



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

ENAP

# Les Cahiers de L'Observatoire

## Cahier n° 8

La qualité des prévisions  
budgétaires du Québec

**Pierre Cliche**  
Février 2015

**RÉSUMÉ** La présentation des données budgétaires publiques repose sur une information dont la qualité et la crédibilité doivent être avérées. Suggérées par le Vérificateur général du Québec, des modifications liées au périmètre et aux méthodes comptables ont été réalisées et permis d'avancer dans cette voie. La question des prévisions budgétaires reste cependant sujette à controverse dans la mesure où les données présentées sont moins fiables. De fait, lorsqu'on examine l'écart entre la réalité et la prévision des budgets québécois des trente-cinq dernières années, on ne peut que constater que celui-ci s'est détérioré depuis 1997-1998. Diverses explications, tant systémiques que particulières, permettent de mieux comprendre cette détérioration, mais il n'empêche que la divulgation de données budgétaires fiables doit rester un objectif incontournable du gouvernement. À cela, il faut ajouter l'obligation de prendre des mesures pour atténuer l'impact des erreurs de prévision.

**AU SUJET DE L'AUTEUR** Titulaire d'un doctorat en géographie, Pierre Cliche est professeur invité à l'École nationale d'administration publique (ENAP) et chercheur associé à L'Observatoire de l'administration publique dont il a précédemment été directeur. Il a fait carrière dans l'administration québécoise, y occupant des postes de direction supérieure, que ce soit au ministère du Conseil exécutif, au ministère de la Santé et des Services sociaux, à la Société d'habitation du Québec ou au Secrétariat du Conseil du trésor. Son enseignement à l'ENAP est tourné vers la gestion budgétaire. Il a d'ailleurs publié en 2009 *Gestion budgétaire et dépenses publiques* aux Presses de l'Université du Québec et, par la suite, une dizaine d'articles et de chapitres de livres traitant de budgétisation publique.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives Canada, 2015

ISBN 978-2-89734-030-8 (PDF)

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
L'ÉVOLUTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES.....	2
▼ UNE CROISSANCE INEXORABLE .....	2
▼ LE LIEN ENTRE REVENUS ET DÉPENSES .....	3
▼ LES SOLDES BUDGÉTAIRES .....	4
L'ÉCART ENTRE LES PRÉVISIONS ET LA RÉALITÉ .....	5
▼ LES ÉCARTS DE REVENUS .....	5
▼ LES ÉCARTS DE DÉPENSES .....	7
▼ BIAIS ET PRÉCISION .....	8
L'EXPLICATION DES ÉCARTS RÉCENTS .....	9
▼ LES EXPLICATIONS GÉNÉRALES .....	9
▶ <i>Budgétisation descendante</i> .....	9
▶ <i>Réformes comptables</i> .....	11
▶ <i>Conjoncture économique</i> .....	12
▼ LES EXPLICATIONS PARTICULIÈRES .....	13
▶ <i>Revenus</i> .....	13
▶ <i>Dépenses</i> .....	15
CONCLUSION.....	15
BIBLIOGRAPHIE .....	18

## LISTE DES GRAPHIQUES ET DES TABLEAUX

Graphique 1 :	Évolution des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec (en million de dollars).....	2
Graphique 2 :	Croissance des dépenses et des revenus du Québec (en pourcentage).....	3
Graphique 3 :	Ratio dépenses sur revenus .....	4
Graphique 4 :	Soldes budgétaires du Québec .....	4
Graphique 5 :	Écart de prévision des soldes budgétaires (en million de dollars).....	5
Graphique 6 :	Écart entre la prévision de revenus et la réalité (en million de dollars) .....	6
Graphique 7 :	Écart entre la prévision de revenus et la réalité en pourcentage.....	6
Graphique 8 :	Écart entre les dépenses prévues et réelles (en million de dollars) .....	7
Graphique 9 :	Écart entre les dépenses prévues et réelles (en pourcentage) .....	7
Graphique 10 :	Ratio croissance des dépenses sur croissance du PIB (en pourcentage).....	12
Tableau 1 :	Estimation du biais et précision des revenus et des dépenses .....	8
Tableau 2 :	Comparaison des prévisions du PIB par le privé et le public.....	14

## INTRODUCTION

Les données publiées dans le budget annuel du Québec sont fondamentales. Elles servent à apprécier la situation financière du gouvernement à l'aune de sa performance passée, de celle des autres administrations, voire des promesses faites aux différentes catégories d'électeurs. Ceux-ci y chercheront la confirmation des engagements pris ou l'espoir d'une embellie financière permettant la diminution du fardeau fiscal. Pour d'autres, le budget doit permettre de porter un jugement éclairé sur les finances publiques et la politique budgétaire du gouvernement : les médias pour en analyser les diverses implications et en informer la population, les parlementaires pour interpeller le gouvernement sur les choix qu'il a faits avant d'autoriser les mesures fiscales et les dépenses proposées, les agences de notation pour évaluer la crédibilité du budget soumis et en informer les marchés financiers.

L'information présentée dans les documents budgétaires doit être crédible pour que chacune de ces parties y trouve son compte. Au fil des ans, des modifications substantielles y ont été apportées afin de garantir qu'elle fournisse le portrait le plus exact possible des comptes publics. On s'est d'abord demandé si l'information était complète pour ensuite s'intéresser à la façon dont elle est enregistrée. Et récemment, l'accent a porté sur les hypothèses et méthodes de prévision utilisées.

Dans un premier temps, donc, on a cherché à mieux définir ce que devait comprendre le périmètre comptable du gouvernement du Québec. Sous l'instigation du Vérificateur général et de ses réserves inscrites aux états financiers québécois, les fonds spéciaux, organismes et réseaux publics sous contrôle de l'État, mais dont les comptes n'étaient pas intégrés aux comptes publics, y ont progressivement été inclus de même que les diverses catégories de passif qui en étaient auparavant exclues. Le portrait des finances publiques est aujourd'hui plus complet et, pour reprendre une terminologie française, plus « sincère ».

Dans un deuxième temps, on s'est intéressé à la méthode comptable c'est-à-dire à la façon dont sont enregistrées les actions et décisions financières de l'État. D'une comptabilisation des faits économiques au moment où ils se produisent, sous forme d'encaissement ou de décaissement, on est passé à une comptabilisation au moment où des engagements financiers sont pris. Graduellement, la comptabilité de caisse a fait place à la comptabilité d'exercice, suivant un mouvement similaire amorcé au fédéral et dans les autres provinces. Il faut souligner que la comptabilité de caisse permettait, en décalant certains paiements et certains revenus sur l'exercice suivant, de présenter un portrait plus favorable ou complaisant des finances de l'État. Ce n'est plus le cas maintenant.

Un ultime aspect qui retient l'attention aujourd'hui est la qualité des prévisions budgétaires du gouvernement. On a vu, avant les dernières élections, les partis minoritaires demander au Vérificateur général d'enquêter sur la crédibilité des prévisions présentées par le ministre des Finances<sup>1</sup> et, après les élections, le nouveau gouvernement confier à des experts externes<sup>2</sup> le soin d'apprécier la situation financière véritable du Québec avant de présenter son propre budget. Le domaine de la prévision budgétaire apparaît comme le dernier secteur où une normalisation des méthodes de travail pourrait mener à une diminution de l'arbitraire gouvernemental dans la présentation des données budgétaires. Si la chose semble souhaitable, elle n'entraîne pas qu'elle soit facilement réalisable comme nous le verrons dans les développements qui suivent.

<sup>1</sup> Vérificateur général du Québec (2014), Évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015.

<sup>2</sup> Luc Godbout et Claude Montmarquette (2014), Rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec.

## L'ÉVOLUTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES

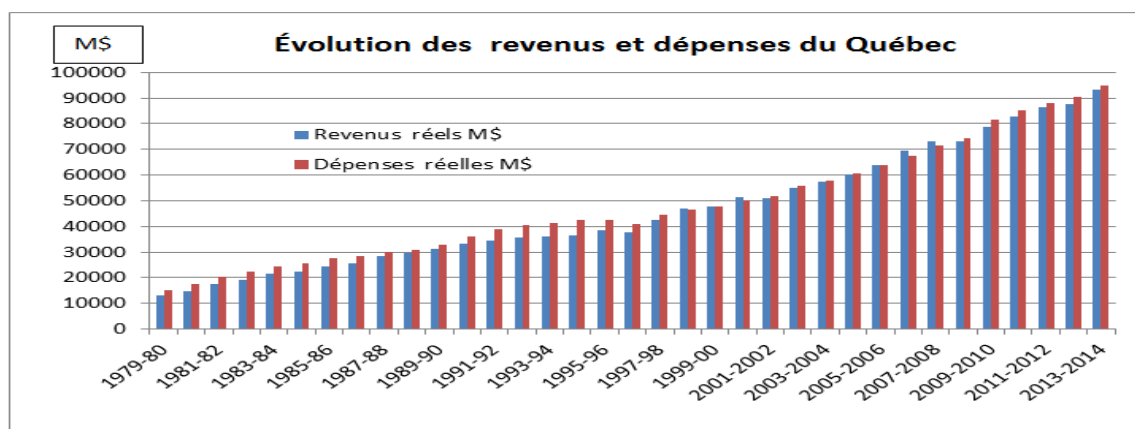
Pour juger de l'évolution des revenus et des dépenses du Québec, il faut prendre un certain recul. Une perspective longitudinale permet en effet de situer correctement les variations annuelles par rapport aux tendances de plus long terme. De manière générale, et sans surprise, on a assisté à une forte croissance des budgets publics au cours des trente-cinq dernières années<sup>3</sup>. Un déséquilibre négatif s'est cependant installé durablement entre les revenus et les dépenses de sorte que les soldes budgétaires ont été marqués par une longue série de déficits créant une dynamique de rattrapage perpétuel, les revenus devant sans cesse être augmentés pour soutenir la croissance des dépenses.

