



Institut C.D. Howe

Bulletin de recherche

www.cdhowe.org

No. 100, Mars 2007

Cibles ratées :

*le classement 2007 de la
responsabilité fiscale au Canada*

Reid S. Adrian
Yvan Guillemette
William B.P. Robson

Dans cette étude...

Si les gouvernements ne respectent pas leurs engagements budgétaires, leur lien de confiance avec les législateurs et les électeurs s'affaiblit. Est-ce que les engagements fédéraux, provinciaux et territoriaux ont été fiables au cours des 10 dernières années? Généralement, non, mais certains gouvernements ont fait beaucoup mieux que d'autres.

Note aux lecteurs

Ceci est une version révisée du Bulletin de recherche publié le 27 février 2007. Nous remercions ceux qui ont fourni des commentaires avant et après la version originale, et demeurons responsables des résultats et conclusions.

À propos des auteurs

Reid S. Adrian était fellow à l'Institut C.D. Howe en 2006 et étudie maintenant à la London School of Economics.

Yvan Guillemette est analyste de politique à l'Institut C.D. Howe.

William B.P. Robson est président et directeur général à l'Institut C.D. Howe.

L'Institut C.D. Howe

L'Institut C.D. Howe est un organisme national non partisan et sans but lucratif qui a pour objectif d'améliorer le niveau de vie des Canadiens en favorisant des politiques économiques et sociales judicieuses.

L'Institut encourage l'application d'une recherche et d'une analyse indépendantes aux principaux dossiers économiques et sociaux qui influent sur la qualité de vie des Canadiens aux quatre coins du pays. Il adopte un point de vue mondial tout en tenant compte des répercussions des facteurs internationaux sur le Canada et en appliquant les idées d'autres pays au débat sur les politiques publiques canadiennes. Les recommandations de principe des publications de l'Institut se fondent sur une recherche de qualité menée par des spécialistes de renom et qui fait l'objet d'un processus d'examen rigoureux par des pairs. L'Institut communique clairement l'analyse et les recommandations issues de ces travaux au grand public, aux médias, aux universitaires, aux spécialistes et aux décideurs.

L'Institut débute ses activités en 1958 alors qu'un groupe de dirigeants d'affaires et syndicaux crée la Private Planning Association of Canada (PPAC) pour mener des activités de recherche et d'éducation sur des questions de politique économique. La PPAC change de nom et devient l'Institut de recherche C.D. Howe en 1973 après son fusionnement avec la C.D. Howe Memorial Foundation, une organisation créée en 1961 pour honorer la mémoire de l'honorable Clarence Decatur Howe. En 1981, l'Institut adopte son nom actuel alors que la Memorial Foundation devient une fois de plus une entité distincte pour se concentrer sur ses activités commémoratives. L'Institut C.D. Howe fêtera ses 50 ans de leadership dans la recherche sur les politiques publiques en 2008.

L'Institut encourage la participation et le support de ses activités de la part des entreprises, syndicats, associations professionnelles et autres et de la part des individus intéressés. Pour plus d'information, veuillez contacter l'agent du développement et des affaires publiques de l'Institut.

Le président du conseil de l'Institut est Tim Hearn; William B.P. Robson est président-directeur général.

* * * * *

Les Bulletins de recherche de l'Institut C.D. Howe® offrent une analyse périodique et un commentaire sur des questions de politique publique qui font l'actualité. Le document a été traduit de l'original Anglais par Manon Charpentier de Nomis Translation Services et la préparation de la copie aux fins de publication a été faite par Wendy Longworth. Comme pour toute publication de l'Institut, les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des membres de l'Institut ou de son conseil d'administration. Les citations sont permises à condition d'en mentionner la source.

Les personnes qui souhaitent commander cette publication sont priées de s'adresser aux Éditions Renouf ltée, 5369, chemin Canotek, unité 1, Ottawa K1J 9J3 (tél. : 613-745-2665; téléc. : 613 745-7660; courriel : order.dept@renoufbooks.com), ou à l'Institut C.D. Howe, 67, rue Yonge, Toronto M5E 1J8 (tél. : 416-865-1904; téléc. : 416 865-1866; courriel : cdhowe@cdhowe.org).

\$5.00; ISBN 0-88806-707-0;
ISSN 1499-7983 (copie papier); ISSN 1499-7991 (en ligne)

C'est la saison des budgets au Canada, alors qu'Ottawa et tous les gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada dévoilent leurs plans budgétaires pour l'exercice financier à venir. Les engagements budgétaires sont largement diffusés et font l'objet d'un vote de confiance aux assemblées législatives. Toute cette attention est pertinente : la politique budgétaire est un outil économique puissant; à long terme, les sommes que consacrent les gouvernements à leurs programmes déterminent le montant des impôts que paient les Canadiens et le niveau de dette qu'ils assument.

