions canadiennes ne découle pas d'erreurs prévisionnelles importantes spécifiques mais plutôt de l'accumulation d'erreurs de faible ampleur mais constamment négatives. Cela laisse davantage croire à un facteur de prudence systématique qu'à une série constante d'erreurs ponctuelles allant dans la même direction.

La cause de cette situation prête à controverse. Certains commentateurs ont accusé le gouvernement d'avoir délibérément dissimulé des excédents afin d'éviter de subir des pressions en faveur de l'affectation des fonds à des programmes nouveaux ou existants, ou encore à la prise de mesures de réduction des impôts. On peut toutefois avancer une explication beaucoup moins inquiétante et davantage plausible de l'ajout d'une mesure de prudence implicite, soit que la règle antidéficit incite les responsables de l'élaboration des projections budgétaires à ajouter un facteur de prudence implicite à leurs prévisions.

Bien que la règle antidéficit ne soit pas énoncée expressément dans la loi, elle a été respectée rigoureusement, en fait beaucoup plus que ne le sont certaines cibles officielles de limitation du déficit dans d'autres pays. Si les fonctionnaires responsables de l'élaboration des prévisions doivent composer avec l'engagement sans équivoque du gouvernement à ne tolérer aucun déficit, aussi petit soit-il et quelle que soit la situation économique, cela aura inévitablement des répercussions sur leur approche. Le fonctionnaire prudent qui étudie différents résultats possibles pour une catégorie de revenus ou de dépenses donnée tendra à choisir une estimation se situant au bas de la fourchette des valeurs possibles dans le cas des revenus et au haut de cette fourchette dans le cas des dépenses. Un tel comportement n'a rien d'inquiétant ni de dissimulateur. Il semble donc que la règle budgétaire suivie par l'administration fédérale depuis 1997 représente un facteur déterminant et récurrent de la sous-estimation persistante des excédents.

#### **4. Recommandations**

Les recommandations sont groupées en quatre catégories :

- 1) transparence accrue de l'information budgétaire;
- 2) amélioration de la qualité et de l'analyse des données;
- 3) options touchant les règles budgétaires en vertu desquelles sont établies les prévisions;
- 4) options concernant la modification des structures et des mécanismes utilisés dans le processus prévisionnel.

Les deux premiers éléments modifieraient le processus actuel d'établissement des prévisions; les deux derniers nécessiteraient d'importants ajustements concernant ce processus.

### **Besoin de transparence**

La transparence constitue un facteur généralement considéré comme un élément clé d'un processus budgétaire sain. L'asymétrie de l'information – réelle ou perçue – entre le gouvernement et la population représente le fondement même des préoccupations relatives à la crédibilité se rapportant à la transparence. Les gouvernements ont accès à une vaste gamme de données et à d'autres renseignements, de même qu'à une expertise que la plupart des citoyens ne possèdent pas ou dont ils ne peuvent disposer simultanément. Le problème de crédibilité au sujet de la solidité de la politique budgétaire a tendance à se manifester lorsque le gouvernement n'atteint pas ses objectifs (p. ex., le Canada au début des années 1990), mais il peut également surgir lorsque les gouvernements ont un rendement supérieur aux attentes.

L'objectif le plus important en ce qui concerne la transparence accrue des procédures de prévision et d'information budgétaires fédérales consiste à accroître la confiance dans le processus budgétaire. Sauf pour les éléments de nature délicate, la divulgation intégrale et détaillée devrait être de mise dans tous les documents se rapportant au budget, y compris le budget même, *La Mise à jour économique et financière*, le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* ainsi que le mensuel *La revue financière*.

À cette fin, six recommandations sont formulées au sujet de la transparence. Les trois premières concernent la nécessité que le ministère des Finances fournisse une description détaillée des liens entre les prévisions économiques (externes) et les prévisions budgétaires des comptes nationaux (internes), et le rapprochement des projections budgétaires issues des comptes nationaux et des comptes publics. Ces recommandations incluent les éléments suivants :

- (i) dans le budget et dans *La Mise à jour économique et financière*, examiner tous les principaux risques et incertitudes rattachés aux prévisions économiques, et discuter de leur incidence sur les projections budgétaires.
- (ii) dans les mêmes documents, prévoir les détails des règles empiriques utilisées pour établir une estimation de l'incidence, sur les catégories de revenus et sur certaines catégories de dépenses, des principales variables économiques, notamment la croissance du PIB nominal et les taux d'intérêt à court et à long terme;
- (iii) dans les principaux documents budgétaires, énoncer les détails du rapprochement entre les comptes nationaux et les prévisions des comptes publics.

Dans le budget, on devrait présenter des détails sur la précision à long terme (p. ex., sur 10 ans) des projections du ministère des Finances, de manière à offrir à toutes les parties intéressées l'occasion d'évaluer adéquatement la fiabilité des prévisions budgétaires du gouvernement.

En outre, le ministère des Finances devrait publier trimestriellement, dans *La revue financière*, une analyse de l'évolution budgétaire pour l'année en cours et des risques associés à l'atteinte des résultats budgétaires projetés. Dans la mesure du possible, on devrait inclure aussi une mise à jour complète concernant les prévisions budgétaires de l'année en cours.

La dernière recommandation dans ce domaine propose au ministère des Finances d'augmenter la fréquence de ses séances d'information officielles devant le Comité des finances de la Chambre des communes. Outre la comparution pour le budget et *La Mise à jour économique et financière*, on devrait prévoir au moins une séance d'information supplémentaire au début de l'été.

### **Amélioration de la précision et de l'actualité des données**

L'amélioration de la précision et de l'actualité des données utilisées dans les projections budgétaires et économiques peut accroître la précision des prévisions proprement dites. Cette section du rapport renferme trois recommandations. La première a trait aux estimations préparées par Statistique Canada au sujet du PIB nominal. Les prévisions budgétaires ont été touchées par des révisions persistantes à la hausse au sujet de la croissance du PIB, révisions qui ont entraîné une diminution des projections des revenus, en deçà du niveau qui aurait été fixé si les révisions avaient été connues plus tôt. Il est recommandé à Statistique Canada et au ministère des Finances d'examiner conjointement les causes de cette tendance, de même que les options qui permettraient de les atténuer.

Une autre cause d'imprécision des prévisions budgétaires a trait à l'ajustement des relations entre la performance de l'économie et plusieurs grandes catégories de revenus. Il est recommandé d'effectuer des travaux de recherche pour déterminer les facteurs qui ont engendré ces changements. En outre, l'analyse devrait porter particulièrement sur les ajustements futurs éventuels de la sensibilité des revenus.

Une meilleure surveillance de plusieurs opérations clés du gouvernement améliorerait la précision des prévisions. Plus précisément, les motifs des surprises répétées à la hausse pour les bénéfices des sociétés d'État doivent être déterminés, et il convient d'améliorer le suivi de la situation financière de ces sociétés au cours de l'exercice. Un meilleur suivi permanent des dépenses ministérielles permettrait de mieux prévoir les fonds inutilisés.



## Règles budgétaires

Dans sa forme actuelle, le processus budgétaire fédéral ne repose pas sur une, mais sur deux règles ou objectifs budgétaires. La première, la règle antidéficit en vigueur depuis 1997-1998, est décrite à la section 3 du rapport. L'autre règle est plus récente. Dans le budget de 2004, le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement visait une réduction du ratio de la dette au PIB pour le faire passer de 41 % (à l'époque) à 25 % en 10 ans. Cet objectif a été repris dans le budget de 2005.

Il n'existe pas de règles budgétaires uniformes appliquées par les gouvernements centraux. En Europe, les pays qui ont adopté l'euro ont convenu de limiter les déficits annuels à 3 % du PIB et la dette à 60 % du PIB, et d'atteindre l'équilibre budgétaire à moyen terme. Le Royaume-Uni n'autorise le financement du déficit que pour les dépenses d'investissement public et il fixe l'objectif du ratio de la dette au PIB à 40 % pendant la durée du cycle. En Suède, le gouvernement a fixé un excédent cible de 2 % du PIB d'ici la fin du cycle économique. Par ailleurs, il a imposé des plafonds de dépenses sur un horizon mobile de trois ans. En Australie, la stratégie budgétaire actuelle prévoit l'équilibre sur le cycle et un abaissement du niveau de la dette nette. La Nouvelle-Zélande vise un excédent de fonctionnement sur une « période raisonnable » et un ratio de la dette au PIB de 20 % avant 2015. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a été assujéti aux dispositions de la *Budget Enforcement Act* entre 1992 et 2001. Cette loi fixe un plafond pour les dépenses discrétionnaires et exige des compressions compensatoires pour les hausses des dépenses prévues dans une loi. Bien que les gouvernements puissent choisir une gamme de règles budgétaires à appliquer, l'expérience révèle qu'ils n'atteindront les objectifs budgétaires établis que s'ils sont disposés à appliquer des mesures qui assurent le respect des diverses règles.

L'objectif budgétaire que poursuit le gouvernement fédéral depuis 1997 prévoit qu'aucun déficit ne doit être enregistré pour quelque raison que ce soit. En analysant la précision des prévisions, on en est venu à la conclusion que la règle antidéficit a été une cause importante des excédents surprises persistants à la fin de chaque exercice. Il est recommandé que le gouvernement envisage d'adopter une règle différente qui convienne davantage à la situation budgétaire et à un accent plus marqué sur les engagements à moyen et à long terme.

Le rapport traite des avantages et inconvénients de trois options : maintenir la règle antidéficit, atteindre l'équilibre budgétaire pour l'ensemble du cycle économique, et cibler un excédent modeste, en moyenne, réparti sur le cycle.

Les principales différences entre la règle actuelle et les deux autres options sont les suivantes :

- (i) les objectifs d'équilibre et d'excédent sur le cycle permettent d'encourir des déficits lorsque la conjoncture économique le justifie, notamment pendant d'importants ralentissements économiques;
- (ii) bien que l'imprécision inhérente des prévisions économiques (et budgétaires) nécessite l'intégration d'une mesure de prudence dans les projections budgétaires, les exigences sont moindres que dans le cas de la règle antidéficit;
- (iii) les excédents (ou déficits) budgétaires imprévus ne se feront sentir qu'après plusieurs années à l'intérieur du cycle, plutôt qu'une fois l'an, comme c'est le cas de la règle antidéficit; donc, les décisions quant à la répartition des excédents imprévus n'auront pas à être prises chaque année qu'ils se produisent;
- (iv) avec la règle antidéficit, il n'existe aucune ambiguïté quant à l'objectif annuel, pas plus qu'au sujet de son atteinte; une règle visant l'équilibre budgétaire ou un excédent sur le cycle comprend une incertitude inhérente, à savoir si la règle sera suivie efficacement;
- (v) si la règle antidéficit est suivie à la lettre, elle peut nécessiter des ajustements en période de ralentissement qui accroîtront la faiblesse de l'économie (c'est-à-dire qu'elle est procyclique); l'objectif d'équilibre ou d'excédent sur le cycle favorise des répercussions anticycliques de la part des mécanismes de stabilisation automatique.

Le rapport recommande au gouvernement fédéral d'adopter une règle budgétaire visant l'atteinte d'un excédent, en moyenne, pour l'ensemble du cycle. Cet objectif représente une différence beaucoup moins marquée par rapport à la règle actuelle et il peut être clairement lié à l'objectif budgétaire à long terme, qui consiste à abaisser le ratio de la dette au PIB pour le ramener à 25 %, car l'excédent cumulatif serait utilisé pour réduire le niveau de la dette sur une base nominale.

Si le gouvernement décide de maintenir la règle antidéficit actuelle, il devra adopter un processus plus officiel et plus structuré pour traiter les surprises budgétaires. Il devrait établir à l'avance comment ces excédents éventuels seront répartis entre les réductions d'impôt, les hausses des dépenses et le remboursement de la dette. Cette mesure peut être intégrée au budget (du début de l'exercice) et débattue devant le Parlement lors des délibérations entourant le budget.

L'établissement d'un objectif de ratio de la dette au PIB bien en deçà du niveau actuel est une importante initiative récente, plus particulièrement si l'on tient compte des pressions démographiques avec lesquelles le Canada devra

composer. Le gouvernement devrait envisager la possibilité d'établir l'objectif en deçà de 25 % (20 % ou même 15 %) pour faire en sorte que les défis budgétaires puissent être facilement relevés. Il faudra également préparer le public à la transition vers un objectif de déficit moyen réparti sur le cycle. Il s'agit d'une conséquence inévitable de la stabilisation du ratio de la dette au PIB au niveau ciblé.

### **Changements institutionnels possibles**

Le changement institutionnel intégrerait de nouveaux participants au processus, des personnes ou des organismes dont le rôle consisterait à faire progresser sensiblement le processus d'analyse des prévisions budgétaires ou de la politique budgétaire. À titre d'exemple, mentionnons l'embauche, par le Comité des finances de la Chambre des communes, de prévisionnistes économiques du secteur privé chargés de fournir des mises à jour trimestrielles des prévisions.

Il importe de se rappeler le vieil adage : lorsque vous proposez une solution, assurez-vous d'abord que vous avez véritablement un problème à régler et qu'ensuite, la solution proposée soit la bonne. Dans ce cas, l'analyse et les éléments de preuve présentés dans le rapport jettent un doute sérieux sur la proposition voulant que le problème se situe au niveau de la précision proprement dite des prévisions budgétaires. Il ne fait pas de doute qu'il existe des différences entre les projections budgétaires et les résultats. Pas plus qu'il existe d'ambiguïté quant à la nature unidirectionnelle des écarts dans les prévisions budgétaires, les déficits ayant été moins imposants et les excédents, supérieurs aux prévisions, pour chaque exercice depuis 1995-1996.

Si nous appliquons l'adage ci-dessus et les éléments de preuve pour évaluer la solution récente adoptée par le Comité des finances, la question qui se pose est : Quel problème cette solution vise-t-elle à régler et le fera-t-elle efficacement? À partir des commentaires formulés par le Comité, il semble que ce dernier estime ne pas recevoir suffisamment d'information au sujet de la situation budgétaire du gouvernement fédéral au cours de l'année. S'il s'agit vraiment de la préoccupation en cause, notre suggestion à l'effet que le ministère des Finances fournisse au Comité des mises à jour budgétaires plus fréquentes et complètes, constitue, à tout le moins, une solution moins coûteuse. Puisque, en vertu de cette solution, le ministère est invité à offrir son aide aux économistes embauchés par le Comité, ce dernier obtiendra les mêmes données budgétaires qu'il peut recueillir auprès du ministère. Si les membres du Comité doutent de l'information fournie actuellement par le ministère, pourquoi auraient-ils davantage confiance dans ces mêmes renseignements, une fois filtrés par des économistes indépendants?

De façon plus importante, il s'agit de déterminer si des changements institutionnels sont susceptibles d'ajouter une réelle valeur aux prévisions et au suivi à court terme. L'analyse exposée dans le présent rapport laisse entendre

que dans le cadre des prévisions économiques à l'intérieur du processus, une réduction de l'ampleur et de la fréquence de la révision des données pourrait influencer de façon perceptible sur la précision des prévisions. Une meilleure compréhension de la sensibilité des principales composantes des revenus par rapport à la variation du PIB sur une base nominale pourrait également accroître la précision. Ces deux points sont pris en compte dans les recommandations sur l'amélioration des données, mais la solution n'exige pas la mise sur pied d'un nouvel organisme.

Enfin, si le véritable coupable des excédents surprises est la réponse prévisible du système à une règle budgétaire antidéficit, l'embauche d'économistes indépendants pour surveiller et produire les prévisions budgétaires, de concert avec le ministère des Finances, ne résoudra ni l'un ni l'autre problème. Il faut plutôt un changement d'objectif budgétaire qui influe sur les incitatifs à la base du comportement dans le processus d'établissement des prévisions.

De façon plus générale, il est difficile de comprendre comment un changement institutionnel prévoyant le transfert d'une partie de la responsabilité des prévisions à un organisme indépendant ferait une grande différence dans la précision des prévisions à court terme.

En conséquence, le rapport renferme deux recommandations sur ces aspects, dont l'une comporte des éléments négatifs. Il est proposé de maintenir la structure des prévisions économiques et budgétaires établie au cours de la dernière décennie. Le degré de précision des projections budgétaires ne sera pas sensiblement amélioré par la création de nouvelles institutions chargées de mettre au point ces projections. Les améliorations éventuelles au chapitre de la précision qui sont décrites ci-dessus peuvent être réalisées à l'intérieur du cadre actuel, ce qui signifie que l'embauche de quatre prévisionnistes économiques par le Comité des finances de la Chambre des communes, afin de fournir des projections trimestrielles, ne devrait pas être maintenue. Il ne convient pas non plus d'envisager la possibilité d'établir un organisme semblable au Congressional Budget Office (CBO) des États-Unis ou au Bureau de l'analyse de la politique économique (CPB) des Pays-Bas.

Cependant, si l'accent est déplacé des prévisions à court terme vers une analyse stratégique à long terme, les mandats du CBO et du CPB comportent tous deux des éléments qui pourraient être facilement intégrés au contexte canadien. Il est recommandé de créer un petit organisme dont le mandat consisterait à faire ressortir les répercussions budgétaires à moyen et à long terme des facteurs structurels, tels que l'évolution des caractéristiques démographiques et la croissance de la productivité, et des initiatives stratégiques importantes, comme la modification des structures fiscales. Si le gouvernement devait adopter un objectif d'équilibre ou d'excédent réparti sur le cycle, il est recommandé en outre d'élargir le mandat de l'organisme proposé pour lui permettre de faire le suivi du solde budgétaire ajusté pour le cycle et de faire rapport à ce sujet au Parlement.

Toute nouvelle institution devrait collaborer avec le Comité des finances (et, par son entremise, avec le Parlement) et donner suite à ses priorités de recherche, mais elle devrait également disposer d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer de son propre chef son programme de recherche.

## SECTION 1 – Introduction

Le présent examen portant sur le degré de précision des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada a été mené à la demande du ministre des Finances, l'honorable Ralph Goodale. La décision de procéder à un examen de ce genre semble tenir à plusieurs facteurs. Le dernier examen approfondi des processus servant à établir les projections budgétaires de l'administration fédérale remonte à 10 ans. Dans l'intervalle, différentes mesures proposées dans le cadre de cet examen ont été intégrées au processus budgétaire. De plus, certaines des recommandations ainsi adoptées ont été modifiées ou ont vu leur portée élargie. Il est de ce fait utile d'examiner le nouveau processus d'établissement des prévisions budgétaires afin de voir s'il fonctionne comme prévu.

Lors de l'examen précédent, on s'interrogeait sur la crédibilité d'un processus prévisionnel ayant donné lieu à une sous-estimation systématique de l'ampleur des déficits (persistants) au début des années 1990. À l'heure actuelle, la précision des prévisions budgétaires du gouvernement fait encore l'objet de critiques, mais pour la raison inverse. En effet, au cours des dix derniers exercices, le solde budgétaire a été sous-estimé plutôt que surestimé et, au cours de chacun des sept derniers exercices, le gouvernement a dégagé des excédents supérieurs à ceux projetés au départ<sup>1</sup>. Le problème de crédibilité présumé que cela entraîne tient au fait que le gouvernement et le Parlement fondent leurs décisions en matière de politique budgétaire sur des renseignements imprécis ou incomplets. Le présent examen n'est que plus pertinent dans la mesure où une plus grande précision des prévisions peut alléger les préoccupations à cet égard.

Cela dit, ce rapport a d'abord pour but d'évaluer les éléments à l'origine des erreurs prévisionnelles persistantes des 10 dernières années et de déterminer les changements pouvant être apportés au processus budgétaire afin d'accroître la précision des prévisions. Les résultats des consultations menées dans le cadre de l'examen portent entre autres sur la question de la crédibilité, mais celle-ci n'est pas l'objectif principal du rapport, car l'auteur ne possède pas les compétences analytiques et juricomptables qui seraient nécessaires pour examiner cet aspect particulier. En outre, cela ne concorderait pas avec l'objectif premier du rapport de présenter une analyse et des recommandations pouvant améliorer en bout de ligne l'exercice de la politique publique.

---

<sup>1</sup> C'est un problème que bien d'autres pays membres de l'OCDE échangeraient volontiers contre les soldes déficitaires avec lesquels ils sont aux prises.

Le rapport aborde différents facteurs pouvant avoir une incidence sur la précision des projections budgétaires, dont les principaux sont :

- (i) la précision des prévisions relatives aux variables économiques importantes – PIB réel et nominal, inflation, taux d'intérêt à court et à long terme, croissance de l'emploi, etc. – ayant des répercussions sur les revenus et les dépenses;
- (ii) la sensibilité des différents flux de revenus et de dépenses aux variables économiques importantes, surtout en cas de modifications structurelles d'ordre relationnel;
- (iii) l'incidence de la qualité et de l'actualité de l'information disponible sur les prévisions économiques et budgétaires, et plus particulièrement l'incidence des révisions importantes dont font l'objet les données;
- (iv) les effets exercés sur les dépenses par des facteurs comme les règles régissant les dépenses ministérielles et les décalages dans le versement des paiements de transfert aux provinces;
- (v) les effets associés à l'établissement de provisions destinées à composer avec les passifs éventuels anticipés par le gouvernement;
- (vi) la mesure dans laquelle un facteur de prudence implicite est intégré au processus servant à transformer les prévisions économiques en projections budgétaires.

Outre l'analyse portant strictement sur le Canada, l'examen comporte aussi une comparaison des pratiques et résultats du Canada en matière de prévisions budgétaires avec ceux d'autres pays du G-7 et de l'OCDE. Ce volet de l'analyse porte sur la précision relative des prévisions économiques et budgétaires et comprend l'évaluation des facteurs pouvant expliquer les similitudes et les différences entre pays au chapitre des prévisions.

Aux termes du mandat qui nous a été confié, le rapport doit comporter, outre une évaluation de la précision des prévisions budgétaires, des recommandations en vue d'accroître cette précision et, par le fait même, de rendre possible la prise de décisions budgétaires plus éclairées. La dernière section présente des recommandations dans quatre grands domaines : la transparence, la qualité des données, les règles budgétaires et les changements institutionnels.

Notre mandat n'englobe pas l'examen ni la formulation de recommandations au sujet du *contenu* des budgets fédéraux. En d'autres termes, nous étudions les moyens de prévoir de façon plus précise les revenus, les dépenses et les soldes budgétaires, non la manière de décider des affectations budgétaires. Toutefois, ce rapport traite d'une question qui a son importance en ce qui touche la précision des prévisions, bien qu'elle ne soit pas liée directement aux processus entourant l'élaboration des projections budgétaires. Il ressort clairement de l'analyse exposée ici que les prévisions budgétaires subissent l'influence des

règles – tacites ou explicites – qui régissent les opérations budgétaires. Autrement dit, il semble que l'on obtienne des résultats différents selon que la règle applicable aux pouvoirs budgétaires consiste à éviter les déficits en toutes circonstances ou qu'elle vise plutôt, par exemple, à parvenir à l'équilibre budgétaire au cours du cycle économique. Nous nous penchons sur cette question dans le présent rapport, et nous étudions différentes règles pouvant être mises en application dans l'avenir.

Compte tenu de l'échéancier serré qu'il fallait respecter pour la préparation de ce rapport, certaines tâches ont été confiées à des tiers dans trois domaines. L'analyse du degré de précision des prévisions et des principaux facteurs jouant un rôle à cet égard a été menée conjointement par le Policy and Economic Analysis Program (PEAP) de l'Institute for Policy Analysis à l'Université de Toronto et le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). L'analyse comparative des résultats obtenus par le Canada et d'autres pays du G-7 et de l'OCDE au chapitre des prévisions a été effectuée, à la demande du ministère des Finances, par la Division Amérique du Nord et la Division des affaires financières, Département de l'hémisphère occidental, du Fonds monétaire international (FMI). Des consultations approfondies ont été menées auprès de prévisionnistes du secteur privé et d'autres personnes connaissant bien les aspects techniques ou les enjeux d'économie politique qui entourent le processus d'élaboration des prévisions budgétaires. Dans la plupart des cas, les entrevues ont été menées par Bruce Little, qui travaillait auparavant au *Globe and Mail*, en vertu d'un contrat avec le ministère des Finances. L'auteur a également mené plusieurs entrevues. La plupart des personnes interrogées étaient des spécialistes canadiens. Toutefois, l'auteur a également fait des entrevues avec des spécialistes de l'Europe et des États-Unis, principalement dans le but de procéder à une analyse qualitative étoffée venant compléter les analyses quantitatives et comparatives effectuées par le FMI. Ces entrevues n'ont pas fait l'objet d'un rapport distinct, mais les observations recueillies ont été incorporées à ce rapport lorsque c'était pertinent. (Se référer à l'annexe 1 pour la liste des personnes consultées au Canada, aux États-Unis et en Europe.)

La section 2 du rapport récapitule les résultats des consultations et constitue dans les faits l'évaluation qualitative des prévisions budgétaires fédérales au Canada. Elle permet de mettre en contexte l'analyse quantitative plus formelle et l'évaluation du degré de précision des prévisions à la section 3. Les consultations ont également donné lieu à la formulation de propositions utiles en vue de modifications éventuelles du système de prévisions budgétaires, ce dont nous traiterons dans la section où sont présentées nos recommandations.



## **SECTION 2 – Analyse qualitative de la précision des prévisions budgétaires : résumé des consultations**

Les prévisions économiques et budgétaires de l'administration fédérale constituent depuis déjà un bon moment le sujet de bien des discussions parmi les prévisionnistes du secteur privé, les universitaires et les chercheurs des partis politiques. Ce qui alimente ce débat est le fait que le gouvernement enregistre des excédents budgétaires depuis 1997-1998 et que, dans presque tous les cas, ces excédents ont été supérieurs à ce que le gouvernement avait prévu dans ses budgets et ses mises à jour financières de mi-exercice.

Ce n'est pas un sujet qui passionne vraiment le grand public; les préoccupations et les discussions à ce propos se cantonnent plutôt, en dehors de l'administration publique, à une poignée de Canadiennes et de Canadiens qui consacrent leur temps et leur travail à l'analyse des budgets fédéraux et de la politique fiscale en général. Étant donné que les opinions de ces personnes contribuent à circonscrire le débat, il a été décidé d'interroger quelques-unes d'entre elles sur la manière dont elles envisagent toute la question des prévisions. Des entrevues ont été menées de la mi-décembre 2004 jusqu'à la fin de janvier 2005 auprès d'une vingtaine de spécialistes des prévisions et de la préparation budgétaire – principalement des économistes du secteur privé et du milieu universitaire, d'autres universitaires, des conseillers de partis politiques et d'anciens cadres supérieurs du ministère des Finances.

Les entrevues ont été conçues de manière à recueillir des commentaires sur trois thèmes généraux. D'abord, est-ce qu'il existe un problème? Dans l'affirmative, quelle est la nature de ce problème – technique, politique ou les deux à la fois? Le terme « politique » n'a pas ici une dimension partisane mais a trait à la crédibilité des prévisions budgétaires. Enfin, dans la mesure où il existe un problème, est-il possible de le régler et, si oui, quelles sont les solutions possibles ou souhaitables?

Les opinions présentées ici sont strictement celles exprimées par les participants aux consultations. Nous nous sommes efforcés d'exposer ces opinions le plus clairement possible, mais nous tenons à faire deux mises en garde à l'intention des lecteurs. Dans certains cas, les personnes interrogées ont fait des déclarations qui présentaient des erreurs factuelles; nous présentons ces déclarations, mais nous apportons aussi les corrections nécessaires. Dans d'autres cas, nous faisons état de déclarations reposant sur des interprétations ou des inférences pouvant être contestées et qui, bien souvent, sont réfutées par les recherches menées aux fins de la présente étude. Nous mentionnerons alors que les opinions en question seront examinées de façon plus complète à la section 3 et qu'elles doivent être envisagées à la lumière des commentaires présentés dans cette section. Ainsi que nous le verrons, il existe différents

aspects à propos desquels les idées reçues concernant les prévisions budgétaires ne sont pas totalement fondées, et nous ne tenons pas à accroître encore la confusion à ce sujet. Nous ajouterons en outre à l'occasion des notes explicatives afin de préciser les opinions des participants et de fournir l'information contextuelle dont le lecteur pourrait avoir besoin pour comprendre les propos tenus.

Il y a eu plusieurs éléments sur lesquels les personnes interrogées étaient à peu près d'accord. D'abord, la sous-estimation régulière des excédents constitue bel et bien un problème, quoique quelques-uns aient jugé que le terme problème était peut-être un peu fort. Ensuite, ces excédents plus élevés que prévu résultent principalement de prévisions budgétaires prudentes découlant de la volonté du gouvernement de ne pas essayer de déficit. Enfin, des solutions existent et devraient être adoptées.

Le gouvernement dégage des excédents depuis sept exercices, et ces excédents ont été presque chaque fois plus élevés que ce qui avait été projeté au départ. Si la plupart des analystes n'ont pas émis de critique particulière à ce sujet dans leur évaluation des budgets au moment où ceux-ci ont été déposés, l'ampleur et la persistance de ces excédents surprises ont commencé, ces dernières années, à soulever certaines questions au sujet de la fiabilité des prévisions du ministère des Finances. On peut affirmer de manière assez certaine que de nombreux spécialistes s'entendent désormais sur le fait que cette succession d'excédents budgétaires supérieurs aux attentes a eu pour effet, que la chose soit voulue ou non, de faire obstacle à tout débat public éclairé sur les grands choix budgétaires qui s'offrent au cours d'une période caractérisée par de tels excédents : réductions des impôts, hausse des dépenses ou remboursement de la dette. Cela a aussi miné la crédibilité du ministère des Finances, à un point tel que certains observateurs ne prêtent plus foi aux prévisions rendues publiques par ce dernier.

Certaines des personnes interrogées ont procédé à un examen systématique des prévisions publiées par le passé pour se faire une opinion de la nature des erreurs prévisionnelles, mais ce n'est pas le cas de la majorité. La plupart du temps, les commentaires reposent sur les observations personnelles faites au fil des ans, ces observations portant souvent sur les aspects particuliers du processus budgétaire qui intéressent le plus chacun des commentateurs. Par exemple, les prévisionnistes étaient plus diserts au sujet des aspects techniques de la question que les personnes qui s'intéressent d'abord à la politique budgétaire en soi.

## **2.1 Nature et principaux aspects du problème**

Un consensus très net s'est dégagé sur le fait que les prévisions budgétaires et économiques de l'administration fédérale sont devenues en quelque sorte un problème, quoique plusieurs jugent ce terme un peu fort, l'opinion à cet égard

tenant au degré d'importance accordé aux erreurs prévisionnelles. Plusieurs ont dit que ce sujet était à la fois futile et important : futile en ce sens qu'un excédent budgétaire ne saurait être envisagé comme un problème en soi; important si l'on considère que les erreurs prévisionnelles ont miné la crédibilité entourant les prévisions et ont limité l'éventail des choix politiques à débattre.

Certains ont exprimé l'avis que le Canada n'avait vraiment pas lieu de se plaindre si l'un de ses plus gros problèmes était que la situation financière de l'administration publique nationale se révélait régulièrement meilleure que prévu. Les autres pays du G-7 enregistrent des déficits (souvent plus importants que ce qui était anticipé), et les excédents consécutifs du Canada constituent une réalisation remarquable après un quart de siècle de déficits, ces derniers ayant été, souvent aussi, supérieurs aux prévisions. Entre ce genre de problème financier et celui que nous sommes censés connaître actuellement, le choix est facile. Cette opinion était partagée par plusieurs fonctionnaires européens, qui ont souligné que les excédents à répétition sont un heureux problème que de nombreux pays membres de l'OCDE aimeraient bien avoir. Ils ont aussi fait mention de la conduite exemplaire du Canada, du moins jusqu'ici, dans l'administration de ces excédents, alors que d'autres pays sont plus enclins à hausser les dépenses permanentes, au risque d'engendrer des déficits structurels.

Plusieurs des personnes interrogées ont mentionné que la précision des prévisions budgétaires était une question qui n'intéresse que le petit groupe de Canadiens – concentrés surtout dans le milieu de la politique publique et le secteur financier – qui se tiennent constamment au fait de la politique budgétaire. Selon ce point de vue, le sujet est trop technique ou obscur, ce qui le rend rébarbatif pour la plupart des Canadiens. Une personne interrogée a indiqué que les citoyens ordinaires tiennent surtout à savoir que les finances publiques sont saines et que le gouvernement met en œuvre des politiques qu'ils approuvent en matière de fiscalité et de dépenses.

Cela dit, les spécialistes canadiens convenaient pour la plupart que, par-delà les aspects techniques, les déficiences au niveau des prévisions ont des répercussions qui relèvent de l'intérêt public. D'après les tenants de cette opinion, le débat de plus en plus nourri sur la persistance des excédents supérieurs aux prévisions est le signe d'une défaillance au niveau de l'élaboration de la politique publique. La quasi-totalité des personnes interrogées ont soutenu que la tendance à sous-estimer les excédents faisait entrave au débat public et parlementaire sur les choix possibles en matière de politique budgétaire et faussait même le processus décisionnel. Une autre opinion très répandue est que les règles comptables fédérales sont en partie responsables de l'insatisfaction liée aux excédents surprises, étant donné qu'aux termes des règles comptables en vigueur, les fonds additionnels imprévus, dans la mesure où ils ne sont constatés qu'après la fin de l'exercice, ne peuvent servir qu'à une seule chose : la réduction de la dette.

Enfin, toutes les personnes interrogées s'entendaient sur le fait que des prévisions plus précises étaient souhaitables et se sont dites en faveur de modifications du processus prévisionnel qui pourraient contribuer à une plus grande précision des prévisions, malgré le fait qu'une précision absolue des prévisions économiques et budgétaires est impossible.

### ***Les excédents surprises et leurs répercussions***

On estime qu'à la base, le problème ne tient pas tant aux excédents mêmes qu'à leur caractère imprévu, c'est-à-dire le fait de disposer en fin d'exercice de fonds additionnels qui n'avaient pas été anticipés ou à tout le moins projetés. Les personnes interrogées ont presque toutes mis l'accent sur deux faits. D'abord, les excédents projetés pour tout exercice ont eu tendance à augmenter tout au long de l'exercice, de sorte que l'État avait de plus en plus de marge de manœuvre pour lancer des initiatives à mesure qu'approchait la fin de l'exercice. Ensuite, l'excédent définitif déclaré quelque cinq mois après la fin de chaque exercice a eu tendance à augmenter, souvent de façon substantielle, par rapport aux prévisions contenues dans le budget présenté tout juste avant la fin de chaque exercice.

Il y aurait donc un excédent surprise en fin d'exercice et un autre une fois connus les résultats définitifs. Par exemple, en 2003-2004, l'excédent sous-jacent projeté dans le budget de 2003, soit à peu près au début de l'exercice, était de 4 milliards de dollars. Dans la Mise à jour de l'automne 2003, on faisait état de nouvelles initiatives de dépenses de 1,2 milliard de dollars lancées depuis le dépôt du budget précédent, et le budget de 2004 contenait des mesures additionnelles dont la valeur totalisait 3,6 milliards de dollars. Pourtant, l'excédent projeté demeurait de 1,9 milliard de dollars, en dépit de dépenses additionnelles de 4,8 milliards – voilà pour l'excédent surprise en fin d'exercice. Puis, lors de la clôture des comptes pour l'exercice 2003-2004, en octobre 2004, l'excédent définitif s'est élevé à 9,1 milliards de dollars.

On convenait généralement que cet état de choses nuit à l'élaboration d'une saine politique à long terme et limite la portée du débat public sur les choix stratégiques possibles. Les excédents anticipés peuvent servir à trois usages : le remboursement de la dette fédérale, la réduction des impôts ou l'augmentation des dépenses; toutefois, de l'avis de certains, ces choix deviennent plus limités à mesure que le temps passe.

Aux termes du cadre législatif en vigueur, l'excédent définitif (déterminé à la clôture des comptes) qui n'a pas été utilisé par ailleurs ne peut être affecté qu'à la réduction de la dette, car les règles comptables n'autorisent de nouvelles dépenses ou de nouvelles mesures fiscales que si celles-ci ont fait l'objet d'annonces et d'engagements avant la fin de l'exercice. Si l'on voulait changer cette pratique, il faudrait adopter des dispositions législatives autorisant l'affectation de l'excédent définitif non seulement au remboursement de la dette

mais aussi à de nouvelles dépenses ou à des mesures d'allégement fiscal<sup>2</sup>. L'une des personnes interrogées a souligné qu'en l'absence d'un tel choix, la constatation d'excédents supérieurs aux attentes après la fin de l'exercice équivalait en quelque sorte à une politique de réduction de la dette en catimini.

Dans le cas d'un excédent surprise en fin d'exercice, c'est-à-dire un excédent supérieur à ce à quoi l'on s'attendait qui est communiqué avant le 31 mars, les choix sont plus nombreux, quoique certains soient limités par définition. D'abord, l'excédent peut servir au remboursement de la dette. Ensuite, il peut donner lieu à des dépenses de programmes ponctuelles, mais uniquement si ces dépenses sont clairement définies et si des arrangements institutionnels ont été pris avant la fin de l'exercice, c'est-à-dire le 31 mars (il peut s'agir par exemple de transferts aux provinces ou à des fondations). Enfin, il peut servir au financement d'un allégement fiscal (y compris un remboursement de taxe) à la fin de l'exercice, ce qui équivaut à rendre aux contribuables une partie des impôts et taxes qu'ils ont, dans la plupart des cas, déjà payés.

Plusieurs des personnes interrogées ont émis des critiques concernant l'utilisation des excédents surprises en fin d'exercice pour des transferts aux provinces ou à des fondations, estimant qu'il s'agissait là de décisions bâclées, prises à la dernière minute, souvent après une réflexion ou des discussions peu approfondies et dont le but principal est de réduire rapidement un excédent plus élevé que prévu. Selon l'une de ces personnes, de telles décisions improvisées ne sont pas perçues comme démocratiques, à une époque où l'on prône la transparence et où le respect accordé aux politiciens est plus ténu que jamais. Il convient toutefois de remarquer que les initiatives de dépenses en fin d'exercice sont expressément incorporées au budget de l'exercice à venir (les réductions additionnelles de la dette sont pour leur part implicites) et peuvent donc faire partie des débats entourant le budget.

Jusqu'ici, le gouvernement du Canada a choisi de ne pas recourir à des remboursements d'impôt pour réduire les excédents surprises<sup>3</sup>, contrairement à certaines provinces qui y ont eu recours. Dans le cas de réductions d'impôt conventionnelles, on annonce habituellement que des réductions permanentes entreront en vigueur à une date précise. Ces réductions sont donc applicables uniquement dans l'avenir et n'ont pas d'incidence sur le solde financier d'un exercice prenant fin sous peu. À cet égard, les personnes interrogées convenaient généralement que l'existence d'excédents surprises répétés avait pour effet de fausser la donne, faisant obstacle principalement à l'adoption de réductions d'impôts à long terme ainsi qu'à des hausses ciblées des dépenses

---

<sup>2</sup> Bien que les règles comptables ne puissent être modifiées, il existe des moyens permettant de lancer des initiatives visant d'autres fins que le remboursement de la dette (même après la fin de l'exercice) en conformité avec ces règles. Nous y reviendrons à la section 4.3.

<sup>3</sup> On pourrait toutefois considérer que l'allocation au titre du coût de l'énergie prévue dans l'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* d'octobre 2000 découlait de la disponibilité d'excédents imprévus.

de programmes, quoique à un degré moindre. On jugeait que le remboursement de la dette était favorisé par défaut si on lui attribuait l'excédent supérieur à ce que l'on avait prévu pour l'exercice.

## **2.2 Les prévisions économiques et budgétaires : problèmes et solutions**

### ***L'élaboration des prévisions du secteur privé***

Les prévisions économiques utilisées par le ministère des Finances pour la préparation de ses budgets sont fondées sur les projections établies par un groupe de prévisionnistes du secteur privé. On parle parfois de prévisions « consensuelles », quoique ce terme doit être utilisé avec prudence. En effet, les prévisionnistes consultés par le ministère des Finances ne se réunissent pas pour discuter de leurs projections et en venir à une entente générale sur les chiffres définitifs. Ils présentent leurs prévisions, après quoi le ministère établit la moyenne des projections numériques. C'est pourquoi nous parlerons en général de moyenne plutôt que de consensus.

Un économiste a exposé en quelques mots plusieurs des problèmes entourant le processus d'établissement des prévisions économiques, et la liste ainsi établie a été reprise, en tout ou en partie, par plusieurs autres prévisionnistes ayant participé au processus d'élaboration des prévisions du ministère des Finances.

En premier lieu, le gouvernement n'applique pas de critères de sélection. Il fait appel à un groupe formé d'une vingtaine de prévisionnistes afin d'obtenir leurs observations sur les perspectives économiques, mais aucun de ces prévisionnistes n'a à satisfaire à quelque critère que ce soit, qu'il s'agisse du degré de précision de prévisions passées ou encore de l'uniformité endogène de ses prévisions. Cela dit, les recherches ont permis de constater que la moyenne des prévisions économiques, tant au Canada qu'à l'étranger, est en général plus précise que celles d'un quelconque prévisionniste considéré individuellement. L'analyse quantitative présentée à la section 3 appuie cette conclusion.

Il a également été question de la manière dont il convient de calculer la moyenne des prévisions. Il peut s'agir entre autres de la simple moyenne arithmétique des prévisions relatives à chaque indicateur (p. ex., le produit intérieur brut nominal ou réel, l'indice des prix à la consommation et les taux d'intérêt), d'une moyenne tronquée (les valeurs les plus élevées et les moins élevées sont supprimées, puis une moyenne simple est calculée à partir des autres prévisions) ou encore de la médiane (la moitié des prévisions sont plus élevées que la valeur utilisée et l'autre moitié, moins élevées). Sur le plan conceptuel, on ne sait pas vraiment laquelle de ces méthodes est la meilleure. L'analyse présentée à la section 3.5 montre toutefois que le choix de la méthode d'établissement de la moyenne n'a pas vraiment d'incidence sur la précision que présenteront en bout de ligne les prévisions économiques.

En troisième lieu, lorsque les prévisions portent sur plusieurs années, le nombre de prévisions dont on dispose diminue à mesure que la période s'allonge. Autrement dit, s'il y a vingt prévisions pour la première année, il n'y en aura que quatre ou cinq pour la cinquième. La plupart des prévisionnistes se limitent à un horizon de deux ans, de sorte que la moyenne obtenue à partir de la troisième année est sans doute moins bonne.

Mises à part ces considérations, on convenait généralement qu'il serait difficile de faire davantage sur le plan technique pour améliorer les prévisions économiques en soi. L'un des commentaires souvent formulés est que les prévisionnistes économiques sont des professionnels qui font déjà tout ce qui est en leur pouvoir pour calculer des prévisions précises comme ils en ont l'obligation envers leurs clients ou leurs employeurs. Il est certain que les erreurs que présentent les prévisions économiques contribuent à l'imprécision des projections budgétaires, comme cela est commenté aux sections 3.5 et 3.6, mais aucun changement des méthodes ou modèles ne permettrait de les éviter.

### ***Des prévisions économiques aux prévisions budgétaires***

Presque tous les prévisionnistes interrogés ont mentionné un problème général avec lequel ils doivent composer. Ils ont indiqué que, souvent, les révisions des données nuisaient à leurs efforts en vue de prévoir la croissance économique en général et l'évolution des revenus et des dépenses fédéraux en particulier<sup>4</sup>. Ainsi, au cours des dernières années, les estimations initiales du PIB nominal (qui constituent l'information centrale en vue de calculer l'assiette des revenus de l'État) par Statistique Canada se sont habituellement révélées trop basses et ont été par la suite révisées à la hausse. L'une des personnes interrogées a souligné qu'il s'agissait là d'un phénomène courant en période de croissance économique, et que, lorsque l'économie connaît un ralentissement, les premières estimations sont souvent trop hautes et doivent être subséquemment révisées à la baisse. Cela veut donc dire qu'un prévisionniste peut prévoir de façon précise le taux de croissance des revenus ou des dépenses mais que, si le point de départ utilisé pour ces calculs se révèle erroné, les prévisions obtenues sur un horizon d'un an ou deux (soit le niveau de départ plus le pourcentage de croissance applicable durant la période en question) seront elles aussi erronées. De plus, cela peut influencer les jugements concernant la croissance des revenus de l'année suivante. Il s'agit d'un problème tant pour les cabinets de prévisionnistes du secteur privé que pour le ministère des Finances.

La plupart des personnes interrogées accordaient plus d'importance au processus servant à convertir les prévisions économiques en prévisions

---

<sup>4</sup> Seuls les cabinets de prévisionnistes (à l'heure actuelle, le PEAP, le Conference Board du Canada, Global Insight et le Centre for Spatial Economics) produisent des prévisions financières détaillées, et ce, uniquement pour *La Mise à jour économique et financière* de l'automne.

budgétaires précises, c'est-à-dire en assurant la précision des projections relatives aux revenus et aux dépenses de l'administration fédérale. Aux fins du budget, cette tâche revient au ministère des Finances, qui se sert des prévisions économiques qui lui sont soumises par les prévisionnistes du secteur privé afin d'élaborer ses propres prévisions budgétaires (revenus et dépenses). On convenait généralement que c'était là la source de tout problème lié à la précision des prévisions budgétaires. La conversion des projections économiques en prévisions budgétaires est assortie d'un degré d'incertitude élevé; cette question est examinée en détail à la section 3.

### ***La précision : un objectif impossible à atteindre***

Bon nombre des personnes interrogées ont tenu à souligner le point suivant : peu importe à quelle fréquence ou à quel moment les prévisions budgétaires sont effectuées, de petites erreurs au niveau des revenus et des dépenses peuvent conduire à des erreurs importantes en ce qui touche l'excédent prévu, c'est-à-dire le solde obtenu lorsque l'on soustrait les dépenses des revenus. C'est une simple règle arithmétique. En 2003-2004, les revenus du gouvernement ont totalisé 186,2 milliards de dollars et ses dépenses totales, 177,1 milliards, ce qui donne un excédent de 9,1 milliards. Si les revenus avaient été de 1 % plus bas et les dépenses totales, de 1 % plus élevées, l'excédent aurait été de 5,4 milliards, soit 40 % de moins. À l'opposé, si les revenus avaient été de 1 % plus élevés et les dépenses, de 1 % plus basses, l'excédent déclaré aurait été de 40 % plus élevé.

Plusieurs ont observé qu'étant donné que beaucoup de gens ne comprennent pas cette opération arithmétique, leurs attentes concernant le degré de précision des prévisions relatives aux excédents sont irréalistes. Un économiste a indiqué que, lorsqu'il est question de prévisions de l'excédent, une erreur inférieure à 4 milliards de dollars est insignifiante. Il a expliqué qu'à partir du moment où une erreur de 1 % seulement portant sur des revenus et des dépenses de 180 milliards environ peut fausser dans l'un et l'autre cas les résultats de 1,8 milliard, de telles erreurs, si elles sont de sens opposé, conduisent à une erreur d'estimation de l'excédent de 3,6 milliards au total, ce qu'il arrondit à 4 milliards. Un autre a indiqué que le résultat obtenu serait acceptable même avec une erreur prévisionnelle de 2 % à 3 % des revenus; par contre, une erreur plus prononcée serait le signe de prévisions qui n'auraient pas été effectuées convenablement. Toujours selon cette personne, les prévisions portant sur les dépenses devraient être plus précises que celles portant sur les revenus.

Au-delà de cet aspect, le débat se poursuit sur les raisons pour lesquelles le gouvernement enregistre de façon répétée des excédents supérieurs aux prévisions.



### ***Raisons expliquant les excédents supérieurs aux prévisions***

Les personnes interrogées ont fourni en gros deux explications aux excédents surprises. Un premier groupe, majoritaire, considérait que les excédents supérieurs aux prévisions enregistrés récemment n'étaient essentiellement que l'aboutissement logique de deux facteurs – la prudence budgétaire que s'impose l'État (perçue principalement comme la conséquence de sa volonté d'éviter les déficits) et une croissance économique qui a été supérieure aux attentes pendant plusieurs années. Selon les tenants de cette opinion, une telle combinaison donne inévitablement lieu à des excédents supérieurs aux prévisions. À peu près tous jugeaient que la prudence de l'État était largement justifiée à la fin des années 1990, alors que l'on venait à peine d'enregistrer quelques excédents après un quart de siècle de déficits, de sorte que les craintes de retomber dans l'ornière des déficits étaient encore vives. La plupart estimaient toutefois que cette prudence n'avait plus à être aussi stricte, parce que le gouvernement a établi des pratiques solides en vue de continuer à dégager des excédents, et que le ratio de la dette au PIB diminue rapidement et continuera presque certainement de le faire. Cette question est bien sûr au cœur de la section 3 (en particulier les sous-sections 3.5 à 3.7) et de la sous-section 4.3.

L'autre groupe, très réduit, jugeait que les excédents surprises étaient le fruit d'une manipulation délibérée ayant pour but d'étouffer tout débat public sur la façon d'utiliser les excédents dans l'avenir – diminuer les impôts, augmenter les dépenses ou réduire la dette. Ce groupe a indiqué qu'au cours de la dernière décennie, le gouvernement a constamment obtenu des résultats financiers supérieurs aux prévisions – des déficits moins élevés que prévu les premières années et des excédents supérieurs aux attentes par la suite. Selon ce groupe, cela démontre clairement que le gouvernement a constamment et volontairement sous-estimé les excédents projetés, de façon à se prémunir contre les pressions en faveur d'une augmentation des dépenses ou d'une baisse des impôts. Selon l'un des tenants de cette opinion, on ne peut expliquer autrement 11 années d'erreurs prévisionnelles allant toujours dans le même sens et ayant pour effet de limiter les choix stratégiques; il faut envisager la possibilité ou la probabilité que la chose ait été délibérée.

### ***La question de la prudence***

Parmi les personnes estimant que les excédents surprises découlent en partie d'une grande prudence prévisionnelle, la plupart considéraient que cette habitude avait été insufflée au ministère des Finances par Paul Martin, qui, à titre de ministre des Finances de 1993 à 2002, insistait sur le fait que le ministère devait toujours promettre moins et donner plus. Selon certains, le ministère a adopté ce credo avec joie, du fait que, durant les années 1980 et le début des années 1990, les prévisions avaient constamment laissé entrevoir des baisses

substantielles du déficit, alors qu'en bout de ligne les déficits ont rarement été inférieurs à 30 milliards de dollars.

Cette perception ne concorde toutefois pas vraiment avec les faits. Les problèmes entourant les prévisions budgétaires du ministère au début des années 1980 et au début des années 1990 étaient attribuables en grande partie aux profondes récessions de 1981-1982 et de 1990-1991, d'où les écarts au niveau des revenus et des charges fédéraux. L'étude menée en 1994 par Ernst & Young a montré que les prévisions budgétaires du ministère des Finances se sont révélées relativement précises à la fin des années 1980, plus précisément de 1985-1986 à 1989-1990. De fait, l'écart aurait peut-être été plus important durant cette période si l'on avait utilisé les prévisions du secteur privé.

Malgré cela, l'opinion qui avait cours parmi les personnes interrogées était que le fait d'avoir prédit des diminutions du déficit ne s'étant pas concrétisées a été une source d'embarras et a démoralisé les fonctionnaires, qui n'en ont donc été que plus heureux de se conformer à une directive stratégique stricte destinée à renverser les choses. L'une des personnes interrogées a décrit de façon très claire la situation qui existait au ministère dans les années 1980 et au début des années 1990, faisant même une analogie avec la Crise de 1929; d'après elle, il faut beaucoup de temps avant que les effets engendrés par de telles circonstances sur la culture interne d'une organisation disparaissent. Une autre personne a rejeté cette explication, estimant qu'on mettait trop l'accent sur l'aspect psychologique de la chose et pas assez sur sa dimension politique. Quoi qu'il en soit, nombreux sont ceux qui soutenaient que, étant donné que M. Martin a mis en place une ligne de conduite très rigoureuse à titre de ministre des Finances, il serait difficile pour ses successeurs de dévier de cette voie, surtout depuis qu'il est devenu premier ministre. De l'avis de plusieurs, le premier ministre des Finances qui osera assouplir la règle, c'est-à-dire dont les décisions risqueront de nous faire revenir à l'ère des déficits, attirera du coup une attention énorme, en partie parce que, selon les sondages de l'opinion publique, les Canadiens sont réfractaires à tout financement par déficit budgétaire. Il y a même une personne qui a dit que le ministre décidant d'agir ainsi devrait porter le « manteau de la honte ».

Beaucoup ont jugé ironique le fait que le ministère des Finances ait vu sa crédibilité entamée, avant 1993, en raison de son optimisme excessif et de ses prévisions faisant sans cesse état d'une diminution des déficits, et maintenant pour la raison inverse. Quelques-uns ont dit que le ministère éprouve autant d'embarras en raison de la série d'excédents supérieurs aux prévisions qu'à l'époque où il composait avec des déficits constamment plus élevés que prévu. Mais à peu près toutes les personnes interrogées ont convenu que le ministère avait bel et bien perdu de sa crédibilité, surtout auprès des parlementaires et des médias, et que cette situation n'aidait en rien au processus budgétaire.

### ***Prévisions budgétaires : les sources d'erreur***

Les prévisions budgétaires comportent trois éléments : les revenus, les intérêts sur la dette fédérale et les dépenses de programmes. Le premier élément est largement tributaire de la croissance de l'économie – qui détermine celle de l'assiette fiscale du gouvernement – et le deuxième, de l'évolution des taux d'intérêt; bref, ces deux éléments subissent l'influence de la conjoncture économique. Quant au troisième, il englobe une myriade de programmes ainsi que de nombreux autres facteurs.

#### *(i) Prévisions des revenus*

Le processus d'élaboration des prévisions relatives aux revenus est perçu comme étant relativement clair, bien qu'il comporte des difficultés. Le PIB nominal fait office d'assiette fiscale; dès lors, si le gouvernement évalue bien le ratio des revenus au PIB, ses prévisions concernant les revenus devraient être aussi bonnes que celles relatives au PIB nominal. Évidemment, les choses ne sont pas si simples. Plusieurs prévisionnistes ont souligné l'importance de connaître la composition de la croissance du PIB dans l'avenir. Si l'on s'attend à une forte croissance du revenu des particuliers, mais à un recul des bénéfiques, cela signifie qu'il y aura sans doute une hausse importante des revenus provenant des impôts sur le revenu des particuliers et un fléchissement des revenus tirés des impôts sur les bénéfiques des sociétés. Si la croissance est attribuable davantage à l'économie intérieure qu'aux exportations, les revenus provenant de la taxe sur les produits et services seront plus élevés que si la croissance intérieure fléchit mais que la demande extérieure demeure forte. Autre point mentionné par certains prévisionnistes : le ratio des revenus au PIB peut fluctuer de façon très marquée, particulièrement durant les périodes où la croissance économique s'accélère ou au contraire ralentit. Cela complique encore l'élaboration des prévisions.

