

Le processus budgétaire : Prévoir correctement et consensuellement

Claude Montmarquette
CIRANO et Université de Montréal

Mathieu Laberge
CIRANO

Le Québec en récession : Les enjeux de finances publiques

24 novembre 2009, Québec



L'enjeu budgétaire : exercice le plus complexe et discuté d'un gouvernement

La médiatisation très élevée vient du fait que tous ont un intérêt à défendre :

- groupes de pression
- les contribuables
- les bénéficiaires des différents services

Quelles que soient les circonstances, l'enjeu budgétaire est toujours important

Les enjeux entourant la préparation annuelle du budget du gouvernement du Québec touche deux thèmes:

- Celui de la prévision des recettes et des dépenses gouvernementales dans un contexte économique évolutif.
- Celui du processus budgétaire lui-même.

Les questions

1. Quelle est l'importance de bien prédire l'évolution des dépenses et des revenus du gouvernement?
2. Doit-on mieux prédire ou chercher à planifier l'après déficit ou l'après surplus?
3. Le processus actuel donne-t-il trop de prise au jeu politique?
4. Comment ce processus budgétaire s'exerce-t-il ailleurs et quelles leçons le Québec peut-il tirer de ces expériences?

L'importance de prédire correctement l'évolution des revenus et des dépenses

Deux grandes difficultés sous-tendent les erreurs prévisionnelles des soldes budgétaires :

- La difficulté de prévoir l'évolution des grands agrégats de l'économie.
- La prévision des revenus et des dépenses gouvernementaux

Les deux sont intimement reliés

L'importance de prédire correctement l'évolution des revenus et des dépenses

Par exemple, c'est le cas du taux de croissance réelle de l'économie et de taux d'inflation du PIB:

- La prévision des taux d'intérêt est importante pour prédire les frais de la dette.
- Celle des taux de chômage affecte les dépenses et les revenus de l'État.

L'importance de prédire correctement l'évolution des revenus et des dépenses

Les prévisions de revenu et de dépenses proviennent du gouvernement

- Elles pourraient donc potentiellement être soumises à des pressions de l'appareil politique pour présenter un portrait plus favorable lors d'une année électorale ou moins favorable l'année suivant un changement du parti au pouvoir à la faveur d'une élection.
- Il semble donc important d'évaluer la performance des gouvernements lors du processus de prévision de leurs revenus et de leurs dépenses.

L'importance de prédire correctement l'évolution des revenus et des dépenses

- Imbeau et Couture (2009) ont trouvé que les gouvernements des provinces canadiennes ont manipulé les prévisions de revenus en année électorale.
- Ils notent, par ailleurs, que l'incertitude économique est plus importante pour expliquer les erreurs dans les prévisions de revenus que cette dimension électoraliste.

L'importance de prédire correctement l'évolution des revenus et des dépenses

- Joyce (2009) note la présence d'un biais conservateur dans les prévisions de revenus.
- La sous-estimation des revenus serait préférable au plan politique plutôt que la surestimation puisqu'il est politiquement plus facile de gérer un déficit moins grand ou un surplus inattendu qu'un déficit plus élevé que prévu ou de ne pouvoir être en mesure d'inscrire le surplus anticipé.

L'importance de prédire correctement l'évolution des revenus et des dépenses

Les résultats?

- Si on analyse la performance du gouvernement du Québec pour ses prévisions de revenus et de dépenses au cours de la période de 1998 à 2008, **on observe qu'il obtient de très bons résultats relativement aux autres provinces.**
- Par rapport aux autres provinces, il existe toutefois une certaine marge d'erreur, ce qui est normal.

L'importance de prédire correctement l'évolution des revenus et des dépenses

Une conclusion importante est **la difficulté quasi inhérente d'éviter les erreurs prévisionnelles** sur les soldes budgétaires des gouvernements.

Bien que les erreurs de prévisions soient chose courante et normale en pratique, **le gouvernement du Québec réalise des prévisions qui sont généralement fiables et dont la marge d'erreur est relativement limitée** comparativement à celle des autres provinces.

