

***Le processus budgétaire : prévoir
correctement et consensuellement***

Mathieu Laberge⁶⁹

Claude Montmarquette⁷⁰

Établir le budget du gouvernement est sûrement un des exercices le plus complexe et discuté d'un gouvernement. La médiatisation très élevée vient du fait que les attentes vis-à-vis son contenu intéressent tout le monde : du groupe de pression bien identifié au simple contribuable en passant par les bénéficiaire des services de l'État.

Quelles que soient les circonstances, l'enjeu budgétaire est toujours important : en situation de crise ou de récession économique, les attentes sont grandes pour une intervention musclée de l'État. En situation de croissance économique

69. Mathieu Laberge est économiste et directeur de projet au CIRANO.

70. Claude Montmarquette est président-directeur général du CIRANO et professeur émérite au département de sciences économiques de l'Université de Montréal. Les auteurs souhaitent remercier François Vaillancourt de ses commentaires et Brigitte Bouchard-Milord de son apport dans la réalisation de ce texte.

intéressante, on s'attend à bénéficier des fruits de cette croissance, par une bonification des services ou par l'introduction de nouveaux services. Dans un contexte économique favorable, on peut aussi espérer un soulagement fiscal pour les contribuables déjà lourdement imposés au Québec. Bref, aucune situation ne laisse les électeurs indifférents.

Dans les économies avancées, les gouvernements sont très impliqués dans l'activité économique. Au Québec, les dépenses des différents ordres de gouvernements représentaient 38,8 % du PIB en 2007. Les enjeux entourant la préparation annuelle du budget du gouvernement du Québec touche deux thèmes. D'abord, celui de la prévision des recettes et des dépenses gouvernementales dans un contexte économique évolutif. L'implication du gouvernement québécois représente d'une part plusieurs types de dépenses touchant les personnes, les groupes et les entreprises et, d'autre part, des sources de revenus variées provenant des mêmes agents économiques. Revoir ces éléments et prévoir leurs évolutions sont des tâches difficiles.

Ensuite, le processus budgétaire lui-même s'inscrit dans le cadre parlementaire de type britannique. Comme le système de parlementarisme britannique est basé sur l'opposition des forces politiques, plutôt que sur l'atteinte d'objectifs consensuels, le processus budgétaire devient parfois un exercice hautement controversé. Le gouvernement est tenté de mettre l'accent sur les éléments les plus positifs de son budget pour les électeurs, alors que l'opposition cherche à mettre en lumière les éléments les plus sujets à débats de celui-ci. Les deux groupes cherchent alors à se rallier des électeurs au sein du marché politique. Il en résulte parfois que des initiatives budgétaires légitimes et efficaces, telle la hausse ou l'imposition de certains tarifs, perdent de la crédibilité au cours du débat

politique qui suit le dépôt du budget. Cela peut contribuer à retarder l'adoption de politiques souhaitables d'un point de vue économique, mais peu populaires d'un point de vue électoral.

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

Ce chapitre se divise conséquemment en trois parties. La première aborde l'établissement des prévisions des recettes et des dépenses gouvernementales au Québec et ailleurs. La deuxième présente les innovations budgétaires susceptibles de contribuer à un débat budgétaire plus serein et mieux articulé. La dernière partie fait la synthèse des constats de ce thème et conclut sur des pistes de réflexion supplémentaires pour le Québec.

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

La prévision acceptable des revenus et des dépenses du gouvernement est évidemment fondamentale pour assurer les grands équilibres économiques et financiers. L'erreur peut conduire à des déficits non anticipés ou à des surplus trop importants qu'on ne tardera pas à vouloir transformer en des dépenses supplémentaires pour des raisons électoralistes évidentes. Très rarement songe-t-on à réduire les impôts en cas de surplus. Une exception notable est celle du gouvernement fédéral qui, sous la gouverne de Paul Martin au Ministère des Finances, avait décidé que les surplus budgétaires seraient attribués à parts égales entre le remboursement de la dette, les

réductions d'impôts et les nouvelles dépenses. Plus récemment, le ministre Jim Flaherty a également introduit le concept « d'allégement fiscal garanti » liant le remboursement de la dette à d'éventuelles baisses d'impôts sur le revenu.

La question de savoir si les déficits ou les surplus anticipés sont structurels plutôt que conjoncturels est un élément majeur dans cette discussion : si le surplus est conjoncturel, et qu'on augmente les dépenses ou qu'on réduit les impôts, les conséquences éventuelles sur la dette publique pourraient s'avérer lourdes. Les conséquences sont d'autant plus lourdes si le déficit est structurel et qu'aucune mesure n'est mise en place pour y faire face.

La prévision des grands agrégats économiques

Deux rapports successifs⁷¹, un en 1995 et un second en 2005, se sont penchés sur la crédibilité du processus prévisionnel au niveau fédéral. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, celui-ci a souvent donné lieu à une sous-estimation importante de l'ampleur des déficits budgétaires du gouvernement fédéral. Par la suite, les erreurs prévisionnelles ont sous-estimé les surplus pendant quelques années. En 2005, le gouvernement fédéral a publié une étude sur l'examen de ses prévisions budgétaires.

Deux grandes difficultés sous-tendent les erreurs prévisionnelles des soldes budgétaires. D'abord la difficulté de prévoir l'évolution des grands agrégats de l'économie qui affectent le côté des dépenses comme celui des revenus. Par exemple, c'est le cas du taux de croissance réelle de l'économie et de taux d'inflation du PIB. Ces deux mesures conjuguées donnent la croissance du PIB nominal, un facteur important

71. Voir : Ernst & Young Canada. *Review of the Forecasting Accuracy and Methods of the Department of Finance*, 1994. et Tim O'Neill, *Examen des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada*, Processus et systèmes, juin 2005, 186 p.

pour prédire les revenus de l'État. La prévision des taux d'intérêt est importante pour prédire les frais de dette et celle des taux de chômage affecte les dépenses et les revenus de l'État. O'Neil, par ailleurs, note sur la base d'une étude PEAP-CIRANO⁷² que les erreurs prévisionnelles du secteur privé pour ces agrégats n'étaient pas systématiquement marquées dans un sens ou dans l'autre. Il faut savoir que les prévisions budgétaires du gouvernement fédéral pour les grands agrégats économiques, souvent pour des questions de crédibilité, reposent fortement sur les prévisions du secteur privé.