Avant de traiter ces documents sérieusement comme un énoncé de leur avenir fiscal, les Canadiens devraient d'abord se demander dans quelle mesure les engagements budgétaires de leurs gouvernements ont été fiables dans le passé. Moins ils l'ont été, moins les Canadiens devraient avoir confiance que les gouvernements tiendront parole dans le futur, créant ainsi une faiblesse dans un maillon essentiel du processus de responsabilité devant les électeurs.

Pour se pencher sur cette question, nous examinons 10 années de projections budgétaires fédérales, provinciales et territoriales, et nous évaluons leurs promesses de dépenses à l'aide de deux mesures de fiabilité :

- *biais* : la déviation entre les résultats et les projections a-t-elle suivi une direction particulière;
- *exactitude* : quelle est l'ampleur des déviations entre les résultats et les projections.

Pour donner un avant-goût des conclusions les plus saillantes, nous avons établi qu'au cours des 10 dernières années, tous les gouvernements ont eu tendance à dépenser davantage qu'ils ne l'avaient prévu lors du dépôt du budget. Le Québec, Terre-Neuve et Labrador, le Nouveau-Brunswick et le gouvernement fédéral ont eu les meilleures performances, affichant des excédents moyens de moins de 2 %. Les pires performances reviennent à l'Alberta, au Yukon et au Nunavut, qui ont affiché des excédents moyens de 4,8, 7,7 et 9,2 %, respectivement.

Les classements en fonction de l'exactitude sont similaires, mais non identiques. Le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario affichent les meilleurs résultats, soit un écart moyen de moins de 3 %. À nouveau, c'est l'Alberta, le Yukon et le Nunavut qui ont affiché les pires résultats, soit des écarts moyens de 5,8, 9,0 et 10,8 %, respectivement. Bien qu'Ottawa montre une bonne performance selon la mesure du biais, sa note en matière d'exactitude est moyenne.

Il n'est probablement pas surprenant que les budgets de la plupart des gouvernements canadiens affichent une corrélation positive entre les surprises au plan des revenus et celles au plan des dépenses; autrement dit, les dépenses réelles ont tendance à être plus élevées que prévu au plan budgétaire lorsque les revenus sont plus élevés que prévu, et vice-versa. Apparemment, bien des gouvernements trouvent commode de disposer des revenus imprévus en votant des dépenses non planifiées durant l'exercice financier.

Nous remercions Judith Beaumont, Yvonne Ingram et Paul Reddy pour l'aide qu'ils ont contribué à l'égard des données. David Laidler, Finn Poschmann et plusieurs autres réviseurs ont fourni des commentaires et suggestions utiles. Robin Banerjee, a contribué de façon significative à cette révision. La responsabilité des conclusions et toute erreur qui aurait pu persister nous incombe.

Il est important que les gouvernements respectent leurs engagements budgétaires. La période critique qui précède chaque exercice financier est le seul moment où le Parlement et les assemblées législatives provinciales et territoriales pèsent en même temps toutes les demandes concurrentes placées sur le secteur public et établissent leurs priorités. Les mesures prises plus tard au cours de l'exercice budgétaire — et particulièrement les suppléments de dépenses approuvés lorsque les fonds ont déjà été dépensés — ne font pas l'objet du même examen rigoureux, ni ne soulèvent les mêmes questions sur les solutions de rechange. Et comme l'ont souligné les récents excédents non planifiés au niveau fédéral et les dépassements de dépenses pour certaines provinces, des écarts importants à répétition entre les budgets et les résultats peuvent inspirer le scepticisme chez les décideurs et le public, et miner la confiance envers le processus budgétaire en soi.

Il existe une autre inquiétude majeure : alors que les gouvernements grossissent en taille et acquièrent une complexité croissante, la capacité des législateurs à comprendre et à maîtriser toutes les conséquences des mesures budgétaires est de plus en plus remise en question. De plus, les législateurs contrôlent effectivement de moins en moins leurs budgets, car les programmes régis par des formules ou par la demande — tels le soutien du revenu et les soins de santé — grossissent par rapport aux autres programmes. Nous sommes d'avis que cette conjoncture mine la responsabilité de l'exécutif face aux législateurs en matière de résultats budgétaires et la responsabilité des législateurs face aux électeurs. Une telle évolution est inquiétante, vu la nécessité qu'a le Canada de consacrer des ressources aux investissements du secteur privé et de limiter les engagements du secteur public, compte tenu du ralentissement de la croissance démographique et du vieillissement de la population canadienne.

Des dépenses imprévues doivent être faites de temps à autre en raison de catastrophes naturelles, de guerres et de bien d'autres causes. Mais en prenant plusieurs années en bloc, on dégage dans cette étude les situations où des écarts de taille — des dépassements de dépenses en particulier — risquent de devenir routiniers, en privant les électeurs et les contribuables de la possibilité de faire valoir leur jugement aux boîtes de scrutin. En utilisant de telles mesures de discipline fiscale, il pourrait s'avérer possible d'encourager les gouvernements à respecter leurs engagements budgétaires et donc d'améliorer le contrôle qu'ont les Canadiens sur leur avenir fiscal.

