

PLAN ÉCONOMIQUE
DU QUÉBEC

Mars 2018

Processus et documentation budgétaires

BUDGET 2018-2019

**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 2018-2019

Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes
sur les finances publiques de l'État

Dépôt légal – 27 mars 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-80894-7 (Imprimé)

ISBN 978-2-550-80895-4 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2018

AVANT-PROPOS

Le ministère des Finances, par son apport à la gestion responsable et rigoureuse des finances publiques, entend être reconnu comme une institution performante, innovante et d'excellence, au service de l'ensemble de la société et du développement économique équitable du Québec, qui assure aux générations actuelles et futures une meilleure qualité de vie¹.

Conformément à cette orientation, le ministère des Finances présente, dans le cadre du dépôt du *Discours sur le budget 2018-2019*, le document *Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*. Ce document constitue une reddition de comptes sur la tenue des finances publiques de l'État.

- En plus de mettre en lumière la documentation en appui au cycle budgétaire du gouvernement, ce document renseigne sur le processus de planification budgétaire et l'établissement du cadre financier réalisé par le ministère des Finances.

¹ Orientation du Plan stratégique du ministère des Finances 2017-2020.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	I
Introduction.....	1
1. Le cycle budgétaire.....	3
2. Le processus d'établissement du cadre financier.....	7
2.1 Les travaux préparatoires	9
2.2 L'établissement des prévisions.....	11
2.2.1 Les prévisions économiques	12
2.2.2 Les prévisions des revenus	15
2.2.3 Les prévisions des dépenses	22
2.3 La conciliation des prévisions et des orientations	31
2.4 Synthèse du processus d'établissement du cadre financier	36
3. La documentation publique en appui au cycle budgétaire.....	39
3.1 La documentation en appui à la politique budgétaire	40
3.1.1 Le discours sur le budget	42
3.1.2 Les orientations économiques et budgétaires.....	43
3.1.3 Le cadre financier consolidé détaillé	44
3.1.4 Les informations en soutien à la politique budgétaire	49
3.2 Le suivi et la reddition de comptes	57
3.2.1 La mise à jour automnale	57
3.2.2 Le rapport mensuel des opérations financières	58
3.2.3 Les comptes publics	58
3.3 Le rapport préélectoral.....	59
4. L'adoption des meilleures pratiques	61
4.1 Le processus budgétaire	61
4.2 La documentation budgétaire	68
4.3 Comparaison avec les autres juridictions	70
Conclusion	73

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Dette brute au 31 mars	53
GRAPHIQUE 2	Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars.....	53

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Cadre financier consolidé de 2017-2018 à 2022-2023.....	7
TABLEAU 2	Revenus autonomes – Plan économique du Québec de mars 2018	15
TABLEAU 3	Revenus des transferts fédéraux – Plan économique du Québec de mars 2018.....	18
TABLEAU 4	Dépenses de missions – Plan économique du Québec de mars 2018	22
TABLEAU 5	Facteurs qui influencent les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible pluriannuelle de dépenses.....	25
TABLEAU 6	Écart entre les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible pluriannuelle de dépenses	26
TABLEAU 7	Écart à résorber aux dépenses de missions – Plan économique du Québec de mars 2018	26
TABLEAU 8	Service de la dette – Plan économique du Québec de mars 2018	27
TABLEAU 9	Évolution des revenus et des dépenses consolidés	45
TABLEAU 10	Évolution des prévisions de la croissance économique au Québec.....	65
TABLEAU 11	Évolution des revenus autonomes prévue et observée.....	66
TABLEAU 12	Évolution des dépenses de missions prévue et observée.....	67
TABLEAU 13	Améliorations apportées aux documents budgétaires.....	69