Depuis la parution du rapport de la firme Ernst & Young sur les prévisions budgétaires au niveau fédéral en 1994, le gouvernement canadien base ses prévisions financières sur la moyenne des prévisions économiques du secteur privé. Cette mesure a également été appuyée par le rapport O'Neill en 2005. En 2008-2009, ce processus tient en compte les prévisions des 18 institutions suivantes : Banque de Montréal, Banque Laurentienne, CDP Capital, Centre for Spatial Economics, CIBC World Markets, Conference Board du Canada, Desjardins, Deutsche Bank du Canada, Economap, Global Insight, J.P. Morgan, Merrill Lynch, Banque Nationale du Canada, Banque Royale du Canada, Banque Scotia, Banque TD, UBS Warburg, University of Toronto (PEAP)⁷³.

Au Québec, les prévisions de dépenses et de revenus sont produites par le secteur de la Politique budgétaire et Économique du ministère des Finances. Le même groupe est également responsable de l'élaboration des orientations budgétaires. Une telle pratique est toutefois déconseillée par

72. Voir Campbell B. et S. Murphy, « The Recent Performance of the Canadian Forecasting Industry », *Canadian Public Policy – Analyse de Politique*, 2006, 32 (1) 23-40.

73. Parlement du Canada, note d'information : Processus en matière de prévision économiques et budgétaires du gouvernement du Canada, 17 novembre 2008 [en ligne] <http://www.parl.gc.ca/> [24 septembre 2009].

l'OCDE, pour éviter les conflits entre les prévisions et l'attribution budgétaire.

La prévision des revenus et des dépenses de l'État

Un autre élément de prévision important est celui des revenus et des dépenses de l'État. Ces prévisions sont généralement basées sur un certain nombre d'hypothèses concernant les grands agrégats économiques. Tel que décrit précédemment, les prévisions quant aux données économiques principales sont souvent issues du secteur privé et atteignent des niveaux de précisions relativement satisfaisants. Les erreurs de prévision en la matière relèvent donc plus de l'incertitude inhérente à de telles prévisions qu'à un biais systématique.

Les prévisions de revenus et de dépenses de l'État proviennent quant à elles 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.

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 électoraliste⁷⁴. De façon plus générale, en dehors d'une année électorale, on avance dans la littérature que la présence d'un biais conservateur dans les prévisions de revenus : la sous-

74. Imbeau L.M. et J. Couture, *Dissonance in Fiscal Policy: The Case of Revenues Forecast Errors*, présenté lors de la Conférence annuelle de la *Public Choice Society*, Las Vegas, 2009.

estimation des revenus serait préférable au plan politique 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 (Joyce (2009)⁷⁵ mentionne la prudence excessive des libéraux fédéral pour la période de 1996-2003).

Depuis plusieurs années, l'Institut C.D. Howe procède à une évaluation des prévisions de revenus et de dépenses des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral⁷⁶. Il procède en analysant la différence entre les données *ex ante* publiées lors du budget annuel aux données *ex post* publiées dans les comptes publics⁷⁷.

Il effectue ensuite un classement des gouvernements selon deux mesures : le biais moyen et la précision. Le biais évalue la déviation moyenne entre la prévision et la donnée réalisée. Par exemple, un biais positif signifiera que le gouvernement a tendance à surestimer ses revenus ou ses dépenses. Un biais négatif identifiera une sous-estimation. Pour cette mesure, le cas exposant le gouvernement à un risque accru de déficit serait

75. Joyce M. Prudent, *Budgeting and Budgetary Process Effectiveness in Canada's Federal Government, Choices*, IRPP, Juin 2009.

76. Busby, C. et W.B.P. Robson, *Near Hits and Big Misses : Canada's 2009 Fiscal Accountability Rankings*, C.D. Howe Institute, 2009.

77. La méthode de détermination des données à considérer établie par l'Institut C.D. Howe peut être sujette à discussion. Effectivement, lorsqu'il n'y a pas cohérence dans la présentation des données au fil des ans, ils retiennent la première donnée trouvée dans chacun des documents. En cas d'absence de données, ils complètent leur collecte à partir de publications complémentaires des gouvernements, notamment les données historiques des plans budgétaires. Cette méthode a été retenue pour mettre l'accent sur l'utilisation de données publiques dans le contexte d'action des parlementaires intéressés aux questions prévisionnelles mais qui ne sont pas des spécialistes de celles-ci. Malgré que cette méthode puisse induire un certain biais dans l'analyse des prévisions gouvernementales, notamment parce que les données utilisées peuvent provenir de sources différentes au fil des ans, elle demeure la meilleure qui soit publiquement disponible.

une surestimation des revenus conjuguée à une sous-estimation des dépenses.

La deuxième mesure vise à évaluer la précision de la prévision, peu importe que l'erreur soit positive ou négative. Ainsi, une erreur de moins grande ampleur sera préférable malgré des prévisions biaisées, notamment à cause de l'incertitude de tout processus prévisionnel. Ainsi les résultats réels se retrouveront en moyenne plus près de la valeur réelle des revenus et des dépenses que si la précision était moindre. La mesure de précision des prévisions peut s'apparenter à un intervalle de confiance comme on retrouve dans la plupart des sondages.

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. Comme le montre le **tableau 32**, on observe un biais de 1,9 % pour ses revenus et de 0,8 % pour ses dépenses au cours de la période. Ces résultats lui valent le premier rang en termes de biais de prévision des dépenses et le deuxième rang en terme de biais de prévision des revenus. À ce chapitre, il n'est dépassé que par le gouvernement ontarien.

Le gouvernement du Québec performe également bien en matière de précision de ses prévisions. Ainsi, il obtient une précision prévisionnelle de ses revenus de $\pm 3,7$ % et de ses dépenses de $\pm 2,2$ %. Cela le classe encore au premier rang pour les dépenses et au deuxième rang pour les revenus. Il est surpassé par le Nouveau-Brunswick cette fois.

