



Institut C.D. Howe
Bulletin de recherche

www.cdhowe.org

No. 112, Février 2008

Fiscalité

Objectifs manqués:

*le classement 2008 de la
responsabilité fiscale au Canada*

Colin Busby
et William B.P. Robson

Dans cette étude

Chaque an, les législateurs au Canada votent pour des budgets qui forgent des cibles pour l'année à venir. Mais chaque an, les gouvernements ont l'habitude de dépenser plus qu'ils promettaient. Le résultat : leur lien de confiance avec les électeurs s'affaiblit. Les Canadiens ne devraient pas être satisfaits avec des cibles loupées.

Au sujet des auteurs

Colin Busby est le 2007/08 fellow 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. La préparation de la copie aux fins de publication a été faite par Diane King. 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 0-88806-736-4;
ISSN 1499-7983 (copie papier); ISSN 1499-7991 (en ligne)

C'est à la fin de l'automne que les administrations publiques canadiennes communiquent leurs comptes publics, c'est-à-dire les rapports indiquant les fonds recueillis et les dépenses engagées au cours de l'exercice fiscal précédent. C'est également à ce moment-là que les administrations publiques se préparent au processus budgétaire du printemps et rassemblent les documents qui leur permettront de présenter au corps législatif les fonds qu'elles ont l'intention de recueillir et les dépenses qu'elles prévoient pour l'exercice fiscal à venir. Afin d'évaluer les projets des administrations publiques pour l'année à venir, il semble normal de prendre en compte la fiabilité des prévisions des années précédentes. Pourtant, les Canadiens cherchent rarement à savoir si les prévisions des administrations publiques se sont révélées exactes quand il s'agit des objectifs de revenus et de dépenses qui ont été votés au printemps précédent par le corps législatif.

Le contrôle des deniers publics constitue la base de notre démocratie parlementaire. Le processus budgétaire représente une part essentielle de la responsabilité du gouvernement envers le pouvoir législatif, ainsi que l'imputabilité finale du corps législatif envers les électeurs. Le public a le droit, et l'on peut sans exagérer parler d'obligation, de comparer les projets qui ont été votés par les législateurs avec les mesures prises par les administrations publiques. Sans la possibilité de récompenser ou de punir les succès et les échecs des administrations publiques en ce qui concerne les promesses fiscales, le processus d'obligation de rendre compte n'est pas complet.

Les outils de mesure de la responsabilité fiscale de l'Institut C.D. Howe permettent de combler ce manque. Ils comparent les prévisions de budget provinciales et territoriales avec les résultats obtenus. Ils permettent d'identifier les administrations publiques qui ont atteint leurs cibles et celles qui ne l'ont pas fait. Un outil évalue le biais, c.-à-d. qu'il cherche à savoir si les écarts entre les prévisions et les résultats reflètent une tendance vers une surévaluation ou une sous-évaluation. Un autre outil mesure l'exactitude ou l'écart entre les résultats et les prévisions, quelle que soit l'orientation.

Au cours de la décennie passée, les conclusions de l'Institut C.D. Howe indiquent que les représentants élus et les Canadiens en règle générale doivent faire plus d'efforts pour s'assurer que les administrations publiques mettent réellement en pratique les projets votés au printemps. Les résultats à la fois moroses et surprenants de cette enquête révèlent que les administrations publiques ont tendance à dépenser plus qu'elles ne s'y engagent au moment du vote du budget.

Certaines administrations sont meilleures élèves que d'autres : il est surprenant de constater que les résultats du Québec au cours des dix dernières années ont une tendance relativement faible aux dépassements et sont en règle générale très précis. En comparaison, l'Alberta et la Saskatchewan semblent dépasser largement leurs objectifs de dépenses. Les revenus de ces deux provinces dépendent beaucoup des prix fluctuants des ressources naturelles; il est par conséquent particulièrement difficile de contrôler les dépenses. Une tendance

Nous remercions Robin Banerjee et Benjamin Dachis pour leurs commentaires et suggestions utiles, et nous voudrions remercier les officiels qui ont répondu à nos demandes et nos soucis avec les données.

similaire semble toucher les provinces et les territoires qui dépendent fortement des transferts fédéraux. Enfin, les résultats indiquent une corrélation directe entre la tendance au dépassement des dépenses et aux sous-évaluations et les revenus inattendus.

De façon plus positive, les administrations publiques ont mieux tenu leurs promesses fiscales au cours des cinq dernières années. Cette amélioration indique que malgré les écarts de performance entre les administrations publiques, une mauvaise responsabilité fiscale est un problème qui peut être corrigé, et les Canadiens doivent exiger le respect des promesses budgétaires. Une meilleure performance dans ce domaine doit constituer une priorité fiscale en 2008 et au cours des années à venir.

Comparaison des résultats fiscaux et des prévisions budgétaires

L'examen approfondi de la fiscalité des administrations publiques porte en général sur les facteurs décisifs : le montant des résultats nets ou du déficit prévu par le budget ou mis au jour par les comptes publics. Bien que les facteurs décisifs soient importants, il faut également prendre en compte les différents éléments qui influencent les revenus et les dépenses. Une évaluation informative des performances fiscales doit donc examiner les revenus et les dépenses séparément.