Liste des illustrations

ILLUSTRATION 1	Les sections du document	2
ILLUSTRATION 2	Cycle budgétaire pour un exercice financier donné	3
ILLUSTRATION 3	Processus d'établissement du cadre financier	8
ILLUSTRATION 4	Processus d'établissement des prévisions	11
ILLUSTRATION 5	Processus des prévisions économiques.....	13
ILLUSTRATION 6	Processus des prévisions des revenus autonomes	16
ILLUSTRATION 7	Processus des prévisions des revenus de transferts fédéraux	19
ILLUSTRATION 8	Processus d'établissement des dépenses de missions	23
ILLUSTRATION 9	Processus des prévisions du service de la dette.....	28
ILLUSTRATION 10	Processus de conciliation des prévisions et des orientations	31
ILLUSTRATION 11	Processus d'élaboration des mesures fiscales et budgétaires.....	33
ILLUSTRATION 12	Synthèse du processus d'établissement du cadre financier	36
ILLUSTRATION 13	Organisation financière du gouvernement	46

INTRODUCTION

Au Québec, en vertu de la Loi sur le ministère des Finances², 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.

- En outre, la Loi sur l'administration financière³ 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.

À cette fin, le ministère des Finances s'est doté d'un processus de prévision éprouvé et performant pour élaborer le cadre financier gouvernemental. Ces informations se retrouvent par la suite dans la documentation budgétaire.

- Il s'agit d'un processus rigoureux, qui s'échelonne sur plusieurs mois et qui implique de nombreux intervenants.

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.

Ce document présente les processus menant à l'établissement du cadre financier et la documentation en appui au cycle budgétaire du gouvernement. La publication rend aussi compte :

- de l'organisation et de l'intégralité de l'information présentée;
- des pratiques privilégiées par le Québec en ce qui a trait aux processus d'élaboration des prévisions et à la présentation des informations financières.

² Article 4.1 de la Loi sur le ministère des Finances (RLRQ, chapitre M-24.01).

³ Article 88 de la Loi sur l'administration financière (RLRQ, chapitre A-6.001).

La documentation en appui au cycle budgétaire vise à assurer la compréhension et la transparence nécessaire de l'état 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).

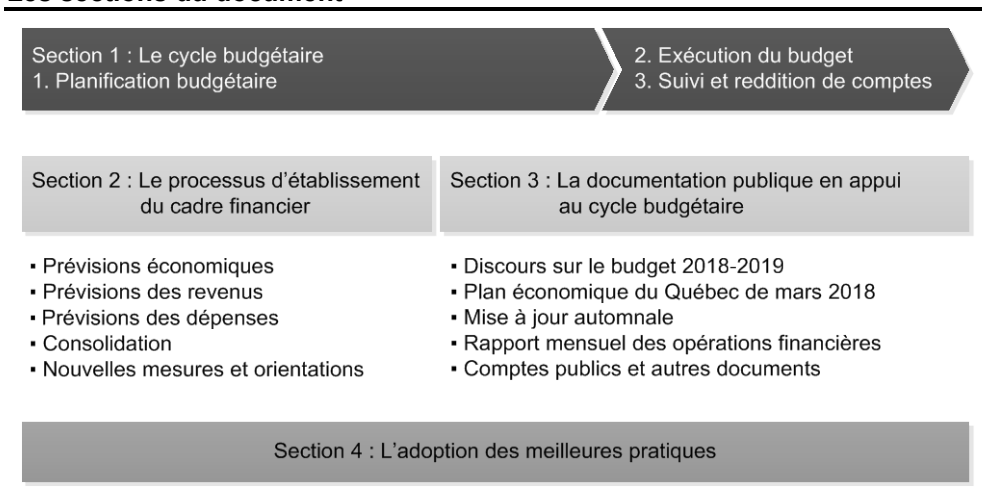
— En outre, la présentation de l'information budgétaire est compatible avec celle des comptes publics, ce qui permet notamment de mieux comparer les résultats aux prévisions.

Le document se divise en quatre sections :

- section 1 : Le cycle budgétaire;
- section 2 : Le processus d'établissement du cadre financier;
- section 3 : La documentation publique en appui au cycle budgétaire;
- section 4 : L'adoption des meilleures pratiques.

ILLUSTRATION 1

Les sections du document



1. LE CYCLE BUDGÉTAIRE

Le cycle budgétaire à l'égard d'un exercice financier donné comprend trois phases couvrant une période d'environ deux ans, soit la planification budgétaire, l'exécution du budget ainsi que le suivi et la reddition de comptes.