### ■ Une croissance inexorable

Aux yeux de plusieurs observateurs des finances publiques, il n'y a rien d'étonnant à ce que les dépenses de l'État augmentent avec le temps. Un économiste allemand, Adolph Wagner<sup>4</sup>, a même formulé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle une théorie de la croissance continue des dépenses publiques ou des besoins financiers de l'État. La Loi de Wagner établit qu'à long terme les dépenses publiques ont tendance à augmenter plus vite que la production nationale et, conséquemment, que le progrès économique s'accompagnerait d'une hausse importante des dépenses publiques dans l'économie.

Avec l'industrialisation et l'urbanisation, de nouveaux besoins se développent en infrastructures et en investissements, non rentables à court terme et nécessitant un financement public. Si la validité théorique de cette loi n'a jamais été démontrée, notamment quant à l'augmentation plus que proportionnelle des dépenses par rapport au produit intérieur brut (PIB), le temps lui a donné une confirmation pratique puisque les budgets publics n'ont cessé de croître.

Graphique 1 : Évolution des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec  
(en million de dollars)



Aux éléments invoqués par Wagner, il faut ajouter l'accroissement considérable du rôle social de l'État à partir du milieu du siècle dernier. À la faveur des trente glorieuses, l'État providence prend le relais de

<sup>3</sup> Les données, graphiques et tableaux présentés dans ce document sont issus des Comptes publics du Québec.

<sup>4</sup> C'est en 1867 que l'économiste publie ses *Fondements de l'économie politique*, un ouvrage qui présente l'augmentation des dépenses publiques comme inexorable : « Plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux ».

l'État gendarme et, s'appuyant sur la nécessaire solidarité qui doit exister au sein d'une société, met progressivement en place un ensemble de programmes coûteux cherchant à protéger la population des principaux risques de la vie.

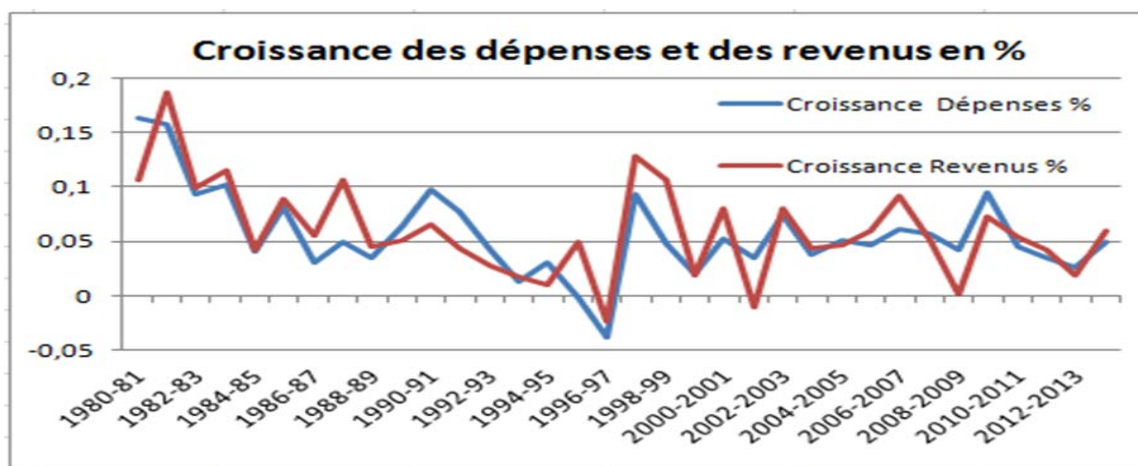
Durant les trente-cinq dernières années, les revenus ont été multipliés par 7, alors que les dépenses l'étaient par 6,27. Il s'agit bien sûr d'une augmentation formidable. Était-ce démesuré compte tenu des circonstances? Certaines recherches récentes<sup>5</sup> tendent à montrer que lorsque l'on tient compte de l'inflation, de la hausse de la population et de l'augmentation du PIB, cette augmentation serait somme toute assez raisonnable.

## ▼ Le lien entre revenus et dépenses

Deux parties, fortement dépendantes l'une de l'autre, composent le budget : les revenus (ce qui sera encaissé) et les dépenses (ce qui sera dépensé). Les ressources dégagées par les revenus serviront à financer les dépenses prévues, le niveau de celles-ci étant généralement fixé à partir du niveau de celles-là. Conséquemment, moins de revenus peut entraîner une difficulté à maintenir un certain niveau de dépenses, voire mener à une diminution des dépenses ou à un déficit, tandis que davantage de revenus rend la dépense prévue plus facile à soutenir et conduit soit à un surplus, soit à une augmentation de la dépense, ou aux deux.

Un budget est donc un document dans lequel les relations entre revenus et dépenses ne sont pas neutres. Elles sont intimement liées. Elles évoluent de concert. Un déséquilibre entre les deux parties de l'équation provoquera une réaction, un ajustement, particulièrement si les revenus sont insuffisants pour soutenir les dépenses. Un déficit entraînera normalement l'année suivante une recherche de revenus nouveaux pour compenser au moins partiellement l'écart négatif et éviter qu'il ne s'aggrave.

Graphique 2 : Croissance des dépenses et des revenus du Québec (en pourcentage)

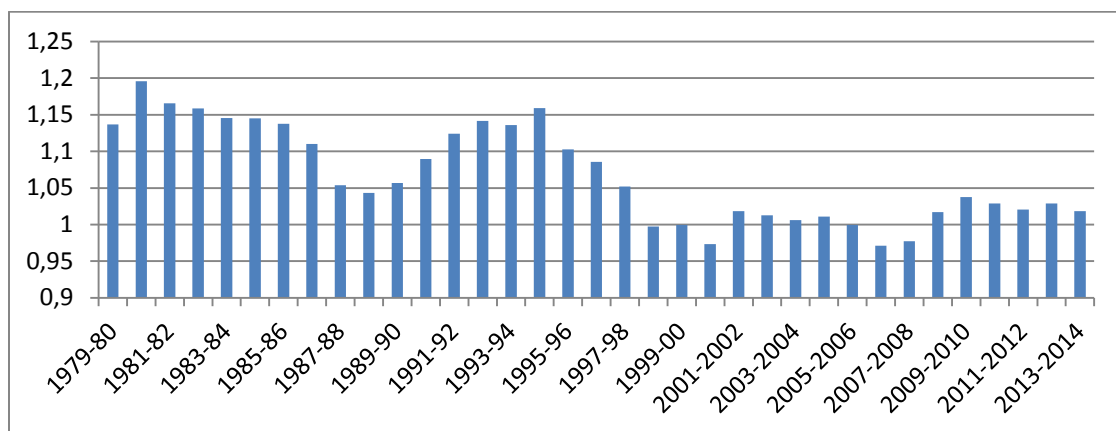


Le graphique 2 montre bien que les revenus et les dépenses sont depuis longtemps engagés au Québec dans une course-poursuite, la difficulté d'enrayer la progression des dépenses générant un incessant rattrapage sur le plan des revenus.

<sup>5</sup> Geneviève Tellier (2005), Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens.

Comme cela a été précédemment mentionné, la croissance des dépenses fut donc moins rapide que celle des revenus mais ce chiffre est trompeur. On ne peut en inférer que les revenus furent suffisants pour couvrir les dépenses (*graphique 3*). En effet, les dépenses dépassèrent les revenus 29 fois sur 35.

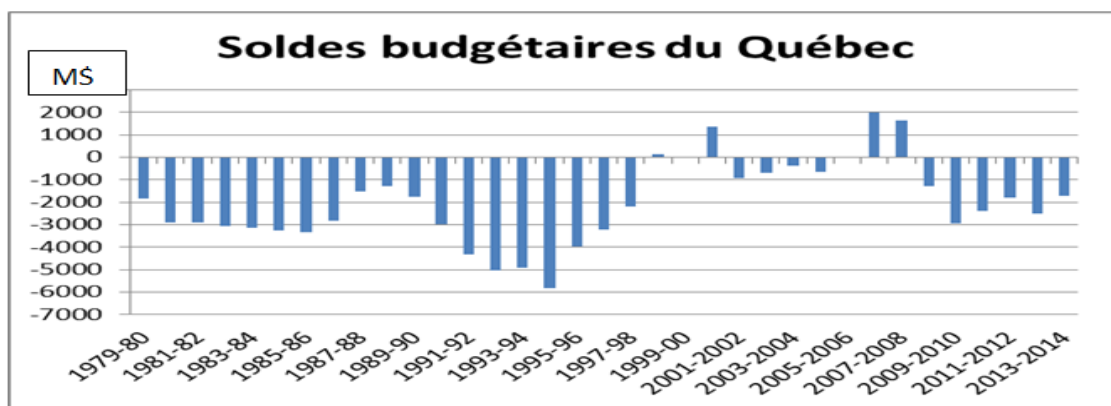
Graphique 3 : Ratio dépenses sur revenus



## Les soldes budgétaires

Bien sûr, cet excédent relatif de dépenses généra une enfilade de déficits comme l'illustre le graphique suivant. Et son financement par emprunt fit en sorte que la dette du Québec augmenta considérablement<sup>6</sup>. La faiblesse des excédents budgétaires, difficilement obtenus, ne parvient pas à contrebalancer les soldes négatifs. Il faut dire que ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990 que le gouvernement s'est résolu à prendre le chemin de l'équilibre budgétaire<sup>7</sup>.