Tableau 32 : Biais et précision des prévisions de revenus et de dépenses des gouvernements canadiens, 1998-2008

Juridiction	Revenus			
	Biais (%)	Rang (biais)	Précision (%)	Rang (précision)
Nouveau-Brunswick	2,5	3	3,5	1
Québec	1,9	2	3,7	2
Gouvernement fédéral	3,1	6	3,9	3
Nouvelle-Écosse	3,0	5	4,1	4
Manitoba	3,4	8	4,1	5
Ontario	1,6	1	4,6	6
Île du Prince Édouard	3,5	9	5,4	7
Colombie-Britannique	4,4	10	7,0	8
Terre-Neuve et Labrador	2,6	4	7,6	9
Saskatchewan	8,6	13	10,6	13
Alberta	14,5	14	17,6	14

Juridiction	Dépenses			
	Biais (%)	Rang (biais)	Précision (%)	Rang (précision)
Québec	0,8	1	2,2	1
Nouvelle-Écosse	2,1	5	2,7	2
Nouveau-Brunswick	1,8	4	2,8	3
Ontario	2,2	6	2,9	4
Colombie-Britannique	2,8	7	3,2	5
Manitoba	2,8	8	3,4	6
Terre-Neuve et Labrador	-1,2	2	3,6	8
Gouvernement fédéral	1,6	3	3,8	9
Saskatchewan	3,5	10	4,5	10
Île du Prince Édouard	4,0	11	5,1	11
Alberta	5,7	13	6,5	13

Source : C.D. Howe Institute, 2009.

Les critères pris en compte lors du processus prévisionnel en pratique au gouvernement du Québec apparaissent donc suffisamment objectifs pour atteindre des résultats parmi les meilleurs au Canada pour une période de temps étendue. Qui plus est, les données tendent à montrer une amélioration de la performance prévisionnelle du gouvernement du Québec au fil des ans. De fait, le gouvernement du Québec a amélioré sa précision dans la prévision de ses revenus de 1,4 point de pourcentage si on compare la période de 1998-2003 à celle de 2003-2008. Pour les dépenses, la précision des prévisions s'est améliorée de deux points de pourcentage. Des améliorations ont également été constatées dans le biais des prévisions moyennes, mais elles sont de plus faible envergure⁷⁸.

Une conclusion importante à tirer de la discussion précédente 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 normales en pratique, le gouvernement du Québec semble réaliser des prévisions qui sont généralement fiables et dont la marge d'erreur est relativement limitée comparativement à celles des autres provinces. Pourtant, même des prévisions fiables ne sont pas nécessairement crédibles ou légitimes auprès du grand public.

À défaut d'améliorer la performance déjà appréciable du gouvernement du Québec en matière de prévision budgétaire, il serait toutefois possible d'adopter certains mécanismes afin d'accroître la légitimité et la crédibilité de celle-ci. Ces mécanismes pourraient faire partie intégrante du processus budgétaire et sont abordés dans la partie suivante.

78. Busby, C. et W.B.P. Robson, *Near Hits and Big Misses : Canada's 2009 Fiscal Accountability Rankings*, C.D. Howe Institute, 2009.

Le processus budgétaire au Québec

La démocratie implique une joute électorale qui est une réalité incontournable. Dans un contexte démocratique le rôle d'un parti politique est de prendre le pouvoir et de le conserver. Ce qui ne veut pas dire que le parti ne prône pas des idées susceptibles d'améliorer le mieux-être des citoyens, mais un programme sans le pouvoir reste un programme sur les tablettes. Outre les prévisions des recettes et des dépenses gouvernementales, le processus budgétaire en tant que tel est donc un élément fondamental de la planification gouvernementale.

La récession qu'a vécue le Québec au cours des derniers mois a rouvert le débat sur la façon dont le gouvernement québécois établit ses priorités budgétaires. En plus des prévisions des recettes et des dépenses, ce débat aborde également la question de la reddition de compte du gouvernement envers les contribuables, de son processus d'établissement des priorités budgétaires et de leur publicisation ainsi que, à plus long terme, de l'équité intergénérationnelle.

Une façon de rendre le processus budgétaire plus transparent serait de publier des mises à jour financières sur une base plus régulière, possiblement trimestrielle plutôt que biannuelle. Cela permettrait d'obtenir un portrait plus clair de l'évolution des finances publiques à intervalles réguliers et cela permettrait une meilleure prévision des résultats annuels. Par contre, il pourrait s'agir d'un processus coûteux, susceptible d'attiser la polarisation politique des débats sur les politiques publiques⁷⁹. Afin d'alimenter la réflexion sur les actions à poser en matière de processus budgétaire, une revue internationale des

79. Il est bon de noter que le ministère des Finances publie un rapport mensuel sur les opérations financières du gouvernement du Québec.

principales innovations budgétaires permettrait certainement d'alimenter la réflexion.

Au Québec, le processus budgétaire est régi par un ensemble de textes de lois provinciaux et fédéraux ainsi que de principes propres au cadre constitutionnel canadien et au système parlementaire de type britannique. Le budget du Québec respecte également un cadre et un périmètre comptable qui ont évolué dans le temps⁸⁰.

Le processus budgétaire lui-même se divise en deux démarches distinctes : la budgétisation des revenus et celle des dépenses. La budgétisation des revenus est la responsabilité du ministère des Finances et est présentée lors du discours sur le budget. Le cycle de planification du budget des revenus commence avec la préparation des mesures du budget qui survient en novembre ou décembre de chaque année. Cette étape est suivie des consultations pré-budgétaires du mois de janvier. Les arbitrages finaux et la rédaction des documents budgétaires prennent place en février-mars, tout juste avant la présentation du budget devant les parlementaires, à l'occasion du discours sur le budget qui a lieu en mars ou en avril. L'adoption du budget par l'Assemblée Nationale intervient au mois de mai, suite à une étude des documents budgétaires en commission parlementaire. Les mois qui suivent sont marqués de plusieurs étapes de suivi du budget adopté au printemps : rencontre avec les agences de crédit (mai-juin), détermination des enjeux du budget suivant (juillet à septembre) puis mise à jour économique et financière (septembre-octobre).