Dans un tel projet visant à mesurer et à tenter d'améliorer l'obligation de rendre compte, la place d'honneur revient à l'enquête sur les dépenses. Les administrations publiques qui comptent plus sur les recettes issues de l'exploitation des ressources ou sur les transferts fédéraux, par exemple les paiements de péréquation fiscale, rencontreront bien sûr plus de difficultés pour estimer leurs revenus. Questions d'équité mises à part, deux autres arguments incontestables justifient l'examen approfondi des dépenses. Les dépenses justifient les revendications des administrations publiques sur les ressources économiques : chaque dollar dépensé doit être compensé par le prélèvement d'impôts ou par plus d'emprunt, ou bien par un acquittement moins élevé d'une dette. De plus, tandis que les administrations publiques établissent des taux d'imposition et d'autres paramètres de revenus, elles votent les dépenses en les exprimant en dollars, et les représentants élus, de même que les électeurs, ont le droit de s'attendre à ce que ces votes aient une signification.

L'élément principal des résultats représente la différence entre les variations annoncées et les changements réels apportés aux dépenses. Les « variations annoncées des dépenses » sont exprimées en dollars dans un document budgétaire : il s'agit de la différence entre le montant total des dépenses prévues au cours de l'exercice fiscal à venir et les dépenses engagées pendant l'année précédente qui sont indiquées dans le même document. Les « variations réelles des dépenses » désignent un chiffre des comptes publics : il s'agit de la différence entre le montant total des dépenses de l'exercice fiscal le plus récent et celui des dépenses de l'année précédente indiquées dans le même document.¹ Pour comparer plus

1 Cette méthode permet de réduire l'effet de deux problèmes pouvant influencer la comparaison des niveaux de dépenses et de revenus des comptes publics avec les budgets. Parfois, les fluctuations de la comptabilité en cours d'exercice peuvent fausser les comparaisons entre les ...

précisément les administrations publiques du Canada de tailles différentes, nous exprimons les différences en pourcentages en nous basant sur les chiffres prévus au budget de l'année précédente.

Le tableau 1 montre les résultats annuels des dépenses prévues et des dépenses réelles du gouvernement fédéral et des provinces depuis l'exercice 1997/98. La partie supérieure indique les variations prévues des dépenses pour chaque budget. Le tableau du milieu reflète les modifications réelles des dépenses des comptes publics. La partie inférieure expose la différence entre les deux versions.

Il n'est pas surprenant de constater que les variations considérables d'une administration et d'une année à l'autre rendent difficile l'établissement d'une tendance à partir des chiffres du tableau. Nous nous tournons alors vers deux statistiques descriptives utiles lorsqu'il s'agit d'évaluer la réussite ou l'échec des objectifs du budget :

- **Biais.** Le biais statistique d'une prévision représente sa tendance, s'il y a lieu, à toujours orienter les résultats dans le même sens. Nous indiquons l'erreur moyenne sur 10 ans, ce qui constitue une méthode simple et largement utilisée grâce à laquelle les sous-évaluations et les dépassements peuvent se compenser. Tout en étant utile, cette moyenne cache certaines informations : une petite erreur moyenne serait observée si toutes les erreurs étaient petites ou grandes, mais les surestimations et les sous-évaluation s'équilibrent d'elles-mêmes.
- **Exactitude.** L'exactitude d'une prévision peut être mesurée en examinant la similarité des données prévues et des résultats réels. Les mesures d'exactitude reflètent mieux la qualité habituelle des prévisions par rapport à la méthode de l'erreur moyenne parce que les surestimations et les sous-estimations ne s'équilibrent pas. Nous indiquons l'erreur-type, soit la racine carrée de la moyenne des erreurs au carré (cette même formule est utilisée dans le calcul des variations normales). Cet outil indique la taille des erreurs sans prendre en compte leur aspect positif ou négatif, et donne plus de poids aux erreurs plus importantes; il s'agit d'une approche raisonnable, puisque les dépassements et les sous-évaluations touchent la prise de responsabilité de façon disproportionnée.

Ces mesures récapitulatives des performances d'une décennie du gouvernement fédéral, ainsi que des provinces et des territoires, figurent au tableau 2. Les résultats du Québec sont impressionnants selon les deux méthodes. Le Nouveau-Brunswick et l'Ontario connaissent des résultats plutôt bons d'après les deux méthodes. Terre-Neuve-et-Labrador constitue un cas à part : la province obtient de

suite de la note 1

différents documents : le signalement des modifications dans les comptes publics et dans le budget devrait pouvoir éliminer ce problème. On remarque à travers l'histoire un problème plus grave consistant en l'utilisation de pratiques comptables plus nombreuses pour les comptes publics que pour les budgets : la comparaison des modifications plutôt que des niveaux réduit en général l'importance de ces écarts. Consulter Adrian, Guillemette et Robson (2007) pour en savoir plus sur cette pratique.