Graphique 4 : Soldes budgétaires du Québec



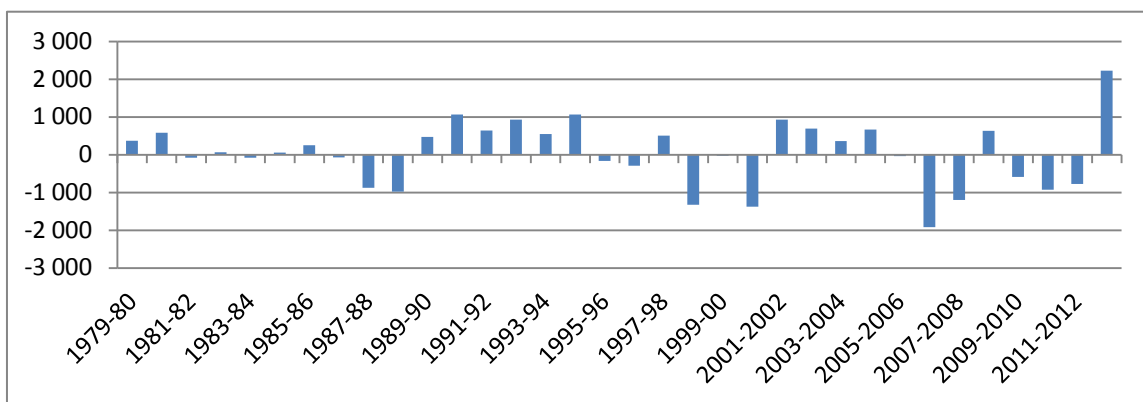
Ces déficits ne sont pas apparus par hasard. Ils étaient pour la plupart prévus et assez justement, comme le montre le graphique ci-après. En effet, l'écart entre la prévision et le réel allait, dans la majorité des

<sup>6</sup> Durant la période couverte, la dette nette passa de 8 460 millions de dollars à 175 487 millions de dollars.

<sup>7</sup> Voir à ce propos : Pierre Cliche (2014), « Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1980 à aujourd'hui ».

cas, de quelques centaines de millions à un peu plus d'un milliard de dollars et la plupart du temps, la différence était positive, ce qui signifie que le solde budgétaire était supérieur à l'estimation qui en avait été faite. Toujours ce problème de dépenses mal contrôlées!

Graphique 5 : Écart de prévision des soldes budgétaires (en million de dollars)



## L'ÉCART ENTRE LES PRÉVISIONS ET LA RÉALITÉ

Des variations de quelques centaines de millions en revenus ou en dépenses ne sont pas exceptionnelles. Il s'agit même de la norme tant il est difficile de prévoir avec exactitude l'évolution exacte que connaîtront ceux-ci. N'oublions pas que le budget est un acte prévisionnel qui, par conséquent, postule sur la base d'hypothèses de quoi la prochaine année sera faite. À la limite, on pourrait même dire que l'équilibre des revenus et des dépenses ne peut être atteint que par hasard. C'est pour cela que les budgets publics incorporent des provisions pour risques et que des réserves peuvent être constituées aux fins de couvrir d'éventuels soldes budgétaires négatifs.

Il n'empêche qu'on évalue la maîtrise budgétaire d'une administration à sa capacité d'estimer correctement l'évolution de ses revenus et de ses dépenses et, par la suite, de s'assurer que ses prévisions budgétaires se matérialisent. Cela signifie prendre des mesures pour que l'on reste, en gros, dans le corridor budgétaire que l'on a défini ou que l'on s'en écarte le moins possible. Les agences de notation sanctionnent durement les administrations qui s'avèrent incompetentes en matière de préparation et de suivi du budget. Les informations sur lesquelles elles basent leur appréciation du risque associé à la dette d'un gouvernement doivent être crédibles, c'est-à-dire qu'elles doivent montrer sur une longue période une forte corrélation entre la prévision et le réel. Afficher de manière ponctuelle une volonté de contrôle n'est pas suffisant pour emporter leur adhésion, il faut l'établir dans la durée.

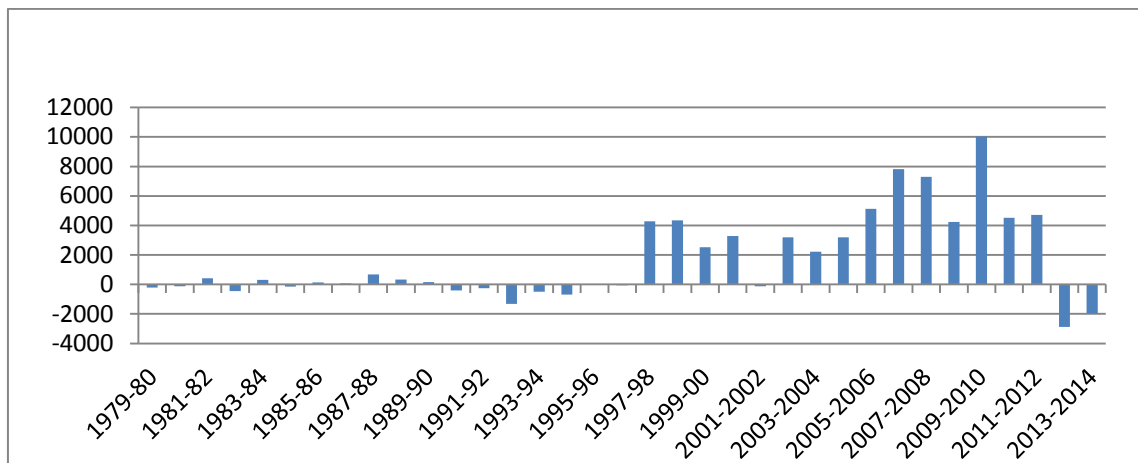
Par ailleurs, excédents ou déficits ne sont que des conséquences, le résultat de l'écart entre la prévision des revenus et des dépenses. Ce sont ces prévisions qui déterminent la situation globale.

### Les écarts de revenus

Ce que l'on peut remarquer, eu égard à la différence entre les revenus prévus au moment du budget et les revenus réels tels qu'établis dans les comptes publics du Québec, c'est que cette différence s'est élargie au cours de la période étudiée. En fait, une ligne de démarcation très nette apparaît à partir de 1997-1998 comme on le voit sur le graphique suivant. Avant, les écarts sont peu importants, les revenus réels

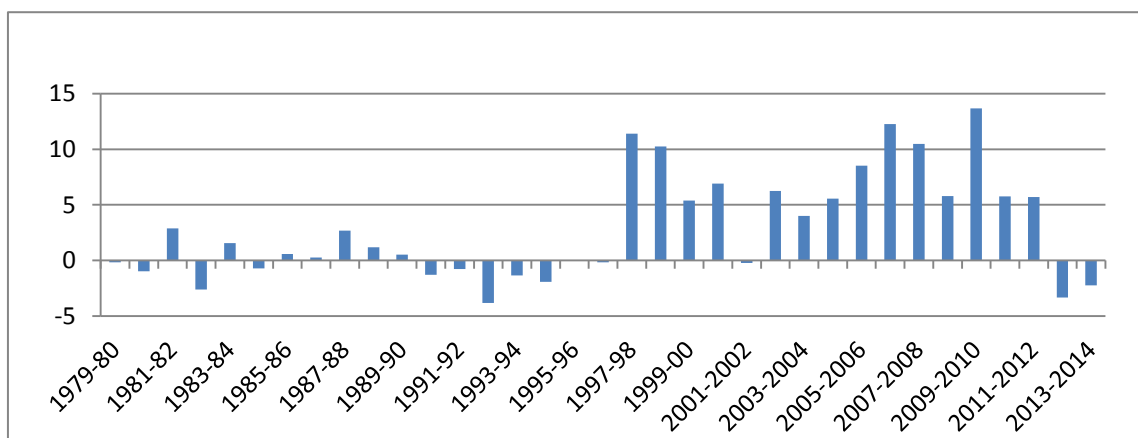
étant en moyenne inférieurs de 117 millions de dollars aux revenus budgétés. Après, ils sont plus substantiels, de l'ordre de 3,6 milliards de dollars en moyenne au-delà de ce qui était prévu.