#### *(ii) Prévisions des dépenses de programmes*

D'après plusieurs des personnes interrogées, les dépenses de programmes ne sont pas tant une question de prévision que de gestion. La plupart s'entendaient sur le fait qu'il est relativement plus facile d'établir des prévisions dans le cas de postes importants comme les prestations de Sécurité de la vieillesse et les transferts aux provinces dont les montants ont été définis dans des accords. Certains ont dit que les frais d'intérêt sur la dette publique sont généralement projetés de façon très précise. Les dépenses de programmes engagées par les ministères peuvent être prédéterminées (étant donné que les ministères se voient confier un budget précis qu'ils doivent respecter), mais elles peuvent être moins élevées que prévu. Une personne a mentionné que les dépenses de programmes sont souvent inférieures aux prévisions en raison de ce biais manifeste. Les ministères ne peuvent engager de dépenses supérieures à ce que prévoit leur budget, mais ils peuvent engager des dépenses moindres, et ce, pour différentes raisons. Par exemple, des fonds peuvent être affectés à un

nouveau programme d'envergure, mais, si le processus tarde à se mettre en branle, les dépenses engagées au cours de l'exercice pourraient être inférieures à ce que l'on avait prévu. Dans le cas d'une erreur au niveau des prévisions relatives aux dépenses, les dépenses engagées dans les faits seront probablement plus basses que prévu, d'où une augmentation de l'excédent final.

Presque toutes les personnes interrogées ont toutefois mentionné une autre source expliquant les écarts par rapport aux prévisions. Le gouvernement établit régulièrement des provisions au titre des créances irrécouvrables; il fait de même pour se prémunir au cas où des contestations en instance donneraient lieu à des décisions défavorables ou pour effectuer des paiements additionnels dans le cadre de marchés contestés mais faisant l'objet de négociations. Ainsi, lorsque le gouvernement a réglé un différend au titre de la parité salariale qui portait sur des milliards de dollars, il y a quelques années, il s'est avéré que les fonds en question avaient déjà été comptabilisés à titre de dépenses, de sorte que le gouvernement n'a pas eu à effectuer d'autres affectations pour faire les versements requis. Il est aussi arrivé que des créances irrécouvrables aient été radiées des comptes, mais aient pu subséquemment être recouvrées, de sorte que ces créances ont été comptabilisées de nouveau. Dans un tel cas, il se peut que les coûts engagés dans les faits par le gouvernement soient inférieurs à la provision correspondante. La chose ne découlerait pas d'un choix délibéré, mais simplement de résultats plus favorables que ce à quoi l'on s'attendait.

Chaque fois qu'il élabore ses prévisions, le ministère doit décider du montant des provisions. Plusieurs des personnes interrogées ont dit que les fonctionnaires déterminent généralement la fourchette à l'intérieur de laquelle se situera le passif, puis choisissent un montant, correspondant par exemple à 80 % de la valeur la plus élevée de la fourchette. À leur avis, ce choix tient essentiellement à la prudence et ne vise pas de façon délibérée à gonfler les dépenses. Cependant, si cette façon de faire est répétée pour plusieurs dizaines de postes figurant dans les comptes, et même si chaque fois les sommes en jeu sont peu élevées, l'effet cumulatif pourra en bout de ligne être considérable. Certains ont proposé que, de façon à éviter ce problème, le gouvernement choisisse le point médian de la fourchette probable s'appliquant à chaque estimation au lieu de pencher en faveur des valeurs limites.

Ces commentaires s'appliquent non seulement aux projections portant sur les exercices futurs, mais aussi aux chiffres pour l'exercice en cours. Une personne a mentionné que le scénario évoqué pourrait expliquer une partie de l'écart entre l'excédent définitif établi pour 2003-2004 et celui qui était prévu dans le budget de mars 2003 (9,1 milliards de dollars et 1,9 milliard, respectivement). En dépit du fait que le budget a été présenté près de la fin de l'exercice, le ministère des Finances ne savait peut-être pas encore de façon précise quels seraient les résultats relatifs à de nombreux éléments. Selon l'une des personnes interrogées, lorsqu'il y a une trentaine de choses que l'on ignore, on choisira chaque fois le scénario le plus défavorable.

### **La règle antidéficit**

Le haut degré de prudence dans les prévisions budgétaires trouve son origine dans ce que certains appellent le principe de l'asymétrie, selon lequel il faut éviter les déficits parce que le coût politique d'un déficit, sous l'angle de la crédibilité du gouvernement, est beaucoup plus élevé que celui associé à un excédent plus élevé que prévu. Plusieurs personnes ont soutenu que cela était source de pressions sous-jacentes conduisant à la prévision de dépenses qui correspondent au pire des scénarios. Dans les faits, le système en place présente un biais si favorable aux excédents que la probabilité d'avoir des excédents supérieurs aux prévisions n'en est que plus grande. Un facteur connexe, mentionné par une personne, est le fait que l'économie canadienne est exposée aux chocs survenant sur les marchés internationaux, sans oublier les préoccupations associées à la sécurité au niveau national et nord-américain à la suite des événements du 11 septembre 2001. L'importance que revêtent les échanges commerciaux et l'ouverture au commerce international ont pour conséquence que les perspectives de l'économie canadienne sont souvent incertaines et qu'il existe en permanence un risque de volatilité. Selon la même personne, ce facteur combiné avec la règle antidéficit se traduit par une prudence encore plus grande dans l'élaboration des projections budgétaires.

Une personne a dit qu'il avait été nécessaire de faire preuve d'une prudence très grande, et même excessive, du milieu jusqu'à la fin des années 1990, car le gouvernement devait convaincre tous et chacun qu'il était vraiment résolu à éliminer le déficit. Elle a toutefois ajouté qu'il s'agissait d'un processus de transition et que, une fois sa crédibilité acquise, le gouvernement aurait dû renoncer un peu à ce surcroît de prudence. Plusieurs personnes ont souligné, presque toujours dans les mêmes termes, que tant que le gouvernement demeurera aussi déterminé à éviter les déficits, les excédents surprises seront inévitables. D'ailleurs, une personne a mentionné que si l'on s'attend généralement à ce que la réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars se transforme en excédent en fin d'exercice, tout excédent inférieur à ce montant sera perçu comme une sorte d'échec, un déficit *de facto*. Ainsi qu'une personne a lancé avec esprit, 3 milliards constituent en quelque sorte « le nouveau point zéro ».

D'après plusieurs des personnes interrogées, cela signifie que les prévisions des dépenses dans la Mise à jour et dans le budget comportent un facteur de prudence implicite en sus des mesures explicites (la réserve pour éventualités et la marge de prudence économique) énoncées dans chaque document. Plusieurs ont dit qu'un pas important avait été fait en vue d'une plus grande transparence dans la Mise à jour de 2004, étant donné que l'on avait présenté des données beaucoup plus détaillées qu'on ne le faisait en général par le passé au sujet des dépenses de programmes.

### **Collecte d'information à l'interne**

Quelques-unes des personnes interrogées ont exprimé des préoccupations au sujet du suivi interne que fait le gouvernement de ses propres charges, estimant que le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor ne disposent pas d'une information aussi précise que par le passé au sujet des dépenses et d'autres postes durant l'exercice. Selon une personne, au cours de 2003-2004, trois sociétés d'État (Exportation et Développement Canada, la Société d'assurance-dépôts du Canada et Postes Canada) ont déclaré des bénéfices totalisant 2,5 milliards de dollars, comparativement aux bénéfices de 515 millions projetés pour le même exercice dans le budget de mars 2004. Cet écart donne à penser qu'il existe certaines lacunes au niveau du système de collecte d'information à l'interne du gouvernement. Le même intervenant a mentionné qu'une fois les chiffres définitifs pour 2003-2004 publiés, l'une des raisons invoquées pour expliquer cet excédent supérieur aux attentes était que les fonds inutilisés (c'est-à-dire les fonds ayant été approuvés mais qui n'avaient pas été utilisés dans les faits) avaient atteint un nouveau sommet<sup>5</sup>. Cela n'avait pas de quoi surprendre, ont ajouté cette personne et d'autres, étant donné que le gouvernement avait imposé un gel des dépenses en décembre 2003 et que beaucoup de dépenses prévues n'ont jamais eu de suite. Cette dernière observation est toutefois un peu exagérée. Dans les faits, le gel des dépenses s'appliquait uniquement aux immobilisations; en outre, étant donné que ces coûts sont répartis sur la durée de vie utile des projets d'immobilisations en comptabilité d'exercice, cette mesure a eu peu d'effets sur les charges constatées pour l'exercice.

### **2.3 Excédents ou déficits**

Personne n'a remis en question la détermination du gouvernement à dégager des excédents ni son aversion à retomber dans l'ornière des déficits; une personne a rappelé que le premier ministre avait réitéré ce point de vue lors de différentes entrevues avec des représentants des médias avant Noël 2004. Parmi les personnes interrogées, les opinions étaient toutefois très partagées sur la pertinence d'une telle politique et, par le fait même, sur le degré de prudence dont devrait faire preuve le gouvernement dans l'élaboration de sa politique budgétaire et la préparation des budgets.

Chez la plupart des personnes interrogées, en particulier les économistes, l'éventualité d'enregistrer de faibles déficits ne suscitait pas vraiment d'inquiétude. Ces personnes comprennent les raisons pour lesquelles le gouvernement tient à continuer de dégager des excédents, mais elles soutiennent que le fait de s'en tenir trop étroitement à cette ligne de conduite ne constitue pas une politique judicieuse. On considère que la politique budgétaire

---

<sup>5</sup> En 2003-2004, en supposant le *statu quo*, les dépenses de programmes directes ont été de 1,8 milliard de dollars inférieures aux estimations, et de 4 milliards de dollars dans le cas des transferts fiscaux.

constitue un mécanisme de stabilisation automatique de l'activité économique dans son ensemble. Si l'économie devait connaître une récession, les revenus fiscaux diminueraient, tandis que certaines dépenses (par exemple, les prestations d'assurance-emploi) augmenteraient automatiquement. La baisse de l'excédent qui en résulterait – voire le retour des déficits – stimulerait l'économie et accélérerait la reprise.

Beaucoup ont exprimé la crainte que le gouvernement, s'il demeure aussi déterminé à ne jamais déposer de budget déficitaire, puisse juger nécessaire, pour préserver l'équilibre budgétaire, de hausser les taxes ou de réduire les dépenses durant une telle période, ce qui aurait pour effet d'accentuer le ralentissement de l'économie. Les personnes formulant cette opinion estiment qu'il serait acceptable que l'administration fédérale tolère un faible déficit dans de telles circonstances. En effet, un tel déficit signifierait simplement que le système fonctionne comme il se doit. L'une des personnes partageant cet avis a indiqué que le gouvernement ne devrait pas apporter d'ajustements aux impôts ou aux dépenses dans le but d'éviter le déficit en période de ralentissement, et qu'il devrait en contrepartie éviter de dépenser les excédents lorsque l'économie est vigoureuse.

À l'opposé, quelques-unes des personnes interrogées estimaient qu'il fallait éviter tout déficit, aussi petit soit-il. Elles invoquaient, sous une forme ou sous une autre, l'argument du « doigt dans l'engrenage ». Autrement dit, si le gouvernement commençait à tolérer ne serait-ce qu'un faible déficit, la pression en vue de présenter des budgets encore plus déficitaires deviendrait insoutenable, ce qui nous ramènerait aux lourds déficits fédéraux qui ont marqué les années 1980 et le début des années 1990. Ce point de vue a de toute évidence une connotation plus politique, certaines des personnes qui l'ont exprimé ne craignant pas tant les petits déficits que le danger politique qu'ils recèlent. Ainsi que l'a dit l'une d'elles, les parlementaires et la population constateraient rapidement que, même à la suite de petits déficits, le ratio de la dette au PIB continuerait de décroître, quoique à un rythme moins élevé qu'en période d'excédents<sup>6</sup>. À partir du moment où il accepterait un faible déficit – sauf si ce déficit était clairement attribuable à une catastrophe tout à fait imprévue – le gouvernement aurait bien de la difficulté à trouver une raison claire pour justifier toute décision de revenir à des budgets excédentaires.

---

<sup>6</sup> Cet argument repose sur une formule arithmétique simple : étant donné que la dette fédérale représente environ 40 % du PIB, tout déficit représentant moins de 40 % de l'évolution annuelle du PIB signifie que le ratio de la dette continuera de baisser. En 2003-2004, par exemple, le ratio de la dette a diminué de trois points de pourcentage, passant de 44,1 % à 41,1 %. Le numérateur (la dette) est descendu à quelque 502 milliards de dollars, contre 511 milliards l'année précédente. Pendant ce temps, le dénominateur (le PIB nominal) est passé de 1 158 milliards en 2002 à 1 219 milliards en 2003, en hausse de 61 milliards. Dès lors, même si le gouvernement avait essuyé un déficit de 9,1 milliards en 2003-2004 plutôt qu'un excédent du même montant, le ratio de la dette aurait baissé de 1,5 point de pourcentage pour se situer à 42,6 %.

Les opinions étaient partagées en ce qui touche la réaction des marchés financiers à un déficit, quoique ce point n'ait généralement pas été perçu comme constituant un problème grave. Quelques personnes ont dit que les marchés réagiraient de façon négative à tout signe laissant penser que le gouvernement renonçait à son engagement de dégager des excédents, mais un nombre à peu près équivalent de personnes ont dit qu'un petit déficit involontaire ne troublerait pas les investisseurs, surtout dans la mesure où il serait clair que le déficit tenait à des facteurs sur lesquels le gouvernement n'exerçait aucune influence et que ce dernier demeurerait résolu à continuer de dégager des excédents. D'autres personnes interrogées ont mentionné que les commentaires émanant des marchés financiers avaient été très négatifs à la fin de 2001, lorsque le gouvernement avait ramené de 3 milliards à 1,5 milliard de dollars sa réserve habituelle pour éventualités pour 2001-2002, au lendemain des attaques terroristes perpétrées aux États-Unis le 11 septembre. Elles s'interrogeaient un peu au sujet de cette réaction. La réserve a expressément pour but de parer à des chocs négatifs inattendus; il était clair à leurs yeux que les attaques terroristes représentaient une raison valable d'y recourir.

L'opinion des personnes interrogées sur la question des excédents et des déficits a joué un rôle déterminant dans le choix des solutions possibles proposées au problème général lié aux prévisions budgétaires, et elle s'est reflétée dans le point de vue concernant deux aspects : l'établissement de cibles budgétaires et le degré de prudence dont il faut faire preuve dans les budgets.

#### **2.4 Les cibles budgétaires et le rôle de la prudence**

La plupart des personnes interrogées ont insisté sur l'importance de fixer des cibles budgétaires, c'est-à-dire des objectifs de politique budgétaire rigoureux qui soient faciles à communiquer à la population. La cible que s'était fixée le gouvernement en 1993 consistait à réduire le ratio du déficit au PIB afin de le ramener à 3 % d'ici 1996-1997, à 2 % en 1997-1998 et à 1 % en 1998-1999. Le budget de 1998 contenait une cible d'équilibre budgétaire (assortie d'une réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars) à compter de l'exercice 1997-1998. Une fois le solde budgétaire devenu excédentaire en 1998, la cible a perdu de sa clarté, du moins selon plusieurs, mais le risque de revenir à l'ère des déficits semblait encore suffisamment présent pour que l'engagement à éviter tout déficit dans l'avenir constitue à toutes fins pratiques une cible suffisante pour le gouvernement. Toutefois, la plupart des personnes interrogées estimaient que la valeur d'une telle cible était désormais moindre, à la suite de plusieurs exercices s'étant soldés par des excédents plus élevés que prévu.

L'an dernier, le gouvernement a annoncé une nouvelle cible à moyen terme, qui consiste à ramener le ratio de la dette au PIB à 25 % au cours de la prochaine décennie, ce ratio s'étant situé à 41 % en 2003-2004. La plupart des personnes interrogées jugeaient que cet objectif de 25 % était raisonnable, mais aussi qu'il peut facilement être atteint grâce à la combinaison d'une croissance économique



raisonnable et de petits excédents budgétaires fédéraux. Une personne jugeait étrange que l'on fixe un objectif portant sur un ratio à l'égard duquel le gouvernement exerce un contrôle sur le numérateur (la dette) mais pas sur le dénominateur (le PIB nominal). Quelques personnes ont évoqué l'établissement d'un objectif relatif à la dette en chiffres absolus, mais sans aller jusqu'à le recommander, indiquant simplement que c'était un autre moyen de fixer des excédents cibles précis chaque année. Par exemple, un objectif consistant à réduire la dette de 15 milliards de dollars sur cinq ans est une autre façon de planifier des excédents annuels moyens de 3 milliards au cours des cinq prochaines années.

Les discussions sur les cibles budgétaires allaient toutefois de pair avec les commentaires sur la réserve pour éventualités et d'autres mesures de prudence liées aux prévisions. La quasi-totalité des personnes interrogées étaient en faveur de l'utilisation d'une réserve pour éventualités annuelle (en général de 3 milliards de dollars) ainsi que de la marge de prudence économique (habituellement 1 milliard de dollars pour le premier exercice visé par les projections, ce montant augmentant par la suite). On estimait généralement que ces sommes étaient raisonnables. Néanmoins, la plupart ont indiqué qu'il fallait faire tous les efforts possibles pour limiter la prudence budgétaire à ces éléments explicites. Parallèlement, la plupart étaient également conscients que les provisions établies en cas de règlement de différents dossiers (litiges, règlements contractuels possibles, éventuelles créances irrécouvrables, etc.) devaient être maintenues et ne pouvaient être rendues publiques. Une personne au moins était d'un tout autre avis, déclarant que la réserve pour éventualités était essentielle lors des premières étapes des efforts de réduction du déficit, mais qu'elle était désormais inutile.

On a généralement souligné que la transparence du processus budgétaire avait été accrue à la suite du recours aux réserves pour éventualités (depuis 1994) et à la marge de prudence économique (exprimée sous forme de montant depuis 1999), ces deux éléments étant réputés avoir créé une certaine marge de sécurité pouvant permettre de composer avec les imprévus.

Une personne a laissé entendre que le gouvernement pourrait réduire le risque de déficit en établissant une réserve pour éventualités d'un montant nettement plus élevé que 3 milliards de dollars. Par exemple, le gouvernement viserait un excédent de 10 milliards de dollars, mais administrerait ses activités comme si ce montant de 10 milliards correspondait dans les faits au point zéro. En cas de ralentissement économique, le gouvernement pourrait ramener l'excédent à 2 milliards de dollars et disposer ainsi de 8 milliards afin de stimuler l'économie; à l'inverse, en période de forte croissance, il pourrait porter cet excédent à 18 milliards et disposer ainsi de 8 milliards, ce qui permettrait par exemple de rembourser beaucoup plus rapidement la dette, de sorte qu'une partie des fonds servant au paiement des intérêts sur la dette pourrait être affectée à d'autres fins.

Certains économistes trouvaient attrayante l'idée d'utiliser ce qu'ils appellent des cibles budgétaires de plein emploi. Si le plein emploi correspond à un taux de chômage de 7 %, le gouvernement pourrait fixer un solde budgétaire cible correspondant à ce niveau, les écarts pouvant ensuite être attribués à la vigueur ou à la faiblesse de l'économie. Une personne a reconnu qu'il serait difficile d'expliquer cette approche à la population. Il convient d'ajouter qu'il serait également difficile de parvenir à un consensus parmi les économistes et les autres analystes sur la manière de définir le plein emploi.

## **2.5 Période de référence**

De 1994 à 2004, le gouvernement a présenté dans ses budgets des prévisions portant sur un horizon de deux ans, mais il a étendu cet horizon à cinq ans dans les mises à jour de l'automne. Bien que certains aient mentionné que les prévisions sur cinq ans sont de peu d'utilité, étant donné qu'elles correspondront rarement aux résultats obtenus sur une telle période, la plupart des personnes interrogées considéraient que des projections à plus long terme demeurent utiles, puisqu'elles peuvent aider à mieux comprendre certains enjeux qui émergeront dans l'avenir et auxquels les décideurs politiques et la population devraient commencer à réfléchir.

Cette opinion était répandue parmi ceux qui sont en faveur de nouvelles réductions d'impôts, surtout parce qu'à leurs yeux, ces réductions doivent être permanentes, de sorte que le gouvernement doit avoir une certitude raisonnable que sa situation financière sera suffisamment solide pour qu'il puisse renoncer à la fraction correspondante de ses revenus dans l'avenir.

Certains ont exprimé l'avis qu'une période de référence plus longue (ce que l'on retrouve en fait dans le budget de 2005) permettrait au gouvernement de recourir à des réaffectations internes pour atteindre ses objectifs. Par exemple, il est plus facile de modifier des priorités en matière de dépenses sur une période de plusieurs années en imposant un gel dans un secteur, mais pas dans d'autres, plutôt qu'en effectuant des coupures définitives dans des programmes moins prioritaires pour dégager des fonds pouvant servir à des initiatives plus importantes.

### ***Trois enjeux à long terme***

Les personnes interrogées ont soulevé trois enjeux à long terme associés à la politique budgétaire qui, à leur avis, doivent sans tarder venir alimenter le débat public. Le premier est le départ prochain à la retraite des membres de la génération du baby-boom; selon plusieurs, cela aura des répercussions sur les revenus et les dépenses de l'administration fédérale (et des provinces), mais il s'agit pourtant d'un phénomène dont on débat peu sur la tribune publique et qui n'est pas parfaitement compris. Selon une personne, l'un des facteurs qui influera sur les revenus fédéraux est le fait que les femmes appartenant à la

génération du baby-boom ont, dans une proportion supérieure à celle observée pour les générations précédentes, passé la plus grande partie de leur vie au sein de la population active et disposeront donc d'un revenu de retraite supérieur (c'est-à-dire un revenu imposable) sous forme de pensions de retraite versées par l'employeur et de régimes enregistrés d'épargne-retraite. D'autres ont mentionné que le coût des soins de santé augmentera rapidement, étant donné que les aînés mobilisent, toutes proportions gardées, une part supérieure des dépenses en matière de santé.

Le deuxième enjeu a trait à la cible de réduction du ratio de la dette au PIB, qui consiste actuellement à ramener ce ratio à 25 %. Plusieurs personnes ont mentionné que le gouvernement devra prendre des décisions ardues une fois cet objectif atteint. S'il continue à enregistrer des excédents, ou même simplement à maintenir l'équilibre budgétaire, le ratio descendra sous les 25 % à mesure que l'économie continuera de croître. Si le gouvernement décidait dans l'avenir qu'un ratio de 25 % est adéquat, il lui faudrait déposer des budgets déficitaires pour le maintenir à ce niveau. Dans les faits, il faudrait que la dette augmente au même rythme que le PIB nominal. Selon plusieurs, ce scénario n'est pas impossible et pourrait se produire bientôt. Si l'on fait l'hypothèse d'une croissance économique modérée et de petits excédents, le ratio sera ramené à 25 % d'ici le début de la prochaine décennie, c'est-à-dire une période qui commencera à être prise en compte d'ici deux ou trois ans dans les prévisions portant sur un horizon de cinq ans. Plusieurs personnes pensent qu'une telle situation créerait un choc chez la population canadienne, qui en est venue à apprécier les excédents, de sorte qu'il faudra au préalable tenir un débat approfondi, débat qui devrait commencer plusieurs années avant que des décisions aient à être prises.

Quelques-unes des personnes interrogées ont examiné ces deux enjeux à long terme en conjonction. L'une d'elles, notamment, a indiqué que le gouvernement devrait enregistrer des déficits au cours des années 2020 pour assumer les coûts associés aux besoins des Canadiens de la génération du baby-boom, dont bon nombre seront septuagénaires. Le fait de réduire la dette maintenant et dans les prochaines années aidera le gouvernement à composer avec les pressions démographiques qui naîtront par la suite en enregistrant de petits déficits qui viendront hausser le niveau d'endettement total (le ratio de la dette au PIB demeurant pour sa part constant). D'après cette personne, toute question liée aux cibles relatives à la dette devrait être tranchée en fonction de tels enjeux démographiques plutôt que de considérations à court terme. En d'autres mots, les décideurs politiques devraient réorienter entièrement le débat budgétaire : au lieu de s'inquiéter de la manière d'affecter les excédents surprises, ils devraient plutôt chercher les moyens qui leur permettront de fournir des services à tous les septuagénaires dans 20 ans.

Le troisième enjeu concerne les perspectives de l'économie canadienne à long terme. Une personne a mentionné que la possibilité de rajustements en profondeur de l'économie américaine pose un risque important pour le Canada.

Les rajustements en question peuvent prendre la forme d'une dévaluation marquée du dollar américain ou d'un renforcement des mesures protectionnistes; dans l'un ou l'autre cas, il serait plus difficile pour l'industrie canadienne de maintenir le rythme de croissance qu'elle a connu au cours de la dernière décennie. Cela aurait en retour des effets sur les revenus du gouvernement.

Beaucoup estimaient que, d'une façon ou d'une autre, le gouvernement devrait établir des projections à plus long terme afin de mettre en lumière ce genre d'enjeux, de leur donner plus de visibilité et de favoriser la conscientisation et les débats publics. À titre d'exemple, dans le budget de 2005, on a traité de façon concise de l'enjeu démographique.

## **2.6 Les solutions institutionnelles**

Dans le cadre du débat public sur les excédents surprises, certains ont proposé que le Canada mette sur pied de nouvelles institutions responsables de l'établissement des prévisions; ces institutions seraient indépendantes du ministère des Finances et pourraient ainsi vérifier les prévisions budgétaires du gouvernement. On donne souvent l'exemple de la Commission des finances du Congrès américain à titre de modèle possible. Mais la plupart des personnes interrogées ont rejeté cette idée, la jugeant incompatible avec le régime parlementaire canadien. L'une d'elles a dit que cette solution serait aussi inefficace ici qu'une période de questions au Congrès américain, étant donné la séparation parfaitement nette qu'on y trouve entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Cela dit, on appuyait de façon générale les solutions institutionnelles pouvant servir à alimenter les débats sur les enjeux budgétaires, que ce soit au Parlement ou au sein de la population. Une personne a mentionné qu'outre l'établissement de prévisions budgétaires, la Commission des finances du Congrès menait des travaux de recherche portant sur tout un éventail de questions d'ordre budgétaire et financier. Au Canada, un groupe de recherche équivalent pourrait analyser le coût des programmes publics, l'incidence de différentes modifications fiscales sur les revenus ou encore divers enjeux financiers à long terme du gouvernement.

Certains ont suggéré que le Comité des finances de la Chambre des communes se dote de ressources additionnelles pour examiner les prévisions du gouvernement et approfondir ses connaissances des enjeux budgétaires. Une personne a mentionné que la Bibliothèque du Parlement devrait recevoir des fonds additionnels suffisants pour fournir des services de recherche spécialisés au Comité des finances. La plupart des personnes interrogées n'étaient pas au courant à l'époque de la décision récente du Comité de commander ses propres prévisions économiques trimestrielles; il est proposé que le Comité obtienne l'aide du ministère des Finances dans le but d'utiliser ces prévisions pour produire de nouvelles prévisions budgétaires.

Beaucoup jugeaient valable l'idée d'établir un mécanisme quelconque en vue d'étudier un éventail d'enjeux financiers à moyen et à long terme. Par contre, les avis variaient beaucoup sur la nature du mécanisme à préconiser. Quelques-uns étaient en faveur d'un organisme similaire à l'ancien Conseil économique du Canada qui a été démantelé au début des années 1990. D'autres estimaient que cette solution ne ferait que créer un palier bureaucratique additionnel. Quelques personnes envisageaient plutôt la création d'un organisme de petite taille qui élaborerait un programme de recherche et commanderait des études à des spécialistes universitaires et à des organismes de recherche privés. Le modèle utilisé pourrait ressembler à celui des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, du Centre d'études des niveaux de vie, de l'Institut de recherche en politiques publiques ou de la Canada West Foundation, qui disposent de réseaux de chercheurs dont les travaux portent sur différents points d'intérêt.

## **2.7 Conclusion**

Quelle que soit la teneur de leur analyse, les personnes interrogées étaient généralement d'accord sur la nécessité de prévisions plus précises et d'une transparence accrue, bien que souvent pour des raisons diamétralement opposées. Les personnes en faveur de nouvelles réductions d'impôts ou de dépenses additionnelles pour la création ou l'expansion de programmes estimaient que de meilleures prévisions favoriseraient les choix stratégiques en question. Pour leur part, ceux qui accordaient la priorité à la réduction de la dette fédérale, tout en reconnaissant que le système en place a contribué à l'atteinte d'un résultat qui leur agrée, estimaient toutefois que la crédibilité du gouvernement avait par le fait même été érodée, ce qu'ils déploraient.

Une personne appartenant au premier de ces deux groupes est allée jusqu'à dire que, dans la mesure où les prévisions étaient précises, la procédure suivie pour les élaborer, quelles que fussent ses lacunes, devenait un point de peu d'importance. Une personne qui soutenait l'opinion inverse a indiqué avoir pris conscience depuis longtemps des problèmes associés à la procédure mais n'en avoir rien dit parce qu'elle était contente des résultats obtenus. Toutefois, au fil du temps, elle en était venue à s'inquiéter quant à la précision des prévisions, étant donné sa conviction qu'une prudence excessive est contraire à la démocratie et équivaut à dissimuler des renseignements au Parlement.

Tous ont dit qu'ils appuieraient des solutions permettant de rendre le processus plus ouvert, d'améliorer les prévisions et de rendre possible un débat plus exhaustif et plus éclairé sur la politique budgétaire.

## **SECTION 3 – Analyse quantitative de la précision des prévisions budgétaires**

La présente section est subdivisée en sept sous-sections. Nous exposons d'abord les processus d'élaboration des prévisions budgétaires en vigueur au ministère des Finances. Nous examinons ensuite en quoi consisteraient des attentes raisonnables concernant le degré de précision des projections budgétaires. La littérature universitaire et spécialisée sur ce sujet est considérable. Nous passons ensuite à l'évaluation quantitative des projections budgétaires fédérales, y compris par rapport à d'autres pays. Dans les deux prochaines sous-sections, l'analyse du Policy and Economic Analysis Program (PEAP) et du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) ainsi que celle du FMI ont constitué nos principales sources d'information, mais nous avons aussi examiné d'autres évaluations. Dans les deux dernières sous-sections, nous étudions les sources des erreurs prévisionnelles, dans la mesure où elles peuvent être déterminées; nous mettons d'abord l'accent sur l'incidence des erreurs de prévision économique, puis nous envisageons d'autres facteurs.

### **3.1 Les processus prévisionnels**

Dans son étude de 1994 intitulée *Review of the Forecasting Accuracy and Methods of the Department of Finance*, le cabinet d'experts-conseils Ernst & Young a formulé 29 recommandations regroupées en cinq catégories : méthodologies prévisionnelles, données utilisées, processus prévisionnels et processus budgétaire, suivi des prévisions et considérations institutionnelles. Dans les documents budgétaires de 1995, on soutenait que la moitié de ces recommandations avaient été incorporées au budget. Il n'y est pas précisé lesquelles de ces recommandations avaient été adoptées, mais un examen sommaire des recommandations et des modifications apportées à la procédure à compter de 1995 laisse croire qu'il s'agissait des recommandations ayant trait au processus budgétaire et au suivi des prévisions. Les 29 recommandations sont présentées à l'annexe 2-A.

Depuis 1994, les processus budgétaires utilisés par le ministère de Finances ont connu une évolution dont la chronologie est exposée à l'annexe 2-B. Voici un bref aperçu de la procédure actuelle, depuis l'élaboration des prévisions économiques du secteur privé jusqu'à la préparation des prévisions budgétaires selon les comptes publics. Cette procédure comporte quatre grandes étapes :

- (i) la collecte des prévisions économiques;
- (ii) le calcul de la moyenne des prévisions économiques;
- (iii) le calcul de prévisions budgétaires détaillées selon les comptes nationaux, à partir de la moyenne des prévisions économiques;

- (iv) la conversion des prévisions budgétaires selon les comptes nationaux en prévisions budgétaires selon les comptes publics.

(i) *La collecte des prévisions économiques du secteur privé*

Chaque trimestre, le ministère des Finances demande à des participants appartenant au secteur privé<sup>7</sup> de lui soumettre des prévisions économiques faisant état de taux de croissance pour l'année civile; les réponses sont recueillies jusqu'à une date limite. Le ministère des Finances demande que lui soient soumises des prévisions portant sur l'année civile en cours et jusqu'à six années subséquentes. Bien sûr, ce ne sont pas tous les prévisionnistes qui fournissent des estimations portant sur la totalité de cet horizon. L'encadré ci-après expose les variables à l'égard desquelles des prévisions annuelles sont demandées.

Également, depuis septembre 1999, le ministère des Finances demande qu'on lui soumette des chiffres trimestriels portant sur un horizon de six trimestres à l'égard des variables suivantes : la croissance du PIB réel, la croissance de l'emploi; l'inflation selon l'ICP; l'inflation selon l'ICP de base; l'inflation du PIB; le taux des bons du Trésor à trois mois; et la croissance du PIB réel américain. Cette liste n'englobe *pas* le PIB nominal – qui constitue un élément important entrant dans l'élaboration des projections budgétaires et qui est incorporé aux prévisions économiques produites en prévision de chaque budget. La raison en est que certains des répondants ne font pas état de l'inflation mesurée par l'indice implicite du PIB. Aux fins des prévisions du PIB nominal, le ministère des Finances se fonde plutôt sur la valeur moyenne des prévisions relatives à la croissance du PIB réel et à l'inflation du PIB.

---

<sup>7</sup> Les participants actuels à cette enquête sont : la Banque de Montréal, la Banque Laurentienne du Canada, UBS Warburg, CDP Capital, le Centre for Spatial Economics, Marchés mondiaux CIBC, le Conference Board, le Mouvement des caisses Desjardins, Global Insight, Economap Strategic Economic Advisors, J.P. Morgan, la Financière Banque Nationale, Merrill Lynch, Nesbitt Burns, la Banque Royale du Canada, la Banque Scotia, TD Canada Trust et l'Université de Toronto (PEAP).

**Variables économiques prises en compte<sup>8</sup>**

- Croissance du PIB réel\*
- Croissance de la production potentielle
- Croissance du revenu disponible réel
- Taux de chômage\*
- Croissance de l'emploi\*
- Taux d'activité
- Inflation selon l'IPC\*
- Inflation selon l'IPC de base
- Inflation du PIB
- Taux des bons du Trésor à trois mois\*
- Taux des obligations de référence à 10 ans du gouvernement\*
- Solde du compte courant\*
- Solde fédéral (selon les comptes nationaux)\*
- Solde fédéral (selon les comptes publics, pour l'exercice)\*
- Taux de change (dollar américain)\*
- Croissance du PIB réel américain\*
- Taux des bons du Trésor à 90 jours des États-Unis
- Taux des obligations à 10 ans du gouvernement américain
- Inflation selon l'IPC – États-Unis
- Inflation du PIB – États-Unis

**Composantes du PIB réel**

- Consommation
- Investissements – Total
- Investissements résidentiels
- Investissements en machines et en matériel
- Investissements en structures non résidentielles
- Administration publique – Total
- Exportations
- Importations
- Variation des stocks (en milliards de dollars)

Les prévisionnistes ne présentent pas tous des chiffres sur chacune des variables demandées. Par exemple, les valeurs moyennes du PIB réel, de l'indice implicite du PIB et du taux de chômage ne seront pas forcément calculées à partir de données fournies par un même groupe de prévisionnistes.

<sup>8</sup> Dans le cas des éléments marqués d'un astérisque, les données sont recueillies depuis 1994; ce n'est que depuis septembre 1999 que l'on recueille des données portant sur la totalité de ces variables.



Ainsi, dans le cadre de l'enquête de décembre 2004 portant sur les prévisions pour 2005, 13 prévisionnistes ont fourni des chiffres sur la croissance du PIB réel, le taux de chômage et l'inflation selon l'IPC, et 12, sur l'indice implicite du PIB et le taux de chômage. Dans le cas des prévisions à long terme (jusqu'en 2010), 4 prévisions ont été reçues concernant la croissance du PIB réel et 3 pour ce qui est du taux de chômage et de l'indice implicite du PIB. Le taux de réponse en décembre 2004 a été exceptionnellement bas; en moyenne, au cours des cinq dernières années, environ 18 prévisions ont été reçues pour l'année en cours et l'année suivante, tandis que 6 portaient sur l'ensemble de l'horizon de cinq ans.

Il convient de remarquer que les variables faisant l'objet de prévisions n'ont pas toutes une incidence égale sur les prévisions budgétaires. Par exemple, les prévisions au sujet des États-Unis, le compte courant ou le PIB potentiel auront une incidence sur les prévisions du PIB réel, de l'inflation ou des taux d'intérêt, mais n'auront pas d'effet indépendant ou direct sur les modèles du ministère des Finances qui servent à établir les prévisions budgétaires selon les comptes nationaux. Comme cela est précisé ci-dessous, au cours de la période allant de 1994 à 2003, seuls les indicateurs suivants ont généralement été pris en compte dans les modèles du ministère des Finances : la croissance du PIB réel; l'inflation du PIB; l'inflation selon l'IPC; les taux d'intérêt à court terme; les taux d'intérêt à long terme, et le taux de change Canada-États-Unis. Se sont ajoutés à cette liste le taux de croissance de l'IPC de base en 1999, puis le taux de chômage et la croissance de l'emploi en 2000.

(ii) *Le calcul de la moyenne des prévisions économiques*

Les valeurs des prévisions économiques qui sont utilisées pour l'établissement des projections budgétaires correspondent à la moyenne de *tous* les résultats fournis par les participants à l'enquête pour une variable et une année données. De ce fait, le nombre de participants influant sur la moyenne de variables données peut varier, surtout à partir de la troisième année de l'horizon prévisionnel. Par exemple, en décembre 2004, 13 prévisionnistes ont fourni des chiffres pour l'année en cours et l'année suivante. Le nombre de participants diminuait depuis un certain temps, mais il a été anormalement bas cette année-là. Au milieu des années 1990, le nombre de participants fournissant des prévisions à court terme dépassait parfois la vingtaine; toutefois, en raison notamment des fusions survenues au sein du secteur bancaire et de celui du courtage, le nombre de prévisionnistes indépendants a diminué de façon lente mais constante au cours de la dernière décennie. Le nombre de répondants ainsi que les valeurs supérieures et inférieures concernant chaque variable sont présentés dans le tableau récapitulatif établi par le ministère des Finances à la suite de chaque enquête prévisionnelle.

Cette variation du nombre de participants (pour différents horizons prévisionnels à l'intérieur d'une même enquête, et pour un même horizon prévisionnel d'une

enquête à l'autre) peut avoir une incidence sur l'interprétation de la moyenne des prévisions. Ainsi, il pourrait être erroné de penser que les prévisionnistes ont changé d'avis simplement parce que la moyenne a évolué d'un trimestre à l'autre. Il se peut en effet que certains d'entre eux aient changé d'idée, mais il est également possible que les prévisionnistes ne soient pas les mêmes. Il faut mentionner deux points importants rattachés à l'utilisation des valeurs moyennes du secteur privé, à savoir si une procédure différente de calcul de moyenne devrait être utilisée et s'il y a lieu d'envisager la possibilité de recourir de nouveau à la procédure qui était en vigueur avant le budget de 1994, c'est-à-dire utiliser des prévisions économiques élaborées à l'intérieur du ministère de Finances. Nous reviendrons sur ces deux points.

(iii) *Des prévisions économiques du secteur privé aux prévisions budgétaires selon les comptes nationaux*

La première étape du processus d'établissement des prévisions budgétaires consiste à intégrer aux modèles prévisionnels macroéconomiques du ministère des Finances un sous-ensemble de variables économiques clés définies à partir de la moyenne des prévisions. Le ministère applique à ces chiffres agrégés ses estimations des proportions des principales catégories de revenus, notamment le revenu personnel gagné, les gains en capital, les dividendes et les bénéfices des sociétés. Chaque fois que l'on a recours à des modèles macroéconomiques, il faut, en se fondant sur son jugement, procéder à certains ajustements touchant des équations du modèle, d'après les résultats obtenus par le passé, de façon à obtenir des prévisions raisonnables ou cohérentes, ou encore à prendre en compte des renseignements plus actuels.

Précisons qu'avant 1999, la moyenne des prévisions économiques n'était pas utilisée directement lors de cette étape mais était volontairement modifiée à des fins de prudence – les projections relatives à la croissance du PIB réel étaient rajustées à la baisse et celles relatives aux taux d'intérêt, à la hausse. Une réserve pour éventualités était également prévue. Depuis 1999, on inclut directement la moyenne des prévisions du secteur privé, tandis que des facteurs de prudence économique explicites et la réserve pour éventualités assurent une marge de sécurité au cas où les résultats économiques seraient moins bons que prévu.

Il est tout à fait logique que certaines des variables recueillies ne soient pas incorporées aux modèles du ministère des Finances. Par exemple, les variables relatives aux États-Unis ont pour seul but de mieux expliquer la croissance de l'économie canadienne et l'évolution des taux d'intérêt, et elles n'ont pas d'incidence directe sur le solde budgétaire.

Enfin, il faut mentionner que les projections budgétaires détaillées sont élaborées selon un processus ascendant. Autrement dit, des projections distinctes sont établies pour chaque catégorie de revenus et de charges, de façon à tenir

compte des assiettes particulières, des populations cibles, des paramètres opérationnels et d'autres variables explicatives. Les chiffres relatifs aux dépenses sont davantage des estimations que des projections, étant fondés sur les engagements opérationnels en vigueur, quoique certaines dépenses (par exemple les prestations d'assurance-emploi) soient touchées par des facteurs macroéconomiques, de sorte que l'on peut alors parler à leur égard de véritables projections.

Dans le cas des revenus, il faut mentionner d'abord que les revenus perçus au titre des impôts sur le revenu des particuliers et sur les bénéficiaires des sociétés, par exemple, varieront en fonction de l'évolution de la composition du revenu entre ces deux catégories, étant donné que les taux effectifs d'imposition applicables aux assiettes correspondantes sont différents. Certains autres revenus, dont le rendement des investissements et les ventes de biens et de services de l'État, ne sont pas vraiment liés au PIB nominal. Il faut effectuer un rapprochement entre le cumul des catégories de revenus et les projections agrégées reposant sur les prévisions économiques pour obtenir les projections du total des revenus.

*(iv) Conversion des prévisions budgétaires selon les comptes nationaux en prévisions selon les comptes publics*

Après avoir produit des données budgétaires détaillées selon les comptes nationaux au moyen de son modèle macroéconomique (ainsi que nous l'avons déjà dit, ce modèle fait appel à la valeur moyenne de différentes variables économiques clés), le ministère des Finances les convertit en données selon les comptes publics.

Il existe des différences conceptuelles et comptables importantes entre les comptes nationaux et les comptes publics. Les comptes nationaux visent en premier lieu à mesurer les revenus et la production économique actuels, et le secteur des administrations publiques est traité de la même manière que les autres secteurs de l'économie. Ces comptes sont fondés sur des conventions comptables internationales énoncées par les Nations Unies. Pour leur part, les comptes publics ont pour objet de fournir de l'information au Parlement sur les activités financières du gouvernement, et ils sont fondés sur les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les différences entre les comptes nationaux et les comptes publics sont conceptuelles et définitoires (par exemple, les comptes publics comprennent les revenus associés aux gains en capital, mais pas les comptes nationaux), et il existe aussi des différences touchant le moment où sont constatés certains revenus et charges.

Certaines de ces différences sont relativement simples et ont principalement trait à la classification (par exemple, dans les comptes publics, la Prestation fiscale canadienne pour enfants est soustraite des revenus provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers, alors qu'elle figure à titre de dépense du gouvernement

dans les comptes nationaux). Certains ajustements sont effectués lorsque des différences se manifestent sous une forme plus complexe (c'est le cas entre autres du traitement des gains en capital et des différences par rapport au moment où sont constatés les recettes et les dépenses). On procède aussi à des ajustements pour convertir les données d'enquête utilisées par Statistique Canada en données réelles utilisées dans les comptes publics. Statistique Canada fournit au ministère des Finances des rapprochements rétrospectifs détaillés entre les deux systèmes. Le ministère des Finances a recours à ces ajustements pour convertir les projections budgétaires selon les comptes nationaux en projections selon les comptes publics.

Le ministère apporte également des ajustements aux projections fondées sur les comptes nationaux de manière à y incorporer des informations plus à jour, entre autres les données reçues de l'Agence du revenu du Canada au sujet de différentes sources de revenus (impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur les bénéfices des sociétés, etc.) ainsi que des données plus actuelles sur les dépenses engagées au fil de l'exercice.

La première série d'ajustements est assez simple, mais la seconde fait appel au jugement professionnel des responsables du ministère des Finances. Ces derniers ajustements n'en sont pas moins un élément valable du processus prévisionnel. L'utilisation de données plus actuelles permettra inmanquablement d'améliorer les prévisions. Il serait absurde que le ministère des Finances n'utilise pas l'information dont il dispose sur l'évolution récente de la situation financière ainsi que les données les plus actuelles à sa disposition. Il demeure cependant que toute tentative visant à examiner et à décomposer le processus d'élaboration des prévisions budgétaires après coup donnera lieu à une certaine imprécision, en raison de toutes les hypothèses et décisions fondées sur le jugement qui entrent en ligne de compte entre l'établissement de la moyenne des prévisions budgétaires selon les comptes nationaux et les prévisions du budget. Dans *La Mise à jour économique et financière* de novembre 2004, le ministère des Finances a procédé à un rapprochement détaillé entre les prévisions budgétaires selon les comptes nationaux et celles établies selon les comptes publics à l'égard des principales composantes, mettant ainsi en lumière les différents ajustements apportés à chaque série. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous examinerons le rôle des erreurs de prévision économique et d'autres facteurs dans l'évaluation de la précision des prévisions budgétaires.

### **3.2 Vue d'ensemble du processus d'élaboration des prévisions budgétaires**

Avant de plonger dans les détails entourant l'évaluation quantitative des prévisions élaborées par l'administration fédérale, il est important de situer dans sa juste perspective la question de la précision des prévisions. De manière à avoir une vue d'ensemble du processus, il est utile d'examiner les travaux des universitaires et des spécialistes consacrés à ce sujet.

L'observation la plus courante<sup>9</sup> est que le solde budgétaire, qu'il soit excédentaire ou déficitaire, correspond à l'écart arithmétique entre deux nombres très élevés – les revenus perçus et les dépenses engagées par le gouvernement. Même une erreur modeste dans le calcul de ces deux nombres peut donner lieu à une erreur substantielle dans la détermination de l'écart entre les deux. Prenons l'exemple de l'excédent réel enregistré pour l'exercice 2003-2004, c'est-à-dire 9,1 milliards de dollars. Si les revenus avaient été supérieurs de 1 % et les dépenses, inférieures de 1 %, cela aurait eu pour effet net de faire augmenter l'excédent de près de 3,6 milliards, soit plus du tiers de l'excédent réel. Prenons un excédent projeté beaucoup plus modeste, par exemple l'excédent de 4 milliards (avant rajustement au titre de la réserve pour éventualités) projeté pour 2005-2006 dans le budget de 2005, puis supposons de nouveau une erreur de 1 % des revenus et dépenses prévus : nous obtenons un excédent deux fois plus élevé (ou encore l'annulation de l'excédent si les erreurs ont pour effet de réduire les revenus et de hausser les dépenses). En outre, plus les tendances relatives aux revenus et aux dépenses sont volatiles, plus les projections fiscales sont susceptibles de présenter des erreurs – et plus ces erreurs seront importantes.

Une autre source d'incertitude au niveau des projections budgétaires tient au fait que, outre ses propres revenus, l'administration fédérale perçoit les impôts sur le revenu des particuliers pour le compte de neuf provinces, les impôts sur les bénéfices des sociétés pour le compte de sept provinces et les cotisations au Régime de pensions du Canada. Les montants estimatifs en question sont calculés chaque mois puis sont transférés à des comptes à fins particulières qui ne font pas partie du budget. Ces montants sont élevés : en 2003-2004, ils ont totalisé 66 milliards de dollars, ce qui équivaut à plus du tiers des revenus fédéraux. De ce fait, même un faible pourcentage de variation des estimations mensuelles peut donner lieu à un écart marqué entre les prévisions budgétaires et les résultats définitifs et vérifiés à la fin de l'exercice. Or, tout écart entre les deux montants a une incidence sur l'excédent budgétaire. Les rajustements positifs apportés aux revenus fédéraux en raison de paiements effectués en trop au RPC ont déjà atteint 850 millions de dollars, et 1 milliard dans le cas des comptes de perception des impôts provinciaux.

(i) *Prévisions : biais et efficience*

La plupart des analyses quantitatives portant sur la précision des prévisions budgétaires visent d'abord à établir s'il existe des biais; le but est de déterminer si les erreurs prévisionnelles positives et négatives se compensent mutuellement au fil du temps. Strauch et ses collaborateurs<sup>10</sup> ont évalué les biais associés aux prévisions budgétaires des pays de l'Union européenne (UE) de 1991 à 2002.

<sup>9</sup> Se reporter par exemple à Penner (2001), et Ernst & Young (1994).

<sup>10</sup> Strauch, Hallerberg et von Hagan (2004).

À partir de l'examen de données agrégées pour les pays de l'UE, ils constatent que, bien qu'il n'existe pas de biais au niveau macroéconomique, les erreurs prévisionnelles prennent de l'ampleur à mesure que s'allonge l'horizon prévisionnel, ce qui tient au fait que, plus la période visée par les prévisions budgétaires est éloignée, plus le degré d'incertitude est élevé. Les auteurs indiquent qu'une forte proportion des erreurs prévisionnelles sont « importantes », c'est-à-dire supérieures à un point de pourcentage. L'analyse comparative des erreurs prévisionnelles entre pays permet d'observer des différences entre pays d'Europe et, dans bien des cas, des biais substantiels<sup>11</sup>. L'Autriche, le Danemark, le Royaume-Uni, la Finlande et la Suède sont des pays où l'on observe un biais marqué conduisant à une surestimation du déficit; à l'opposé, la France, l'Italie et le Portugal tendent à sous-estimer leur déficit. Toutefois, ainsi que le soulignent les auteurs, il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation des résultats transversaux, car les concepts comptables varient d'un pays à l'autre, en particulier vers le début de la période examinée.

Tandis que Strauch et ses collaborateurs se fondent sur les écarts entre les prévisions et les résultats, Allan Auerbach (1999) examine les révisions semestrielles des prévisions au cours de la période allant de 1986 à 1999 dans le but de comparer les projections des revenus des États-Unis telles qu'élaborées par le Congressional Budget Office (CBO) et celles préparées par l'Office of Management and Budget (OMB). Il constate que, pour l'ensemble de cette période (et une fois éliminés les effets des initiatives stratégiques de manière à limiter l'analyse aux révisions économiques et techniques), la moyenne des révisions apportées aux prévisions est proche de zéro (autrement dit, les révisions positives et négatives s'annulent mutuellement) aussi bien pour les prévisions du CBO que pour celles de l'OMB<sup>12</sup> – ce qui signifie qu'il ne semble pas exister de biais. Cependant, lorsqu'il subdivise la période de référence entre la période pré-Clinton (de 1986 à 1993) et la période Clinton (de 1993 à 1999), il observe une tendance à surestimer les revenus durant la période pré-Clinton et une tendance à les sous-estimer durant la période Clinton. Cela vaut autant pour les prévisions de l'OMB que pour celles du CBO<sup>13</sup>.

Strauch et ses collaborateurs, de même qu'Auerbach, vérifient également s'il y a autocorrélation (répétition de la même erreur) afin d'évaluer l'efficacité des prévisions budgétaires, à savoir si les prévisionnistes utilisent toute l'information disponible à un moment quelconque. L'existence d'une autocorrélation signifie que les prévisionnistes ne tirent pas de leçon, si l'on peut dire, des erreurs

---

<sup>11</sup> Ce résultat semble ne pas concorder avec ceux de l'analyse agrégée qui concluait que, dans l'ensemble, les erreurs prévisionnelles présentaient une distribution symétrique autour de zéro. Les résultats agrégés sont peut-être trompeurs, car il existe des différences d'un pays à l'autre au niveau de la tendance des erreurs prévisionnelles.

<sup>12</sup> Auerbach prend en compte la moyenne des révisions pour chaque horizon prévisionnel ainsi que la somme de la moyenne de ces révisions pour l'ensemble des horizons.

<sup>13</sup> Seules les révisions de l'OMB pour la période pré-Clinton dénotent une erreur statistique significative.

prévisionnelles passées. Strauch et ses collaborateurs observent que les prévisions budgétaires portant sur un horizon qui va au-delà de l'exercice en cours sont corrélées à travers le temps, ce qui dénote une efficacité incomplète.

L'analyse d'Auerbach révèle aussi l'existence d'une autocorrélation dans les prévisions de l'OMB et celles du CBO pour l'ensemble de la période de référence. Si la subdivision de cette dernière en période pré-Clinton et période Clinton réduit quelque peu l'autocorrélation, celle-ci demeure significative dans le cas des révisions de l'OMB.

Penner et Auerbach évaluent les facteurs influant sur les biais rattachés aux prévisions budgétaires et sur l'efficacité. Commentant la persistance des erreurs dans les prévisions quinquennales du CBO de 1989 à 2000, Penner indique que des facteurs institutionnels et politiques en sont la principale cause. Il avance notamment que les prévisionnistes n'ajustent que graduellement leurs principales hypothèses lorsque émergent des changements structurels permanents touchant les relations à l'intérieur du modèle (par exemple, la sensibilité des revenus à des variables économiques comme la croissance et les taux d'intérêt), de façon à éviter les écarts trop marqués au niveau des projections budgétaires d'une période de prévision à l'autre. Autrement, il serait difficile pour les décideurs politiques de se fier aux prévisions, surtout si les changements s'avéraient temporaires. Auerbach étudie lui aussi les effets des facteurs institutionnels et politiques. Il pense que les facteurs institutionnels pourraient expliquer les différences dans les méthodes prévisionnelles au cours de la période pré-Clinton et de la période Clinton. Il se penche également sur l'incidence éventuelle des cibles budgétaires adoptées en vertu de la loi Gramm-Rudman-Hollings sur les révisions apportées aux prévisions.

(ii) *Incertitude entourant les prévisions budgétaires*

Les études pertinentes sur les prévisions budgétaires concluent généralement qu'un certain degré d'incertitude est inévitable. Après avoir mentionné que les écarts par rapport aux projections entre deux montants très élevés peuvent conduire à un pourcentage d'erreur important, Penner ajoute que de nombreuses prévisions de portée plus limitée (catégorie de revenus et postes de dépenses) entrent dans le calcul des résultats agrégés. Selon lui, une prévision valable, qui survient si les centaines d'erreurs s'annulent mutuellement, est en grande partie une question de chance.