Tableau 1 : *Prévisions des dépenses et résultats*

	<u>Gvt fédéral</u>	<u>T.-N.-L.</u>	<u>Î.-P.-É.</u>	<u>N.-É.</u>	<u>N.-B.</u>	<u>QC</u>	<u>ON</u>	<u>MB</u>	<u>SK</u>	<u>AB</u>	<u>C.-B.</u>	<u>T.N.-O.</u>	<u>Yukon</u>	<u>Nunavut</u>
<i>Variations prévues des dépenses (en %)</i>														
1997/98	-1,75	-2,72	-3,86	-0,24	-1,51	-0,61	-4,03	-1,41	-1,24	1,24	-0,64		-4,11	
1998-99	0,34	0,41	-2,21	-0,51	-0,47	1,75	-0,61	0,99	1,99	0,47	0,77		-7,39	
1999/00	0,13	-1,02	-0,29	4,57	2,06	-1,20	2,94	1,79	-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	2,67	5,14	-6,51
2005/06	1,87	5,48	1,41	4,15	3,15	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	1,67	4,10	2,08	3,39	0,13	3,99	3,68	0,84	-3,10	2,59
2007/08	4,62	17,12	7,97	5,06	2,85	3,95	2,61	5,81	1,56	11,72	3,87	4,67	-0,58	2,80
<i>Variation réelle des dépenses (en %)</i>														
1997/98	0,12	8,49	-0,77	4,00	0,91	1,04	0,17	5,25	0,61	6,06	-0,52		-0,85	
1998/99	3,79	-5,33	4,26	3,53	5,47	5,91	2,28	3,60	8,73	4,25	1,08		4,62	
1999/00	0,74	-3,42	6,07	6,19	3,83	1,86	7,10	9,41	3,56	10,00	7,77		3,82	
2000/01	5,98	6,39	10,66	0,22	-2,25	4,88	-0,50	2,76	2,55	9,47	1,11	6,04	4,10	10,66
2001/02	2,08	5,50	3,78	5,09	7,35	3,18	2,97	1,84	7,00	9,88	10,11	9,23	5,54	8,39
2002/03	4,02	5,86	2,28	1,45	4,22	-0,76	4,13	3,05	0,57	-1,52	1,06	5,69	3,04	5,10
2003/04	3,53	5,13	12,63	6,62	3,93	2,10	7,75	7,13	6,15	5,89	1,10	5,75	8,97	7,10
2004/05	11,48	0,81	0,29	7,91	2,00	4,86	7,40	2,65	3,87	11,11	1,44	5,57	10,68	2,86
2005/06	-0,78	4,86	1,76	6,13	5,85	2,98	5,65	7,24	9,21	11,61	7,16	7,35	1,61	9,92
2006/07	6,21	5,00	3,30	4,57	5,31	4,72	4,92	5,35	7,38	9,09	4,78	4,32	6,71	14,39
2007/08														
<i>Ecart (en %)</i>														
1997/98	1,86	11,21	3,09	4,25	2,42	1,65	4,21	6,67	1,85	4,82	0,11		3,27	
1998/99	3,45	-5,74	6,48	4,03	5,95	4,15	2,88	2,61	6,74	3,78	0,31		12,01	
1999/00	0,61	-2,40	6,36	1,62	1,78	3,06	4,16	7,62	3,89	7,83	6,43		7,45	
2000/01	5,35	3,28	9,16	0,83	0,00	2,13	0,73	3,39	-1,08	7,68	2,41	1,20	5,97	7,46
2001/02	-3,06	0,15	4,00	4,58	0,75	-0,22	0,82	0,12	1,16	-2,60	2,68	4,76	6,66	6,60
2002/03	0,67	4,41	0,97	0,56	-0,20	-2,78	0,66	0,86	1,33	6,54	1,38	0,61	7,46	3,13
2003/04	0,74	-0,40	7,94	2,84	-0,38	-2,16	0,68	2,99	2,75	5,68	3,47	0,08	15,82	3,90
2004/05	9,19	0,39	3,93	2,97	-0,29	1,77	0,52	1,56	2,97	8,21	4,02	2,90	5,54	9,36
2005/06	-2,64	-0,62	0,35	1,98	2,70	-0,37	1,47	3,74	8,07	5,94	2,42	5,83	-3,44	12,22
2006/07	1,19	-5,11	0,68	-1,68	3,64	0,61	2,85	1,95	7,25	5,10	1,10	3,47	9,80	11,79
2007/08														

Sources : documents issus des budgets fédéraux, provinciaux et territoriaux, comptes publics, calculs de l'auteur.