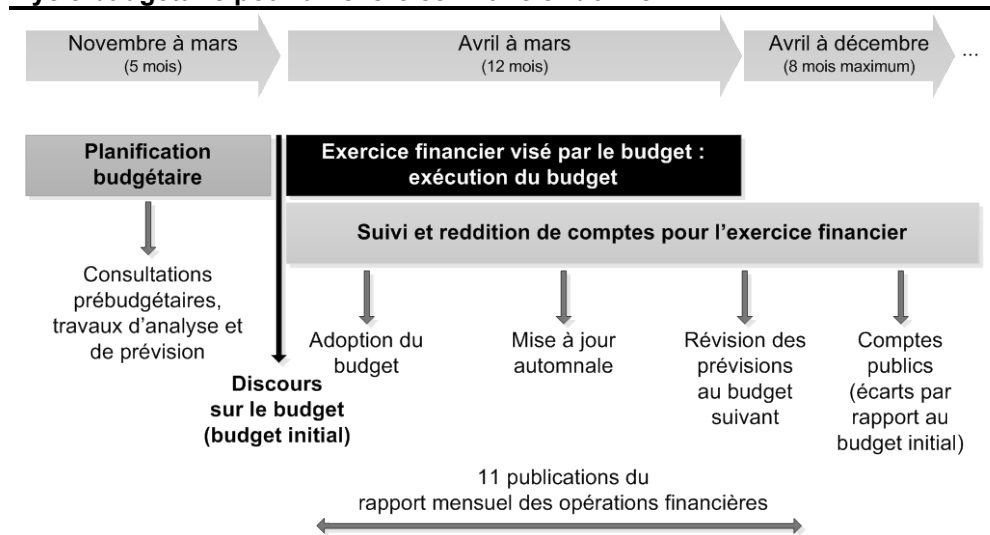
La **planification budgétaire** s'articule autour de l'ensemble des travaux de consultation, d'analyse et de prévision menant à l'élaboration du budget.

Cette phase est généralement amorcée 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.

- Les consultations prébudgétaires traduisent notamment la participation citoyenne et permettent d'enrichir les réflexions et de soutenir les priorités budgétaires du gouvernement.
- Les travaux d'analyse définissent les actions à poser afin :
 - d'assurer un financement adéquat des services publics en fonction de la capacité de payer des citoyens;
 - de favoriser le développement économique et social du Québec.
- Les travaux de prévision, qui comprennent notamment l'établissement des prévisions économiques et budgétaires, permettent d'établir un cadre financier sur lequel le gouvernement s'appuiera pour exercer ses engagements et les contrôler.

ILLUSTRATION 2

Cycle budgétaire pour un exercice financier donné



La planification budgétaire du gouvernement du Québec

La planification budgétaire permet de circonscrire les orientations du gouvernement dans un cadre financier et de définir les actions à poser à court et à moyen termes afin d'assurer notamment un financement adéquat des services publics en fonction de la capacité de payer du gouvernement et des citoyens, et ce, dans le respect des lois en vigueur, dont la Loi sur l'équilibre budgétaire et la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

- La planification budgétaire est évolutive. Elle est donc revue régulièrement et modifiée pour tenir compte des changements qui pourraient affecter le cadre financier.

Au Québec, les pratiques de planification budgétaire privilégiées par le gouvernement reposent sur une approche pluriannuelle qui permet notamment d'encadrer les politiques du gouvernement sur plusieurs années. Cette approche permet également une mise en place graduelle des mesures.

- Le gouvernement établit des prévisions de revenus détaillées et des cibles de dépenses sur un horizon quinquennal pour assurer la gouverne des finances publiques à court et à moyen termes.
 - Plus précisément, cela permet d'orienter la prise de décision et de déterminer les grands objectifs de dépenses quinquennales en fonction de l'évolution des revenus et des objectifs de réduction de la dette.
- En outre, la présentation d'un cadre financier triennal détaillé permet aux différentes entités sous le contrôle du gouvernement de mieux planifier leurs activités en fonction des ressources financières mises à leur disposition.
 - Par exemple, les ministères et les organismes publics connaissent ainsi de façon détaillée les ressources qui leur sont allouées sur un horizon de trois ans. De même, le gouvernement dispose d'un portrait triennal des dépenses par missions.
- Pour mobiliser les ressources utilisées pour financer les programmes gouvernementaux et pour permettre un suivi de l'exercice financier visé par le budget, le gouvernement a recours à une planification fine des dépenses à court terme.
 - Les ministères et les organismes budgétaires disposent de crédits détaillés par programme et par élément. L'article 48 de la Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01) prévoit que les dépenses engagées ne peuvent excéder le montant des crédits autorisés par l'Assemblée nationale.