La plupart des spécialistes soulignent également les difficultés inhérentes aux estimations ponctuelles dans le cas de projections assorties d'écart-types relativement élevés. Auerbach croit qu'en raison de l'incertitude entourant l'estimation des revenus, il y a lieu, lorsque le gouvernement fixe une cible budgétaire de déficit zéro, d'incorporer un biais – à la baisse – aux estimations ponctuelles afin d'éliminer le risque de déficit. Dans l'aperçu que donne

Crippen<sup>14</sup> du processus d'élaboration des estimations budgétaires par le CBO et dans son analyse des erreurs prévisionnelles, il est fait mention de la nécessité d'incorporer des mesures explicites de l'incertitude aux prévisions budgétaires. L'auteur rappelle qu'il y aura toujours une certaine incertitude dans les processus budgétaires et que les décideurs politiques doivent en tenir compte dans le cadre du processus décisionnel. Il note que le CBO, lorsqu'il publie ses perspectives économiques et financières en janvier, y ajoute des renseignements sur l'incertitude entourant les projections budgétaires. Chaque année, à partir d'erreurs prévisionnelles historiques<sup>15</sup>, le CBO produit ce qu'on appelle désormais la « Fan Chart ». Il s'agit d'un tableau en éventail où l'on calcule les intervalles de confiance par rapport aux projections de base afin de mettre en perspective les probabilités d'écart par rapport à ces dernières. Penner est aussi en faveur du recours à des intervalles de confiance explicites par rapport aux estimations ponctuelles dans toute prévision budgétaire.

Il y a eu des analyses effectuées au Canada sur l'incertitude entourant les estimations budgétaires. Notamment, Boothe et Reid<sup>16</sup> évaluent la probabilité d'essuyer des déficits dans l'avenir en fonction de règles budgétaires données et de l'incorporation de marges de prudence variables aux projections budgétaires<sup>17</sup>. Ils soulignent l'importance d'incorporer une marge de prudence aux projections budgétaires, étant donné que les cibles d'équilibre budgétaire donnent lieu à un risque asymétrique pour les autorités financières. Ces auteurs concluent que, si les règles budgétaires prévoyaient un équilibre budgétaire cumulatif sur une période de deux à quatre exercices, la marge de prudence annuelle requise pour ramener à (près de) zéro la probabilité d'enregistrer un déficit au cours d'un exercice donné se situerait entre 6 milliards et 9 milliards de dollars. Hermanutz et Matier<sup>18</sup> modifient certaines des principales hypothèses utilisées par Boothe et Reid<sup>19</sup> et obtiennent une marge de prudence moins élevée que celle calculée par ces derniers pour parvenir à une probabilité comparable (c'est-à-dire élevée) d'éviter les déficits.

En résumé, les études portant sur la précision des prévisions budgétaires aux États-Unis et en Europe concluent généralement à l'existence d'un biais rattaché aux erreurs prévisionnelles et observent des tendances à l'autocorrélation (persistance des erreurs). Dans bon nombre de ces études, on souligne

---

<sup>14</sup> Crippen (2003), p. 51.

<sup>15</sup> La période historique considérée pour les projections budgétaires allant de 2005 à 2014 s'étend de 1981 à 2003.

<sup>16</sup> Boothe et Reid (1998).

<sup>17</sup> Les quatre marges de prudence examinées sont : zéro, 3 milliards, 6 milliards et 9 milliards de dollars. Les trois règles budgétaires sur lesquelles se sont penchés les auteurs sont : un budget équilibré lors de chaque exercice; un budget équilibré sur une période de deux exercices; et un budget équilibré sur une période de quatre exercices.

<sup>18</sup> Hermanutz et Matier (2000).

<sup>19</sup> Par exemple, l'équilibre budgétaire sur un horizon mobile de deux ans, l'absence de chocs permanents touchant le PIB et le refinancement d'une partie de la dette lors de chaque exercice.



également qu'il existe un degré d'incertitude inévitable entourant les estimations budgétaires, et l'on propose différents moyens de surmonter cette difficulté, par exemple des intervalles de confiance autour des estimations ponctuelles des revenus, des dépenses et du solde. Ces études postulent également la nécessité de prévoir une marge de prudence explicite dont l'importance sera fonction de la probabilité de rater une cible budgétaire – par exemple, éviter les déficits à tout prix. Ainsi que nous le verrons aux sections 3.7 et 4.3, la règle budgétaire en vigueur détermine la marge de prudence requise.

### **3.3 Calculer la précision des prévisions**

On pourrait croire que le calcul de l'écart entre les prévisions budgétaires et les résultats obtenus dans les faits est un processus relativement simple, mais il n'en est rien. L'examen de plusieurs tentatives en ce sens illustre parfaitement ce point. Nous exposons au tableau 1 le calcul de l'écart entre les projections budgétaires et les résultats dans trois évaluations récentes de la précision des prévisions. La première (qui comporte dans les faits deux versions) est tirée d'une étude du Policy and Economic Analysis Program (PEAP) et du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) (2005) qui a été effectuée aux fins du présent rapport. Les deux autres sont de Dale Orr de Global Insight (2005) et de Jim Stanford des TCA (2005). On peut consulter ces analyses sur les sites Web de ces organisations.

Il ressort clairement du tableau que tous les calculs de l'écart entre les prévisions et les résultats pour la période de 1995 à 2003 varient entre eux. La variation est peu marquée entre la première version de l'analyse du PEAP et du CIRANO et celle de Orr, mais elle est prononcée entre celle de Stanford et les autres. Pour les trois premières années étudiées, cela est attribuable au fait que Stanford utilise des prévisions budgétaires incluant la réserve pour éventualités explicite, tandis que les autres auteurs ne tiennent pas compte de cet ajustement. Les variations entre la deuxième version de l'analyse du PEAP et du CIRANO et les autres sont également prononcées<sup>20</sup>. Même lorsque les variations sont minimales, cela peut susciter une certaine confusion chez le lecteur moyen et donner lieu à certains doutes quant à la crédibilité de l'exercice chez les analystes possédant des compétences techniques plus poussées. Il importe donc d'énoncer clairement le cadre et les hypothèses qui sous-tendent l'évaluation de la précision des prévisions dans le présent rapport. Cette situation nous rappelle également que le fait que les analystes utilisent différents points de départ pour évaluer la précision des prévisions peut également porter à confusion.

---

<sup>20</sup> Ce point sera discuté de façon plus détaillée dans la suite du texte.

(i) *Considérations préliminaires*

Le premier élément que nous allons examiner est la période de prévision. Les prévisions budgétaires peuvent porter sur un horizon d'un an, de deux ans, de cinq ans et de dix ans. Aux États-Unis, le CBO a déjà élaboré des prévisions portant sur un horizon de plus de 50 ans. Dans l'étude du PEAP et du CIRANO, on estime la précision des prévisions portant sur un horizon d'un et de deux ans, ainsi que des prévisions de fin d'exercice sur l'exercice en cours qui sont présentées de concert avec les budgets. L'étude du FMI porte sur les erreurs associées aux prévisions portant sur un horizon d'un et de deux ans. Dans ce rapport, nous mettons l'accent sur la précision des projections sur un horizon d'un an. Il s'agit en effet des projections auxquelles les analystes accordent le plus d'attention, car elles jouent un rôle crucial dans la planification budgétaire et les débats stratégiques. Au cours des dernières années, les erreurs prévisionnelles à la fin de l'exercice ont suscité beaucoup d'attention de la part de la population (ou du moins du milieu politique). En principe, plus l'horizon étudié est court, plus les prévisions devraient être précises.

Il faut définir clairement le point de départ servant à la prévision du solde budgétaire, des revenus et des dépenses pour un exercice donné. Les prévisions pour l'exercice à venir sont incorporées aux projections présentées dans le budget pour l'exercice suivant. À deux exceptions près, les budgets fédéraux des 10 dernières années ont été déposés à la Chambre des communes en février ou en mars, soit peu avant le début de l'exercice suivant (le 1<sup>er</sup> avril). Les deux cas d'exception sont les projections contenues dans l'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* d'octobre 2000, qui sont devenues de fait les prévisions budgétaires pour l'exercice 2001-2002, et les prévisions contenues dans le budget de décembre 2001 pour l'exercice 2002-2003.

Les données pouvant tenir lieu de résultats définitifs et servant à la comparaison avec les prévisions sont les estimations de fin d'exercice (dans le budget, pour l'exercice à venir) et les résultats annoncés à la clôture des comptes d'un exercice donné, habituellement sept ou huit mois après la fin de ce dernier. Une troisième solution, utilisée par le FMI parce qu'elle simplifie la collecte des données, consiste à utiliser les résultats exposés dans le budget de l'exercice suivant (par exemple, les chiffres réels pour l'exercice 2003-2004 qui sont présentés dans les documents budgétaires pour 2005-2006). Ces résultats devraient concorder avec ceux établis à la clôture des comptes. Dans le présent rapport, nous utilisons les résultats fournis à la fin de l'automne, lors de la clôture des comptes de l'exercice précédent.

Il faut incorporer deux ajustements importants à l'analyse comparative des prévisions et des résultats. Ces deux ajustements ont été faits dans l'étude du PEAP et du CIRANO, mais pas dans les autres études mentionnées précédemment. D'abord, le PEAP et le CIRANO rajustent les projections d'origine et les résultats afin qu'ils reflètent tout changement comptable ayant été

apporté aux comptes publics entre le moment où les projections ont été élaborées et celui où les résultats définitifs ont été établis<sup>21</sup>. Par exemple, le gouvernement a adopté la comptabilité d'exercice intégrale au cours de l'exercice 2002-2003. Les prévisions présentées dans le budget de décembre 2001 avaient été établies selon la méthode de comptabilité d'exercice modifiée, tandis que les résultats finaux avaient été présentés selon la méthode de comptabilité d'exercice intégrale.

Le second ajustement, plus fondamental, consiste à tenir compte, dans le calcul de l'écart entre les projections et les résultats, des initiatives stratégiques (revenus ou dépenses) prises durant l'exercice. Le gouvernement a souvent décidé de modifier ses dépenses lorsque l'information disponible montrait que les revenus seraient probablement plus élevés (ou les autres dépenses, beaucoup plus basses) que ce qui avait été prévu au départ. On utilise ainsi la totalité ou une partie des fonds en sus de l'excédent projeté. Si l'on veut calculer le degré de précision des prévisions d'origine, il faut exclure du calcul ces initiatives stratégiques lancées en cours d'exercice. Supposons, par exemple, que l'excédent prévu pour un exercice donné s'établissait à 7 milliards de dollars – revenus projetés de 175 milliards et dépenses projetées de 168 milliards – et que l'excédent enregistré dans les faits s'est établi à 8 milliards. On pourrait penser que les prévisions ont été raisonnablement précises. Par contre, si cet excédent de 8 milliards découle de revenus réels de 185 milliards et de dépenses réelles de 177 milliards, il serait déraisonnable de dire que les prévisions n'ont raté la cible que de 1 milliard. En effet, si le gouvernement n'avait pas haussé ses dépenses de 9 milliards, l'excédent aurait été en réalité de 17 milliards. Autrement dit, l'écart entre l'excédent projeté et l'excédent réel aurait été de 10 milliards plutôt que de 1 milliard, comme il semble l'être (avant ajustement au titre des initiatives stratégiques).

L'étude du PEAP et du CIRANO est la seule où des ajustements ont été apportés au titre des initiatives stratégiques en cours d'exercice, ce qui ressort clairement des calculs de l'erreur prévisionnelle dans la deuxième version de leur étude (tableau 1).

À partir d'ici, pour mesurer le degré de précision des projections budgétaires fédérales, nous nous fonderons principalement sur les travaux du PEAP et du CIRANO, où l'on a apporté les ajustements les plus complets aux chiffres officiels publiés, de façon à fournir un exposé clair de la réalité.

---

<sup>21</sup> Dans le cas de prévisions sur un horizon d'un an, cela peut représenter une période de 18 à 20 mois.

(ii) *Solde budgétaire*

Les tableaux 2 à 5 contiennent des données détaillées sur les prévisions budgétaires, les résultats et les écarts<sup>22</sup>, y compris les ajustements décrits précédemment. Le premier de ces tableaux présente les écarts par rapport aux prévisions portant sur le solde budgétaire sur un horizon d'un an, avec, puis sans, les initiatives stratégiques prises en cours d'exercice. Au tableau 3, les écarts que présentent les prévisions du solde sont désagrégés de façon à obtenir les écarts au niveau des revenus, des dépenses de programmes et des frais de la dette publique. Le tableau 3a présente les écarts de prévision sur un horizon d'un an *sans* ajustement au titre des initiatives stratégiques prises en cours d'exercice, tandis que le tableau 3b montre ces écarts après ajustement au titre de ces initiatives.

L'analyse du PEAP et du CIRANO ne se limite pas aux agrégats budgétaires, mais porte aussi sur les composantes particulières des revenus et des dépenses. Le tableau 4 expose les parts attribuables à chacune des principales catégories de revenus et de dépenses par rapport à l'ensemble des revenus et des dépenses, tandis que le tableau 5 récapitule les écarts au niveau des prévisions sur un horizon d'un an pour chacune de ces catégories, après ajustement au titre des initiatives stratégiques prises en cours d'exercice.

La première colonne du tableau 2 contient les prévisions du solde budgétaire de l'exercice à venir et la deuxième colonne, le solde budgétaire réel, compte tenu des initiatives stratégiques prises en cours d'exercice, ces dernières étant présentées à la quatrième colonne. Les initiatives stratégiques sont mesurées en fonction de leur incidence sur le solde budgétaire réel. Par exemple, le montant de 4,8 milliards de dollars pour 2003-2004 représente la hausse des dépenses en cours d'exercice (et une réduction minime des impôts), ce qui a entraîné une baisse équivalente du solde budgétaire. En l'absence de ces initiatives, l'excédent aurait été supérieur de 4,8 milliards de dollars au chiffre de 9,1 milliards enregistré officiellement et indiqué dans la colonne du solde réel. Lors de chaque exercice, exception faite de 1996-1997, les initiatives stratégiques en cours d'exercice (consistant surtout en majorations de dépenses) ont eu pour effet de réduire des excédents qui, sinon, auraient été plus élevés.

Sur le plan comptable, les prévisions du solde sur un horizon d'un an correspondent aux résultats, compte tenu des facteurs de prudence explicites (réserve pour éventualités et marge de prudence). Ainsi, dans le budget de février 2003, le solde projeté pour l'exercice 2003-2004 était de 4,0 milliards de dollars; dans les documents budgétaires, la réserve pour éventualités et la

---

<sup>22</sup> Nous avons repris pour l'essentiel la terminologie utilisée dans l'étude du PEAP et du CIRANO concernant l'écart entre les valeurs projetées et les valeurs réelles. Dans cette étude, les auteurs utilisent le terme « écart » plutôt qu'« erreur », qui est plus courant. Cela dit, les deux termes sont interchangeable, et ce dernier sera également utilisé, avec modération, dans le rapport.

marge de prudence, qui totalisaient 4 milliards, ont été soustraites de façon à obtenir le solde de planification. Cet ajustement n'a pas été intégré aux données du tableau 2.

La troisième colonne présente la comparaison des prévisions budgétaires et des résultats, avant l'ajustement au titre des initiatives stratégiques. Il s'agit de l'approche la plus fréquemment utilisée pour calculer les erreurs prévisionnelles, comme en témoignent les résultats présentés dans le tableau 1<sup>23</sup>. Toutefois, il est préférable d'effectuer la comparaison après ajustement au titre des initiatives stratégiques, ce qui est fait à la cinquième colonne. Les chiffres de cette colonne correspondent à ce qu'aurait été le déficit ou l'excédent si les initiatives stratégiques n'avaient pas été prises; la dernière colonne donne l'écart prévisionnel après ajustement.

Résumons les principaux résultats présentés au tableau 2. Lorsque les prévisions budgétaires pour l'exercice à venir sont comparées avec les résultats obtenus *avant ajustement* aux fins d'exclure les initiatives stratégiques, l'écart prévisionnel n'a été positif (surestimation du solde budgétaire) que lors d'un seul exercice, soit 1998-1999, et de 0,1 milliard de dollars seulement. Il faut toutefois remarquer que, dans les budgets allant de 1994 à 1999, un facteur de prudence économique implicite<sup>24</sup> était incorporé aux prévisions budgétaires, ce qui a pu donner lieu jusqu'à un certain point à une sous-estimation du solde. Nous examinerons ce point plus en détail dans la suite du texte.

Le caractère persistant de la sous-estimation des soldes budgétaires est encore plus manifeste lorsque l'on tient compte des initiatives stratégiques prises en cours d'exercice. En effet, il n'y a aucun exercice où l'on a surestimé le solde, et la sous-estimation moyenne au cours des quatre derniers exercices (alors qu'il n'y avait aucun facteur de prudence économique implicite) a été supérieure à 10 milliards de dollars.

### (iii) *Les principales composantes*

Au tableau 3, les écarts par rapport aux prévisions des soldes budgétaires sont décomposés afin d'obtenir les écarts applicables au total des revenus, au total des dépenses de programmes et aux frais de la dette publique pour l'exercice à venir par rapport aux résultats standard (après ajustement au titre des modifications comptables apportées, mais sans ajustement au titre des initiatives stratégiques en cours d'exercice), puis par rapport aux résultats (après ajustement au titre des initiatives stratégiques en cours d'exercice).

<sup>23</sup> Les résultats relatifs à la première version de l'étude du PEAP et du CIRANO ainsi qu'aux études de Orr et de Stanford prennent en compte les initiatives stratégiques.

<sup>24</sup> Comme il est mentionné à la section 2, lors des années en question, le ministère des Finances utilisait la moyenne des prévisions du secteur privé, puis les rajustait (à la baisse pour la croissance, à la hausse pour les taux d'intérêt) afin d'obtenir des projections financières plus conservatrices.

Les sources des écarts entre les prévisions pour l'exercice à venir et les résultats, ajustés pour exclure les initiatives stratégiques, sont présentées au tableau 3b. Les écarts associés au solde budgétaire sont constamment négatifs, ce qui signifie que ces soldes ont toujours été sous-estimés. Cette caractéristique vaut pour les trois principales composantes. Dans le cas du total des revenus, lors de sept des dix exercices examinés, les revenus ont été sous-estimés; lors des trois exercices où ils ont au contraire été surestimés (1994-1995, 1995-1996 et 2002-2003), l'écart tendait à être peu prononcé. Il faut toutefois observer qu'au cours des trois derniers exercices, les prévisions portant sur le total des revenus ont généralement été précises. Les exercices où les erreurs ont été les plus prononcées (et elles étaient effectivement très marquées) ont été 1997-1998, 1999-2000 et 2000-2001.

Pour ce qui est du total des dépenses de programmes, il n'y a eu qu'un exercice (1998-1999) où elles ont été sous-estimées (après ajustement en vue d'exclure les initiatives stratégiques)<sup>25</sup>. Au cours des deux derniers exercices (2002-2003 et 2003-2004), il y a eu des surestimations importantes qui ont nettement contribué à la sous-estimation des excédents budgétaires. L'écart entre les résultats incluant et excluant les initiatives stratégiques était de loin l'élément le plus important dans le cas des dépenses de programmes. Si l'on exclut ces initiatives (tableau 3a), les écarts de prévision des dépenses se composaient de façon à peu près égale de surestimations et de sous-estimations et, pour ce qui est des derniers exercices, ont été relativement modestes (le plus élevé de ces écarts était une sous-estimation de 3,3 milliards de dollars en 2000-2001). Mais à partir du moment où l'on exclut les initiatives stratégiques en cours d'exercice, il ressort clairement que les dépenses de programmes ont constamment été surévaluées, particulièrement au cours des deux derniers exercices.

On observe aussi des écarts persistants en ce qui touche les frais de la dette publique, ces derniers ayant été sous-estimés lors de seulement deux des dix exercices examinés. Les écarts, exprimés en dollars, ont généralement été moindres que pour les deux autres catégories, mais ils étaient néanmoins importants, en particulier lors des trois derniers exercices, où le ministère des Finances a cessé d'apporter des ajustements à des fins de prudence aux prévisions des taux d'intérêt.

---

<sup>25</sup> Pour éviter toute confusion d'ordre terminologique, en cas de sous-estimation, qu'il s'agisse des revenus, des dépenses ou du solde budgétaire, une valeur négative sera inscrite dans les tableaux. Néanmoins, le sens du terme sous-estimation peut différer selon la variable. Par exemple, dans le cas du solde budgétaire, une sous-estimation signifie que le déficit réel a été moins élevé ou l'excédent, plus élevé que ce qui était prévu, ce qui représente une amélioration par rapport aux prévisions. La sous-estimation des revenus (les revenus se sont avérés supérieurs aux projections) ferait aussi en sorte que le solde budgétaire soit meilleur que prévu. Par contre, la sous-estimation des dépenses (les dépenses sont supérieures aux prévisions) voudrait dire que le solde budgétaire s'est détérioré par rapport à ce que l'on anticipait.

*(iv) Examen détaillé des revenus et des dépenses*

Enfin, dans le but de calculer la précision des prévisions, nous examinons les différentes catégories de revenus et de dépenses. La part de chaque composante par rapport aux totaux respectifs est présentée au tableau 4, et les écarts prévisionnels au niveau des budgets de l'exercice à venir, après ajustement au titre des initiatives stratégiques, au tableau 5.

Le tableau 5 montre clairement que, en dépit de la tendance relativement constante à sous-estimer le total des revenus, ce phénomène ne peut être attribué principalement à l'une ou l'autre des composantes. Néanmoins, la part du revenu total attribuable à chacune de ces composantes joue un rôle dans l'incidence de celle-ci au cours d'un exercice donné. Ainsi, les impôts sur le revenu des particuliers, qui représentent de 45 % à 48 % du total des revenus, auront tendance à exercer une incidence plus marquée que les autres catégories. De 1997-1998 à 2002-2003, il y a eu constamment sous-estimation des revenus tirés de l'impôt sur le revenu des particuliers (quoique la sous-estimation ait été négligeable en 2002-2003). Il y a eu toutefois surestimation lors de chacun des trois premiers exercices à l'étude, et de nouveau lors de l'exercice le plus récent. Dans le cas des revenus tirés de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, on observe des écarts relativement importants (surtout si l'on considère que ceux-ci ne représentent que 12 % à 16 % du total des revenus) lors de la plupart des exercices – il est de toute évidence très difficile de prévoir avec précision cette catégorie de revenus –, et il y a eu sous-estimation lors de huit des dix derniers exercices, ainsi que deux importantes surestimations récemment. Dans le cas des cotisations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, qui représentaient 10 % du total des revenus lors des exercices récents, les écarts prévisionnels ont été moins prononcés, et il ne semble pas que l'on ait eu tendance davantage à les sous-estimer ou les surestimer. Pour ce qui est des revenus provenant de la TPS (de 12 % à 15 %), les écarts peuvent être importants (se chiffrant à 1 milliard de dollars ou plus à cinq reprises), mais il y a eu sous-estimation à six reprises et surestimation à quatre reprises, de sorte qu'il ne semble pas exister de tendance claire à cet égard. Quant aux revenus fiscaux divers, les écarts sont relativement modestes, mais ces revenus semblent constamment sous-estimés. Enfin, dans le cas des revenus non fiscaux (bénéfices des sociétés d'État, fonds de change, ventes de biens et de services), qui ne représentent que 5 % du total des revenus, on observe, surtout au cours des sept derniers exercices, une sous-estimation constante et marquée, de l'ordre de 1,0 milliard à 1,5 milliard de dollars.

Les dépenses de programmes totales après ajustement au titre des initiatives stratégiques en cours d'exercice ont été surestimées lors de neuf des dix derniers exercices. La principale composante ayant contribué à cette tendance, en chiffres absolus, est celle des dépenses de programmes directes, qui ont été surestimées lors de chacun des dix derniers exercices, et de plus de 4 milliards de dollars lors de sept de ceux-ci. Il est normal que cette composante ait eu la

plus forte incidence sur l'écart prévisionnel, étant donné qu'elle représente de loin la fraction la plus élevée du total des dépenses de programmes (près de 50 %). Les prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi, qui viennent au second rang, ont été surestimées lors de neuf exercices, quoique les montants en cause aient été en général moins élevés que dans le cas des dépenses de programmes directes. À l'opposé, l'écart a été relativement petit entre les prévisions et les résultats dans le cas des prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV) et des transferts dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Les écarts prévisionnels relatifs aux transferts destinés aux autres ordres de gouvernement ont parfois été importants, mais on ne distingue aucune tendance dénotant une sous-estimation ou une surestimation systématique.

(v) *Résumé*

On peut tirer plusieurs conclusions de ce bref tour d'horizon des calculs de base portant sur les écarts entre les projections budgétaires pour l'exercice à venir (solde, revenus et dépenses) et les résultats obtenus.

D'abord, on observe une sous-estimation systématique du solde budgétaire, surtout lorsque l'on apporte les ajustements nécessaires aux chiffres officiels de manière à prendre en compte les initiatives stratégiques prises en cours d'exercice. Lors des sept derniers exercices examinés, les montants associés à ces initiatives ont été élevés, se chiffrant en moyenne à 5,5 milliards de dollars. Par conséquent, les projections portant sur le solde budgétaire ont été trop basses lors de chacun des dix exercices, l'écart dépassant chaque fois 1 milliard de dollars; il a même été supérieur à 10 milliards lors de quatre exercices et a approché ce seuil lors de deux autres exercices.

Ensuite, lors de sept des huit derniers exercices, le total des revenus a été supérieur aux projections, et l'écart a été très marqué lors de trois de ces exercices (1997-1998, 1999-2000 et 2000-2001). Toutefois, à compter de 2001-2002, les projections ont été proches des résultats finaux et n'ont contribué que modérément à la sous-estimation du solde budgétaire à l'intérieur de cette période.

Parmi les principales composantes des revenus, les projections relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers ont été trop basses lors de six des dix exercices examinés, et la tendance à la sous-estimation a été plus marquée encore dans le cas des revenus provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (huit exercices sur dix). En outre, l'ampleur de l'écart associé à l'impôt sur les bénéfices des sociétés a été *relativement* supérieure, dépassant 1 milliard de dollars (abstraction faite du signe) lors de neuf exercices sur dix (comparativement à sept dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers), ce qui est d'autant plus remarquable si l'on considère que cette composante n'a représenté que de 12 % à 15 % du total des revenus (alors que l'impôt sur le



revenu des particuliers représentait plus de 45 % de ce total). À l'opposé, les revenus constitués par les cotisations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi et la TPS, qui représentent de 10 % à 15 % du total des revenus, ont été à peu près aussi souvent sous-estimés que surestimés, et l'écart entre les prévisions et les résultats ne tendait pas à être très marqué.

Les dépenses de programmes totales ont contribué le plus fréquemment à la sous-estimation du solde budgétaire, étant donné qu'elles ont été surestimées lors de chacun des exercices examinés, à une exception près. En outre, si l'écart n'a jamais atteint le seuil des 10 milliards de dollars observé à plusieurs reprises dans le cas du total des revenus, il a néanmoins dépassé (en chiffres absolus) 1 milliard de dollars lors de neuf des dix exercices. L'écart total au niveau des revenus a été inférieur à 1 milliard de dollars lors de trois exercices.

L'examen des composantes des dépenses de programmes montre que les dépenses de programmes directes sont celles qui ont contribué de la façon la plus constante à la surestimation du total des dépenses lors de chacun des exercices. Les projections relatives aux prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi ont été trop basses lors de chaque exercice, sauf un, tandis que les écarts associés aux prestations de la SV et aux transferts dans le cadre du TCSPS ont été négligeables. Les transferts destinés aux autres ordres de gouvernement ont été aussi bien surestimés que sous-estimés d'un exercice à l'autre, l'écart étant généralement peu marqué jusqu'en 2003-2004.

Ces conclusions relèvent davantage de l'observation que de l'analyse. Les faits présentés n'expliquent pas en soi *pourquoi* le solde budgétaire a été sous-estimé lors de chaque exercice au cours de la dernière décennie. Il est possible de définir les différentes composantes entrant en jeu et de calculer leur contribution sur une base arithmétique, mais cela ne nous dit nullement *comment* on en est venu à surestimer de façon constante les dépenses de programmes et à sous-estimer, parfois de façon extrêmement marquée, le total des revenus.

Avant de nous pencher sur les facteurs pouvant expliquer l'émergence des tendances sous-jacentes aux écarts de prévisions, il peut être utile de situer les résultats obtenus par le Canada à cet égard dans une perspective internationale plus large. En effet, si l'on se fonde sur les observations, les soldes budgétaires au cours de la dernière décennie ont été constamment sous-estimés au Canada, l'écart étant parfois très important. Y a-t-il d'autres pays où l'on a obtenu des résultats similaires au chapitre des prévisions budgétaires durant la même période?

### **3.4 La précision des prévisions élaborées au Canada : comparaison internationale**

L'étude menée par le FMI, à la demande du ministère des Finances, vise précisément à répondre à cette question. Elle conclut en résumé que le Canada

constitue jusqu'à un certain point un cas isolé par rapport aux 10 autres pays dont les résultats ont été examinés. Nous exposerons dans une autre section l'analyse présentée dans cette étude au sujet des raisons pouvant expliquer cette situation. Mais pour le moment, nous examinerons uniquement l'évaluation comparative des prévisions budgétaires du Canada.

Dans son étude, le FMI compare les prévisions budgétaires de l'administration centrale canadienne avec celles des autres pays du G-7 (à l'exception du Japon), de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (qui sont, comme le Canada, des exportateurs de matières premières) ainsi que des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse (pays industrialisés de plus petite taille). Tout comme dans l'étude du PEAP et du CIRANO, le FMI a fait des comparaisons entre les projections budgétaires sur un horizon de un et de deux exercices et les résultats présentés dans les documents budgétaires subséquents.

Contrairement au PEAP et au CIRANO, le FMI n'a pas procédé à des ajustements afin de tenir compte des modifications d'ordre comptable ni, plus important encore, des initiatives stratégiques lancées en cours d'exercice. En effet, la collecte (et la vérification) des données relatives aux 11 pays examinés au cours de chacun des 10 exercices de la période de référence en vue de disposer d'ensembles de données financières comparables constituait une tâche impossible, compte tenu de l'échéancier serré que devait respecter le FMI. Cela signifie toutefois que les deux études menées en vue du présent rapport ne reposaient pas sur les mêmes données dans le calcul des écarts entre les prévisions et les résultats. Cela dit, étant donné que la prise en compte des initiatives stratégiques en cours d'exercice a eu un effet unidirectionnel sur les écarts prévisionnels (en les creusant), la conclusion du FMI au sujet des résultats du Canada – soit que les soldes budgétaires étaient sous-estimés plus souvent et de façon plus marquée que dans le cas des autres pays – n'en est probablement que renforcée<sup>26</sup>.

Dans son étude, le FMI souligne différents problèmes au chapitre des données, en particulier les suivants :

- certains pays n'ont pas fourni une information budgétaire complète pour l'ensemble des 10 exercices;
- la couverture des données sur les revenus et les dépenses est relativement similaire d'un pays à l'autre, mais le degré de comparabilité demeure néanmoins limité;
- à cet égard, les sous-catégories de dépenses semblent poser des difficultés particulièrement grandes;

---

<sup>26</sup> On peut penser que la prise en compte des initiatives stratégiques en cours d'exercice des autres pays pourrait modifier la position relative du Canada si l'on constatait que les initiatives de ce genre prises par un ou plusieurs de ces pays représentaient une valeur totale plus élevée que les initiatives canadiennes.

- faute de temps, il se peut que certaines anomalies des données n'aient pas été décelées.

Les auteurs de l'étude ont toutefois établi que les données étaient suffisamment précises et complètes pour qu'il soit possible de procéder à l'analyse.

La grande conclusion concernant la précision des prévisions est que le Canada fait partie du groupe de pays dont les prévisions sont relativement peu précises. Si l'on se fonde sur la mesure de la moyenne des écarts durant la période examinée, les prévisions du Canada sont celles qui ont été le plus systématiquement négatives (sous-estimation) dans le cas des revenus et positives (surestimation) dans le cas des dépenses. Du coup, le Canada constitue jusqu'à un certain point un cas particulier quant à la sous-estimation de son solde budgétaire.

Le Canada n'est toutefois pas le seul pays à l'égard duquel on constate une tendance à la projection trop basse du solde budgétaire. En moyenne, la Suisse, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et la Grande-Bretagne ont également sous-estimé leur solde budgétaire durant cette période. En outre, l'ampleur relative de l'écart (abstraction faite du signe) a été beaucoup plus grande dans le cas des États-Unis. Par contre, dans ce cas, les sous-estimations et les surestimations se contrebalançaient, de sorte qu'il n'y avait pas de biais dans un sens ou dans l'autre. Il faut aussi observer que, contrairement au Canada, les écarts au niveau des projections du solde budgétaire dans les autres pays ont eu tendance à être des sous-estimations lorsque l'économie a connu un essor à la fin des années 1990, et des surestimations à la suite du ralentissement qui s'est amorcé en 2001.

Le FMI observe qu'en ce qui a trait aux projections des revenus au Canada, ce sont les écarts au niveau des prévisions de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la TPS qui ont contribué le plus à la sous-estimation du total des revenus. Cela concorde avec l'étude du PEAP dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, mais pas dans celui de la TPS. De plus, dans cette dernière étude, la sous-estimation des revenus provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés jouait un rôle plus crucial.

Ce qui ressort toutefois des résultats du FMI est que l'écart prévisionnel moyen au Canada est négatif pour toutes les composantes des revenus, ce qui n'est le cas d'aucun autre pays. Les auteurs ont conclu qu'au niveau des projections relatives aux revenus, c'est l'accumulation d'erreurs négatives peu élevées mais persistantes, plutôt que des erreurs prévisionnelles prononcées en soi, qui font en sorte que les prévisionnistes canadiens semblent relativement pessimistes.

En ce qui concerne les dépenses, le FMI constate que les écarts prévisionnels sont associés principalement aux frais de service de la dette plutôt qu'aux

catégories de dépenses de programmes. Cela est presque certainement attribuable à l'absence d'ajustements au titre des initiatives stratégiques en cours d'exercice, ces initiatives ayant eu une incidence prédominante sur les dépenses, ainsi que le montre l'étude du PEAP et du CIRANO. Le fait de ne pas tenir compte de ces initiatives a comme conséquence que les prévisions relatives aux dépenses semblent plus proches des résultats, étant donné que la surestimation fondamentale est atténuée par les hausses des dépenses réelles en cours d'exercice.

De façon générale, en dépit de certaines différences touchant des aspects importants des calculs de la précision des prévisions budgétaires, l'étude du PEAP et du CIRANO et celle du FMI concluent toutes deux qu'il existe un biais persistant négatif (sous-estimation) dans le cas du solde budgétaire et des revenus du Canada, et positif (surestimation) dans le cas des dépenses. De plus, les travaux comparatifs du FMI révèlent que les projections budgétaires du Canada présentent un biais plus marqué que celles des autres pays ayant fait l'objet de la comparaison.

Nous passons maintenant des simples observations à l'analyse. Quels sont les facteurs pouvant expliquer les résultats du Canada, en chiffres relatifs et absolus? La précision des prévisions économiques constitue notre point de départ.

### **3.5 Les prévisions économiques**

Pour étudier l'impact des erreurs rattachées aux prévisions économiques sur la précision des prévisions budgétaires, il faut se pencher sur deux questions distinctes mais reliées entre elles. D'abord, jusqu'à quel point les prévisions économiques étaient-elles exactes – autrement dit, quelle a été l'ampleur des écarts entre les projections économiques pour l'exercice à venir et les résultats économiques réels? Ensuite, si l'on considère les écarts persistants entre les projections et les résultats en ce qui concerne le solde budgétaire, les revenus et les dépenses, quelle proportion de ces écarts peut-on attribuer à l'imprécision des prévisions économiques?

Dans l'analyse du PEAP et du CIRANO, la réponse générale donnée à la première de ces questions est que les écarts présentés par les prévisions économiques du secteur privé ont été importants, en particulier dans le cas de certaines variables clés, mais que, peu importe leur ampleur, ces écarts n'allaient pas systématiquement dans la même direction, c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu constamment surestimation – ou constamment sous-estimation – des variables essentielles à l'élaboration des prévisions budgétaires. Cette dernière conclusion fournit à tout le moins certains éléments en vue de répondre à la seconde question. Les prévisions économiques du secteur privé dont se sert le ministère des Finances pour produire ses prévisions budgétaires ont, lors de certains exercices, contribué de façon importante aux écarts entre les projections

budgétaires et les résultats, mais il demeure que la sous-estimation persistante des soldes budgétaires est en grande partie attribuable à d'autres facteurs.

Avant de poursuivre l'examen des résultats obtenus au niveau des prévisions économiques, une mise en garde s'impose. De 1994-1995 à 1999-2000, deux séries de prévisions économiques ont été associées au processus budgétaire. Lors de la préparation des budgets de ces exercices, le ministère des Finances a recueilli les prévisions du secteur privé et a calculé les moyennes pour chacune des principales variables économiques. Il a ensuite appliqué un facteur de prudence à certaines de ces variables (taux d'intérêt à court et à long terme et PIB nominal); autrement dit, les hypothèses économiques ont été rendues plus conservatrices. Par exemple, dans les budgets de 1996 à 1999, le taux de croissance du PIB nominal projeté était d'un quart de point de pourcentage inférieur à la moyenne des prévisions du secteur privé, tandis que les taux d'intérêt prévus à court et à long terme étaient majorés de 0,7 point et de 0,6 point, respectivement. Dans les documents budgétaires utilisés au cours de cette période, les prévisions économiques utilisées comportaient ce facteur de prudence ajouté. À compter du budget de 2000-2001, les prévisions du secteur privé ont été utilisées sans que l'on procède à des ajustements à des fins de prudence.

La différence est importante car, dans son examen de la précision des prévisions économiques, le FMI a utilisé les prévisions économiques figurant dans les budgets et a constaté, sans surprise, que les prévisions économiques canadiennes tendaient constamment à sous-estimer la croissance du PIB et à surestimer les taux d'intérêt. Ce résultat diffère de l'évaluation de la précision des prévisions économiques du secteur privé dans l'étude du PEAP et du CIRANO, ainsi que dans celle de Orr. Notamment, les résultats du PEAP et du CIRANO concernant la précision des prévisions économiques, dont nous avons traité précédemment, étaient fondés sur les prévisions non ajustées recueillies chaque année en décembre, par souci d'équité et pour une comparabilité maximale. Mais le PEAP et le CIRANO utilisent aussi les prévisions économiques présentées dans les documents budgétaires (avec marge de prudence incorporée) afin de mesurer l'incidence quantitative des erreurs de prévision économique sur les écarts de prévision budgétaire. On peut tracer à cet égard un parallèle entre l'étude du FMI et celle du PEAP et du CIRANO.

*(i) La volatilité des données*

De même qu'en ce qui touche la précision des prévisions budgétaires, c'est dans l'étude du PEAP et du CIRANO que l'on retrouve l'examen le plus poussé de la précision des prévisions économiques. Les auteurs se demandent d'abord s'il est devenu plus difficile, au cours des dernières années, d'élaborer des prévisions sur l'économie canadienne. Si cela s'avérait exact, on aurait peut-être là un début de réponse à la question de savoir pourquoi les prévisions budgétaires fédérales ont constamment manqué de précision.

Au moyen d'un ensemble de tests statistiques standard, le PEAP et le CIRANO ont comparé les données relatives à 13 variables dont le comportement peut avoir une incidence directe ou indirecte sur la précision des prévisions économiques. Les comparaisons ont porté sur des séries chronologiques trimestrielles pour deux périodes, soit de 1984 à 1993 et de 1994 à 2003. Les résultats obtenus sont présentés au tableau 6.

En se fondant sur deux mesures de la volatilité – l'écart-type et l'écart-type par rapport à la moyenne –, il ressort que, sauf une exception sans équivoque (solde du compte courant), la volatilité est égale ou inférieure lors de la deuxième de ces périodes. L'évolution du compte courant tient probablement à la transition, au cours des dernières années, de déficits récurrents à des excédents constants du compte courant. De même, les mesures de l'autocorrélation – la corrélation entre la valeur actuelle d'une variable et sa valeur au cours d'une période antérieure – ne permettent pas de déceler les changements entre la première et la deuxième de ces périodes.

Le PEAP et le CIRANO concluent que, même si les prévisions relatives aux variables économiques clés ont pu être plus difficiles lors de l'une ou l'autre des années examinées, rien ne laisse penser que certaines séries importantes seraient devenues plus difficiles à prévoir. Par contre, le tableau révèle aussi certains écarts de volatilité considérables entre les variables. C'est particulièrement le cas pour la variable relative à la croissance des bénéfices des sociétés, qui présente l'écart-type le plus élevé et qui, au cours de la période la plus récente, se classe deuxième en ce qui touche l'écart-type par rapport à la moyenne.

Dans son évaluation de l'incidence possible de la volatilité macroéconomique (variations à la hausse ou à la baisse de la croissance réelle, de l'inflation et des taux d'intérêt) sur les prévisions économiques et budgétaires, le FMI situe la problématique dans une perspective plus large. Ces résultats fondés sur quatre variables clés – le PIB réel, l'inflation selon l'IPC, les taux d'intérêt à court terme et le taux de change nominal effectif – montrent que la volatilité macroéconomique a été plus prononcée au Canada que dans la plupart des autres pays étudiés. Au cours de la période allant de 1990 à 2003, le Canada s'est classé au troisième rang au chapitre de la volatilité de la production, après la Nouvelle-Zélande et la Suède. Il occupait également un rang élevé en ce qui touche la volatilité des taux d'intérêt, et il se situait en milieu de peloton pour ce qui est de l'inflation. On remarquera que le Canada était par contre l'un des pays où la volatilité du taux de change était la moins élevée.

Ajoutons toutefois que, peu importe l'incidence qu'a pu avoir la volatilité de la croissance et des taux d'intérêt sur la précision des prévisions économiques, l'analyse du FMI n'a pas démontré que cela a pu avoir des effets directs très marqués sur la prévisibilité relative des revenus budgétaires au Canada. Exception faite des revenus provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés,

où c'est au Canada que l'on observe la plus forte volatilité, les autres sources de revenus se sont montrées relativement peu volatiles; en ce qui touche le total des revenus, comparativement aux autres pays examinés, c'est au Canada que la volatilité a été la moins forte. En résumé, la volatilité macroéconomique ne semble pas avoir pu nuire à la qualité des prévisions budgétaires<sup>27</sup>.

(ii) *Les prévisions économiques du secteur privé*

Afin d'évaluer la performance des prévisionnistes du secteur privé canadien auxquels fait appel le ministère des Finances, le PEAP et le CIRANO ont examiné l'écart entre la moyenne des prévisions et les résultats. Certaines données économiques – en particulier celles des comptes nationaux – font l'objet de plusieurs révisions au fil du temps, aussi les auteurs ont-ils utilisé à titre de résultats la première révision annuelle effectuée par Statistique Canada<sup>28</sup>. Les prévisions retenues sont celles ayant été effectuées en fin d'année pour l'année civile à venir.

Les graphiques 1 à 4 illustrent les prévisions portant sur dix variables économiques pour les années civiles allant de 1994 à 2003. Les variables économiques sont : la croissance du PIB réel, le taux de chômage, la croissance de l'emploi, l'inflation selon l'IPC, l'inflation du PIB, le solde du compte courant, les taux d'intérêt des bons du Trésor à trois mois, les taux des obligations de référence à dix ans, le taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain et la croissance du PIB réel des États-Unis. Dans chaque graphique, la fourchette à l'intérieur de laquelle se situent les différentes prévisions est mise en évidence en grisé pour chaque année, la moyenne des prévisions est indiquée par le symbole ■ et les résultats (qui correspondent à la première révision de la variable en question par Statistique Canada), par le symbole ●. Pour chaque série, on indique le nombre de fois où la cible a été ratée (c'est-à-dire le nombre de fois où la valeur réelle de la variable ne se situe pas à l'intérieur de la fourchette des prévisions soumises par les prévisionnistes ayant participé à l'enquête).

Il est possible de faire deux observations générales. La première est que les séries de données comme le taux de chômage, la croissance de l'emploi et l'inflation selon l'IPC semblent relativement faciles à prévoir, la valeur réelle des variables en question se situant à l'intérieur de la fourchette des prévisions du secteur privé lors de huit des dix années examinées (et même lors des dix années dans le cas du taux de chômage). Le degré de précision des

<sup>27</sup> Dans une perspective plus générale, le FMI observe toutefois que, lorsque la volatilité macroéconomique et budgétaire est relativement élevée, les prévisions tendent à être plus conservatrices; les auteurs estiment qu'il faudrait examiner davantage cette question.

<sup>28</sup> Au fil des ans, Statistique Canada a « rebasé » et redéfini des éléments des comptes nationaux, et les prévisionnistes ne pouvaient anticiper ces modifications. L'utilisation des données les plus récentes de Statistique Canada rendrait donc invalide l'estimation des erreurs associées aux prévisions économiques.

prévisions portant sur les deux taux d'intérêt est également élevé. Par contre, la croissance économique, tant au Canada qu'aux États-Unis, semble beaucoup plus difficile à prévoir avec précision. Ainsi, il a été particulièrement ardu de prévoir le PIB réel du Canada au cours des cinq dernières années examinées, la valeur réelle se situant chaque fois à l'extérieur de la fourchette des prévisions. Ce point est important, car le PIB réel entre dans les prévisions du PIB nominal, qui est peut-être l'élément le plus essentiel des prévisions budgétaires.

Par contre, même si les erreurs prévisionnelles ont été assez importantes dans le cas de certaines des séries, on ne dénote pas une tendance systématique à la surestimation ou à la sous-estimation dans le cas des prévisions du secteur privé. Si l'on prend l'exemple du PIB réel, la moyenne de ces prévisions a été inférieure aux résultats à cinq reprises et supérieure à cinq autres reprises. Au cours des cinq dernières années examinées, il y a eu trois fois sous-estimation et deux fois, surestimation. Pour ce qui est de l'indice implicite du PIB, tout comme dans le cas du PIB réel, les prévisionnistes ont raté la cible à sept reprises (c'est-à-dire que la valeur réelle s'est située à l'extérieur de la fourchette des prévisions); il y a eu surestimation à cinq reprises, sous-estimation à quatre reprises, et les prévisions se sont avérées précises lors d'une année. Cependant, les quatre sous-estimations ont eu lieu au cours des cinq dernières années. Dans son étude, Orr mentionne qu'au cours des neuf dernières années, les économistes du secteur privé ont surestimé la croissance du PIB réel à cinq reprises et l'ont sous-estimée à quatre reprises.

Les taux d'intérêt à court terme, à l'égard desquels les prévisions se sont avérées plus précises (valeur réelle ratée à deux occasions), ont été surestimés à quatre reprises et sous-estimés à six reprises; par contre, dans le cas des taux d'intérêt à long terme (valeur réelle ratée à deux occasions également), on observe une nette tendance à la surestimation (huit contre deux).

L'analyse que fait le FMI des prévisions économiques du Canada n'est pas directement comparable à l'étude des prévisions du secteur privé effectuée par le PEAP et le CIRANO. Comme nous l'avons déjà indiqué, le FMI a utilisé les prévisions économiques se trouvant dans les documents budgétaires; or, lors de cinq des neuf années examinées, le ministère des Finances avait apporté des ajustements aux prévisions du secteur privé à des fins de prudence (hypothèses prévoyant un taux de croissance moins élevé et des taux d'intérêt plus élevés). C'est pourquoi le FMI a constaté que les prévisions économiques relatives à la croissance sur la période de 10 ans présentaient un biais négatif marqué donnant lieu à une sous-estimation moyenne de 0,5 point de pourcentage. En comparaison, les projections canadiennes du PIB réel tendaient à présenter une erreur prévisionnelle plus importante et un biais négatif plus prononcé que dans le cas des autres pays examinés. La sous-estimation persistante de l'inflation du PIB (par 0,2 point de pourcentage), s'ajoutant à celle associée au PIB réel, a fait en sorte que le PIB nominal – qui constitue en bout de ligne l'élément le plus



important pour la projection des revenus budgétaires (nominaux) – soit lui aussi constamment sous-estimé.

On ne sait pas vraiment quels auraient été les effets sur l'analyse comparative du FMI si ce dernier avait utilisé uniquement les prévisions du secteur privé<sup>29</sup>. Les auteurs de cette étude ont toutefois testé un ensemble de prévisions du secteur privé portant sur la croissance du PIB réel de chaque pays à partir de l'information provenant de Consensus Economics pour le mois au cours duquel le budget a été publié (par exemple, mars au Canada, février aux États-Unis, etc.). Selon les résultats obtenus pour le Canada, les prévisions du secteur privé concernant la croissance ont été plus proches des valeurs réelles au cours de la période examinée que les prévisions économiques figurant dans les documents budgétaires fédéraux. Ces résultats concordent bien sûr avec ceux du PEAP et CIRANO et de Orr, et ils s'expliquent par le fait que le gouvernement a appliqué un facteur de prudence aux prévisions économiques du secteur privé pendant six années.

L'autre résultat important de l'étude du FMI est que la sous-estimation du PIB lors de l'année de référence a eu une incidence relativement importante sur les projections du PIB nominal. En d'autres termes, outre le fait que les prévisions aient sous-estimé le taux de croissance du PIB réel et le taux d'inflation, les projections étaient, en moyenne, fondées sur une sous-estimation du PIB en début d'année, cette dernière valeur étant utilisée pour calculer le taux de croissance au cours de l'année à venir. Cela signifie que, même si les prévisions du taux de croissance et du taux d'inflation avaient été parfaitement précises, à partir du moment où la valeur réelle en fonction desquelles ces prévisions ont été élaborées se révèle plus élevée que les projections, il y aura sous-estimation de l'accroissement du PIB et, par ricochet, des revenus. L'importance de la sous-estimation du PIB du Canada a été la plus grande observée parmi les pays examinés.

Dans ce contexte, le PEAP et le CIRANO ont étudié de façon particulière la question des révisions des données et de leur incidence sur les taux de croissance du PIB et de ses composantes, ainsi que sur les estimations du niveau du PIB. Ils observent une tendance très persistante à réviser à la hausse les taux de croissance du PIB nominal et du PIB réel au cours de la dernière décennie. En effet, lors de neuf des dix dernières années, les estimations subséquentes du PIB nominal ont été plus élevées que les estimations d'origine, c'est-à-dire celles qui étaient disponibles lors de l'élaboration des prévisions économiques du budget.

---

<sup>29</sup> Il ne s'agit pas d'une critique implicite de l'étude du FMI, les auteurs ayant utilisé pour l'ensemble des pays étudiés les chiffres des hypothèses économiques publiés dans les documents budgétaires officiels. Les données relatives au Canada ont été traitées conformément à cette approche.

Le problème que cela pose est que les prévisionnistes, qu'il soit question de prévisions économiques ou budgétaires, ne disposent pas d'une information précise touchant le passé récent, ce qui peut avoir une incidence sur leurs prévisions de la croissance sur un horizon de un et de deux ans. Ajoutons que le taux de croissance récent n'est pas seul à être pertinent. Les effets des révisions *ex post* sur les hypothèses *ex ante* relatives au niveau du PIB et de ses composantes qu'auraient utilisées les prévisionnistes sont encore plus importants. Enfin, les chiffres relatifs au PIB n'ont pas seulement été révisés à une ou deux reprises; dans certains cas, il y a eu des révisions à répétition. Par exemple, les premiers chiffres sur la croissance en 2000 ont été publiés par Statistique Canada en février 2001, puis révisés en mai 2001, mai 2002, mai 2003 et mai 2004. Dans la prochaine section, l'incidence quantitative des révisions apportées aux données sur la précision des prévisions budgétaires est estimée.

### **3.6 Incidence des écarts associés aux prévisions économiques**

Le résumé des consultations présenté à la section 2 nous apprend que, selon certaines personnes, le manque de précision des prévisions économiques a joué un rôle important, sans être déterminant, dans la sous-estimation persistante des soldes budgétaires. Dans la présente section, nous nous fondons en grande partie sur l'étude du PEAP et du CIRANO pour évaluer la contribution des écarts de prévision économique. Le FMI formule également certains commentaires à ce propos dans une perspective comparative.

Il convient de signaler que, dans l'analyse du PEAP et du CIRANO, les auteurs mesurent les effets des erreurs associées aux prévisions économiques figurant dans les documents budgétaires. Pour six des dix années examinées, il ne s'agit pas de l'estimation des erreurs associées aux prévisions économiques du secteur privé.

Comme cela a été mentionné dans l'aperçu général du processus prévisionnel à la section 3.1, il existe un lien manifeste entre les prévisions économiques et la production de prévisions budgétaires selon les comptes publics. Toutefois, les variables économiques sont incorporées aux estimations des revenus et des dépenses selon les comptes nationaux. Les composantes des comptes nationaux sont par la suite susceptibles d'être modifiées lors de leur conversion en prévisions selon les comptes publics. Des décisions sont prises à la lumière des nouvelles données qui deviennent disponibles ainsi que de l'évolution constante non seulement de l'économie mais aussi des données sur les flux courants de revenus et de dépenses. Autrement dit, la transition des intrants de la prévision économique aux résultats des prévisions budgétaires selon les comptes publics n'est pas un processus mécanique. C'est entre autres pour cette raison que le PEAP et le CIRANO ont utilisé trois approches différentes pour tenter d'estimer le rôle des erreurs de prévision économique dans les écarts de prévision budgétaire.

La première de ces approches est l'analyse de la corrélation partielle, en vue d'établir un lien entre les écarts de prévision économique et les écarts de prévision budgétaire au niveau des principales catégories de revenus et de dépenses.

Dans la deuxième approche, on utilise les « sensibilités des perspectives financières » (des règles empiriques) élaborées par le ministère des Finances à partir de ses propres modèles et analyses; il s'agit de mesures approximatives de l'incidence qu'aura un changement donné au niveau d'une variable économique importante (comme le PIB réel ou les taux d'intérêt à court terme) sur les revenus ou les dépenses agrégés. En utilisant ces sensibilités financières et en les combinant avec les écarts présentés par les prévisions économiques, on peut voir quelle fraction de l'écart associé aux prévisions des revenus ou des dépenses d'un budget donné peut être attribuable à une prévision erronée (ou à la révision des données) d'une variable économique clé.

La troisième de méthodes s'inscrit dans la foulée de certains travaux récents de Dale Orr de Global Insight<sup>30</sup>. Elle met l'accent sur les revenus et repose sur l'hypothèse voulant que chaque composante des revenus ait à tout le moins un certain lien prévisible avec le PIB nominal. Sur le plan conceptuel, la prévision d'une composante donnée des revenus peut être subdivisée en deux parties : la prévision du PIB nominal, et la prévision du ratio de la composante en question au PIB nominal (c'est-à-dire la « proportion » du PIB que représente cette composante)<sup>31</sup>. L'écart prévisionnel relatif à la composante étudiée peut découler soit de l'écart prévisionnel relatif au PIB, soit de l'écart prévisionnel associé au ratio de la composante au PIB.

(i) *Corrélations des écarts au niveau des prévisions économiques et budgétaires*

La première méthode consiste à calculer des corrélations simples, sur la période de 10 ans examinée, entre les écarts de prévision économique et les écarts de prévision budgétaire pertinents. Bien que la plupart des catégories de dépenses ne soient pas liées étroitement à la performance économique, les corrélations ont également été calculées pour chacune des principales composantes des dépenses. En outre, l'analyse de corrélation ne s'est pas cantonnée au PIB et aux taux d'intérêt mais a aussi englobé d'autres indicateurs économiques.