Mesure des résultats financiers par rapport aux engagements budgétaires

À la suite des difficultés budgétaires qu'ont connues bien des gouvernements canadiens au milieu des années 90, les évaluations du respect des cibles budgétaires portent généralement sur l'équilibre budgétaire, en comparant les déficits ou les excédents aux projections gouvernementales ou aux prévisions des analystes hors-gouvernement. Cependant, étant donné qu'un solde budgétaire représente la différence entre deux chiffres importants, sa taille et même sa direction sont sensibles à des écarts relativement modestes entre les revenus et les dépenses. Pour cette raison, nous examinons séparément les revenus et les dépenses.

De plus, en comparant la performance relative des différentes administrations gouvernementales, nous nous préoccupons principalement des dépenses, plutôt que des revenus. La raison est la suivante : bien qu'on ne puisse éliminer la possibilité que les gouvernements réduisent délibérément leurs prévisions de revenus d'une manière ou d'une autre, la comparaison des écarts entre les revenus projetés et les revenus réels d'une administration à l'autre est loin d'être simple. Les gouvernements qui dépendent davantage de sources de revenus cycliques, comme celles qui découlent des richesses naturelles, auront naturellement plus de difficultés à anticiper leurs revenus. L'importance des transferts fédéraux aux administrations provinciales et territoriales ajoute un élément important d'incertitude, particulièrement pour ce qui est des paiements de péréquation, qui font l'objet de rajustements rétroactifs; par conséquent, divers niveaux d'exposition à cette source d'incertitude rendent également difficile la comparaison entre les gouvernements. Par contre, les dépenses de programme représentent quelque chose que les législateurs approuvent en termes de dollars. Malgré l'influence des facteurs économiques et autres que les législateurs ont de la difficulté à contrôler, toutes les assemblées législatives approuvent des cibles de dépense en dollars. Et même dans un monde rempli de surprises, les électeurs sont en droit de s'attendre à ce que ces engagements signifient quelque chose.

Il importe également de noter que nous ciblons les *changements*, annoncés et réels, de dépenses. Plus particulièrement, nous commençons par établir le « changement annoncé des dépenses » en prenant la différence entre les dépenses annoncées au budget pour l'exercice financier auquel s'applique le budget, et le montant des dépenses pour l'exercice financier qui est sur le point de s'achever ou qui vient de s'achever. Puis, nous nous tournons vers les comptes publics publiés une fois l'exercice financier terminé et calculons le « changement de dépenses réelles. »¹ Il serait plus simple d'utiliser les niveaux, mais certains gouvernements — Ottawa, en particulier — ont changé de méthodes comptables budgétaires au cours des 10 dernières années.² En regardant les changements plutôt que les niveaux, on réduit la sensibilité des résultats aux distorsions créées par de tels changements de comptabilité. Finalement, puisque nous comparons des gouvernements dont la taille du budget varie considérablement, nous utilisons un taux de variation en pourcentage pour les comparaisons.³

Le tableau 1 montre les changements entre les dépenses projetées et réelles depuis l'exercice financier 1996-1997 pour Ottawa, et les provinces et territoires. Le panneau supérieur montre l'écart entre l'exercice financier à venir et celui qui le précédait, tel que présenté dans chaque budget. Celui du milieu montre l'écart entre ce même exercice financier et celui qui l'a précédé, tel que présenté dans les comptes publics après la fin de l'exercice. Le panneau inférieur montre dans quelle

1 Nos chiffres des comptes publics proviennent des *Tableaux de référence financiers*, publiés par le ministère fédéral des Finances (voir www.fin.gc.ca/purl/frt-f.html).

2 Ottawa, par exemple, avait l'habitude de déduire certains programmes de dépenses, comme la prestation pour enfants, du revenu dans ses exposés budgétaires, ce qui avait pour effet de réduire considérablement le montant des revenus et des dépenses dans le budget par rapport aux montants figurant dans les comptes publics.

3 Nous calculons les différences procentuelles en divisant l'écart en dollars entre les prévisions budgétaires et les résultats figurant dans les comptes publics par le montant de l'exercice précédent, tel qu'il figurait dans le budget.

