

LA DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE

**UNE REDDITION
DE COMPTES SUR
LES FINANCES
PUBLIQUES DE L'ÉTAT**



NOTE

La forme masculine utilisée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes. Elle n'est utilisée que pour alléger le texte.

Budget 2017-2018

La documentation budgétaire – Une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État

Dépôt légal – 28 mars 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-78044-1 (Imprimé)

ISBN 978-2-550-78043-4 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2017

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. La documentation publique en appui au cycle budgétaire	3
1.1 La documentation en appui à la politique budgétaire	5
1.1.1 Le discours sur le budget	7
1.1.2 Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement.....	8
1.1.3 Le cadre financier consolidé détaillé du gouvernement.....	9
1.1.4 Les informations en soutien à la politique budgétaire	15
1.2 Le suivi et la reddition de comptes	23
1.2.1 La mise à jour automnale	23
1.2.2 Le rapport mensuel des opérations financières	24
1.2.3 Les comptes publics	24
1.3 Le rapport préélectoral.....	25
2. Présentation de l'information budgétaire selon les meilleures pratiques	27
2.1 Une information complète	27
2.2 Les marges de prudence	28
2.3 Adoption des meilleures pratiques.....	31
Conclusion	35

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Organisation financière du gouvernement.....	12
GRAPHIQUE 2	Dette brute au 31 mars	19
GRAPHIQUE 3	Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars.....	19

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Évolution des revenus et des dépenses consolidés.....	11
TABLEAU 2	Améliorations apportées aux documents budgétaires.....	33

INTRODUCTION

Chaque année, le gouvernement du Québec publie un éventail d'informations et de données qui permettent de renseigner la population sur l'état des finances publiques. La reddition de comptes du gouvernement à l'égard de chacun des exercices financiers repose sur un ensemble de documents publiés tout au long du cycle budgétaire.

— Cette reddition de comptes s'amorce au moment de la présentation du discours sur le budget, puis se termine avec la publication des comptes publics.

Au Québec, en vertu de la Loi sur le ministère des Finances¹, le ministre des Finances doit préparer le discours sur le budget et le présenter à l'Assemblée nationale pour son approbation. Celui-ci énonce la politique budgétaire du gouvernement, qui traduit les orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière qui dicteront l'action gouvernementale pour le prochain exercice financier.

— De plus, la Loi sur l'administration financière² permet au ministre de rendre public tout document qu'il juge pertinent pour la compréhension des finances publiques, suivant la forme, la teneur et la périodicité qu'il détermine.

— Ces dispositions de la Loi donnent toute la latitude nécessaire au ministre des Finances pour produire une documentation exhaustive et transparente, qui répond aux besoins de la population, des parlementaires et des spécialistes.

L'objectif de la présente publication est de mettre en lumière la documentation en appui au cycle budgétaire du gouvernement. La publication rend compte aussi :

— de l'organisation et de l'intégralité de l'information présentée;

— des pratiques privilégiées par le Québec en ce qui a trait à la présentation des informations financières.

La documentation en appui au cycle budgétaire est à la base de la transparence des finances publiques du Québec. À cet égard, la présentation privilégiée par le Québec est la plus complète parmi celles des provinces canadiennes et s'inscrit dans les meilleures pratiques établies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

— En outre, la présentation de l'information budgétaire est conforme à celle des comptes publics, ce qui permet notamment de mieux comparer les résultats aux prévisions.

En somme, le présent document s'inscrit dans la volonté du gouvernement d'améliorer l'accessibilité et la compréhension de l'information budgétaire publiée.

¹ Article 4.1 de la Loi sur le ministère des Finances (chapitre M-24.01).

² Article 88 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001).

Qu'est-ce qu'un budget?

La présentation annuelle d'un budget peut être considérée comme une des actions clés d'un gouvernement. Elle est le fruit d'un travail d'analyse et de réflexion qui permet de traduire les priorités d'un gouvernement en termes financiers.

Le budget est d'abord un outil de gestion et de planification qui décrit et explique l'ensemble des revenus et des dépenses prévus pour assurer le fonctionnement de l'État au cours du prochain exercice financier.

- Dans le cas du Québec, il présente les écarts entre les prévisions et les résultats préliminaires de l'exercice financier en cours, notamment, en raison de l'évolution de la conjoncture économique.
- Au regard de ces écarts, les revenus et les dépenses sont habituellement révisés et des mesures sont mises en place pour assurer la croissance économique et la redistribution de la richesse, tout en respectant l'équilibre budgétaire.

De plus, c'est à travers le budget qu'un gouvernement communique ses choix stratégiques et ses orientations.

Les revenus servent principalement à financer les grandes missions de l'État.

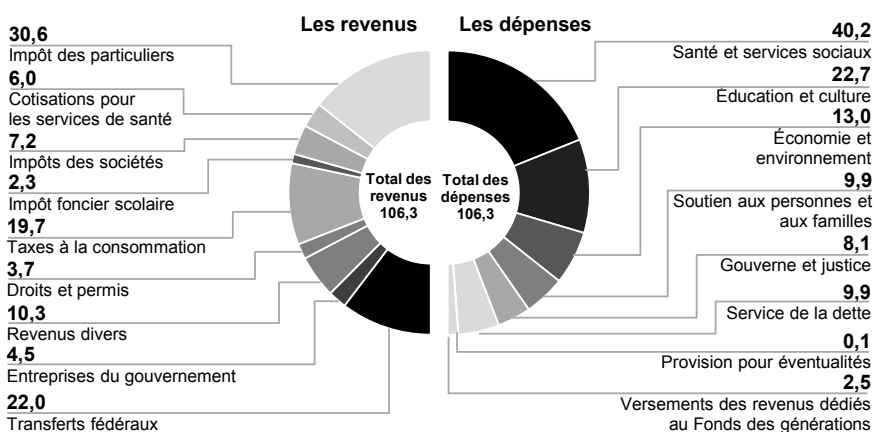
- À ce titre, le gouvernement consacre environ 60 % de ses revenus au financement des missions Santé et services sociaux et Éducation et culture.

Une provision pour éventualités est également intégrée au budget. Elle constitue un élément de prudence, notamment pour pallier certains risques qui pourraient affecter le cadre financier.

Depuis le dépôt du budget 2015-2016, le Québec présente un budget équilibré dont les revenus et les dépenses avoisinent 105 milliards de dollars en 2017-2018.

Plan économique du Québec de mars 2017 – 2017-2018

(en milliards de dollars)



Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

1. LA DOCUMENTATION PUBLIQUE EN APPUI AU CYCLE BUDGÉTAIRE

La reddition de comptes du gouvernement sur l'état des finances publiques pour un exercice donné a pour principal objectif de comparer et d'analyser les écarts entre les prévisions budgétaires adoptées et les résultats constatés. À cet égard, le ministère des Finances publie, tout au long du cycle budgétaire, un ensemble de documents qui permettent aux citoyens d'être informés sur la gestion des ressources financières du Québec.

Le processus de reddition de comptes s'amorce avec la présentation du discours sur le budget, qui fait notamment état de l'ensemble des prévisions des revenus et des dépenses pour l'exercice financier à venir. Le processus se termine, environ un an et demi plus tard, avec la publication des comptes publics présentant les résultats pour l'année financière visée par le discours sur le budget.

Outre le discours sur le budget et les comptes publics, plusieurs autres documents permettent d'informer la population sur la politique budgétaire, notamment :

- le Plan économique du Québec et ses documents d'accompagnement, qui supportent le discours sur le budget et sont publiés le même jour;
- la mise à jour économique et financière automnale;
- le rapport mensuel des opérations financières.

De plus, dans le cadre des élections à date fixe, la Loi sur le ministère des Finances prévoit que le Ministère prépare un rapport préélectoral présentant l'état des finances publiques, de manière à ce que la population puisse juger du caractère raisonnable des prévisions et disposer d'informations financières à jour. Le gouvernement publiera le premier rapport préélectoral en août 2018, avant les élections générales prévues à l'automne.

- Par souci de transparence, ce rapport vient compléter la documentation mise à la disposition de la population pour apprécier la plausibilité de l'information budgétaire.