Graphique 6 : Écart entre les revenus réels et les revenus prévus (en million de dollars)



On pourrait croire que ces écarts sont un effet de la taille du budget, que les budgets d'après 1996-1997 étant plus élevés, ils entraînent, de ce fait, des variations plus importantes des revenus. Il n'en est rien. Les revenus ont été multipliés par 2,9 de 1979-1980 à 1996-1997 (de 13 307 M\$ à 37 358 M\$) tandis que ceux de 2013-2014 (93 231 M\$) ne sont que 2,2 fois supérieurs à ceux de 1997-1998 (42 358 M\$).

Graphique 7 : Écart entre les revenus réels et les revenus prévus (en pourcentage)

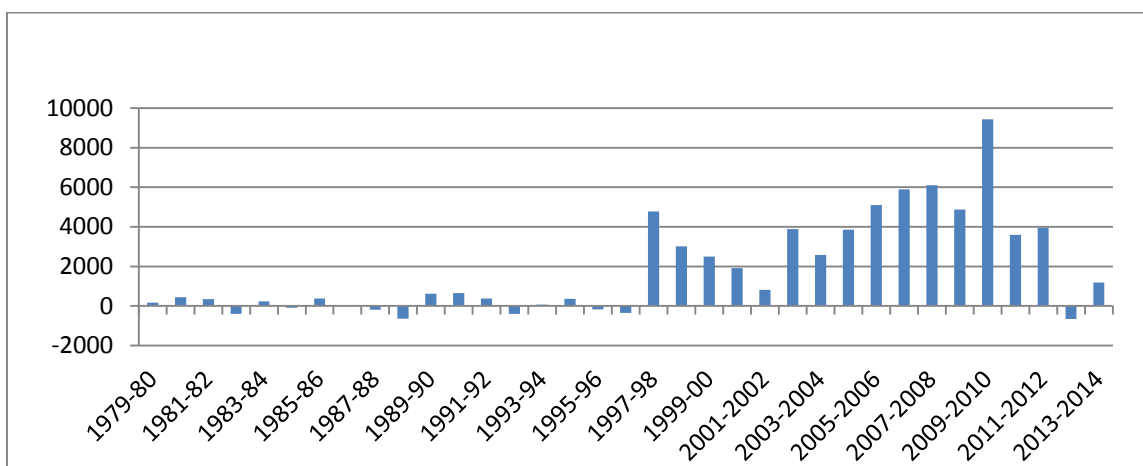


Le graphique 7 confirme que l'ampleur des écarts n'est pas fonction de la taille du budget. Ainsi, l'écart moyen de 1979-1980 à 1996-1997 n'est que de -2,4 %, alors qu'il est de 6,3 % pour les années subséquentes.

## ▼ Les écarts de dépenses

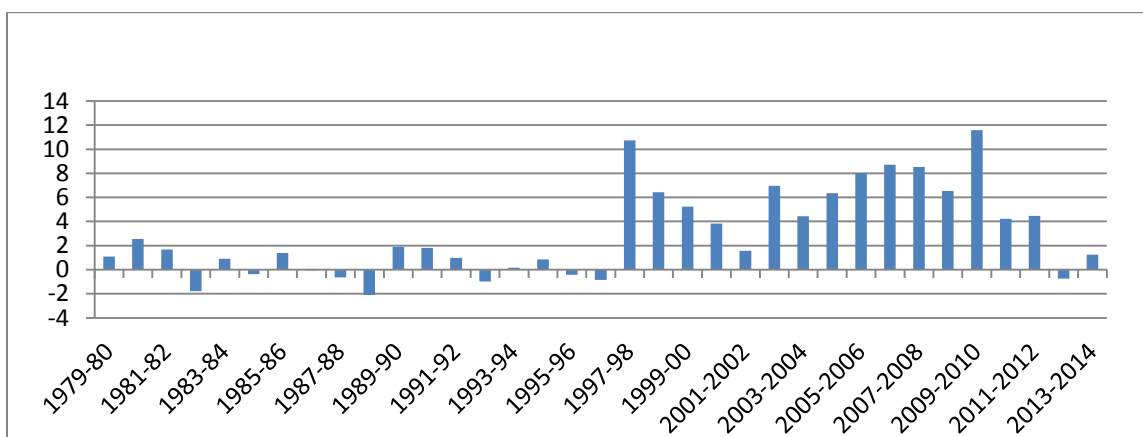
L'analyse des dépenses fait aussi ressortir une ligne de fracture quant à la validité des prévisions sur une période de 35 ans. Jusqu'en 1997-1998, les écarts entre le réel et le prévu sont de faible ampleur ainsi que le graphique suivant l'indique. Ils vont de quelques dizaines à quelques centaines de millions de dollars, pour une moyenne de 76 millions de dollars. À partir de 1997-1998, cependant, ils augmentent considérablement et se situent en moyenne à 3 692 millions de dollars. La réalité dépasse donc presque toujours la prévision de dépenses et de manière substantielle.

Graphique 8 : Écart entre les dépenses réelles et les dépenses prévues (en million de dollars)



Ici encore, il ne s'agit pas d'un effet de la taille des budgets puisqu'en moyenne, les écarts ont été de 0,3 % de 1979-1980 à 1996-1997, tandis qu'ils atteignaient 5,7 % par la suite comme l'illustre le graphique 9.

Graphique 9 : Écart entre les dépenses réelles et les dépenses prévues (en pourcentage)



## ▼ Biais et précision

Il existe d'autres façons d'apprécier les écarts entre la prévision et la réalité ou, autrement dit, les erreurs de prévision. Différentes mesures statistiques peuvent être utilisées pour vérifier la qualité des prévisions : la moyenne des erreurs au carré, la moyenne des erreurs en pourcentage, la moyenne des erreurs en valeur absolue, la racine carrée de la moyenne des erreurs au carré, le U de Theil, etc.<sup>8</sup> Chaque mesure comporte des avantages et des limites. Aucune n'est parfaite.

Au Canada, l'Institut CD Howe publie chaque année<sup>9</sup> depuis le milieu des années 1990 une comparaison des données budgétaires fédérales-provinciales en mettant l'accent sur l'évaluation des écarts entre le budget et les comptes publics. Deux aspects sont particulièrement examinés : les prévisions sont-elles biaisées et jusqu'à quel point sont-elles précises?

Pour mesurer le biais, c'est-à-dire la tendance des gouvernements à surestimer ou sous-estimer leurs revenus et leurs dépenses, on utilise la moyenne arithmétique des écarts en pourcentage<sup>10</sup>. Un biais positif signifie que le gouvernement a tendance à sous-estimer ses revenus ou ses dépenses, tandis qu'un biais négatif indique une surestimation. Une surestimation des revenus conjuguée à une sous-estimation des dépenses augmente le risque de faire un déficit. À l'inverse, une sous-estimation des revenus et une surestimation des dépenses réduisent ce risque.

Pour mesurer la précision, c'est-à-dire la faiblesse de l'écart entre le prévu et le réel, on emploie la racine carrée de la moyenne procentuelle des erreurs au carré. Cette mesure montre l'ampleur des erreurs sans égard au fait qu'elles soient positives ou négatives et donne plus de poids aux erreurs importantes ce qui est souhaitable puisque la taille des dépassements et insuffisances ne manque pas d'avoir un impact sur la transparence des finances publiques.

Tableau 1 : Estimation du biais et précision des revenus et des dépenses

	Biais des revenus (%)	Précision des revenus %	Biais des dépenses (%)	Précision des dépenses %
1979-80 à 1983-84	-0,19	1,82	0,88	1,69
1984-85 à 1988-89	0,72	1,25	-0,35	1,16
1989-90 à 1993-94	-1,30	1,89	0,77	1,32
1994-95 à 1998-99	3,45	6,18	3,35	5,62
1999-00 à 2003-04	4,21	4,83	4,39	4,73
2004-05 à 2008-09	8,06	8,39	7,62	7,69
2009-10 à 2013-14	3,65	6,89	4,15	5,89
1979-80 à 1996-97	-0,33	1,60	0,33	1,32
1997-98 à 2013-14	5,83	2,41	5,76	6,59
1979-80 à 2013-14	2,65	5,18	2,97	4,69

Comme on peut le constater dans ce tableau, sur les trente-cinq ans étudiés, une propension à sous-estimer les revenus du gouvernement, de l'ordre de 2,65 % en moyenne, apparaît, et il en va de même pour les dépenses, à hauteur de 2,97 %. Si la sous-estimation des revenus peut s'expliquer en partie par

<sup>8</sup> Department of Treasury (2008), *Forecasting Accuracy of the ACT Budget Estimates*.

<sup>9</sup> Colin Busby et William Robson (2014), *Credibility on the (Bottom) Line: The Fiscal Accountability of Canada's Senior Governments*.

<sup>10</sup> [(réel - prévu)/réel] x 100.

une prudence de bon aloi, on semble cependant être trop optimiste quand il s'agit des dépenses en exagérant la capacité réelle de les contrôler.

Par contre, des tendances très diverses se sont exprimées durant la période étudiée, telles qu'illustrées par les variations quinquennales. Il n'empêche que pour ce qui est du biais des prévisions, la même démarcation qu'évoquée précédemment existe entre les périodes 1979-1997 et 1998-2014. Dans la première période, les revenus ont été en moyenne légèrement surestimés (-0,33 %) tandis que les dépenses étaient sous-estimées dans une même proportion (+0,33 %). En revanche, durant la deuxième période, l'ampleur des biais fut beaucoup plus marquée avec une sous-estimation des revenus et des dépenses de 5,83 % et de 5,76 % respectivement<sup>11</sup>.