Tableau 1 : Prévisions des dépenses

<i>Variation annoncée des dépenses (%)</i>														
	Fédéral	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont	Man	Sask	Alb	C.-B.	T.N.-O.	Yn	Nunavut
1996-97	-2,49	-2,32	1,35	-5,59	3,04	-3,31	-4,79	-3,80	-4,40	-1,63	2,28		-6,76	
1997-98	-1,75	-2,72	-3,86	-0,24	-1,51	-0,61	-4,03	-1,34	-1,24	1,24	-0,64		-4,11	
1998-99	0,34	0,41	-2,21	-0,50	-0,47	1,75	-0,61	-2,76	1,99	0,47	0,77		-7,39	
1999-00	0,13	-1,02	-0,29	4,57	2,06	-1,20	2,94	5,66	-0,33	2,16	1,33		-3,63	
2000-01	0,64	3,11	1,51	-0,61	-2,25	2,75	-1,23	-0,62	3,63	1,78	-1,30	4,84	-1,88	3,20
2001-02	5,14	5,35	-0,22	0,51	6,60	3,40	2,15	1,72	5,85	12,48	7,43	4,47	-1,12	1,79
2002-03	3,35	1,45	1,31	0,89	4,43	2,02	3,47	2,20	-0,77	-8,05	-0,32	5,08	-4,42	1,96
2003-04	2,79	5,53	4,69	3,78	4,31	4,26	7,07	4,15	3,41	0,21	-2,37	5,68	-6,85	3,20
2004-05	2,29	0,42	-3,64	4,94	2,29	3,09	6,88	1,10	0,90	2,90	-2,59	4,49	5,14	-6,51
2005-06	1,87	5,48	1,41	4,15	3,73	3,34	4,18	3,50	1,14	5,68	4,74	1,51	5,04	-2,30
2006-07	5,03	10,11	2,62	6,25	1,74	4,10	2,08	3,39	0,13	3,99	3,68	0,84	-3,10	2,59
<i>Variation réelle des dépenses (%)</i>														
	Fédéral	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont	Man	Sask	Alb	C.-B.	T.N.-O.	Yn	Nunavut
1996-97	-5,81	-1,12	2,71	-4,00	-0,43	-3,85	-3,37	-1,76	-0,34	-1,27	2,00		2,37	
1997-98	0,12	8,49	-0,77	4,36	0,91	1,04	0,17	5,26	0,61	6,06	-0,52		-4,45	
1998-99	3,79	-4,98	6,00	11,42	5,47	5,91	2,28	3,41	8,73	4,25	1,08		0,84	
1999-00	0,74	0,72	6,78	6,05	3,83	1,86	7,10	9,80	3,56	10,00	7,77		9,05	
2000-01	5,98	4,66	6,27	-3,05	-2,25	4,88	-0,50	2,76	2,55	9,47	1,11	5,63	3,51	14,86
2001-02	2,08	5,58	1,98	8,34	7,35	3,18	2,97	1,85	7,00	9,88	12,34	9,23	6,28	16,48
2002-03	4,02	1,47	1,14	-1,97	4,22	-0,76	8,42	3,04	0,57	-1,52	-0,07	6,05	0,68	4,29
2003-04	3,53	5,14	10,50	8,18	5,40	2,10	7,75	7,12	6,15	5,89	-2,05	5,56	11,51	4,90
2004-05	11,48	0,81	3,71	6,30	2,35	4,86	7,40	2,64	3,87	10,91	1,04	6,63	11,46	10,33
2005-06	-0,78	4,86	0,27	7,24	5,78	2,39	5,65	7,26	9,21	11,61	7,16	6,86	9,24	5,53
2006-07														
<i>Différence (%)</i>														
	Fédéral	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont	Man	Sask	Alb	C.-B.	T.N.-O.	Yn	Nunavut
1996-97	-3,32	1,21	1,36	1,59	-3,46	-0,54	1,42	2,03	4,06	0,35	-0,28		9,13	
1997-98	1,86	11,21	3,09	4,60	2,42	1,65	4,21	6,60	1,85	4,82	0,11		-0,34	
1998-99	3,45	-5,40	8,21	11,92	5,95	4,15	2,88	6,17	6,74	3,78	0,31		8,23	
1999-00	0,61	1,74	7,07	1,48	1,78	3,06	4,16	4,14	3,89	7,83	6,43		12,68	
2000-01	5,35	1,55	4,77	-2,44	0,00	2,13	0,73	3,39	-1,08	7,68	2,41	0,79	5,39	11,66
2001-02	-3,06	0,22	2,20	7,82	0,75	-0,22	0,82	0,14	1,16	-2,60	4,91	4,76	7,40	14,69
2002-03	0,67	0,01	-0,18	-2,86	-0,20	-2,78	4,95	0,84	1,33	6,54	0,24	0,97	5,09	2,33
2003-04	0,74	-0,39	5,80	4,39	1,09	-2,16	0,68	2,97	2,75	5,68	0,32	-0,11	18,36	1,69
2004-05	9,19	0,39	7,34	1,36	0,06	1,77	0,52	1,54	2,97	8,01	3,63	2,14	6,31	16,84
2005-06	-2,64	-0,62	-1,14	3,09	2,05	-0,96	1,47	3,76	8,07	5,94	2,42	5,35	4,20	7,83
2006-07														

Sources : Documents budgétaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, *Tableaux de référence financiers* (ministère fédéral des Finances), comptes publics, calculs des auteurs.