La première partie du présent document renseigne sur l'ensemble de ces publications en fonction des thèmes suivants :

- la documentation en appui à la politique budgétaire du gouvernement;
- les documents portant sur le suivi et la reddition de comptes budgétaires;
- le rapport préélectoral.

Le cycle budgétaire du Québec

Le cycle budgétaire à l'égard d'un exercice financier comprend trois phases importantes couvrant une période de près de deux ans, soit :

- la **planification budgétaire**, qui comprend l'ensemble des travaux d'analyse, de réflexion et de consultation menant à l'élaboration du budget;
 - Cette phase commence généralement dans l'année qui précède l'exercice financier concerné par le budget et se termine lorsque le budget est déposé, puis soumis à l'Assemblée nationale pour approbation.
- l'**exécution du budget**, qui consiste en la mise en œuvre des orientations budgétaires par le gouvernement;
 - Cette phase couvre l'exercice financier concerné par le budget.
 - Au cours de cette phase, les revenus sont perçus et les ministères et les organismes gèrent leurs ressources financières en conformité avec leurs programmes.
 - Par ailleurs, dans les mois suivant l'adoption du budget, des lois, des règlements et diverses normes sont modifiés, au besoin, pour tenir compte des orientations annoncées lors du discours sur le budget.
- le **suivi et la reddition de comptes**, phase qui comprend plusieurs travaux et publications permettant au gouvernement de rendre compte de la situation budgétaire en lien avec les objectifs établis.
 - En fonction des résultats observés depuis le début de l'exercice financier, les prévisions peuvent être ajustées lors de la mise à jour automnale et dans le budget suivant.
 - Cette phase chevauche celle de l'exécution du budget et se termine avec le dépôt des comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'exercice financier.

Le cycle budgétaire est réalisé en conjuguant les efforts de plusieurs intervenants au sein de l'État, principalement le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que les ministères et organismes.

Cycle budgétaire pour un exercice financier donné



1.1 La documentation en appui à la politique budgétaire

La politique budgétaire du gouvernement est élaborée sur la base des orientations que celui-ci entend donner au Québec en matière économique, fiscale, budgétaire et financière. Elle dicte l'action gouvernementale pour le prochain exercice financier et les années suivantes. En ce sens, elle influence le niveau et la composition des revenus et des dépenses du gouvernement.

— La politique budgétaire est énoncée par le ministre des Finances à l'occasion de la présentation du discours sur le budget à l'Assemblée nationale.

Au moment de cette présentation, le ministre des Finances demande le consentement de l'Assemblée nationale pour déposer, en plus du discours sur le budget, le Plan économique du Québec et les documents l'accompagnant, qui font partie intégrante du budget. Ces documents appuient l'énoncé de la politique budgétaire tout en permettant aux citoyens et aux parlementaires d'apprécier les orientations envisagées.

Les parlementaires approuvent la politique budgétaire notamment après l'étude du budget en commission parlementaire.

La documentation budgétaire 2017-2018

Le budget du Québec est composé d'un ensemble de documents qui exposent, dans différents niveaux de détails, les orientations du gouvernement. Au fil du temps, la documentation budgétaire s'est enrichie de différentes informations qui permettent de mieux comprendre la politique budgétaire du gouvernement. Ainsi, dans le cadre du budget 2017-2018, les documents suivants peuvent être consultés :

- Discours sur le budget 2017-2018;
- Le Plan économique du Québec – Mars 2017;
- Renseignements additionnels 2017-2018;
- Sommaire économique et financier du Québec.

Par ailleurs, pour mettre en évidence certains thèmes abordés par le budget, des fascicules sont également publiés, dont :

- Financement de la santé – Pour une juste part du financement fédéral en santé;
- Jeunesse – Accompagner la jeunesse québécoise dans son parcours vers le succès;
- Transport collectif – Des initiatives importantes pour favoriser la mobilité durable;
- Fonds des générations – Un engagement renouvelé pour favoriser l'équité entre les générations;
- La documentation budgétaire – Une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État;
- Éducation et enseignement supérieur – Un plan pour la réussite : dès la petite enfance et tout au long de la vie.

Finalement, différentes caulettes et un sommaire économique et budgétaire sont accessibles sur le site Web du ministère des Finances.

Enfin, il importe de distinguer le discours sur le budget et le budget de dépenses, qui sont deux opérations distinctes.

Au Québec, la présentation détaillée des dépenses du gouvernement se trouve dans le budget de dépenses et ses documents d'accompagnement, qui sont sous la responsabilité du président du Conseil du trésor.

- Le ministère des Finances établit le niveau global des dépenses, alors que le Secrétariat du Conseil du trésor réalise la négociation et l'arbitrage nécessaires à la répartition des dépenses par ministères et organismes.

Le budget de dépenses

La préparation du budget annuel de dépenses est sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor.

Le budget de dépenses présente les crédits dont disposent les ministères et les organismes pour accomplir leurs activités et faire leurs investissements pour l'exercice financier à venir. C'est à partir de cette information que l'Assemblée nationale autorise les crédits des ministères et des organismes et que le Conseil du trésor effectue le suivi des dépenses.

- La présentation des crédits est à la fois un outil de communication et de reddition de comptes auprès des parlementaires et de la population et un instrument essentiel pour une gestion rigoureuse et éclairée des fonds publics.

Le président du Conseil du trésor dépose annuellement à l'Assemblée nationale, dans le but de faire autoriser les crédits, les documents suivants relatifs au budget de dépenses :

- Stratégie de gestion des dépenses;
- Crédits et plans annuels de gestion des dépenses de l'Assemblée nationale et des personnes désignées;
- Crédits des ministères et organismes;
- Budget des fonds spéciaux;
- Budget des organismes autres que budgétaires;
- Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes;
- Renseignements supplémentaires;
- Les infrastructures publiques du Québec.

Les prochaines pages de cette section exposent sommairement la documentation en soutien à la politique budgétaire du gouvernement. Plus particulièrement, elles présentent la documentation en lien avec :

- le discours sur le budget;
- le Plan économique du Québec, dont :
 - les orientations économiques et budgétaires,
 - le cadre financier consolidé détaillé du gouvernement,
 - d'autres informations en soutien à la politique budgétaire.

1.1.1 Le discours sur le budget

Dans son discours sur le budget à l'Assemblée nationale, le ministre des Finances communique à la population les orientations économiques et budgétaires que le gouvernement entend prendre pour la prochaine année financière. Le discours sur le budget est le moyen utilisé par le ministre des Finances pour traduire et concrétiser les priorités et les engagements du gouvernement découlant notamment du discours inaugural du gouvernement élu. À cet égard, il expose notamment :

- les objectifs budgétaires du gouvernement ainsi que les moyens choisis pour les atteindre;
- les actions envisagées pour améliorer la prestation des services publics et soutenir l'économie.

Au moment de son allocution, le ministre des Finances dépose également un ensemble de documents qui permettent d'appuyer les orientations privilégiées, soit :

- le tableau présentant les résultats préliminaires des opérations budgétaires consolidées pour l'exercice financier en cours;
- divers tableaux montrant les prévisions des équilibres financiers pour l'exercice financier visé par le budget, soit :
 - le sommaire des opérations budgétaires consolidées, c'est-à-dire l'ensemble des revenus et des dépenses qui affectent le solde budgétaire,
 - les revenus consolidés détaillés par source de revenus,
 - les dépenses consolidées,
 - les dépenses du fonds général,
 - les opérations non budgétaires, qui concilient le solde budgétaire avec le flux financier imputable aux opérations du gouvernement.
- le Plan économique du Québec et les documents l'accompagnant.

1.1.2 Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement

Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement sont exposées à la section A du Plan économique du Québec. De l'information générale permet notamment d'illustrer la façon dont les priorités gouvernementales sont traduites en termes financiers, de rendre compte des objectifs budgétaires et de montrer le bilan de l'action gouvernementale.

