



Fiche d'information

Processus en matière de prévisions économiques et budgétaires du gouvernement du Canada

Ottawa, Canada
le 17 novembre 2008
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

**Préparé par :
Chris Matier, Bradley Recker et Stephen Tapp**

Le ministère des Finances (Finances Canada) prépare, à partir de données recueillies auprès de prévisionnistes du secteur privé, des prévisions économiques trimestrielles d'où sont tirées les prévisions budgétaires présentées dans les budgets et les mises à jour économiques et financières¹. Après la parution des Comptes nationaux des revenus et dépenses, estimations trimestrielles publiées en général à la fin des mois de février, mai, août et novembre par Statistique Canada, Finances Canada demande à des organismes du secteur privé de lui soumettre des prévisions économiques pour l'année civile en cours et les six années suivantes. Le tableau 1 énumère les organismes consultés et les variables à l'égard desquelles des prévisions sont demandées.

Tableau 1 : Enquête menée par Finances Canada auprès de prévisionnistes du secteur privé

Organismes		Variables	
Banque de Montréal	Global Insight	Croissance du PIB réel	Croissance du PIB réel aux États-Unis
Banque Laurentienne	J.P. Morgan	Inflation du PIB	Inflation du PIB aux États-Unis
CDP Capital	Merrill Lynch	Inflation selon l'IPC	Inflation selon l'IPC aux États-Unis
Centre for Spatial Economics	Banque nationale du Canada	Inflation selon l'IPC de base	Taux des bons du Trésor américain à 90 jours
CIBC World Markets	Banque royale du Canada	Taux des bons du Trésor à 3 mois	Taux des obligations à 10 ans du gouvernement américain
Conference Board du Canada	Banque Scotia	Taux des obligations de référence à 10 ans du gouvernement	Prix du WTI (US \$/baril)
Desjardins	Banque TD		
Deutsche Bank du Canada	UBS Warburg	Taux de change Canada-États-Unis	Prix du gaz naturel au Henry Hub (US \$/MMBtu)
Economap	University of Toronto (PEAP)	Taux de chômage	

Détermination de la marge de manœuvre financière pour de nouvelles initiatives

Finances Canada dresse les perspectives macroéconomiques à partir des prévisions économiques des prévisionnistes du secteur privé. Pour la planification budgétaire, les principales variables économiques sont la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel canadien, l'inflation du PIB et selon l'indice des prix à la consommation (IPC), et les taux d'intérêt à court et long termes sur la

¹ La partie 2 du rapport *Forecasting Processes and Performance of the Department of Finance* (en anglais seulement) du PEAP et du CIRANO contient des détails additionnels et une évaluation du processus des prévisions économiques et budgétaires préparée par Finances Canada. <http://www.fin.gc.ca/wp/Freviewe.html>

dette du gouvernement. La croissance du PIB réel et l'inflation du PIB combinés déterminent la croissance du PIB nominal².

- **PIB nominal** : C'est la principale mesure de l'assiette fiscale du gouvernement du Canada, de sorte que toute variation des prévisions de la croissance du PIB nominal dû à une variation de la croissance du PIB réel ou selon l'inflation du PIB entraîne une variation des recettes prévues du gouvernement du Canada.
- **Inflation selon l'IPC** : Elle influe sur les coûts prévus du gouvernement pour les programmes indexés selon l'inflation, comme la Sécurité de la vieillesse et l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers et des crédits d'impôt.
- **Taux d'intérêt** : Les taux d'intérêt à court et long termes se répercutent directement sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Canada à cause de leur effet sur l'intérêt que le gouvernement paie sur la dette publique.

Dans ses projections budgétaires détaillées, Finances Canada pose aussi des hypothèses économiques pour établir les prévisions de l'impôt de base des particuliers et des programmes de dépenses. Ainsi, il produit des prévisions économiques trimestrielles qui servent à établir la ventilation des recettes et des dépenses dans le PIB nominal sur laquelle reposent les perspectives macroéconomiques³.

Il est essentiel de ventiler les revenus et les dépenses dans le PIB nominal pour établir des prévisions budgétaires parce que le taux d'imposition varie selon les revenus et les dépenses. En effet, certaines composantes du PIB nominal ne sont pas taxées (p. ex., provisions pour consommation de capital) et le PIB comme tel inclut les recettes des taxes sur les produits et les facteurs de production.