La prévision des revenus du gouvernement se fait à court, moyen et long terme. Le scénario économique de prévision des

80. Pour plus de détails sur le processus budgétaire du gouvernement du Québec, voir: Cliche, P. . *Gestion budgétaire et dépenses publiques*, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 124-134.

revenus contient une prévision de ceux-ci pour une période de 5 ans, alors que le plan budgétaire demande la réalisation de prévisions sur trois ans. En pratique, les prévisions budgétaires rendues publiques lors du discours sur le budget sont généralement pour l'année courante.

La budgétisation des dépenses relève plutôt de la responsabilité du Conseil du trésor qui établit les besoins en conciliant les demandes des différents ministères. Le processus de détermination du budget de dépenses est plus internalisé que celui du budget de revenus. Ainsi, le Conseil du trésor interagit constamment avec les autres ministères pour déterminer leurs besoins, mais également pour mettre en action les décisions budgétaires, effectuer un suivi de l'atteinte des objectifs et de la reddition de comptes des ministères.

Comment ce processus se fait ailleurs?

Il existe au moins autant de processus budgétaires qu'il existe de pays. McNab (1998) note d'ailleurs l'importance du contexte national préalable dans l'adoption de nouvelles pratiques budgétaires. Il conclut qu'il serait inapproprié de simplement transplanter des pratiques budgétaires courantes dans d'autres pays sans les évaluer sous l'angle des us et coutumes déjà implantés⁸¹. Cela ne signifie pourtant pas que les processus budgétaires soient fixés dans le béton.

Depuis quelques années, voire même quelques décennies dans certains cas, des pays travaillent à rendre leur processus budgétaire plus prévisible et plus transparent. À cet égard, l'OCDE (2005) remarque que : « 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

81. McNab, R. *Lesson of Multi-Year Budgeting*, The U.S. House of Representatives' committee on rules [en ligne], 1998, p. 4. [en ligne] <http://www.rules.house.gov/> [24 septembre 2009].

mais, le degré d'application et les méthodes varient considérablement selon les pays »⁸². En Nouvelle-Zélande, on opère une budgétisation axée sur la performance et un renforcement de la discipline budgétaire.

Le cadre budgétaire de moyen terme

Une innovation au processus budgétaire qui a été adoptée 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). Lorsqu'une juridiction s'engage à produire ses documents budgétaires dans un cadre budgétaire de moyen terme, cela implique qu'elle entend publier des 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. 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.

Dès les années 1960, le Royaume-Uni a amorcé une réforme qui a mené à l'adoption d'un CBMT. L'approche britannique est d'ailleurs largement répandue dans les pays du Commonwealth depuis, notamment en Nouvelle-Zélande depuis 1994 et en Australie depuis 1998.

Les États-Unis intègrent également dans leurs documents budgétaires des prévisions pour les quatre années à venir et révisent ces prévisions sur une base annuelle. Le Royaume-Uni révisé aussi ses prévisions sur une base annuelle, mais n'inclut que deux années. L'Australie présente des prévisions pour les trois années à venir et révisé ses prévisions quatre fois l'an,

82. OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, Éditions OCDE, 2005, p. 92.

alors que la Nouvelle-Zélande inclut deux années et les révisé deux fois par année.

Depuis 2005, le gouvernement du Canada a également recommencé à présenter des prévisions de recettes et de dépenses pour l'année en cours et les quatre années suivantes. Cette initiative avait alors été saluée puisqu'elle permettait d'inscrire le cadre budgétaire du gouvernement du Canada dans un horizon de moyen terme⁸³.

Récemment, le gouvernement du Québec a présenté des prévisions sur un horizon de cinq ans, incluant l'année courante, dans ses documents budgétaires. Rien n'indique toutefois que cela constitue un changement des politiques prévisionnelles du ministère des Finances du Québec. Au cours des années précédentes, le gouvernement québécois ne présentait que les prévisions de l'année budgétaire en cours et des données rétrospectives. Il comparait également ses prévisions à celles du secteur privé.

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. Elle contribue ainsi 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

83. Voir : Aubry, J. P. *Plan budgétaire 2005 du gouvernement fédéral*, Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois (ASDEQ) [en ligne] <http://www.asdeq.org> [17 septembre 2009].

remboursement de certaines dettes ou le rendement de certains investissements. Dans le contexte particulier du Québec, elle permettrait également d'intégrer l'impact des pressions démographiques occasionnées par le vieillissement accéléré de la population sur les finances publiques.

En somme, les bénéfices principaux de l'adoption d'un CBMT proviennent de la prévision à moyen terme et de la révision annuelle des prévisions. En procédant de la sorte, les gouvernements inscrivent leur processus budgétaire dans un horizon de moyen terme qui dépasse les cycles politiques et permet des choix basés sur une information plus complète, notamment en ce qui concerne les impacts des mesures adoptées sur les finances publiques dans les années à venir.

D'un point de vue de la gestion publique, un processus budgétaire s'inscrivant dans une CBMT favorise une meilleure responsabilisation ministérielle en révélant les conséquences liées à une modification du financement d'un programme. De plus, en rendant public plusieurs mois à l'avance les prévisions de recette et de dépenses pour les programmes existants au cours 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. À cet effet, il est intéressant que le Royaume-Uni, d'où origine le système politique en vigueur au Québec, ait mis en place un CBMT depuis plusieurs années.

Tel qu'évoqué plus haut, il n'y a pas de modèle unique de CBMT. Chaque pays qui a décidé d'en mettre un en place l'a adapté à son contexte et à ses traditions budgétaires et politiques. Comme le montre le **tableau 33**, il semble toutefois y avoir une tendance vers l'adoption de pratiques similaires entre les différents pays. Sans prétendre que ces façons de faire

soient optimales, force est de constater que les pratiques de CBMT semblent montrer des indices de mimétisme⁸⁴.