Des coefficients de corrélation ont été calculés à l'égard des prévisions budgétaires de l'exercice à venir, avec et sans ajustement au titre des initiatives stratégiques lancées en cours d'exercice. Par souci de concision, seules les

---

<sup>30</sup> *Op. cit.*

<sup>31</sup> Il existe une équivalence fonctionnelle entre le ratio des revenus au PIB d'une composante des revenus ou du total des revenus et les sensibilités des revenus utilisées par le ministère des Finances. Dans les deux cas, on établit l'incidence qu'un changement d'un dollar du PIB nominal aura sur les revenus.

corrélations relatives aux prévisions après ajustement sont présentées ici; on pourra consulter les données complètes dans l'étude du PEAP et du CIRANO.

Le coefficient de corrélation entre les erreurs prévisionnelles relatives au total des revenus et celles relatives au PIB nominal s'établit à 0,34, ce qui est relativement élevé mais pas exceptionnel (tableau 7)<sup>32</sup>. La corrélation avec le PIB réel est à peu près la même, et elle est légèrement plus basse avec l'inflation du PIB. Il faut souligner que les taux de croissance et la valeur initiale (en début d'exercice) du PIB influenceront sur les prévisions du total des revenus. Les corrélations sont calculées uniquement à l'égard des taux.

Voici certains points saillants du tableau 7 concernant les composantes du total des revenus :

- Les écarts associés à l'impôt sur le revenu des particuliers et à l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés ne sont pas aussi étroitement corrélés avec le PIB réel ou le PIB nominal que le total des revenus. Les revenus provenant de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés présentent une volatilité inhérente et sont fonction des résultats économiques des exercices précédents ainsi que de la vigueur relative de secteurs particuliers. De même, les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers dépendent de l'activité économique non seulement de l'année en cours mais aussi des années antérieures, considérant les remboursements ou les ajustements effectués en fin d'année.
- Les cotisations d'assurance-emploi et les revenus provenant de la TPS (qui, combinés, représentent 25 % des revenus fédéraux) présentent pour leur part une corrélation plus élevée avec le PIB que le total des revenus. Ces composantes dépendent directement de l'activité économique de l'année en cours, les « effets à retardement » associés aux années antérieures étant relativement peu marqués.

Les écarts prévisionnels associés aux dépenses de programmes totales présentent une corrélation négative avec les écarts prévisionnels du PIB, les valeurs étant à peu près les mêmes en chiffres absolus (mais de signe opposé) que celles applicables au total des revenus. La chose tient principalement aux prestations d'assurance-emploi, où les erreurs prévisionnelles sont, sans surprise, étroitement (et négativement) corrélées avec le PIB nominal et le PIB réel (la corrélation est encore plus élevée avec le taux de chômage). On observe également une corrélation négative modeste dans le cas des dépenses de programmes directes, ce qui indique que, lorsque les résultats économiques sont supérieurs aux attentes (le PIB réel ou nominal est plus élevé que ce qui avait été prévu), les dépenses de programmes tendent à être inférieures aux prévisions.

---

<sup>32</sup> Un coefficient de corrélation de 1,00 signifie que les deux variables évoluent de façon parfaitement identique, tandis qu'un coefficient de 0,00 signifie qu'il n'existe aucun lien. Une valeur supérieure à 0,25 est significative.

Enfin, les écarts prévisionnels concernant les frais de la dette publique présentent une très forte corrélation avec les écarts prévisionnels relatifs aux taux d'intérêt à court et à long terme, mais également avec le PIB réel et le PIB nominal. Cette dernière corrélation n'a rien de surprenant si l'on considère que la réaction de la Banque du Canada en cas de croissance du PIB supérieure aux attentes au cours d'une année consiste à hausser les taux d'intérêt davantage que ce qui était anticipé, et vice versa.

Les corrélations simples tendent à confirmer les attentes traditionnelles au sujet des relations entre les différentes variables économiques et financières. La prochaine étape consiste à mesurer cette incidence sous forme de valeur monétaire.

(ii) *Estimation de l'incidence des écarts de prévision économique sur les écarts de prévision budgétaire d'après les sensibilités des perspectives financières définies par le ministère des Finances*

Dans leur analyse, le PEAP et le CIRANO ont évalué l'incidence des écarts de prévision économique sur les prévisions relatives au solde, ainsi qu'à l'ensemble des revenus et des dépenses selon les comptes publics, en utilisant les sensibilités des perspectives financières présentées par le ministère des Finances dans chaque budget (ou chaque mise à jour de l'automne). Ces sensibilités correspondent à la valeur approximative des relations entre des variables macroéconomiques clés et le total des revenus ainsi que les différentes catégories de revenus. On applique les sensibilités aux écarts associés aux prévisions économiques ayant été utilisées dans les budgets de 1994 à 2003 (y compris le facteur de prudence ajouté volontairement au cours des six premières années de cette période).

Du point de vue conceptuel, une autre méthode qui aurait pu être utilisée pour mesurer l'incidence des écarts associés aux prévisions économiques sur les écarts de prévisions budgétaires aurait consisté à utiliser le modèle macroéconométrique du ministère des Finances pour l'année appropriée ainsi que les intrants économiques réels plutôt que les valeurs prévisionnelles définies à l'époque, de manière à obtenir l'incidence prédite par le modèle sur les variables budgétaires selon les comptes nationaux pour l'année en question. Cette analyse – dans le jargon des prévisionnistes, un choc (chiffres économiques réels) moins un facteur de contrôle (hypothèses économiques du budget) – permettrait d'estimer l'incidence des erreurs de prévision économique sur les projections budgétaires selon les comptes nationaux. Tout écart résiduel serait attribuable aux différences entre les projections budgétaires selon les comptes nationaux et celles selon les comptes publics.

Il était toutefois peu pratique (voire impossible) d'utiliser cette méthode, compte tenu des ressources et du temps limités en vue de la préparation du présent rapport. De plus, les sensibilités des perspectives financières publiées par le

ministère des Finances de concert avec chaque budget sont elles-mêmes calculées au moyen du modèle macroéconométrique du ministère. De plus, même s'il avait été possible d'effectuer ces calculs, il n'est pas certain que des différences entre les prévisions financières selon les comptes nationaux et les prévisions selon les comptes publics seraient demeurées les mêmes, étant donné que les ajustements apportés lors du processus final d'établissement des prévisions selon les comptes publics reposent sur les conditions économiques prévalant à ce moment, dans la mesure où ces conditions semblent s'écarter des prévisions du secteur privé.

Dans l'analyse complète du PEAP et du CIRANO, les sensibilités estimées des revenus, des dépenses et du solde budgétaire sont circonscrites à une hausse de 1 % du revenu nominal et à une baisse de 100 points de base (un point de pourcentage) de l'ensemble des taux d'intérêt (se reporter au tableau 6.4 de leur étude). Nous mentionnerons simplement ici que les facteurs de sensibilité ont changé au fil du temps et reflètent entre autres les ajustements apportés aux différentes sources de dépenses et de revenus. Les effets des variations liées au revenu nominal se sont accrus pour les trois composantes budgétaires. Par contre, la sensibilité des dépenses et des soldes budgétaires aux variations des taux d'intérêt a diminué (les revenus n'étant que très faiblement touchés) par suite de la réduction de la dette publique et de la prolongation de la structure des échéances de la dette.

Le tableau 8 présente l'incidence estimative des écarts associés aux prévisions économiques sur les prévisions des revenus, des dépenses et du solde pour l'année subséquente. Les effets économiques sont ensuite comparés avec les écarts des prévisions budgétaires; dans un cas, ces prévisions ne sont pas ajustées au titre des initiatives stratégiques (« Écart de prévision budgétaire » dans le tableau); dans l'autre, les initiatives en question sont exclues pour les fins de la comparaison (« Écart de prévision budgétaire sans les initiatives stratégiques »).

On utilise deux mesures de l'incidence économique dans le cas des revenus. La première (« Incidence économique ») consiste à appliquer les sensibilités des perspectives financières aux écarts prévisionnels touchant les taux de croissance du PIB nominal, du PIB réel et de l'indice implicite du PIB. Il ne s'agit, toutefois, que d'une mesure partielle des « écarts associés aux prévisions économiques ». Comme nous l'avons déjà mentionné, des révisions importantes ont également été apportées au fil du temps à la valeur du PIB nominal (et, bien sûr, au PIB réel et à l'indice implicite du PIB); ces révisions peuvent aussi fausser l'estimation de la situation économique qui prévaudra dans l'avenir. Cela signifie que les prévisions de la croissance du PIB nominal utilisées par le ministère des Finances dans un budget donné peuvent s'avérer parfaitement précises. Cependant, si le PIB nominal au moment du budget devait être par la suite révisé à la hausse de plusieurs milliards de dollars, il en serait de même du

*niveau* du PIB à partir duquel le ministère établit ses prévisions de revenus, ce qui aboutirait à une sous-estimation des revenus<sup>33</sup>.

Les chiffres figurant le plus à droite du tableau 8, qui porte sur les revenus, tiennent compte des révisions de données apportées au PIB nominal et des écarts prévisionnels au niveau des taux de croissance (« Incidence économique – Montant rajusté »). L'hypothèse sous-jacente à l'attribution d'une erreur de prévision budgétaire à cette composante économique est, bien sûr, que les révisions du PIB nominal étaient des « surprises » et ne pouvaient être anticipées. Pour des raisons d'ordre technique, il n'est pas possible d'apporter un ajustement équivalent en ce qui touche les dépenses. Étant donné que les dépenses (nominales) peuvent subir des effets distincts de la croissance du PIB réel (entre autres les prestations d'assurance-emploi versées) et de l'inflation (par exemple, les prestations de pension indexées en fonction de l'inflation), il faudrait employer séparément les écarts prévisionnels associés aux taux de croissance du PIB réel et de l'indice implicite du PIB (plutôt qu'au PIB nominal). L'apport d'ajustements aux valeurs initiales de ces deux variables en fonction des révisions effectuées constituerait un exercice extrêmement complexe.

De manière à interpréter soigneusement les résultats, considérons d'abord la colonne de gauche concernant l'exercice 1994-1995 au chapitre de l'incidence économique. On constate qu'en raison des erreurs de prévision économique, les revenus ont été sous-estimés de 2,1 milliards de dollars. Autrement dit, si le taux de croissance du PIB nominal avait été prévu avec précision, les revenus projetés auraient été plus élevés de 2,1 milliards. Lorsque l'on tient compte des révisions subséquentes de la valeur du PIB nominal pour 1993 (soit la valeur de référence pour la projection du niveau selon le taux de croissance), on constate que les revenus auraient été sous-estimés de 2,3 milliards. La différence entre les deux estimations est peu élevée dans le cas de 1994-1995, mais ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, en 1996-1997, la prise en compte des révisions touchant le PIB nominal, de concert avec les écarts prévisionnels touchant le taux de croissance, a pour effet de transformer une *surestimation* implicite de 1,0 milliard en une *sous-estimation* de 1,7 milliard.

L'examen des écarts de prévision économique touchant les dépenses de programmes totales pour 1994-1995 montre que ces dépenses ont été surestimées de 0,9 milliard de dollars. Par contre, dans le cas des frais de la dette publique, la nette sous-estimation des taux d'intérêt au début de 1994 a conduit à une sous-estimation de 3,2 milliards.

---

<sup>33</sup> Des révisions importantes ont également été apportées au fil du temps à la valeur nominale des composantes des dépenses et des revenus du PIB, en plus de la valeur globale. Ces révisions pourraient aussi avoir eu leur propre incidence sur les écarts associés aux prévisions budgétaires. Il faut toutefois considérer que les prévisions touchant les composantes des revenus et des dépenses sont élaborées par le ministère des Finances lui-même, et non par les prévisionnistes du secteur privé. Les composantes sont définies de façon à totaliser le PIB agrégé calculé par le secteur privé.

Les deux premières colonnes du tableau 8 montrent les écarts de prévision budgétaire auxquels il convient de comparer les effets des écarts de prévision économique. Rappelons que deux mesures sont présentées : dans la colonne « Écart de prévision budgétaire sans les initiatives stratégiques », on donne les écarts prévisionnels par rapport au budget, en excluant les initiatives stratégiques prises en cours d'exercice; la colonne « Écart de prévision budgétaire » correspond simplement à l'écart prévisionnel par rapport au budget, sans ajustement pour exclure les initiatives stratégiques prises en cours d'exercice. Les différences les plus marquées entre ces deux mesures se situent au niveau des dépenses de programmes; les différences sont beaucoup moins marquées dans le cas des revenus, et elles sont nulles au niveau des frais de la dette publique.

Enfin, la deuxième et la troisième colonnes de la partie du tableau 8 portant sur l'« incidence économique » établissent un lien entre les *estimations* des écarts prévisionnels attribuables à des effets économiques et les écarts prévisionnels constatés dans les faits. Les chiffres qui apparaissent correspondent au pourcentage de l'écart des prévisions budgétaires que l'on peut « expliquer » à partir des écarts de prévision économique. Par exemple, en ce qui touche le total des revenus pour 1995-1996, l'incidence des écarts de prévision économique (2,4 milliards de dollars) peut expliquer 81,7 % de l'écart prévisionnel observé au niveau du total des revenus pour l'exercice. (Il n'y a pas eu d'ajustements au titre des initiatives stratégiques apportés aux écarts prévisionnels en 1995-1996, de sorte que les contributions de 2 % dans la partie centrale demeurent les mêmes). Lorsqu'on prend en compte les révisions apportées à la valeur du PIB nominal en sus des écarts prévisionnels touchant le taux de croissance, l'incidence estimative pour l'exercice diminue légèrement, s'établissant à 2,2 milliards de dollars, ce qui peut « expliquer » 76,8 % de l'écart prévisionnel au niveau du total des revenus en 1995-1996.

Le symbole \* indique que l'incidence estimée des écarts de prévision économique n'explique pas l'écart de prévision budgétaire, ou plus précisément que la « contribution » va dans l'autre sens. Par exemple, en 1994-1995, l'écart prévisionnel observé en ce qui touche le total des revenus correspondait à une légère surestimation, de l'ordre de 0,6 milliard de dollars. Toutefois, étant donné que les projections concernant la croissance du PIB pour cet exercice étaient trop basses (de 1,6 point de pourcentage), l'effet de la sous-estimation de l'écart associé aux prévisions économiques aurait dû se traduire par une *sous-estimation* de 2,1 milliards du total des revenus. C'est à cet égard que l'on dit que l'écart de prévision budgétaire va « dans le mauvais sens ». Autrement dit, il y a eu surestimation de 2,5 milliards de dollars des revenus lors de la prévision, pour des raisons n'ayant aucun lien avec les prévisions économiques; cet écart a fait plus que compenser ce qui aurait plutôt été une sous-estimation de plus de 2 milliards de dollars lors de la prévision, générant en bout de ligne la surestimation de 0,6 milliard de dollars.



Il s'agit maintenant de savoir ce que ces résultats nous apprennent de façon générale à propos de l'incidence du manque de précision des prévisions économiques sur les trois principales composantes des prévisions budgétaires.

Au chapitre du total des revenus, si nous tenons compte *uniquement* des écarts touchant les taux de croissance du PIB nominal, cette incidence est relativement faible. En effet, les écarts de prévision économique n'ont contribué à expliquer l'écart de prévision budgétaire que lors de trois des dix exercices examinés, soit 1995-1996, 1999-2000 et 2000-2001. En 1995-1996, les écarts associés aux prévisions économiques peuvent expliquer plus de 80 % de l'écart au niveau des prévisions budgétaires; pour 1999-2000, ce pourcentage est légèrement supérieur à 50 %, et il est d'environ 25 % en 2000-2001.

Les résultats sont différents si nous tenons compte de l'impact des révisions du PIB nominal lors de l'exercice de référence auquel s'applique le taux de croissance. On constate alors que les écarts de prévision économique contribuent dans une certaine mesure à expliquer l'écart associé aux prévisions des revenus lors de sept des dix exercices examinés, les trois exceptions étant des exercices où les prévisions budgétaires étaient de moins de 1 milliard de dollars inférieures aux résultats. À quatre reprises, la contribution attribuable aux prévisions économiques a dépassé 50 % (y compris en 2003-2004, où cette contribution est *même supérieure* à l'écart lié aux prévisions des revenus).

L'incidence des écarts associés aux prévisions économiques est moins prononcée dans le cas des dépenses de programmes totales, ce qui est assez normal si l'on considère que de nombreuses catégories de dépenses sont relativement insensibles aux perturbations macroéconomiques. Dans le cas des dépenses de programmes, la principale influence économique provient du PIB réel et de l'indice implicite du PIB, car ces derniers influencent les versements de prestations d'assurance-emploi ainsi que les programmes prévoyant une indexation au titre de l'inflation.

Il ressort clairement du tableau 8 que l'incidence estimée des prévisions économiques est différente lorsque des ajustements sont apportés au titre des initiatives stratégiques prises en cours d'exercice. Lors de deux exercices, on passe d'un état où cela n'a aucune incidence à un état où cela en a une, tandis que lors de deux autres exercices, le contraire se produit.

Que l'on tienne compte ou non des initiatives stratégiques en cours d'exercice, on n'observe une incidence des écarts de prévision économique sur les écarts prévisionnels touchant les dépenses que lors de quatre des dix exercices examinés, et cette incidence ne dépasse 25 % qu'une seule fois (en 2002-2003, en excluant l'ajustement au titre des initiatives stratégiques en cours d'exercice).

Enfin, pour les frais de la dette publique, ainsi que l'on pouvait s'y attendre, les écarts associés aux prévisions économiques contribuent presque toujours de

façon importante aux écarts de prévision budgétaire. Des deux exercices où il n'y a eu aucune contribution (ou une contribution présentant le signe opposé), on observe dès le départ une légère erreur de prévision budgétaire dans un cas (2000-2001). Il y a une contribution importante (entre 30 % et 60 %) lors de six exercices, et une « surcontribution » (autrement dit, les écarts au niveau des prévisions économiques expliqueraient plus de 100 % de l'écart au niveau des prévisions des frais de la dette) pour les deux autres exercices (1994-1995 et 1995-1996).

La présence d'une « surcontribution » indique probablement qu'au moins une partie de l'écart associé aux prévisions économiques avait été anticipée au moment du budget et a fait l'objet de corrections dans les prévisions établies selon les comptes publics et présentées dans les documents budgétaires. Par exemple, en 1994-1995, les prévisions du secteur privé élaborées au début de 1994 (même en tenant compte d'un facteur de « prudence ») auraient sous-estimé de 3,2 milliards de dollars les frais de la dette, étant donné que les taux d'intérêt cette année-là ont été beaucoup plus élevés que prévu. Cependant, l'erreur constatée dans les faits était à peine supérieure à 1 milliard de dollars, ce qui laisse penser qu'une erreur ayant un effet contraire a été commise lors de la préparation des prévisions budgétaires selon les comptes publics à partir de la moyenne des données économiques prudentes; ou encore, qu'au cours des dernières étapes de la préparation du budget, on a pris conscience que les prévisions relatives aux taux d'intérêt, même ajustées à des fins de prudence, seraient trop basses, de sorte que l'on a décidé d'ajuster à la hausse la prévision des frais de la dette.

*(iii) Incidence des prévisions économiques – PIB/décomposition en ratio*

Si l'on fait l'hypothèse que chacune des principales composantes du total des revenus est liée dans une certaine mesure au PIB nominal (ce que l'analyse des coefficients de corrélation semble indiquer), la précision des prévisions touchant les revenus sera influencée par des variations de la valeur du PIB, et ce, de deux manières possibles. Un changement touchant la valeur du PIB ou touchant la relation entre une composante particulière des revenus et le PIB entraînera un ajustement au niveau des revenus perçus. Dans les faits, on peut donc subdiviser les prévisions relatives à une composante des revenus en deux éléments : les prévisions du PIB nominal, et les prévisions du ratio (« fraction ») du PIB nominal représenté par cette composante. Un écart se produira au niveau des prévisions budgétaires, soit parce que la variation de la valeur du PIB est plus élevée ou moins élevée que ce qui avait été projeté, soit parce qu'il y a eu un ajustement imprévu du ratio des revenus au PIB.

On peut procéder de la façon suivante pour estimer les deux éléments de l'erreur prévisionnelle. Pour calculer l'écart prévisionnel attribuable à la valeur du PIB, on multiplie les valeurs réelles du ratio (valeurs observées *ex post*) par le PIB prévu.

Pour estimer l'écart associé au ratio, on multipliera la valeur réelle (observée *ex post*) du PIB par le ratio qui avait été prévu.

Il convient de remarquer que, puisqu'il est question de la valeur du PIB nominal et du ratio, l'incidence des écarts de prévision économique englobe dans les faits à la fois l'influence des erreurs de prévision des taux de croissance *et* des révisions dont ont fait l'objet les données du PIB nominal.

Le PEAP et le CIRANO ont appliqué cette technique de décomposition au total des revenus et aux composantes de ces derniers. Les résultats relatifs aux différentes composantes des revenus sont présentés dans leur étude. Nous ne ferons état ici que des résultats relatifs aux revenus agrégés, qui sont présentés au tableau 9. Il n'est pas nécessaire de tenir compte des valeurs pour 1994-1995, 2001-2002 et 2002-2003, étant donné que les écarts par rapport aux revenus sont faibles et que les « écarts associés aux prévisions économiques » sont de signe négatif, ce qui signifie qu'ils n'ont eu aucune incidence sur les écarts de prévision des revenus, et même qu'ils ont eu l'influence inverse.

Au cours des sept exercices où les écarts de prévision des revenus ont été plus importants, les écarts associés aux prévisions économiques expliquaient plus de la moitié des écarts provisionnels de revenus à quatre reprises, et moins de 40 % les trois autres fois. Le reste de l'écart observé au cours des exercices en question découle de prévisions imprécises du ratio des revenus au PIB.

Les résultats obtenus à l'aide de cette technique de décomposition sont à peu près comparables aux estimations des impacts obtenues en appliquant les sensibilités du ministère des Finances aux prévisions des revenus. En effet, si l'on compare le tableau 9 avec la partie droite du total des revenus dans le tableau 8, on peut voir que les erreurs de prévision économique expliquent plus de 50 % des écarts au niveau des prévisions budgétaires lors des quatre mêmes exercices, et 40 % ou moins lors des autres exercices où l'erreur de prévision budgétaire a été de plus de 1 milliard de dollars. En général, la contribution des écarts associés aux prévisions économiques est quelque peu supérieure selon la méthode de décomposition que lorsque l'on applique la méthode des sensibilités.

En résumé, les résultats obtenus à l'aide des trois méthodes d'estimation de l'incidence du manque de précision des prévisions économiques sur les prévisions budgétaires permettent de formuler les conclusions suivantes :

- Le manque de précision des prévisions économiques a parfois contribué de façon importante aux écarts provisionnels touchant le total des revenus, mais une fraction considérable de ces écarts reste à expliquer.
- Il semble que la contribution associée aux prévisions économiques découle davantage des *révisions du PIB nominal*, auquel s'applique le taux de croissance prévu du PIB, que des erreurs de prévision des taux de croissance à proprement parler.

- En ce qui concerne les dépenses de programmes, une fraction relativement plus petite des erreurs prévisionnelles peut être rattachée aux prévisions économiques.
- Une part importante des écarts prévisionnels touchant les frais de la dette publique peut clairement être attribuée à des erreurs dans les prévisions des taux d'intérêt.

(iv) *Contribution des erreurs de prévision économique : comparaisons internationales*

L'évaluation faite par le FMI de la précision des prévisions économiques n'est pas directement comparable à l'étude du PEAP et du CIRANO sur les prévisions du secteur privé; par contre, sa démarche d'évaluation de la contribution des erreurs de prévision économique aux écarts de prévision budgétaire est similaire. Dans l'étude du PEAP et du CIRANO, la contribution estimative des erreurs de prévision économique est mesurée à partir des prévisions économiques incorporées au budget, y compris l'ajout d'un facteur de prudence implicite lors des six premiers exercices. L'analyse du FMI repose sur les mêmes prévisions économiques exposées dans les documents budgétaires. Par contre, le FMI ne procède pas à des ajustements au titre des initiatives stratégiques lancées en cours d'exercice, de sorte que les comparaisons, dans la mesure où elles sont possibles, se limiteraient à la partie de l'analyse du PEAP et du CIRANO où aucun ajustement n'est prévu au titre de l'évolution des dépenses en cours d'exercice. En outre, les approches utilisées dans les deux études sont suffisamment différentes pour que nous parlions de cohérence (ou d'absence de compatibilité) des résultats de leur analyse plutôt que de comparabilité. En d'autres termes, leurs conclusions peuvent aller dans le même sens mais y parvenir en utilisant des méthodes différentes (non comparables).

L'étude du FMI conclut que la volatilité macroéconomique est supérieure au Canada par rapport aux autres pays, mais que cela ne semble pas mener à la volatilité des revenus. Cet aspect du contexte économique ne semble donc pas entrer en ligne de compte lorsqu'on examine les erreurs de prévision budgétaire. En ce qui touche les prévisions économiques, le FMI conclut qu'une fraction importante des erreurs contenues dans les prévisions budgétaires est « attribuable à un biais prévisionnel à l'intérieur de la composante macroéconomique ». Il estime également que la volatilité macroéconomique, si elle n'a pas eu d'incidence sur la volatilité des revenus, pourrait avoir contribué à l'élaboration de projections de croissance plus pessimistes aux fins de la préparation des budgets. De façon plus générale, d'un pays à l'autre, une imprévisibilité plus grande des principaux indicateurs macroéconomiques est associée à des projections de croissance économique plus pessimistes dans les prévisions budgétaires.

Les conclusions de cette étude au sujet de l'incidence des erreurs de prévision économique sur la précision des prévisions budgétaires concordent jusqu'à un

certain point avec l'analyse du PEAP et du CIRANO, mais on n'y estime pas de façon aussi détaillée (ce ne serait pas possible dans les circonstances) les sources précises de l'incidence associée aux prévisions économiques, et on n'y mesure pas non plus avec autant de précision leur contribution proportionnelle aux écarts de prévision budgétaire.

### **3.7 Autres facteurs ayant une incidence sur la précision des prévisions budgétaires**

Les erreurs de prévision économique combinées avec les nombreuses révisions apportées aux données sur le PIB nominal n'expliquent qu'en partie la sous-estimation persistante des soldes budgétaires (principalement les projections de revenus trop basses). Il faut dès lors se demander quels autres facteurs entrent en ligne de compte.

#### *(i) L'actualité des données*

L'un des facteurs possibles est l'actualité de l'information disponible. Dans l'ensemble, le ministère des Finances dispose de données pertinentes en temps quasi réel pour le suivi des revenus et des dépenses. Il reçoit des rapports mensuels de l'Agence du revenu du Canada (ARC) sur les rentrées des différentes catégories d'impôts et de taxes. Toute anomalie observée dans les données donne lieu à des discussions avec l'ARC. Le ministère des Finances coopère étroitement aussi avec Statistique Canada, de manière à mieux comprendre les différences possibles entre les résultats selon les comptes nationaux et les résultats selon les comptes publics. Il reçoit de sources gouvernementales des rapports en temps opportun sur les versements de prestations d'assurance-emploi, les prestations de SV et les frais de la dette publique.

Mais en dépit de l'obtention de l'information la plus récente, il reste de nombreux défis à relever en vue d'établir des prévisions sur des composantes budgétaires pour l'exercice à venir, et même à l'intérieur de l'exercice en cours. En ce qui concerne plusieurs catégories importantes de revenus, dont l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et la TPS, il existe des lacunes importantes au niveau de l'information disponible, à la fin de l'exercice ou lorsque la fin de l'exercice approche.

Le passage à la comptabilité d'exercice intégrale a également compliqué l'établissement de prévisions sur les revenus perçus au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers, étant donné que tous les rajustements apportés aux déclarations de revenus en avril et en mai de l'exercice en cours sont reportés à l'exercice précédent, auquel ils sont techniquement imputables. Du coup, les estimations budgétaires portant sur l'exercice venant de se terminer sont établies alors que des renseignements cruciaux ne sont pas encore disponibles; les valeurs définitives peuvent être très différentes de ce que pouvait laisser penser

l'information recueillie de façon continue sur les retenues à la source mensuelles et le versement trimestriel des acomptes provisionnels.

En ce qui touche les revenus provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, le principal point à mentionner est que les bénéfices des sociétés sont en soi très volatils, et que les revenus tirés de cet impôt le sont encore plus. En effet, les impôts versés par les sociétés canadiennes ne sont pas liés uniquement aux gains de ces dernières durant l'année, mais aussi aux pertes fiscales d'années antérieures pouvant être reportées prospectivement. Même si le ministère des Finances disposait d'une information complète et détaillée provenant des documents comptables de ces sociétés (y compris les ressources nécessaires pour tenir cette information à jour), cela ne lui permettrait pas de prévoir à quel moment une société donnée déciderait de se prévaloir des réductions d'impôt auxquelles elle a droit. Il s'ensuit que la valeur des revenus provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés peut fluctuer de façon importante lorsque les déclarations de fin d'année des institutions non financières sont produites en février et en mars.

L'un des facteurs pouvant avoir donné lieu à des écarts prévisionnels persistants au cours des dernières années a trait à la composante des revenus constituée des revenus non fiscaux. Il y a eu en effet une sous-estimation de l'ordre de 1 milliard à 1,5 milliard de dollars de cette catégorie de revenus entre 1997-1998 et 2003-2004. La fraction de cette sous-estimation qui est attribuable à des écarts prévisionnels par rapport au PIB nominal semble relativement petite. Le ministère des Finances a formulé une raison plausible expliquant ce phénomène. Pendant un certain nombre d'exercices, la sous-estimation des revenus non fiscaux a été provoquée par des bénéfices plus élevés que prévu des sociétés d'État, entre autres la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), Exportation et Développement Canada (EDC) et Postes Canada. Comme c'est le cas pour les autres sociétés, les données concernant les bénéfices de ces sociétés d'État sont reçues à une étape tardive du cycle budgétaire. Il faut ajouter que, pendant un certain nombre d'exercices, on ne croyait pas que de tels bénéfices continueraient d'être enregistrés dans l'avenir, car ils constituaient un phénomène nouveau. (Par exemple, les bénéfices d'EDC ont été stimulés par la réduction des provisions pour pertes sur prêts au regard des entités étrangères.) Cela a entraîné une série de sous-estimations lorsque les bénéfices des sociétés d'État se révélaient constamment supérieurs aux attentes.

En résumé, pour la plupart des composantes des revenus, l'information, aussi actuelle soit-elle, ne peut contrebalancer les effets d'événements en temps distinct comme les déclarations produites en fin d'exercice et la déclaration des bénéfices des sociétés. Il y a un problème de concordance entre, d'une part, le moment où sont déposés les budgets et celui où se termine l'exercice du gouvernement et, d'autre part, ces périodes de déclaration distinctes. Dans un

cas particulier, une série de sous-estimations constantes a pu être expliquée par l'incertitude entourant les bénéfices des sociétés d'État.

(ii) *Prévisions des dépenses manquant de précision*

Il est raisonnable de penser que l'on peut élaborer des prévisions plus précises sur les principales catégories de dépenses, étant donné que le gouvernement fixe tout simplement les montants qu'il prévoit dépenser. Toutefois, pour certaines catégories, les résultats peuvent s'écarter de ce qui avait été planifié.

L'une des sources expliquant les écarts prévisionnels au chapitre des dépenses provient des fonds inutilisés et de leur report. En effet, il peut arriver que les fonds affectés à des ministères ou à des programmes ne soient pas utilisés en totalité durant l'exercice, du fait que les ministères ne sont pas autorisés à dépasser leurs budgets. Du coup, certaines sommes prévues à titre de dépenses seront inutilisées. Au cours des 10 derniers exercices, on n'a pas prévu de crédits tenant compte de l'incidence, sur la rémunération, des promotions accordées au personnel des ministères. Cette situation était censée exercer des pressions à la hausse sur les budgets ministériels, de sorte que l'on supposait que le montant des fonds inutilisés diminuerait au fil du temps.

Pour éviter toute flambée de folles dépenses en fin d'exercice (qui viseraient à se protéger contre toute réduction des affectations), les ministères ont été autorisés à reporter une partie des fonds inutilisés à l'exercice suivant. Selon le ministère des Finances, cette initiative a été heureuse dans l'ensemble pour la nation, mais a nui aux prévisions budgétaires; de nombreux ministères en ont profité pour effectuer des reports importants, de sorte qu'il y a eu différents exercices où les dépenses de programmes des ministères ont été nettement surestimées parce qu'une fraction importante de leurs affectations pour un exercice donné avait été reportée à l'exercice suivant. De tels reports se sont apparemment poursuivis d'un exercice à l'autre et ont contribué à des surestimations constantes des dépenses de programmes directes.

Les provisions pour passifs éventuels sont une autre raison pouvant expliquer la surestimation des dépenses de programmes. Il s'agit de fonds réservés dans le but de se prémunir contre des décisions défavorables rendues par un arbitre ou un tribunal dans le cadre d'une poursuite ou d'une autre forme de contestation, ou encore contre le risque de défaut de paiement de prêts consentis à d'autres administrations publiques ou à d'autres entités. Bon nombre de ces provisions sont gardées secrètes parce que le fait de connaître le montant comptabilisé par le gouvernement à titre de provision en vue d'un éventuel règlement, particulièrement dans le cas de contestations juridiques, pourrait influencer énormément sur les négociations en cours.

Les provisions établies au titre de tels passifs ou du risque de défaut de paiement de créances varieront selon les circonstances et l'information nouvelle

obtenue au fil des exercices dans le cadre de la réévaluation des risques par le ministère des Finances. De tels ajustements sont difficiles à prévoir, sans compter que le ministère dispose d'une certaine marge de manœuvre discrétionnaire à cet égard. Il n'est pas surprenant que le ministère des Finances ait des réticences à réduire ces provisions dans certains cas précis, de manière à disposer de suffisamment de latitude pour composer avec les imprévus. Par conséquent, les montants prévus au titre des provisions pourraient, certaines années, avoir été plus élevés que nécessaire.

Ces observations, peu importe leur pertinence, n'ont qu'une valeur d'orientation. À défaut de données précises sur les fonds inutilisés, les reports et les passifs éventuels, il est impossible de quantifier leur incidence sur la précision du processus prévisionnel.

Autre difficulté associée aux prévisions des dépenses : les paiements de péréquation aux provinces. La majeure partie des données sur lesquelles repose le calcul des paiements de péréquation n'est disponible que longtemps après l'élaboration des prévisions. Dans plusieurs cas, notamment en 2003-2004, les données obtenues après un long retard ont révélé que des paiements de péréquation avaient été effectués en trop. L'incidence de cette constatation a été particulièrement marquée en 2003-2004, étant donné l'application de la comptabilité d'exercice intégrale. Les répercussions financières de ces changements portent sur l'année où le gouvernement a été informé de ces modifications. Cela a eu pour effet de réduire les dépenses réelles et, par voie de conséquence, d'accroître l'ampleur de l'erreur de prévision des dépenses.

Par suite de nouvelles ententes conclues avec les provinces, les droits à péréquation seront beaucoup plus faciles à calculer et à prévoir; toutefois, les données relatives aux assiettes fiscales des provinces pour 2002-2003 et 2003-2004 ne sont pas encore disponibles et pourraient influencer sur les prévisions budgétaires touchant les paiements de péréquation au cours des deux prochains exercices.

*(iii) Incapacité à tirer des leçons de l'expérience?*

Il existe plusieurs cas particuliers où la persistance des erreurs prévisionnelles soulève une question susceptible de donner lieu à une certaine controverse, à savoir si les prévisionnistes – économiques et budgétaires – sont atteints d'un syndrome d'incapacité à tirer des leçons de l'expérience. Il suffira de trois exemples pour illustrer cette assertion. Il est évident qu'au cours de la dernière décennie, il y a eu régulièrement des révisions à la hausse des estimations portant sur le taux de croissance du PIB nominal et du PIB réel. Ainsi que nous l'avons décrit précédemment, cela a entraîné une sous-estimation des revenus, étant donné la sous-estimation des taux de croissance eux-mêmes, et cela a aussi fait en sorte que la valeur de référence du PIB soit trop basse. Les économistes du secteur privé et les fonctionnaires du ministère des Finances



n'auraient-ils pas pu, avec le temps, en venir à anticiper les révisions à la hausse dans leurs prévisions pour l'exercice à venir?

De même, au chapitre des revenus, les bénéfices des sociétés d'État ont été pendant plusieurs années supérieurs aux prévisions. À partir de quel moment devrait-on commencer à prendre en compte cette situation et à rajuster en conséquence les prévisions touchant les revenus non fiscaux? Le dernier exemple est la persistance de la surestimation des dépenses ministérielles, que l'on peut attribuer aux reports de fonds inutilisés. Cette situation n'existe-t-elle pas depuis suffisamment longtemps pour que l'on puisse l'anticiper et établir les prévisions en conséquence?

On pourrait être tenté de conclure qu'il y aurait lieu, après deux ou trois erreurs prévisionnelles allant dans le même sens, d'apporter des corrections et d'élaborer des prévisions en formulant l'hypothèse que les tendances récentes se poursuivront indéfiniment. Dans la plupart des cas, il est sans doute préférable de ne pas céder à cette impulsion, sauf si les faits permettent de juger avec une certitude raisonnable qu'il s'agit d'ajustements structurels qui seront probablement durables. Parmi les trois exemples présentés précédemment, c'est celui relatif aux dépenses ministérielles inutilisées qui répond sans doute le plus à cette condition. À partir du moment où les règles du jeu et les incitations dont disposent les ministères ont été modifiées, il devient raisonnable de penser que les comportements ainsi induits seront durables, du moins jusqu'à ce que les règles soient modifiées de nouveau.

Dans les deux autres exemples, il est préférable de ne pas modifier les prévisions de manière à prendre en compte une évolution apparente des comportements, mais plutôt d'établir si de nouveaux comportements ont réellement fait leur apparition et, dans l'affirmative, pour quelles raisons. Dans le cas de Statistique Canada, il convient, avant de vouloir tenir compte des révisions de données, d'examiner les raisons pour lesquelles les estimations initiales du PIB nominal établies par cet organisme semblent généralement trop basses et sont par la suite révisées à la hausse, puis de déterminer s'il est possible de réduire la fréquence et l'ampleur de ces révisions. C'est un problème sur lequel il importe de se pencher, considérant l'incidence importante qu'il a sur les erreurs prévisionnelles.

Les bénéfices des sociétés d'État constituent un exemple où l'incidence est suffisamment importante (de 1 milliard à 1,5 milliard de dollars) pour qu'il vaille la peine de déterminer quels facteurs expliquent les résultats supérieurs aux prévisions. Le fait que ces facteurs soient transitoires, cycliques ou structurels déterminera la façon de les prendre en compte dans les prévisions budgétaires futures.

Il convient d'énoncer une considération plus générale sur toute la question du rajustement des prévisions à la lumière des tendances récentes. Ainsi que l'a

mentionné Penner, si l'on apporte des modifications importantes aux hypothèses et techniques de prévision chaque fois qu'une erreur est commise, les projections budgétaires à long terme donneront des résultats extrêmement variables d'un exercice à l'autre, ce qui donnera l'impression que les analystes sont incompetents et irritera les décideurs politiques<sup>34</sup>. Cette raison devrait inciter à elle seule les prévisionnistes à étudier avec soin les changements importants et prolongés par rapport aux tendances antérieures sur lesquelles ont été fondés leurs modèles avant de modifier leurs paramètres prévisionnels sous-jacents.

*(iv) Précisions sur le facteur de prudence implicite*

Dans ce rapport, nous avons documenté et tenté de quantifier le lien entre les erreurs de prévision économique et la sous-estimation persistante des soldes budgétaires au cours de la dernière décennie. En ce qui concerne les revenus, qui constituent le principal intermédiaire par lequel les prévisions du PIB nominal influent sur le solde budgétaire, l'analyse a démontré que les erreurs de prévision économique ont contribué de façon importante aux erreurs de prévision des revenus lors de trois exercices seulement. Même après ajustement des prévisions économiques au titre des révisions de données, l'incidence totale des écarts de prévision économique ne peut expliquer la totalité des écarts de prévision des revenus (cette incidence ne dépasse 50% que lors de quatre des dix exercices), et elle est encore moins prononcée à l'égard de la sous-estimation du solde budgétaire. La tendance récente des sociétés d'État à réaliser des bénéfices imprévus a aussi un lien avec la sous-estimation des revenus. Enfin, les erreurs de prévision des taux d'intérêt contribuent de façon importante aux erreurs prévisionnelles touchant les frais de la dette publique.

Il y a aussi des explications raisonnables au sujet de la surestimation de certaines catégories de dépenses, par exemple les dépenses ministérielles (fonds inutilisés et reports), les provisions pour passifs éventuels (imprévisibles) et les ajustements apportés aux droits à péréquation après le versement des paiements de péréquation connexes. Mais, tout bien considéré, il est peu probable – l'absence d'information empêchant toute certitude à cet égard – que ces postes de dépenses puissent être à l'origine de la totalité de la surestimation des dépenses lors de neuf des dix derniers exercices. Cette surestimation a été particulièrement importante au cours des deux derniers exercices examinés, contribuant à près de 90 % de la sous-estimation du solde budgétaire lors de l'un de ces exercices et aux deux tiers de cette sous-estimation lors de l'autre. En 2002-2003, les changements apportés à la péréquation et des dépenses de programmes directes plus faibles que prévu (surtout à cause de la non-utilisation de fonds) ont contribué de façon à peu près égale à la surestimation des dépenses de programmes (2,1 milliards de dollars et 2,3 milliards respectivement). En 2003-2004, la péréquation a représenté 4 milliards dans la surestimation des dépenses de programmes, et le niveau plus faible que prévu

---

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 26.

des dépenses de programmes directes (toujours largement attribuable à la non-utilisation de fonds) a représenté 1,7 milliard.

La conclusion logique qui se dégage de tout cela est que, outre les facteurs mentionnés précédemment, on a également appliqué un facteur de prudence *implicite* en sus de la réserve pour éventualités et de la marge de prudence explicite qui ont constitué l'une des caractéristiques des budgets de la dernière décennie. En d'autres termes, il semble qu'un facteur de prudence ait été ajouté aux prévisions portant sur les revenus ou les dépenses, et que ce facteur n'ait pas été énoncé expressément dans les documents budgétaires.

Ce point a été soulevé par un certain nombre des personnes que nous avons rencontrées dans le cadre des consultations. Les auteurs de l'étude du PEAP et du CIRANO évoquent la possibilité qu'un certain facteur de prudence ait été ajouté aux composantes des prévisions budgétaires à titre de correctif et d'ajustement discrétionnaire. Le FMI exprime la chose moins directement, déclarant que les budgets canadiens des dernières années ont pu inclure des facteurs de prudence à la fois explicites et implicites, et que l'erreur prévisionnelle agrégée, constituée d'erreurs de moindre ampleur mais allant toutes dans le même sens au niveau des sous-composantes budgétaires, semble dénoter une approche prudente d'élaboration des prévisions budgétaires. Ainsi que nous le verrons plus loin, une telle accumulation d'écarts modestes au niveau d'un certain nombre de composantes budgétaires est fort plausible lorsque les prévisions sont établies selon une approche ascendante traditionnelle.

En fait, il faut presque inévitablement conclure qu'un facteur de prudence ajouté aux prévisions a joué un rôle important dans la sous-estimation persistante des soldes budgétaires depuis 1994. À partir du moment où les autres facteurs possibles ne peuvent, une fois réunis, expliquer une telle tendance, il faut bien envisager qu'un facteur de prudence implicite ait joué un rôle.

Deux questions se posent alors : comment cette prudence additionnelle a-t-elle pu être incorporée aux prévisions budgétaires, et pourquoi a-t-on maintenu cette pratique? La réponse à la première de ces questions est rattachée à deux des trois principaux éléments qui sous-tendent les prévisions : les revenus et les dépenses de programmes. La surestimation des frais de service de la dette est clairement attribuable à l'ajustement (transparent) de l'une des composantes des prévisions économiques du secteur privé, c'est-à-dire les taux d'intérêt. Ainsi que nous l'avons déjà vu, de 1994-1995 à 1999-2000, le ministère des Finances a haussé de façon systématique les taux d'intérêt à court et à long terme de 50 à 100 points de base. L'ajout de ce facteur de prudence « implicite » était largement connu, et l'incidence qu'il a eue sur les erreurs prévisionnelles touchant les frais de la dette publique est manifeste pour les exercices 1995-1996 à 1998-1999, se chiffrant en moyenne à 2,5 milliards de dollars.

Étant donné que l'on connaît les prévisions du secteur privé au sujet de la croissance du PIB ainsi que les ajustements (de faible ampleur) qui y ont été apportés à titre de facteur de prudence implicite lors des six premiers exercices examinés, toute marge de prudence additionnelle dans les prévisions des revenus a forcément dû être intégrée aux prévisions du ratio des revenus au PIB. Les résultats présentés au tableau 9 montrent que, dans les faits, l'erreur associée aux prévisions du ratio des revenus au PIB a contribué à l'écart entre les prévisions des revenus et les revenus réels lors de chaque exercice, à l'exception de 2003-2004.

L'un des analystes consultés, Jim Stanford, émet certaines critiques concernant la façon dont le gouvernement aborde les prévisions budgétaires, et il soutient que les fonctionnaires du ministère des Finances ont constamment élaboré des prévisions trop pessimistes concernant l'évolution probable des revenus en proportion du PIB<sup>35</sup>. Cela peut expliquer, selon lui, une grande partie de la sous-estimation des soldes budgétaires au cours de la dernière décennie. Il soutient également que le ratio des revenus au PIB est relativement stable et que les prévisions budgétaires devraient être élaborées en tenant ce fait pour acquis.

Les faits qu'il observe enlèvent toutefois un peu de poids à son premier argument. Il mentionne ainsi que depuis 1996-1997, les prévisions présentées dans les budgets fédéraux faisaient état d'une diminution des revenus en proportion du PIB, alors que cela ne s'est produit que lors de quatre exercices. Cela signifie que les fonctionnaires du ministère des Finances ont vu juste pour quatre des sept exercices en question (on ne dispose pas encore de données définitives pour l'exercice 2004-2005).

Pour sa part, Dale Orr indique que, lors des exercices 1995-1996 à 2003-2004, le ministère des Finances a sous-estimé les revenus en proportion du PIB à cinq reprises et les a surestimés à quatre reprises. La sous-estimation de ce ratio n'a contribué de façon importante à la sous-estimation du solde budgétaire que lors de deux de ces exercices. L'auteur conclut que, si le ministère des Finances avait cherché de façon délibérée et concertée à sous-estimer les excédents, et s'il était parvenu à ses fins, on observerait une sous-estimation constante et importante du ratio des revenus au PIB nominal; or, ce n'est pas du tout ce qui s'est produit. Le ratio des revenus au PIB nominal a été surestimé à peu près aussi souvent qu'il a été sous-estimé<sup>36</sup>.

À sa décharge, Stanford souligne que la valeur cumulative de la baisse prévue, par le ministère des Finances, des revenus en proportion du PIB s'établissait à

---

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 5.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, p. 6.

plus de quatre points de pourcentage de ce dernier<sup>37</sup>, alors que la baisse cumulative réelle au cours des quatre exercices où la chose est effectivement survenue a été de 1,4 point de pourcentage du PIB. Cela signifie que les prévisions du ministère des Finances sur les revenus en proportion du PIB allaient dans le bon sens environ la moitié du temps, mais qu'elles surestimaient l'ampleur de la baisse.

Il est difficile de conclure, à partir de ce qui précède, qu'il existe des preuves claires qu'un facteur de prudence additionnelle a été incorporé aux prévisions budgétaires par le truchement des prévisions du ministère des Finances sur le ratio des revenus au PIB. Le fait que les prévisions aient constamment fait état d'une baisse de ce ratio concorde avec l'opinion voulant qu'il y ait eu un tel facteur de prudence. Par contre, considérant le fait que des baisses se sont effectivement produites lors de la moitié environ des exercices où on l'avait prévu, la question est de savoir s'il y avait bien un facteur de prudence implicite en jeu ou si, tout simplement, on tombait juste la moitié du temps (autrement dit, les prévisions étaient précises une fois sur deux). Enfin, le programme de réduction des impôts exposé dans l'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* d'octobre 2000 aurait marqué le début d'une baisse du ratio des revenus.

Concernant l'argument de Stanford sur la constance relative du ratio des revenus, ce dernier rappelle que les revenus en question n'ont pas fluctué de plus d'un demi-point de pourcentage du PIB. Il importe d'observer que 0,5 % du PIB, exprimé en chiffres absolus, représente une valeur importante (et croissante). Cela équivalait à près de 4 milliards de dollars en 1994 et à 6 milliards en 2003. On est donc en droit de se demander s'il y a lieu, comme le propose cet auteur, de faire l'hypothèse que ce ratio demeurera stable.

Les prévisions relatives aux dépenses de programmes sont la source la plus probable de cette prudence implicite additionnelle. Nous avons déjà pu voir que les valeurs relatives à plusieurs catégories de dépenses ne sont pas ventilées. De même, on ne trouve de données détaillées sur la conversion des prévisions selon les comptes nationaux en prévisions selon les comptes publics dans aucun document public avant *La Mise à jour économique et financière* de 2004. Si les fonctionnaires du ministère des Finances souhaitaient ajouter un facteur de prudence, il était possible de le faire lors de la conversion.

Or, on ne dispose d'aucune preuve *directe* que cela a été fait. Il n'en reste pas moins que les dépenses de programmes totales ont été surestimées lors de chaque exercice, sauf en 1994-1995. Au cours des neuf exercices où il y a eu surestimation, l'erreur a été supérieure à 1 milliard de dollars à sept reprises, la surestimation au cours de ces exercices s'établissant en moyenne à

---

<sup>37</sup> Les fonctionnaires du ministère des Finances déclarent qu'ils ne peuvent parvenir à ce total en fondant leurs calculs sur les prévisions relatives à la période en question.

5,4 milliards. Lors des deux derniers exercices, elle a été en moyenne de 7,3 milliards. Enfin, si nous éliminons 1994-1995, où le principal facteur expliquant l'erreur prévisionnelle au niveau des dépenses de programmes fut la surestimation des prestations d'assurance-chômage<sup>38</sup>, il y a eu surestimation importante des dépenses lors de six exercices sur dix. Il est difficile de ne pas conclure que c'est à cet endroit qu'un facteur de prudence additionnelle aurait pu être incorporé.

L'argument voulant que ce facteur de prudence implicite touche le niveau des dépenses estimatives concorde aussi avec le processus d'élaboration des prévisions budgétaires proprement dit. Même si le ministère des Finances établit des prévisions ascendantes de chaque catégorie de revenus et de dépenses, les prévisions relatives au total des revenus (mais non à ses composantes) doivent correspondre en gros aux prévisions budgétaires descendantes obtenues lorsqu'on utilise les prévisions économiques du secteur privé dans le modèle du ministère des Finances, qui est fondé sur les comptes nationaux. Toutefois, on ne dispose pas de projections des dépenses par le secteur privé avec lesquelles comparer des prévisions ascendantes.

Enfin, on trouve une autre confirmation indirecte de l'existence d'un facteur de prudence implicite dans le commentaire du FMI selon lequel le pessimisme comparativement plus marqué des prévisions canadiennes ne découle pas d'erreurs prévisionnelles importantes précises mais plutôt de l'accumulation d'erreurs de faible ampleur mais constamment négatives. Cela laisse davantage penser à une prudence systématique qu'à une série constante d'erreurs ponctuelles allant dans la même direction, ce qui apparaît statistiquement improbable.

(v) *Les causes du facteur de prudence implicite*

Si nous tenons pour acquis qu'un facteur de prudence implicite a été ajouté aux prévisions budgétaires, donnant lieu à une sous-estimation persistante des soldes budgétaires, il faut à partir de là se demander pourquoi. Il ressort des consultations ainsi que des commentaires émis sur la scène politique, en particulier au cours de la dernière année, qu'il s'agit là d'une question qui prête à controverse. Un certain nombre de commentateurs ont accusé le gouvernement d'avoir délibérément dissimulé des excédents aux parlementaires afin d'éviter de subir des pressions en faveur de l'affectation des fonds à des programmes nouveaux ou existants, ou encore à la prise de mesures de réduction des impôts. Le fait que, depuis 1997-1998, le coût des initiatives stratégiques prises en cours d'exercice ait été en moyenne de 5,5 milliards de dollars jette toutefois un doute sur l'idée que l'on veuille dissimuler des excédents dans le but d'éviter de devoir les utiliser.

---

<sup>38</sup> On peut comprendre une telle surestimation, survenant à la fin d'une période marquée par la faiblesse du marché du travail.

Les critiques disent également que la sous-estimation des excédents empêche le Parlement de débattre de la meilleure manière d'utiliser les ressources additionnelles disponibles. Ces ressources servent à réduire la dette (s'ajoutant ainsi à la réserve pour éventualités, qui est également affectée au remboursement de la dette lorsqu'elle n'a pas à être utilisée) ou à engager des dépenses ponctuelles vers la fin de l'exercice. De telles affectations ne donnent pas lieu à un débat officiel au Parlement, comme ce serait le cas si le budget présenté en début d'année contenait des dispositions précises sur l'utilisation des ressources en question. Le problème n'est donc pas tant de prévenir les dépenses que de prévenir l'engagement de dépenses permanentes et ciblées.

Il y a deux points distincts à considérer ici. Il y a d'abord les motivations, politiques ou autres, qui sous-tendent l'apparition constante d'excédents surprises, et aussi toute la question de l'économie politique et des conséquences. Il est possible de s'inquiéter de ce dernier point sans souscrire à une opinion particulière au sujet de l'autre.

On peut en fait avancer une explication beaucoup moins inquiétante que celle selon laquelle les excédents ont été dissimulés délibérément, ce qui supposerait que le gouvernement a exercé des pressions sur les fonctionnaires du ministère de Finances et que ces derniers y ont cédé. En effet, on pourrait expliquer de façon tout à fait plausible l'ajout d'un facteur de prudence implicite en disant que la règle antidéficit, qui est suivie actuellement bien qu'elle ne soit pas enchâssée dans la loi, incite les responsables de l'élaboration des projections budgétaires à ajouter un facteur de prudence (implicite) à leurs prévisions.

Nous nous pencherons plus loin sur la question de savoir s'il est opportun de maintenir cette règle antidéficit, mais son existence ressort clairement des déclarations de l'ancien ministre des Finances, devenu premier ministre, Paul Martin. Après que l'on soit parvenu à dégager un excédent en 1997-1998, ce qui ne s'était pas vu depuis des décennies, le ministre a exprimé clairement et de façon répétée sa volonté de faire en sorte que le gouvernement ne retombe jamais dans l'ornière des déficits. Dans son premier budget en tant que ministre des Finances, en 2004, Ralph Goodale a repris le credo de ses prédécesseurs, c'est-à-dire que le pays ne reviendrait pas à l'ère des déficits.