Finalement, les prévisions économiques (selon les perspectives macroéconomiques du secteur privé et les hypothèses de Finances Canada) se traduisent en prévisions budgétaires, l'écart entre les revenus et les dépenses du gouvernement déterminant la marge de manœuvre financière pour de nouvelles initiatives. D'autres possibilités permettent d'élargir la marge de manœuvre, tels les exercices de redistribution comme l'Examen des dépenses de 2005 (<http://www.fin.gc.ca/budget05/booklets/bkexpf.htm>), l'exercice de restrictions budgétaires de 2006 et l'exercice d'examen stratégique en cours. En général, l'inventaire des ressources financières disponibles est terminé avant la fin de la première semaine de janvier.

² D'autres éléments des prévisions économiques, tels le taux de chômage et le salaire horaire moyen, servent aussi à prévoir les prestations et les cotisations de l'assurance-emploi (AE). Toutefois, les écarts entre les cotisations et les prestations de l'AE n'influent pas vraiment sur l'estimation de la marge de manœuvre car la loi exige que les cotisations soient établies de telle sorte que les recettes et les dépenses totales du fonds de l'AE s'équilibrent.

³ Statistique Canada mesure le PIB nominal (valeur sans double compte de la production au Canada) de deux façons : (1) à partir des recettes de production et (2) à partir des dépenses finales de production. La première mesure consiste à additionner les revenus des facteurs générés par l'activité de production, c'est-à-dire les revenus représentant le rendement de la main-d'œuvre et du capital utilisés. La deuxième consiste à additionner toutes les dépenses des utilisateurs finals (consommateurs, administrations publiques, entreprises, exportations nettes).
http://www.statcan.ca/francais/sdds/document/1901_D3_T9_V1_F.pdf

Répartition des ressources disponibles

Une fois la marge de manœuvre financière déterminée, le processus de répartition des ressources peut commencer. Ce processus est géré conjointement par des agents du Secrétariat de liaison de politique macroéconomique (SLPM) du Bureau du Conseil privé (BCP) et la Division de la politique fiscale de Finances Canada, et est facilité grâce au tableau de financement.

Ce dernier indique la source des fonds disponibles, telle qu'établie dans les exercices susmentionnés, et ses utilisations possibles, sans compromettre l'objectif de la politique fiscale du gouvernement, qui récemment était de réserver jusqu'à 3 milliards de dollars par année pour la réduction de la dette. Les fonds peuvent servir à financer des mesures fiscales et des nouveaux programmes et sont essentiellement identifiés par consultation entre les secteurs de programmes du BCP et de Finances Canada et les services de liaison des ministères. Des discussions ont aussi lieu au niveau ministériel et entre les cabinets des ministres.

La liste des utilisations possibles est établie du bas vers le haut, chaque secteur de programmes proposant un grand nombre de programmes qui s'inscrivent dans les priorités établies du gouvernement, de sorte que le coût total de la première liste provisoire d'utilisations possibles dépasse normalement de beaucoup les fonds disponibles. Ensuite, les ressources sont réparties peu à peu, le tableau de financement étant revu à plusieurs reprises par le sous-ministre des Finances et le greffier du Conseil privé, ainsi que par le ministre des Finances et le Premier ministre, le cas échéant. En cours de répartition, des analystes des divers secteurs de programmes de Finances Canada avec intervention de leurs homologues des secteurs de programmes du BCP, rédigent des sommaires pour chacune des propositions/utilisations, coûts à l'appui. Ces sommaires aident aux hauts fonctionnaires du BCP et de Finances Canada, ainsi que le Premier ministre et le ministre des Finances, à déterminer quelles propositions devraient être financées. Une fois le tableau de financement final approuvé, le sommaire final de chaque proposition est assorti d'une case de décision indiquant le niveau de financement de la proposition. Le tableau de financement résultant répartit la totalité des ressources disponibles. Ces nouvelles initiatives sont catégorisées selon des thèmes correspondant aux priorités du gouvernement, puis aux rubriques des chapitres du budget.

Les cases de décision contenues dans les textes du budget constituent la base du relevé de décision (RD) budgétaire, qui est établi par le SLPM du BCP avec intervention de Finances Canada ou des secteurs de programmes du BCP. Le RD comprend un paragraphe et un profil de financement quinquennal pour toutes les initiatives contenues dans le budget. Il est approuvé par le Cabinet et communiqué au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) car chaque ministère qui obtient de nouveaux crédits budgétaires doit présenter ses propositions en détail au Conseil du Trésor pour les faire approuver, avant que des crédits puissent lui être accordés par le Parlement au moyen de l'examen des crédits.

Le SCT informe les ministères des crédits qui leur sont accordés dans le budget pour des programmes précis, habituellement à compter du lendemain du dépôt du budget. Les analystes de programmes des ministères et du SCT commencent alors à préparer les présentations au Conseil du Trésor, première étape pour obtenir de nouveaux fonds lors de l'examen des crédits.