La gestion pluriannuelle du gouvernement est appuyée par une saine gestion des risques à moyen terme. Par exemple, le gouvernement évalue les coûts de reconduction de programmes gouvernementaux afin d'évaluer et de gérer les dépassements de dépenses qui pourraient survenir dans les années subséquentes.

En complément, le gouvernement effectue des projections à long terme qui portent sur un horizon de plus de cinq ans. Ces projections permettent de porter un jugement sur la tendance des finances publiques.

L'**exécution du budget** consiste en la mise en œuvre des diverses orientations et mesures annoncées par le gouvernement. Cette phase couvre l'exercice financier concerné par le budget.

- Les revenus sont alors perçus et les ministères et les organismes publics gèrent leurs ressources financières en conformité avec leurs programmes de dépenses.
- 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** comprennent plusieurs travaux et publications permettant au gouvernement de rendre compte de la situation budgétaire conformément aux objectifs établis.

- En fonction des résultats observés en cours d'exercice financier, les prévisions peuvent être ajustées lors de la mise à jour automnale et du budget de l'année financière suivante.
- Cette phase chevauche celle de l'exécution 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.
- Tout au long de l'année, le gouvernement publie un rapport mensuel sur ses opérations financières à des dates prédéterminées. Ce rapport présente les résultats réels et rappelle les objectifs du budget.

La politique budgétaire de chacun des exercices financiers ainsi que sa mise en œuvre résultent du travail combiné 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 publics.

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 par le budget qu'un gouvernement communique ses choix stratégiques et ses orientations.

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

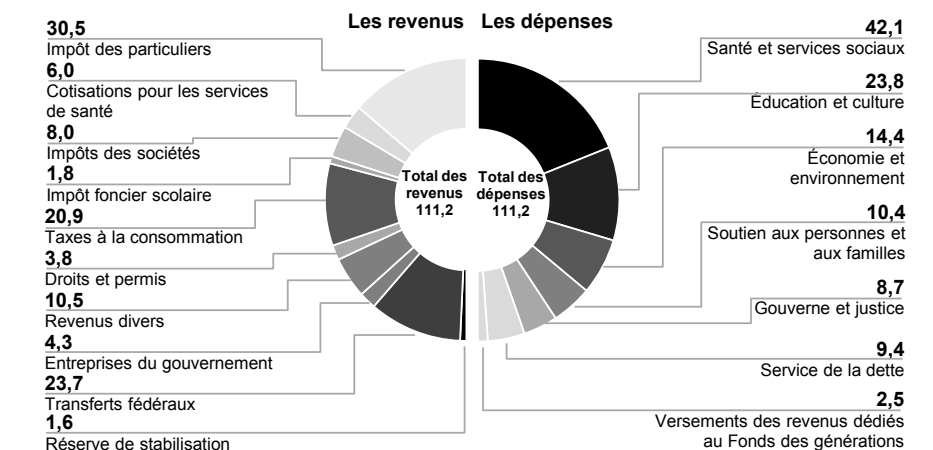
- À ce titre, le gouvernement consacre près de 65 % de ses revenus au financement des missions Santé et services sociaux et Éducation et culture.

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

Depuis le dépôt du Plan économique du Québec de mars 2015, le Québec présente un budget équilibré. Pour 2018-2019, les revenus et les dépenses s'établissent à 111,2 milliards de dollars¹.

Plan économique du Québec de mars 2018 – 2018-2019

(en milliards de dollars)



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

¹ Pour des fins d'illustration, l'utilisation de la réserve de stabilisation est considérée dans les revenus, alors que les versements au Fonds des générations sont considérés dans les dépenses.