Bien que la règle antidéficit ne soit pas énoncée expressément dans la loi, elle a été respectée plus rigoureusement que certaines cibles budgétaires officielles dans d'autres pays où ces dernières avaient pourtant force de loi. Par exemple, les pays de la zone euro n'adhèrent pas tous au Pacte de stabilité et de croissance (déficit ne dépassant pas trois points de pourcentage du PIB et ratio maximum de la dette au PIB de 60 %), et plusieurs pays importants comme l'Allemagne et la France y ont contrevenu récemment. Le FMI souligne que,

dans le cas du Canada, la cible de fait semble davantage respectée que dans de nombreux pays<sup>39</sup> où une telle cible est enchâssée dans la loi.

L'étude du FMI indique également que l'une des conséquences qu'il y a à adopter un biais asymétrique au niveau d'une cible budgétaire est que cela peut entraîner l'incorporation de facteurs de prudence explicites et implicites aux prévisions<sup>40</sup>. Ce point est simple à comprendre, mais il est de première importance dans ce contexte. Si les fonctionnaires responsables de l'élaboration des prévisions doivent composer avec l'engagement sans équivoque du gouvernement à ne tolérer aucun déficit, aussi petit soit-il et quelle que soit la situation économique, cela aura inévitablement des répercussions sur leur approche. Le fonctionnaire prudent qui étudie différents résultats possibles pour une catégorie de revenus ou de dépenses donnée tendra à choisir une estimation ponctuelle se situant au bas de la fourchette des valeurs possibles dans le cas des revenus et au haut de cette fourchette dans le cas des dépenses.

Un tel comportement n'a rien d'inquiétant ni de dissimulateur. N'importe quel particulier ou chef d'entreprise devant se conformer à une règle comparable – par exemple, réduire l'endettement personnel ou le ratio des coûts au revenu – adopterait cette façon de faire, afin d'accroître la probabilité de réussite. Dans le cas qui nous intéresse, cela s'applique à un certain nombre de décisions relatives à des catégories particulières qui, si elles représentent en soi une valeur relativement faible, donnent au total un chiffre important – le FMI parle pour sa part de l'accumulation d'erreurs de peu d'importance, mais constamment négatives. Autrement dit, la sous-estimation modeste de différentes catégories de revenus et la surestimation modeste de différentes catégories de dépenses se traduira par une sous-estimation importante du solde budgétaire.

Tant que persistera le biais asymétrique associé à la règle qui sous-tend l'élaboration des prévisions budgétaires, il est raisonnable de s'attendre à ce qu'un facteur de prudence implicite s'ajoute aux mesures de prudence explicites. Nous allons maintenant commenter les avantages et les inconvénients du maintien d'une telle règle.

#### (vi) *Sommaire*

Outre les erreurs de prévision économique et les nombreuses révisions apportées aux données, on a évalué la contribution de plusieurs facteurs aux excédents surprises enregistrés au cours de la dernière décennie. Au chapitre de l'actualité des données, la production des déclarations de revenu des particuliers et des sociétés en fin d'exercice a pu influencer sur les écarts de

---

<sup>39</sup> *Op. cit.*, p. 31.

<sup>40</sup> *Op. cit.*



prévision budgétaire, mais sans pour autant présenter un biais dans un sens ou dans l'autre.

Les fonds inutilisés figurant dans les budgets ministériels à titre de dépenses de programmes et le report d'une partie de ces fonds inutilisés à l'exercice suivant ont donné lieu à une surestimation des dépenses lors des plus récents exercices. Les provisions pour passifs éventuels – par exemple, défaut de paiement de prêts et poursuites judiciaires – ont aussi donné lieu sans doute à une surestimation des dépenses. Toutefois, en l'absence de données détaillées, il n'est pas possible de mesurer l'incidence précise de ces facteurs sur la précision des prévisions budgétaires.

C'est la règle budgétaire suivie par l'administration fédérale depuis 1997 qui semble être le facteur ayant le plus déterminé la sous-estimation persistante des excédents. Aux termes de la règle antidéficit, qui n'est pas une règle formelle (c'est-à-dire qui n'est pas énoncée dans la loi), le budget doit être équilibré ou, idéalement, excédentaire lors de chaque exercice. Bien que l'on ne dispose d'aucune preuve directe à cet égard, on peut raisonnablement conclure que le ministère des Finances a incorporé à ses projections budgétaires un facteur de prudence implicite s'ajoutant à la réserve pour éventualités et à la marge de prudence explicite.

Après tout, ce serait la réaction logique, dans le contexte de l'élaboration des projections ascendantes des revenus et des dépenses, à l'exigence consistant à éviter les déficits en toutes circonstances. Ce qui pourrait paraître plus surprenant pour certains est que ce n'étaient pas les sous-estimations des revenus qui constituaient la principale source des excédents surprises, mais bien la surestimation des dépenses. Après ajustement au titre des initiatives stratégiques en cours d'exercice (principalement des initiatives comportant l'engagement de dépenses), on constate que les dépenses de programmes totales ont été surestimées lors de chaque exercice, à une exception près, depuis 1994-1995. Pendant ce temps, les revenus ont été sous-estimés environ la moitié du temps seulement.

### **3.8 Conclusions**

Il est tout à fait clair que l'établissement de prévisions économiques et budgétaires précises – c'est-à-dire qui correspondent aux résultats obtenus dans les faits – est un objectif impossible à atteindre. La somme importante de travaux consacrés à ce sujet par les universitaires et les spécialistes ainsi que l'analyse comparative des projections économiques et budgétaires élaborées dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) le démontrent parfaitement. En particulier, comme le solde budgétaire correspond à la différence entre deux valeurs très élevées – les revenus perçus et les dépenses engagées – une erreur modeste au niveau de l'une de ces valeurs, ou des deux, peut donner lieu à un écart important.

Voici ce que l'on peut apprendre de l'examen des écarts entre les projections budgétaires de l'exercice à venir et les résultats définitifs :

- (i) Les projections des soldes budgétaires après ajustement des chiffres officiels au titre des initiatives stratégiques en cours d'exercice ont été trop basses lors de chacun des 10 derniers exercices, l'écart moyen se situant à plus de 10 milliards de dollars.
- (ii) Le total des revenus a été sous-estimé lors de sept des huit derniers exercices, et cette sous-estimation était très prononcée lors de trois de ces exercices; par contre, cela n'a contribué que modestement à la sous-estimation du solde budgétaire lors des exercices récents.
- (iii) Les projections relatives aux dépenses de programmes totales ont contribué de façon plus constante à la sous-estimation du solde budgétaire, ayant été surestimées à neuf reprises au cours des dix derniers exercices.

Après avoir procédé à l'examen comparatif de la précision des prévisions canadiennes, le FMI a conclu que le Canada constituait un cas particulier au regard de la sous-estimation de son solde budgétaire. C'est le Canada qui a le plus souvent sous-estimé ses revenus et surestimé ses dépenses. Au total, le biais associé à ses projections budgétaires est plus marqué que pour les dix autres pays de l'OCDE considérés dans le cadre de cet examen comparatif.

Dans leur analyse des prévisions économiques du secteur privé, qui constituent un élément central sur lequel reposent les prévisions budgétaires, le PEAP et le CIRANO ont constaté que les erreurs prévisionnelles, si elles étaient marquées pour certaines variables, n'étaient pas systématiquement dans un sens ou dans l'autre. Les séries de données qui se sont avérées les plus difficiles à prévoir avec précision sont la croissance du PIB réel et l'inflation du PIB, qui, conjuguées, donnent la croissance du PIB nominal, l'un des principaux facteurs pris en compte pour élaborer les projections des revenus.

Voici ce que notre analyse nous apprend sur la part d'erreurs dans les projections budgétaires qui serait attribuable à des erreurs dans les prévisions économiques :

- (i) Les imprécisions associées aux prévisions économiques ont parfois contribué de façon importante aux écarts de prévision des revenus, mais elles ne constituent pas le seul facteur qui entre en ligne de compte.
- (ii) Les révisions apportées aux données sur le PIB nominal ont eu une incidence marquée sur les erreurs de prévision économique et, par le fait même, sur les erreurs de prévision des revenus.

- (iii) Les écarts de prévision économique n'ont pas vraiment contribué au manque de précision des prévisions touchant les dépenses de programmes.
- (iv) Les erreurs de prévision des taux d'intérêt ont eu des effets sur les projections des frais de la dette publique.

Outre les erreurs de prévision économique et les nombreuses révisions de données, les fonds inutilisés au titre des dépenses de programmes et les provisions pour passifs éventuels ont également eu une incidence sur les prévisions des dépenses. Toutefois, la principale cause de la sous-estimation persistante des soldes budgétaires a été la règle antidéficit à laquelle le gouvernement se conforme depuis 1997. La forte propension à intégrer un facteur de prudence implicite qui s'ajoute à la réserve pour éventualités et à la marge de prudence explicite dans les projections budgétaires est la conséquence logique de la volonté d'atteindre la cible fixée ou de la dépasser. Cette volonté s'est manifestée de façon plus constante par une surestimation des dépenses de programmes que par une sous-estimation des revenus.

## SECTION 4 – Recommandations

La présente section du rapport renferme des recommandations sur les changements qui pourraient être apportés aux méthodes d'établissement des prévisions budgétaires, dans quatre domaines :

- 1) la transparence accrue de l'information budgétaire,
- 2) l'amélioration de la qualité et de l'analyse des données,
- 3) les options touchant les règles budgétaires en vertu desquelles sont établies les prévisions,
- 4) les options concernant la modification des structures et des mécanismes utilisés dans le processus de prévisions.

Les deux premiers éléments portent sur le processus actuel d'établissement des prévisions. Pour leur part, les deux derniers nécessiteraient d'importants ajustements concernant ce processus, notamment l'adoption d'une règle ou d'un objectif budgétaire différent ou la création de nouvelles institutions.

### 4.1 Le besoin de transparence

La transparence constitue un facteur généralement considéré comme un élément clé d'un processus budgétaire sain. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, « le budget est le document opérationnel le plus important dont disposent les gouvernements, car c'est là que les objectifs politiques sont rendus compatibles et traduits dans la réalité. La transparence budgétaire se définit comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires » (OCDE, 2001, page 7). En 1997, lorsque le gouvernement britannique a énoncé ses quatre principes d'une politique macroéconomique ouverte, l'un d'eux portait sur la crédibilité grâce à une transparence maximale<sup>41</sup>. Les éléments clés de la transparence maximale englobent des énoncés précis au sujet des objectifs stratégiques à long terme du gouvernement et la justification des décisions, l'information détaillée sur les résultats budgétaires à court terme, et les contraintes imposées à la capacité de manipuler le mouvement de l'information. (HM Treasury 2002, page 40)

Plus particulièrement, l'asymétrie de l'information<sup>42</sup>, réelle ou perçue, entre le gouvernement et le public représente le fondement même des préoccupations entourant la crédibilité se rapportant à la transparence. Les gouvernements ont accès à une vaste gamme de données et à d'autres renseignements, de même qu'à l'expertise que ne possèdent pas la plupart des citoyens ou dont ils ne peuvent disposer simultanément. Par conséquent, [traduction] le doute selon

---

<sup>41</sup> Les trois autres principes sont la stabilité au moyen de la discrétion contenue [stratégique], la crédibilité grâce à de saines politiques à long terme et la crédibilité par le biais d'un engagement préalable.

<sup>42</sup> Par définition, écart d'accès aux données et à l'information, au savoir acquis et à l'expertise.

lequel le gouvernement manipule l'information sur les politiques pour des motifs à court terme porte autant atteinte à sa crédibilité... que si cette manipulation était prouvée. (HM Treasury 2002, page 39)

Le problème de crédibilité au sujet de la solidité de la politique budgétaire a tendance à se manifester lorsque le gouvernement affiche une performance inférieure à ses objectifs (p. ex., le Canada au début des années 1990). Cependant, il peut également se survenir lorsque les gouvernements ont un rendement supérieur aux attentes, comme en font foi les observations présentées à la section 2.

Il ressort clairement des consultations que nombreux sont ceux qui perçoivent un problème dans la persistance et l'ampleur des soldes budgétaires « surprises » au cours de la dernière décennie. Quelle soit juste ou non, cette perception a miné la crédibilité du ministère des Finances au point où la plupart des analystes et des observateurs intéressés n'acceptent pas les prévisions officielles. L'écart important entre l'estimation de l'excédent à la fin de l'exercice 2003-2004, qui a été constaté dans le budget de 2004 (1,9 milliard de dollars) et les données finales publiées en novembre (9,1 milliards de dollars) fut probablement l'argument massue.

Plusieurs personnes consultées ont souligné qu'à leur avis, outre la véracité douteuse des chiffres, le plus important problème relevait du fait que la sous-estimation des excédents a en effet prévenu toute possibilité de débat public sur la répartition de cet élément de « surprise » supplémentaire. Selon leur niveau de « persuasion » budgétaire, ils ont dénoncé la chance perdue d'effectuer des dépenses plus ciblées ou de réduire les impôts. Ceux qui prônaient cette dernière possibilité étaient davantage portés à percevoir le remboursement supplémentaire de la dette qui en découlerait comme le « deuxième meilleur » résultat acceptable.

La perception au sujet de la source principale de surprises peut se révéler une version encore plus inquiétante – c'est-à-dire que le gouvernement aurait délibérément caché des excédents au Parlement – ou plus inoffensive, à certains égards, d'incompétence des fonctionnaires à établir des prévisions. L'analyse que nous avons effectuée aux sections 3.6 et 3.7 laisse entendre qu'aucune de ces perceptions ne représente l'explication probable, mais que ces surprises découlent principalement d'une combinaison d'imprécisions classiques au sujet des prévisions économiques, de problèmes importants quant à la révision des données, et de la réaction logique des prévisionnistes budgétaires face à la règle antidéficit actuelle.

Quelle que soit l'explication la plus exacte, si la crédibilité du gouvernement est mise en cause, la question doit être abordée. La réponse se situe peut-être en partie dans la modification de la règle budgétaire. Les options à cet égard sont énoncées ci-après. Cependant, même en l'absence d'un tel changement,

l'accroissement de la transparence de l'information mise à la disposition des responsables de l'élaboration des politiques, des analystes, des médias et du public ne peut qu'accroître la crédibilité.

Afin de replacer la question dans sa juste perspective, il convient de mentionner que le FMI a constaté dans son analyse comparative que [traduction] « le niveau et la précision des renseignements publiés sont comparativement élevés » au Canada et que [traduction] « le public canadien jouit d'un accès relativement large à l'information budgétaire (FMI 2005, p. 59). Le FMI a reconnu que le Canada applique déjà autant de pratiques exemplaires de l'OCDE à l'égard de la transparence budgétaire que d'autres pays, et qu'il en fait davantage que la plupart des pays. Les principales pratiques comprennent les rapports prébudgétaires et de mi-exercice au sujet des perspectives financières, des aperçus de revenus et dépenses généraux et détaillés, et une série de rapports spéciaux sur des sujets tels que la dette publique. On pourrait ajouter à cette liste le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* et les rapports mensuels que présente *La revue financière*.

Dans une même veine, le rapport du FMI sur l'observation des normes et des codes de transparence budgétaire en vient à la conclusion que le Canada [traduction] « respecte les exigences du code de transparence budgétaire et applique même, dans certains cas, des pratiques exemplaires » (FMI 2002, p. 1). Par conséquent, la démarche du gouvernement fédéral en matière de divulgation de l'information ne comporte pas de graves lacunes. Cependant, il se peut que des améliorations puissent être apportées à certains égards particuliers.

L'étude comparative effectuée récemment par le FMI souligne que les documents budgétaires du Canada ne renferment pas suffisamment d'information sur la façon dont sont préparées les prévisions budgétaires, plus particulièrement les principales hypothèses et méthodes utilisées pour passer des prévisions économiques aux projections budgétaires. Dans son rapport précédent sur la transparence budgétaire, le FMI proposait des améliorations au titre de la transparence et soulignait, par exemple, qu'il serait valable de publier le rapprochement effectué entre les projections budgétaires préparées selon les comptes nationaux et selon les comptes publics.

La section 3.1 ci-dessus renferme une description générale du processus qui permet l'établissement des prévisions budgétaires. Les principales variables des prévisions économiques sont recueillies auprès d'économistes du secteur privé, puis une moyenne des variables est établie pour jeter les bases des prévisions budgétaires. Les variables sont ensuite intégrées au modèle de prévision du ministère des Finances, qui produit les prévisions budgétaires selon les comptes nationaux. Ces prévisions sont rajustées pour tenir compte des écarts techniques entre les composantes des comptes nationaux et des comptes publics. Enfin, d'autres ajustements discrétionnaires, fondés sur les résultats

budgétaires récents, sont ajoutés pour donner les prévisions des comptes publics qui figurent dans le budget.

D'après les observations d'organismes indépendants et des commentaires de plusieurs personnes consultées au sujet du présent rapport, il se dégage clairement un secteur principal où l'on pourrait améliorer la transparence. Le gouvernement pourrait fournir une description plus détaillée des liens entre les prévisions économiques (de l'extérieur) et les prévisions budgétaires (internes) d'après les comptes nationaux, et entre ces prévisions fondées sur les comptes nationaux et les projections budgétaires (finales) reposant sur les comptes publics.

Pour ce qui est du rapport entre les prévisions économiques et les prévisions budgétaires des comptes nationaux, plusieurs améliorations pourraient être apportées dans les documents actuels. Dans *La Mise à jour économique et financière* et dans les documents budgétaires, les principaux éléments des prévisions économiques moyennes sont accompagnés d'une description du contexte économique actuel et prévu, notamment une discussion sur les principaux risques économiques. Il serait utile que chacun de ces documents renferme un examen plus détaillé des principaux risques et incertitudes liés aux prévisions économiques et de leurs répercussions budgétaires. Cette mesure serait particulièrement importante aux points charnières du cycle économique et serait essentielle si le gouvernement envisageait la possibilité d'adopter une règle budgétaire différente de l'actuel objectif antidéficit annuel<sup>43</sup>.

L'une des façons de procéder consiste à saisir explicitement dans les documents les évaluations de risque établies par les économistes du secteur privé. Même si l'évaluation des prévisions économiques menée conjointement par le PEAP et le CIRANO révèle un certain niveau de convergence, les prévisions de certaines variables clés sont parfois sensiblement différentes d'un économiste à l'autre. Certes, elles ont parfois divergé passablement au chapitre de l'ampleur et même de l'orientation des risques perçus dans les prévisions de chaque économiste.

À tout le moins, la mise à jour et les documents budgétaires pourraient renfermer une appréciation des principaux risques d'amélioration (positifs) et de détérioration (négatifs) au sein de l'économie au cours des 12 à 18 prochains mois, de même que les probabilités qu'ils associeraient à divers événements. La plupart des prévisionnistes macroéconomiques procèdent ainsi dans le cadre de leur rôle consultatif au sein des organismes qui les embauchent. L'analyse pourrait être élargie et englober une prévision quantitative des « scénarios » économiques qui découleraient des principaux risques d'amélioration et de détérioration. Ces travaux pourraient être impartis à l'un des cabinets de

---

<sup>43</sup> La possibilité de choisir l'équilibre budgétaire sur la durée du cycle économique est abordée à la section 4.3 ci-après.

prévisionnistes et les résultats pourraient être diffusés dans la mise à jour et dans les documents budgétaires.

Il convient de noter que cette démarche diffère à plusieurs égards de suggestions selon lesquelles il conviendrait de fournir les prévisions des données économiques et budgétaires sous forme de fourchettes<sup>44</sup>. Tout d'abord, les valeurs élevées et faibles des variables à l'intérieur d'une fourchette sont habituellement évaluées en supposant un vaste contexte économique (ou budgétaire). Par exemple, si l'économie canadienne enregistrait une croissance modérée, le taux de croissance du PIB se situerait aux environs de 3 %. La fourchette des valeurs oscillerait vraisemblablement entre 2,5 % et 3,5 %, ce qui respecterait la définition de « croissance modérée ».

Par ailleurs, dans le cadre des tests de scénarios, on supposerait qu'un choc (positif ou négatif) secoue l'économie et déplace le taux de croissance du PIB à l'extérieur des limites de la croissance modérée, c'est-à-dire à moins de 2 % ou à plus de 4 %. Évidemment, une telle situation aurait des conséquences plus importantes pour les autres variables économiques et pour les projections budgétaires.

La technique de tests par scénario convient également davantage à l'évaluation de la sensibilité des projections à moyen terme par rapport aux diverses hypothèses concernant la période pendant laquelle un contexte particulier peut durer, des changements structurels qui peuvent survenir au sein de l'économie ou des conséquences d'importantes initiatives stratégiques envisagées ou mises en œuvre.

Que ce soit en fonction des tests de scénario ou de l'établissement de fourchettes de valeurs pour les principales variables économiques et financières le budget demeurera toujours fondé sur un ensemble particulier de prévisions économiques (moyennes) et un ensemble de projections budgétaires. En bout de ligne, le gouvernement doit rendre des comptes sur les projections, les plans budgétaires sur lesquels elles sont fondées et les résultats qui en découlent pendant la période visée par le budget. La question de savoir si le gouvernement a respecté ses objectifs se fondera sur la mesure dans laquelle les projections se rapprochent des résultats.

Le fait d'indiquer de façon explicite le type et la portée des risques qui pourraient accompagner les prévisions économiques permet de constater que toutes les prévisions comportent une gamme inhérente d'erreurs à prévoir. Plusieurs personnes consultées considèrent que l'on devrait considérer l'objectif atteint si les prévisions de revenus s'établissent à l'intérieur d'une fourchette de 2 % des résultats budgétaires réels. En exposant les risques associés aux prévisions

---

<sup>44</sup> Voir, par exemple, Auerbach (1999).



économiques, on parvient à mieux comprendre le niveau d'incertitude rattaché aux prévisions budgétaires.

Si la mise à jour et les documents budgétaires renferment une analyse plus détaillée des risques liés aux prévisions économiques, cette analyse devrait être élargie pour évaluer les conséquences des risques sur les projections budgétaires. Si la discussion relative aux risques économiques était principalement qualitative, on insisterait pour indiquer l'orientation et l'ordre de grandeur des risques pour les résultats budgétaires. Si l'on recourait aux tests de scénario, il serait possible d'effectuer une analyse de sensibilité officielle des conséquences pour les projections budgétaires.

**Recommandation 1 :**

**Dans le budget et dans *La Mise à jour économique et financière*, examiner tous les principaux risques et incertitudes rattachés aux prévisions économiques, et présenter leur incidence sur les projections budgétaires.**

Dans ses publications budgétaires, le ministère des Finances indique actuellement des règles empiriques (ou sensibilités) utilisées pour déterminer l'effet des changements apportés aux principales variables économiques, notamment la croissance du PIB et les taux d'intérêt à court et à long terme sur les revenus et dépenses. Comme complément aux suggestions en vue de tenir une discussion élargie sur l'incidence des risques économiques, l'examen plus approfondi des sensibilités permettrait d'améliorer la transparence des documents. Cette analyse pourrait comprendre la façon de les dégager, les changements importants au titre de leurs valeurs au fil du temps et les facteurs qui ont pu entraîner les changements. Par exemple, les ajustements des taux d'imposition ou de la structure de l'impôt modifieront la relation entre la performance de l'économie et les catégories particulières de l'impôt. Ce supplément d'information permettrait aux analystes et aux autres intéressés de suivre de plus près les étapes du processus, à partir des perspectives économiques jusqu'aux projections des revenus et des dépenses.

**Recommandation 2 :**

**Dans le budget et dans *La Mise à jour économique et financière*, prévoir les détails des règles empiriques utilisées pour établir une estimation de l'incidence des principales variables économiques sur les catégories de revenus et (certaines) catégories de dépenses.**

L'enjeu le plus important que soulève la transparence budgétaire a trait à la conversion des projections budgétaires fondées sur les comptes nationaux en projections budgétaires reposant sur les comptes publics. Le FMI et plusieurs personnes consultées ont proposé d'accroître la transparence du rapprochement des deux méthodes d'établissement des prévisions en énonçant les détails des

ajustements entre les deux comptes. Il s'agissait là d'une caractéristique normale des documents budgétaires dans les années 1980 et au début des années 1990, et cette description figurait dans *La Mise à jour économique et financière* de 2004. Elle devrait constituer une caractéristique permanente de tous les principaux documents budgétaires.

Comme l'indique la section 3.1, la conversion n'est pas une opération purement mécanique, en vertu de laquelle les différences au chapitre de la définition de certaines catégories de taxes, d'impôts et de dépenses au plan comptable (p. ex., le régime appliqué au crédit d'impôt pour enfants) feraient l'objet d'un rapprochement. Parfois, il convient aussi d'appliquer un certain discernement à ces différences (notamment le régime appliqué aux gains en capital dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers et l'inclusion des activités des sociétés d'État). Les données fondées sur des enquêtes de Statistique Canada doivent être converties en données réelles utilisées dans les comptes publics. De même, les ajustements apportés aux prévisions des comptes publics sont effectués près de la date de dépôt du budget pour tenir compte des renseignements les plus à jour au sujet des revenus et dépenses. Il se peut que ces données ne soient pas diffusées dans les comptes nationaux si Statistique Canada ne les a pas encore intégrées.

Certains éléments des projections budgétaires, notamment les éventualités au titre des obligations, renferment des détails qui ne peuvent être énoncés dans les documents budgétaires. Un chiffre global peut être fourni dans la mesure où il ne comporte pas trop d'information pour permettre aux parties qui négocient avec le gouvernement de déterminer le montant qui a été réservé dans leur cas particulier. Cependant, à l'exception des éléments délicats, il convient de procéder à une divulgation intégrale et détaillée dans les documents budgétaires.

Dans chaque budget, le gouvernement pourrait énoncer la transition des prévisions antérieures, d'il y a un, deux ans et peut-être même cinq ans, à celles de l'année terminée. On pourrait ainsi documenter avec plus de précision la séquence des changements imprévus (« surprises ») au titre des résultats budgétaires. Dans ce rapprochement, le ministère des Finances pourrait fournir, dans la mesure du possible, une explication des principaux facteurs qui ont entraîné les changements.

### **Recommandation 3 :**

**Dans les principaux documents budgétaires, énoncer les détails du rapprochement entre les prévisions budgétaires selon les comptes nationaux et les prévisions selon les comptes publics.**

Cette recommandation représente un prolongement de la pratique actuelle. Dans chaque *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*, le gouvernement ajoute une récapitulation détaillée issue sur les résultats des projections budgétaires antérieures, qui permet d'évaluer la précision des prévisions

budgétaires. Le gouvernement devrait envisager la possibilité d'aller plus loin et de fournir, à l'instar du gouvernement britannique et du Congressional Budget Office aux États-Unis, une perspective à plus long terme de la précision de ses prévisions budgétaires, remontant par exemple jusqu'à 10 ans. Le budget est le document le plus pertinent dans lequel on pourrait intégrer ce compte rendu, car c'est la publication budgétaire, parmi toutes les autres, qui présente le profil le plus en vue. Il faut remonter au rapport Ernst & Young d'il y a 10 ans, pour retrouver une telle rétrospective de grande portée. Une fois les bases jetées, il devrait être relativement facile de maintenir un bulletin décennal mobile qui documente les tendances à long terme plutôt que de fournir uniquement des instantanés d'un an des résultats au titre des prévisions.

**Recommandation 4 :**

**Dans le budget, intégrer des détails sur les résultats à long terme (p. ex., sur 10 ans) concernant la précision des prévisions budgétaires du ministère des Finances.**

D'après la structure actuelle, deux documents budgétaires importants sont produits chaque année. Habituellement, le budget est déposé à la Chambre des communes à la fin de février ou au début de mars, et *La Mise à jour économique et financière* est diffusée à l'automne, environ huit mois après le budget. En outre, *La revue financière* est publiée une fois par mois et présente, essentiellement, un suivi des mouvements des principaux revenus et dépenses au cours de l'exercice. Une autre publication serait utile : un rapport trimestriel, consistant en un numéro plus imposant de la Revue, paraissant aux trois mois, qui présenterait une analyse de l'évolution des prévisions budgétaires pour l'exercice en cours, compte tenu des variations dans la performance de l'économie par rapport aux prévisions économiques énoncées dans le budget. Il devrait aussi y avoir une évaluation des risques que ces faits nouveaux peuvent poser vis-à-vis des résultats budgétaires projetés. Dans ce même document, le ministère des Finances pourrait faire le point sur le rapprochement des comptes nationaux et des comptes publics, de manière à faire connaître tout changement survenu par rapport au rapprochement énoncé dans les documents budgétaires. Ce rapprochement serait fourni par Statistique Canada.

Lorsque cela est possible, le gouvernement devrait présenter une mise à jour complète de ses prévisions budgétaires pour l'exercice en cours, qui renfermerait des données globales ainsi que de l'information linéaire détaillée sur les revenus et dépenses. Une telle suggestion n'est cependant pas pratique dans le cas de *La revue financière* du mois de mars, qui ne contient aucun renseignement sur l'exercice en cours. De même, l'édition de juin de la Revue présente l'information sur les trois premiers mois de l'exercice, une période qui ne serait peut-être pas suffisante pour justifier une mise à jour complète.

**Recommandation 5 :**

**Présenter trimestriellement, dans *La revue financière*, une analyse de l'évolution des prévisions budgétaires pour l'année en cours et des risques associés à l'atteinte des résultats budgétaires projetés. Dans la mesure du possible, on devrait inclure aussi une mise à jour complète concernant les prévisions budgétaires de l'exercice.**

Parmi toutes les recommandations visant à accroître la transparence des documents fédéraux publiés, la principale est que l'information fournie soit la plus détaillée possible, qu'elle porte sur une plus longue période et qu'elle soit conviviale. Les intéressés doivent être en mesure de suivre la chaîne d'analyse que le ministère des Finances a effectuée pour pouvoir tester les résultats présentés (c'est-à-dire les projections budgétaires dégagées) et de contester les hypothèses posées dans le cadre de l'analyse. Tout le processus repose sur une information à la fois claire et exhaustive.

Les rapports au Parlement au sujet de la performance budgétaire du gouvernement au cours de l'exercice constituent le deuxième volet au chapitre du besoin évident d'accroissement de la transparence. Lors de sa comparution devant le Comité des finances de la Chambre des communes, en novembre, l'auteur a été invité à donner son opinion au Comité au sujet de la valeur des rencontres périodiques sur la situation budgétaire actuelle du gouvernement fédéral. Récemment, le Comité a mis au point un processus de suivi des prévisions budgétaires faisant appel à des économistes du secteur privé pour fournir des mises à jour budgétaires trimestrielles indépendantes. La viabilité et la valeur de ce changement de procédure particulier seront abordées à la section 4.4 ci-après. Même en tenant compte de la partisanerie politique qui accompagne une situation de gouvernement minoritaire, il est très valable d'établir un processus de mises à jour budgétaires périodiques pour les parlementaires. À l'heure actuelle, le Parlement et le public comptent sur le budget annuel et la mise à jour d'automne pour se renseigner sur l'état de santé financière du pays. Il convient d'envisager sérieusement de demander au ministère des Finances d'organiser au moins une séance d'information supplémentaire par année. À cette occasion, de hauts fonctionnaires ou le ministre des Finances pourraient exposer la situation au Comité des finances de la Chambre des communes et en profiter pour déposer des documents qui seraient mis à la disposition du public.

La raison pour laquelle on tiendrait une rencontre plutôt que deux est de nature purement structurelle. La Chambre des communes et ses comités ne siègent pas pendant l'été, ce qui élimine un trimestre par année. Par conséquent, les séances d'information organisées par le ministère des Finances à l'automne (octobre ou novembre) et à l'hiver (février ou mars) pourraient être accompagnées d'une troisième rencontre avec le Comité des finances au début de l'été (juin). Jumelées aux publications trimestrielles, ces rencontres

permettraient de fournir au Comité une base de données utilisable sensiblement élargie.

Il convient de peser les avantages d'une transparence accrue en fonction des coûts liés au temps et aux ressources requises par les fonctionnaires du ministère des Finances pour produire ces rapports. Cependant, la matière première est disponible et elle est publiée tous les mois dans *La revue financière*. Une question pratique demeure : Est-il possible d'ajouter une séance d'information aux publications trimestrielles qui comportent une valeur supplémentaire réelle pour les parlementaires? Cependant, les membres du Comité des finances ont déjà fait part de leurs préférences à cet égard en embauchant des économistes du secteur privé pour se renseigner sur les prévisions trimestrielles. Cette démarche prouve qu'ils accordent une valeur éventuelle à de nouvelles séances d'information périodiques.

#### **Recommandation 6 :**

**Ajouter au moins une séance d'information officielle du ministère des Finances devant le Comité des finances de la Chambre des communes, au début de l'été.**

#### **4.2 Amélioration de la précision et de l'actualité des données**

Il existe plusieurs éléments clés pour lesquels l'échéancier, le suivi ou la révision des données influent sur l'enjeu global de la précision des prévisions budgétaires. Le plus visible de ces éléments est la chaîne des révisions apportées aux estimations du PIB nominal par Statistique Canada. Nous avons démontré à la section 3.6 que les prévisions budgétaires ont été sensiblement orientées dans un sens au cours de la dernière décennie à la suite d'une série de révisions à la hausse de la croissance du PIB chaque année. Ainsi, les prévisions économiques se fondaient sur un niveau de PIB au début de l'exercice trop faible, et à partir duquel on établissait les projections budgétaires. Cette situation a eu pour effet de réduire les prévisions de revenus et de les ramener en deçà des niveaux qui auraient été atteints si les données révisées supérieures du PIB avaient été connues plus tôt. L'enjeu serait un peu moins important si les révisions avaient été effectuées dans les deux sens et auraient ainsi eu pour effet de s'annuler.

La taille et la persistance de l'incidence des révisions portent à croire qu'il est nécessaire que Statistique Canada effectue un examen, de concert avec le ministère des Finances et des prévisionnistes du secteur privé, afin de déterminer les raisons de ces tendances et d'envisager des solutions possibles. Il ne s'agit pas là d'une critique de Statistique Canada, compte tenu de l'ampleur de son mandat et des contraintes budgétaires auxquelles cet organisme est soumis, tout comme d'autres ministères fédéraux. Il se peut qu'il n'existe aucune

solution<sup>45</sup> ou, du moins, aucune solution possible sans l'engagement de ressources considérables. Cependant, un examen conjoint du problème ferait ressortir les options possibles. Si le gouvernement s'engage à accorder la priorité à la précision des prévisions budgétaires, la prestation de ressources, le cas échéant, à Statistique Canada pour régler ce problème particulier, constituera vraisemblablement un bon investissement.

**Recommandation 7 :**

**Que Statistique Canada et le ministère des Finances examinent conjointement les causes des importantes révisions apportées aux données sur le PIB et analysent les options afin d'atténuer ces causes.**

L'évolution de la relation entre le niveau d'activité économique, le revenu total et les catégories de revenus, telle que reflétée dans les ratios du revenu au PIB abordés à la section 3.6, a également influé sensiblement sur la précision des prévisions budgétaires pendant plusieurs années au cours de la dernière décennie. Par conséquent, il conviendrait d'effectuer des travaux de recherche au sujet des facteurs qui ont pu entraîner les ajustements de la sensibilité des revenus. Plus particulièrement, ces travaux devraient permettre d'évaluer et de documenter l'impact de l'évolution des taux d'imposition et de la structure de l'impôt au cours de la dernière décennie, de même que les changements apportés à la composition des sources de revenus.

Dans le cadre des consultations, les représentants de l'OCDE ont fait remarquer qu'en Europe, la sous-estimation des revenus à la fin des années 1990 (et leur surestimation après 2000) pourrait être attribuable à la hausse remarquable (et à la diminution qui a suivi) de la valeur de l'actif des marchés financiers et du logement. Il en a découlé que les gains en capital représentent une part plus importante du revenu (puis une part réduite en raison de pertes) et que cette situation n'avait pas été correctement anticipée dans les projections budgétaires. Des travaux comparables pourraient être exécutés au Canada.

Les travaux de recherche portant sur l'évolution de la sensibilité des revenus devraient également comprendre une analyse prospective des changements pouvant être anticipés à l'avenir car, par exemple, des ajustements d'origine démographique influent sur les sources de revenus, et partant, sur la composition des sommes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers. Ces travaux pourraient être exécutés par le ministère des Finances en collaboration avec les analystes du secteur privé ou les représentants de Statistique Canada.

---

<sup>45</sup> Dans le cadre des consultations, on a fait remarquer que les révisions pourraient tout simplement découler du fait que l'économie a traversé sa phase d'expansion, qui comporte habituellement des hausses économiques surprises. Si la logique est maintenue, l'inverse devrait être vrai en période de ralentissement, c'est-à-dire que Statistique Canada réviserait le PIB à la baisse. Cela ne s'est pas produit entre 2001 et 2002, et il convient de mentionner que l'économie a continué de dépasser les attentes.

Par ailleurs, ces travaux pourraient constituer un élément du programme de recherche d'une nouvelle agence éventuelle dont il est question à la section 4.4.

**Recommandation 8 :**

**Amorcer des travaux de recherche sur l'évolution de la relation entre la performance de l'économie et les principales catégories de revenus.**

Une source de revenus a donné lieu à quelques excédents surprises constants au cours des dernières années : les bénéfiques des sociétés d'État. Une évaluation des principales causes de ces hausses permettrait de déterminer s'il est raisonnable de s'attendre à ce que cette performance améliorée se poursuive et, dans l'affirmative, d'intégrer cette attente dans les prévisions budgétaires. En outre, un effort plus soutenu pour suivre la situation financière permanente des sociétés d'État permettrait d'améliorer l'ajustement des prévisions de revenus pour l'exercice.

Dans le même ordre d'idées, mais du point de vue des dépenses, un meilleur suivi des dépenses ministérielles permettrait de mieux évaluer les péremptions prévues qui ont entraîné une sous-estimation des soldes budgétaires. Non seulement une telle mesure permettrait-elle d'accroître la précision des ajustements de prévisions au cours de l'exercice, mais elle fournirait également des renseignements utiles sur les projections de l'exercice suivant.

**Recommandation 9 :**

**Améliorer la surveillance des bénéfiques des sociétés d'État et des dépenses des ministères au cours de l'exercice.**

Enfin, il a été suggéré dans le rapport Ernst & Young de 1994 et lors des consultations, de modifier le calendrier du budget. L'un des participants a fait remarquer qu'en raison des dates de diffusion des données sur le PIB, celles portant sur le quatrième trimestre de l'exercice (premier trimestre de l'année civile) ne sont pas disponibles pour la préparation des estimations budgétaires de fin d'exercice. Dans le rapport Ernst & Young, on note que les données finales sur les revenus d'impôt des sociétés et d'impôt des particuliers sont connues seulement après la fin de l'exercice. Dans les deux cas, on propose de reporter la date du budget de février en mai, au moment où les données ont été diffusées et que l'on peut produire une meilleure estimation.

Bien que le dépôt du budget en février ne soit pas coulé dans le béton – il a déjà été déposé beaucoup plus tôt à deux reprises au cours de la dernière décennie – il est en partie lié au calendrier budgétaire des provinces, qui attendent les projections budgétaires fédérales et les prévisions de transfert pour établir leurs propres prévisions budgétaires. Ce serait là un argument suffisant pour ne pas modifier la date. Par ailleurs, compte tenu de l'expérience relative à la révision du PIB, il n'est pas évident que le report de la date du budget se traduirait par une

nette amélioration de la précision des prévisions, car celle-ci est fonction de la date de diffusion des données trimestrielles sur le PIB. L'argument touchant les dates relatives à l'impôt des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers est un peu plus valable parce qu'il y a davantage de renseignements disponibles. Par contre, les principales données concernant l'impôt sur le revenu des particuliers ne sont disponibles qu'en juillet. De même, d'importants rajustements qui doivent être apportés à l'impôt sur le revenu des particuliers et à l'impôt des sociétés ne sont toujours pas disponibles en mai.

Tout bien pesé, l'argument de données plus complètes sur les revenus de l'impôt, qui justifierait une modification de la date de dépôt du budget, ne suffit pas en soi à justifier l'impact sur les budgets provinciaux.

### **4.3 Règles budgétaires – Options**

Dans sa forme actuelle, le processus budgétaire fédéral ne repose pas sur une, mais sur deux règles ou objectifs budgétaires. La première règle, c'est-à-dire la règle antidéficit, non légiférée et sans équivoque, en vigueur depuis 1997-1998, a déjà fait l'objet de la section précédente du rapport. L'autre règle est plus récente. Dans le budget de 2004, le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement visait une réduction du ratio de la dette au PIB pour le faire passer de 41 % (à l'époque) à 25 % en 10 ans. Cet objectif a été repris dans le budget de 2005.

Avant d'examiner les règles budgétaires existantes et les options qui en favoriseront la modification, il convient de jeter un coup d'œil sur les règles budgétaires appliquées par d'autres pays.

Comme le montre le tableau sommaire (tableau 10) portant sur la procédure de prévisions budgétaires dans d'autres pays de l'OCDE, il n'existe pas de règles budgétaires uniformes appliquées par les gouvernements centraux. En Europe, les pays qui ont adopté le régime à monnaie unique sont assujettis aux règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui est entré en vigueur en 1999 lors de l'instauration du régime de l'euro. L'exigence d'adhésion et l'engagement permanent de chaque pays membre consistent à limiter le déficit national annuel à 3 % du PIB et la dette, à 60 % du PIB. Les adhérents doivent également, à moyen terme, équilibrer leur budget ou le rendre excédentaire.

Cependant, les trois plus grands pays de la zone euro, l'Allemagne, la France et l'Italie, dépassent les plafonds de déficit et d'endettement; ils ont exercé des pressions et ont réussi à faire modifier les règles du PSC, c'est-à-dire maintenir les plafonds, mais assouplir les conditions en vertu desquelles une correction peut être apportée à l'excédent du déficit. Et bien que des sanctions soient prévues dans le cas des pays qui ne respectent pas ces plafonds, elles n'ont pas été appliquées à ces trois contrevenants. Enfin, il n'existe pas actuellement d'incitatifs qui encourageraient les pays à se conformer à l'exigence d'équilibre



budgétaire (à moyen terme). Parmi les quinze pays membres, en 2004, cinq présentaient un déficit supérieur à 3 % du PIB, sept affichaient un déficit en deçà de 3 % et trois affichaient un excédent.

Parmi les pays de l'Union européenne présentés au tableau 10, la France et l'Italie n'appliquent aucune règle budgétaire, outre le PSC. L'Allemagne applique une règle constitutionnelle qui exige l'équilibre budgétaire tout en autorisant les emprunts réservés aux dépenses d'investissement de l'État<sup>46</sup>. De même, des exceptions à la règle d'équilibre budgétaire sont autorisées en période de déséquilibre macroéconomique et de guerre; le tribunal constitutionnel de l'Allemagne a statué que la stabilisation économique constitue une justification suffisante pour financer le déficit au-delà des exigences d'investissement. En d'autres termes, la règle d'équilibre budgétaire en Allemagne n'est pas particulièrement exécutoire.

Les Pays-Bas, qui ont été dirigés par de nombreux gouvernements de coalition, ont créé une structure « d'ententes de coalition » postélectorales. Ces ententes énoncent la politique budgétaire globale et les objectifs budgétaires particuliers qui seront en vigueur pendant le mandat du gouvernement. L'organisme gouvernemental indépendant, le Bureau de l'analyse de la politique économique des Pays-Bas (dont il est question à la section 4.4), joue un rôle fondamental dans l'élaboration des ententes. Les trois dernières ententes de coalition (1998, 1999 et 2003) prévoyaient des plafonds de dépenses réelles nettes fixes dans les principaux secteurs d'activité du gouvernement et anticipaient l'affectation, entre les soldes budgétaires et les modifications fiscales, des revenus fortuits et des pénuries. Par conséquent, les résultats surprises ne peuvent servir à justifier l'augmentation ou la diminution des dépenses.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a mis au point un Code de stabilité budgétaire en 1998. Ses deux règles budgétaires principales sont la soi-disant « règle d'or » (au cours du cycle, le financement du déficit n'est autorisé que pour les investissements publics) et un objectif de ratio de la dette au PIB de 40 % en moyenne au cours du cycle. La persistance des déficits ces dernières années laisse croire que la règle d'or pourrait être peu respectée pendant le présent cycle économique.

En Suède, le gouvernement a fixé, dans la Loi de 1996 sur le budget et les finances, un excédent budgétaire cible de 2 % du PIB sur le cycle économique. Par ailleurs, il a imposé des plafonds à 27 catégories de dépenses à préciser sur un horizon mobile de trois ans. Le gouvernement suédois a toujours respecté ses objectifs au chapitre des dépenses, mais selon les prévisions actuelles, il est peu probable qu'il se conformera à son objectif d'excédent pour la période comprise entre 2000 et 2007.

---

<sup>46</sup> Habituellement connue sous le vocable « règle d'or », cette règle s'applique à plusieurs autres pays de l'Europe, y compris le Royaume-Uni.

En Australie, la *Charter of Budget Honesty Act* de 1998, a établi, parmi ses exigences, des fardeaux d'imposition stables et prévisibles, de même que des niveaux d'endettement prévisibles à titre d'objectifs budgétaires globaux. La stratégie budgétaire actuelle prévoit l'équilibre budgétaire au cours du cycle et un abaissement du niveau d'endettement net, à titre de règles budgétaires précises. Les règles ont été respectées depuis leur entrée en vigueur.

La Nouvelle-Zélande, dans sa *Fiscal Responsibility Act* de 1994, s'est fixée comme principal objectif d'atteindre un excédent de fonctionnement à l'intérieur « d'une période raisonnable » – l'excédent a pour but de financer au préalable la caisse de retraite – et un ratio de la dette au PIB de 20 % avant 2015. La Nouvelle-Zélande a contribué à la caisse de retraite à chacune des années entre 1994 et 2003.

Enfin, aux États-Unis, le gouvernement fédéral a été assujéti aux dispositions de la *Budget Enforcement Act* entre 1992 et 2001, après quoi la Loi est venue à échéance. En vertu de ses dispositions, des plafonds ont été fixés pour les dépenses discrétionnaires, c'est-à-dire les dépenses non prévues par une loi, et qui comprennent la défense, les opérations gouvernementales, des dispositions pour la sécurité intérieure et le soutien des sciences, de la culture et de l'environnement. Dans le cas des dépenses prévues par la loi (p. ex., *Medicare* et *Medicaid*), on a établi des règles de paiement à l'utilisation (PAYGO). Si les dépenses discrétionnaires dépassent le plafond ou si des hausses des dépenses fixées par la loi sont proposées, des réductions générales équivalentes devraient être effectuées dans les dépenses non législatives. Bien qu'ils aient été enfreints pendant la durée d'application de la *Budget Enforcement Act*, les plafonds et les règles PAYGO semblent avoir contribué (de même qu'une économie en expansion) aux excédents budgétaires enregistrés de 1998 to 2001.

Il est évident que les pays peuvent choisir une gamme de règles budgétaires à appliquer. Aucun ensemble de règles particulières ne semble tout à fait efficace pour mettre en place une discipline budgétaire convenable et en assurer le respect. L'efficacité dépend en partie d'une conjoncture économique indépendante de la volonté du gouvernement. Dans une très grande mesure, les gouvernements peuvent toutefois atteindre les objectifs budgétaires qu'ils se sont fixés uniquement s'ils s'empressent d'appliquer des mesures pour respecter les diverses règles.

Passons maintenant à l'examen des règles budgétaires actuelles au Canada – règle antidéficit et ratios cibles de la dette au PIB de 25 % – et des solutions de rechange possibles.

Même les critiques de la démarche fondée sur les prévisions budgétaires actuelles, qui a donné lieu à des hausses surprises de l'excédent prévu, reconnaissent qu'une démarche rigoureuse en matière de réduction du déficit était nécessaire au milieu des années 1990. À l'époque, les surprises portaient

sur les déficits inférieurs aux prévisions; les consultations avec d'anciens représentants du ministère des Finances confirment que le rythme de réduction du déficit fut en effet surprenant. Cette situation s'inscrivait dans le contexte du début des années 1990, lorsque les erreurs de prévision allaient dans le sens contraire. Au cours de cette période, le gouvernement a constamment surestimé ses projections de réduction du déficit. Il est généralement admis que pour renverser la vapeur et accroître la crédibilité de la politique budgétaire fédérale, dont l'absence nuisait aux taux d'intérêt canadiens et à la valeur du dollar, le gouvernement devait alors réduire ses promesses et dépasser ses projections budgétaires.

On note aussi un accord général, entre les analystes à tout le moins, sur le fait que la discipline budgétaire à court terme et la crédibilité des marchés financiers qui en découlent sont bien implantées au Canada, ce qui soulève la question de la nécessité de la règle antidéficit et, dans la négative, par quelle règle celle-ci devrait être remplacée. Suit un examen des points favorables et des points défavorables au maintien de la règle antidéficit, puis une comparaison des deux options qui pourraient servir de remplacements légitimes – c'est-à-dire équilibrer le budget sur la durée du cycle économique ou du cycle d'affaires (c'est-à-dire un solde budgétaire moyen nul) et cibler un excédent positif, en moyenne, sur la durée du cycle (solde budgétaire moyen d'un certain montant). Dans les deux cas, on établirait une provision explicite pour autoriser un déficit si la conjoncture économique devait lourdement se détériorer (selon la définition quantitative)

(i) *Maintien de la règle antidéficit*

Plusieurs arguments militent en faveur du maintien de la règle actuelle, à savoir qu'aucun déficit ne doit être enregistré, sans égard aux chocs économiques (ou autres) qui pourraient affecter le système. Tout d'abord, cette option confirme une réputation déjà bien établie de discipline budgétaire. Ensuite, elle représente une cible budgétaire sans équivoque pour le gouvernement. Il n'y a aucune ambiguïté au sujet de l'objectif minimal à chaque exercice budgétaire, pas plus que de savoir si cet objectif a été atteint à la fin de cet exercice, lorsque toutes les données sont connues. Finalement, l'objectif antidéficit est très facile à expliquer au public et il semble avoir été accepté et anticipé par les Canadiens<sup>47</sup>.

Pour bon nombre d'analystes des politiques, la principale raison du maintien de cette règle est que, dans la mesure où l'objectif est atteint ou dépassé, il constitue une garantie contre le retour aux « mauvais jours » où le gouvernement enregistrerait constamment des déficits (souvent) croissants. Plus particulièrement, il empêche les déficits structurels, c'est-à-dire les déficits qui se perpétueraient même si l'économie fonctionnait à plein régime. Ils croient que cette règle évite le risque d'une réaction négative des marchés financiers si le Canada enregistrerait

---

<sup>47</sup> Cependant, il est intéressant de noter que dans des sondages d'opinion publique, plus de 40 % des Canadiens continuent de penser que le gouvernement fédéral est encore aux prises avec un déficit.

un déficit pour la première fois depuis 1996-1997. Enfin, si le gouvernement promet d'utiliser la première tranche de 3 milliards de dollars de l'excédent pour réduire la dette, la règle antidéficit a pour effet de réduire le niveau absolu de la dette fédérale.

L'un des arguments qui militent contre le maintien de la règle veut que cette dernière ne soit pas pleinement justifiée au plan de l'analyse financière ou économique, mais qu'elle est fondée sur des facteurs relevant purement de l'économie politique, comme ceux énoncés ci-dessus. Ainsi, il n'existe aucun soutien analytique ou empirique à l'égard d'un objectif antidéficit à titre d'objectif budgétaire optimal pour un gouvernement. En fait, la règle a tendance à présenter des répercussions macroéconomiques procycliques. En période de ralentissement économique, elle pourrait nécessiter la compression des dépenses et/ou une hausse d'impôt qui pourraient aggraver le ralentissement. Par ailleurs, si l'on intègre une mesure de prudence suffisante dans les prévisions, comme ce fut le cas au cours de la dernière décennie, on peut prévenir le risque d'un déficit réel qui nécessiterait ces correctifs. Cependant, pour éviter un déficit, la règle nécessite un niveau important de prudence en plus du niveau explicite actuel de la réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars<sup>48</sup>.

Parmi les autres arguments qui prônent le non-maintien de la règle antidéficit, mentionnons que si la discipline budgétaire est maintenant bien ancrée au sein du gouvernement fédéral et que si la crédibilité budgétaire est bien présente dans l'esprit du public et sur les marchés financiers, la règle n'est tout simplement plus nécessaire pour les motifs d'économie politique sur laquelle elle est fondée. Qui plus est, en vertu de la démarche actuelle, le niveau des facteurs implicites de prudence qui ont été appliqués pour empêcher un déficit a suscité des problèmes de crédibilité pour le gouvernement. Parmi les options envisagées, on pourrait rendre tous ces facteurs explicites.

La production d'excédents importants pour obtenir les avantages de la règle antidéficit comporte des coûts (à court terme), sous forme de débouchés non exploités du fait que l'on a renoncé à des réductions permanentes d'impôt ou à des hausses durables des dépenses de programmes qui pourraient être souhaitables. Cependant, ces mesures ne sont pas perdues en permanence, mais simplement reportées, du fait que le remboursement de la dette aujourd'hui pourrait permettre des réductions des impôts ou des initiatives de dépenses dans l'avenir.

En bref, les principaux arguments favorables au maintien de la règle actuelle sont qu'elle est facile à fixer, à expliquer et à surveiller; en outre, elle évite de remettre le « doigt dans l'engrenage » des déficits répétitifs. Par contre, d'après

---

<sup>48</sup> Selon Boothe et Reid (1998), il faudrait une mesure de prudence de 6 à 9 milliards de dollars pour éviter tout déficit au cours du cycle d'activité.

les principaux arguments qui préconisent le non-maintien de cette règle, on note que la règle pourrait exercer des effets procycliques sur l'économie et qu'elle a nécessité un niveau de prudence qui entraîne des frais sous forme de perte de crédibilité politique et de renonciation à des initiatives budgétaires. Il convient également de noter que le Canada est le seul pays pris en compte dans la présente étude qui applique une règle antidéficit.

(ii) *Équilibre sur le cycle*

En vertu de cette règle budgétaire, le gouvernement se fixe pour objectif d'équilibrer le budget pour l'ensemble du cycle – c'est-à-dire atteindre un solde budgétaire de zéro, en moyenne, au cours des phases d'accélération et de ralentissement du cycle économique. Cela sous-entend que, pour certaines années, le budget traversera un cycle de déficit et, si la situation économique se dégrade, ce déficit pourrait même être important. En fait, s'il applique la règle de façon stricte, le gouvernement autorisera passivement les mouvements cycliques du solde budgétaire, ce qui signifie que les soi-disant mécanismes de stabilisation automatique<sup>49</sup> intégrés au système (principalement les revenus de l'impôt des particuliers et les dépenses supplémentaires d'assurance-emploi) pourront exercer un effet anticyclique sans que le gouvernement n'ait à adopter de mesures discrétionnaires de stabilisation.