Ainsi, les sept pays analysés présentent un cadre de prévision à moyen terme s'échelonnant de deux à quatre ans, avec une faible prédominance pour un terme prévisionnel de trois ans (3 pays : Autriche, Allemagne et Australie). Les Pays-Bas et les États-Unis, deux leaders en matière de prévisions budgétaires à moyen et long terme, publient des prévisions pour les quatre années à venir. Quatre pays révisent leurs prévisions sur une base annuelle (Allemagne, Autriche, Royaume-Uni, Pays-Bas et États-Unis). Il semble également y avoir une préférence pour une approche prévisionnelle centralisée et une flexibilité ministérielle de réallouer les sommes attribuées lors du budget. Selon McNab (1998), cette flexibilité est une condition *sine qua non* pour tirer les avantages maximum du CBMT. Effectivement, des ministères ayant une grande liberté d'action et d'adaptation budgétaire auront tendance à adopter des politiques et des pratiques plus efficaces et plus transparentes⁸⁵. Par exemple, un ministère pourra atteindre ses objectifs en mettant en pratique des méthodes innovatrices. Ce faisant, ils réaliseront plus efficacement leur mission, économiseront et pourront donc réallouer les sommes économisées à d'autres fonctions au sein du ministère.

84. Dans le tableau 33, 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.

85. McNab, R. *Lesson of Multi-Year Budgeting*, The U.S. House of Representatives' committee on rules [en ligne], 1998, p. 4.

Tableau 33 : Mode de fonctionnement du cadre budgétaire de moyen terme pour certains pays

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

Encadré 15 : La planification pluriannuelle en Allemagne

En Allemagne, la formulation du processus budgétaire est précédée par une série de discussions au sein du Conseil de planification financière (nom allemand) ou siège le Ministre fédéral des Finances ainsi que les représentants des trois autres paliers gouvernementaux.

Au cours de ces discussions, les différentes parties cherchent à obtenir un consensus sur la répartition des ressources entre les divers paliers, sur le niveau de croissance des dépenses agrégées, le niveau de l'emprunt autorisé **pour l'année budgétaire à venir** ainsi que pour **les trois années qui suivront** selon les estimations.

En pratique, le leadership du Ministre fédéral des Finances garantit la prédominance des intérêts fédéraux en matière de développement économique national. Des **estimations de moyen terme sont notamment effectuées** pour les quelques **1200 composantes du revenu ainsi que les 8000 composantes des dépenses**. Néanmoins, celles-ci demeurent confidentielles et **le gouvernement ne publie que les 40 catégories agrégées de dépenses**.

(Source : Boex L.F.J., J. Martinez-Vasquez et R. McNab, *Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies*, Georgia State University and Andrew Young School of Policy Studies, 1998).

Malgré les avantages indéniables qu'elle présente, l'adoption d'un CBMT n'est pas une sinécure pour autant. Parmi les difficultés à l'implantation d'un CBMT répertoriées dans la littérature sur le sujet, on retrouve notamment l'incertitude liée à toute prévision à moyen ou long terme. Dans certains cas, l'incertitude quant à la réalisation des prévisions peut augmenter à cause de décisions délibérées des acteurs en cause. Par exemple, il est possible qu'on surestime la rentabilité ou qu'on sous-estime les coûts liés à certains projets pour des raisons politiques ou électorales. Étant donné les conclusions de Imbeau et Couture (2009)⁸⁶, et malgré les performances prévisionnelles relativement bonnes de l'État québécois, on ne peut écarter cette possibilité.

Toujours d'un point de vue politique, la prévision sur plusieurs années des recettes et des dépenses du gouvernement pourrait mener certains acteurs politiques à considérer les prévisions de dépenses comme étant un droit acquis. Cela risque d'induire une certaine forme de rigidité lors de leur révision si le processus est politiquement teinté. Dans certains cas, l'implantation d'un CBMT s'est avérée complexe et coûteuse (voir l'encadré : « La planification pluriannuelle en Allemagne »).

L'OCDE a d'ailleurs dressé une liste de questions à l'intention des juridictions ayant adopté un CBMT. Cette liste s'avère intéressante pour les responsables d'une juridiction qui souhaiterait implanter un CBMT en ce sens qu'elle résume l'ensemble des aspects auxquels devraient répondre le législateur préalablement à la réforme. Par exemple, quel est le cadre temporel d'application du CBMT? S'agit-il d'une approche centralisée ou décentralisée? Qui en sont les principaux acteurs et quelles sont leurs responsabilités? Tous les secteurs du

86. Imbeau L.M. et J. Couture, *Dissonance in Fiscal Policy: The Case of Revenues Forecast Errors*, présenté lors de la Conférence annuelle de la *Public Choice Society*, Las Vegas, 2009.

gouvernement sont-ils touchés ou le CBMT s'applique-t-il seulement à certains secteurs?⁸⁷

Plusieurs des pays qui ont implanté un CBMT ont surmonté les obstacles et les difficultés inhérentes à celui-ci en mettant en place un certain nombre de mesures législatives, réglementaires et institutionnelles. Celles-ci ont principalement trait à la transparence des prévisions et des données financières gouvernementales, ainsi qu'à la clarté des processus d'attribution des enveloppes budgétaires pour les différents programmes.

Certaines des initiatives adoptées se trouvent en amont du processus budgétaire lui-même et visent à donner de la crédibilité au processus prévisionnel des recettes et des dépenses gouvernementales, ainsi qu'à s'assurer de l'utilisation efficace des attributions budgétaires. D'autres mesures surviennent en aval du processus budgétaire et visent à effectuer un suivi des montants alloués et l'atteinte des priorités budgétaires. Finalement, un certain nombre de mesures, principalement législatives, viennent fixer les objectifs gouvernementaux en matière de finances publiques, notamment en déterminant des cibles à atteindre en termes d'endettement et d'équilibre budgétaire.

Au chapitre des innovations institutionnelles, l'existence ou la création d'un organisme indépendant d'évaluation des prévisions est essentielle et intervient tôt en début de processus d'implantation du CBMT. Il en va de même pour un 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. Parmi les institutions à mettre en place et qui interviennent en aval du

87. Voir : Petkova, N. *Integrating Public Expenditure within Multi-year Budgetary Framework*, OCDE, 2009, p. 68.

budget, seuls les mécanismes de comparaison et d'indicateurs de performance seront abordés. De fait, le Québec possède déjà un organisme, le bureau du vérificateur général, à qui incombe la tâche de vérifier les résultats budgétaires et les états financiers du gouvernement.