2. LE PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DU CADRE FINANCIER

Le cadre financier est le résultat d'un travail d'analyse et de prévision réalisé au cours de la phase de planification budgétaire. Ce travail permet de faire évoluer le cadre financier en fonction de la situation économique et budgétaire et de traduire les priorités du gouvernement en termes financiers.

Il présente les prévisions de revenus, de dépenses et le solde budgétaire découlant de ces prévisions.

- Le solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire correspond essentiellement au surplus ou au déficit présenté dans les comptes publics (solde comptable) réduit du montant des revenus dédiés au Fonds des générations et ajusté pour prendre en compte certaines modifications comptables.
- Afin d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire, la Loi permet la prise en compte de la réserve de stabilisation⁴.

TABEAU 1

Cadre financier consolidé de 2017-2018 à 2022-2023

(en millions de dollars)

	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023
Revenus						
Revenus autonomes	84 527	85 923	88 595	91 544	94 616	97 745
Transferts fédéraux	22 669	23 674	24 764	25 296	25 621	26 001
Total des revenus	107 196	109 597	113 359	116 840	120 237	123 746
Dépenses						
Dépenses de missions	-94 817	-99 313	-102 066	-104 696	-107 294	-110 480
Service de la dette	-9 237	-9 380	-9 422	-9 532	-9 578	-9 664
Total des dépenses	-104 054	-108 693	-111 488	-114 228	-116 872	-120 144
Provision pour éventualités	—	—	-100	-100	-100	-100
SURPLUS	3 142	904	1 771	2 512	3 265	3 502
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE						
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	-2 292	-2 491	-2 707	-2 991	-3 265	-3 502
Utilisation de la réserve de stabilisation	—	1 587	936	479	—	—
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾	850	—	—	—	—	—

(1) Il s'agit du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, après utilisation de la réserve de stabilisation.

⁴ Pour de plus amples informations, consulter la section D des *Renseignements additionnels 2018-2019* : Rapport sur l'application des lois relatives à l'équilibre budgétaire et au Fonds des générations.

Le gouvernement actualise son cadre financier généralement deux fois par année, soit à l'occasion de la préparation du discours sur le budget et lors de la mise à jour automnale. Le processus d'établissement du cadre financier est très élaboré et exige la participation et l'expertise de plusieurs intervenants :

- les prévisions sont liées à des hypothèses relatives à des éléments futurs et sont réalisées sur la base de modèles précis, performants et détaillés;
- les prévisions touchent une multitude de sources de revenus et un vaste éventail de programmes de dépenses;
 - Le ministère des Finances doit équilibrer un budget de plus de 110 milliards de dollars de revenus et de dépenses.
- les prévisions sont réalisées par le ministère des Finances et les diverses entités du périmètre comptable du gouvernement;
 - Pour mener à bien cet exercice de grande envergure, le ministère des Finances coordonne l'ensemble des travaux selon une procédure structurée et bien établie.
- les prévisions sont réalisées sur une période de quelques mois;
- des mécanismes de contrôle et de validation sont mis en place pour assurer la robustesse des prévisions et la cohérence du cadre financier.

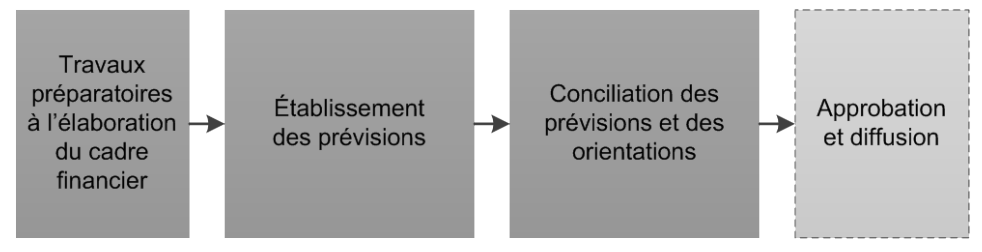
Le processus d'élaboration du cadre financier se décline en trois étapes principales :

- les travaux préparatoires à l'élaboration du cadre financier;
- l'établissement des prévisions;
- la conciliation des prévisions et des orientations.

Les sections qui suivent présentent plus en détail les processus qui sous-tendent chacune de ces différentes étapes.