Plus particulièrement, la section A du Plan économique du Québec présente des informations concernant :

- le cadre financier consolidé du gouvernement³, qui fournit des données prévisionnelles sur cinq ans, y compris l'année du budget, sur les revenus et les dépenses du gouvernement;
 - La présentation d'un cadre financier quinquennal sert principalement d'instrument de planification et de prise de décision à moyen terme.
 - Les prévisions sont établies selon les conventions comptables utilisées pour préparer les états financiers consolidés du gouvernement.
 - Elles sont établies en fonction de l'évolution récente et prévue de l'économie.
 - Elles sont présentées en niveaux et en variations annuelles.
 - Aux fins de gestion budgétaire, le cadre financier consolidé est décomposé par secteurs⁴.
 - De plus, une présentation du fonds général et des dépenses de programmes par grands portefeuilles permet de bien situer les impôts et taxes généraux qui financent les missions des ministères.
- les choix stratégiques et les mesures envisagées par le gouvernement qui influencent le niveau et la composition des revenus et des dépenses;
- les cibles de dépenses de missions;
- les cibles annuelles du Plan québécois des infrastructures;
- les orientations en ce qui a trait au solde budgétaire;
- les cibles de réduction de la dette.

³ La consolidation est expliquée dans l'encadré de la page 10.

⁴ Les composantes sectorielles sont présentées à la page 12.

De plus, pour enrichir la présentation des informations budgétaires, la section A du Plan économique du Québec présente différents tableaux et illustrations complémentaires. Ces informations permettent notamment de :

- comparer la situation financière et économique du Québec avec celle d'autres juridictions. Par exemple, des comparaisons montrent la croissance des dépenses de missions de certaines provinces ainsi que la création d'emplois dans toutes les provinces canadiennes;
- montrer l'évolution des revenus et des dépenses en pourcentage du PIB;
- mettre en relation l'évolution des revenus, des dépenses et de l'économie. Des explications sont données concernant les révisions par rapport au budget précédent et celles liées à l'économie ainsi que les taux de croissance des revenus et des dépenses.

1.1.3 Le cadre financier consolidé détaillé du gouvernement

La section D du Plan économique du Québec dresse un portrait détaillé du cadre financier consolidé du gouvernement sur trois ans.

- La présentation d'un cadre financier triennal détaillé permet aux différentes entités sous le contrôle du gouvernement de mieux planifier à court terme en fonction des ressources financières qu'elles auront à leur disposition.

Les revenus et les dépenses sont présentés de trois manières, soit :

- en évolution et en révision depuis le budget précédent;
- selon les secteurs de l'organisation financière du gouvernement;
- en fonction des portefeuilles ministériels consolidés.

Le cadre financier est établi selon le principe de la consolidation, ce qui permet notamment d'effectuer le rapprochement des prévisions avec les résultats présentés dans les comptes publics.

Le périmètre comptable du gouvernement regroupe près de 350 entités, soit :

- l'Assemblée nationale et les cinq personnes qu'elle désigne, soit le commissaire à l'éthique et à la déontologie, le commissaire au lobbying, le directeur général des élections, le protecteur du citoyen et le vérificateur général;
- 58 ministères et organismes budgétaires;
- 41 fonds spéciaux et 8 fonds d'amortissement du fonds consolidé du revenu;
- 57 organismes autres que budgétaires;
- 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux;
- 132 entités des réseaux de l'éducation;
- 9 entreprises du gouvernement.

Le principe de la consolidation

L'information comprise dans le cadre financier du gouvernement est présentée sur une base consolidée, telle qu'elle apparaît dans ses états financiers.

Pour établir un cadre financier consolidé, il est nécessaire :

- de regrouper les revenus et les dépenses de l'ensemble des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement;
 - Sont incluses dans le périmètre comptable les entités qui sont sous le contrôle du gouvernement. Le contrôle se définit comme le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'une entité de sorte que les activités de celle-ci procureront au gouvernement des gains ou des pertes.
 - À titre indicatif, le regroupement des dépenses de près de 350 entités du périmètre comptable du gouvernement représente des opérations de près de 170 milliards de dollars.
- d'éliminer les opérations réciproques entre entités du périmètre comptable. Cette élimination est indispensable pour éviter de comptabiliser des revenus et des dépenses en double.
 - Par exemple, sans élimination des opérations réciproques, le financement du ministère de la Santé et des Services sociaux aux établissements de santé serait comptabilisé deux fois : comme dépense du fonds général et comme dépense du réseau de la santé et des services sociaux.
 - À titre indicatif, près de 65 milliards de dollars de transactions sont éliminés au moment de la consolidation des dépenses.

Le tableau ci-après expose les montants associés aux dépenses du gouvernement et à l'élimination des opérations réciproques entre entités du même secteur (éliminations intrasectorielles) et de différents secteurs (éliminations intersectorielles), pour un niveau de dépenses consolidées de plus de 100 milliards de dollars.

Dépenses consolidées

(en millions de dollars)

	2017-2018
Fonds général	80 367
Fonds spéciaux	13 085
Comptes à fin déterminée	1 421
Organismes autres que budgétaires	25 264
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	41 583
Dépenses financées par le régime fiscal	6 536
Total des dépenses avant éliminations	168 256
Éliminations intrasectorielles	
Entre fonds spéciaux	-735
Entre organismes autres que budgétaires	-4 204
Éliminations intersectorielles	-59 597
Total des éliminations	-64 536
TOTAL DES DÉPENSES CONSOLIDÉES	103 720

❑ Évolution des revenus et des dépenses consolidés

Les revenus ventilés par source et les dépenses consolidés sont présentés de façon détaillée pour fournir des renseignements sur les facteurs qui affectent leur évolution.

Les révisions faites au cadre financier pour l'année en cours depuis le dépôt du dernier budget et les principales explications qui les supportent sont également fournies.

À titre d'exemple, le tableau suivant montre une synthèse des révisions et de l'évolution des revenus et des dépenses consolidés du gouvernement. Celles-ci sont présentées plus en détail dans la section D du Plan économique du Québec de mars 2017.

TABLEAU 1

Évolution des revenus et des dépenses consolidés (en millions de dollars)

	Budget 2016-2017		Budget 2017-2018		
	2016-2017	Révisions	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Revenus consolidés					
Revenus autonomes excluant les entreprises du gouvernement	77 536	-321	77 215	79 799	82 602
<i>Variation en %</i>	2,9		1,3	3,3	3,5
Entreprises du gouvernement	4 850	-97	4 753	4 480	4 402
<i>Variation en %</i>	-2,2		-5,2	-5,7	-1,7
Transferts fédéraux	20 180	318	20 498	22 029	22 221
<i>Variation en %</i>	5,7		8,4	7,5	0,9
Total des revenus	102 566	-100	102 466	106 308	109 225
<i>Variation en %</i>	3,2		2,3	3,7	2,7
Dépenses consolidées					
Dépenses de missions	-89 720	-667	-90 387	-93 852	-96 533
<i>Variation en %</i>	2,4		4,5	3,8	2,9
Service de la dette	-10 418	731	-9 687	-9 868	-9 758
<i>Variation en %</i>	3,6		-3,2	1,9	-1,1
Total des dépenses	-100 138	64	-100 074	-103 720	-106 291
<i>Variation en %</i>	2,5		3,7	3,6	2,5
Provision pour éventualités	-400	300	-100	-100	-100
SURPLUS (DÉFICIT)	2 028	264	2 292	2 488	2 834
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE					
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	-2 028	-14	-2 042	-2 488	-2 834
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾	—	250	250	—	—