De tels écarts ne manquent pas d'influencer les résultats en termes de précision des prévisions. En effet, alors que la précision des prévisions des revenus et des dépenses fut respectivement de 1,60 % et de 1,32 % en moyenne avant 1997-1998, elle se détériora considérablement par la suite pour se situer à 2,41 % pour les revenus et 6,59 % pour les dépenses avec un pic de 2004-2005 à 2008-2009.

## L'EXPLICATION DES ÉCARTS RÉCENTS

À quoi peut-on attribuer cette détérioration de la qualité des prévisions budgétaires à partir de 1997-1998? Il n'existe pas de cause unique, diverses transformations étant à l'œuvre simultanément, certaines d'ordre systémique et d'autres liées à des conjonctures particulières.

### ▀ Les explications générales

Parmi les changements qui ont pu générer des écarts de prévision majeurs, il convient de signaler un mode de budgétisation différent, plusieurs réformes comptables et l'évolution de la conjoncture économique. Si quelques-uns étaient imprévisibles, certains ne l'étaient pas.

#### ► Budgétisation descendante

À partir du milieu des années 1990, on a choisi d'inverser la façon dont la préparation du budget se faisait. On est passé d'une préparation par la base (ascendante ou *bottom-up*) à une préparation par le haut de la pyramide administrative (descendante ou *top-down*).

Traditionnellement, le budget s'élaborait dans une démarche ascendante, de la base vers le sommet. Chaque unité administrative préparait son budget, chaque niveau hiérarchique supérieur procédant à la consolidation des données des unités administratives sous sa responsabilité et ainsi de suite jusqu'au niveau du ministère. Le processus était très décentralisé et mettait l'accent sur les moyens ou intrants, c'est-à-dire sur les ressources dont chaque unité avait besoin pour continuer de fonctionner.

Le processus pouvait se décomposer de la façon suivante : dans un premier temps, le responsable du budget détermine le niveau de charges constaté durant l'exercice précédent et le reconduit pour la période considérée; dans un deuxième temps, il corrige le chiffre obtenu en le majorant d'un certain pourcentage en vue de prendre en considération les augmentations de clientèle, de salaires ou de prix; dans un troisième temps, il ajoute au chiffre corrigé le coût des nouveaux projets ou programmes

<sup>11</sup> Nos résultats diffèrent légèrement de ceux publiés par l'institut CD Howe; cela s'explique essentiellement par le fait que notre base de données n'est pas la même, les besoins de la comparaison fédérale-provinciale nécessitant des ajustements qui ne nous étaient pas nécessaires.

d'investissement. S'amorcent alors la consolidation au niveau supérieur et une série de va-et-vient entre les différents niveaux administratifs et politiques jusqu'à obtention du chiffre définitif.

De tels systèmes de budgétisation possèdent plusieurs avantages. Tout d'abord, ils sont simples; les données budgétaires épousent la structure de l'organigramme et sont, de ce fait, très près des opérations et donc de la réalité de l'organisation. Il n'y a en effet que peu d'écart entre les données budgétaires et les données opérationnelles. Ensuite les données sont claires pour ceux qu'elles concernent; établis par les gestionnaires eux-mêmes, les budgets sont le reflet de la structure réelle des dépenses de l'unité administrative considérée. Enfin, elles sont faciles à comprendre pour quiconque est familier avec les opérations concernées et elles sont mobilisatrices parce qu'élaborées à partir des niveaux inférieurs de l'organisation.

Leurs inconvénients, on s'en est progressivement rendu compte, surpassent cependant les avantages. Ainsi, chaque gestionnaire est centré sur son unité, son budget, et son appréciation de ses besoins est le résultat d'une vision limitée de l'organisation. De plus, l'importance du budget d'une unité et sa croissance sont à la mesure de l'importance du gestionnaire dans l'organisation et, les données étant connues, une concurrence budgétaire s'installe, chacun cherchant à obtenir l'augmentation de budget qui marquera l'amélioration de son statut dans l'organisation. Ce système conduit par ailleurs à une croissance automatique des dépenses de par sa dynamique interne et son manque de questionnement par rapport aux niveaux de dépenses déjà atteints. Sa préoccupation principale est de nature comptable (combien cela va-t-il coûter?) et centrée sur les moyens.

La volonté de mieux contrôler la croissance des dépenses et de mettre un terme à une enfilade de déficits a mené à concevoir un mode de budgétisation inversé, articulé autour du concept de Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Élaboré à partir du haut de la pyramide gouvernementale (ministère des Finances, Conseil du trésor), il vise à déterminer les contraintes macroéconomiques pluriannuelles qui vont peser sur les recettes publiques et qui, ensuite, à partir des orientations budgétaires du gouvernement, vont conditionner la préparation du budget global de l'État. Ce sont les perspectives concernant l'évolution du PIB et des recettes de l'État qui vont désormais encadrer la préparation de l'enveloppe de dépenses. Le CDMT est à la fois un instrument de discipline budgétaire globale et, pour chacune des instances de l'administration, un cadre de prévisibilité budgétaire dont les gestionnaires ont grandement besoin.

Le budget de chaque ministère sera établi selon les perspectives du CDMT, chacun doit ensuite en faire la répartition entre ses principaux secteurs d'intervention tout en respectant l'enveloppe qui lui est octroyée. Si une marge de manœuvre se dégage, elle sera répartie entre les divers ministères en fonction de leurs besoins et des priorités du gouvernement. Si cette marge est négative, la contrainte sera également distribuée selon les mêmes critères.

On comprend que, dans ce système, non seulement la décision budgétaire ne dépend pas directement de l'estimation que les ministères dépensiers font de leurs besoins, mais elle relève aussi de considérations externes à leur fonctionnement. Il devient plus difficile de garantir que leurs besoins seront adéquatement comblés<sup>12</sup> et, ce faisant, que les ministères pourront respecter l'enveloppe qui leur est déterminée. La probabilité que des écarts se créent entre les prévisions et le réel augmente. La nécessité d'un contrôle budgétaire plus rigoureux s'accroît et exige l'appui des gouvernements.

Immédiatement après le Sommet socio-économique de 1996, la budgétisation descendante a été appliquée avec succès. La discipline s'est distendue par la suite et des écarts prononcés sont apparus.

<sup>12</sup> Le *Rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec* (p. 21) indique que les besoins (le coût de reconduction des programmes) auraient mené à une croissance de 6,1 % des dépenses alors que le cadre financier ne prévoit que 2 % de croissance : donc, un besoin non financé de 3,2 milliards de dollars.

## ► Réformes comptables

La façon d'enregistrer les faits économiques influence aussi les résultats obtenus. Au cours de la période, des ajustements majeurs à la méthode comptable se sont produits qui n'ont pas manqué d'avoir un effet sur la qualité des prévisions. Deux réformes ont particulièrement changé le cours des choses, en 1997-1998 et en 2006-2007<sup>13</sup>.

La réforme de 1997-1998 modifie les conventions comptables du gouvernement à l'égard des régimes de retraite, des immobilisations, des mesures de restructuration du secteur public, des emprunts et de la présentation des états financiers consolidés. Les éléments qui ont le plus marqué les revenus et les dépenses sont l'inscription – à la dépense de l'année budgétaire à laquelle ils interviennent – des modifications aux régimes de retraite, le fait que la partie des immobilisations corporelles qui passe à la dépense annuelle n'est que l'amortissement et non la dépense totale, et l'élargissement du périmètre comptable pour y intégrer l'ensemble des fonds spéciaux, organismes et entreprises publiques. Dorénavant, à l'exception des fonds fiduciaires et des entreprises publiques, les revenus et les dépenses de ces organismes seront additionnés « ligne à ligne » aux revenus et dépenses du gouvernement.

Si l'impact de cette réforme sur la dette directe et sur les passifs publics fut considérable, son incidence sur les revenus et dépenses fut loin d'être négligeable. Une augmentation immédiate des revenus de 2 019 millions de dollars et des dépenses de 2 144 millions de dollars en a résulté qui s'est aussi répercutée sur les années suivantes<sup>14</sup>.

La réforme de 2006-2007 a eu pour but d'assurer la conformité des conventions comptables du gouvernement aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables au secteur public<sup>15</sup>. Une gamme très large de modifications aux conventions comptables ont été nécessaires pour y arriver, achevant d'inscrire le Québec en mode de comptabilité d'exercice. Parmi celles-ci, certaines entraînent des changements dans l'inscription des revenus et des dépenses : ce sont principalement l'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, la modification des conventions comptables relatives aux dépenses de transfert et la comptabilisation de certaines subventions aux universités et aux municipalités, l'application de la comptabilité d'exercice à l'ensemble des revenus du gouvernement, la mise à jour du statut de certains organismes et la comptabilisation des gains et pertes sur les contrats de change à terme et sur les emprunts et les rachats des instruments financiers dérivés.