<http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2005/1027b-fra.asp>

Comparaison internationale

Selon un rapport du Fonds monétaire international (FMI), les processus budgétaires et de reddition de comptes du Canada se comparent avantageusement à ceux du G7 et d'autres petits pays industrialisés. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0566.pdf>).

Selon ce rapport, les prévisions financières canadiennes sont régies par un des cadres institutionnels les plus rigoureux parmi les pays de référence et un de leurs points forts est l'utilisation des projections macroéconomiques d'une grande diversité de prévisionnistes du secteur privé dans la préparation du budget.

Comme l'indique le tableau 2, les prévisionnistes du secteur privé du Canada, par rapport aux autres pays considérés, interviennent directement dans l'établissement des prévisions macroéconomiques et sont souvent consultés avant la publication des budgets et des mises à jour économiques et financières quant aux perspectives économiques. Dans son *Rapport financier annuel*, le gouvernement compare les résultats budgétaires réels aux prévisions budgétaires et explique les écarts. Le processus en matière de prévisions budgétaires du Canada a fait, à l'occasion, l'objet d'examen externes exhaustifs, le dernier datant de 2005 (le rapport O'Neill), et le précédent, de 1994 (le rapport Ernst and Young). La quantité de données financières et les détails fournis dans le budget et les mises à jour sont aussi relativement abondants.

Tableau 2 : Comparaison internationale des processus en matière de prévisions budgétaires

	Participation d'ONG aux prévisions ¹		Évaluation effective de la justesse des prévisions ²		Disponibilité des données sur la performance financière ³
	Macro	Revenu	Interne	Externe	Détails et régularité
Australie	Moyenne	Faible	Régulière	Occasionnelle	Moyenne
Canada	Élevée	Moyenne	Régulière	Occasionnelle	Élevée
Allemagne	Moyenne	Élevée	Occasionnelle	Occasionnelle	Faible
Pays-Bas	Moyenne	Moyenne	Régulière	Non	Faible
Suède	Faible	Faible	Occasionnelle	Non	Faible
Suisse	Faible	Faible	Occasionnelle	Occasionnelle	...
Royaume-Uni	Faible	Faible	Régulière, légale	Régulière	Élevée
France	Moyenne	Faible	Régulière	Régulière	Élevée
Italie	Faible	Faible	...	Non	Faible
Nouvelle-Zélande	Moyenne	Moyenne	Régulière	Occasionnelle	Élevée
États-Unis	Régulière	...	Élevée

Source : (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0566.pdf>)

¹ Les organisations non gouvernementales jouent un rôle important (élevé), sont consultés directement (moyen) ou ne participent pas (faible).

² *Interne = analyse de la justesse des prévisions de rendement dans les rapports de fin d'année; *Externe = examens par le bureau ou l'organisme de vérification du gouvernement.

³ Évalue les rapports annuels et réguliers du gouvernement central sur les prévisions budgétaires à partir de la liste des paramètres de reddition de comptes des pratiques exemplaires de l'OCDE. Le rang de chaque pays est « élevé », « moyen » ou « faible » par rapport à la moyenne du groupe (= rang moyen).

Malgré ces succès, le FMI relève des points à améliorer selon les pratiques exemplaires de l'OCDE. Il propose que le Canada rende ses prévisions budgétaires plus compréhensibles en fournissant plus d'information sur les hypothèses et les méthodes sur lesquelles repose la transformation des perspectives macroéconomiques en projections financières. Une autre lacune est le manque de perspectives à long terme (10 à 25 ans) en matière de finances publiques, telles celles établies aux États-Unis par le Congressional Budget Office (CBO), organisme indépendant. Les autres points à améliorer : préparation d'un rapport pré-électoral, un guide général du citoyen, et présentation du budget au Parlement plus tôt dans le processus; le budget est en général déposé moins de deux mois avant le début de l'exercice financier à venir.

Autre point important à améliorer : la présentation des prévisions budgétaires. Actuellement, des estimations ponctuelles servent à prévoir la situation économique et les variables financières futures. Le CBO a récemment commencé à présenter ses prévisions à long terme sous la forme de diagrammes de distribution ou « en éventail » plutôt que d'estimations ponctuelles, ce qui voudrait dire, par exemple, qu'au lieu de présenter une estimation ponctuelle du solde budgétaire de 3 milliards de dollars, on présenterait une fourchette de soldes budgétaires possibles et de leur vraisemblance sous la forme d'un diagramme. Cette approche représente mieux l'incertitude inévitable des prévisions de l'avenir.