Tableau 2 : *Biais et exactitude des prévisions du budget en termes de variations des dépenses, 1997/1998 à 2006/2007*

Juridiction	Erreur moyenne (en %)	Classement	Erreur-type (en %)	Classement	Dépassement cummulatif (en millions de \$)
Gvt fédéral	1,74	4	3,84	7	20,787
T.-N.-L.	0,52	1	4,71	10	421
Î.-P.-É.	4,30	11	5,21	11	430
N.-É.	2,20	6	2,87	4	1,266
N.-B.	1,64	3	2,56	3	461
QC	0,79	2	2,24	1	5,329
ON	1,90	5	2,37	2	14,853
MB	3,15	9	3,88	8	1,954
SK	3,49	10	4,50	9	2,473
AB	5,30	12	6,07	12	10,548
C.-B.	2,43	7	3,03	5	7,423
T.N.-O. ^a	2,68	8	3,34	6	135
Yukon	7,05	13	8,57	14	353
Nunavut ^a	7,78	14	8,45	13	348

^a À partir de l'exercice fiscal 2000/2001.

Sources : documents issus des budgets fédéraux, provinciaux et territoriaux, comptes publics, calculs de l'auteur.

bons résultats en se basant sur le biais étant donné que des années de sous-utilisations des fonds ont largement compensé des années de dépenses excédentaires, mais elle obtient de mauvais résultats sur l'exactitude, comme toutes les autres collectivités basées sur les produits de base et dépendant des transferts fédéraux.

Bien que les dépassements et les sous-évaluations des revenus soient moins importants que ceux relatifs aux dépenses, et que les différents degrés de dépendance des sources de revenus cycliques ou ponctuelles compliquent la comparaison des juridictions, il est utile d'examiner les revenus pour comprendre les objectifs fiscaux. Les tableaux 3 et 4 présentent les mêmes méthodes de mesure des revenus. Les juridictions sont classées par performances relatives sur une période de 10 ans; elles ont tendance à se placer dans les mêmes catégories que celles utilisées pour les dépenses.

L'examen conjoint des résultats prévus et réels des dépenses et des revenus permet de mettre à jour un problème courant : les « surprises » en termes de revenus et de dépenses ont en général lieu en même temps, probablement parce que les administrations publiques réduisent ou augmentent leurs dépenses lorsque les revenus se situent au-dessus ou en dessous des prévisions.

Le tableau 5 présente des statistiques récapitulatives qui font la lumière sur ce problème : la corrélation entre les surprises en termes de revenus et de dépenses au cours d'une même année. Ces corrélations ne constituent en général pas une surprise : les dépassements et les sous-évaluations des dépenses ont tendance à

Tableau 3 : Prévisions des revenus et résultats

	<u>Gvt fédéral</u>	<u>T.-N.-L.</u>	<u>Î.-P.-É.</u>	<u>N.-É.</u>	<u>N.-B.</u>	<u>QC</u>	<u>ON</u>	<u>MB</u>	<u>SK</u>	<u>AB</u>	<u>C.-B.</u>	<u>T.N.-O.</u>	<u>Yukon</u>	<u>Nunavut</u>
<i>Variations prévues des revenus (en %)</i>														
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	-1,29	-0,17	4,28	2,46	-0,04	3,63	-11,29	1,14		-3,71	
1999/00	0,13	-1,23	-2,88	1,59	1,88	-1,20	6,00	1,76	-0,51	1,56	-0,34		-7,38	
2000/01	1,25	3,93	-1,66	0,23	-1,49	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	4,44	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	1,19	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	6,88	2,11	2,67
2005/06	2,34	3,54	3,14	4,39	2,85	3,27	5,90	-0,33	-9,17	-4,89	1,07	1,93	4,96	5,42
2006/07	2,82	0,02	3,15	5,13	0,13	4,42	2,13	3,42	-3,48	-6,34	-0,34	2,03	1,12	2,47
2007/08	1,89	15,79	8,03	6,07	2,84	1,30	2,65	5,81	-6,20	-4,66	-1,71	4,32	-3,29	2,92
<i>Variation réelle des revenus (en %)</i>														
1997/98	8,77	8,93	-1,50	4,73	-0,25	4,17	6,18	6,31	-6,22	6,29	0,38		2,60	
1998/99	2,16	-4,09	8,98	3,80	0,61	11,88	6,27	4,03	8,56	-5,45	0,45		13,22	
1999/00	6,74	-0,62	5,51	5,14	7,48	1,64	13,02	7,62	4,53	19,76	7,61		-5,65	
2000/01	8,96	6,82	4,51	6,42	1,28	7,75	2,80	6,54	15,43	28,00	10,38	22,06	13,74	10,82
2001/02	-3,29	-1,33	4,22	1,02	7,72	-1,44	-1,23	-0,09	-10,23	-14,06	-5,50	10,47	-4,52	-5,19
2002/03	3,78	2,52	-2,78	0,96	-1,30	-1,02	3,72	3,25	6,68	3,48	-3,27	-11,37	6,46	10,33
2003/04	4,65	2,92	5,29	7,16	4,14	2,78	-0,74	4,72	1,58	14,29	8,09	2,97	11,96	6,04
2004/05	7,24	2,07	9,48	9,40	9,43	4,52	13,83	11,53	19,06	13,58	14,15	13,14	11,98	10,07
2005/06	5,24	18,90	5,04	6,97	5,78	3,94	8,28	2,30	5,52	21,98	7,90	11,37	9,36	10,95
2006/07	6,23	-3,15	5,40	5,73	5,24	8,28	7,35	6,07	5,31	7,72	7,13	8,74	5,52	21,61
2007/08														
<i>Écart (en %)</i>														
1997/98	7,08	10,54	3,66	4,99	2,38	2,03	7,69	6,79	1,23	18,17	-0,01		5,56	
1998/99	-0,22	-5,69	10,48	5,10	0,78	7,60	3,82	4,07	4,93	5,84	-0,70		16,93	
1999/00	6,61	0,61	8,40	3,54	5,61	2,84	7,03	5,86	5,04	18,20	7,96		1,73	
2000/01	7,71	2,89	6,17	6,19	2,77	5,00	3,46	5,26	5,62	29,64	9,84	17,17	12,06	7,69
2001/02	0,79	-7,06	3,57	-0,78	3,27	-1,89	-0,21	-0,66	0,84	-3,35	-7,81	8,86	-5,43	-10,65
2002/03	3,44	1,80	-2,39	-2,13	-2,49	-3,04	-1,14	2,65	4,39	9,04	0,30	1,73	8,82	12,88
2003/04	1,30	1,10	0,71	3,38	-0,26	-1,48	-8,53	0,09	4,33	17,15	3,99	-7,36	10,81	-4,39
2004/05	3,87	5,88	6,41	5,25	4,85	1,39	-0,98	7,51	17,27	23,00	10,96	6,25	9,87	7,40
2005/06	2,90	15,36	1,89	2,59	2,93	0,67	2,38	2,63	14,69	26,87	6,83	9,44	4,40	5,53
2006/07	341	-3,18	2,26	0,60	5,11	3,86	5,22	2,65	8,79	14,05	7,47	6,71	4,39	19,14
2007/08														