(1) Solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

❑ Présentation selon l'organisation financière du gouvernement

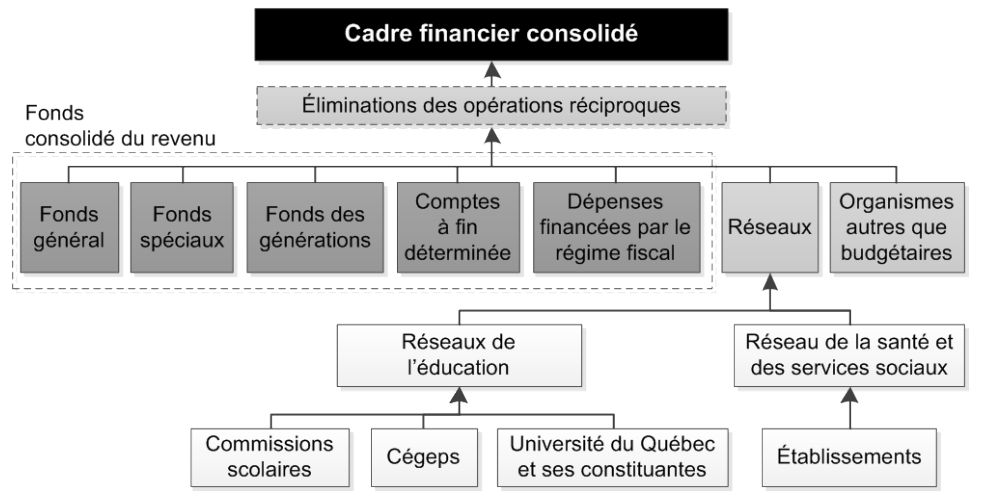
Pour prendre en compte l'organisation financière des activités des secteurs public et parapublic, les niveaux et l'évolution des revenus et des dépenses de chacune des composantes sectorielles incluses dans le périmètre comptable du gouvernement sont présentés dans cette partie de la section D du Plan économique du Québec.

L'organisation financière du gouvernement comprend :

- le fonds général, qui regroupe les revenus, principalement les impôts et les taxes levés par le gouvernement, et les dépenses de programmes des ministères et organismes budgétaires;
- les fonds spéciaux, qui permettent d'assurer un lien entre le financement d'un service spécifique et les revenus prélevés à cette fin;
- le Fonds des générations, un fonds spécial affecté exclusivement au remboursement de la dette brute du gouvernement;
- les comptes à fin déterminée, qui permettent d'isoler les sommes versées au gouvernement par un tiers en vertu d'un contrat ou d'une entente qui en prévoit l'affectation à une fin déterminée;
- les dépenses financées par le régime fiscal, qui regroupent les crédits d'impôt remboursables accordés dans les régimes d'imposition des particuliers et des sociétés, ainsi que les créances fiscales douteuses;
- les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation;
- les organismes autres que budgétaires, qui offrent des services particuliers à la population.

GRAPHIQUE 1

Organisation financière du gouvernement



❑ **Présentation par portefeuilles ministériels consolidés**

Pour accomplir ses missions, le gouvernement met sur pied des programmes qui sont administrés directement par des entités gouvernementales, dont des ministères ou des organismes. L'ensemble des entités sous la responsabilité d'un ministre constitue un portefeuille.

La publication des revenus et des dépenses par portefeuilles ministériels permet de mieux informer les décideurs publics des ressources financières dont ils disposent pour l'ensemble des entités sous leur responsabilité.

- Cette façon de présenter l'information constitue un outil additionnel de gestion budgétaire contribuant à responsabiliser les décideurs publics relativement à l'entièreté de leur portefeuille ministériel.
- De plus, elle permet aux décideurs publics d'avoir une vue d'ensemble de la répartition de leurs ressources dans chacune des composantes sectorielles de l'organisation financière du gouvernement.

La composition et le niveau de revenus et de dépenses de chaque portefeuille varient selon la nature de la mission et des programmes sous la responsabilité du ministre en question. Ainsi, certains portefeuilles auront plus de dépenses que de revenus, tandis que d'autres afficheront plus de revenus que de dépenses.

Illustration du portefeuille ministériel Finances

La présentation des données par portefeuilles ministériels consolidés permet d'avoir une vue d'ensemble des ressources financières dont disposent les entités sous la responsabilité d'un ministre.

Le tableau qui suit détaille les revenus et les dépenses du portefeuille ministériel Finances par secteur, soit par composante sectorielle du périmètre comptable du gouvernement¹.

- Ce portefeuille regroupe la majeure partie des revenus étant donné que les revenus d'impôt et de taxes, qui constituent la principale source de revenu du gouvernement, sont sous la responsabilité du ministre des Finances.
- Toutefois, le niveau de dépenses de ce portefeuille est faible, car la majeure partie des dépenses sont concentrées dans les principales missions du gouvernement, soit la santé et l'éducation.

Portefeuille ministériel Finances par secteur – 2017-2018

(en millions de dollars)

Revenus consolidés		Dépenses consolidées	
Fonds général	78 192	Fonds général	200
Fonds spéciaux	2 563	Fonds spéciaux	1 008
Fonds des générations	2 488	Fonds des générations	—
Comptes à fin déterminée	481	Comptes à fin déterminée	481
Dépenses financées par le régime fiscal	6 536	Dépenses financées par le régime fiscal	929
Organismes autres que budgétaires	2 366	Organismes autres que budgétaires	2 025
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	—	Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	—
Éliminations intraportefeuille	-1 436	Éliminations intraportefeuille	-1 425
		Sous-total des dépenses, excluant le service de la dette	3 218
		Service de la dette	9 587
TOTAL	91 190	TOTAL	12 805

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

¹ La liste des entités comprises dans le portefeuille ministériel Finances est présentée à l'annexe 4 de la section D du Plan économique du Québec de mars 2017.

1.1.4 Les informations en soutien à la politique budgétaire

Les pages suivantes présentent, dans un premier temps, les autres sections du Plan économique du Québec, soit :

- la section B : Le Plan économique du Québec;
- la section C : L'économie du Québec : évolution récente et perspectives;
- la section E : La dette du gouvernement du Québec;
- la section F : Le point sur les transferts fédéraux.

Elles donnent également un aperçu des diverses sections constituant le document d'accompagnement Renseignements additionnels 2017-2018.

□ Le Plan économique du Québec

Le gouvernement expose sa vision en matière de développement économique dans la section B du Plan économique du Québec.

Cette section présente un portrait complet des initiatives que le gouvernement entend prendre pour favoriser, notamment, la croissance économique, l'investissement privé et la création d'emplois et assurer des services publics de qualité.

Les initiatives fiscales et budgétaires sont présentées et vulgarisées. On y décrit :

- l'ensemble des initiatives par thème;
- leur impact financier et leurs modalités de financement;
- des éléments contextuels pour faciliter la compréhension des actions du gouvernement, appuyés d'illustrations et d'exemples chiffrés.

Par ailleurs, les modalités d'application des mesures fiscales sont décrites de façon détaillée dans le document Renseignements additionnels 2017-2018.

Finalement, le ministre des Finances présente dans la section B du Plan économique du Québec un aperçu des mesures budgétaires et des plans d'action à venir.

- Il laisse toutefois aux ministres responsables le soin de détailler les mesures et leurs modalités d'application après le dépôt du budget.

Illustration – Impact financier des initiatives par thèmes

La présentation des initiatives fiscales et budgétaires du gouvernement par thèmes permet de mieux informer les citoyens sur les impacts financiers de ces mesures.

Par exemple, dans le budget 2017-2018, les initiatives du gouvernement ont été présentées sous les thèmes suivants :

- améliorer encore plus le niveau de vie des Québécois;
- vers une première politique de la réussite éducative;
- pour une vision à long terme du transport collectif;
- favoriser le développement économique.

L'ensemble des initiatives regroupées sous un thème sont décrites plus explicitement dans la section B du Plan économique du Québec.

Impact financier des mesures du Plan économique du Québec de mars 2017

(en millions de dollars)

	2016- 2017 ⁽¹⁾	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	Total ⁽²⁾
Améliorer encore plus le niveau de vie des Québécois	-514,6	-660,8	-414,0	-342,9	-423,8	-457,8	-2 813,9
Vers une première politique de la réussite éducative	-50,4	-190,4	-265,3	-365,7	-465,7	-620,7	-1 958,2
Pour une vision à long terme du transport collectif	—	-61,0	-124,0	-518,0	-525,0	-262,7	-1 490,7
Favoriser le développement économique	-288,3	-524,5	-772,0	-884,5	-974,5	-1 002,3	-4 446,1
TOTAL	-853,3	-1 436,7	-1 575,3	-2 111,1	-2 389,0	-2 343,5	-10 708,9

(1) Les subventions octroyées en 2016-2017 assurent le financement de nouvelles initiatives.