L'importance de prédire correctement l'évolution des revenus et des dépenses

À défaut d'améliorer la performance déjà appréciable du gouvernement du Québec en matière de prévision budgétaire, il est toutefois possible d'adopter certains mécanismes afin d'accroître la légitimité et la crédibilité de celle-ci.

Le processus budgétaire au Québec

- un élément fondamental de la planification gouvernementale.
- Québec respecte également un cadre et un périmètre comptable qui ont évolué dans le temps.
- Le processus budgétaire lui-même se divise en deux démarches distinctes : la budgétisation des revenus et celle des dépenses.

Le processus budgétaire au Québec

La **budgetisation des revenus** est la responsabilité du ministère des Finances et est présentée lors du discours sur le budget.

La **budgetisation des dépenses** relève plutôt de la responsabilité du Conseil du Trésor qui établit les besoins en conciliant les demandes des différents ministères.

Le processus budgétaire à l'étranger

.....
La majorité des pays de l'OCDE sont en train de mettre en œuvre une gestion de la performance et une budgétisation axée sur les performances (Nouvelle-Zélande).

Une innovation au processus budgétaire, adopté il y a quelques décennies par les pays les plus innovateurs en matière de processus budgétaires, et qui tend à se répandre à d'autres juridictions occidentales est l'adoption d'un **cadre budgétaire de moyen terme (CBMT)**.

Le cadre budgétaire de moyen terme

- Lorsqu'une juridiction s'engage à produire ses documents budgétaires dans un cadre budgétaire de moyen terme, cela implique qu'elle entend publier les prévisions de ses recettes et de ses dépenses pour un certain nombre d'années à venir, en plus de la planification budgétaire de l'année courante.

Le cadre budgétaire de moyen terme

- Cela implique nécessairement un effort de prévision de dépenses pour chaque programme gouvernemental, ainsi qu'une évaluation efficace des revenus gouvernementaux et de leurs différentes sources sur le moyen terme.
- Lors de la présentation du budget 2009-2010, le gouvernement du Québec a présenté des prévisions sur un horizon de cinq ans, incluant l'année courante.

Le cadre budgétaire de moyen terme

.....
Plusieurs aspects positifs ont été attribués à l'adoption d'un CBMT dans la littérature sur le sujet :

- La contrainte de produire des prévisions pluriannuelles pour les revenus et les dépenses de l'administration publique exige notamment de mieux évaluer les conséquences et la viabilité à moyen et long termes de certains engagements de dépenses.

Le cadre budgétaire de moyen terme

- La contrainte contribue à remettre en perspective certaines dépenses de programme autrement considérées comme étant un droit acquis.
- L'adoption d'un CBMT permet également d'intégrer des facteurs économiques qui seraient ignorés avec un horizon temporel à court terme, notamment les anticipations de fluctuations de l'économie, l'usure et la dépréciation des infrastructures, le remboursement de certaines dettes ou le rendement de certains investissements.

Le cadre budgétaire de moyen terme

- Dans le contexte particulier du Québec, le CBMT permettrait également d'intégrer l'impact des pressions démographiques occasionnées par le vieillissement accéléré de la population sur les finances publiques.
- Il favorise une meilleure responsabilisation ministérielle en révélant les conséquences liées à une modification du financement d'un programme.

Le cadre budgétaire de moyen terme

- De plus, en rendant public plusieurs mois à l'avance les prévisions de recettes et de dépenses des années à venir, il contribue à forger un consensus politique autour des priorités budgétaires.
- Pour le gouvernement du Québec, cela pourrait contribuer à atténuer la polarisation du débat budgétaire qu'encourage le système parlementaire de type britannique.

Mode de fonctionnement du cadre budgétaire de moyen terme pour certains pays

	Australie	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Pays-Bas	Royaume-Uni	Autriche	Allemagne
Prévisions (en plus de l'année fiscale à venir)	3 ans	4 ans	2 ans	4 ans	2 ans	3 ans	3 ans
Mises à jour budgétaires	4 fois par année	Annuelles	Bisannuelles	Tous les 4 ans	Annuelles	Annuelles	Annuelles
Approche de planification	Centralisée	Centralisée	Décentralisée	N.D.	Décentralisée	Centralisée	Centralisée
Flexibilité ministérielle de réallocation des fonds	Oui	Non	Oui	N.D.	Oui	Non	Non
Approche budgétaire	Incrémentale	N.D.	Incrémentale	N.D.	Analyse « zero-based »	N.D.	N.D.