Sources : documents issus des budgets fédéraux, provinciaux et territoriaux, comptes publics, calculs de l'auteur.

Tableau 4 : *Biais et exactitude des prévisions du budget en termes de variations des revenus, 1997/1998 à 2006/2007*

Jurisdiction	Erreur moyenne (en %)	Classement	Erreur-type (en %)	Classement	Dépassement cummulatif (en millions de \$)
Federal	3,69	7	4,50	4	74,063
Nfld.	2,23	3	6,98	9	924
P.E.I.	4,12	9	5,48	7	342
NS	2,87	5	3,91	3	1,456
NB	2,49	4	3,47	1	901
Que.	1,70	1	3,57	2	9,695
Ont.	1,87	2	4,93	6	13,733
Man.	3,68	6	4,50	5	2,980
Sask.	6,71	12	8,44	10	4,446
Alta	15,86	14	18,47	14	35,654
B.C.	3,88	8	6,78	8	10,647
NWT ^a	6,11	11	9,29	12	304
YK	6,91	13	9,09	11	353
Nunavut ^a	5,37	10	10,75	13	375

^a À partir de l'exercice fiscal 2000/2001.

Sources : documents issus des budgets fédéraux, provinciaux et territoriaux, comptes publics, calculs de l'auteur.

Tableau 5 : *Corrélation des surprises*

	Gvt fédéral	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.É.	N.-B.	QC	ON	MB	SK	AB	C.-B.	T.N.-O	Yukon	Nunavut
Corrélation des surprises*	0,30	0,53	0,54	0,29	0,16	0,88	0,79	0,54	0,46	0,80	0,42	0,45	0,35	0,37
Classement	3	9	10	2	1	14	12	11	8	13	6	7	4	5

* Un test statistique à un niveau d'importance de 10 pour cent et huit degrés de liberté donne une valeur critique de 0,549. Donc, la plupart des coefficients lutte des tests d'importance.

Sources : documents issus des budgets fédéraux, provinciaux et territoriaux, comptes publics, calculs de l'auteur.

coïncider avec des années de dépassements et de sous-évaluations inattendus en termes de revenus. Les juridictions dans lesquelles les dépassements ou les sous-évaluations des dépenses correspondent le plus aux dépassements et aux sous-évaluations des revenus en cours d'exercice sont celles du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta où, en cas de changement de revenu imprévu d'un pourcent par exemple, la variation inattendue des dépenses est estimée à 0,9, 0,8 et 0,8 pourcent. À l'exception du Nouveau-Brunswick, toutes les provinces, même celles qui obtiennent de bons résultats en termes de biais et d'exactitude, semblent éprouver des difficultés à résister à l'envie de dépenser plus ou moins en fonction des revenus. Étant donné la prédominance des surprises positives en termes de revenus (109, soit plus de 80 %, des 136 variations annuelles entre les revenus réels

et ceux prévus au budget indiquées au tableau 3 étaient des dépassements), nous observons ici que les dépenses en cours d'exercice correspondent à des revenus imprévus.

Les choses s'améliorent ou empiront-elles?