Un élément se détache nettement des autres par l'ampleur des conséquences budgétaires, soit l'inscription des établissements de la santé et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement, les entités de ces deux réseaux gérant en 2005-2006 des sommes représentant près de 60 % des dépenses du gouvernement. Cette inclusion, étant donné sa complexité, s'est effectuée en deux temps : d'abord en 2006-2007 et 2007-2008, ces entités ont été comptabilisées à la valeur de consolidation, ce qui signifie que seul le surplus ou le déficit des réseaux fut inscrit dans les résultats du gouvernement; par la suite, à partir de 2008-2009, leurs revenus et leurs dépenses ont été inscrits « ligne à ligne » aux revenus et dépenses du gouvernement<sup>16</sup>.

On peut constater avec les graphiques 6, 7, 8 et 9 la poussée des revenus et des dépenses entraînée par les réformes comptables.

<sup>13</sup> Celle-ci se fera en deux étapes, la dernière en 2009-2010 touchant l'inclusion « ligne à ligne » des budgets des réseaux de la santé et de l'éducation dans le budget du Québec.

<sup>14</sup> Ministère des Finances du Québec, *Réforme de la comptabilité gouvernementale*, Budget 1998-1999, p. 16.

<sup>15</sup> Ministère des Finances du Québec (2007), Rapport de Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement.

<sup>16</sup> Les outils de prévision, calibrés pour un autre contexte comptable, n'étaient pas adaptés au nouveau contexte et ce n'est que progressivement qu'ils ont été ajustés, de sorte que la qualité de la prévision des revenus s'en est ressentie, au moins transitoirement.

## ► Conjoncture économique

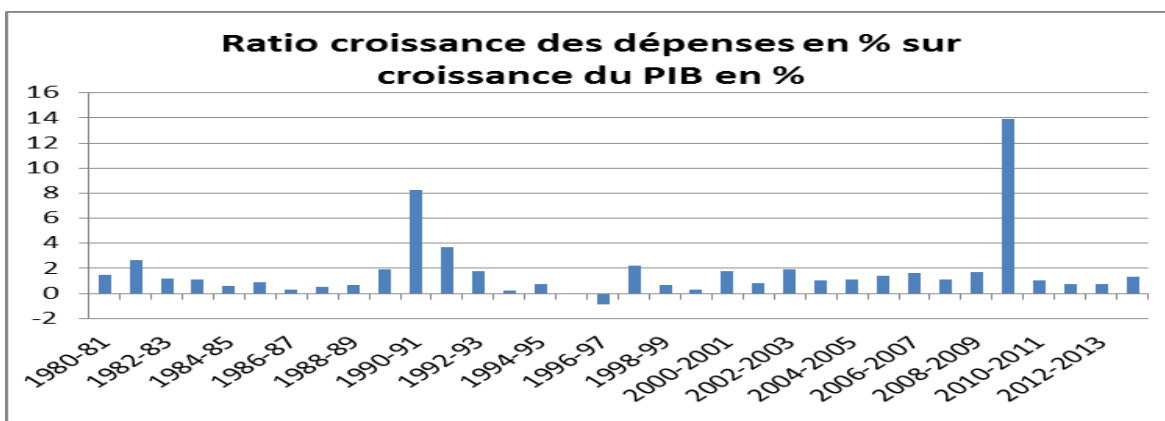
Le budget de l'État n'est pas neutre par rapport à l'économie; il exerce un rôle d'atténuation des fluctuations conjoncturelles et de relance de l'activité. Deux notions sont au cœur de cette fonction de stabilisation : les stabilisateurs automatiques et le multiplicateur économique.

L'expression « stabilisateurs automatiques » désigne la propension des dépenses et des recettes publiques à faire automatiquement contrepoids aux variations cycliques de l'économie, à exercer spontanément une action contra-cyclique. Si une grande partie des dépenses publiques sont indépendantes des variations de la conjoncture économique (par exemple, les dépenses de rémunération et de retraite des fonctionnaires), nombre de composantes budgétaires en revanche sont influencées par celles-ci, leur étant liées presque mécaniquement (par exemple, les dépenses d'indemnisation du chômage ou les dépenses de sécurité du revenu). Globalement donc, les dépenses publiques ont tendance à augmenter lorsque la croissance ralentit alors que les recettes, de leur côté, diminuent ce qui provoque une détérioration du solde budgétaire, mais permet de soutenir les revenus privés et d'atténuer les écarts de la demande globale. Inversement, en période d'expansion économique, le total des prélèvements augmente mécaniquement tandis que les dépenses diminuent. Cet effet stabilisateur est évidemment plus puissant si le système fiscal a un caractère plus progressif et que les programmes sociaux de soutien du revenu sont significatifs.

Lorsque la conjoncture économique se dégrade, les gouvernements sont tentés de mener une politique budgétaire volontariste et de compenser la faiblesse des dépenses privées par un surcroît de dépenses publiques. Cette approche repose sur le phénomène de multiplication mis en évidence par Keynes, à savoir qu'une augmentation de dépenses engendre une augmentation plus que proportionnelle de l'activité économique. Le « multiplicateur » est une estimation de la quantité d'activités économiques supplémentaires qui découleront d'un nouvel investissement dans l'économie.

L'effet multiplicateur n'est pas identique selon les instruments de la politique budgétaire, et les économistes s'entendent généralement pour dire que le multiplicateur associé à une augmentation des dépenses publiques est supérieur à celui associé à une diminution des prélèvements fiscaux. La plus grande efficacité de la dépense par rapport à l'impôt s'explique par les délais de réaction plus lents du revenu : lorsque l'État agit par l'impôt, le revenu global sera modifié seulement lorsque les particuliers auront répercuté, au niveau de leurs dépenses, la diminution de la charge fiscale. L'effet multiplicateur varie également selon le type de dépenses. Ainsi, les dépenses de transfert ont un potentiel multiplicateur élevé parce qu'elles sont censées toucher des groupes sociaux dont la propension marginale à consommer est élevée. Les dépenses d'investissement ont également un multiplicateur élevé. À l'inverse, certaines dépenses, comme le financement de la dette, ont évidemment un potentiel multiplicateur faible.

Graphique 10 : Ratio croissance des dépenses sur croissance du PIB (en pourcentage)



Le graphique 10 permet de constater l'augmentation des dépenses générée par les périodes de ralentissement économique ou de récession intervenues au cours des 35 dernières années. Le deuxième choc pétrolier et l'hyperinflation du début des années 1980, la récession de 1991-1993, les suites de l'attentat du World Trade Center en 2001-2002 ou, plus récemment, la crise économique de 2008-2009<sup>17</sup> ont été des années marquantes du point de vue de l'augmentation des dépenses. L'évolution budgétaire est donc en partie conditionnée par les aléas de la croissance de l'économie et l'histoire montre que ceux-ci ont rarement été prévus. Par conséquent, durant ces périodes, le déséquilibre entre prévision et réalité augmente.

## ▼ Les explications particulières

Au-delà des explications systémiques, d'autres facteurs d'ordre plus technique ou ponctuel entrent en ligne de compte. Tout d'abord, les prévisions macroéconomiques sur l'évolution du PIB vont peser sur la croissance des revenus gouvernementaux. Ensuite, la capacité de contrôler la croissance des dépenses pour qu'elle soit compatible avec les ressources supplémentaires dont le gouvernement dispose. Enfin, divers événements, prévisibles ou non, ne manquent pas d'une année à l'autre d'imposer des contraintes additionnelles ou d'alléger le fardeau. Nous en ferons l'analyse dans les paragraphes qui suivent.

### ► Revenus

La justesse de l'estimation de la croissance du PIB permet de cerner au mieux l'augmentation des ressources sur lesquelles l'État pourra compter. Le PIB nominal (PIB réel + inflation) est directement lié à l'assiette fiscale. Une erreur d'appréciation de 1 % génère alors des revenus en plus ou en moins d'environ 500 millions de dollars. C'est dire son importance dans le processus de préparation du budget. Est-ce que les écarts que l'on a pu constater de 1997-1998 à aujourd'hui sont attribuables à des erreurs de prévision macroéconomique? Le tableau 2 permet de voir que ce facteur a eu un effet mais de manière accessoire. Ce ne fut pas déterminant.

---

<sup>17</sup> La hausse importante de 2008-2009 n'est pas entièrement attribuable à la crise économique. Elle tient également de l'inscription dans le périmètre comptable du gouvernement des réseaux de la santé et de l'éducation.