ILLUSTRATION 3

Processus d'établissement du cadre financier



2.1 Les travaux préparatoires

En début de processus budgétaire, le ministère des Finances effectue plusieurs travaux préparatoires à l'élaboration du cadre financier. Ce sont notamment :

- l'établissement d'un échéancier pour la mise à jour du cadre financier et la préparation des documents budgétaires, réalisé en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor;
- la réalisation de consultations au cours desquelles le ministre des Finances sollicite la participation de la population et rencontre ses collègues ainsi que des représentants de divers groupes ou organisations, tels les représentants du monde des affaires et des syndicats, en vue d'enrichir les réflexions du gouvernement sur les orientations et les priorités budgétaires à adopter;

Les consultations prébudgétaires

Le gouvernement recueille les commentaires de groupes et de citoyens lors des consultations prébudgétaires à l'occasion de l'élaboration du Plan économique du Québec. Ces consultations sont nombreuses et s'effectuent de deux façons, soit :

- au moyen des consultations privées durant lesquelles le ministre des Finances sollicite des rencontres individuelles avec des représentants de différents groupes et de différentes organisations pour échanger sur les orientations possibles que le gouvernement devrait envisager pour poursuivre son action;
- au moyen des consultations en ligne qui permettent à la population de s'exprimer, par l'entremise d'un sondage, sur les principaux enjeux influençant la situation économique du Québec.

Le tableau suivant présente le nombre annuel moyen de consultations privées et en ligne tenues au cours des trois dernières années, soit depuis la publication du Plan économique du Québec de mars 2016.

Nombre annuel moyen de consultations

	Nombre annuel moyen de consultations depuis la publication du Plan économique du Québec de mars 2016
Consultations privées	
- Groupes rencontrés	65
- Mémoires reçus	100
Consultations en ligne	
- Visites sur le site Internet	Plus de 6 000
- Réponses au sondage	Près de 3 000

Enfin, d'autres moyens sont utilisés pour la tenue des consultations prébudgétaires, tels que des assemblées publiques du ministre des Finances dans les universités, diffusées en direct sur Facebook, ou encore des rencontres organisées par l'adjoint parlementaire, avec des citoyens, dans des régions du Québec.

- la transmission, par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor, de consignes claires et de paramètres économiques et budgétaires aux ministères, aux organismes publics et aux entreprises du gouvernement, afin qu'ils établissent leurs prévisions budgétaires pluriannuelles.
- La préparation du cadre financier consolidé nécessite la collaboration avec près de 350 entités appartenant au périmètre comptable du gouvernement.
- Toutes ces entités prennent en considération les mêmes informations, de sorte que le processus est rigoureux et cohérent.

Les travaux préparatoires incluent notamment certains éléments de suivi budgétaire et d'analyse.

- Le gouvernement établit une première évaluation de la situation budgétaire en prenant en compte le suivi périodique de ses revenus et de ses dépenses.

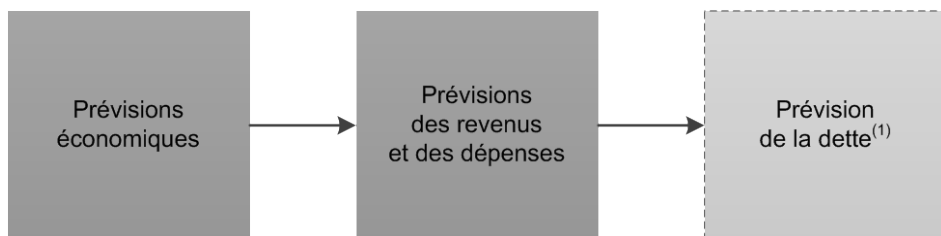
2.2 L'établissement des prévisions

Lors de la mise en œuvre du processus d'établissement du cadre financier, des travaux importants sont consacrés à la réalisation des prévisions économiques, de revenus, de dépenses et de la dette. Ces prévisions sont réalisées suivant un ordre chronologique cohérent. En effet :

- les prévisions économiques, qui rendent compte notamment de l'évolution attendue de l'économie du Québec, de l'économie des partenaires commerciaux du Québec et des marchés financiers, servent d'intrants pour les prévisions des revenus et des dépenses;
- les prévisions des revenus et des dépenses permettent notamment d'établir la prévision de la dette.
 - Elles permettent également d'établir la situation budgétaire qui servira à la mise en place de nouvelles initiatives, le cas échéant, et à déterminer l'écart à résorber aux dépenses afin d'assurer un financement adéquat des services publics.