Dans cette seconde partie du classement de la responsabilité fiscale établie par l'Institut C.D. Howe, nous utilisons des instruments similaires à ceux de notre première analyse de l'année passée (Adrian, Guillemette et Robson 2007).² Plus précisément, nous mettons en avant des mesures prises sur une décennie afin de réduire l'influence d'administrations particulières ou de périodes économiques sur les résultats. La version 2008 ne comptabilise pas les résultats de l'année 1996/1997 et prend en compte l'année complète la plus récente, 2006/2007.

Nos données indiquent-elles que la responsabilité fiscale du Canada est en voie d'amélioration? Nous formulons des commentaires sur les résultats de l'année la plus récente et sur le fait que l'examen des résultats de l'année suivante influence les performances relatives des différentes administrations. En 2006/2007, les dépenses et les revenus de Terre-Neuve-et-Labrador se situaient bien en dessous des prévisions. Cette surprise de limitation des dépenses contrebalance l'erreur systématique par excès des dépenses de la province au cours des neuf dernières années, la faisant passer devant le Québec à une position de premier rang en termes de biais des dépenses, mais en faisant baisser ses résultats en matière d'exactitude.

Entre-temps, 2006/2007 représentait une mauvaise année pour l'Alberta et la Saskatchewan en termes de dépenses et de revenus, qui ont atteints des niveaux plus mauvais qu'en 1996/1997, années qui sortaient de la fenêtre d'observation. Bien que ces provinces soient pratiquement classées au même niveau que l'an dernier, leurs résultats numériques ont régressé.³

Nous présentons également un résumé des statistiques de biais, d'exactitude et de corrélation pour la période de cinq ans la plus récente et comparons ces résultats avec les performances des différentes administrations au cours des cinq années précédant cette période afin d'indiquer si les choses s'améliorent ou empiront pendant cette décennie (tableau 6). Dans l'ensemble, au cours de la période de cinq ans la plus récente, les résultats sont positifs : les administrations publiques ayant obtenu de meilleurs résultats en termes de mesures du biais et de

2 Le rapport de l'an dernier s'appuyait sur les données fiscales des tableaux de référence sur la fiscalité du ministère des Finances pour certaines provinces et certains territoires et sur plusieurs années. La nouvelle version se base sur les données des comptes publics. Cette modification a amélioré les résultats de la Nouvelle-Écosse et du Yukon tout en modifiant légèrement ceux de l'Île-du-Prince-Édouard par rapport aux données de notre rapport précédent. Les comparaisons entre les mesures sur dix ans du présent document s'appuient sur les chiffres des comptes publics.

3 Bien que le Nouveau-Brunswick ait rencontré des difficultés en 2006/2007, cette tendance a largement été contrebalancée par une année tout aussi mauvaise qui a été retirée des statistiques. À l'opposé, l'Île-du-Prince-Édouard a connu des résultats corrects en 2006/2007, mais a perdu une autre bonne année des statistiques.

Tableau 6 : Tendances de la responsabilité

Dépenses	Gvt fédéral	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.É.	N.-B.	QC	ON	MB	SK	AB	C.-B.	T.N.-O	Yukon	Nunavut
Biais:														
5 premières années	1,64	1,30	5,82	3,06	2,18	2,15	2,56	4,08	2,51	4,30	2,39	2,98	7,07	7,03
5 dernières années	1,83	-0,27	2,77	1,33	1,09	-0,58	1,24	2,22	4,47	6,29	2,48	2,56	7,04	8,08
Écart	0,19	1,57	-3,04	-1,73	-1,09	-2,74	-1,32	-1,86	1,96	1,99	0,09	-0,42	-0,04	1,06
Exactitude:														
5 premières années	3,28	5,92	6,19	3,42	3,00	2,60	2,98	4,91	3,65	5,74	3,30	2,20	7,62	4,45
5 dernières années	4,33	3,04	4,00	2,19	2,04	1,79	1,51	2,44	5,21	6,38	2,73	3,29	9,43	8,96
Écart	1,05	-2,88	-2,20	-1,24	-0,96	-0,81	-1,47	-2,47	1,56	0,64	-0,57	1,10	1,81	4,50
Revenus														
Biais:														
5 premières années	4,39	0,26	6,46	3,81	2,96	3,12	4,36	4,26	3,53	13,70	1,86	13,01	6,17	-1,48
5 dernières années	2,98	4,19	1,78	1,94	2,03	0,28	-0,61	3,11	9,89	18,02	5,91	3,33	7,66	8,11
Écart	-1,41	3,94	-4,68	-1,87	-0,93	-2,84	-4,97	-1,16	6,36	4,32	4,05	-9,68	1,49	9,59
Exactitude:														
5 premières années	5,55	6,36	6,99	4,52	3,35	4,44	5,20	5,00	4,09	17,81	6,66	8,64	9,95	5,87
5 dernières années	3,11	7,55	3,35	3,18	3,59	2,40	4,65	3,94	11,22	19,10	6,91	6,77	8,13	11,28
Écart	-2,43	1,20	-3,65	-1,34	0,24	-2,04	-0,55	-0,26	0,26	1,30	0,25	-1,87	-1,82	5,41
Corrélation des surprises*														
5 premières années	0,40	0,85	0,55	-0,49	-0,59	0,91	0,88	0,87	0,21	0,90	0,43	0,50	0,47	-0,05
5 dernières années	0,45	0,23	0,15	0,69	0,57	0,85	0,75	-0,42	0,42	0,28	0,48	0,87	0,58	0,38
Écart	0,05	-0,62	-0,40	1,19	1,16	-0,07	-0,13	-1,36	0,22	-0,62	0,05	0,37	0,11	0,43

* Un test statistique à un niveau d'importance de 10 pour cent et trois degrés de liberté donne une valeur critique de 0,805.