Tableau 2 : Comparaison des prévisions du PIB réel par le privé et le public

Année	Estimations du secteur privé	Estimations du gouvernement	Croissance réelle du Pib réel	Écart du secteur privé au PIB	Écart du gouvernement au PIB	Écart Privé-Gouv.
1997	2,50%	1,50%	2,40%	-0,10%	0,90%	1,00%
1998	2,90%	2,30%	2,60%	-0,30%	0,30%	0,60%
1999	2,30%	2,10%	4,70%	2,40%	2,60%	0,20%
2000	3,30%	3,30%	4,70%	1,40%	1,40%	0,00%
2001	2,70%	2,70%	2,40%	-0,30%	-0,30%	0,00%
2002	1,30%	1,70%	4,00%	2,70%	2,30%	-0,40%
2003	2,90%	2,50%	1,90%	-1,00%	-0,60%	0,40%
2004	2,70%	2,70%	1,90%	-0,80%	-0,80%	0,00%
2005	2,40%	2,40%	2,20%	-0,20%	-0,20%	0,00%
2006	2,50%	2,50%	1,70%	-0,80%	-0,80%	0,00%
2007	1,80%	1,80%	2,40%	0,60%	0,60%	0,00%
2008	1,60%	1,50%	1,00%	-0,60%	-0,50%	0,10%
2009	-1,20%	-1,20%	-0,30%	0,90%	0,90%	0,00%
2010	2,40%	2,30%	3,00%	0,60%	0,70%	0,10%
2011	2,20%	2,00%	1,70%	-0,50%	-0,30%	0,20%
2012	1,60%	1,50%	1,50%	0,00%	0,00%	0,10%
2013	1,50%	1,50%	1,10%	-0,40%	-0,40%	0,00%

Contrairement au gouvernement fédéral, le Québec ne s'oblige pas à faire ses projections à partir de la moyenne des prévisions du secteur privé. Celles-ci sont présentées dans les documents budgétaires et servent de référence pour apprécier la prévision du ministère des Finances mais elles ne sont pas prépondérantes. Cela dit, l'écart entre les prévisions du privé et du public, sur la période qui nous occupe, étant inférieur à 0,20 % 13 fois sur 17, on peut dire qu'il n'est pas important. Il est même inférieur à 0,20 % 10 fois sur 10 au cours de la dernière décennie et du même niveau 6 fois sur 10. On peut même remarquer une légère propension du secteur privé à être plus optimiste que le gouvernement, ses estimations étant supérieures au PIB réel 10 fois sur 17, alors que celles du ministère des Finances ne l'ont été que 8 fois sur 17.

Certains auteurs<sup>18</sup> ont montré par ailleurs que la tenue d'élections augmentait la probabilité de manipulation des prévisions de revenus par une insistance plus forte de la sphère politique à présenter un portrait positif des finances publiques. Le Québec a été en élections durant les années financières 1998-1999, 2002-2003, 2006-2007, 2007-2008 et 2012-2013. Pour ces années, l'écart moyen en valeur absolue fut de 8,62 % sur le plan des revenus, et de 6,78 % pour les années sans les élections. Un écart inférieur à 2 % suffit sans doute à montrer un effet, mais il est moindre que ce que certains croient.

Il arrive aussi que des variations de revenus soient difficilement prévisibles parce que découlant de sources exogènes. Ainsi, les transferts du gouvernement fédéral furent, certaines années, significativement plus importants que prévu; ce fut le cas en 1998-1999, en 2006-2007 et 2009-2010. À l'inverse, des baisses de revenus ressortent de certaines opérations jusque-là non prises en compte, comme la diminution des revenus des entreprises provenant des entreprises publiques lors de la fermeture de Gentilly 2.

<sup>18</sup> Jérôme Couture (2008), Les gouvernements manipulent-ils leurs prévisions budgétaires? Le cas des erreurs de prévision de revenus dans les provinces canadiennes de 1986 à 2004.

## ► Dépenses

A priori, il semblerait que le niveau de dépenses soit plus facile à prévoir que celui des revenus, le gouvernement pouvant décider à son gré de l'augmenter, de le maintenir ou de le diminuer selon les ressources disponibles. En réalité, la chose n'est pas si simple. Certaines dépenses sont difficilement compressibles à court terme : les conventions collectives de travail, les contrats avec les fournisseurs, les frais immobiliers, les régimes de retraite, etc. De plus, certains programmes gouvernementaux ont une dynamique interne de croissance qu'il est difficile de contraindre du fait de la hausse de clientèle ou de l'augmentation du prix des produits utilisés : les soins hospitaliers, l'assurance médicament ou les services de garde, pour ne citer que ceux-là. Sans compter les nouvelles priorités qu'un gouvernement s'est données et qui entraînent des dépenses supplémentaires. De 2003 à 2013 par exemple, la croissance annuelle moyenne des dépenses fut de 5 % et plus du tiers de celle-ci est attribuable à une amélioration ou à une bonification des services<sup>19</sup>.

Une circonstance particulière a aussi pesé sur les dépenses publiques de 1997-1998 à 2013-2014 : la Loi sur l'équilibre budgétaire. S'obligeant à équilibrer ses comptes, le gouvernement se doit de prendre quelques précautions et, notamment, d'être plus conservateur dans l'appréciation de ses dépenses (et de ses revenus). Il y a effectivement un biais de prudence associé à la sous-estimation de celles-ci (*voir le tableau 1*). Étant donné que l'on ne veut pas courir le risque de ne pas atteindre l'objectif, on a tendance à rester un peu en deçà du potentiel possible de croissance. L'expérience a montré qu'à moins de tenir les cordons très serrés, le dérapage est difficilement contrôlé.

Certains éléments particuliers ont aussi eu un impact non négligeable sur les dépenses. On a vu, par exemple, de 2005-2006 à 2007-2008 la provision pour créances douteuses du ministère du Revenu dépasser de plusieurs centaines de millions de dollars les prévisions faites, laissant croire que ces prévisions étaient systématiquement sous-estimées. De même, durant cette période, le gouvernement semble avoir eu quelque difficulté à apprécier correctement les dépenses des organismes consolidés, ceux-ci excédant largement la prévision. Cela est en partie attribuable à leur inscription récente dans le périmètre comptable. Enfin, signalons une propension particulière à sous-estimer les coûts du programme d'assurance médicament.

## CONCLUSION

Une détérioration de la qualité des prévisions budgétaires du gouvernement du Québec s'est produite depuis 1997-1998 et cela fausse l'appréciation que l'on a pu faire des budgets publics au moment où ils ont été déposés. Par ailleurs, des changements dans la budgétisation, la comptabilité et la conjoncture économique expliquent une bonne partie des erreurs de prévision, sans compter certains événements plus ponctuels qui ont pu ajouter à l'incertitude des prévisions. Le budget est un acte prévisionnel dont on ne peut se passer, mais qui est forcément empreint de notre incapacité à savoir de quoi demain sera vraiment fait. Certes, une présentation des principaux risques et incertitudes entourant le budget est maintenant incorporée aux documents budgétaires, mais une amélioration des processus et méthodes sur lesquels repose la préparation du budget est certainement à rechercher et notamment :

### ■ Des analyses de sensibilité

Une illustration de l'incertitude entourant la prévision économique permettrait d'enrichir les discussions sur les risques qui y sont associés. Réduire la perspective de croissance du PIB à une seule valeur, fût-ce la moyenne des prévisions du secteur privé, masque l'incertitude qui y est rattachée. La précision de la donnée est illusoire. Pour promouvoir la transparence et illustrer l'incertitude, la prévision doit

<sup>19</sup> Ministère des Finances du Québec (2014), *Le défi des finances publiques*, p. 17.

être accompagnée de tests de sensibilité qui évaluent le degré de probabilité de sa réalisation à partir d'intervalles de confiance variables, comme le Fonds monétaire international et certaines administrations nationales le font à partir de graphiques en éventail<sup>20</sup>.

### ■ Une prévision des dépenses plus complète et plus désagrégée

Si les documents du budget font état de la prévision pluriannuelle par grandes catégories de revenus (impôts personnels et des sociétés, taxes, droits et permis, etc.), il n'en va pas de même pour les dépenses. Des montants globaux sont présentés sans que l'on sache ce qu'ils représentent pour les principaux ministères gouvernementaux ni pour les grandes missions de l'État. Une prévision quinquennale des dépenses est réalisée chaque année par le secrétariat du Conseil du trésor, mais ses résultats ne sont pas rendus publics de sorte que personne à l'extérieur de l'administration n'est en mesure de savoir quel écart existe entre les données publiées et le coût de reconduction des programmes, entre les besoins et leur financement<sup>21</sup>. Les efforts réellement demandés aux ministères ne sont pas apparents. L'analyse et la discussion éclairées de la justesse et des conséquences des prévisions de dépenses sur les programmes publics en souffrent. Cette information capitale n'est actuellement pas disponible. Là encore, une transparence accrue en résulterait et, par incidence peut-on espérer, une rigueur plus grande dans la préparation des enveloppes budgétaires.

Ces améliorations constitueraient un progrès dans la définition d'un rapport plus réaliste et plus crédible entre revenus et dépenses, mais il semble difficile de croire que l'on pourra repousser de beaucoup les limites inhérentes à l'acte de prévision. L'essentiel des améliorations possibles se trouve, par conséquent, du côté des précautions à prendre pour réduire les conséquences néfastes des écarts de prévision. Parmi celles-ci, les propositions suivantes semblent s'imposer :

### ■ La création d'une réserve pour éventualité de cinq milliards

Un fonds pour éventualités d'un minimum de 500 millions de dollars<sup>22</sup> devrait figurer chaque année au budget de dépenses du gouvernement et s'accumuler dans une réserve jusqu'à avoir atteint un niveau de 5 milliards de dollars. On a vu au cours de la dernière crise financière que de faibles réserves étaient insuffisantes pour absorber les impacts budgétaires négatifs sur plusieurs années que cela crée. Pour éviter d'être profondément déstabilisé par chaque ralentissement de l'économie et obligé d'augmenter la dette pour s'en sortir, alors que celle-ci est déjà élevée, le Québec doit pouvoir compter sur des ressources additionnelles appropriées. Si des surplus budgétaires devaient être réalisés pendant la période de constitution de la réserve de 5 milliards, ils devraient en priorité y être alloués, raccourcissant d'autant le temps nécessaire pour la constituer. Se donner une sécurité budgétaire devient un impératif incontournable.