Tableau 2 : *Biais et exactitude des variations de dépenses dans les prévisions budgétaires, de 1996-1997 à 2005-2006*

	Prévisions de variation des dépenses				
	Erreur moyenne (%)	Classement	Erreur quadratique moyenne (%)	Classement	Dépassement total (M de \$)
Gouvernement fédéral	1,28	4	3,96	7	20,787
Terre-Neuve	0,99	2	4,03	8	346
Île-du-Prince-Édouard	3,85	11	4,95	10	346
Nouvelle-Écosse	3,09	8	5,24	11	1,500
Nouveau-Brunswick	1,04	3	2,50	2	524
Québec	0,61	1	2,25	1	2,381
Ontario	2,18	6	2,72	3	13,366
Manitoba	3,16	9	3,75	6	1,946
Saskatchewan	3,17	10	4,08	9	1,906
Alberta	4,80	12	5,82	12	9,116
Colombie-Britannique	2,05	5	3,01	4	5,050
Territoires du N.-O. ¹	2,32	7	3,09	5	122
Yukon	7,65	13	9,04	13	425
Nunavut ¹	9,17	14	10,84	14	430

¹ À compter de l'exercice financier 2000-2001.

Sources : Documents budgétaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, *Tableaux de référence financiers* (ministère fédéral des Finances), comptes publics, calculs des auteurs.

mesure le changement réel se rapproche du changement anticipé dans le budget — un coup d'œil rapide montre que tous les gouvernements éprouvent des problèmes à faire correspondre leurs dépenses aux projections, mais, comme le montrent quelques mesures sommaires, certains s'en sortent mieux que d'autres.

Pour résumer la fiabilité des budgets gouvernementaux au cours des 10 dernières années, nous avons mesuré le biais et l'exactitude des prévisions gouvernementales de la manière suivante :

- Le *biais* représente la tendance d'une prévision, s'il y a lieu, à faire erreur invariablement dans une direction particulière. Pour notre mesure, nous avons choisi *l'erreur moyenne*, soit la moyenne arithmétique de toutes les erreurs annuelles. Cette mesure simple et largement utilisée du biais des prévisions est une simple moyenne, selon laquelle les sous-estimations et les surestimations s'éliminent les unes les autres. Par conséquent, l'erreur moyenne ne mesure qu'une dimension de la qualité d'une prévision — une erreur moyenne légère se produirait soit si toutes les erreurs sont faibles, soit si toutes les erreurs sont importantes, mais il se trouve que les sous-estimations et les surestimations se neutralisent les unes les autres.
- L'*exactitude* représente la proximité des valeurs d'une prévision aux résultats réels. Les mesures d'exactitude reflètent plus clairement la signification habituelle de la « qualité » d'une prévision que ne le fait l'erreur moyenne, puisque les sous-estimations et les surestimations ne se neutralisent pas. Notre mesure d'exactitude de premier choix est celle de *l'erreur quadratique moyenne, ou erreur-type*, soit la racine carrée de la moyenne des carrés des erreurs de prévision. Cette mesure donne la