En regard des expériences internationales en matière de CBMT, il appert que les mesures évoquées plus haut s'avèrent être des prérequis à l'implantation d'une budgétisation pluriannuelle.

Les mécanismes préalables au CBMT

L'évaluation des prévisions budgétaires

Le premier mécanisme menant à l'établissement efficace et crédible d'un CBMT est la création d'un organisme indépendant d'évaluation des prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques. Selon Beaumier (2006), l'avantage principal de la création d'une telle institution n'est pas tant d'augmenter la précision des prévisions budgétaires mais plutôt d'accroître la crédibilité et la légitimité de celles-ci⁸⁸. Si les prévisions budgétaires gouvernementales étaient crédibles de facto, il n'y aurait eu aucune nécessité d'établir le portrait de la performance des gouvernements en matière de prévision au début de ce thème et ce sujet de recherche susciterait beaucoup moins d'enthousiasme qu'à l'heure actuelle. Ainsi, même si la performance du gouvernement du Québec en matière de prévisions budgétaires est enviable à plusieurs égards, l'évaluation indépendante de celles-ci leur conférerait une légitimité plus grande que celle dont elles bénéficient à l'heure actuelle.

Deux approches semblent coexister dans les différents pays en matière d'évaluation externe des prévisions gouvernementales

88. Beaumier G. A., *La loi fédérale sur la responsabilité et le directeur parlementaire du budget*, 2001, [en ligne] <http://www.parl.gc.ca> [17 septembre 2009].

de recettes et de dépenses. Ainsi certains pays préfèrent faire appel à des organismes de recherche indépendants déjà établis. Ces ententes prennent généralement la forme de contrats de service pour une durée déterminée et sont octroyés en appel d'offre à la fin du contrat. L'expérience des pays où cette expérience a été tentée montre toutefois qu'il doit y avoir un nombre suffisant d'organismes aptes à offrir le service d'évaluation pour permettre au processus d'être pleinement efficace et légitime.

D'autres juridictions ont plutôt préféré créer de toutes pièces des organismes responsables de cette évaluation. Règle générale, ces organismes relèvent de l'État, mais n'ont pas de liens directs avec le gouvernement ou les instances politiques. Ils ont donc pleine autorité dans leurs champs d'expertise. Les mandats qui leur sont confiés, ainsi que les moyens mis à leur disposition varient toutefois grandement. Pour les fins de ce chapitre, trois organismes ont été analysés : le Congressional Budget Office américain (CBO), le Centraal Plan Bureau néerlandais (CPB) et le Directeur parlementaire du budget canadien. Le **tableau 34** résume les caractéristiques principales de ces trois organismes.

Tableau 34 : Synthèse des caractéristiques principales des organismes d'évaluation externe des prévisions budgétaires

	Centraal Planbureau (CPB)	Congressional Budget Office (CBO)	Directeur parlementaire du budget
Pays	Pays-Bas	États-Unis	Canada
Répondant	Ministère des Affaires économiques	Congrès américain	Bibliothèque du Parlement
Mandat	Effectue des prévisions économiques à court, moyen et long terme, commente et analyse diverses politiques fiscales ou projets. Il compte 6 groupes de recherche : Analyses de court terme et affaires fiscales, Marché du travail et Programmes sociaux; Croissance économique, Économie du savoir et structure, Concurrence et réglementation; Économie internationale et considérations physiques.	Effectue des prévisions économiques générales à court, moyen et long terme, commente les actions économiques et financières du gouvernement et réalise les estimations fiscales sur 5 ans qui seront utilisées dans le budget. Il évalue également l'impact économique de la dette publique ainsi que celui de certains projets de lois qui n'entrent pas dans le mandat d'autres institutions prévisionnelles.	Effectue des prévisions économiques, estime les dépenses gouvernementales, commente le budget et les prévisions budgétaires, estime le coût économique et financier de certaines propositions du Parlement. Assiste certains comités parlementaires dans leurs fonctions.
Mandat d'initiative	Oui. Il peut également produire des recherches pour certaines institutions prédéfinies, autres que le Parlement, mais celles-ci doivent être approuvées préalablement par le Ministre des Affaires Économiques.	Oui. le CBO est libre de produire des recherches pour tout sujet d'intérêt public du moment qu'il n'entre pas dans les champs de compétence des autres agences fédérales américaines.	Le PBO dispose des pouvoirs voulus conférés par la loi pour mener des études indépendantes sur des questions liées à son mandat. Néanmoins, presque toutes celles qui ont été effectuées à ce jour découlent de demandes de députés, de sénateurs ou de comités. C'est le Comité mixte qui est chargé de l'examen des activités de la Bibliothèque.

	Centraal Planbureau (CPB)	Congressional Budget Office (CBO)	Directeur parlementaire du budget
Budget 2009-2010 (Millions USD) ⁸⁹	18	44,1	2,5
Équipes	210 employés, (chercheurs, analystes, programmeurs, professionnels et stagiaires).	235 employés, (économistes et des spécialistes des politiques publiques), nombre indéterminé d'assistants de recherche.	14 employés, ainsi qu'un nombre indéterminé d'étudiants.
Année de création	1945	1974	2006

Source : Compilation des auteurs à partir des sites Internet des trois bureaux.

Le cas américain

Le **Congressional Budget Office (CBO)** a été créé en 1974 par l'adoption du Congressional Budget and Impoundment Control Act. Il a pour but de lui fournir des analyses objectives et non partisans afin d'alimenter les débats des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat sur les sujets économiques et budgétaires. Concrètement, les principales tâches du CBO sont de produire des analyses sur le budget américain, de préparer des prévisions économiques et budgétaires et d'évaluer l'impact des déficits et de la dette publique. Il complète également le mandat d'autres organismes semblables. Le CBO possède un mandat d'initiative qui lui permet de se pencher sur les questions de son choix et qui se trouvent dans les limites de son mandat général.