Sources : documents issus des budgets fédéraux, provinciaux et territoriaux, comptes publics, calculs de l'auteur.

l'exactitude sont plus nombreuses que celles ayant obtenu de mauvais résultats.⁴ Plus particulièrement, en ce qui concerne les dépenses et les revenus, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, l'Ontario et le Québec semblent progresser rapidement sur la question de respect du budget en termes de biais et d'exactitude.

Malheureusement, certaines juridictions ne progressent pas. Sur le plan des dépenses au cours des dernières années, la Saskatchewan, l'Alberta, le Nunavut et le gouvernement fédéral ont eu plus de difficultés à respecter leurs engagements par rapport à la période précédente. Sur le plan des revenus, ce qui n'est pas surprenant au vu de la hausse récente du prix des matières premières, les administrations publiques connaissant une baisse de leurs performances sont habituellement celles qui dépendent des produits de base. En ce qui concerne la

4 Nous remarquons cependant que le meilleur résultat en matière de mesure du biais est zéro. Cela indique qu'un biais négatif n'est pas meilleure (ou pire) qu'un biais positif.

corrélation entre les surprises liées aux revenus et les surprises liées aux dépenses, notre observation est moins positive : une petite majorité des juridictions semblent plus enclines à dépenser des revenus inattendus au cours des cinq années les plus récentes par rapport aux cinq années précédentes.

Conclusion

Les Canadiens ne doivent pas prendre à la légère les écarts continus ou importants entre ce que les administrations prévoient de faire et ce qu'elles font réellement. Lorsque les administrations publiques dépensent plus que ce qu'elles ont prévu, les conséquences peuvent être dramatiques. De mauvaises pratiques budgétaires influencent le poids futur de la dette et des taux d'imposition. Elles peuvent déstabiliser l'adaptation de la politique budgétaire d'une administration publique aux variations des conditions économiques; une administration qui dépense la plupart de ses revenus imprévus provenant par exemple des augmentations d'impôts peut encourager les tendances cycliques de l'économie au lieu de les atténuer. De façon plus importante, des résultats se révélant très différents des votes du corps législatif de façon récurrente enlèvent aux Canadiens le pouvoir de contrôler la majeure partie des décisions les plus cruciales des administrations.

Lorsqu'il s'agit d'améliorer la capacité des administrations publiques à atteindre leurs futurs objectifs fiscaux, il est important d'être prudent.

Spécifiquement, s'attaquer au fond du problème tel que l'exigerait une législation imposant un budget équilibré, ne règlera visiblement pas le problème soulevé. Cibler un chiffre particulier pour le résultat net, par exemple, zéro, encouragera les surprises en termes de revenus qui entraîneront des surprises en matière de dépenses, tendance qui déstabilise la capacité des législateurs et des électeurs à tenir les administrations publiques responsables des promesses faites lors du vote du budget.

À l'opposé, les surprises en termes de dépenses, qu'elles soient négatives ou positives, encouragent les variations de revenus en cours d'exercice, tendance qui n'est pas plus appropriée. Les augmentations d'impôts votées à la hâte ont moins de chances de respecter les principes ordinaires d'équité et d'efficacité que celles faisant l'objet d'un débat conduit de façon appropriée. De la même façon, les réductions d'impôts votées en cours ou en fin d'exercice ne créent aucun retour positif dû au travail, aux économies et à l'investissements qu'engendrent les réductions décidées à l'avance.

Au final, le défi posé aux Canadiens est principalement politique : il s'agit de définir les enjeux électoraux de façon à ce que les administrations publiques donnent la priorité aux objectifs votés au moment du budget. Pour ce faire, il peut être utile d'ajouter des tableaux récapitulatifs faciles à comprendre aux documents de comptes publics qui expliquent les raisons des variations entre les prévisions du budget et les résultats réels dans la plupart des domaines des revenus et des dépenses. Le gouvernement fédéral et le Québec fournissent de tels tableaux. L'efficacité de ces mesures et de ces classements de la responsabilité fiscale dans la promotion de meilleures pratiques dépend principalement de la volonté des Canadiens à tenir leurs administrations publiques responsables de leurs actes.

Chaque année, les performances du budget jouent un rôle dans la santé de l'économie et dans le niveau de vie, et elles freinent les choix que les Canadiens feront à l'avenir. Les différentes performances du gouvernement fédéral et des provinces, ainsi que les variations de performance de chaque administration au fil des années, indiquent qu'une mauvaise responsabilité générale et les dépassements des dépenses plus particulièrement ne sont pas inévitables. Si les Canadiens prennent au sérieux le fait de tenir leurs administrations publiques responsables de leurs actes, les prochaines versions de ces classements seront plus positives.