### ■ Une croissance des dépenses inférieure aux revenus

Le problème financier du Québec est structurel et les gouvernements ont enfin commencé à l'admettre. La vulnérabilité des finances publiques québécoises aux aléas de la conjoncture relève d'une tendance à dépenser qui dépasse systématiquement ce que peut supporter la croissance de la richesse collective (voir le graphique 10). Il faut se redonner une structure de dépenses qui soit compatible avec l'évolution des revenus. Et la maintenir dans le temps, car la viabilité des finances publiques est à ce prix. Un équi-

<sup>20</sup> Bureau du directeur parlementaire du budget (2010), *Une approche pour évaluer l'incertitude et la résultante des risques : élaboration d'un graphique en éventail pour les prévisions de croissance du PIB réel*.

<sup>21</sup> Le Vérificateur général du Québec dans son rapport spécial de 2014-2015 (p. 52) recommande que cette information soit rendue publique.

<sup>22</sup> La réserve pour éventualité du gouvernement fédéral est de 3 milliards de dollars par exercice financier.

bre budgétaire pérenne sera nécessaire pour affronter avec succès les défis de la démographie québécoise.

#### ■ Le maintien de la pression fiscale

Se priver de revenus alors que la dette continue de croître et qu'un fragile équilibre budgétaire vient d'être atteint est un pari audacieux sur l'avenir. Les gouvernements doivent résister à l'envie de répondre à court terme aux attentes des contribuables. Ce que l'on donne trop tôt peut nous faire défaut rapidement. L'assainissement du bilan financier exige une vision de long terme et un effort durable. Dans le passé, on trouve plusieurs exemples de cadeaux fiscaux hâtifs qui ont dû être récupérés par la suite, même si cela n'a pas été fait de la même manière. La discipline budgétaire dont on parle tant ne doit pas concerner que les dépenses, elle doit aussi prévaloir en matière de revenus.

#### ■ Le remboursement de la dette

Jusqu'à ce que le niveau de la dette cesse d'augmenter et qu'on soit en mesure d'accélérer les versements au Fonds des générations, par l'allocation des surplus éventuels et l'utilisation de la réserve pour éventualité (une fois la réserve de 5 milliards constituée), la dette devrait rester la priorité du gouvernement. L'équité intergénérationnelle exige que l'on cesse de transférer aux générations futures le fardeau financier des services que l'on fournit aux générations actuelles. Arrivera forcément un moment où le présent déséquilibre diminuera le revenu disponible des générations à venir. Évitions de mettre à mal la solidarité intergénérationnelle et de générer des lendemains qui déchantent.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bureau du directeur parlementaire du budget (2010). *Une approche pour évaluer l'incertitude et la résultante des risques : élaboration d'un graphique en éventail pour les prévisions de croissance du PIB réel*, Ottawa, 9 pages.
- Busby, Colin et William Robson (2014). *Credibility on the (Bottom) Line: The Fiscal Accountability of Canada's Senior Governments, 2013*, Commentary n° 404, Institute CD Howe, 24 pages.
- Campbell, Bryan et Steve Murphy (2006). « The Recent Performance of the Canadian Forecasting Industry », *Canadian Public Policy – Analyse de Politique*, vol. XXXII, n° 1, p. 23-40.
- Cliche Pierre (2014). « Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1980 à aujourd'hui », *Les Cahiers de L'Observatoire*, n° 7, L'Observatoire de l'administration publique, ENAP, 26 pages
- Couture, Jérôme (2008). *Les gouvernements manipulent-ils leurs prévisions budgétaires? Le cas des erreurs de prévision de revenus dans les provinces canadiennes de 1986 à 2004*, Mémoire de maîtrise, Université Laval, 84 pages.
- Crippen, Dan (2003). « Countering Uncertainty in Budget Forecasts », *OECD Journal On Budgeting*, vol. 3/2, p. 139-151.
- Department of Treasury (2008). *Forecasting Accuracy of the ACT Budget Estimates*, Australian Commonwealth Treasury, 11 pages.
- Ernst & Young Canada (1994). *Review of the Forecasting Accuracy and Methods of the Department of Finance*, 65 pages.
- Godbout, Luc et Claude Montmarquette (2014). *Rapport d'experts sur l'état des finances publiques du Québec*, Gouvernement du Québec, 46 pages.
- Laberge, Mathieu et Claude Montmarquette (2009). « Le processus budgétaire : prévoir correctement et consensuellement », dans Luc Godbout et Marcelin Joanis (dir.), *Le Québec économique 2009*, p. 261-293.
- Ministère des Finances du Canada (2008). *Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada, processus et systèmes*, Ottawa, 21 pages.
- Ministère des Finances du Québec. *Réforme de la comptabilité gouvernementale, Budget 1998-1999*, 22 pages.
- Ministère des Finances du Québec (2007). *Rapport de Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*, Québec, 68 pages.
- Ministère des Finances du Québec (2014). *Le défi des finances publiques*, 41 pages.
- Mühleisen, Martin et autres. (2005). « How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries? », *International Monetary Fund*, WP/05/66, 49 pages.
- O'Neil, Tim (2005). *Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada : Processus et systèmes*, O'Neil Strategic Economics, 190 pages.
- Tellier, Geneviève (2005). *Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens*, Québec, les Presses de l'Université Laval, 252 pages.
- Vérificateur général du Québec (2014). *Évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015*, Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, 68 pages.

## LES CAHIERS DE L'OBSERVATOIRE

N° 7 | Gestion budgétaire comparée Québec-Canada : des années 1990 à aujourd'hui

[http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/7122/Gestion\\_budgetaire\\_comparee\\_Quebec-Canada\\_\\_des\\_annees\\_1990\\_a\\_aujourd'hui.enap](http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/7122/Gestion_budgetaire_comparee_Quebec-Canada__des_annees_1990_a_aujourd'hui.enap)

N° 6 | L'architecture budgétaire du Québec : entre déséquilibre et opacité

[http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/4119/architecture\\_budgetaire\\_du\\_Quebec\\_\\_entre\\_desequilibre\\_et\\_opacite.enap](http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/4119/architecture_budgetaire_du_Quebec__entre_desequilibre_et_opacite.enap)

N° 5 | Infrastructures de traitement de l'eau : mécanismes de gestion et de financement

[http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/3118/Infrastructures\\_de\\_traitement\\_de\\_l'eau\\_\\_mecanismes\\_de\\_gestion\\_et\\_de\\_financement.enap](http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/3118/Infrastructures_de_traitement_de_l'eau__mecanismes_de_gestion_et_de_financement.enap)

N° 4 | Les services d'information aux voyageurs : Un état de la situation au Canada et aux États-Unis

[http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/2118/Les\\_services\\_d'information\\_aux\\_voyageurs\\_%7C\\_Un\\_etat\\_de\\_la\\_situation\\_au\\_Canada\\_et\\_aux\\_etats-Unis.enap](http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/2118/Les_services_d'information_aux_voyageurs_%7C_Un_etat_de_la_situation_au_Canada_et_aux_etats-Unis.enap)

N° 3 | Le contrat de territoire : forces et faiblesses d'une nouvelle pratique de gouvernance

[http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/117/Le\\_contrat\\_de\\_territoire\\_\\_forces\\_et\\_faiblesses\\_d'une\\_nouvelle\\_pratique\\_de\\_gouvernance.enap](http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/117/Le_contrat_de_territoire__forces_et_faiblesses_d'une_nouvelle_pratique_de_gouvernance.enap)

N° 2 | Stratégies d'intervention en matière de sécurité routière

[http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/111/Strategies\\_d'intervention\\_en\\_matiere\\_de\\_securite\\_routiere.enap](http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/111/Strategies_d'intervention_en_matiere_de_securite_routiere.enap)

N° 1 | La gestion et la budgétisation axées sur les résultats : Où en est le Québec?

[http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/103/La\\_gestion\\_et\\_la\\_budgetisation\\_axees\\_sur\\_les\\_resultats\\_\\_Où\\_en\\_est\\_le\\_Quebec\\_.enap](http://www.observatoire.enap.ca/Observatoire/103/La_gestion_et_la_budgetisation_axees_sur_les_resultats__Où_en_est_le_Quebec_.enap)

Les Cahiers de L'Observatoire ont été créés pour permettre la diffusion de travaux des chercheurs associés à L'Observatoire de l'administration publique.

Dans le cadre de leurs activités de recherche, ces chercheurs sont amenés à élaborer différents documents dont la forme, l'objet ou la finalité varient. Il peut s'agir de rapports de recherche, de conférences, d'études réalisées sur une base contractuelle, de chapitres de thèses ou de livres à venir, comme d'articles scientifiques en développement. Ces documents peuvent présenter un intérêt manifeste pour la communauté des chercheurs et des praticiens de l'administration publique.

L'axe principal de ces travaux est l'analyse comparée, préoccupation primordiale de L'Observatoire de l'administration publique.

## INFORMATION

5adq ` WESqS`

418 641-3000, poste 604'  
Udq ` WESqS` @enap.ca

L'Observatoire de  
l'administration publique  
**ENAP**

555, boulevard Charest Est  
Québec (Québec) G1K 9E5  
Canada

[www.observatoire.enap.ca](http://www.observatoire.enap.ca)