Le mandat prévisionnel du CBO couvre les aspects de court, moyen et long terme. Ses prévisions s'étendent ainsi sur un horizon temporel allant de 18 mois à 75 ans⁹⁰. Dans la

89. Conversion monétaire effectuée le 4 août 2009 (1 EUR = 1,44036 USD) (1 CAD = 0,936434).

90. Crispin D. « La prise en compte des incertitudes dans les prévisions budgétaires » dans la *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2003, vol. 3, no. 2, p. 160.

réalisation de ses mandats, le CBO peut compter sur une équipe de 235 économistes et spécialistes des politiques publiques. Il est financé à hauteur de 44,1 millions de dollars américains pour l'année fiscale 2009⁹¹. Les travaux ciblés du CBO sont complétés par ceux de plusieurs autres organismes de nature économique, partisans ou indépendants.

Le cas néerlandais

Le **Centraal Planbureau** (CPB) néerlandais a été fondé en 1945. Il s'agit d'un organisme de recherche qui se veut indépendant du pouvoir exécutif. Contrairement au CBO qui relève de l'ensemble des parlementaires, le CPB est rattaché statutairement au Ministère des Affaires économiques.

Son mandat général est d'évaluer la politique budgétaire et économique du gouvernement et de produire des études de nature économique. Il tire ses mandats de recherche particuliers de demandes du bureau du Premier ministre, du gouvernement, des parlementaires des deux chambres du parlement, du comité économique et social ainsi que de certains organismes complémentaires. Il a également un mandat d'initiative qui lui permet de se pencher sur les sujets de son choix dans les limites de son mandat. Sous réserve de l'approbation des contrats par le Ministère des Affaires économiques, le CPB peut accepter des mandats de recherche privés.

Le budget du CPB est de 18 millions de dollars américains⁹². Il peut compléter son budget en acceptant des mandats privés ou provenant de l'Union Européenne. L'équipe du CPB est composée de 210 employés⁹³.

91. *Ibid.*

92. Centraal Planbureau, Site web, [en ligne] <http://www.cpb.nl> [24 septembre 2009].

93. *Ibid.*

Le cas canadien

Le dernier exemple d'organisme responsable d'évaluer les prévisions budgétaires du gouvernement est le **Directeur parlementaire du budget** canadien. Celui-ci relève de la Bibliothèque du Parlement et est donc indépendant du pouvoir exécutif. Il se rapporte indirectement aux deux Chambres du Parlement. Il a pour mandat d'effectuer des recherches sur les prévisions budgétaires du gouvernement canadien, sur les finances et l'économie du pays et d'estimer le coût financier de toute question qui relève de la compétence du Parlement. Il compte une équipe de 14 employés⁹⁴.

En somme, les organismes responsables d'évaluer les prévisions budgétaires des gouvernements sont généralement indépendants du pouvoir exécutif et relèvent du pouvoir parlementaire. Ils viennent accroître la crédibilité des prévisions budgétaires. À l'exception de l'organisme canadien, leur implantation a toutefois demandé des investissements de plusieurs dizaines de millions de dollars. Sans remettre en question la pertinence d'une révision indépendante des prévisions budgétaires, cet investissement peut apparaître démesuré pour implanter une première expérience de la sorte au Québec.

Une première étape d'analyse indépendante des prévisions économiques du gouvernement pourrait toutefois s'inspirer d'une expérience fédérale. En 2005, le comité permanent des finances de la Chambre des Communes a mandaté quatre experts indépendants pour produire des prévisions de recettes et de dépenses du gouvernement fédéral, concurremment aux travaux du ministère des finances. Le comité permanent a ensuite entendu chacun des experts pour prendre connaissance

94. *Ibid.*

de leurs prévisions et de leurs commentaires⁹⁵. Le comité des finances publiques de l'Assemblée Nationale pourrait donc demander une enveloppe budgétaire pour procéder à un exercice similaire préalablement à la diffusion du budget québécois et mandater un certain nombre d'experts.

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. 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 et 3) suivre l'évolution politique.

Plusieurs pays ont adopté des réformes visant la production d'indicateurs de performance depuis le tournant du siècle. Le **tableau 35** présente une synthèse de ces expériences. Pour les fins de ce thème, l'expérience de trois pays sera analysée : les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

95. Pour plus d'information, voir la transcription des comparutions au comité permanent des finances [en ligne] : <http://www.parl.gc.ca/> [24 septembre 2009].

Tableau 35 : Synthèse des principales expériences de suivi de la performance des programmes publics

	Année	Réforme	Finalité
Australie	2006	Revue de la procédure de réexamen des dépenses.	Faire davantage participer le ministère des Finances au choix et à la conduite des réexamens.
Canada	2005	Structures de gestion, de ressources et de résultats.	Définir des résultats stratégiques pour toutes les entités; lier ressources, mesures des performances et résultats effectifs (application en cours).
États-Unis	2002	Outil de notation des programmes (PART).	Permettre d'évaluer le degré de performance des programmes fédéraux.
Royaume-Uni	1998, 2000, 2002, 2004	Réexamens globaux des dépenses (CSR) et accords de service publics (PSA).	Favoriser l'allocation des crédits aux priorités clés et faciliter la planification par les ministères.
Suède	2001	Projet de loi de finances.	Lier les dépenses aux objectifs politiques.
Pays-Bas	2001	Budgétisation des programmes par référence aux politiques (VBTB).	Fournir au Parlement une documentation budgétaire plus transparente.

Source : La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE (2007), p. 26.

Le cas néerlandais

En 2006, le Fond Monétaire International a félicité le gouvernement des **Pays-Bas** pour l'excellence de son processus budgétaire en matière de transparence parmi les pays de l'OCDE⁹⁶.

96. Fonds Monétaire International. Kingdom of the Netherlands – *Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework, IMF Country Report n.06/124 (27 mars 2006).

La procédure néerlandaise de révision des programmes, en cours depuis 1975, a donné naissance au système de réexamens interministériels des politiques actuellement en vigueur depuis 1995. Ces réexamens sont proposés par le ministère des Finances et approuvés par le cabinet et les ministères concernés. Ceux-ci sont assurés par de petits groupes de travail dont les membres sont issus des ministères concernés et du ministère des Finances. Des experts externes y participent également. Tous les rapports sont publiés et soumis au Parlement.