Référence

Adrian, Reid S., Yvan Guillemette and William B.P. Robson. 2007. « Cibles ratées : le classement 2007 de la responsabilité fiscale au Canada. » *Bulletin de recherche de l'Institut C.D. Howe* no 100.

NOTES

Recent C.D. Howe Institute Publications

- February 2008 Busby, Colin. "After the Oil Rush: A Blueprint for Alberta's Long-term Happiness." C.D. Howe Institute e-brief.
- February 2008 William B.P. Robson and Finn Poschmann, with Robin Banerjee, Colin Busby and Benjamin Dachis. "Steering Through Turbulence: The Shadow Federal Budget for 2008." C.D. Howe Institute Backgrounder 111.
- February 2008 Johnson, David. *School Grades: Identifying British Columbia's Best Schools*. C.D. Howe Institute Commentary 258.
- January 2008 Laidler, David. "Fixing the Exchange Rate: Still a Bad Idea." C.D. Howe Institute e-brief.
- January 2008 Robson, William B.P. "Safe Harbours: Providing Protection for Canada's Money-Purchase Plan Sponsors." C.D. Howe Institute Backgrounder 110.
- December 2007 Robson, William B.P. "Time and Money: The Challenge of Demographic Change and Government Finances in Canada." C.D. Howe Institute Backgrounder 109.
- December 2007 Chen, Duanjie. "Flaherty's Missed Opportunity." C.D. Howe Institute e-brief.
- December 2007 Guillemette, Yvan. "Chronic Rigidity: The East's Labour Market Problem and How to Fix It." C.D. Howe Institute e-brief.
- December 2007 Kotowski, Maciej. *Insuring Canada's Exports: The Case for Reform at Export Development Canada*. C.D. Howe Institute Commentary 257.
- December 2007 Koning, John-Paul. "Why the Bank of Canada Act Needs Updating: A Lesson from the Sub-Prime Crisis." C.D. Howe Institute e-brief.
- November 2007 Jaccard, Mark. *Designing Canada's Low-Carb Diet: Options for Effective Climate Policy*. Benefactors Lecture 2007.
- November 2007 Banerjee, Robin. "Deals on Wheels: An Analysis of the New Federal Auto Feebate." C.D. Howe Institute Backgrounder 108.
- November 2007 Freedman, Charles, and Clyde Goodlet. *Financial Stability: What It Is and Why It Matters*. C.D. Howe Institute Commentary 256.
- November 2007 Guillemette, Yvan, and William B.P. Robson. "Realistic Expectations: Demographics and the Pursuit of Prosperity in Saskatchewan." C.D. Howe Institute Backgrounder 107.
- October 2007 Macmillan, Kathleen E., and Patrick Grady. "A New Prescription: Can the BC-Alberta TILMA Resuscitate Internal Trade in Canada?" C.D. Howe Institute Backgrounder 106.
- October 2007 Richards, John. *Reducing Poverty: What has Worked, and What Should Come Next*. C.D. Howe Institute Commentary 255.
- October 2007 Guillemette, Yvan. "Breaking Down Monopolies: Expanding Choice and Competition in Education." C.D. Howe Institute Backgrounder 105.
- September 2007 Mintz, Jack M. *The 2007 Tax Competitiveness Report: A Call for Comprehensive Tax Reform*. C.D. Howe Institute Commentary 254.
- September 2007 Chen, Duanjie, Jack Mintz and Andrey Tarasov. "The High-Tax Handicap: How the World's Major Economies Shoot Themselves in the Foot with High Corporate Income Tax Rates." C.D. Howe Institute e-brief.
- September 2007 Johnson, David. "School Grades: Identifying Alberta's Best Public Schools." C.D. Howe Institute Backgrounder 104.
- August 2007 Vaillancourt, Francois, Dominique Lemay and Luc Vaillancourt. "Laggards No More: The Changed Socioeconomic Status of Francophones in Quebec." C.D. Howe Institute Backgrounder 103.
- août 2007 Vaillancourt, François, Dominique Lemay and Luc Vaillancourt. "Le français plus payant : L'évolution du statut socio-économique des francophones au Québec." Bulletin de recherche 103.
- August 2007 Robson, William B.P. "Stuck on a Spoke: Proliferating Bilateral Trade Deals are a Dangerous Game for Canada." C.D. Howe Institute e-brief.
- July 2007 Smart, Michael. *Lessons in Harmony: What Experience in the Atlantic Provinces Shows About the Benefits of a Harmonized Sales Tax*. C.D. Howe Institute Commentary 253.
- July 2007 Laidler, David. *Better Late Than Never: Towards a Systematic Review of Canada's Monetary Policy Regime*. C.D. Howe Institute Commentary 252.

C.D. Howe Institute
67 Yonge Street, Suite 300
Toronto, Ontario
M5E 1J8

Canadian Publication Mail Sales
Product Agreement #40008848