(2) Le total n'inclut pas l'impact financier des mesures de soutien aux personnes et aux collectivités prévues pour les années ultérieures à 2021-2022.

❑ L'économie du Québec : évolution récente et perspectives

Les prévisions économiques et financières sur lesquelles repose le cadre financier du gouvernement du Québec sont présentées à la section C du Plan économique du Québec.

Ces prévisions sont à la base du processus de prévision des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec. Elles permettent également au gouvernement d'optimiser sa stratégie de gestion de la dette et de définir les orientations de ses politiques économiques. Plus particulièrement :

- l'évolution de différentes variables économiques pour le Québec permet de faire le lien avec les assiettes taxables des principales sources de revenus autonomes du gouvernement, pour expliquer leur évolution et leurs révisions;
- l'évolution des variables économiques et financières permet au gouvernement du Québec d'optimiser sa stratégie de gestion de la dette;
- en ayant une vision de l'évolution attendue de l'économie du Québec et de l'ensemble du monde, le gouvernement peut mettre en place les politiques économiques les plus appropriées.

La section C du Plan économique du Québec présente notamment :

- l'évolution prévue des principales variables économiques au Québec dans un horizon de deux ans, soit l'activité économique (PIB réel et nominal), la consommation des ménages, les investissements des entreprises, les dépenses et les investissements des administrations publiques, les exportations, les importations, l'emploi, le taux de chômage, les mises en chantier, l'indice des prix à la consommation, etc.;
- les perspectives de croissance du PIB réel et du PIB nominal dans un horizon de cinq ans, à la lumière des grandes tendances qui façonnent les perspectives économiques du Québec, notamment le phénomène du vieillissement de la population, la productivité et le marché du travail;
- l'évolution attendue de l'économie canadienne et de l'économie américaine ainsi que les prévisions économiques mondiales. Ces prévisions permettent de mettre en lumière les facteurs qui influencent l'économie du Québec, une économie ouverte sur le monde;
- l'évolution de différentes variables financières, notamment les prix du pétrole et des autres matières premières, les taux de change ainsi que les taux d'intérêt, ces derniers étant utilisés pour la prévision du service de la dette du gouvernement du Québec.

Par ailleurs, des comparaisons avec le secteur privé sont également présentées pour démontrer la prudence et la cohérence du scénario économique du ministère des Finances. Ces comparaisons montrent le PIB réel, le PIB nominal et le déflateur du PIB dans un horizon prévisionnel de cinq ans.

Hypothèses économiques comparables à celles du secteur privé

Le ministère des Finances s'assure de la prudence et de la cohérence de son scénario économique. Les prévisions de croissance du PIB réel, du PIB nominal et du déflateur du PIB sont comparées avec la moyenne de 11 prévisions issues du secteur privé. Dans un souci de transparence, ces comparaisons sont présentées dans le Plan économique du Québec.

- Rappelons que les prévisions économiques utilisées par le gouvernement du Québec sont centrées. Elles ne doivent ni induire une anticipation de revenus trop élevée ni une prévision de revenus trop faible.
- De tels écarts conduiraient à des décisions inadaptées en matière de politiques gouvernementales.

À titre d'exemple, dans un horizon de cinq ans, les prévisions du Plan économique du Québec de mars 2017 sont équivalentes à la moyenne du secteur privé, et ce, tant en ce qui concerne l'évolution du PIB réel que celle des prix et du PIB nominal. Ainsi :

- pour le PIB réel, la croissance moyenne prévue de 2017 à 2021 par le ministère des Finances du Québec s'élève à 1,5 %, ce qui représente une progression équivalente à celle prévue par le secteur privé;
- pour le PIB nominal, la progression moyenne attendue par le ministère des Finances du Québec de 2017 à 2021 est de 3,2 %, comparativement à un accroissement de 3,3 % prévu par le secteur privé.

Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé (variation en pourcentage)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne 2017-2021
PIB réel							
Ministère des Finances du Québec	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,2	1,5
Moyenne du secteur privé	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3	1,4	1,5
Variation des prix⁽¹⁾							
Ministère des Finances du Québec	1,2	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Moyenne du secteur privé	1,2	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
PIB nominal							
Ministère des Finances du Québec	3,0	3,3	3,3	3,3	3,1	2,9	3,2
Moyenne du secteur privé	3,0	3,4	3,3	3,2	3,1	3,3	3,3

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur moyenne peut ne pas correspondre au résultat indiqué.

(1) Déflateur du PIB.

Source : Relevé du ministère des Finances du Québec, qui comprend les prévisions de 11 institutions du secteur privé en date du 6 mars 2017.

❑ La dette du gouvernement

La section E du Plan économique du Québec présente des informations détaillées sur la dette du gouvernement, le programme et la stratégie de financement du gouvernement, les régimes de retraite et les fonds déposés par le ministère des Finances à la Caisse de dépôt et placement du Québec, ainsi que les cotes de crédit du gouvernement.

Une prévision détaillée de la dette et du programme de financement y est présentée sur cinq ans. Elle informe par le fait même les parlementaires et la population des raisons pour lesquelles la dette évolue et le gouvernement emprunte sur les marchés financiers.

Le gouvernement s'est donné des objectifs de réduction de la dette qui ont été inscrits dans la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations. Pour l'année financière 2025-2026 :

— la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB;

— la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB.

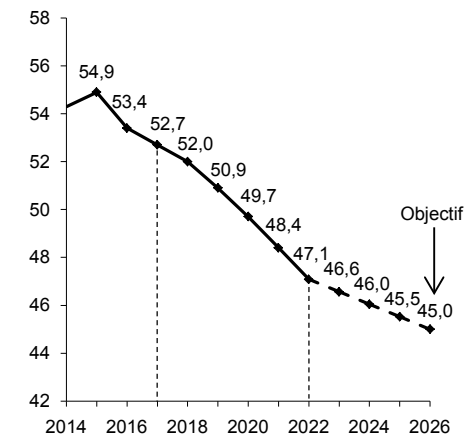
Pour chacune des années d'ici 2025-2026, des cibles à atteindre ont été établies. Cette information est, entre autres, présentée dans la section E du Plan économique du Québec.

Les trajectoires sont revues en fonction de l'évolution prévue de la dette et de l'économie.

GRAPHIQUE 2

Dette brute au 31 mars

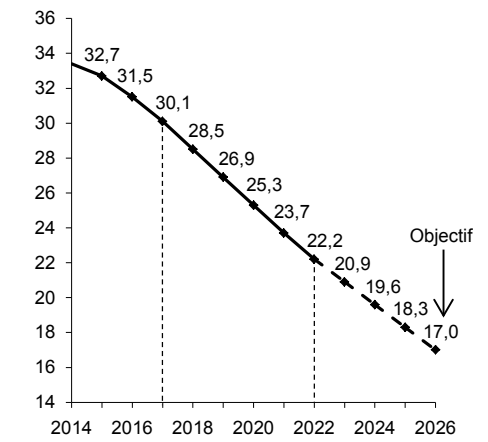
(en pourcentage du PIB)



GRAPHIQUE 3

Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



L'endettement et la cote de crédit

Les émetteurs d'obligations, comme le gouvernement du Québec, doivent obtenir auprès d'agences de notation une cote de crédit. Une cote de crédit mesure la capacité d'un emprunteur de payer les intérêts sur sa dette et d'en rembourser le principal à l'échéance.

De manière générale, moins un gouvernement est endetté, meilleure sera la cote que les agences de notation lui attribueront. Une meilleure cote de crédit entraîne des coûts d'emprunt moins élevés et donne accès à un plus vaste bassin d'investisseurs.

Pour établir la cote de crédit d'un emprunteur, les agences de notation analysent, outre le niveau d'endettement, un ensemble de facteurs. Parmi ces facteurs se trouvent la taille, la structure et la vitalité de l'économie, la situation du marché du travail, la compétitivité fiscale et la situation budgétaire, de même que le niveau de liquidités.