Il convient de fournir une explication au sujet des soldes budgétaires cycliques et structurels. Le solde structurel est celui que l'on observe lorsque l'économie croît selon son taux tendanciel, c'est-à-dire si elle tourne à plein régime, avec plein emploi, mais non au-delà. Le solde réel à une date donnée peut différer du solde structurel, selon la phase du cycle de l'économie. En période de ralentissement, un solde structurel de zéro, par exemple, serait conforme à un déficit cyclique. Par ailleurs, en période d'accélération, lorsque la croissance dépasse le taux tendanciel à long terme, nous devrions observer des excédents budgétaires. Si, par ailleurs, le gouvernement produisait des excédents (ou essuyait des déficits) sans égard à la performance de l'économie, il serait évident qu'il enregistre un excédent (ou un déficit) structurel. Si le gouvernement atteint en moyenne l'équilibre budgétaire sur le cycle, il réalise alors l'équilibre budgétaire structurel.

L'un des principaux arguments en faveur de l'adoption de la règle de l'équilibre budgétaire (structurel) est que cette règle est appuyée par une analyse bien établie de la plupart des macroéconomistes (à titre d'économistes et non de spécialistes de l'économie politique). La version originale de la politique keynésienne prévoyait que les administrations publiques enregistrent des

---

<sup>49</sup> Les mécanismes de stabilisation automatique ont tendance à atténuer les fluctuations de l'économie en accroissant la capacité de dépenses des ménages pendant les périodes de ralentissement (chute des retenues d'impôt et hausse des prestations d'assurance-emploi) et en la réduisant pendant les périodes d'accélération de l'économie. Étant donné que l'impôt sur le revenu des particuliers et les ajustements de l'assurance-emploi sont intégrés, leur effet est automatique.

excédents en période de prospérité économique afin de se prémunir contre les déficits subis en période de récession<sup>50</sup>. Le fait que les administrations publiques avaient tendance à enregistrer des déficits en période de ralentissement, puis à utiliser d'éventuels excédents en période d'accélération pour des initiatives de dépenses qui maintenaient les déficits, ont contribué à la perte de faveur de la politique budgétaire discrétionnaire ou active au cours des 25 dernières années.

Toutefois, la politique de stabilisation passive ou automatique demeure largement admise à titre de position budgétaire souhaitable (bien que rarement atteinte). En fait, l'effet anticyclique automatique de la règle d'équilibre budgétaire est préconisé par les analystes qui se préoccupent de la probabilité d'erreurs coûteuses au moment de l'entrée en vigueur de la politique discrétionnaire ou des effets macroéconomiques aggravants des tendances procycliques qui accompagnent la règle antidéficit.

Les arguments opposés à un objectif d'équilibre budgétaire cyclique relèvent tant de facteurs techniques que de l'économie politique. Au plan technique, l'adoption de la règle exige qu'il soit possible, lorsque surviennent des changements budgétaires imprévus (principalement au titre des revenus), de déterminer les changements qui découlent de facteurs cycliques et dont on ne doit pas tenir compte et ceux qui découlent de facteurs structurels et que l'on doit rajuster. Cette situation exerce d'intenses pressions sur les prévisionnistes économiques et les oblige à déterminer, à un moment donné, où se situe l'économie à l'intérieur du cycle et vers quel point elle se déplacera à court terme; si l'on tient compte du problème persistant de la révision des données, abordé à la section 3, le défi est encore plus grand<sup>51</sup>.

En effet, le fait de cibler un solde structurel à l'équilibre fait largement appel au jugement quant aux causes de l'évolution discrète et imprévue des revenus et à la proximité de l'économie par rapport à son niveau de plein emploi à long terme. Dans une étude récente menée par l'OCDE, on note que [traduction] « la prise en compte du cycle d'activité peut... s'effectuer au détriment de la simplicité et de la transparence... [et] peut rendre le cadre budgétaire moins exécutoire et en réduire la crédibilité » (OCDE 2004, page 16).

L'un des enjeux comporte des éléments techniques et relatifs à l'économie politique. Les cycles économiques n'ont pas une durée uniforme; ils varient du plus récent (prolongé) qui s'est étiré sur environ une décennie, au relativement plus court, survenu entre le milieu et la fin des années 1970 et ayant duré environ six ans. Cela signifie qu'il n'est pas possible de préciser à l'avance la

---

<sup>50</sup> Pour un historique concis du débat entre les économistes au sujet de la sagesse du budget équilibré, voir Balassone et Franco (2001).

<sup>51</sup> Dans des observations non publiées, Rudin (2003) soutient que le ministère des Finances a estimé le solde ajusté pour le cycle depuis les années 1980, mais que l'estimation officielle portant sur certaines années a sensiblement fluctué dans le temps, au fil de la révision des données, ce qui confère une valeur douteuse à l'estimation initiale.

durée de la période au cours de laquelle on pourra effectuer des projections budgétaires, fixer et surveiller les objectifs, et déterminer l'efficacité de la procédure. Le problème au chapitre de l'économie politique relève du fait que les gouvernements sont assujettis à un cycle politique d'une durée relativement fixe (trois ou quatre ans, au maximum cinq ans) qui est plus court que la plupart des cycles économiques enregistrés au cours des 50 à 60 dernières années. Le gouvernement du jour ne peut faire correspondre son mandat politique au cycle économique, ce qui engendre un défi supplémentaire de surveillance et de mesure de l'efficacité de la politique budgétaire.

Il serait également difficile d'expliquer et de justifier une règle d'équilibre budgétaire à un auditoire non technique, plus particulièrement à des Canadiens convaincus qu'il est profitable d'éviter les déficits. De même, il peut être difficile de déterminer si l'on a atteint l'objectif visé en suivant la règle. Dans certains pays qui l'ont adoptée, la règle a entraîné une comptabilité « créatrice » (ou à tout le mois des accusations à cet effet) pour prouver que la règle a été suivie. Il s'agit là d'un point qui a été fréquemment soulevé à l'occasion des consultations auprès des analystes d'Europe, même si la question ne se limite pas aux pays qui se sont fixé des objectifs d'équilibre budgétaire. Ce problème est généralement plus évident dans les pays qui éprouvent de la difficulté à demeurer en deçà du plafond fixé à l'égard du déficit.

Un objectif d'équilibre sur la durée du cycle pourrait être davantage justifié dans le cas d'un pays à faible endettement, reconnu pour avoir appliqué dans le passé une saine discipline budgétaire pour le court terme. Bien que le Canada se trouve dans cette situation, il en est encore à établir sa réputation par rapport au long terme.

*(iii) Solde présentant un excédent structurel sur le cycle*

En vertu de cette option, le gouvernement vise un excédent, en moyenne, sur la durée du cycle. La taille de cet excédent peut être précisée en termes absolus (disons 5 milliards de dollars) ou en pourcentage du PIB (0,5 % du PIB actuel, soit 6,6 milliards de dollars). L'objectif d'équilibre positif n'aurait pas pour but d'empêcher un déficit; cette tâche relève plutôt de la combinaison des éléments de prudence explicite (réserve pour éventualités et facteur de prudence) et implicite<sup>52</sup>. L'excédent ciblé serait plutôt affecté à la réduction de la dette nominale pour accorder au gouvernement une plus grande capacité d'assumer, par exemple, les répercussions sur les programmes sociaux – notamment les soins de santé – d'une population vieillissante de baby-boomers et de retraités à compter de la prochaine décennie<sup>53</sup>. Les pays qui ont établi des objectifs d'excédent sur le cycle, par exemple, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la

<sup>52</sup> Évidemment, si l'objectif d'excédent était fixé à un niveau suffisamment élevé (disons 10 G\$), il permettrait presque certainement d'éviter des déficits.

<sup>53</sup> Voir, par exemple, les commentaires dans le sommaire des consultations (section 2), de même que dans Auerbach (page 779).

Norvège, ont procédé ainsi pour établir des réserves afin d'atténuer les pressions sur les coûts des programmes sensibles au plan démographique, tels les régimes de retraite et de soins de santé à financement public. Plutôt que de fournir une assurance contre les déficits à court terme, l'établissement d'un niveau d'excédent moyen à titre d'objectif budgétaire viserait les exigences budgétaires à moyen et à long terme. Il serait possible, selon le niveau de l'objectif (et s'il est atteint) que le gouvernement assume un déficit en cas de grave ralentissement. À l'instar de l'option portant sur le solde zéro, le gouvernement permettrait passivement aux facteurs de stabilisation automatique du système de faire leur travail au gré des pointes et des creux du cycle.

Parmi les arguments favorables à cette démarche, on note qu'un engagement à réduire la dette à l'aide des excédents cibles peut être lié explicitement à l'atteinte de l'objectif déjà énoncé du ratio de la dette au PIB à moyen terme. De même, il serait relativement facile d'expliquer et de justifier au public le lien entre la règle et les exigences budgétaires à moyen et à long terme qui relèvent de facteurs démographiques. Puisque la population canadienne est habituée à des excédents persistants (réels, et parfois projetés), cette option s'éloignerait moins de la pratique actuelle que l'objectif de solde zéro.

Si elle est bien structurée et mise en œuvre, cette option permettrait d'éliminer la possibilité de procyclicalité de l'objectif antidéficit actuel. En outre, la réduction permanente de la dette abaisse de façon soutenue les frais du service de la dette, facilite davantage les initiatives de dépense et de réduction des impôts et rend l'économie et les finances publiques moins vulnérables à la volatilité des taux d'intérêt. Bien que l'affectation des excédents budgétaires au remboursement de la dette sous-entende (à court terme) son utilisation à d'autres fins, il subsiste néanmoins un déblocage de ressources à court terme pour ces options.

Les opposants à cet argument soutiennent qu'il serait encore difficile d'expliquer et de faire accepter cette option par un public qui comprend et accepte la règle antidéficit. Cependant, vu qu'elle se traduirait habituellement par des excédents, cette option présente un message plus clair (et plus « vendeur ») que le simple équilibre sur le cycle qui n'est pas aussi visiblement ancré que l'objectif antidéficit (toujours l'équilibre ou l'excédent) ou cette option (habituellement un excédent).

Il peut être difficile d'établir rapidement une distinction entre cette option et la règle actuelle, tant au plan de l'explication au public que de l'incitatif comportemental qui en découle. Dans ce dernier cas, si l'objectif d'excédent devait devenir dans l'esprit du public et des politiciens un excédent minimal (plutôt qu'un excédent moyen pour l'ensemble du cycle), il fonctionnerait comme l'objectif antidéficit et maintiendrait l'incitatif actuel à intégrer un facteur de prudence implicite dans les projections budgétaires.



Enfin, à l'instar de l'objectif d'équilibre sur le cycle, il subsiste dans ce cas-ci des difficultés techniques au chapitre des prévisions économiques et du suivi pour déterminer où en est l'économie à l'intérieur du cycle économique, où elle se trouvera vraisemblablement au cours de la période de prévisions et, en conséquence, comment et dans quelle mesure le gouvernement pourrait devoir rajuster ses plans. La durée du cycle ne peut être précisée, mais elle serait vraisemblablement plus longue que le cycle politique du gouvernement.

*(iv) Comparaison des options*

Puisque deux des options prévoient l'établissement d'objectifs pour tout le cycle économique plutôt que pour une année, plusieurs enjeux techniques supplémentaires doivent être examinés. Comment se définit le cycle économique? Comment en détermine-t-on le début et la fin?

Au sens strict, un cycle économique complet peut être mesuré à partir d'un point donné du cycle jusqu'au même point du cycle suivant, c'est-à-dire que l'on peut mesurer de sommet à sommet – du point le plus élevé d'un cycle au point le plus élevé du cycle suivant – ou de creux à creux (du point le plus bas au point le plus bas du cycle suivant) ou en utilisant toute autre paire de points comparables entre ces sommets ou creux. Au plan pratique, le cycle devrait être mesuré à partir du point où le plein emploi ou l'utilisation totale de la capacité a été atteint pour la dernière fois après un ralentissement jusqu'au point où il est atteint la fois suivante (également après un ralentissement). Les économistes désignent ces repères à l'intérieur du cycle comme les points auxquels l'écart de production a été comblé. Cet écart représente la différence entre le niveau de production réel atteint et le niveau que pourrait atteindre l'économie si les ressources physiques et humaines étaient utilisées à leur pleine capacité (sans plus). Dans un cycle économique type, l'économie se situera parfois au-dessus et parfois au-dessous de son potentiel, c'est-à-dire qu'on retrouvera à la fois des écarts de production négatifs et positifs. La taille et la durée de ces écarts varient d'un cycle à l'autre; c'est pourquoi il serait complexe d'utiliser la règle d'atteinte de l'équilibre moyen sur le cycle comme la base de la politique budgétaire.

Si le gouvernement du Canada décidait de passer à un objectif de budget équilibré sur le cycle, la plupart des économistes s'entendraient pour déclarer que l'économie canadienne s'apprête à éliminer l'écart de production; selon les prévisions économiques les plus actuelles, il y parviendra au plus tard au milieu de 2006. Par conséquent, le début du prochain cycle coïnciderait avec l'exercice budgétaire 2006-2007<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Le gouvernement britannique utilise actuellement, dans ses projections budgétaires, l'exercice 2006-2007 pour indiquer la fin du cycle économique du Royaume-Uni et le début du cycle suivant.

Le choix d'un objectif budgétaire à court terme ne devrait pas se fonder entièrement sur des motifs d'économie politique commodes ou sur le point de vue accepté des analystes économiques et financiers. La justification d'un objectif particulier doit être énoncée et défendue clairement dans des termes qui peuvent être compris par les responsables des politiques et par le public auquel ils doivent ultimement rendre des comptes. Par ailleurs, une règle budgétaire efficace doit être défendable au plan analytique, aussi difficile soit-il de l'expliquer à un auditoire non technique, sinon l'objectif budgétaire pourrait se traduire par des distorsions évitables au chapitre des politiques, par exemple, des occasions ratées de prendre des initiatives de réduction des impôts ou des initiatives de dépenses.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, chaque option d'objectif budgétaire comporte ses avantages et ses inconvénients. La règle antidéficit est très valable pour certains aspects de l'économie politique (facile à expliquer, repère non ambigu de suivi et d'évaluation des résultats), mais faible à d'autres égards (incidence sur la crédibilité). Au plan économique, elle est défendable, car elle mène à la réduction de la dette, mais cet avantage peut comporter un coût plus élevé que nécessaire pour ce qui est des possibilités auxquelles on renonce relativement aux initiatives de dépenses et de réduction des impôts à court terme<sup>55</sup> et des répercussions macroéconomiques de ses tendances procycliques.

L'objectif d'équilibre sur le cycle est très défendable au plan analytique, car il n'entraîne aucun coût rattaché à la renonciation à des possibilités, dans la mesure où il peut être mis en œuvre avec succès. Le problème économique pratique est le suivant : il est beaucoup plus facile d'énoncer que de réaliser l'atteinte de l'équilibre budgétaire ajusté pour le cycle. Pour déterminer la position de l'économie dans un cycle, il faut faire preuve de plus de précision dans les prévisions à court terme qu'on peut le faire dans la pratique. Par ailleurs, la distinction entre les facteurs cycliques et les facteurs structurels qui influent sur la performance budgétaire représente un important défi. Sur le plan de l'économie politique, il serait relativement difficile de faire accepter cette option, car on ne peut expliquer et rationaliser facilement la cible budgétaire; qui plus est, on s'écarte ici de façon marquée de la règle qui prévaut depuis l'élimination du déficit.

La règle du solde positif sur le cycle – visant un excédent moyen – comporte plusieurs avantages dont le plus important tient au fait qu'elle n'est que peu différente de la règle actuelle, car elle exige la réalisation d'un excédent. Il conviendrait de préciser que l'excédent moyen ne constitue pas le nouveau point zéro – c'est-à-dire qu'il s'agit d'une moyenne sur le cycle, et non d'un seuil à

---

<sup>55</sup> Évidemment, à long terme, elle offre davantage de possibilités pour les mêmes initiatives de dépenses et de réduction des impôts. Par conséquent, elle doit être plus correctement perçue comme un compromis entre la consommation de services gouvernementaux actuelle et future et(ou) les réductions d'impôt actuelles et futures.

atteindre chaque année, quelle que soit la situation. On peut la rattacher aisément à l'objectif budgétaire à long terme déjà admis d'abaisser le ratio de la dette au PIB à 25 % au cours de la prochaine décennie. Le défi technique consiste à déterminer la position de l'économie à l'intérieur du cycle et d'établir une distinction entre les répercussions cycliques et structurelles sur les composantes budgétaires.

Il convient de souligner un dernier élément. Selon une tendance persistante du domaine de la politique budgétaire, les gouvernements qui connaissent des déficits structurels sont confrontés à un processus difficile et souvent prolongé de retour à l'équilibre. Il est beaucoup plus facile de se présenter au public avec un excédent qui doit être affecté qu'avec un déficit qui doit être éliminé.

L'expérience du Canada entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990 illustre bien ce problème. Cependant, on a noté un grand nombre de cas récents parmi les autres pays du G-7: la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon et les États-Unis – où les gouvernements ont des difficultés à assumer les conséquences politiques négatives qui découleraient de la réduction des dépenses ou de l'augmentation des impôts nécessaires pour équilibrer leur budget. Ces défis doivent être pris en compte lorsqu'on envisage de passer à une autre option et de délaissier l'objectif antidéficit actuel.

Le gouvernement doit décider de la façon dont il souhaite équilibrer les avantages et les désavantages relatifs à l'économie politique et à l'incidence économique des trois règles possibles. Tout compte fait, la discussion ci-dessus porte l'auteur à conclure que la troisième option – cibler un solde positif sur le cycle – est celle qu'il convient de recommander, non pas parce qu'elle présente un compromis entre les deux autres, mais bien parce qu'elle tient compte des points forts des deux autres options et qu'elle évite certaines de leurs faiblesses.

#### **Recommandation 10 :**

**Passer d'un objectif antidéficit à une règle budgétaire visant à dégager un excédent moyen sur le cycle économique.**

##### *(v) Traitements des surprises budgétaires*

Quelle que soit l'option choisie, une certaine prudence doit être intégrée aux prévisions budgétaires. Les caprices des prévisions économiques – le moment où l'économie réagit aux chocs externes et à l'évolution de la politique, les chocs imprévus proprement dits – requièrent l'intégration d'une marge d'erreur dans les prévisions budgétaires. De même, certains changements au chapitre des résultats budgétaires, tant sur le plan des revenus que des dépenses, ne peuvent être projetés avec précision et, plus particulièrement dans le cas des revenus, peuvent demeurer difficiles à mesurer de manière précise, même après que la période budgétaire soit terminée. Cette constatation soulève elle aussi le besoin d'intégrer un facteur officiel de prudence dans les projections.

La marge d'erreur sera la plus importante dans le cas de la règle antidéficit. Pour s'assurer que le gouvernement ne subit pas un déficit, quelle que soit la conjoncture économique, il a besoin d'une réserve de 7 à 9 milliards de dollars dans les prévisions budgétaires. Même si le gouvernement devait adopter l'une des règles concernant le solde budgétaire ajusté pour le cycle, qui donne la possibilité d'enregistrer des déficits, il aurait avantage à se protéger en vue d'accroître la probabilité d'atteindre ses objectifs. Une réserve correspondant à 1 % des flux de revenus (près de 2 milliards de dollars selon les niveaux actuels) représenterait un seuil.

Même en intégrant un facteur de prudence explicite (peut-être important) aux prévisions, des retombées imprévues sont toujours possibles. En vertu de n'importe laquelle des options abordées, le gouvernement devrait prévoir une façon de répartir ces excédents « surprises ». L'une des principales critiques concernant la façon dont le gouvernement du Canada gère les excédents imprévus – à l'exception des doutes au sujet de leur caractère « surprise » – réside dans le fait qu'ils surviennent (ou sont constatés) plutôt vers la fin de l'exercice, au moment où le nombre d'options d'affectations est limité ou après la clôture des états financiers, lorsque la réduction de la dette *de facto* représente la seule option. Ce fut là un élément important du problème de crédibilité dont il a été question aux sections précédentes du présent rapport.

Cette situation fait ressortir le besoin d'une procédure ou d'un cadre plus cohérent, même formel, pour traiter les cas « surprises ». L'une des possibilités consisterait à dresser, à l'avance, une liste des affectations que le gouvernement pourrait envisager s'il recevait des revenus imprévus (ou s'il était confronté à des dépenses plus faibles que prévu). Le gouvernement pourrait établir ces affectations dans chaque budget « annuel » et il pourrait demeurer vague sur leur emploi, en précisant par exemple simplement le pourcentage général du gain imprévu qui serait affecté à chaque poste de dépenses et aux réductions de l'impôt et de la dette<sup>56</sup>. Bien que l'on prétende souvent que les réductions permanentes d'impôt ont tendance à être rejetées parce que le gouvernement ne peut être convaincu que ces « surprises » se poursuivront (et ne seront plus des surprises), les réductions ponctuelles d'impôt ne sont pas pour autant hors de question. Ce rapport n'a pas pour mandat de discuter des points favorables et défavorables des réductions d'impôt ponctuelles, mais plutôt de présenter cette option comme une affectation plausible d'un gain fortuit.

Pour ce qui est des initiatives de dépenses de fin d'exercice, le gouvernement a été critiqué par certains pour avoir mis sur pied des fondations auxquelles des excédents imprévus ont été affectés, mais sur lesquelles le Parlement exerce peu ou pas de contrôle après coup, et dont le bien-fondé n'a pas été discuté

---

<sup>56</sup> Dans le cas de l'option d'un excédent budgétaire, le remboursement de la dette pourrait représenter un acompte visant à garantir l'atteinte de l'objectif ou il pourrait s'agir d'un ajustement de cet objectif.

auparavant. Une façon de contourner ce problème consiste à intégrer à la provision de dépenses pour éventualités prévue au budget une description des priorités de dépenses ponctuelles. En effet, on pourrait dresser une liste de ces possibilités liées aux priorités et objectifs globaux énoncés dans le budget de l'année.

Le processus peut être porté à un niveau plus formel. Le Canada pourrait suivre l'exemple de certains autres pays (notamment les Pays-Bas) en déposant un projet de loi qui énonce les détails de l'affectation des gains imprévus. Encore une fois, le tout devrait être lié aux priorités et objectifs stratégiques du gouvernement. Le principal avantage de cette solution réside dans le fait qu'elle donnerait au Parlement l'occasion de discuter et de débattre des critères qui doivent être appliqués aux excédents surprises futurs.

Il semble que même les montants surprises découverts lors de la clôture des états financiers ne sont pas à l'abri de l'examen quant à leur affectation. La plupart des observateurs sont d'avis que tout excédent supplémentaire relevé après le 31 mars doit être appliqué à la réduction de la dette. Cependant, si une disposition est adoptée avant le 31 mars, il existe en fait un nombre limité de solutions de rechange quant à l'affectation de ces montants. Les règles comptables permettraient des mesures législatives qui préciseraient la façon d'affecter rétroactivement les excédents découverts six mois après la fin de l'exercice, soit entre des réductions de l'impôt, des activités établies qui ne font pas partie des activités fédérales, notamment des fondations et des fiducies provinciales, et le remboursement de la dette.

**Recommandation 11 :**

**Si la règle antidéficit est retenue, prévoir dans chaque budget l'affectation éventuelle des excédents surprises entre les réductions d'impôt, les initiatives de dépenses et le remboursement de la dette.**

Les propositions particulières au sujet de la façon d'affecter des montants imprévus s'apparentent davantage à l'objectif antidéficit, pour lequel la façon d'atteindre efficacement l'objectif est déterminé une fois l'an. Dans les deux autres options, l'évaluation du respect de l'objectif est établie de façon cumulative sur plusieurs années. Puisqu'il faut atteindre un solde moyen (zéro ou positif) sur le cycle, le solde se situera en deçà de la moyenne au cours de certaines années, supposant un déficit au moins dans le cas du solde zéro, et se situera au-dessus de la moyenne d'autres années. Les surprises, qu'elles soient positives ou négatives, s'accumuleront et ne paraîtront que vers la dernière phase du cycle, lorsque l'on perçoit que l'écart de production de l'économie sera comblé à court terme.

L'absence d'une cible fixe annuelle à l'intérieur des options d'équilibre sur le cycle soulève deux questions particulières. Au cours d'une année donnée, il ne ressortira pas clairement que le résultat budgétaire est adéquat – c'est-à-dire conforme à l'objectif à moyen terme d'équilibre ou d'excédent. Il s'agit là d'une difficulté, déjà mentionnée aux sections précédentes, de déterminer si l'excédent ou le déficit de l'exercice en cours est purement cyclique et doit être négligé, ou encore s'il est partiellement structurel et pourrait nécessiter l'ajustement de la politique.

La deuxième question a trait à la modification de la politique qui doit être envisagée vers la fin du cycle (c'est-à-dire lorsque l'écart de production a été comblé). S'il paraît vraisemblable que le gouvernement réalisera un solde inférieur à son objectif – cumul d'un déficit ou d'un excédent moins élevé que prévu – doit-il rajuster sa politique à court terme (par des hausses d'impôt et/ou des réductions de dépenses) pour s'assurer de respecter son objectif? Puisque le gouvernement risque de commencer le cycle suivant en présentant un budget déficitaire ou un niveau d'endettement plus élevé que prévu, la démarche prudente prévoirait l'ajustement immédiat de la politique pour faire en sorte que l'objectif du cycle en cours est atteint et que le gouvernement amorce le cycle suivant sur une bonne note. Cette exigence est importante pour maintenir la crédibilité budgétaire.

Si le « problème » réside dans le fait que le gouvernement semble susceptible de dépasser son objectif – cumuler un excédent plus important que prévu – il aura le choix d'utiliser le résultat surprise pour réduire les impôts, augmenter les dépenses ou réduire davantage la dette. Compte tenu du fait que la « surprise » s'est étendue sur tout le cycle plutôt que d'avoir marqué une année, on peut en déduire qu'il conviendrait d'appliquer une initiative permanente au chapitre de l'impôt ou des dépenses plutôt qu'une mesure ponctuelle.

Deux des options de la règle budgétaire à court terme comportent spécifiquement le remboursement de la dette<sup>57</sup> et sont liées, volontairement ou non, à l'objectif à plus long terme concernant le ratio de la dette au PIB. Il serait donc utile d'examiner la justification associée à cet objectif.

(vi) *Ratio de la dette au PIB – objectif budgétaire à long terme*

Il n'existe pas d'unanimité parmi les économistes au sujet du ratio optimal de la dette au PIB vers lequel devraient tendre les gouvernements. Nous ne tenterons pas dans le présent rapport d'aborder ou de résumer la masse d'analyses ou de documents empiriques sur le sujet. Cependant, la détermination d'un ratio cible

---

<sup>57</sup> La règle antidéficit actuelle comporte un élément explicite de remboursement de la dette (la fraction inutilisée de la réserve pour éventualités), mais il ne s'agit pas d'une disposition inhérente d'une telle règle. Le ciblage explicite d'un excédent, en moyenne, sur la durée du cycle, sous-entend l'affectation de l'excédent au remboursement de la dette (ou à un fonds spécial dont l'argent sera prélevé plus tard selon des conditions particulières).

de la dette au PIB comporte deux éléments clés. Premièrement, la prise en compte de la viabilité budgétaire à long terme, c'est-à-dire la capacité budgétaire qui permet au gouvernement de financer ses obligations à l'avenir, notamment les obligations à l'égard desquelles le gouvernement s'est engagé et celles au titre desquelles il sera forcé d'engager des ressources pour des raisons démographiques et autres au cours des décennies suivantes. En corollaire, on note les coûts qui seront imposés aux générations futures de la population active, tant pour le service de la dette que pour le financement, par leurs impôts et contributions, des engagements actuels et futurs. À cet égard, la baisse soutenue du ratio de la population en âge de travailler à celle des retraités soulève la question de l'équité entre les générations. Exprimée d'une autre façon, les baby-boomers ont causé l'accroissement de la dette, et les générations futures, moins nombreuses, crouleront sous le poids de la majeure partie du fardeau du service de la dette et du coût des programmes permanents – santé et régimes de retraite publics – dont les baby-boomers à la retraite profiteront d'une manière disproportionnée.

Cet élément est donc favorable à la réduction du fardeau de la dette par rapport à la capacité d'en assurer le service (ratio de la dette au PIB) avec une bonne diligence, pour le fixer à un niveau convenu. Le gouvernement a établi son objectif à 25 % et les économistes canadiens s'entendent généralement pour déclarer que ce pourcentage est raisonnable. Certains pourraient soutenir, toutefois, que l'accent placé sur la réduction du transfert du fardeau budgétaire entre les générations nécessite l'établissement d'un objectif quelque peu moins élevé, disons de 15 % à 20 %<sup>58</sup>.

#### **Recommandation 12 :**

**Fixer l'objectif du ratio de la dette au PIB (sur 10 ans) à un niveau inférieur à sa valeur actuelle de 25 % (c'est-à-dire entre 15 % et 20 %) pour être en mesure de relever les défis budgétaires futurs.**

En l'absence d'une réduction directe de la dette sur une base nominale, l'objectif du ratio de la dette au PIB serait atteint en un peu plus de 10 ans en supposant une croissance tendancielle (une croissance d'environ 5 % du PIB sur une base nominale et de 3 % en termes réels)<sup>59</sup>, à mesure que le dénominateur en hausse constante (PIB) abaissera le ratio. Toutefois, plusieurs motifs laissent entendre qu'un objectif de remboursement de la dette sur une base nominale devrait être intégré au processus.

---

<sup>58</sup> Voir Scarth et Jackson (1998), par exemple.

<sup>59</sup> La croissance tendancielle (ou de la capacité) se rapporte à un rythme d'expansion économique qui correspond à la croissance de la capacité de l'économie, qui se compose (approximativement) du taux de croissance de la population active (1 %) et de la croissance de la productivité à long terme (évaluée à 2 %). Il en découle un taux réel de 3 % auquel on ajoute l'inflation prévue (2 % selon les estimations), pour une croissance de 5 % sur une base nominale.

Tout d'abord, comme nous l'avons constaté au cours de la dernière décennie, la croissance peut dévier sensiblement et de façon persistante de la tendance. Au cours de la deuxième partie des années 1990, la croissance a dépassé la tendance et les surprises budgétaires positives faisaient partie des avantages réalisés. Depuis 2000, moment à partir duquel la croissance a été inférieure à la tendance, le Canada a enregistré une meilleure performance économique que les résultats antérieurs auraient pu nous amener à prévoir en situation de ralentissement de l'économie. Comme l'a souligné l'une des personnes consultées, il est possible qu'après avoir enregistré pendant une décennie des surprises positives provenant dans une grande mesure du rendement supérieur et imprévu de l'économie américaine, nous soyons confrontés par un renversement vers la moyenne – c'est-à-dire une décennie de surprises négatives. À mesure que l'économie des États-Unis apporte les correctifs nécessaires pour régulariser ses déficits budgétaire et du compte courant, nous pourrions en subir le contrecoup sous forme d'une plus faible croissance aux États-Unis et de l'appréciation du dollar canadien.

En fait, nous ne pouvons compter entièrement sur les projections de croissance tendancielle pour nous assurer que la réduction visée du ratio de la dette au PIB puisse prendre entière la forme d'une hausse du dénominateur, le PIB.

Même si la croissance atteint les résultats prévus, il existe des motifs distincts de recommander une réduction du niveau de la dette sur une base nominale. La diminution de la dette s'accompagne de baisses correspondantes de ses frais de service. Cette situation a non seulement pour effet de réduire la vulnérabilité à la volatilité des taux d'intérêt, mais également de dégager des ressources à moyen terme pour la réduction des impôts et pour des initiatives de dépenses. Elle accroît également la marge de manœuvre à plus long terme afin de relever les défis démographiques qui influenceront sur la capacité budgétaire. La portée de ces défis peut être projetée, mais elle pourrait bien être plus importante que ne le laissent entrevoir les attentes actuelles. Les tenants de l'utilisation de la marge de manœuvre supplémentaire pour réduire les impôts mentionnent également une incidence positive sur le niveau de vie, car la réduction de l'impôt sur le revenu d'emploi encourage un plus grand effort au travail et accroît la productivité. Une baisse de l'impôt sur les bénéfiques des entreprises favorise une augmentation des dépenses d'investissement et (encore une fois) une hausse de la productivité.

La mesure dans laquelle les excédents servent à réduire la dette<sup>60</sup> déterminera aussi à quelle vitesse le ratio de la dette au PIB reculera pour atteindre la cible actuelle. On peut formuler des arguments raisonnables pour fixer le ratio à un niveau inférieur à 25 %, c'est-à-dire 20 % ou même 15 % d'après les motifs liés à

---

<sup>60</sup> L'objectif d'excédent selon la règle du solde positif ou la réserve pour éventualités de 3 milliards de dollars selon la règle antidéficit actuelle.



l'équité entre générations, formulés ci-dessus. Cependant, quel que soit l'objectif, il convient de se demander ce qui se produira lorsque l'objectif sera atteint.

La décision du gouvernement de stabiliser le ratio de la dette au PIB lorsque le niveau cible est atteint l'obligerait à se retrouver dans une situation de déficit structurel, c'est-à-dire qu'il cumulerait un faible déficit, en moyenne, sur le cycle. Si le PIB augmente, la dette doit progresser au même rythme pour stabiliser le ratio. Il faudra alors passer d'un objectif d'excédent à un objectif de déficit de 1,25 % du PIB<sup>61</sup> sur le cycle. Du point de vue actuel, c'est-à-dire une règle antidéficit bien ancrée, une telle situation peut sembler bizarre, voire absurde.

Cependant, non seulement le calcul arithmétique paraît-il inévitable, mais une certaine logique semble également s'y rattacher. Les pressions exercées sur le coût des soins de santé<sup>62</sup> et peut-être d'autres services destinés aux aînés, combinés à la diminution de la part de la population en âge de travailler, laissent entendre qu'il ne serait peut-être pas déraisonnable d'envisager le cumul soutenu de déficits modérés au milieu de la prochaine décennie. Même si un tel déplacement ne pose pas de problème technique, les considérations liées à l'économie politique et aux marchés financiers exigeraient une phase de transition annoncée en bonne et due forme.

#### **4.4 Changements institutionnels possibles**

Par « changement institutionnel », nous n'entendons pas un changement modéré ou même important des méthodes existantes de prévisions budgétaires, mais plutôt l'intégration au processus de nouveaux participants – c'est-à-dire des particuliers ou des organismes dont le rôle consisterait à faire progresser sensiblement les prévisions budgétaires ou le processus d'analyse des politiques, voire les deux. À titre d'exemple, mentionnons l'embauche, par le Comité des finances de la Chambre des communes, de prévisionnistes économiques du secteur privé chargés de fournir des mises à jour trimestrielles des prévisions.

Cependant, avant de proposer d'autres nouveaux arrangements institutionnels, il importe de se rappeler le vieil adage : lorsque vous proposez une solution, assurez-vous d'abord que vous avez véritablement un problème à régler, puis ensuite, que la solution proposée soit la bonne. Dans ce cas, l'analyse et les éléments de preuve présentés à la section 3 jettent un doute sérieux sur la constatation voulant que le problème se situe au niveau de la précision

---

<sup>61</sup> Si le PIB nominal croît de 5 % par année (taux tendanciel), la dette sur une base nominale doit augmenter au même rythme. La taille de l'augmentation de la dette correspondra à 25 % de la valeur de la progression du PIB, soit 1,25 % pour un taux de croissance de 5% du PIB.

<sup>62</sup> Robson (2002) estime que l'effet du vieillissement de la population aura pour effet de hausser le taux de croissance des coûts des soins de santé d'environ un point de pourcentage par année au-delà du niveau que produiraient le taux d'inflation et le taux d'utilisation majoré (page 1).

proprement dite des prévisions budgétaires. Il ne fait pas de doute qu'il existe des différences entre les projections budgétaires et les résultats. Il n'existe pas d'ambiguïté non plus au sujet de la nature unidirectionnelle des erreurs de prévision budgétaire – les déficits étaient moins imposants et les excédents, supérieurs aux prévisions, à chaque année depuis 1995-1996.

Les erreurs au titre des prévisions économiques ont joué un rôle important dans les « surprises » pendant plusieurs années, mais n'ont pas définitivement été un facteur persistant. En effet, au cours de certaines années, une plus grande précision des projections économiques aurait sous-entendu des excédents moins imposants que prévu. Les révisions des données qui, après coup, ont modifié les bases de calcul des prévisions économiques et budgétaires, ont influé de façon plus constante sur la précision des prévisions. Enfin, comme on le soutient à la section 3.7, la règle antidéficit est vraisemblablement le facteur clé qui explique la sous-estimation constante des excédents au cours des huit dernières années.

Si nous appliquons l'adage précité et les éléments de preuve présentés à la section 3 pour évaluer la solution récente du Comité des finances, la question qui se pose est la suivante : Quel problème cette solution vise-t-elle à régler et le fera-t-elle efficacement? À partir des commentaires formulés par le Comité, il semble que ce dernier estime ne pas recevoir suffisamment d'information – au plan de la fréquence et du contenu – au sujet de la situation budgétaire du gouvernement fédéral en cours d'exercice. S'il s'agit vraiment de la préoccupation en cause, la suggestion présentée à la section 4.1, à savoir que le ministère des Finances fournisse au Comité des mises à jour budgétaires plus fréquentes et complètes, constitue, à tout le moins, une solution moins coûteuse<sup>63</sup>. Puisqu'en vertu de la nouvelle entente, le ministère est invité à offrir son aide aux économistes embauchés par le Comité, celui-ci obtiendra les mêmes données budgétaires qu'il peut recueillir auprès du ministère. Si les membres du Comité doutent de l'information fournie actuellement par le ministère, pourquoi feraient-ils il davantage confiance à ces mêmes renseignements, une fois filtrés par des économistes indépendants?

Plus important encore, la question consiste à déterminer si des changements institutionnels sont susceptibles d'ajouter une réelle valeur aux prévisions et au suivi à court terme. L'analyse exposée dans le présent rapport laisse entendre que, dans la partie du processus liée aux prévisions économiques, une réduction de l'ampleur et de la fréquence des révisions des données pourrait influencer de façon perceptible sur la précision des prévisions. Une meilleure compréhension de la sensibilité des principales composantes des revenus par rapport à la variation du PIB sur une base nominale pourrait également accroître le degré de précision. Ces deux points sont énoncés dans le débat sur l'amélioration des

---

<sup>63</sup> Dans une proportion d'environ 320 000 \$ par année, d'après la réserve constituée pour l'embauche d'économistes indépendants.

données, à la section 4.2. Toutefois, la façon de régler ces problèmes n'exige pas la mise sur pied d'un nouvel organisme.

Enfin, si le véritable coupable des excédents surprises est la réponse prévisible du système à une règle budgétaire antidéficit, l'embauche d'économistes indépendants pour surveiller et produire les prévisions budgétaires, de concert avec le ministère des Finances, ne résoudra pas non plus ce problème. Il faut plutôt un changement d'objectif budgétaire qui influe sur les incitatifs à la base du comportement dans le processus d'établissement des prévisions.

De façon plus générale, il est difficile de comprendre comment un changement institutionnel qui prévoit le transfert d'une partie de la responsabilité des prévisions à un organisme indépendant ferait une grande différence quant au degré de précision des prévisions à court terme.

**Recommandation 13 :**

**Que le Comité des finances de la Chambre des communes cesse de recourir aux services de prévisionnistes économiques pour lui fournir des projections budgétaires trimestrielles.**

Le gouvernement fédéral a déjà recours à des experts indépendants pour établir des prévisions économiques d'une manière plus formelle et élargie que la plupart des autres pays de l'OCDE, et il représente la seule administration qui adopte des projections du secteur privé comme prévisions officielles dans son budget. Nous ne savons pas de façon précise si le remplacement du processus actuel par la mise sur pied d'un organisme indépendant permettrait d'améliorer la précision des prévisions. De plus, il ne serait pas du tout fondé de continuer de recourir à des économistes du secteur privé tout en ayant à notre disposition un nouvel organisme. Cependant, aux fins d'exhaustivité de l'analyse, nous examinons deux exemples d'instituts de prévision indépendants : le Congressional Budget Office (CBO), aux États-Unis, et le Bureau de l'analyse des politiques économiques, aux Pays-Bas.

Le CBO est l'un des deux organismes qui participent à la préparation du budget et qui fournissent des conseils touchant l'économie et la politique budgétaire au gouvernement fédéral des États-Unis. L'Office of Management and Budget (OMB) est au service du président et, dans le cadre de son mandat, il prépare ses propositions en vue du budget. Il fournit également des conseils au sujet de la politique économique, participe à l'élaboration des programmes, vient en aide aux dirigeants du pouvoir exécutif, conseille le Congrès au sujet de la législation et procède à une analyse de la réglementation. Son mandat dépasse largement les préoccupations de nature budgétaire.

Par ailleurs, le mandat du CBO est davantage ciblé. Le CBO aide le Congrès à évaluer les propositions budgétaires du président et à élaborer la résolution budgétaire conjointe de la Chambre des représentants et du Sénat. Cette résolution énonce les niveaux de revenus et de dépenses, de même que les priorités de dépenses pour plusieurs années à venir. Pour étayer ces travaux, le CBO produit chaque année des perspectives économiques et budgétaires comportant des projections de revenus et de dépenses pour une période de 10 ans, et se basant sur l'hypothèse que les lois en vigueur demeureront inchangées au cours de cette période. Cette référence budgétaire est ensuite utilisée par les comités du budget de la Chambre des représentants et du Sénat pour évaluer l'incidence des mesures législatives proposées sur le budget.

Outre les travaux portant précisément sur le budget courant, le CBO possède un vaste mandat qui consiste à présenter au Congrès une analyse objective et impartiale des enjeux économiques et budgétaires qui peuvent empiéter sur les décisions dont le Congrès débat. Plus précisément, le CBO prépare des perspectives budgétaires à long terme qui énoncent des scénarios de rechange à l'égard des revenus et dépenses budgétaires en vertu de groupes différents d'hypothèses économiques (structurelles). Par exemple, les répercussions du vieillissement de la génération du baby-boom sur les perspectives budgétaires sont examinées aux deux ans. D'autres publications récentes du CBO ont porté sur les répercussions des plans de la Maison-Blanche pour la défense, et sur les ajustements imminents des taux effectifs d'imposition à la suite des modifications apportées récemment aux lois fiscales.

À ce titre, le CBO ne formule pas de recommandations stratégiques aux comités du budget du Congrès ni au Congrès proprement dit. Il a été créé et il fonctionne comme une source d'information et d'analyse indépendante et objective. Ainsi, on peut être assuré que le CBO demeure un organisme non partisan au sein du gouvernement fédéral. Cette orientation est à l'opposé de l'OMB, qui joue un rôle de consultation au niveau des politiques au sein de la Maison-Blanche, et ainsi, est un organisme partisan du gouvernement des États-Unis.

L'autre institution qu'il convient d'examiner est le Bureau de l'analyse des politiques économiques, mieux connu sous son sigle anglais officiel, CPB, pour Central Planning Bureau selon une traduction littérale du néerlandais. Le CPB est un organisme gouvernemental indépendant dont le mandat global consiste à fournir une analyse économique objective pertinente aux fins de l'élaboration de politiques aux Pays-Bas. Cet organisme établit des prévisions à court, à moyen et à long terme de l'économie néerlandaise. Ses travaux de recherche portent, entre autres, sur le marché du travail, la concurrence et la réglementation, de même que sur les facteurs de croissance à long terme et l'économie internationale.

Dans le présent rapport, nous nous attardons plus particulièrement au rôle du CPB dans les prévisions économiques et budgétaires. Les Pays-Bas ont connu plusieurs gouvernements de coalition vu le grand nombre de partis politiques reconnus. Avant chaque élection, le CPB diffuse des prévisions économiques qui sont utilisées par tous les partis pour établir leurs plates-formes budgétaires. Ainsi, tous les partis politiques utilisent au départ une perspective économique commune. Les plates-formes de tous les partis sont transmises au CPB qui calcule le coût des programmes et évalue leurs incidences économiques possibles.

Après l'élection, la coalition établit une « entente de coalition » qui énonce la politique et les objectifs budgétaires pour le mandat du nouveau gouvernement. Ces initiatives se fondent sur les mêmes perspectives économiques du CPB que celles utilisées dans la campagne électorale. Puis, dans le processus budgétaire annuel, le CPB diffuse des hypothèses économiques sur lesquelles se fondent les prévisions économiques et budgétaires officielles du ministère des Finances.

Dans les faits, le CPB est un organisme indépendant qui relève du gouvernement et qui prépare une analyse de la politique économique. Il constitue, à la fois, une source d'information économique et budgétaire au sein du gouvernement – il a accès à des données qui peuvent encore être confidentielles – et un organisme indépendant qui diffuse des prévisions et des travaux de recherche de nature économique. Il ne formule pas de recommandations stratégiques, mais il fournit plutôt les bases analytiques et empiriques servant aux délibérations relatives aux politiques. Certaines de ses publications renferment des scénarios stratégiques de rechange qu'utilisent les responsables de l'élaboration des politiques pour envisager des politiques futures.

Le CBO et le CPB ont été mis sur pied et ont évolué dans des contextes politiques et institutionnels différents. Le CBO émane d'un régime dans lequel il existe une séparation précise des pouvoirs et des responsabilités entre les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement. Il a été mis sur pied en 1974 parce que le Congrès était d'avis qu'il avait perdu une bonne partie de son contrôle sur le budget en faveur de l'Administration. Le Congrès estimait que le CBO raffermirait sensiblement les bases de l'information et de l'analyse qui lui permettraient d'établir une force de négociation budgétaire se rapprochant de celle du président. En effet, le CBO devait faire contrepoids à l'OMB.

Le CPB aurait certes pu être établi dans n'importe lequel des contextes politiques, mais son rôle a évolué et il en est venu à desservir un régime comportant un grand nombre de partis politiques au sein desquels des gouvernements minoritaires ou de coalition représentent le résultat électoral inévitable. Son rôle au chapitre de l'implantation d'une base commune pour les éléments économiques et budgétaires des plates-formes électorales de tous les

partis et sa participation fondamentale aux ententes de coalition sont liés à ce contexte politique.

Malgré l'absence de structures gouvernementales comparables au Canada par rapport à celles des États-Unis et des Pays-Bas, certains aspects du mandat du CBO et du CPB pourraient avantageusement être « importés » au Canada. Cependant, il existe de bonnes raisons de prétendre que leur mandat, leur structure et leurs activités d'ensemble ne devraient pas être adoptés au Canada.

Le CBO convient bien à une structure gouvernementale qui comporte une nette séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Le budget est issu d'un processus de négociation entre ces deux pouvoirs, et ce processus peut s'étirer sur plusieurs mois. Le CBO est conçu pour donner au Congrès le capital intellectuel nécessaire pour négocier avec une administration jouissant d'une vaste expertise économique.

Dans une structure parlementaire de type canadien, le pouvoir exécutif a la responsabilité exclusive de préparer et de présenter un budget au Parlement et de le mettre en œuvre après son adoption. Le ministre des Finances et le gouvernement dont il fait partie doivent en bout de ligne rendre des comptes par rapport au budget et à ses conséquences. Le pouvoir législatif a pour tâche de rendre le gouvernement imputable du budget proprement dit, de sa mise en œuvre et de ses résultats ultimes, de même que de ses répercussions. On ne croit pas que le Parlement doive établir une structure parallèle concurrentielle au chapitre de la préparation du budget. C'est pourquoi la partie du mandat du CBO qui porte sur les projections budgétaires à court terme ne convient pas au Canada.

Le rôle du CPB en matière d'élaboration des prévisions budgétaires et de budget est plus limité que celui du CBO. Il soumet une prévision économique à l'examen du gouvernement, mais les prévisions économiques et budgétaires officielles sont préparées par le ministère des Finances; au plan technique, le gouvernement peut s'éloigner de la prévision du CPB, mais cette situation ne s'est produite que très rarement. Par ailleurs, le CPB fournit des mises à jour budgétaires et économiques au cours de l'exercice et prépare une évaluation indépendante du budget annuel.

Tout compte fait, le rôle du CBO et du CPB au titre des prévisions budgétaires est peu susceptible de justifier son adoption au Canada. Un nouvel organisme coulé dans le même moule ne serait pas en mesure de surmonter les difficultés fondamentales qui influent sur la précision des prévisions au Canada de façon plus efficace que ne le feraient les institutions en place. Ses projections économiques ne seraient pas moins propices aux marges d'erreurs types, et cet organisme ne pourrait pas surmonter le problème que pose la révision des données. Ses prévisions budgétaires devraient être établies dans le contexte des règles budgétaires qu'applique le gouvernement en place. Dans le langage des

économistes, une structure qui s'apparente à celles du CBO ou du CPB ne représenterait pas une condition nécessaire ni suffisante pour accroître la précision des prévisions économiques ou budgétaires. En effet, il ne serait pas nécessairement avantageux de connaître les mêmes résultats que les États-Unis en matière de prévisions budgétaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, bien que les projections du CBO n'aient pas fait l'objet de biais dans l'une ou l'autre direction, la taille des erreurs dans les prévisions budgétaires a été plus imposante qu'au Canada. Dans le cas des Pays-Bas, les projections budgétaires ont affiché une moins grande variance par rapport aux résultats qu'au Canada, tandis que les prévisions économiques des dernières années s'éloignaient davantage des résultats.

Bien que les rôles du CBO et du CPB au titre des prévisions économiques et budgétaires à court terme soient peu utiles dans le contexte canadien, le mandat élargi au-delà des prévisions vaut la peine d'être examiné. Par exemple, le CBO analyse les conséquences à moyen et à long terme des principales initiatives budgétaires envisagées ou mises de l'avant. Il fait rapport de ses constatations au Congrès et au public. Le CPB est également chargé d'évaluer les conséquences à long terme des décisions budgétaires éventuelles et actuelles. De même, les deux organismes analysent les effets budgétaires des changements démographiques et économiques structurels (p. ex., la croissance de la productivité et les mouvements sur le marché du travail).

Si l'accent au Canada passait des prévisions budgétaires proprement dites à l'analyse budgétaire, et des prévisions à court terme aux prévisions à moyen terme, puis aux prévisions à long terme, il serait justifié de débattre d'une initiative institutionnelle de ce genre. De bien des façons, l'orientation du budget fédéral et ses exigences en matière de prévision deviennent davantage axées sur le moyen et le long termes. Le budget le plus récent renfermait un horizon de planification de 5 ans. Cette situation correspond à la part accrue des engagements budgétaires à long terme qu'a pris le gouvernement, par exemple, les ententes signées avec les provinces l'automne dernier en matière de soins de santé et de péréquation<sup>64</sup>. De même, le plus récent budget renfermait des mesures comme des réductions de l'impôt des sociétés qui doivent entrer en vigueur d'ici trois à cinq ans. L'engagement à abaisser le ratio de la dette au PIB sur 10 ans représente également un engagement à long terme.

Si le Parlement souhaite consacrer des ressources à analyser plus en profondeur les questions débattues au sujet de la politique budgétaire, il devrait se tourner vers cet objectif à long terme. Ces ressources pourraient porter sur un certain nombre de questions découlant du présent rapport.

---

<sup>64</sup> Bien qu'ils aient été pris avant le budget de 2005, ces engagements ont sensiblement influé sur d'autres engagements annoncés dans le budget.

Des éléments de l'objectif budgétaire lié au ratio de la dette au PIB justifient un examen plus attentif qu'auparavant. Parmi les exemples de travaux de recherche qu'il pourrait être utile d'effectuer relativement à l'objectif du ratio de la dette au PIB, mentionnons :

- l'incidence des diverses hypothèses touchant l'évolution des taux d'intérêt sur les coûts du service de la dette (et sur la capacité budgétaire aux fins des initiatives de dépenses et des initiatives fiscales);
- les effets d'une réduction du niveau d'endettement nominal sur l'épargne nationale et sur les taux d'intérêt du marché;
- les autres cibles possibles concernant le ratio de la dette au PIB et leur incidence;
- les options de la politique budgétaire lorsque l'objectif du ratio de la dette au PIB sera atteint.

Une multitude de conséquences découlent des facteurs démographiques liés à l'âge de la population canadienne, dont le Parlement pourrait souhaiter examiner les répercussions budgétaires :

- l'évolution de la composition des dépenses de programmes – p. ex., la formation sur le marché du travail et l'enseignement postsecondaire, les soins de santé et le soutien du revenu des aînés;
- les variations quant à la composition des impôts et transferts – p. ex., la part réduite de l'impôt sur le revenu des particuliers provenant des revenus d'emploi et la part accrue provenant des gains en capital, des revenus d'intérêt et des revenus de dividendes; la réduction de la Prestation fiscale canadienne pour enfants;
- l'impact net de ces changements sur les dépenses de programmes, d'après diverses hypothèses faisant varier, par exemple, le rythme de croissance des coûts des soins de santé et de l'éducation;
- l'effet de la variation du rythme et de la composition de l'immigration sur les ressources et les dépenses de programmes.

Des travaux sont déjà en cours au gouvernement fédéral sur les répercussions budgétaires possibles et d'autres effets stratégiques du vieillissement de la population, sujet abordé partiellement dans une annexe du Plan budgétaire de 2005. La majeure partie des nombreux travaux de recherche n'a pas été présentée d'une manière accessible ou conviviale et, de toute manière, il s'agit d'une question en évolution qui justifiera des travaux de recherche permanents.

Nous envisageons un organisme dont le mandat est relativement restreint et qui serait axé sur les effets budgétaires d'une gamme de changements stratégiques prospectifs et de facteurs structurels tels les caractéristiques démographiques selon l'âge et la croissance de la productivité. Cependant, cet organisme ne participerait pas à la préparation ou au suivi des prévisions budgétaires à court terme. De même, les changements envisagés au niveau des politiques devraient



être d'une ampleur suffisante pour justifier que des ressources d'analyse soient consacrées à leur évaluation. Par conséquent, un changement modéré des taux d'imposition, par exemple, ne ferait pas l'objet d'une vaste étude, contrairement à un projet de réforme de la structure d'imposition globale. Il convient d'insister sur le fait qu'un nouvel organisme ne doit pas doubler la capacité de recherche qui existe déjà dans l'administration fédérale – aux ministères des Finances et de l'Industrie, entre autres, et à la Banque du Canada. Il doit plutôt utiliser ces ressources et leurs travaux ayant trait à son mandat.

Si on passait de la règle antidéficit à la règle de l'équilibre sur le cycle, on pourrait envisager un élargissement du rôle de cet organisme. Comme il est discuté ci-dessus, l'une des principales exigences analytiques pour l'adoption d'une telle règle consisterait à déterminer le point où se situe l'économie à l'intérieur du cycle afin de suivre le solde budgétaire ajusté selon le cycle. Comme il a été mentionné, il ne s'agit pas d'un exercice simple comportant des réponses précises. Cette tâche requiert des prévisions économiques à court terme, de même qu'une analyse empirique de la croissance tendancielle à long terme et/ou de la situation de plein emploi. Puisqu'une capacité imposante au sein du secteur privé et dans les ministères fédéraux (ministère des Finances et Banque du Canada) est déjà affectée à ce genre de travaux de recherche, le rôle du nouvel organisme consisterait à suivre ces travaux, à en faire rapport et à traiter des effets sur les perspectives budgétaires à court et à moyen terme.