Tableau 3: Prévisions des revenus

Variation annoncée des revenus (%)														
	Fédéral	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont	Man	Sask	Alb	C.-B.	T.N.-O.	Yn	Nunavut
1996-97	3,37	-2,85	1,39	-1,49	3,37	-1,84	-2,42	-5,58	2,44	-4,58	2,63		-11,51	
1997-98	1,70	-1,61	-5,15	-0,26	-2,63	2,14	-1,51	-0,48	-7,45	-11,88	0,39		-2,96	
1998-99	2,37	1,60	-1,50	-1,31	-0,17	4,28	2,46	-3,06	3,63	-11,29	1,14		-3,71	
1999-00	0,13	-1,23	-2,88	1,59	-0,18	-1,20	6,00	5,42	-0,51	1,56	-0,34		-7,38	
2000-01	1,25	3,93	-1,66	0,23	1,89	2,75	-0,66	1,28	9,82	-1,65	0,54	4,89	1,68	3,13
2001-02	-4,09	5,72	0,65	1,80	-1,50	0,46	-1,01	0,57	-11,07	-10,71	2,31	1,61	0,91	5,46
2002-03	0,35	0,72	-0,39	3,09	4,44	2,02	4,85	0,60	2,29	-5,56	-3,57	-13,10	-2,36	-2,55
2003-04	3,36	1,82	4,58	3,78	4,40	4,26	7,79	4,64	-2,76	-2,87	4,10	10,34	1,14	10,43
2004-05	3,37	-3,81	3,07	4,16	4,58	3,13	14,81	4,01	1,79	-9,42	3,19	5,72	2,11	2,67
2005-06	2,34	3,52	3,14	4,39	2,87	3,27	5,90	-0,33	-9,17	-4,89	1,07	1,93	4,96	5,42
2006-07	2,82	0,02	3,10	5,13	0,13	4,42	2,13	3,42	-3,48	-6,34	-0,34	2,03	1,12	2,47
Variation réelle des revenus (%)														
	Fédéral	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont	Man	Sask	Alb	C.-B.	T.N.-O.	Yn	Nunavut
1996-97	7,95	-1,92	1,39	0,59	1,00	-2,33	-0,05	-0,32	7,11	8,13	2,09		-5,51	
1997-98	8,77	8,93	-1,50	4,87	-0,25	4,17	6,24	4,47	-6,22	6,29	0,38		-1,30	
1998-99	2,16	-4,71	8,09	4,26	0,61	11,88	6,27	2,42	8,56	-5,45	0,45		6,61	
1999-00	6,74	-0,03	5,63	0,40	7,59	1,64	13,02	7,98	4,53	19,76	7,61		-0,40	
2000-01	8,96	4,63	5,75	8,82	1,34	7,75	2,80	6,54	15,43	28,00	10,38	23,87	14,58	13,24
2001-02	-3,29	5,07	2,30	4,58	6,44	-1,44	-1,23	-0,07	-10,23	-14,06	-3,70	9,33	-4,12	5,98
2002-03	3,78	1,76	-2,06	-6,12	-0,71	-1,02	7,89	3,23	6,68	3,48	-4,90	-10,46	2,95	6,93
2003-04	4,65	2,77	6,82	9,18	5,64	2,78	-0,74	4,08	1,58	14,29	3,92	2,20	15,13	4,80
2004-05	7,24	2,07	9,48	8,36	8,54	4,52	13,83	11,44	19,06	13,58	14,15	12,84	10,56	9,14
2005-06	5,24	18,90	0,47	7,99	5,74	3,44	8,28	2,49	5,52	21,98	7,90	9,95	12,11	7,37
2006-07														
Différence (%)														
	Fédéral	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont	Man	Sask	Alb	C.-B.	T.N.-O.	Yn	Nunavut
1996-97	4,58	0,93	0,00	2,08	-2,37	-0,49	2,38	5,14	4,67	12,71	-0,54		6,00	
1997-98	7,08	10,54	3,66	5,13	2,38	2,03	7,75	4,95	1,23	18,17	-0,01		1,66	
1998-99	-0,22	-6,32	9,60	5,57	0,78	7,60	3,82	5,49	4,93	5,84	-0,70		10,32	
1999-00	6,61	1,20	8,51	-1,20	7,76	2,84	7,03	2,56	5,04	18,20	7,96		6,97	
2000-01	7,71	0,70	7,40	8,59	-0,55	5,00	3,46	5,26	5,62	29,64	9,84	18,98	12,91	10,11
2001-02	0,79	-0,65	1,66	2,78	7,93	-1,89	-0,21	-0,64	0,84	-3,35	-6,00	7,72	-5,04	0,52
2002-03	3,44	1,04	-1,67	-9,21	-5,14	-3,04	3,03	2,63	4,39	9,04	-1,33	2,64	5,31	9,48
2003-04	1,30	0,95	2,24	5,40	1,23	-1,48	-8,53	-0,56	4,33	17,15	-0,18	-8,14	13,99	-5,62
2004-05	3,87	5,88	6,41	4,20	3,96	1,39	-0,98	7,43	17,27	23,00	10,96	7,12	8,45	6,47
2005-06	2,90	15,37	-2,68	3,61	2,88	0,17	2,38	2,82	14,69	26,87	6,83	8,02	7,15	1,95
2006-07														

Sources : Documents budgétaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, *Tableaux de référence financiers* (ministère fédéral des Finances), comptes publics, calculs des auteurs.

Tableau 4 : *Biais et exactitude des variations de revenus dans les prévisions budgétaires, de 1996-1997 à 2005-2006*

	Prévisions de variation des revenus				
	Erreur moyenne (%)	Classement	Erreur quadratique moyenne (%)	Classement	Dépassement total (M de \$)
Gouvernement fédéral	3,81	9	4,60	4	60,300
Terre-Neuve	2,96	6	6,54	9	1,208
Île-du-Prince-Édouard	3,51	8	5,40	7	302
Nouvelle-Écosse	2,70	5	5,38	6	1,304
Nouveau-Brunswick	1,89	2	4,33	3	968
Québec	1,21	1	3,35	1	4,838
Ontario	2,01	3	4,80	5	10,236
Manitoba	3,51	7	4,31	2	2,225
Saskatchewan	6,30	12	8,11	11	4,021
Alberta	15,73	14	18,37	14	32,984
Colombie-Britannique	2,68	4	6,05	8	7,135
Territoires du N.-O. ¹	6,06	11	10,07	13	304
Yukon	6,77	13	8,56	12	364
Nunavut ¹	3,82	10	6,70	10	171

¹ À compter de l'exercice financier 2000-2001.

Sources : Documents budgétaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, *Tableaux de référence financiers* (ministère fédéral des Finances), comptes publics, calculs des auteurs.

moyenne des erreurs, qu'elles soient positives ou négatives, et donne davantage de poids aux erreurs importantes, ce qui semble raisonnable compte tenu du dommage disproportionné porté à la discipline budgétaire lorsque les prévisions budgétaires divergent largement des résultats réels.

Le tableau 2 résume la performance du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, en fonction du biais et de l'exactitude des prévisions et des résultats des dépenses budgétaires. C'est le Québec qui affiche les meilleurs résultats, tant du point de vue du biais que de l'exactitude.⁴ Le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et la Colombie-Britannique montrent aussi des résultats relativement bons pour les deux mesures.