Dans le contexte du processus budgétaire, les agences de notation sont rencontrées au printemps, à la suite du dépôt du budget. Dans les semaines qui suivent, elles annoncent leur décision de maintenir, d'augmenter ou de réduire la cote de crédit. Une perspective est associée à la cote de crédit. Celle-ci peut être stable, positive ou négative.

Cinq agences de notation attribuent une cote de crédit au gouvernement du Québec. Ces cinq agences sont Moody's, Standard & Poor's, Fitch, DBRS et Japan Credit Rating Agency (JCR).

❑ Le point sur les transferts fédéraux

Le point sur les transferts fédéraux est présenté dans la section F du Plan économique du Québec.

— Les transferts fédéraux représentent 21 % des revenus du gouvernement du Québec.

Cette section expose les demandes du Québec auprès du gouvernement fédéral concernant les principaux transferts que sont le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et le programme de péréquation, ainsi qu'à l'égard des programmes fédéraux en infrastructures.

— Ces demandes prennent appui sur des faits et les positions historiques du Québec en ces domaines, notamment basées sur les compétences constitutionnelles des provinces.

Cette section s'adresse autant à la population en général qu'aux autres provinces et au gouvernement fédéral. Elle vise à les sensibiliser aux enjeux à l'égard des transferts fédéraux.

Renseignements additionnels 2017-2018

Renseignements additionnels sur les mesures fiscales

La section Renseignements additionnels sur les mesures fiscales présente en détail les modalités d'application de l'ensemble des mesures fiscales aux particuliers et aux entreprises ainsi que les modalités d'autres mesures de portée plus générale.

Il s'agit d'une section essentielle aux spécialistes, car elle leur permet de comprendre les aspects techniques des mesures fiscales annoncées. Cette section guide également l'écriture des lois fiscales.

Lutte contre l'évasion fiscale

Pour préserver le financement des services publics à la population, mais également pour des raisons d'équité entre les contribuables, l'État doit s'assurer de percevoir le plein montant des revenus qui lui sont dus. La section Lutte contre l'évasion fiscale présente un bilan des efforts de lutte contre l'évasion fiscale qui ont été entrepris en collaboration avec plusieurs partenaires. Plus particulièrement, elle fait état des nouvelles initiatives mises en place pour limiter les pertes fiscales de l'État ainsi que les actions mises en œuvre par Revenu Québec pour accroître son efficacité et améliorer ses relations avec les contribuables.

Rapport sur l'application des lois relatives à l'équilibre budgétaire et au Fonds des générations

L'information présentée permet de rendre compte de l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire et de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations. En particulier, le gouvernement présente des informations concernant l'évolution du solde budgétaire, les opérations de la réserve de stabilisation, les cibles de réduction de la dette et les sommes constituant le Fonds des générations.

Projet de loi omnibus

Certaines mesures du budget nécessitent des modifications législatives. La section Projet de loi omnibus expose sommairement les mesures qui seront présentées dans le projet de loi omnibus à l'Assemblée nationale, ainsi que les modifications qui y seront apportées. Le projet de loi omnibus regroupe l'ensemble des modifications législatives qui ne sont pas de nature fiscale.

Le financement des services de santé

La section Le financement des services de santé présente les nouvelles mesures du Plan économique du Québec de mars 2017 pour améliorer l'efficacité du système de santé. En particulier :

- doter le ministère de la Santé et des Services sociaux de nouveaux systèmes d'information performants;
- agir sur la rémunération médicale.

La section présente également le contexte économique et budgétaire soutenant le souhait du gouvernement de renégocier les modalités convenues dans la dernière entente de rémunération des médecins.

Renseignements additionnels 2017-2018 (suite)

Statistiques budgétaires du Québec

La publication des statistiques budgétaires du Québec fait partie intégrante de la reddition de comptes budgétaire du gouvernement. Elle vise notamment à permettre le suivi de l'ensemble des revenus et des dépenses du gouvernement sur une base historique. La section Statistiques budgétaires du Québec comprend cinq chapitres.

- Les quatre premiers chapitres présentent les informations budgétaires telles qu'elles sont publiées dans les comptes publics.
- Le cinquième chapitre présente l'évolution des revenus et des dépenses sur une base comparable, c'est-à-dire qu'elle est ajustée au moyen d'estimations paramétriques pour les diverses modifications comptables. Les données ajustées permettent ainsi de mener des analyses exemptes de cassures.

1.2 Le suivi et la reddition de comptes

Le ministre des Finances consacre des efforts importants à l'élaboration et à la préparation du budget. Pour assurer le suivi des orientations budgétaires et financières du gouvernement présentées dans le budget, le Ministère produit tout au long de l'année des informations en lien avec le suivi et la reddition de comptes.

À cet égard, les trois documents les plus importants sont :

- la mise à jour automnale;
- le rapport mensuel des opérations financières;
- les comptes publics.

Les documents de reddition de comptes se complètent l'un l'autre et doivent être pris dans leur ensemble pour bien comprendre l'état des finances publiques tout au long du cycle budgétaire.

1.2.1 La mise à jour automnale

Depuis l'année financière 2006-2007, le gouvernement publie une mise à jour du Plan économique du Québec à l'automne.

Le premier objectif de cette publication est de faire le point sur la situation économique et financière du Québec en cours d'année. L'information produite est suffisamment exhaustive pour permettre au gouvernement :

- de constater l'impact sur le cadre financier des résultats présentés dans les comptes publics et d'apporter des ajustements aux cibles prévues si nécessaire;
- d'illustrer les progrès réalisés en ce qui a trait aux orientations du gouvernement depuis le discours sur le budget;
- de travailler de façon prospective à l'élaboration du prochain budget.

Il s'agit également d'une occasion pour le gouvernement d'annoncer, au besoin, de nouvelles orientations, qui seront rappelées au moment de la publication de son prochain budget.

La publication de la mise à jour automnale constitue donc un geste additionnel du gouvernement pour accroître la transparence de l'information sur les finances publiques.

D'ailleurs, la présentation retenue par le Québec pour cette publication fait de celle-ci le document le plus complet et le plus détaillé parmi ceux des provinces canadiennes. À titre d'exemple :

- l'information est présentée sur une base consolidée selon une présentation semblable à celle du budget, ce qui permet d'en faciliter la compréhension;

- tout comme le budget, on y présente un cadre financier quinquennal ainsi que des explications sur les révisions pour l'année en cours et les croissances pour les années suivantes.

1.2.2 Le rapport mensuel des opérations financières

Dans le but de donner suite à un engagement d'améliorer la clarté des informations dont disposent les Québécois sur la situation des finances publiques, le gouvernement publie, depuis 2006-2007, un rapport mensuel sur les opérations financières.

- Le rapport mensuel est publié 11 fois par année selon un calendrier annoncé au moment de la publication du rapport mensuel concernant le mois de mars de l'année financière précédente.
- Le rapport mensuel est publié en moyenne dans un délai de 69 jours après la fin du mois, à l'exception du rapport de mars étant donné la complexité des travaux liés à la fermeture d'un exercice financier.

Les données présentées dans le rapport mensuel permettent aux citoyens de disposer d'un portrait d'ensemble de l'évolution mensuelle de l'état des finances publiques.

- Ce rapport montre les résultats réels du mois, les résultats cumulatifs et rappelle les objectifs du budget.
- Les variations par rapport à l'année précédente sont également présentées.

1.2.3 Les comptes publics

À la fin du cycle budgétaire, et conformément à la Loi sur l'administration financière⁵, le gouvernement dépose les comptes publics, et ce, au plus tard le 31 décembre suivant la fin d'une année financière. Essentiellement, les comptes publics présentent :

- les états financiers consolidés du gouvernement;
- les renseignements sur les revenus, les dépenses et les autres coûts des ministères et des organismes budgétaires, ainsi que les revenus, les dépenses et les investissements des fonds spéciaux;
- les autres renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière du gouvernement, dont une analyse d'indicateurs financiers visant à fournir des précisions et des explications sur les informations contenues dans les états financiers consolidés.
 - Ces indicateurs sont inspirés de ceux que le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public propose dans un énoncé de pratiques recommandées.

⁵ Article 87 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001).