Source : OCDE et compilation des auteurs

Note : L'approche budgétaire incrémentale vise à accorder un budget à chaque ministère en fonction du montant accordé l'année précédente. On la décrit parfois comme étant une approche budgétaire historique. La méthode « zero-based » vise à revoir l'enveloppe budgétaire accordée à chaque année en regard des besoins et sans égard aux attributions historiques.

Les innovations liées au CBMT

Mécanismes institutionnels liés au CBMT:

- Organisme indépendant d'évaluation des prévisions
- Organisme responsable d'établir les dates de début et de fin des cycles économiques, advenant l'adoption d'une règle d'équilibre budgétaire au cours d'un cycle économique .

Les innovations liées au CBMT

Institutions en aval du budget et liées au CBMT:

- Les mécanismes de comparaison et d'indicateurs de performance jouent un rôle important.
- Le bureau du vérificateur général s'occupe déjà de vérifier les résultats budgétaires et les états financiers du gouvernement.

Les innovations liées au CBMT

.....
Finalement, deux innovations législatives :

- La première consiste en l'adoption de lois fixant non seulement les objectifs en termes de dette et de déficits, mais également les moyens pour les atteindre.
- La deuxième prévoit la divulgation active des informations et des analyses issues des mécanismes institutionnels énumérés plus haut.

Comparaison et indicateurs de performance

La révision périodique de la mission et du mode de fourniture des différents programmes publics s'inscrit bien dans un CBMT.

De fait, la comparaison et la révision font partie des mécanismes permettant d'identifier les meilleures pratiques et les façons de fournir des services publics les plus appropriées.

Cela se fait généralement à l'aide d'indicateurs de performance.

Comparaison et indicateurs de performance

.....
Règle générale, les objectifs de l'adoption d'indicateurs de performance sont triples :

- 1) prévenir les crises de financement des programmes;
- 2) réduire les dépenses publiques;
- 3) suivre l'évolution politique.

Plusieurs pays ont adopté des réformes visant la production d'indicateurs de performance depuis le tournant du siècle.

Une proposition pour le Québec

Le gouvernement du Québec obtient de bonnes performances prévisionnelles si on le compare aux autres gouvernements du pays.

Il appert donc que les actions à poser concernent plutôt la crédibilité et la légitimité des prévisions budgétaires du gouvernement que leur justesse.

Une proposition pour le Québec

.....
L'établissement d'une marge de manœuvre budgétaire pour faire face aux imprévus est cohérent avec les mesures proposées dans ce chapitre et contribuerait à la crédibilité des prévisions budgétaires du gouvernement.

Il s'agirait également d'un outil de gestion efficace du processus budgétaire.

Dans le même esprit, si un surplus se manifeste au-delà de la réserve, il devrait être automatiquement affecté à la réduction de la dette.

Une proposition pour le Québec

.....
Cette opération représente le pendant de la loi anti-déficit.

L'adoption d'un CBMT au Québec serait une réforme importante qui contribuerait à dépolariser le débat budgétaire.

Une tendance plus récente en matière d'innovations budgétaires est l'adoption de processus d'évaluation de l'efficacité des programmes de dépenses des gouvernements, voire à lier le financement des différents programmes à leur performance.

Une proposition pour le Québec

.....

Si le gouvernement du Québec souhaitait se montrer à l'avant-garde des innovations budgétaires, il devrait donc se doter d'une politique claire et exhaustive de diffusion des analyses coût-bénéfice économique lors de l'octroi de subventions et de l'engagement de nouvelles dépenses de programme, ainsi que d'un organisme indépendant d'évaluation périodique de la performance de ses programmes.

Évidemment tout ceci n'est pas gratuit.....

Fin de la présentation

Merci de votre attention.