Puisque la comparaison est inévitable, il convient de mentionner que l'on ne propose pas la réincarnation du Conseil économique du Canada. Dès le départ, le Conseil avait un mandat beaucoup plus vaste que celui envisagé pour le nouvel organisme. Non seulement la portée thématique de ses travaux de recherche était-elle vaste, mais elle comportait un rôle consultatif auprès du Parlement, prévu par la loi, dont le Conseil s'acquittait en formulant des recommandations stratégiques. Son programme de recherche reposait davantage sur les enjeux de l'heure que sur un programme de recherche particulier énoncé (ou proposé) par le gouvernement ou par le Parlement. Enfin, lorsque le Conseil a été démantelé au début des années 1990, son budget dépassait 10 millions de dollars et il comptait au total environ 120 employés.

Le nouvel organisme proposé serait d'envergure beaucoup plus réduite, il serait moins indépendant dans ses choix de sujets de recherche et davantage ciblé sur les enjeux budgétaires à long terme que le Conseil économique du Canada. Au moins au départ, il ne compterait pas plus de quatre ou cinq analystes et du personnel de soutien en nombre suffisant. Son programme de recherche devrait être établi en collaboration avec une institution parlementaire existante. Il devrait également être hébergé à l'intérieur du système aux fins de rapports et de supervision. Compte tenu des préoccupations actuelles au sujet de la crédibilité, il ne devrait pas entretenir de lien avec le ministère des Finances. Il conviendrait de tendre vers un modèle d'institution non partisane, comme le CBO et le CPB, tant au niveau de la perception que dans les faits.

**Recommandation 14 :**

**Créer un organisme au sein du gouvernement et lui confier le mandat de se consacrer aux répercussions budgétaires à moyen et à long terme découlant de facteurs économiques et démographiques structurels.**

Plusieurs options concernant l'hébergement de l'organisme pourraient être viables, quoique l'examen des éléments détaillés de chaque option dépasse la portée du présent rapport. Premièrement, comme le nouvel organisme serait chargé d'effectuer des travaux de recherche sur les enjeux budgétaires et d'en faire rapport au Parlement, il pourrait être rattaché à la Bibliothèque du Parlement, dont le mandat consiste à exécuter des travaux de recherche pour les comités parlementaires et les députés. Il pourrait constituer un service de la Bibliothèque et être doté de son propre mandat spécial et de son propre personnel.

Deuxièmement, le nouvel organisme pourrait être un mandataire du Parlement et être rattaché, par exemple, au Bureau du vérificateur général. Dans la mesure où il serait appelé à jouer un rôle de suivi budgétaire (et économique), comme le CPB des Pays-Bas, il pourrait logiquement être intégré à une institution parlementaire ayant un vaste rôle au chapitre de la surveillance et de l'évaluation, comme le Bureau du vérificateur général. Il convient de noter qu'au Royaume-Uni, les prévisions économiques et budgétaires produites par le Trésor sont sanctionnées par l'équivalent du Bureau du vérificateur général au sein du gouvernement britannique. On pourrait aussi envisager que cet organisme soit indépendant du Parlement et se voie confier son propre mandat. Cette approche pourrait être préférable à l'intégration dans une autre organisation dont le mandat premier n'est pas l'analyse ou la recherche stratégique. Si l'organisme était indépendant, son obligation de rendre des comptes serait plus claire et l'on pourrait surveiller plus facilement ses résultats.

Troisièmement, l'organisme pourrait relever du Comité des finances de la Chambre des communes de la même façon que le CBO aux États-Unis est mandataire du Congrès et, en particulier, qu'il collabore avec les Comités du budget de la Chambre des représentants et du Sénat. Incidemment, le directeur du CBO est nommé conjointement par les présidents des deux comités.

Cette dernière option pourrait être la moins souhaitable des trois, et ce, à deux égards. Il pourrait être plus difficile d'établir l'indépendance officielle et réelle du nouvel organisme s'il relève d'un comité parlementaire. Bien qu'il doive collaborer avec le comité (et, par son entreprise, avec le Parlement) et donner suite à ses priorités de recherche, il devrait également disposer d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer de son propre chef son programme de recherche. Il pourrait également être difficile au plan de la logistique d'assujettir

le nouvel organisme à un comité parlementaire dont les membres (plus particulièrement le président) sont sujets à des changements plus fréquents que dans le cas du Congrès des États-Unis. Il serait donc préférable de préconiser la structure de mandataire du Parlement qui possède sa propre indépendance ou que l'organisme relève de la Bibliothèque du Parlement.

On pourrait raisonnablement soutenir que de placer l'accent sur l'analyse budgétaire à moyen et à long terme n'exige pas un nouvel organisme, plus ou moins indépendant et doté d'un effectif permanent. Par exemple, on pourrait mettre sur pied un conseil d'experts provenant des milieux universitaires et des affaires qui aurait pour mandat de conseiller le Parlement sur les enjeux budgétaires et économiques à moyen et à long terme. Les membres ne seraient pas des fonctionnaires permanents mais feraient fonction de conseillers indépendants. Cependant, des problèmes sont souvent relevés dans une structure plus informelle comme celle-ci : notamment, le mandat est assujéti à des ajustements fréquents, plus particulièrement s'il y a changement de gouvernement, et que la non-permanence sous-entend une durée de vie relativement courte. Tout compte fait, si l'on attache une valeur importante à la mise sur pied d'un organisme relevant du Parlement et qui offre information et conseil sur les enjeux économiques et budgétaires à long terme, il conviendrait de confier ce mandat à un organisme permanent.

Jusqu'à présent, la discussion a porté sur de nouvelles « institutions » – les économistes récemment embauchés par le Comité des finances de la Chambre des communes et un organisme tel le CBO ou le CPB qui serait axé sur les répercussions à moyen et à long terme des activités liées à la politique budgétaire. Cette solution ne tient pas compte des autres changements institutionnels qui, il y a 10 ans déjà, ont commencé à découler des recommandations du rapport Ernst & Young et qui n'ont cessé d'évoluer. Ces recommandations visaient l'intégration d'économistes du secteur privé et de leurs prévisions économiques dans le processus des prévisions budgétaires. Des détails concernant les changements apportés au fil du temps sont énoncés à la section 3.1 et à l'annexe 2-B. Les prévisions des économistes ont été utilisées directement dans les projections budgétaires des quatre dernières années et sous une forme modifiée (avec mécanisme de prudence) au cours des six années précédentes. Le ministère des Finances a également ajouté des cabinets de prévisionnistes (un plus petit groupe d'entreprises utilisant des modèles économétriques formels de l'économie) au processus en leur faisant projeter le cheminement budgétaire à moyen terme à partir de prévisions économiques de cinq ans.

Les prévisions économiques du secteur privé ont remplacé efficacement celles produites par le ministère des Finances à partir de son propre modèle macroéconomique. Comme l'indiquait le rapport Ernst & Young, les prévisions

économiques du ministère des Finances étaient en effet plus précises que celles de tout autre prévisionniste et l'emportaient sur les projections consensuelles ou moyennes du secteur privé. Il est probable que les prévisions internes du ministère des Finances seraient encore supérieures principalement car la base de ressources dont elles sont tirées est plus importante que leur équivalent du secteur privé. De même, le ministère des Finances serait protégé contre les pressions exercées aux fins de groupement des prévisions, qui semblent inhérentes à la nature publique des prévisions du secteur privé. Si c'était le cas, serait-il sensé de retourner aux projections économiques du ministère des Finances – comme c'est le cas dans presque tous les autres pays membres de l'OCDE<sup>65</sup> – ou les projections doivent-elles continuer de provenir de sources extérieures du gouvernement?

Si le problème portait essentiellement sur la précision des prévisions, l'excellente fiche du gouvernement au chapitre des projections économiques suggérerait un retour à la démarche en vigueur avant 1994. Cependant, comme en 1994, une question de crédibilité doit être abordée. En 1994, le rendement supérieur des prévisions du gouvernement n'a pas empêché les auteurs du rapport Ernst & Young de proposer l'intégration officielle des économistes du secteur privé dans le processus. Les mêmes facteurs militeraient aujourd'hui en faveur d'une recommandation comparable.

Dans la mesure où l'on n'envisage pas sérieusement de créer un nouvel organisme qui s'occuperait principalement des prévisions économiques et budgétaires à court terme – et c'est là la recommandation formulée dans le présent rapport – le gouvernement devrait continuer à recourir à des économistes et à des cabinets de prévisionnistes du secteur privé comme il le fait actuellement dans le cadre du processus budgétaire.

## **4.5 Résumé des recommandations**

### ***Transparence***

Pour accroître la transparence de l'information et des méthodes d'établissement des prévisions budgétaires fédérales, il faut, comme principal objectif, relever le niveau de confiance dans le processus budgétaire proprement dit. À cette fin, six recommandations sont formulées au sujet de la transparence. Les trois premières concernent la nécessité que le ministère des Finances fournisse une description détaillée des liens entre les prévisions économiques (externes) et les prévisions budgétaires des comptes nationaux (internes), et le rapprochement

---

<sup>65</sup> L'étude du FMI (2005) tient particulièrement compte du rôle exclusif des prévisionnistes de l'extérieur dans le processus canadien. Dans certains pays, les analystes du secteur privé sont recherchés pour leur expertise dans le processus budgétaire, mais leur participation n'est pas formelle.

des projections budgétaires issues des comptes nationaux et des comptes publics. Ces recommandations incluent les éléments suivants :

- (i) dans le budget et dans *La Mise à jour économique et financière*, examiner tous les principaux risques et incertitudes rattachés aux prévisions économiques, et discuter de leur incidence sur les projections budgétaires;
- (ii) dans les mêmes documents, détailler les règles empiriques utilisées pour établir une estimation de l'incidence, sur les catégories de revenus et sur certaines catégories de dépenses des principales variables économiques, notamment la croissance du PIB nominal et les taux d'intérêt à court et à long terme;
- (iii) dans les principaux documents budgétaires, énoncer les détails du rapprochement entre les prévisions selon les comptes nationaux et les comptes publics;

Dans le budget, on devrait présenter des détails à long terme (p. ex., sur 10 ans) sur les projections du ministère des Finances, de manière à offrir à toutes les parties intéressées l'occasion d'évaluer adéquatement la précision des prévisions budgétaires du gouvernement.

En outre, le ministère des Finances devrait publier trimestriellement, dans *La revue financière*, une analyse de l'évolution budgétaire pour l'année en cours et des risques associés à l'atteinte des résultats budgétaires projetés. Dans la mesure du possible, on devrait inclure aussi une mise à jour complète concernant les prévisions budgétaires de l'année en cours.

La dernière recommandation dans ce domaine propose au ministère des Finances d'augmenter la fréquence de ses séances d'information officielles devant le Comité des finances de la Chambre des communes. Outre la comparution pour le budget et *La Mise à jour économique et financière*, on devrait prévoir au moins une séance d'information supplémentaire au début de l'été.

### **Qualité et précision des données**

L'amélioration de la précision et de l'actualité des données utilisées dans les projections budgétaires et économiques peut accroître la précision des prévisions proprement dites. Cette section du rapport renferme trois recommandations. La première a trait aux estimations préparées par Statistique Canada au sujet du PIB sur une base nominale. Les prévisions budgétaires ont été touchées par des révisions persistantes à la hausse au sujet de la croissance du PIB, révisions qui ont conduit à des projections des revenus en deçà du niveau qui aurait été fixé si les révisions avaient été connues plus tôt. Il est recommandé à Statistique Canada et au ministère des Finances d'examiner

conjointement les causes de cette tendance, de même que les options qui permettraient de les atténuer.

Une autre cause de l'imprécision des prévisions budgétaires a trait à l'ajustement des rapports entre la performance de l'économie et plusieurs grandes catégories de revenus. Il est recommandé d'effectuer des travaux de recherche pour déterminer les facteurs qui ont engendré ces changements. En outre, l'analyse devrait porter particulièrement sur les ajustements futurs éventuels de la sensibilité des revenus.

Un meilleur suivi de plusieurs activités clés du gouvernement améliorerait la précision des prévisions. Plus précisément, les motifs des surprises répétées à la hausse pour les bénéfices des sociétés d'État doivent être déterminés, et il convient d'améliorer le suivi de la situation financière de ces sociétés au cours de l'exercice. Un meilleur suivi permanent des dépenses ministérielles permettrait de mieux prévoir les fonds inutilisés.

### ***Règles budgétaires***

L'objectif budgétaire en vertu duquel le gouvernement fédéral exerce son activité depuis 1997 prévoit qu'aucun déficit ne doit être enregistré pour quelque raison que ce soit. Une conclusion importante ressortant de l'analyse de la précision des prévisions est que la règle antidéficit fut une cause importante des excédents surprises persistants à la fin de chaque exercice. Il est recommandé que le gouvernement envisage d'adopter une règle différente qui convienne davantage à la situation budgétaire et à son accent plus marqué sur les engagements à moyen et à long terme.

Le rapport traite des avantages et désavantages de trois options : maintenir la règle antidéficit, atteindre un équilibre zéro pendant le cycle économique et cibler un excédent modéré, en moyenne, pendant le cycle. Les principales différences entre la règle actuelle et les deux autres solutions de rechange sont les suivantes :

- (i) Les objectifs d'équilibre et d'excédent sur le cycle permettent des soldes déficitaires lorsque la conjoncture économique le justifie, notamment en période d'importants ralentissements économiques.
- (ii) Bien que l'imprécision inhérente des prévisions économiques (et budgétaires) nécessite l'intégration d'une mesure de prudence dans les projections budgétaires, les exigences sont moindres que dans le cas de la règle antidéficit.
- (iii) Les excédents (ou déficits) budgétaires imprévus ne se feront sentir qu'après plusieurs années à l'intérieur du cycle, plutôt qu'une fois l'an, comme c'est le cas de la règle antidéficit et donc, les décisions quant à la répartition des excédents imprévus n'auront pas à être prises à chaque année qu'ils se produisent.

- (iv) Avec la règle antidéficit, il n'existe aucune ambiguïté au sujet de l'objectif annuel, pas plus qu'au sujet de son atteinte; une tentative visant l'équilibre budgétaire ou un excédent au cours du cycle comprend l'incertitude inhérente de savoir si la règle sera suivie efficacement.
- (v) Si la règle antidéficit est suivie à la lettre, elle peut nécessiter des ajustements en période de ralentissement qui accroîtront la faiblesse de l'économie (c'est-à-dire qu'elle est procyclique); l'objectif d'équilibre ou d'excédent au cours du cycle sous-entend des répercussions anticycliques de la part des mécanismes de stabilisation automatique.

Le rapport recommande au gouvernement fédéral d'adopter une règle budgétaire visant l'atteinte d'un excédent, en moyenne, pour l'ensemble du cycle. Cet objectif représente une différence beaucoup moins marquée par rapport à la règle actuelle et il peut être clairement lié à l'objectif budgétaire à long terme, qui consiste à abaisser le ratio de la dette au PIB pour le ramener à 25 %, car l'excédent cumulatif serait utilisé pour réduire le niveau de la dette sur une base nominale.

Si le gouvernement décide de maintenir la règle antidéficit actuelle, il devra adopter un processus plus officiel et plus structuré afin de faire face aux surprises budgétaires. On devrait établir à l'avance comment les excédents seraient répartis entre les réductions d'impôt, les hausses de dépenses et le remboursement de la dette. Cette mesure peut être intégrée au budget (du début de l'exercice) et débattue devant le Parlement dans le cadre des délibérations entourant le budget.

L'établissement d'un objectif de ratio de la dette au PIB bien en deçà du niveau actuel est une importante initiative récente, plus particulièrement compte tenu des pressions démographiques auxquelles le Canada devra faire face. Le gouvernement devrait envisager la possibilité d'établir l'objectif en deçà de 25 % (20 % ou même 15 %) pour faire en sorte que les défis budgétaires puissent être facilement relevés. Il faudra également préparer le public à l'égard de la transition vers un objectif de déficit moyen réparti sur le cycle. Il s'agit d'une conséquence inévitable de la stabilisation du ratio de la dette au PIB au niveau ciblé.

### ***Changements institutionnels***

Ce segment du rapport renferme deux recommandations principales, dont l'une comporte des éléments négatifs. Il est proposé de garder la même structure de prévisions économiques et budgétaires qui a évolué au cours de la dernière décennie. Le niveau de précision des projections budgétaires ne sera pas sensiblement amélioré par la création de nouvelles institutions chargées de les mettre au point. Les améliorations éventuelles au chapitre de la précision qui

sont décrites ci-dessus peuvent être réalisées à l'intérieur du cadre actuel, ce qui signifie que l'embauche de quatre prévisionnistes économiques par le Comité des finances de la Chambre des communes, afin de fournir des projections trimestrielles, ne doit pas être maintenu. Il ne convient pas non plus d'envisager la possibilité d'établir un organisme semblable au Congressional Budget Office (CBO) des États-Unis ou au Bureau d'analyse de la politique économique (ou CPB) des Pays-Bas.

Cependant, si l'accent est déplacé des prévisions à court terme vers une analyse stratégique à long terme, le mandat du CBO et celui du CPB comportent tous deux des éléments qui pourraient être facilement intégrés au contexte canadien. Il est recommandé de mettre sur pied un petit organisme dont le mandat consisterait à faire essentiellement porter son analyse sur les répercussions budgétaires à moyen et à long terme des facteurs structurels, tels que l'évolution des caractéristiques démographiques sur l'âge et la croissance de la productivité, et des initiatives stratégiques importantes comme la modification des structures fiscales. Si le gouvernement devait adopter un objectif d'équilibre ou d'excédent réparti sur le cycle, il est en outre recommandé d'élargir le mandat de l'organisme pour lui permettre de surveiller le solde budgétaire ajusté pour le cycle et de faire rapport au Parlement à ce sujet.



## TABLEAUX ET GRAPHIQUES

**Tableau 1**  
**Comparaison des estimations des erreurs dans les prévisions**  
**du solde budgétaire (en milliards de dollars)**

	Prévision du solde dans le budget déposé avant le début de l'exercice	Solde réel (résultat) <sup>1</sup>	Différence (prévision moins solde réel) <sup>2</sup>	Initiatives stratégiques en cours d'exercice <sup>3</sup>	Solde rajusté (résultat s'il n'y avait pas eu d'initiatives stratégiques)	Différence rajustée (prévision moins solde rajusté) <sup>2</sup>
<b>A. Policy and Economic Analysis Program – y compris les initiatives stratégiques (PEAP-CIRANO 1)</b>						
1995-1996	-30,3	-28,6	-1,7			
1996-1997	-21,8	-8,9	-12,9			
1997-1998	-13,3	3,5	-16,8			
1998-1999	3,0	2,9	0,1			
1999-2000	3,0	12,3	-9,3			
2000-2001	4,0	17,1	-13,1			
2001-2002	8,2	8,9	-0,6			
2002-2003	2,0	4,0	-2,0			
2003-2004	4,0	9,1	-5,1			
<b>B. Policy and Economic Analysis Program – sans les initiatives stratégiques (PEAP-CIRANO 2)</b>						
1995-1996	-30,3	-28,6	-1,7	0,0	-28,6	-1,7
1996-1997	-21,8	-8,9	-12,9	-0,7	-9,6	-12,2
1997-1998	-13,3	3,5	-16,8	5,9	9,4	-22,7
1998-1999	3,0	2,9	0,1	5,6	8,5	-5,5
1999-2000	3,0	12,3	-9,3	6,2	18,5	-15,5
2000-2001	4,0	17,1	-13,1	5,4	22,5	-18,5
2001-2002	8,2	8,9	-0,6	3,6	12,5	-4,3
2002-2003	2,0	4,0	-2,0	7,4	11,4	-9,4
2003-2004	4,0	9,1	-5,1	4,7	13,8	-9,8
<b>C. Dale Orr, Global Insight</b>						
1995-1996	-30,3	-28,6	-1,7			
1996-1997	-21,8	-8,9	-12,9			
1997-1998	-14,0	3,5	-17,5			
1998-1999	3,0	2,9	0,1			
1999-2000	3,0	12,3	-9,3			
2000-2001	4,0	17,1	-13,1			
2001-2002	8,3	8,9	-0,7			
2002-2003	2,0	7,0	-5,0			
2003-2004	4,0	9,1	-5,1			

**Tableau 1 (suite)**  
**Comparaison des estimations des erreurs dans les prévisions**  
**du solde budgétaire (en milliards de dollars)**

	Prévision du solde dans le budget déposé avant le début de l'exercice	Solde réel (résultat) <sup>1</sup>	Différence (prévision moins solde réel) <sup>2</sup>	Initiatives stratégiques en cours d'exercice <sup>3</sup>	Solde rajusté (résultat s'il n'y avait pas eu d'initiatives stratégiques)	Différence rajustée (prévision moins solde rajusté) <sup>2</sup>
<b>D. Jim Stanford, Travailleurs canadiens de l'automobile</b>						
1995-1996	-32,7	-28,6	-4,1			
1996-1997	-24,3	-8,9	-15,4			
1997-1998	-17,0	3,8	-20,8			
1998-1999	3,0	3,1	-0,1			
1999-2000	3,0	12,7	-9,7			
2000-2001	3,0	18,1	-15,1			
2001-2002	1,5	8,9	-7,4			
2002-2003	3,0	7,0	-4,0			
2003-2004	3,0	9,1	-6,1			

*Nota* – Les chiffres ayant été arrondis, leur différence peut ne pas correspondre au montant indiqué.

<sup>1</sup> À deux exceptions près, les soldes réels sont ceux déclarés à la fin de l'exercice en question. Bon nombre ont été révisés depuis, selon la comptabilité d'exercice intégrale. La première exception a trait aux résultats utilisés par Stanford, qui s'est servi des tableaux de référence budgétaires publiés par le ministère des Finances en 2002 pour toutes les années jusqu'à 2001-2002. La deuxième exception a trait à l'exercice 2002-2003, pour lequel PEAP-CIRANO a rajusté le résultat selon une comptabilité d'exercice partielle, de façon que les données soient plus comparables.

<sup>2</sup> Dans les colonnes portant sur les différences, une valeur négative indique que le solde était supérieur aux prévisions, c'est-à-dire qu'il était sous-estimé. En cas de déficit, il était inférieur aux prévisions; en cas d'excédent, il était supérieur aux prévisions.

<sup>3</sup> Une valeur positive indique le montant dont le solde se serait amélioré (un déficit moins élevé ou un excédent plus imposant) si les initiatives n'avaient pas été appliquées; on constate que, depuis 1997-1998, les initiatives ont réduit l'excédent éventuel.

Sources : PEAP-CIRANO, Orr, Stanford

**Tableau 2**  
**Solde budgétaire – Prévisions, résultats et différences**  
**(en milliards de dollars)**

	Prévision du solde dans le budget déposé avant le début de l'exercice	Solde réel (résultat) <sup>1</sup>	Différence (prévision moins solde réel) <sup>2</sup>	Initiatives stratégiques en cours d'exercice <sup>3</sup>	Solde rajusté (résultat s'il n'y avait pas eu d'initiatives stratégiques)	Différence rajustée (prévision moins solde rajusté) <sup>2</sup>
1994-1995	-39,7	-37,5	-2,2	0,0	-37,5	-2,2
1995-1996	-30,3	-28,6	-1,7	0,0	-28,6	-1,7
1996-1997	-21,8	-8,9	-12,9	-0,7	-9,6	-12,2
1997-1998	-13,3	3,5	-16,8	5,9	9,4	-22,7
1998-1999	3,0	2,9	0,1	5,7	8,5	-5,5
1999-2000	3,0	12,3	-9,3	6,2	18,5	-15,5
2000-2001	4,0	17,1	-13,1	5,3	22,5	-18,4
2001-2002	8,2	8,9	-0,7	3,6	12,5	-4,3
2002-2003	2,0	4,0	-2,0	7,3	11,4	-9,4
2003-2004	4,0	9,1	-5,0	4,8	13,8	-9,8

*Nota* – Les chiffres ayant été arrondis, leur différence peut ne pas correspondre au montant indiqué.

<sup>1</sup> À une exception près, les soldes réels sont ceux déclarés à la fin de l'exercice en question. Bon nombre ont été révisés depuis, selon la comptabilité d'exercice intégrale. L'exception a trait à l'exercice 2002-2003, pour lequel PEAP-CIRANO a rajusté le résultat selon une comptabilité d'exercice partielle, de façon que les données soient plus comparables.

<sup>2</sup> Dans les colonnes portant sur les différences, une valeur négative indique que le solde était supérieur aux prévisions, c'est-à-dire qu'il était sous-estimé. En cas de déficit, il était inférieur aux prévisions; en cas d'excédent, il était supérieur aux prévisions.

<sup>3</sup> Une valeur positive indique le montant dont le solde se serait amélioré (un déficit moins élevé ou un excédent plus imposant) si les initiatives n'avaient pas été appliquées; on constate que, depuis 1997-1998, les initiatives ont réduit l'excédent éventuel.

Source : PEAP-CIRANO

**Tableau 3a**  
**Solde budgétaire et composantes, y compris les initiatives stratégiques (en milliards de dollars)**

	Solde budgétaire			Total des revenus			Dépenses de programmes			Frais de la dette publique		
	Solde prévu dans le budget déposé avant le début de l'exercice	Solde réel (résultat) <sup>1</sup>	Différence (solde prévu moins solde réel) <sup>2</sup>	Revenus prévus dans le budget déposé avant l'exercice	Revenus réels (résultat) <sup>1</sup>	Différence (revenus prévus moins revenus réels) <sup>2</sup>	Dépenses de programmes prévues dans le budget déposé avant le début de l'exercice	Dépenses de programmes réelles (résultat) <sup>1</sup>	Différence (dépenses prévues moins dépenses réelles) <sup>2</sup>	Frais de la dette prévus dans le budget déposé avant le début de l'exercice	Frais réels (résultat) <sup>1</sup>	Différence (frais prévus moins frais réels) <sup>2</sup>
1994-1995	-39,7	-37,5	-2,2	123,9	123,3	0,6	122,6	118,7	3,9	41,0	42,0	-1,0
1995-1996	-30,3	-28,6	-1,7	133,2	130,3	2,9	114,0	112,0	2,0	49,5	46,9	2,6
1996-1997	-21,8	-8,9	-12,9	135,0	140,9	-5,9	109,0	104,8	4,2	47,8	45,0	2,8
1997-1998	-13,3	3,5	-16,8	137,8	153,2	-15,4	107,8	108,8	-0,9	43,3	40,9	2,4
1998-1999	3,0	2,9	0,1	151,0	155,7	-4,6	104,5	111,4	-6,9	43,5	41,4	2,1
1999-2000	3,0	12,3	-9,3	156,7	165,7	-9,0	111,2	111,8	-0,6	42,5	41,6	0,9
2000-2001	4,0	17,1	-13,1	162,0	178,6	-16,6	116,0	119,3	-3,3	42,0	42,1	-0,1
2001-2002	8,2	8,9	-0,7	172,8	173,3	-0,5	123,9	126,7	-2,8	40,8	37,7	3,0
2002-2003	2,0	4,0	-2,0	174,2	174,1	0,1	136,0	135,0	1,0	36,3	35,0	1,3
2003-2004	4,0	9,1	-5,0	184,7	186,2	-1,5	143,0	141,4	1,7	37,6	35,8	1,9

Source : Calculs de PEAP-CIRANO et d'autres sources

**Tableau 3b**

**Solde budgétaire et composantes, après ajustement pour les initiatives stratégiques (en milliards de dollars)**

	Solde budgétaire			Total des revenus			Dépenses de programmes			Frais de la dette publique		
	Solde prévu dans le budget déposé avant le début de l'exercice	Solde rajusté (résultat s'il n'y avait pas eu d'initiatives stratégiques)	Différence (solde prévu moins solde rajusté) <sup>2</sup>	Revenus prévus dans le budget déposé avant l'exercice	Revenus rajustés (résultat s'il n'y avait pas eu d'initiatives stratégiques)	Différence (revenus prévus moins revenus rajustés) <sup>2</sup>	Dépenses de programmes prévues dans le budget déposé avant l'exercice	Dépenses de programmes rajustées (résultat s'il n'y avait pas eu d'initiatives stratégiques)	Différence (dépenses prévues moins dépenses rajustées) <sup>2</sup>	Frais de la dette prévus dans le budget déposé avant le début de l'exercice	Frais rajustés (résultat s'il n'y avait pas eu d'initiatives stratégiques)	Différence (frais prévus moins frais rajustés) <sup>2</sup>
1994-1995	-39,7	-37,5	-2,2	123,9	123,3	0,6	122,6	118,7	3,9	41,0	42,0	-1,0
1995-1996	-30,3	-28,6	-1,7	133,2	130,3	2,9	114,0	112,0	2,0	49,5	46,9	2,6
1996-1997	-21,8	-9,6	-12,2	135,0	137,7	-2,7	109,0	102,3	6,7	47,8	45,0	2,8
1997-1998	-13,3	9,4	-22,7	137,8	152,7	-14,9	107,8	102,4	5,4	43,3	40,9	2,4
1998-1999	3,0	8,5	-5,5	151,0	156,0	-4,9	104,5	106,0	-1,5	43,5	41,4	2,1
1999-2000	3,0	18,5	-15,5	156,7	166,0	-9,3	111,2	105,9	5,3	42,5	41,6	0,9
2000-2001	4,0	22,5	-18,4	162,0	180,3	-18,2	116,0	115,7	0,3	42,0	42,1	-0,1
2001-2002	8,2	12,5	-4,3	172,8	173,4	-0,5	123,9	123,1	0,7	40,8	37,7	3,0
2002-2003	2,0	11,4	-9,4	174,2	174,1	0,1	136,0	127,7	8,3	36,3	35,0	1,3
2003-2004	4,0	13,8	-9,8	184,7	186,3	-1,6	143,0	136,7	6,3	37,6	35,8	1,9

Nota – Les chiffres ayant été arrondis, leur différence peut ne pas correspondre au montant indiqué.

<sup>1</sup> À une exception près, les soldes réels sont ceux déclarés à la fin de l'exercice en question. Bon nombre ont été révisés depuis, selon la comptabilité d'exercice intégrale. L'exception a trait à l'exercice 2002-2003, pour lequel PEAP-CIRANO a rajusté le résultat selon une comptabilité d'exercice partielle, de façon que les données soient plus comparables.

<sup>2</sup> Rappelons que la présence d'une valeur négative dans les colonnes des différences peut s'expliquer de différentes façons. Par exemple, dans la colonne relative au solde budgétaire, une valeur négative indiquera une sous-estimation (déficit inférieur ou excédent supérieur aux prévisions); de même, dans la colonne des revenus, cela voudra dire que les revenus ont été sous-estimés, ce qui aura contribué à la sous-estimation du solde. Par contre, une sous-estimation des dépenses aura l'effet inverse sur le solde budgétaire. Pour la plupart des exercices examinés, les dépenses ont été surévaluées; les différences positives qui en résultent ont elles aussi contribué à la sous-estimation du solde.

**Tableau 4**  
**Composantes des revenus et dépenses réels**

	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004
Total des revenus (G\$)	123,3	130,3	140,9	153,2	155,7	165,7	178,6	173,3	174,1	186,2
% du total des revenus										
Impôt sur le revenu des particuliers	45,7	46,2	44,9	46,2	46,6	47,9	46,1	48,3	46,2	45,6
Impôt sur les bénéficiaires des sociétés	9,4	12,2	12,1	14,7	13,9	14,0	15,8	13,9	12,2	14,7
Cotisations d'assurance-chômage ou d'assurance emploi	15,3	14,2	14,1	12,3	12,4	11,2	10,5	10,4	10,5	9,4
TPS	13,6	12,6	12,8	12,7	13,3	13,8	14,0	14,4	15,8	15,2
Droits de douane	2,9	2,3	1,9	1,8	1,5	1,3	1,6	1,7	1,8	1,6
Accise, autres taxes sur l'énergie	5,5	5,6	5,9	5,6	5,4	4,8	4,7	5,0	5,6	5,5
Revenus fiscaux divers	1,4	1,6	2,0	1,9	1,9	2,1	2,4	1,8	2,5	1,7
Revenus non fiscaux	6,2	5,3	6,3	4,7	5,1	5,0	5,0	4,5	5,4	6,4
Total des dépenses (G\$)	160,8	158,9	149,8	149,7	152,8	153,4	161,4	164,4	170,1	177,1
% du total des dépenses										
Frais de la dette publique	26,2	29,5	30,0	27,3	27,1	27,1	26,1	23,0	20,6	20,2
Dépenses de programmes totales	73,8	70,5	70,0	72,7	72,9	72,9	73,9	77,0	79,4	79,8
Total des dépenses de programmes (G\$)	118,7	112,0	104,8	108,8	111,4	111,8	119,3	126,7	135,0	141,4
% du total des dépenses de programmes										
Dépenses de programmes directes	47,7	45,6	46,1	49,8	46,0	48,1	48,1	48,1	47,1	49,5
Prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi	12,5	12,0	11,8	10,9	10,7	10,1	9,6	10,9	10,7	10,7
Prestations de la Sécurité de la vieillesse	17,3	18,8	20,6	20,4	20,5	20,9	20,3	20,0	19,5	19,0
Transferts à d'autres administrations – TCSPS	14,7	14,9	14,1	11,6	14,4	13,4	12,1	13,7	16,7	16,1
Transferts à d'autres administrations – Autres	7,8	8,8	7,4	7,3	8,5	7,4	8,6	7,4	6,0	4,7

*Nota* – Pour l'exercice 2000-2001, le montant indiqué inclut l'allocation au titre du coût de l'énergie (transfert aux particuliers), dont la valeur s'établit à 1,5 milliard de dollars, soit 1,2 % des dépenses de programmes. On n'a toutefois pas créé une composante distincte pour ce poste particulier.

Source : PEAP-CIRANO

**Tableau 5****Solde budgétaire – Écart prévisionnel après ajustement pour les initiatives stratégiques, et composantes (en milliards de dollars)**

	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004
Solde budgétaire	-2,2	-1,7	-12,2	-22,7	-5,5	-15,5	-18,4	-4,3	-9,4	-9,8
Total des revenus	0,6	2,9	-2,7	-14,9	-4,9	-9,3	-18,2	-0,5	0,1	-1,6
Impôt sur le revenu des particuliers	3,2	0,2	0,2	-4,3	-1,5	-4,4	-8,0	-3,3	-0,4	1,7
Impôt sur les bénéficiaires des sociétés	-1,3	-0,5	-1,9	-6,3	-1,1	-2,3	-4,4	4,3	4,3	-3,1
Cotisations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi	0,4	1,2	0,0	0,3	-1,1	-0,6	-0,6	0,4	-0,6	0,0
TPS	-0,3	1,0	-0,2	-2,0	0,2	-1,2	-1,9	0,8	-0,6	1,6
Droits de douane	0,2	0,3	0,1	-0,7	0,2	0,4	-0,6	-0,9	-0,3	0,4
Accise, autres taxes sur l'énergie	-0,4	0,1	0,0	0,2	0,3	0,2	-0,1	-0,1	-0,5	-0,4
Revenus fiscaux divers	0,0	-0,3	-0,9	-0,9	-0,6	-0,6	-0,9	-0,6	-0,3	0,0
Revenus non fiscaux	-1,2	0,7	0,1	-1,1	-1,2	-0,8	-1,8	-1,2	-1,6	-1,9
Total des dépenses	2,8	4,6	9,5	7,8	0,6	6,2	0,2	3,8	9,6	8,2
Frais de la dette publique	-1,0	2,6	2,8	2,4	2,1	0,9	-0,1	3,0	1,3	1,9
Total des dépenses de programmes	3,9	2,0	6,7	5,4	-1,5	5,3	0,3	0,7	8,3	6,3
Dépenses de programmes directes	0,7	1,1	4,5	4,2	0,2	3,5	0,9	1,7	4,9	1,8
Prestations d'assurance-chômage ou d'assurance-emploi	3,5	0,8	1,4	1,7	0,7	2,1	0,5	-1,5	1,4	0,7
Prestations de la Sécurité de la vieillesse	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,2	0,1	-0,1
Transferts à d'autres administrations – TCSPS	-0,4	-0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferts à d'autres administrations – Autres	0,0	0,1	0,1	-0,6	-2,5	-0,4	-1,1	0,7	1,8	4,1

Nota – Pour l'exercice 2000-2001, le montant indiqué inclut l'allocation au titre du coût de l'énergie (transferts aux particuliers), dont la valeur s'établit à 1,5 milliard de dollars, soit 1,2 % des dépenses de programmes. On n'a toutefois pas créé une composante distincte pour ce poste particulier.

**Tableau 6**  
**Mesure de la difficulté prévisionnelle**

	Écart-type		Écart-type/moyenne		Autocorrélation	
	1984-1993	1994-2003	1984-1993	1994-2003	1984-1993	1994-2003
Croissance réelle	2,53	1,59	0,96	0,45	0,90	0,88
Taux de chômage	1,48	1,17	0,15	0,14	0,97	0,93
Croissance de l'emploi	1,75	0,86	1,12	0,42	0,96	0,80
Inflation selon l'IPC	1,32	1,00	0,33	0,54	0,86	0,76
Croissance du PIB nominal	3,23	2,55	0,55	0,48	0,94	0,85
Taux des bons du Trésor à trois mois	2,44	1,45	0,27	0,33	0,89	0,89
Rendement des obligations de référence à dix ans	1,55	1,28	0,16	0,21	0,87	0,95
Solde du compte courant	8,87	18,31	-0,47	2,99	0,86	0,87
Taux de change	5,29	3,87	0,07	0,06	0,98	0,88
Croissance des revenus du travail	1,79	1,90	0,46	0,42	0,96	0,87
Croissance des bénéfices des sociétés	20,44	21,25	6,38	1,35	0,84	0,84
Croissance de l'investissement total des entreprises	7,50	5,82	2,97	1,09	0,89	0,88
Croissance du PIB réel des États-Unis	1,91	1,33	0,57	0,41	0,85	0,88

Source : PEAP-CIRANO



**Tableau 7****Coefficients de corrélation – Écarts de prévision économique et pourcentage d'écart de prévision budgétaire pour l'exercice à venir**

	Croissance du PIB réel	Croissance du PIB nominal	Inflation du PIB	Taux de chômage	Croissance de l'emploi	Inflation selon l'IPC	Taux d'intérêt à court terme	Taux d'intérêt à long terme
Total des revenus	0,36	0,34	0,15	-0,01	0,06	0,03	0,10	-0,15
Impôt sur le revenu des particuliers	0,18	0,19	0,12	0,21	-0,08	0,33	-0,23	-0,44
Impôt sur les bénéfices des sociétés	0,17	0,18	0,12	-0,23	-0,21	-0,34	0,20	-0,01
Cotisations d'assurance-emploi	0,71	0,59	0,14	-0,35	0,41	0,02	0,41	0,21
TPS	0,38	0,35	0,15	-0,15	0,58	0,04	0,21	0,08
Droits de douane	-0,13	-0,19	-0,22	0,52	-0,10	0,15	-0,17	-0,07
Accise, autres taxes sur l'énergie	-0,07	-0,04	0,01	0,28	0,15	0,02	0,11	0,40
Revenus fiscaux divers	-0,15	-0,25	-0,30	0,27	-0,32	0,03	-0,59	-0,53
Revenus non fiscaux	0,29	0,25	0,08	0,02	0,56	-0,18	0,44	0,47

	Croissance du PIB réel	Croissance du PIB nominal	Inflation du PIB	Taux de chômage	Croissance de l'emploi	Inflation selon l'IPC	Taux d'intérêt à court terme	Taux d'intérêt à long terme
Total des dépenses	0,25	0,13	-0,14	-0,15	0,17	-0,22	0,23	-0,08
Total des dépenses de programmes	0,01	-0,14	-0,32	0,07	0,00	-0,15	-0,10	-0,38
Dépenses de programmes directes	-0,17	-0,34	-0,47	0,20	-0,20	-0,33	-0,14	-0,24
Prestations d'assurance-emploi	-0,70	-0,58	-0,14	0,84	-0,45	0,28	-0,62	-0,51
Prestations de la Sécurité de la vieillesse	-0,18	-0,04	0,19	0,45	-0,07	0,17	0,06	0,07
Transferts à d'autres administrations – TCSPS	0,47	0,39	0,09	-0,44	0,63	0,09	0,36	-0,08
Transferts à d'autres administrations – Autres	0,25	-0,01	-0,45	-0,39	-0,10	-0,45	-0,05	-0,05
Frais de la dette publique	0,71	0,73	0,45	-0,69	0,45	-0,24	0,89	0,74

*Nota* – Les écarts de prévision économique sont fondés sur les premières estimations révisées de Statistique Canada.

Source : PEAP-CIRANO

**Tableau 8**  
**Incidence des écarts de prévision économique sur les prévisions budgétaires**  
**pour l'exercice à venir selon les sensibilités des perspectives financières définies**  
**par le ministère des Finances**

Total des revenus (en milliards de dollars)

	Écart de prévision budgétaire sans les initiatives stratégiques	Écart de prévision budgétaire	Incidence économique			Incidence économique – Montant rajusté		
			Montant	% de l'écart sans les initiatives	% de l'écart de prévision budgétaire	Montant	% de l'écart sans les initiatives	% de l'écart de prévision budgétaire
1994-1995	0,6	0,6	-2,1	*	*	-2,3	*	*
1995-1996	2,9	2,9	2,4	81,7	81,7	2,2	76,8	76,8
1996-1997	-2,7	-5,9	1,0	*	*	-1,7	63,6	28,7
1997-1998	-14,9	-15,4	0,7	*	*	-4,2	28,5	27,6
1998-1999	-4,9	-4,6	2,3	*	*	-0,1	2,5	2,6
1999-2000	-9,3	-9,0	-5,1	55,0	56,9	-7,5	80,7	83,6
2000-2001	-18,2	-16,6	-4,5	24,5	27,0	-7,4	40,5	44,6
2001-2002	-0,5	-0,5	5,1	*	*	3,0	*	*
2002-2003	0,1	0,1	-4,7	*	*	-8,5	*	*
2003-2004	-1,6	-1,5	0,5	*	*	-2,5	158,3	168,8

Total des dépenses de programmes (en milliards de dollars)

	Écart de prévision budgétaire sans les initiatives stratégiques	Écart de prévision budgétaire	Incidence économique		
			Montant	% de l'écart sans les initiatives	% de l'écart de prévision budgétaire
1994-1995	3,9	3,9	0,9	23,8	23,8
1995-1996	2,0	2,0	-0,7	*	*
1996-1997	6,7	4,2	-0,2	*	*
1997-1998	5,4	-0,9	0,7	13,7	*
1998-1999	-1,5	-6,9	0,8	*	*
1999-2000	5,3	-0,6	0,9	16,9	*
2000-2001	0,3	-3,3	-0,1	*	3,6
2001-2002	0,7	-2,8	-0,5	*	18,1
2002-2003	8,3	1,0	0,8	10,0	82,7
2003-2004	6,3	1,7	-1,2	*	*

Frais de la dette publique (en milliards de dollars)

	Écart de prévision budgétaire sans les initiatives stratégiques	Écart de prévision budgétaire	Incidence économique		
			Montant	% de l'écart sans les initiatives	% de l'écart de prévision budgétaire
1994-1995	-1,0	-1,0	-3,2	308,0	308,0
1995-1996	2,6	2,6	3,4	130,6	130,6
1996-1997	2,8	2,8	1,7	60,0	60,0
1997-1998	2,4	2,4	1,3	54,6	54,6
1998-1999	2,1	2,1	1,3	59,9	59,9
1999-2000	0,9	0,9	0,3	30,1	30,1
2000-2001	-0,1	-0,1	0,0	*	*
2001-2002	3,0	3,0	1,5	48,0	48,0
2002-2003	1,3	1,3	-0,1	*	*
2003-2004	1,9	1,9	0,6	34,3	34,3

\* L'astérisque indique que l'écart de prévision budgétaire augmente une fois les ajustements faits au titre de la croissance économique et des taux d'intérêt réels.

Source : PEAP-CIRANO

**Tableau 9**  
**Décomposition de l'incidence associée aux prévisions économiques**  
**sur le total des revenus**

	Pourcentage de l'écart expliqué par :			
	Écart de prévision du niveau du PIB (G\$)	Écarts de prévision économique	Écarts de prévision du niveau des revenus et des taux d'intérêt	Écart résiduel
1994-1995	0,6	-319,5	413,3	6,1
1995-1996	2,9	63,2	37,3	-0,5
1996-1997	-2,7	81,5	18,2	0,3
1997-1998	-14,9	34,4	63,2	2,4
1998-1999	-4,9	11,8	87,8	0,3
1999-2000	-9,3	88,9	10,5	0,6
2000-2001	-18,2	38,8	58,6	2,6
2001-2002	-0,5	-492,5	601,8	-9,3
2002-2003	0,1	-14 716,7	14 158,7	658,0
2003-2004	-1,6	158,2	-57,4	-08

Source : PEAP-CIRANO

## Tableau 10

### Prévisions budgétaires et procédures d'élaboration du budget dans certains pays membres de l'OCDE

#### Tableau récapitulatif

## Australie

Aperçu de la situation économique et financière <sup>1</sup>	Règles et cibles budgétaires	Conformité aux règles et cibles budgétaires	Processus budgétaire
<b>2004</b> Solde financier : 0,7 % du PIB  Engagements financiers nets : 1,9 % du PIB  Solde structurel : 0,5 % du PIB  Croissance du PIB réel : 3,6%	<i>Charter of Budget Honesty Act (1998)</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Maintien de la dette à un niveau prudent</li><li>- Stabilité et prévisibilité du fardeau fiscal</li><li>- Rapport intergénérationnel préparé tous les cinq ans</li></ul> Énoncé de stratégie budgétaire : (dans chaque budget) <ul style="list-style-type: none"><li>- Maintien de l'équilibre budgétaire sur le cycle</li><li>- Aucune hausse du fardeau fiscal global depuis 1996-1997</li><li>- Hausse de la valeur nette</li></ul>	L'administration fédérale se conforme à ses règles et cibles budgétaires depuis leur entrée en vigueur.	Le cadre de la politique budgétaire de l'administration fédérale est assujéti à la <i>Charter of Budget Honesty Act (1998)</i> .  L'État doit se conformer à des normes comptables et redditionnelles définies à l'externe et signaler tout écart par rapport à ces normes.  Le ministère des Finances de l'Australie produit ses prévisions économiques et budgétaires.

<sup>1</sup> Ces données économiques et financières se réfèrent à l'ensemble des administrations publiques; au Canada, cela englobe les administrations fédérale, provinciales-territoriales et municipales ainsi que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec.

Sources : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76 (décembre 2004); publications des autorités nationales; enquêtes économiques de l'OCDE portant sur des pays donnés; base de données de l'OCDE et de la Banque mondiale sur les procédures et pratiques budgétaires.

## Canada

### Aperçu de la situation économique et financière

	Règles et cibles budgétaires	Conformité aux règles et cibles budgétaires	Processus budgétaire
<b>2004</b>			
Solde financier : 1,2 % du PIB	Il n'y a pas de cible officielle d'équilibre budgétaire à court terme.	Depuis l'établissement d'une cible, l'administration fédérale l'a toujours atteinte ou dépassée.	À l'automne ainsi qu'avant la présentation du budget, le ministère des Finances mène des consultations poussées auprès d'un groupe consultatif en matière économique.
Engagements financiers nets : 31,1 % du PIB	L'objectif du gouvernement de ramener le ratio de la dette fédérale au PIB à 25 % d'ici 2014-2015 a été annoncé pour la première fois dans le budget de 2004 et a été maintenu dans celui de 2005.		<i>La Mise à jour économique et financière</i> comprend des prévisions financières du secteur privé établies selon les comptes nationaux; ces prévisions sont ensuite converties en projections selon les comptes publics, en consultation avec les cabinets de prévisionnistes du secteur privé.
Solde structurel : 1,1 % du PIB	Le Plan de remboursement de la dette vise à maintenir en permanence le ratio de la dette fédérale au PIB sur une pente descendante.		
Croissance du PIB réel : 2,8 %			Au moment du budget, les projections budgétaires reposant sur l'hypothèse du statu quo sont mises à jour à partir de l'information économique et financière la plus récente.

## Nouvelle-Zélande

Aperçu de la situation économique et financière	Règles et cibles budgétaires	Conformité aux règles et cibles budgétaires	Processus budgétaire
<p><b>2004</b></p> <p>Solde financier : 2,9 % du PIB</p> <p>Engagements financiers nets : 9,9 % du PIB</p> <p>Solde structurel : 1,8 % du PIB</p> <p>Croissance du PIB réel : 4,8 %</p>	<p><i>Fiscal Responsibility Act (1994)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dégager des excédents à l'intérieur d'un échéancier raisonnable</li> <li>- Maintenir la dette brute et la valeur nette à des niveaux prudents</li> <li>- Publier deux fois l'an ses projets en matière de politique budgétaire</li> <li>- Dégager des excédents pour assurer la capitalisation anticipée du nouveau régime de pensions de la Nouvelle-Zélande.</li> <li>- Maintenir la dette brute sur une pente descendante afin de ramener son niveau à 20 % du PIB d'ici 2015. (Avant 2004, le ratio cible à atteindre pour la durée du cycle économique était de 30 %.)</li> </ul>	<p>Le gouvernement central s'est conformé à ses règles et cibles budgétaires depuis leur instauration.</p> <p>En 2004, il a modifié la cible relative à la dette pour tenir compte de l'amélioration de sa situation.</p>	<p>Le ministère des Finances produit ses prévisions économiques préliminaires. Les prévisions définitives sont rajustées en fonction de nouvelles données disponibles, des commentaires d'un groupe externe de spécialistes et de discussions tenues avec des représentants du secteur privé.</p> <p>Différents scénarios sont analysés en complément des prévisions du scénario de base.</p> <p>Seul le ministère des Finances produit des prévisions budgétaires pour l'exercice en cours et les trois suivants.</p> <p>L'Inland Revenue Department produit d'autres prévisions portant sur les revenus, qui sont publiées dans les documents budgétaires.</p>

## Suède

Aperçu de la situation économique et financière	Règles et cibles budgétaires	Conformité aux règles et cibles budgétaires	Processus budgétaire
<p><b>2004</b></p> <p>Solde financier : 0,5 % du PIB</p> <p>Engagements financiers nets : 3,8 % du PIB</p> <p>Solde structurel : 0,6 % du PIB</p> <p>Croissance du PIB réel : 3,3 %</p>	<p>Loi de 1996 sur le budget et les finances</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Plafonds fixés en termes nominaux sur un horizon de trois ans à l'égard de 27 catégories de dépenses.</li><li>- Excédent moyen égal à 2 % du PIB au cours du cycle.</li><li>- Exigence d'équilibre budgétaire applicable aux administrations locales depuis 2000.</li></ul>	<p>Le gouvernement central a respecté les plafonds de dépenses chaque année depuis leur entrée en vigueur.</p> <p>Toutefois, il semble peu probable que l'objectif relatif à l'excédent soit atteint pour la période de 2000 à 2007 (excédent moyen égal à 1,3 % du PIB).</p>	<p>Les hypothèses économiques sont établies par le ministère des Finances, qui examine aussi les prévisions du secteur privé.</p> <p>Le ministère des Finances prépare les prévisions budgétaires, qui reposent sur les prévisions économiques et les règles fiscales en vigueur.</p> <p>Le processus budgétaire suit une approche descendante; il y a des plafonds pluriannuels des dépenses et une cible relative à l'excédent.</p> <p>Les plafonds de dépenses sont la pierre angulaire du cadre budgétaire.</p>

## Royaume-Uni

### Aperçu de la situation économique et financière

#### 2004

Solde financier :  
-3,2 % du PIB

Engagements financiers nets : 36,3 % du PIB

Solde structurel :  
-3,4 % du PIB

Croissance du PIB réel :  
3,2 %

### Règles et cibles budgétaires

*Code for Fiscal Stability, 1998 :*

- **Règle d'or** : emprunter (ou encourir un déficit) seulement pour les investissements au cours du cycle
- **Règle de la viabilité des investissements** : ratio de la dette nette au PIB à 40 % au cours du cycle.

Exigences redditionnelles, notamment la présentation d'un rapport prébudgétaire annuel et d'un rapport sur les finances publiques à long terme.

### Conformité aux règles et cibles budgétaires

Dans son budget de 2005, le gouvernement a indiqué qu'il serait à même de se conformer à ses deux règles budgétaires pour le cycle en cours (de 1999-2000 à 2005-2006).

### Processus budgétaire

Les prévisions reposent sur des « hypothèses prudentes » vérifiées sur un horizon mobile de trois ans.

Les prévisions portant sur les finances publiques sont fondées sur un taux de croissance économique inférieur de 0,25 point de pourcentage aux prévisions de l'État (scénario de base).

Selon un autre scénario, plus prudent, le taux de croissance est inférieur d'un point de pourcentage au taux utilisé dans le scénario de base; ce scénario prudent est publié pour donner une idée des risques.

Les règles budgétaires sont évaluées dans l'optique du scénario de base et du scénario prudent.

À titre indicatif, des projections budgétaires sur 50 ans sont présentées en annexe du budget.



## États-Unis

### Aperçu de la situation économique et financière

#### 2004

Solde financier :  
-4,4 % du PIB

Engagements financiers nets<sup>1</sup> : 37,0 % du PIB

Solde structurel :  
-4,2 % du PIB

Croissance du PIB réel :  
4,4 %

### Règles et cibles budgétaires

La *Budget Enforcement Act* (BEA), abrogée en 2001, prévoyait des plafonds de dépenses discrétionnaires et des règles de comptabilisation au moment des sorties de fonds pour les lois exécutoires en matière de revenus et de dépenses. Les dépenses discrétionnaires engagées au-delà des plafonds ainsi que toute augmentation des dépenses ou réduction des revenus de nature obligatoire donnant lieu à un coût financier net entraînaient des réductions générales touchant les programmes non exemptés.

### Conformité aux règles et cibles budgétaires

Le niveau d'endettement, fixé par voie législative, est haussé au besoin (automatiquement dans le cas de la Chambre des représentants) et ne crée pas de difficultés si l'on veut hausser la dette.

### Processus budgétaire

Le président soumet un projet de budget aux législateurs (le Congrès). Les chambres du Congrès adoptent une résolution conjointe au sujet des totaux budgétaires. Le Congrès adopte les projets de loi de crédits et les dispositions législatives nécessaires concernant les mesures touchant les revenus et la dette. Le président signe les projets de loi et leur donne ainsi force de loi.

L'Office of Management and Budget aide le président à définir la politique économique et financière, à préparer le budget et à superviser la gestion des organismes.

Le Congressional Budget Office aide le Congrès à évaluer les projets de budget du président et à élaborer les résolutions budgétaires. Il publie des prévisions économiques et budgétaires non partisans et ne formule pas de recommandations.

<sup>1</sup> Ajusté pour exclure le passif de certains régimes de retraite d'employés du secteur public, afin d'obtenir une meilleure comparaison avec la dette des autres pays.

## Union européenne

---

### Aperçu de la situation économique et financière

### Règles et cibles budgétaires

### Conformité aux règles et cibles budgétaires

### Processus budgétaire

---

Se reporter aux données relatives aux pays membres de l'Union.