1.3 Le rapport préélectoral

En juin 2014, au moment du discours sur le budget 2014-2015, le gouvernement a annoncé qu'il rendrait public un rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec avant la date prévue pour les élections générales à date fixe. À la suite de cette annonce :

- la Loi sur le ministère des Finances a été modifiée pour confier la préparation et la publication du rapport préélectoral au ministre des Finances;
- la Loi sur le vérificateur général a également été modifiée pour confier au vérificateur général la préparation d'un rapport dans lequel il exprime son opinion sur la plausibilité des prévisions et des hypothèses présentées dans le rapport préélectoral que publie le ministre des Finances.

Plus particulièrement, le rapport préélectoral vise à :

- permettre à la population d'être renseignée sur la situation financière et économique du Québec et de juger du caractère plausible des prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette;
- constituer une base commune pour que les partis politiques puissent proposer leur propre plan budgétaire;
- déterminer si les prévisions budgétaires ont été préparées selon un processus efficace et rigoureux.

Le rapport préélectoral offrira une compréhension commune des informations budgétaires et financières publiées sur le cadre financier ainsi que sur la dette du Québec.

Par ailleurs, comme il est prévu à l'article 23.2 de la Loi sur le ministère des Finances et une fois les révisions nécessaires faites, les éléments suivants devront être publiés dans le rapport préélectoral :

- les prévisions économiques et les hypothèses sous-jacentes apparaissant dans le plan budgétaire qui ont été présentées à l'occasion du plus récent discours sur le budget;
- les prévisions des composantes du cadre financier du gouvernement qui figurent dans ce plan budgétaire;
- les prévisions de dépenses ventilées selon les champs d'activité de l'État pour une période de trois années financières;
- les rapports prévus à l'article 15 de la Loi sur l'équilibre budgétaire et à l'article 11 de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

Comme le prévoit la Loi sur le ministère des Finances, le rapport préélectoral sera publié le troisième lundi du mois d'août précédant l'expiration d'une législature.

Les prochaines élections à date fixe auront lieu à l'automne 2018. Ainsi, le premier rapport préélectoral sera publié le 20 août 2018.

2. PRÉSENTATION DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE SELON LES MEILLEURES PRATIQUES

Au fil des années, le ministère des Finances du Québec a développé des processus rigoureux et des pratiques éprouvées. Cela se reflète dans la documentation budgétaire qu'il publie.

— Le recours aux meilleures pratiques permet ainsi au ministère des Finances du Québec de présenter une information financière complète, reconnue par l'OCDE.

Les prochaines pages ont pour objectif de rassembler de façon succincte l'ensemble des bonnes pratiques adoptées par le gouvernement, qui ont été présentées tout au long de la première partie de ce document.

2.1 Une information complète

L'information présentée dans les documents budgétaires est complète et accessible à tous. On y explique notamment l'évolution des composantes du cadre financier et de ses révisions. De même, les hypothèses sont expliquées clairement et justifiées de façon à ce qu'un lecteur comprenne les modifications apportées depuis le dernier budget. Par exemple :

- le Ministère publie plusieurs informations sur les indicateurs économiques et financiers qui permettent d'expliquer les niveaux, les taux de croissance et les révisions des principaux éléments du cadre financier;
- les orientations et les annonces du gouvernement ayant une influence notable sur les prévisions sont décrites dans les documents;
- des comparaisons avec les autres juridictions canadiennes sont aussi présentées.

Par ailleurs, la présentation des documents budgétaires retenue par le Québec est la plus complète parmi les provinces canadiennes.

- Le Québec est la seule province à expliquer de façon détaillée les révisions aux revenus et aux dépenses et à faire le lien entre ces révisions et la conjoncture économique dans le cadre d'une mise à jour économique et financière.
- Le Québec est également la seule province qui produit un rapport sur ses opérations financières sur une base mensuelle.

2.2 Les marges de prudence

Le cadre financier du gouvernement du Québec n'est pas à l'abri des chocs externes, telles une détérioration importante des conditions économiques ou encore une catastrophe naturelle ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses. En raison de ces éléments qui ne dépendent pas directement du gouvernement, les marges de prudence font partie intégrante des bonnes pratiques de toute organisation pour accroître la certitude d'atteindre les cibles budgétaires.

Les provisions intégrées au cadre financier permettent de témoigner de la prudence du gouvernement du Québec à l'égard de ses prévisions. Essentiellement, le cadre financier comprend les marges de prudence suivantes :

- la provision pour éventualités, soit une provision globale pour pallier les incertitudes pouvant affecter l'ensemble du cadre financier;
- la marge budgétaire aux dépenses et le Fonds de suppléance, pour se prémunir contre les risques pouvant avoir un effet sur les dépenses;
- la provision au service de la dette, pour pallier notamment les fluctuations subites des marchés financiers.

Par ailleurs, les documents budgétaires du gouvernement présentent des analyses de sensibilité aux revenus et aux dépenses. Ces analyses indiquent au lecteur les risques au cadre financier découlant d'une variation potentielle des plus importantes variables économiques ayant un effet sur les assiettes taxables et les dépenses du gouvernement.

Enfin, la Loi sur l'équilibre budgétaire permet d'assurer la présentation de prévisions financières équilibrées. Elle prévoit l'affectation de tout excédent à une réserve de stabilisation afin de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement et de permettre subsidiairement le versement de sommes au Fonds des générations conformément à la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

Les provisions intégrées au cadre financier

Le gouvernement a recours à plusieurs provisions dans le cadre de la préparation du budget. Ces dernières sont intégrées au cadre financier dans le but de pallier certains risques.

- La provision pour éventualités vise à faire face à différents risques qui résultent soit de la conjoncture économique ou d'autres événements affectant la situation financière du gouvernement.
- La marge budgétaire aux dépenses vise à faire face aux imprévus au moment de la préparation du budget de dépenses.
- Le Fonds de suppléance vise à pourvoir aux dépenses imprévues pouvant survenir dans l'un ou l'autre des programmes gouvernementaux, aux dépenses prévues mais non ventilées dans les portefeuilles ministériels ainsi qu'à certaines mesures qui sont annoncées au moment du discours sur le budget.
- La provision au service de la dette vise à couvrir diverses éventualités, telles qu'une hausse plus importante que prévu des taux d'intérêt et les fluctuations subites des marchés financiers.
 - À titre informatif, une hausse plus importante que prévu des taux d'intérêt d'un point de pourcentage sur une pleine année entraînerait une augmentation de la dépense d'intérêts d'environ 250 millions de dollars.

Provisions au cadre financier du Plan économique du Québec de mars 2017

(en millions de dollars)

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Provision pour éventualités	100	100	100
Marge budgétaire aux dépenses	—	250	500
Fonds de suppléance ⁽¹⁾	643	536	536
Provision au service de la dette	150	150	250

(1) Pour 2017-2018, le montant s'élève à 879 M\$ en incluant les mesures annoncées dans le Plan économique du Québec de mars 2017.

Coût de reconduction des programmes

Les coûts de reconduction des programmes représentent l'évaluation faite par le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec les ministères et organismes, des coûts liés à la reconduction des services et des programmes existants.

- Étant donné la sensibilité des dépenses à certains paramètres économiques, démographiques et salariaux, le calcul des coûts de reconduction considère notamment des éléments telles l'indexation du prix des biens et services et les variations de clientèles.
- Il prend également en compte l'impact des décisions gouvernementales, relatives par exemple au coût des conventions collectives ou encore à celui lié à la mise en œuvre de nouvelles initiatives.

L'évaluation des coûts de reconduction des programmes permet d'identifier, s'il y a lieu, les écarts à résorber pour respecter les objectifs pluriannuels de dépenses établis.

Sur la base du cadre financier du Plan économique du Québec de mars 2017, l'écart entre les coûts de reconduction et les objectifs de dépenses s'établit à 505 millions de dollars en 2018-2019 et à 1 698 millions de dollars en 2019-2020.