Par souci d'une évaluation plus complète, nous présentons également les calculs analogues pour le côté revenu du budget (tableaux 3 et 4), bien que, en raison des différences du niveau d'exposition aux facteurs tels que le prix des ressources et les transferts entre gouvernements, le classement au plan des

4 Guillet et Robson (2006), en utilisant une méthodologie similaire et en ne comparant que l'Ontario et le Québec, ont également établi que le Québec produisait les meilleurs résultats. Cependant, vu les réservations exprimées par le vérificateur général du Québec à l'égard de l'exclusion de larges portions de ses secteurs de la santé et de l'éducation de son cadre de rapport financier, il importe de souligner que nous nous limitons explicitement aux mesures annoncées à l'Assemblée législative dans le budget et dans les comptes publics. Les divergences d'une province à l'autre sur ce que couvrent leurs états financiers peuvent influencer sur les classements lorsque les dépenses dans les secteurs exclus sont plus faciles à contrôler (comme c'est le cas des dépenses en capital) ou plus difficiles à contrôler (comme c'est le cas des soins de santé); cette question mérite d'être étudiée plus amplement.

revenus ne soit pas aussi utile que celui des dépenses. Néanmoins, nous observons une chose ou deux. En premier lieu, tous les gouvernements ont tendance à sous-estimer la croissance des revenus en moyenne, probablement une conséquence de la bonne performance économique générale du Canada au cours des 10 dernières années. L'exposition plus grande d'Ottawa aux revenus relativement cycliques issus de l'impôt des sociétés pourrait expliquer son faible classement au niveau du biais. Cependant, ces indicateurs — ainsi que le total cumulatif colossal de 60,3 milliards de dollars de revenus non-budgétisés — sont cohérents avec les soupçons concernant la nature conservatrice des prévisions de revenu d'Ottawa pendant la plus grande partie de la décennie. Comme on pouvait s'y attendre, les provinces et territoires pour lesquels les revenus de ressources et les transferts sont importants, ont obtenu des résultats assez piètres, tant au plan du biais que de l'exactitude.

Le rendement médiocre de l'Alberta, en matière de réalisation de ses objectifs tant au plan des revenus que des dépenses, témoigne de la grande variation de ses revenus au cours des 10 dernières années, alliée à la croissance solide et imprévue des dépenses ces dernières années. Chose intéressante, le rendement médiocre de l'Alberta n'est pas un résultat direct des dépenses des revenus-surprise l'année où elles se produisent. Lorsque nous calculons le coefficient de corrélation entre les revenus-surprise annuels et les dépenses-surprise pour toutes les juridictions, l'Alberta, qui affiche un coefficient de corrélation de 0,3, ne se distingue pas; c'est plutôt Terre-Neuve et le Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec qui se distinguent en affichant un coefficient de corrélation allant de 0,7 à 0,8. Les notes exemplaires du Québec en termes de biais et d'exactitude nous indiquent que ses dépenses de revenus-surprise étaient limitées, au contraire des deux autres provinces qui apparemment s'empressaient plutôt de dépenser les revenus imprévus.

Observations finales

Notre comparaison du biais et de l'exactitude de la budgétisation fédérale, provinciale et territoriale nous amène à présenter des recommandations de nature technique et politique.

Au plan technique, l'élaboration du budget des gouvernements qui se classent mieux — le Québec principalement — devrait être étudiée de près par le gouvernement fédéral et les autres gouvernements, pour voir quelles leçons ils peuvent en tirer dans le cadre de leur propre budgétisation. Dans la mesure où les gouvernements sont davantage exposés à des circonstances indépendantes de leur volonté, les législateurs devraient exiger de nouveaux outils de prévision, notamment des prévisions budgétaires qui offrent un éventail de possibilités pour les résultats-clés plutôt que des estimations ponctuelles, qui leur permettraient de prendre des décisions plus éclairées à l'égard d'un niveau prudent de dépenses face à l'incertitude.⁵

⁵ Pour une élaboration de cette idée dans le contexte fédéral, voir Robson (2006).

Au plan politique, les législateurs comme les citoyens devraient exiger que leurs gouvernements exercent davantage de discipline dans la réalisation de leurs objectifs de dépenses. Ils devraient également comprendre que certaines pratiques, comme celles de la « consommation de fin mars » — soit la course aux dépenses à la fin de l'exercice financier et même après cela — ont des effets durables et négatifs sur les impôts qu'ils versent et la dette publique qu'ils doivent assumer. Nous avons constaté que la direction des erreurs de dépenses est remarquablement uniforme dans tout le pays — les dépassements sont bien plus fréquents que les insuffisances. De plus, avec le temps, les dépassements moyens ont été suffisamment importants pour que les charges gouvernementales se gonflent bien plus rapidement que ne l'avaient promis les législateurs. C'est déjà quelque chose qu'il existe des impôts et des déficits élevés en raison des promesses faites et débattues au moment du dépôt du budget. C'est tout autre chose lorsqu'ils se produisent en raison du dépassement des charges pendant ou, pire encore, tout à la fin de l'exercice financier.