Le traité de Maastricht, conclu en 1992, prévoit les cibles suivantes :

- Plafond du déficit : 3 % du PIB
- Plafond de la dette : 60 % du PIB

Le Pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997, est entré en vigueur en 1999 afin de resserrer les dispositions du traité de Maastricht.

- Exigence consistant à atteindre un solde budgétaire proche de l'équilibre à moyen terme.
- 

Selon les estimations, en 2004, 5 des 15 pays membres de l'Union avaient un déficit égal ou supérieur à 3 % de leur PIB, dont la France, l'Allemagne et l'Italie.

Se reporter aux données relatives aux pays membres de l'Union.

## France

Aperçu de la situation économique et financière	Règles et cibles budgétaires	Conformité aux règles et cibles budgétaires	Processus budgétaire
<p><b>2004</b></p> <p>Solde financier : -3,7 % du PIB</p> <p>Engagements financiers nets : 46,1 % du PIB</p> <p>Solde structurel : -3,1 % du PIB</p> <p>Croissance du PIB réel : 2,1 %</p>	Aucune règle ni cible budgétaire officielle, mais le pays est assujéti aux dispositions du traité de Maastricht.	Depuis 2002, le déficit de la France dépasse le seuil de 3 % prévu par le Pacte de stabilité et de croissance.	<p>Le ministère des Finances joue un rôle central dans l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle du budget.</p> <p>Les hypothèses économiques sont formulées par le ministère des Finances et révisées deux fois l'an.</p> <p>Les prévisions budgétaires sont préparées par le ministère des Finances.</p>

## Allemagne

---

### Aperçu de la situation économique et financière

### Règles et cibles budgétaires

### Conformité aux règles et cibles budgétaires

### Processus budgétaire

---

#### 2004

Solde financier :  
-3,9 % du PIB

Engagements financiers nets : 54,7 % du PIB

Solde structurel :  
-2,6 % du PIB

Croissance du PIB réel :  
1,2 %

Une règle constitutionnelle impose l'équilibre budgétaire à l'échelon fédéral mais autorise les emprunts permettant d'effectuer des investissements (règle d'or).

La Constitution prévoit des cas d'exception en période de ralentissement économique ou de guerre. Elle prévoit aussi que la politique budgétaire ne doit pas être austère au point de déstabiliser l'économie ou de limiter la croissance et la prospérité.

En 2003 et 2004, toutes les administrations publiques ont convenu d'un pacte de stabilité de portée nationale prévoyant des plafonds de dépenses; ce pacte n'est toutefois pas mis en application.

Le plafond fixé à l'égard des déficits dans le Pacte de stabilité et de croissance est dépassé depuis 2002.

La règle d'or n'est pas respectée depuis quelques années.

Un conseil de planification financière, présidé par le ministre fédéral des Finances, présente des recommandations en vue de la coordination des politiques budgétaires de l'administration fédérale, des États et des municipalités.

Deux fois l'an, un groupe de spécialistes publie des estimations portant sur les revenus fiscaux, la croissance économique, etc.; ces estimations sont ensuite prises en compte par le ministre des Finances.

Les prévisions économiques sont préparées par le ministre de l'Économie et sont examinées par un groupe indépendant de spécialistes.

---

## Italie

Aperçu de la situation économique et financière	Règles et cibles budgétaires	Conformité aux règles et cibles budgétaires	Processus budgétaire
<p><b>2004</b></p> <p>Solde financier : -2,9 % du PIB</p> <p>Engagements financiers nets : 96,2 % du PIB</p> <p>Solde structurel : -2,7 % du PIB</p> <p>Croissance du PIB réel : 1,3 %</p>	<p>Aucune règle ni cible budgétaire officielle, mais le pays est assujéti aux dispositions du traité de Maastricht.</p>	<p>L'Italie respecte le plafond fixé à l'égard des déficits dans le Pacte de stabilité et de croissance depuis 1998.</p> <p>Cependant, Eurostat a refusé de valider les chiffres relatifs au déficit de l'Italie pour 2003 et 2004; ceux-ci pourraient être révisés à la hausse et dépasser les plafonds prévus par le Pacte pour les années en question.</p> <p>Le fardeau de la dette brute de l'Italie est beaucoup plus élevé que le plafond fixé dans le Pacte (60 % du PIB).</p>	<p>Les hypothèses économiques sur lesquelles est fondé le budget sont élaborées à l'interne au ministère des Finances.</p> <p>Les prévisions budgétaires sont établies par le ministère des Finances et couvrent une période de trois ans.</p> <p>Les hypothèses relatives à la croissance économique, qui servent à la préparation des prévisions budgétaires sur trois ans, sont inférieures aux prévisions du ministère des Finances, dans une proportion pouvant atteindre 0,5 point de pourcentage.</p> <p>Le budget annuel comporte une réserve centrale correspondant à 1,1 % de l'ensemble des dépenses, pour couvrir des dépenses imprévues.</p>

## Pays-Bas

### Aperçu de la situation économique et financière

#### 2004

Solde financier :  
-2,9 % du PIB

Engagements financiers nets : 39,0 % du PIB

Solde structurel :  
-0,6 % du PIB

Croissance du PIB réel :  
1,2 %

### Règles et cibles budgétaires

Après les élections, le gouvernement prépare un « accord de coalition » définissant la politique budgétaire et les cibles connexes pour l'ensemble de son mandat.

Les accords de coalition présentés en 1994, 1998 et 2003 prévoyaient notamment :

- des hypothèses prudentes de croissance du PIB;
- des plafonds des dépenses nettes en termes réels pendant quatre ans dans trois secteurs : l'administration publique centrale, les fonds affectés à la sécurité sociale et les soins de santé;
- une répartition décidée à l'avance des excédents et des déficits inattendus (entre une application sur le solde budgétaire et des changements d'ordre fiscal).

### Conformité aux règles et cibles budgétaires

Les plafonds des dépenses ont généralement été respectés au cours de la dernière décennie.

Un ralentissement conjoncturel marqué et certaines mesures récentes ayant donné lieu à une réduction de la marge de manœuvre budgétaire ont fait en sorte que le déficit dépasse 3 % du PIB en 2003, ce pourcentage étant le plafond établi dans le Pacte de stabilité et de croissance.

Le gouvernement a adopté des mesures de consolidation importantes qui ont aidé à faire redescendre le déficit sous la barre des 3 % du PIB en 2004.

### Processus budgétaire

Depuis longtemps, des gouvernements de coalition dirigent le pays.

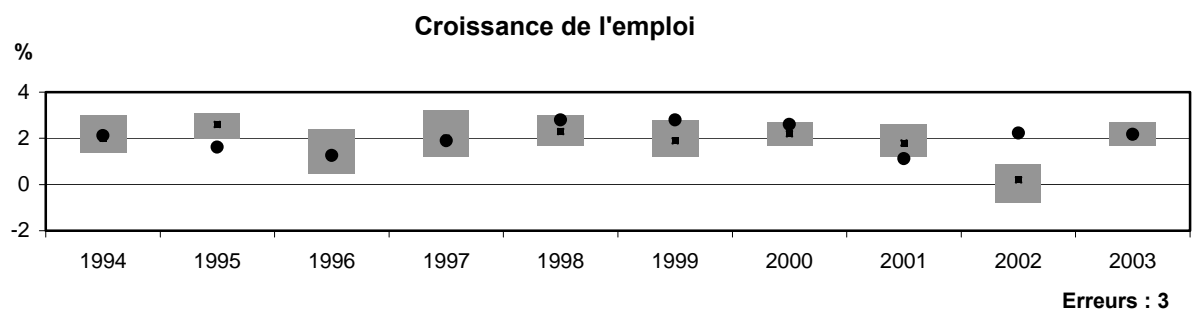
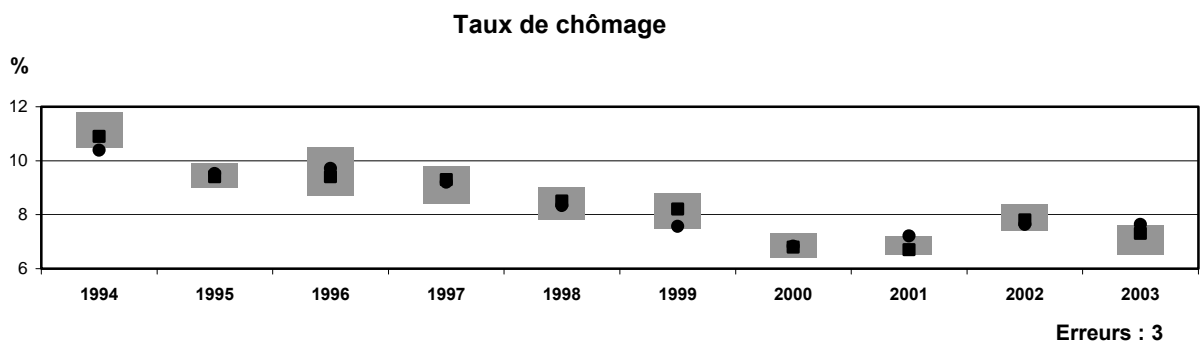
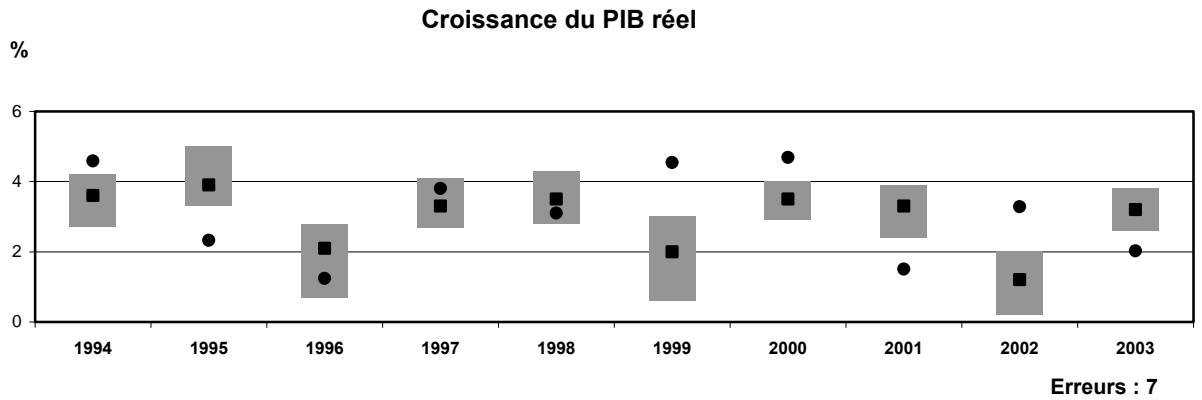
Un exemple de la culture de responsabilité budgétaire est le Bureau de l'analyse de la politique économique (CPB), une entité publique indépendante et fiable qui produit des estimations économiques et budgétaires non partisans.

Avant la tenue d'élections, ce bureau produit des prévisions économiques qui servent de fondement aux estimations utilisées par tous les partis dans leur plate-forme électorale. Ces derniers soumettent ensuite leur plate-forme au Bureau, qui évalue le coût des programmes proposés et leur incidence éventuelle sur l'économie.

Le ministre des Finances est responsable de la politique budgétaire et de la préparation du budget annuel. Le ministère des Finances fonde ses calculs budgétaires sur les hypothèses économiques indépendantes du CPB. On note parfois des écarts par rapport aux prévisions économiques de ce dernier, mais cela est rare.

### Graphique 1 Prévisions du secteur privé

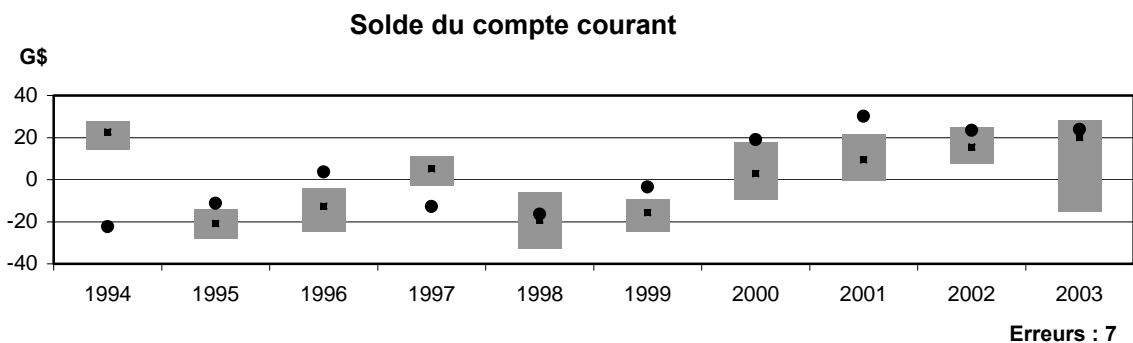
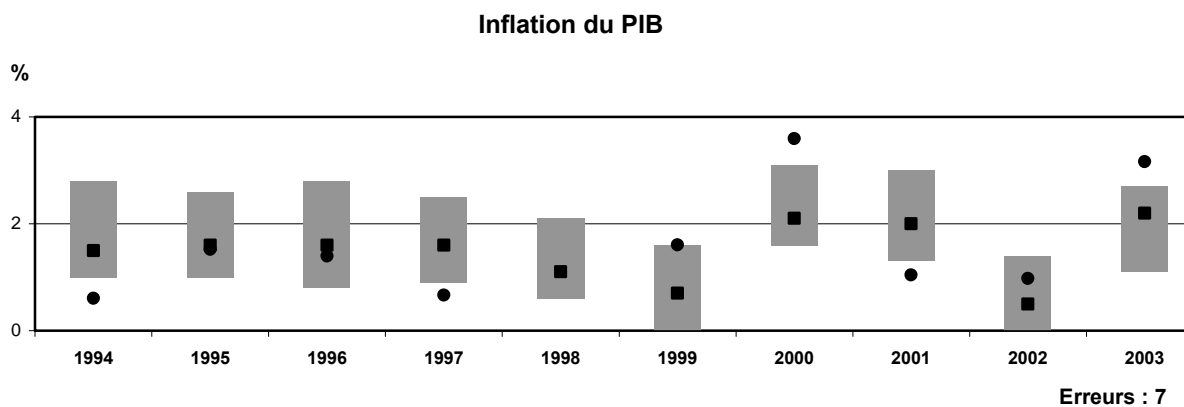
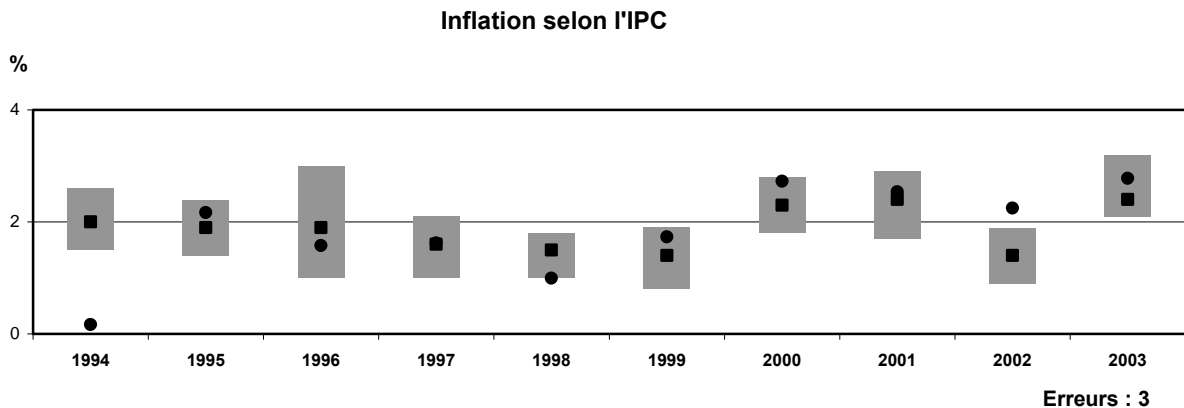
Moyenne des prévisions [ ■ ] Résultat [ ● ]



Source : PEAP-CIRANO

**Graphique 2**  
**Prévisions du secteur privé**

Moyenne des prévisions [ ■ ] Résultat [ ● ]

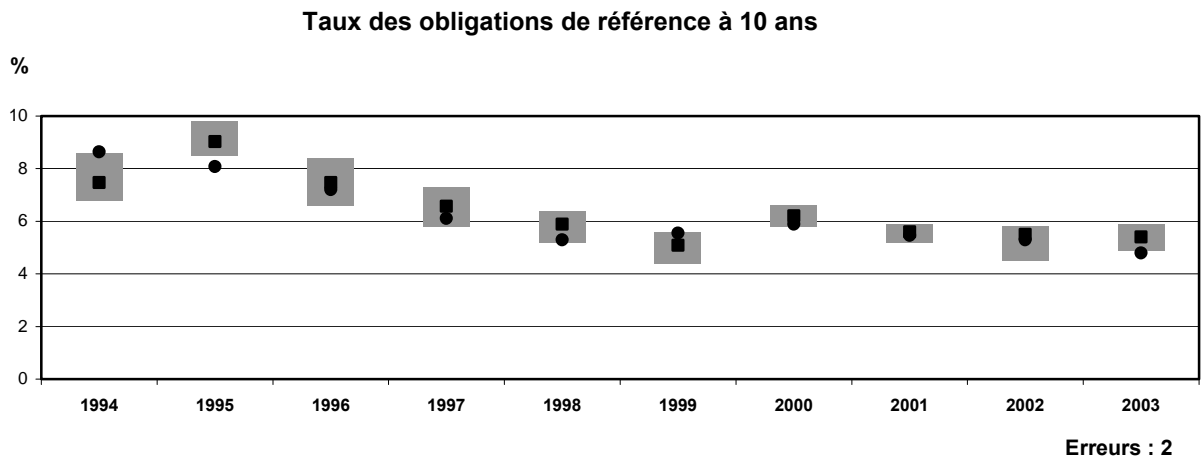
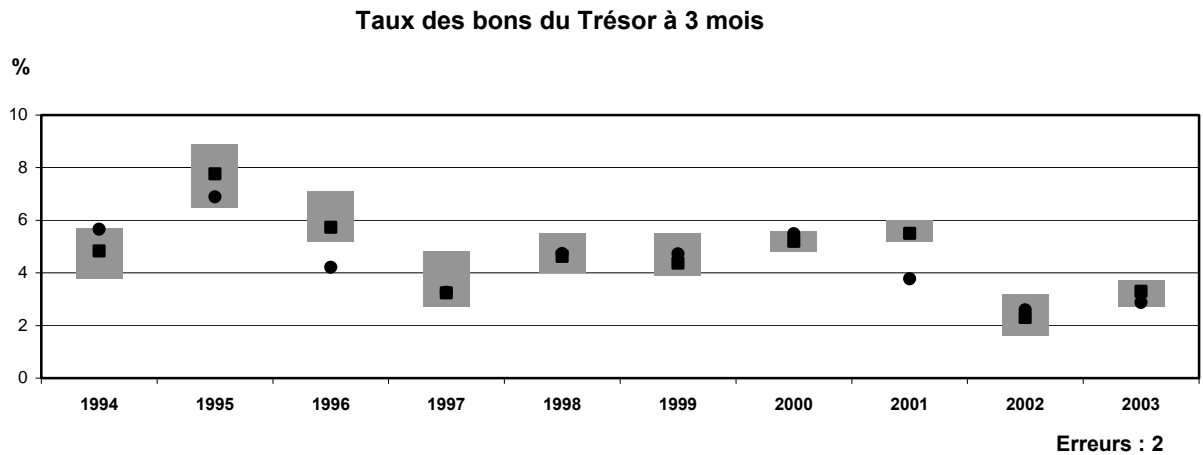


Source : PEAP-CIRANO



### Graphique 3 Prévisions du secteur privé

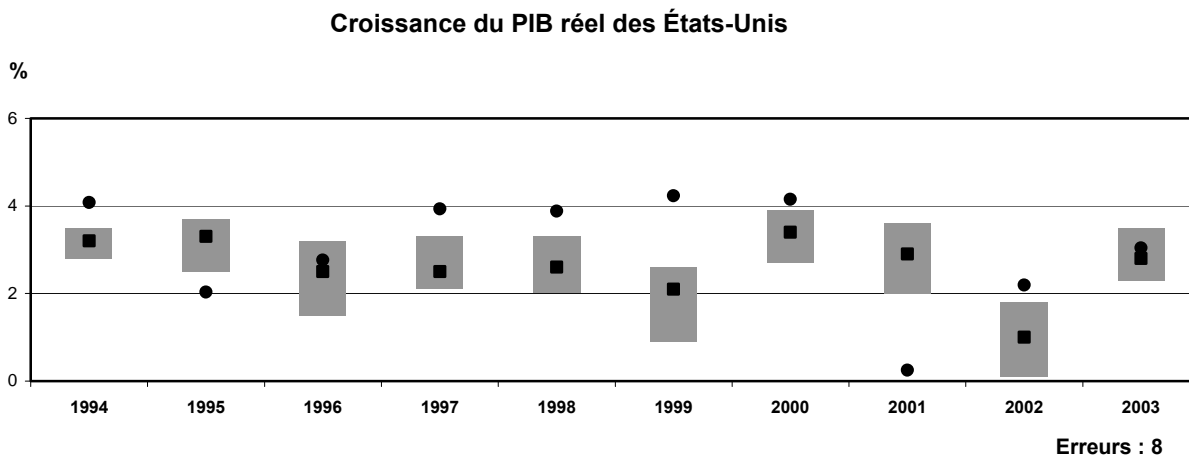
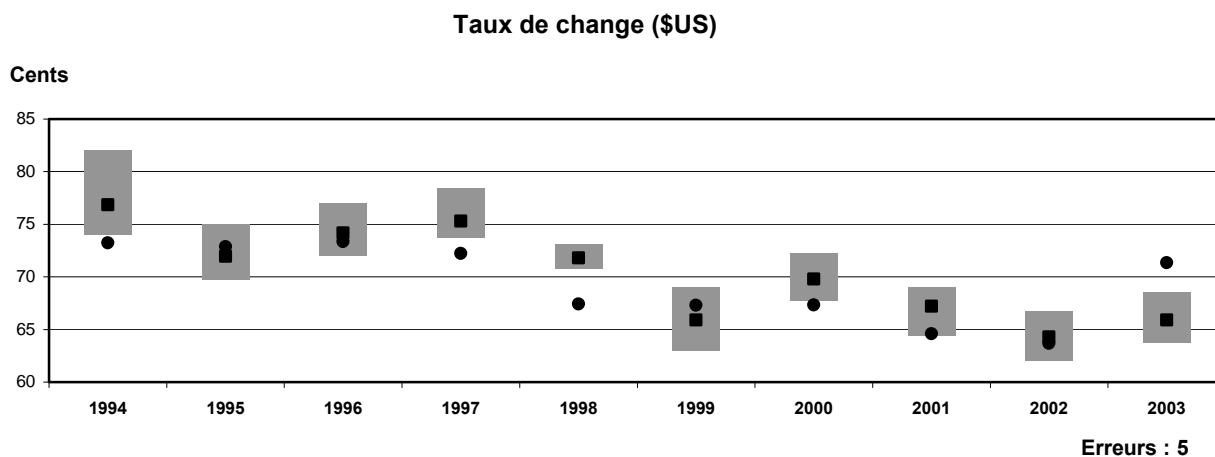
Moyenne des prévisions [ ■ ] Résultat [ ● ]



Source : PEAP-CIRANO

## Graphique 4 Prévisions du secteur privé

Moyenne des prévisions [ ■ ] Résultat [ • ]



Source : PEAP-CIRANO

## **ANNEXE 1**

### **Personnes consultées**

#### **Canada**

Elly Alboim  
Partenaire  
Earnscliffe Strategy Group

Scott Clark\*  
Administrateur (Canada et Maroc)  
Banque européenne pour la reconstruction et le développement

David Dodge\*  
Gouverneur  
Banque du Canada

Don Drummond  
Premier vice-président et économiste en chef  
Groupe Financier Banque TD

Peter Dungan  
Directeur  
Policy and Economic Analysis Program  
Institute for Policy Analysis  
Université de Toronto

James G. Frank  
Économiste en chef  
Bureau du chef de l'opposition

Clément Gignac  
Premier vice-président,  
économiste en chef et stratège  
Financière Banque Nationale

Jamey Heath  
Directeur de la recherche et des communications  
Caucus fédéral, Nouveau Parti Démocratique

Ron Kneebone  
Département d'économie et  
Institute for Advanced Policy Research  
Université de Calgary

Kevin Lynch\*  
Directeur exécutif (Canada et Irlande)  
Fonds monétaire international

John Manley  
Avocat-conseil  
McCarthy Tétrault LLP

Jack Mintz  
Président et chef de la direction  
Institut C.D. Howe et  
professeur de fiscalité titulaire de la chaire Deloitte & Touche  
J. L. Rotman School of Management  
Université de Toronto

Steve Murphy  
Économiste chargé de recherches  
Policy and Economic Analysis Program  
Institute for Policy Analysis  
Université de Toronto

Peter Nicholson  
Chef de cabinet adjoint, politiques  
Cabinet du premier ministre

Dale Orr  
Directeur général  
Canadian Macroeconomic Services  
Global Insight Inc.

Ellen Russell  
Économiste principale de recherche  
Centre canadien de politiques alternatives

Donald Savoie  
Chaire de recherche du Canada en  
administration publique et gouvernance  
Université de Moncton

Adrienne Warren  
Économiste principale et directrice  
Banque Scotia

Mary Webb  
Économiste principale et directrice  
Banque Scotia

Tom Wilson  
Conseiller principal  
Institute for Policy Analysis et  
professeur émérite, économique  
Université de Toronto

### **États-Unis**

Douglas Holtz-Eakin  
Directeur  
Congressional Budget Office

Elizabeth Robinson  
Directrice adjointe  
Congressional Budget Office

### **Europe/R-U**

Tamin Bayoumi  
Chef  
Division Amérique du Nord  
Département de l'hémisphère occidental  
Fonds monétaire international

Simon Brooks  
Directeur, Politique fiscale et macroéconomique  
Ministère des Finances, R-U

Daniele Franco  
Directeur, Direction des finances publiques  
Département de la recherche  
Banca D'Italia

Val Koromzay  
Directeur, Direction générale des études par pays  
Département des affaires économiques  
Organisation de coopération et de développement économiques

Sandro Momigliano  
Directrice adjointe  
Département de la recherche  
Banca D'Italia

Martin Muhliesen  
Chef de division adjoint  
Division Amérique du Nord  
Département de l'hémisphère occidental  
Fonds monétaire international

Robert Price  
Chef, Division des politiques monétaire et budgétaire  
Département des affaires économiques  
Organisation de coopération et de développement économiques

Christopher Towes  
Conseiller principal  
Département de l'hémisphère occidental  
Fonds monétaire international

\* Ancien sous-ministre du ministère des Finances du Canada

## **ANNEXE 2-A**

### **Recommandations formulées dans le rapport Ernst & Young**

En 1994, le gouvernement du Canada a confié au cabinet d'experts-conseils Ernst & Young la tâche d'examiner les procédures d'élaboration de ses prévisions budgétaires et d'en évaluer la précision. Le rapport Ernst & Young, intitulé *Review of the Forecasting Accuracy and Methods of the Department of Finance*, contenait 29 recommandations ayant pour but d'aider le ministère des Finances à accroître la précision de ses prévisions. Voici les recommandations en question, subdivisées en cinq catégories.

#### **Méthodes prévisionnelles**

1. Le ministère des Finances devrait améliorer ses prévisions des revenus provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les bénéfiques des sociétés en incorporant explicitement des modèles de microsimulation à sa méthode d'élaboration de prévisions budgétaires.
2. Les prévisionnistes du ministère devraient procéder à l'estimation des bénéfiques des sociétés au moyen d'un modèle distinct, puis utiliser les résultats obtenus dans le processus prévisionnel.
3. Le ministère des Finances devrait concevoir des modèles budgétaires additionnels pour analyser et mesurer l'incidence des changements structurels à l'intérieur de l'économie ainsi que les aspects particuliers du régime fiscal pouvant avoir des effets marqués sur les revenus fiscaux. L'équipe responsable de l'étude propose que l'on effectue des investissements prudents en vue d'élaborer des modèles additionnels à cette fin.
4. Il faudrait procéder à un examen externe détaillé du modèle macroéconomique du ministère et établir une politique prévoyant la tenue périodique de tels examens externes.
5. Le ministère des Finances devrait publier ses prévisions budgétaires établies selon les comptes nationaux ainsi que le rapprochement de ces prévisions et de celles établies selon les comptes publics.

#### **Données utilisées**

6. Statistique Canada devrait prévoir des ressources additionnelles dans le but de recueillir des données plus exactes concernant les principales composantes du produit intérieur brut, plus spécialement le revenu des particuliers et les bénéfiques des sociétés.

7. L'administration fédérale devrait apporter des modifications à la comptabilisation des revenus fiscaux de manière à atténuer les effets des rajustements en fin d'exercice.
8. Les écritures relatives aux dépenses dans les comptes de dépenses du gouvernement et les écritures d'ajustement au titre des changements touchant l'évaluation des actifs publics devraient être effectuées à intervalles réguliers durant l'exercice, peut-être sur une base trimestrielle, dans le but de réduire les résultats surprises en fin d'exercice et de fournir une information plus exacte aux fins de suivi durant l'exercice.
9. Revenu Canada devrait recueillir des données additionnelles sur les perceptions de TPS en modifiant la déclaration de TPS. Cette recommandation se limite exclusivement à la collecte des données qui sont d'ores et déjà calculées par les vendeurs lorsqu'ils préparent leurs versements de TPS.
10. Revenu Canada devrait compléter sa base de données de classification des vendeurs assujettis à la TPS par industrie. Cette base de données exhaustive permettrait de mieux comprendre les flux associés à la TPS au niveau sectoriel, ce qui devrait donner lieu à une amélioration à la fois des prévisions et du suivi subséquent.
11. Statistique Canada devrait coordonner la collecte de données relatives à l'impôt sur les bénéfices des sociétés avec Revenu Canada et le ministère des Finances, de manière :
  - à éviter de recueillir les mêmes données plus d'une fois;
  - à garantir la cohérence entre les différentes sources de données;
  - à améliorer l'actualité et la qualité des données relatives à l'impôt sur les bénéfices des sociétés;
  - à disposer de données additionnelles sur les résultats des sociétés (bénéfices et pertes), ainsi que sur leurs déductions inutilisées et leurs pertes non déduites à des fins fiscales.

### **Processus prévisionnel et processus budgétaire**

12. Il faudrait assurer un équilibre plus grand entre les objectifs à court et ceux à moyen terme dans l'avenir au chapitre des prévisions et du processus budgétaire.
13. Les prévisions économiques incorporées au budget devraient correspondre aux perspectives économiques les « plus probables » à court et à moyen terme.



14. Le budget devrait comporter des projections budgétaires à moyen terme reposant sur l'hypothèse de l'absence de toute modification d'ordre stratégique.
15. Les prévisions budgétaires devraient être établies en conformité avec un ensemble de règles de préparation budgétaire bien définies.
16. Les prévisions budgétaires à court et à moyen terme devraient tendre de façon délibérée à une évaluation prudente de la probabilité d'une amélioration des résultats budgétaires (la « règle du prévisionniste prudent »).
17. Il faudrait adopter dans tous les budgets un modèle de présentation standard des prévisions économiques et financières du ministère.

### **Suivi des prévisions**

18. Le ministère des Finances devrait préparer et publier des mises à jour de mi-exercice sur les résultats obtenus par rapport aux prévisions budgétaires et financières établies pour l'exercice en cours, et mettre à jour les prévisions relatives aux perspectives à moyen terme.
19. Dans les cas où la situation économique et financière s'est écartée de façon marquée des prévisions budgétaires, le ministre devrait en faire rapport au Parlement et à la population le plus rapidement possible. Le rapport devrait énoncer les raisons expliquant les écarts par rapport aux prévisions budgétaires et présenter les mesures que le gouvernement entend prendre à cet égard.
20. Les prévisions budgétaires portant sur les différentes catégories de revenus fiscaux devraient être désagrégées en fonction de paramètres clés (p. ex., industries et régions géographiques), de manière à assurer un suivi efficace.
21. Un groupe d'analyse devrait être mis sur pied au sein de Revenu Canada afin d'assurer un suivi des différentes sources de revenus par rapport aux prévisions budgétaires, de faire périodiquement état des variations observées et d'analyser les raisons de ces variations. Ce groupe d'analyse appuierait également les travaux d'élaboration de prévisions des revenus menés par le ministère des Finances.
- 22-
25. Le groupe d'analyse :
  - collaborerait avec le ministère des Finances en vue d'analyser les principales tendances observées au niveau de la perception des revenus;

- deviendrait responsable de la surveillance des comptes débiteurs. Les fonctions de gestion et d'administration liées à ces comptes demeurerait situées dans les bureaux locaux et régionaux de Revenu Canada;
  - devrait être responsable de l'évaluation quantitative de l'incidence que pourrait avoir sur les revenus toute demande de décision ou tout changement éventuel de la politique administrative;
  - devrait coopérer avec d'autres organismes responsables de la collecte de données pour assurer une collecte efficace et éviter de recueillir les mêmes données plus d'une fois.
26. Il faudrait procéder à une surveillance spéciale lorsque des modifications importantes et complexes sont apportées à la structure fiscale, par exemple l'instauration de la TPS.

### **Considérations institutionnelles**

27. Le ministère des Finances devrait concevoir un mécanisme ayant pour but d'établir encore plus un « écart » entre les prévisions économiques et financières présentées dans le budget et le processus politique. La mise en œuvre de cette recommandation ne devrait toutefois entamer en aucune manière la responsabilité du ministre des Finances et du gouvernement concernant l'exécution des plans financiers exposés dans le budget.
28. Afin d'affirmer encore plus l'écart entre les prévisions économiques et financières présentées dans le budget et le processus politique, le Comité des finances de la Chambre des communes devrait tenir des audiences publiques sur la mise à jour des prévisions à la mi-exercice. Le Comité devrait notamment faire appel à un groupe d'examen indépendant pour effectuer une étude critique objective des prévisions, puis rendre publics les résultats de cette étude.
29. Un groupe directeur devrait être mis sur pied; il serait composé de représentants de la Division de l'analyse et des prévisions économiques, de la Division de la législation de l'impôt et de la Division de la politique fiscale du ministère des Finances ainsi que du groupe d'analyse de Revenu Canada.

## **ANNEXE 2-B**

### **Évaluation de la procédure d'élaboration des prévisions budgétaires**

En septembre 1994, le cabinet Ernst & Young publiait son rapport intitulé *Review of Forecasting Accuracy and Methods of the Department of Finance*, qui recommandait des mesures pouvant permettre au gouvernement d'améliorer son efficacité en matière de prévision. Les procédures d'élaboration de prévisions budgétaires ont évolué depuis, et certaines des recommandations de ce rapport ont été mises en œuvre; d'autres changements ont été apportés à la suite de consultations répétées auprès des économistes du secteur privé (plus particulièrement les consultations menées au moment de *La Mise à jour économique et financière* de 1999), sans oublier l'apport du Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

#### **Budget de 1994**

Les modifications suivantes de la procédure d'élaboration des prévisions budgétaires ont été apportées dans le budget de 1994, préalablement à la publication du rapport Ernst & Young.

- Le gouvernement a commencé à utiliser des hypothèses économiques se situant en deçà de la moyenne des prévisions du secteur privé aux fins de la préparation de son plan budgétaire.
- Le gouvernement a fondé ses décisions budgétaires sur un horizon de deux ans plutôt que de cinq.
- On a fixé une cible budgétaire consistant à ramener le ratio du déficit au PIB à 3 % d'ici 1996-1997.
- Une réserve pour éventualités a été incorporée aux prévisions pour l'exercice à venir et le suivant.

#### **Budget de 1995**

Ce budget fut le premier à être déposé après le dépôt du rapport Ernst & Young. Il est indiqué à l'annexe 1 de ce budget que la moitié des 29 recommandations contenues dans ledit rapport avaient été incorporées au budget de 1995.

- Le gouvernement a publié sa première mise à jour économique et financière en octobre 1994, conformément à l'une des recommandations du rapport, de manière à tenir la population au courant de la situation économique au pays et de l'incidence que cela pouvait avoir sur la position financière et les perspectives.

- Un facteur de prudence a été intégré aux hypothèses économiques (taux d'intérêt). Il a été indiqué expressément que les hypothèses économiques sous-jacentes aux projections financières présentaient un biais délibéré visant des fins de prudence. Les hypothèses du gouvernement au sujet des principales variables économiques influant sur le déficit ont été délibérément plus prudentes que la moyenne des prévisions des 18 cabinets participants du secteur privé.
- Une réserve pour éventualités de 2,5 milliards et de 3 milliards de dollars a été incorporée explicitement aux prévisions pour l'exercice à venir et le suivant, respectivement.
- Les prévisions financières du gouvernement ont été élaborées en fonction d'une cible budgétaire consistant à ramener le ratio du déficit au PIB à 3 % d'ici 1996-1997.

### **Budget de 1996**

- Il a clairement été énoncé dans le budget de 1996 qu'un facteur de prudence avait été appliqué à l'égard des projections de taux d'intérêt établies par les prévisionnistes, ce facteur étant de 50 points de base en 1996 et de 80 en 1997<sup>66</sup>. Autrement dit, les taux d'intérêt utilisés à titre d'hypothèses étaient de 50 et de 80 points de base supérieurs aux prévisions des économistes. Ces hypothèses ont également conduit à des prévisions plus prudentes de la croissance du PIB et de l'inflation.
- La réserve pour éventualités est demeurée inchangée.
- Dans *La Mise à jour économique et financière* de 1995, le gouvernement a énoncé une cible budgétaire de portée plus générale et une cible de déficit établie sur un horizon mobile de deux ans. Dans le budget de 1996, la cible consistait à ramener le ratio du déficit au PIB à 2 % d'ici 1997-1998.

### **Budget de 1997**

- Il a clairement été énoncé dans le budget de 1997 qu'un facteur de prudence avait été ajouté à la moyenne des projections de taux d'intérêt des prévisionnistes du secteur privé, ce facteur consistant à majorer de 80 points de base les taux à court terme et de 50 les taux à long terme en 1997 et 1998<sup>67</sup>. Ces hypothèses ont également conduit à des prévisions plus prudentes de la croissance du PIB et de l'inflation.

<sup>66</sup> La moyenne des prévisions du secteur privé a été calculée en fonction des prévisions de 20 et de 18 prévisionnistes ayant participé à l'enquête de 1996 et de 1997, respectivement.

<sup>67</sup> La moyenne des prévisions du secteur privé a été calculée en fonction des prévisions de 21 et de 18 prévisionnistes ayant participé à l'enquête de 1997 et de 1998, respectivement.

- La réserve pour éventualités prise en compte dans les prévisions sur un exercice a été haussée à 3 milliards de dollars.
- La cible budgétaire énoncée dans le budget de 1997 consistait à ramener le ratio du déficit au PIB à 1 % d'ici 1998-1999.

### **Budget de 1998**

- Il a clairement été énoncé dans le budget de 1998 qu'à titre de facteur de prudence la moyenne des projections de taux d'intérêt des prévisionnistes du secteur privé pour 1998 serait majorée de 80 points de base dans le cas des taux à court terme et de 50 dans celui des taux à long terme. Pour 1999, le facteur de prudence appliqué correspondait à 100 points de base en sus de la moyenne des projections<sup>68</sup>. Ces hypothèses ont également conduit à des prévisions plus prudentes de la croissance du PIB et de l'inflation.
- La réserve pour éventualités est demeurée inchangée.
- La cible budgétaire a été modifiée; on visait désormais des budgets équilibrés à l'intérieur de l'horizon mobile de deux ans.

### **Budget de 1999**

- À titre de facteur de prudence, les projections de taux d'intérêt des prévisionnistes du secteur privé ont été majorées de 70 points de base dans le cas des taux à court terme et de 50 dans celui des taux à long terme pour 1999 et 2000<sup>69</sup>.
- La réserve pour éventualités est demeurée inchangée.
- La cible budgétaire a été modifiée; on visait désormais des budgets équilibrés ou excédentaires à l'intérieur de l'horizon mobile de deux ans.

---

<sup>68</sup> La moyenne des prévisions du secteur privé a été calculée en fonction des prévisions de 18 prévisionnistes ayant participé à l'enquête de 1998 et de 1999.

<sup>69</sup> La moyenne des prévisions du secteur privé a été calculée en fonction des prévisions de 19 prévisionnistes ayant participé à l'enquête de 1999 et de 2000.

### **Mise à jour économique et financière de 1999**

Au printemps et à l'automne de 1999, le ministère des Finances a lancé un processus de consultation des économistes en chef des grandes banques à charte canadiennes ainsi que de quatre cabinets de prévisionnistes de premier plan, ce qui constituait une première. L'objectif était de convenir d'un ensemble d'hypothèses économiques à des fins de planification budgétaire, puis de demander aux quatre cabinets de prévisionnistes d'élaborer des projections financières sur cinq ans en se fondant sur ces hypothèses (en supposant qu'aucun changement ne serait apporté durant cette période aux politiques en matière de fiscalité et de dépenses). Par suite de ces consultations, des modifications ont été apportées aux hypothèses et méthodes prévisionnelles du gouvernement :

- Des horizons budgétaires de cinq ans ont désormais été utilisés aux fins d'alimenter le débat public, quoique les décisions budgétaires reposent toujours sur un horizon mobile de deux ans.
- La moyenne des prévisions du secteur privé a continué d'être utilisée aux fins de planification budgétaire, mais tout facteur de prudence s'ajoutant à la réserve pour éventualités a dorénavant été énoncé explicitement, alors qu'il était auparavant intégré aux hypothèses économiques.

*La Mise à jour économique et financière de 1999 est la première où :*

- Des projections financières sur cinq ans selon l'hypothèse du statu quo ont été présentées pour alimenter le débat public.
- On a eu recours aux projections financières de quatre cabinets de prévisionnistes réputés.
- Une marge de prudence explicite a été énoncée et prise en compte à moyen terme.

### **Budget de 2000**

- Les prévisions financières demeurent fondées sur la moyenne des projections économiques des prévisionnistes du secteur privé, mais aucun facteur de prudence n'est ajouté.
- Une marge de prudence explicite de 1 milliard et de 2 milliards de dollars a été incorporée aux prévisions sur un et deux exercices, respectivement.
- La réserve pour éventualités est demeurée inchangée.

- La cible budgétaire (budgets équilibrés ou excédentaires) est demeurée inchangée.

### **Budget de 2001**

- Les prévisions financières continuent de reposer sur la moyenne des projections économiques des prévisionnistes du secteur privé<sup>70</sup>. La moyenne des projections économiques à moyen terme est également présentée, malgré le nombre nettement plus bas de participants du secteur privé<sup>71</sup>.
- Des projections financières sur cinq ans ont été publiées (hypothèse du statu quo, en excluant l'incidence des initiatives stratégiques, de la réserve pour éventualités et de la mesure de prudence économique). Ces projections étaient fondées sur les résultats de l'enquête menée auprès du secteur privé en octobre 2001.
- Les décisions budgétaires reposent encore sur un horizon mobile de deux ans, et la cible budgétaire consiste à déposer des budgets équilibrés durant la période en question. Comparativement aux projections sur cinq ans, les hypothèses économiques ont été ajustées par rapport aux résultats de l'enquête d'octobre 2001 à la suite de consultations menées auprès d'économistes du secteur privé en décembre 2001.
- La réserve pour éventualités et la mesure de prudence économique sont moins élevées que dans les budgets précédents.

### **Budget de 2003**

- Les prévisions financières demeurent fondées sur la moyenne des projections des prévisionnistes du secteur privé.
- Le montant de la réserve pour éventualités et celui de la mesure de prudence économique sont ramenés à ce qu'ils étaient avant le budget de 2001.
- La cible budgétaire est demeurée inchangée.
- Ainsi que le recommandait la vérificatrice générale, le gouvernement a adopté la méthode de comptabilité d'exercice intégrale à titre de norme comptable. Les projections financières contenues dans le budget de 2003 ainsi que les résultats financiers remontant jusqu'en 1993-1994 ont été présentés selon la comptabilité d'exercice intégrale.

---

<sup>70</sup> La moyenne des prévisions du secteur privé a été calculée en fonction des prévisions de 19 prévisionnistes ayant participé à l'enquête de 2001 et de 2002.

<sup>71</sup> Le nombre de participants pour 2006 et 2007 a été de 9 et de 2, respectivement.

**Budget de 2004**

- Les prévisions financières demeurent fondées sur la moyenne des projections des prévisionnistes du secteur privé.
- Le montant de la réserve pour éventualités et celui de la mesure de prudence économique sont demeurés inchangés.
- La cible budgétaire est demeurée inchangée.



## ANNEXE 2-C

### Facteurs de prudence incorporés aux prévisions budgétaires depuis 1994

#### SOMMAIRE

Les mesures de prudence intégrées au cadre budgétaire depuis 1994 ont pris deux formes. La **réserve pour éventualités** incorporée au plan budgétaire a constitué le mécanisme prédominant. Chaque budget ou mise à jour économique et financière depuis 1994 comporte une telle réserve, quoique le montant de cette dernière ait pu varier. La **mesure de prudence économique** fait également partie intégrante du cadre budgétaire depuis 1994, mais sa forme a évolué au cours de cette période. De plus, son montant, s'il a varié d'année en année, a eu tendance à augmenter en proportion directe de la durée de l'horizon prévisionnel, ce qui reflète le degré d'incertitude plus élevé existant lors des dernières années de l'horizon.

#### Budgets

Le tableau 1 récapitule les mesures de prudence intégrées à chaque budget depuis 1994. L'exercice 1 correspond à l'exercice se terminant au moment du dépôt du budget. Par exemple, dans le cas du budget de 2004, l'exercice 1 correspondra à 2003-2004, l'exercice 2, à 2004-2005 et l'exercice 3, à 2005-2006.

Ce tableau montre qu'avant le budget de 1999, il n'y avait généralement pas de réserve pour éventualités relativement à l'exercice 1. Depuis, chaque budget a comporté un certain montant à titre de réserve pour éventualités relativement à l'exercice 1, conformément au Plan de remboursement de la dette du gouvernement (la réserve pour éventualités, si elle n'a pas à être utilisée, est automatiquement affectée au remboursement de la dette nominale). Si, jusqu'en 1996, les réserves pour éventualités étaient fréquemment inférieures à 3 milliards de dollars, ce montant est devenu la norme depuis, exception faite des années où des circonstances exceptionnelles ont rendu nécessaire la réduction de la réserve.

Dans les budgets de 1994 à 1999, la mesure de prudence économique était intégrée aux prévisions de revenus et de dépenses par l'intermédiaire d'hypothèses économiques conservatrices, comportant des taux d'intérêt légèrement plus élevés et une croissance du PIB légèrement moins élevée que la moyenne des prévisions du secteur privé (se reporter à l'annexe 2-B pour de plus amples renseignements à ce sujet). L'incidence budgétaire liée à la modification de ces hypothèses n'était habituellement pas publiée.

Toutefois, les documents budgétaires contenaient normalement un tableau d'analyse des sensibilités, qui équivalait à un jugement empirique de l'incidence qu'aurait sur le budget une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt ou une baisse d'un point de pourcentage de la croissance économique par rapport aux hypothèses budgétaires, ce qui permettait au lecteur de se faire une idée générale des effets que pouvaient avoir des hypothèses « prudentes » sur les résultats budgétaires.

À compter de la mise à jour de l'automne 1999, le montant de la mesure de prudence économique a été indiqué expressément à titre de poste distinct dans le cadre budgétaire, tandis que les prévisions de revenus et de dépenses ont été fondées sur la moyenne des prévisions du secteur privé sans ajustement à des fins de prudence additionnelle. Cette décision a été prise en conformité avec la recommandation d'économistes du secteur privé auprès desquels le ministre a commencé à tenir des consultations régulières en 1999.

Dans le budget de décembre 2001, au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre, le gouvernement n'a pas établi de mesure de prudence économique et a utilisé une partie de la réserve pour éventualités afin de financer de nouvelles initiatives en matière de sécurité. Il a toutefois fait savoir qu'il avait l'intention de rétablir la réserve pour éventualités et la mesure de prudence économique à leurs niveaux normaux le plus rapidement possible, ce qu'il a fait dans la mise à jour de l'automne 2002.

**Tableau 1 : Facteurs de prudence incorporés aux budgets de 1994 à 2004**

		Mesure de prudence	Montant		
			Exercice 1	Exercice 2	Exercice 3
(en milliards de dollars)					
<b>Budget de 1994</b>	Réserve pour éventualités	0,0	2,4	3,0	
Février 1994	Mesure de prudence économique	0,0	*	*	
<b>Budget de 1995</b>	Réserve pour éventualités	0,0	2,5	3,0	
Février 1995	Mesure de prudence économique <sup>1</sup>	0,0	*	*	
<b>Budget de 1996</b>	Réserve pour éventualités	2,5	2,5	3,0	
Mars 1996	Mesure de prudence économique	0,0	*	*	
<b>Budget de 1997</b>	Réserve pour éventualités	0,0	3,0	3,0	
Février 1997	Mesure de prudence économique	0,0	*	*	
<b>Budget de 1998</b>	Réserve pour éventualités	0,0	3,0	3,0	
Février 1998	Mesure de prudence économique	0,0	*	*	
<b>Budget de 1999</b>	Réserve pour éventualités	3,0	3,0	3,0	
Février 1999	Mesure de prudence économique	0,0	*	*	
<b>Budget de 2000</b>	Réserve pour éventualités	3,0	3,0	3,0	
Février 2000	Mesure de prudence économique	0,0	1,0	2,0	
<b>Budget de 2001</b>	Réserve pour éventualités	1,5	2,0	2,5	
Décembre 2001	Mesure de prudence économique	0,0	0,0	0,0	
<b>Budget de 2003</b>	Réserve pour éventualités	3,0	3,0	3,0	
Février 2003	Mesure de prudence économique	0,0	1,0	2,0	
<b>Budget de 2004</b>	Réserve pour éventualités	1,9	3,0	3,0	
Mars 2004	Mesure de prudence économique	0,0	1,0	1,0	

\* Jusqu'à la mise à jour de l'automne 1999, la mesure de prudence économique était intégrée au cadre budgétaire sous la forme d'hypothèses économiques plus prudentes que la moyenne des prévisions du secteur privé. On ne publiait pas d'information sur l'incidence budgétaire de ces hypothèses « prudentes ».

<sup>1</sup> Il était expressément établi dans le budget de 1995 que l'incidence budgétaire des hypothèses économiques « prudentes » se chiffrait à 1,3 milliard de dollars pour 1995-1996 (exercice 2) et à 2,5 milliards pour 1996-1997 (exercice 3).

**Mises à jour de l'automne**

Le tableau 2 fait état des facteurs de prudence contenus dans chaque mise à jour présentée depuis 1999. La mesure de prudence économique a eu tendance à augmenter en proportion de la durée de l'horizon prévisionnel, compte tenu de l'incertitude croissante à mesure que l'on avance dans l'avenir. Le profil associé à la mesure de prudence économique intégrée aux mises à jour depuis 1999 concorde avec les recommandations du groupe consultatif d'économistes du secteur privé auquel fait appel le ministre des Finances.

**Tableau 2 : Facteurs de prudence incorporés aux mises à jour, de 1999 à 2003**

	Mesure de prudence	Montant					
		Exerc. 1	Exerc. 2	Exerc. 3	Exerc. 4	Exerc. 5	Exerc. 6
(en milliards de dollars)							
<b>Mise à jour de l'automne 1999</b> Novembre 1999	Réserve pour éventualités	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
	Mesure de prudence économique	0,0	2,0	3,0	3,0	3,5	4,0
<b>Énoncé économique et mise à jour budgétaire de 2000</b> Octobre 2000	Réserve pour éventualités	0,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
	Mesure de prudence économique	0,0	1,0	2,0	3,0	3,5	4,0
<b>Mise à jour de 2001</b> Mai 2001	Réserve pour éventualités	3,0	3,0				
	Mesure de prudence économique	1,0	2,0				
<b>Mise à jour de l'automne 2002</b> Octobre 2002	Réserve pour éventualités	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
	Mesure de prudence économique	0,0	1,0	2,0	3,0	3,5	4,0
<b>Mise à jour de l'automne 2003</b> Novembre 2003	Réserve pour éventualités	2,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
	Mesure de prudence économique	0,0	0,0	0,0	1,0	3,0	4,0

## BIBLIOGRAPHIE

Auerbach, Alan, « On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts », dans *National Tax Journal*, vol. 52, n° 4, pp. 765-782, 1999.

Balassome, Fabrizio et Daniele Franco, « EMU Fiscal Rules: A New Answer to an Old Question? », dans *Banca d'Italia Fiscal Rules*, Roma, 2001.

Boothe, Paul et Brad Reid, « Fiscal Prudence and Budgeting in the Medium-Term », dans *Fiscal Policy and Economic Growth*, Kingston: John Deutsch Institute and Institute for Policy Analysis, 1998.

Crippen, Dan, « Countering Uncertainty in Budget Forecasts. », dans *OECD Journal in Budgeting*, vol. 3, n° 2, pp. 139-151, 2003.

Ernst & Young, « Review of the Forecasting Accuracy and Methods of the Department of Finance », 1994.

Fonds monétaire international (Canada) : « Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module », IMF Country Report 02/51, Washington (D.C.), FMI, 2002.

Fonds monétaire international, « How do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries? », IMF Country Report, Washington (D.C.), FMI, 2005.

Hermanutz, Derek et Chris Matier, « Modelling Federal Finances Under Uncertainty », document de travail 2000-2002 du ministère des Finances (Canada), 2000.

HM Treasury, « Reforming Britain's Economic and Financial Policy: Towards Greater Stability », Hampshire: Palgrave, 2002.

Organisation de coopération et de développement économiques, « OECD Best Practices for Budget Transparency », 2001.

Organisation de coopération et de développement économiques, « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », dans *Economics Department Working Paper*, n° 380, 2004.

Orr, Dale, « Does the Government Usually Under-Forecast the Fiscal Surplus? Why? Update », dans *Global Insight*, 2005.

Penner, Rudy, « The Uncertainty of Budget Estimates », dans *Business Economics*, juillet 2001.

Policy and Economic Analysis Program (PEAP) et Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), « Forecasting Process and Performance of the Department of Finance », 2005.

Robson, William B.P., « Saving for Health: Prefunding Health Care for an Older Canada », dans *C.D. Howe Institute Commentary* 170, Toronto, Institut C.D. Howe, octobre 2002.

Rudin, Jeremy, notes inédites de présentation, 2003.

Scarth, William et Harriet Jackson, « The Target Debt-to-GDP Ratio: How Big Should It Be? And How Quickly Should We Approach It? » dans *Fiscal Policy and Economic Growth*, Kingston, John Deutsch Institute and Institute for Policy Analysis, 1998.

Stanford, Jim, Présentation à Tim O'Neill, conseiller spécial du ministre des Finances Ralph Goodale, *Review of Federal Fiscal Forecasts and Budget Planning Procedures*, février 2005.

Strauch, Rolf, Mark Hallerberg et Jürgen von Hagen, « Budgetary Forecasts in Europe: The Track Record of Stability & Convergence Programmes », dans *European Central Bank Working Paper Series* n° 307, 2004.