Écart à résorber aux dépenses de programmes

(en millions de dollars)

	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Coûts de reconduction des programmes	72 591	75 521	78 937
Objectifs de dépenses de programmes – Plan économique du Québec de mars 2017	72 591	75 016	77 239
Écart à résorber	—	505	1 698

Sources : Secrétariat du Conseil du trésor et ministère des Finances du Québec.

2.3 Adoption des meilleures pratiques

Conformément à l'engagement du gouvernement à faire preuve de rigueur et à présenter une information budgétaire de qualité, des améliorations sont régulièrement apportées aux publications du ministère des Finances en ce qui concerne la situation financière du gouvernement. À cette fin, le ministère des Finances :

- effectue de la veille, pour demeurer à l'affût des meilleures pratiques en matière de reddition de comptes;
- discute des pratiques budgétaires avec d'autres juridictions;
- s'assure d'adopter les meilleures pratiques pour la production de l'ensemble de ses publications, notamment celles recommandées par l'OCDE.

En outre, les documents du budget et de la mise à jour automnale du Québec présentent davantage d'information que la plupart des provinces, notamment sur les écarts et les explications quant aux sources de revenus et à l'évolution des dépenses.

- La mise à jour d'automne présentée est la plus complète et la plus détaillée de toutes les provinces, ce qui permet notamment au gouvernement de présenter des initiatives en cours d'année.

En ce qui concerne les pratiques budgétaires du Québec, une analyse publiée par l'OCDE⁶, en décembre 2013, classe le Québec au deuxième rang parmi les dix provinces canadiennes en matière d'organisation et de bonnes pratiques budgétaires.

⁶ Benoît RIGAUD et Paul-Émile ARSENAULT, « Budget governance in Canada : comparing practices within a federation », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13, n° 1, 2013, p. 9-30.

Meilleures pratiques de transparence budgétaire de l'OCDE – Aperçu du Québec

En matière de reddition de comptes et de transparence financière, les actions du Québec s'inscrivent dans les meilleures pratiques internationales. En particulier, elles sont parmi les meilleures pratiques recommandées par l'OCDE.

Pratiques recommandées par l'OCDE	Pratiques en vigueur au Québec
BUDGET	
Document exhaustif couvrant l'ensemble des dépenses et des recettes	- Cadre financier détaillé
Perspectives budgétaires de moyen terme	- Projections financières sur cinq ans
Cohérence avec les prévisions antérieures et informations comparatives	- Tableau sommaire des révisions et explications détaillées des révisions pour l'année en cours
Classement des dépenses par grandes unités administratives	- Dépenses par grands portefeuilles ⁽¹⁾ 2016-2017 à 2019-2020 et dépenses par missions ⁽²⁾ 2016-2017 à 2019-2020
Hypothèses économiques en accord avec les meilleures pratiques	- Explication des hypothèses économiques et comparaison avec celles du secteur privé
Analyse des créances et des engagements, des actifs non financiers, des obligations liées aux pensions et des engagements conditionnels	- Sections sur les besoins financiers nets et sur la dette
RAPPORT PRÉALABLE AU BUDGET	
Rapport prébudgétaire formulant notamment les objectifs de la politique économique et budgétaire	- Publication d'un document pour les consultations prébudgétaires pour orienter les consultations - Publication d'une mise à jour à l'automne avec des prévisions budgétaires et économiques révisées quatre mois avant le dépôt du budget
RAPPORTS MENSUELS	
Rapports mensuels contenant les recettes et les dépenses de chaque mois de l'année, incluant un bref commentaire et les données sur les besoins d'emprunts	- Rapports mensuels publiés selon un calendrier annoncé en début d'année - Écarts par rapport à l'année précédente commentés - Besoins financiers nets
RAPPORT DE MILIEU D'ANNÉE	
Mise à jour complète de l'exécution du budget contenant des prévisions révisées sur une période minimale de trois ans	- Publication d'une mise à jour à l'automne avec des prévisions budgétaires et économiques révisées - Cadre financier quinquennal - Révisions commentées pour l'année en cours
RAPPORT DE FIN D'ANNÉE	
Comparaison des résultats atteints avec les performances visées et avec les résultats de l'année	- Comptes publics présentant la situation financière du gouvernement du Québec et ses résultats de fonctionnement - Analyse comparative par rapport aux données budgétaires et aux résultats de l'année précédente - Analyse de l'évolution de l'état des finances publiques selon 11 indicateurs
RAPPORT PRÉÉLECTORAL	
Publication d'un rapport sur les finances publiques préalable à des élections	- Rapport à publier en 2018 selon la Loi sur le ministère des Finances

(1) Santé et Services sociaux, Éducation et Enseignement supérieur et autres portefeuilles.

(2) Santé et services sociaux, Éducation et culture, Économie et environnement, Soutien aux personnes et aux familles et Gouverne et justice.

Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

❑ Un processus d'amélioration continue

Compte tenu de la volonté du gouvernement d'être de plus en plus transparent et de se rapprocher du citoyen, la présentation de l'information budgétaire s'inscrit également dans un processus d'amélioration continue. Ainsi, au cours des dernières années, les documents publics se sont notamment enrichis de nouvelles informations.

TABLEAU 2

Améliorations apportées aux documents budgétaires

<i>Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2013</i>	– Analyse de sensibilité des revenus autonomes et du service de la dette aux variables économiques (p. C.31 et C.32).
<i>Plan budgétaire 2014-2015</i>	– Dépenses consolidées par missions : information publiée lors du dépôt des budgets (p. A.13 et A.14). – Analyse de sensibilité aux variables économiques : impact de variables externes sur l'économie du Québec (p. D.51 et D.52). – Ventilation des revenus consolidés : catégorie « Impôt sur le revenu et les biens » (p. A.24 et D.12 à D.14).
<i>Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2014</i>	– Présentation de l'information budgétaire détaillée sur une base consolidée (p. E.3).
<i>Rapport mensuel des opérations financières au 30 juin 2014</i>	– Annonce de la date de publication du prochain rapport mensuel.
<i>Le Plan économique du Québec 2015-2016</i>	– Revenus et dépenses consolidés par portefeuilles ministériels : données réelles (p. D.51 à D.65). – Conciliation du budget de dépenses des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires avec le cadre financier consolidé du gouvernement (p. D.29 et D.34).
<i>Rapport mensuel des opérations financières préliminaires au 31 mars 2015</i>	– Annonce des dates de publication du rapport mensuel pour l'exercice financier suivant.
<i>Le Plan économique du Québec 2016-2017</i>	– Revenus du Fonds des générations ventilés par source de revenus au lieu d'être regroupés dans une seule rubrique (p. D.3).
<i>Renseignements additionnels 2016-2017</i>	– Statistiques budgétaires du Québec : revenus par sources et dépenses sur une base consolidée (p. F.5 à F.26) et statistiques ajustées pour l'analyse historique (p. F.41 à F.46).
<i>Mise à jour d'octobre 2016</i>	– Dépenses consolidées par missions : ajout de cette information lors de la publication de la mise à jour de l'automne (p. A.12 et D.17). – Cibles annuelles de réduction de la dette (p. A.42).
<i>Le Plan économique du Québec 2017-2018</i>	– Revenus et dépenses consolidés par portefeuilles ministériels : données prévisionnelles (p. D.23). – Analyse de sensibilité des dépenses de programmes (p. D.53). – Présentation distincte des prévisions des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation (p. D.43 et D.44). – Présentation de la provision au service de la dette (p. 29 du présent fascicule).

CONCLUSION

La présente publication fait état de l'étendue de la documentation budgétaire au Québec et de ses principales caractéristiques. Cette documentation constitue une reddition de comptes sur les finances publiques complète et continue tout au long du cycle budgétaire.

- Elle s'appuie sur les meilleures pratiques en vigueur et se compare avantageusement à la documentation publiée par les autres juridictions.
- Elle contribue à la prise de décision gouvernementale.
- L'information budgétaire est présentée de façon transparente, ce qui contribue à la rendre plus accessible aux citoyens.

L'ensemble des documents budgétaires fait l'objet d'un processus d'amélioration continue et dynamique. Au fil du temps, les documents publics ont été dotés de nouvelles informations qui permettent aux citoyens de mieux comprendre la politique budgétaire du gouvernement.