Les lecteurs qui estiment que ces faits montrent qu'il est impossible de persuader les gouvernements de respecter leurs engagements devraient, à notre avis, trouver une certaine consolation dans les différents niveaux de dépassement d'une juridiction à l'autre. Ils suggèrent que les législateurs n'éprouvent pas tous la même tolérance envers ces dépassements partout au pays, et vraisemblablement, leurs citoyens sont du même avis. Nous espérons que cette exploration de la capacité des gouvernements à s'acquitter de leurs promesses budgétaires encouragera les législateurs et les citoyens à responsabiliser davantage leurs gouvernements, et à réduire les erreurs de prévision et de biais dans les budgets à venir.

Références

Guillemette, Yvan et Robson, William B.P., 2006, « Le conte de deux provinces : Le dépassement des dépenses en Ontario et au Québec signale des difficultés financières », e-brief de l'Institut C.D. Howe no 27, Toronto, Institut C.D. Howe, mai.

Robson, William B.P., 2006, « Beating the Odds : A New Framework for Prudent Federal Budgeting », Commentaire de l'Institut C.D. Howe no 230, Toronto, Institut C.D. Howe, mars.

NOTES

NOTES

NOTES

Publications récentes de l'Institut C.D. Howe

- Février 2007 Finnie, Ross and Alex Usher. *Room at the Top: Strategies for Increasing the Number of Graduate Students in Canada*. C.D. Howe Institute Commentary 245.
- Février 2007 Hurwitz, Stephen A. and Louis J. Marett. *Financing Canadian Innovation: Why Canada Should End Roadblocks to Foreign Private Equity*. C.D. Howe Institute Commentary 244.
- Février 2007 Iacobucci, Edward M., Michael J. Trebilcock and Tracey D. Epps. *Rerouting the Mail: Why Canada Post is Due for Reform*. C.D. Howe Institute Commentary 243.
- Février 2007 Cherniavsky, Ben and Benjamin Dachis. *Excess Baggage: Measuring Air Transportation's Fiscal Burden*. C.D. Howe Institute Commentary 242.
- Janvier 2007 Payne, A. Abigail and Huizi Zhao. "Uncharitable Treatment? Why Donations to Private and Public Foundations Deserve Equal Tax Status." C.D. Howe Institute e-brief.
- Décembre 2006 Guillemette, Yvan et William Robson. "Un tendre assassin : l'adoption du projet de loi n° 30 met en péril l'avenir des régimes de retraite à prestations déterminées au Québec". C.D. Howe Institute e-brief.
- Décembre 2006 Kitchen, Harry. *A State of Disrepair: How to Fix the Financing of Municipal Infrastructure in Canada*. C.D. Howe Institute Commentary 241.
- Décembre 2006 Chant, John. "The Passport Package: Rethinking the Citizenship Benefits of Non-Resident Canadians." C.D. Howe Institute Backgrounder 99.
- Novembre 2006 Gray, David M. "Has EI Reform Unraveled? Canada's EI Regime in the 2000s." C.D. Howe Institute Backgrounder 98.
- Novembre 2006 Daniels, Mark R. "Insurers and Banks: Levelling the Regulatory Playing Field." C.D. Howe Institute Backgrounder 97.
- Octobre 2006 Robson, William B.P. "Time and Money: Tracking the Fiscal Impact of Demographic Change in Canada." C.D. Howe Institute e-brief.
- Octobre 2006 Laidler, David. "2 Percent Forever? Inflation Targets Need Fresh Scrutiny." C.D. Howe Institute e-brief.
- Octobre 2006 McKenzie, Kenneth J. *Giving with One Hand, Taking Away with the Other: Canada's Tax System and Research and Development*. C.D. Howe Institute Commentary 240.
- Septembre 2006 Mintz, Jack M. *The 2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-Growth Tax Reform*. C.D. Howe Institute Commentary 239.
- Septembre 2006 Guillemette, Yvan and William Robson. "No Elixir of Youth: Immigration Cannot Keep Canada Young." C.D. Howe Institute Backgrounder 96.
- Septembre 2006 Laidler, David. *Grasping the Nettles: Clearing the Path to Financial Services Reform in Canada*. C.D. Howe Institute Commentary 238.
- Septembre 2006 Poschmann, Finn. "Recalibrating the Federal Balance: Federal-Provincial Fiscal Priorities for 2006 and Beyond." C.D. Howe Institute Backgrounder 95.
- Août 2006 Richards, John, and Mathew Brzozowski. *Let's Walk before We Run: Cautionary Advice on Childcare*. C.D. Howe Institute Commentary 237.
- Août 2006 Richards, John, and Mathew Brzozowski. *Marchons avant de courir: Une mise en garde à propos des services de garderie*. C.D. Howe Institute Commentary 237.