Le cas britannique

En 1998, le gouvernement du **Royaume-Uni** a procédé à une réévaluation complète de l'ensemble de ses programmes⁹⁷. Cet exercice qui fut récemment renouvelé, le *Comprehensive Spending Review (CSR)*, a permis au gouvernement britannique de réviser les objectifs de chaque programme et d'identifier les meilleures stratégies afin de les atteindre. Entre-temps, le gouvernement britannique a également opéré une série de *spending reviews* régulières à tous les deux ou trois ans. Ces dernières sont également encadrées par des *Departmental Expenditure Limits* établies à tous les trois ans en fonction des priorités gouvernementales. Par ailleurs, toutes les dépenses qui ne peuvent être raisonnablement fixées par des limites pluriannuelles, notamment le domaine de la sécurité sociale, sont incluses dans le *Annually Managed Expenditures*.

D'autre part, l'ensemble des départements gouvernementaux britanniques doivent souscrire à un ou plusieurs *Public Service Agreements (PSA)*. Ceux-ci correspondent aux priorités clés du

97. Cette réforme a rapidement suivi l'adoption du Code pour une stabilité fiscale (1997) qui posa les assises légales du nouveau cadre budgétaire de moyen-terme au Royaume-Uni.

gouvernement⁹⁸ pour la prochaine période de dépenses et constituent en quelque sorte un contrat entre le ministère (comme donneur de service) et le Trésor britannique qui agit comme acheteur de services et gestionnaire de contrats.

Le cas américain

Aux **États-Unis**, la formalisation des initiatives de comparaison et d'évaluation de la performance date de 1947. Plus récemment, l'administration Bush a instauré son *President's Management Agenda* en 2002. Ce plan stratégique a été partiellement accompli grâce à l'implantation d'un certain nombre de mécanismes connexes, notamment le *Program Assessment Rating Tool (PART)*, un outil d'évaluation de la performance des programmes publics fédéraux.

Le PART fonctionne de la manière suivante⁹⁹ : pour chacun des programmes dont ils avaient la responsabilité, les ministères devaient répondre à 25 questions d'ordre général et à quelques questions plus spécifiques à chaque programme. Les questions étaient classées en quatre thèmes et visaient à répondre aux questions suivantes : (1) La raison d'être du programme est claire et convient à l'atteinte de ses objectifs, (2) La planification stratégique du programme est adéquate, (3) La gestion du programme est adéquate, (4) Le programme atteint les résultats anticipés. Le résultat de l'évaluation n'avait pas d'impact direct sur l'attribution budgétaire des départements.

98. Le gouvernement britannique a énoncé 30 PSA distincts pour l'année fiscale 2008-2011. Ces derniers peuvent être regroupés sous cinq catégories plus générales de priorités : meilleure qualité de vie, des communautés plus fortes, égalité et opportunité pour tous, un monde plus sûr, plus juste et environnementalement plus viable ainsi que l'aide aux particuliers et aux entreprises sous la présente récession, soutien de la croissance économique de long terme et prospérité.

99. Gouvernement des États-Unis, Maison Blanche [en ligne] <http://www.whitehouse.gov/> [24 septembre 2009].

Une proposition pour le Québec

En somme, 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. Bien que cet aspect fasse l'objet d'un autre chapitre dans ce document, il apparaît que l'établissement d'une marge de manœuvre budgétaire pour faire face aux imprévus est cohérente 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. Cette opération représentant le pendant de la loi anti-déficit.

Aussi, plusieurs innovations des processus budgétaires sont survenues au cours des dernières années au sein des pays de l'OCDE et sont susceptibles de participer à un processus budgétaire plus transparent, plus crédible et moins politisé. Parmi celles-ci, il y en a qui mériteraient de faire l'objet d'une analyse approfondie en vue de leur implantation au Québec. De fait, l'adoption d'un CBMT au Québec serait une réforme importante qui contribuerait à dépolier le débat budgétaire. Cela mènerait à des choix budgétaires et de politiques publiques plus représentatifs de la situation financière de la Belle province. L'implantation d'un CBMT au Québec demanderait nécessairement la mise en place de certains mécanismes pour assurer sa crédibilité. L'implantation de ces mécanismes devrait être graduelle et pourrait survenir en plusieurs étapes.

Dans un premier temps, l'Assemblée Nationale pourrait décider de mandater des organismes de recherche pour produire des prévisions de recettes et de dépenses du gouvernement du

Québec. Les chercheurs choisis pourraient ensuite présenter les résultats de leurs prévisions au comité des finances publiques, devant des députés issus de tous les groupes parlementaires. Ces prévisions concurrentes à celles du ministère des finances contribueraient au débat pré-budgétaire et permettrait d'alimenter de façon indépendante les parlementaires. Par exemple, cinq chercheurs pourraient être appelés à faire ce travail. Cette façon de faire pourrait être réévaluée après quelques années. On pourrait alors considérer la possibilité de donner ce rôle à un organisme permanent. Cette révision indépendante des prévisions correspond aux innovations budgétaires déjà mises de l'avant dans plusieurs autres états.

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. 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 économiques 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. Ces deux façons de faire permettraient une meilleure priorisation dans la réalisation des programmes sociaux et un meilleur suivi de l'atteinte de leurs objectifs. De plus, moyennant quelques modifications aux règles de présentation des documents budgétaires, il pourrait rendre ces informations facilement accessibles.

Finalement, l'État québécois pourrait chercher à favoriser le développement d'une expertise en matière d'identification des cycles économiques au Québec. Par exemple, le gouvernement pourrait lancer un appel de propositions auprès des différents

organismes de recherche en économie québécois et canadiens pour un programme d'identification des changements cycliques de l'économie québécoise. Bien qu'il ait été impossible d'identifier des coûts liés à cette activité, il est plausible de croire qu'elle ne serait pas intensive en main d'œuvre et demanderait quelques dizaines de milliers de dollars annuellement.