ILLUSTRATION 4

Processus d'établissement des prévisions



(1) Le processus de prévision de la dette n'est pas présenté dans ce document.

Les prévisions sont réalisées en plusieurs étapes, qui sont habituellement :

- la collecte et l'analyse des informations nécessaires aux prévisions à partir de sources de données fiables;
- l'utilisation des modèles menant à l'établissement des prévisions;
- l'intégration des mesures et des autres orientations, le cas échéant;
- le contrôle et l'autorisation des prévisions afin qu'elles puissent être incorporées au cadre financier.

Une fois complétées et autorisées, les prévisions sont présentées et expliquées dans les différents documents budgétaires.

2.2.1 Les prévisions économiques

Les prévisions économiques sont réalisées en amont du processus d'établissement du cadre financier. Par exemple :

- l'évolution prévue 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 liées aux marchés financiers permet au gouvernement 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'économie mondiale, le gouvernement peut mettre en place des orientations et des politiques économiques appropriées.

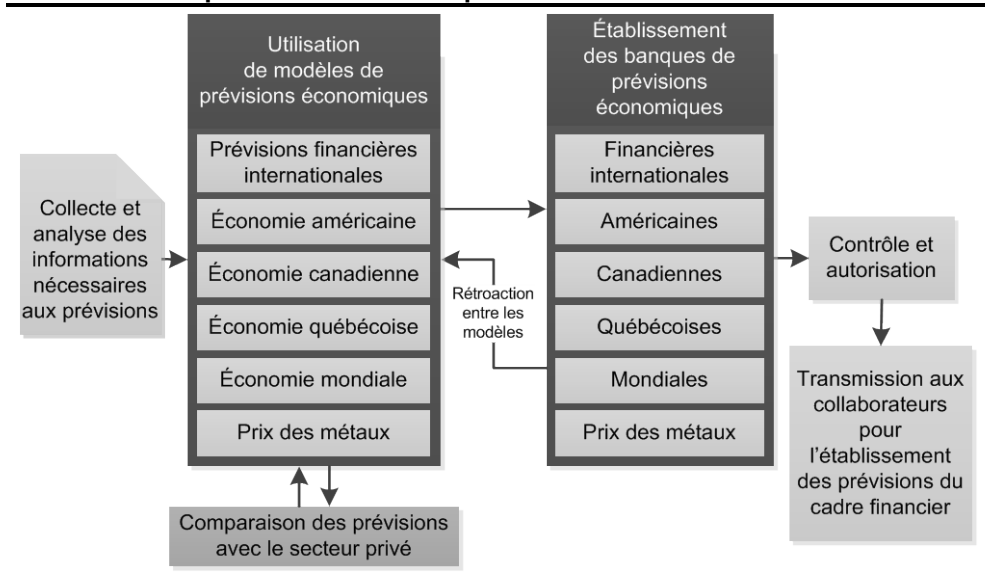
Les étapes de prévision

Le processus de prévisions économiques requiert, dans un premier temps, la collecte et l'analyse des informations provenant de plusieurs sources. Cette étape comprend notamment le suivi de la conjoncture économique, la collecte et l'analyse des plus récentes statistiques officielles ainsi que l'analyse des facteurs économiques et budgétaires qui affectent la prévision.

- Les statistiques historiques officielles proviennent de sources diverses, telles que Statistique Canada, l'Institut de la statistique du Québec, la Banque du Canada ainsi que des agences et des firmes internationales de statistiques.
- Cette étape comprend également une analyse de l'évolution de certains facteurs économiques et budgétaires (ex. : les changements à la politique fiscale et budgétaire du Québec ainsi que les budgets du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux).
- L'ensemble des informations recueillies permet d'établir les hypothèses qui servent à dresser le cadre général des prévisions économiques ainsi qu'à évaluer les risques.
- En tenant compte de ces nombreux intrants, une actualisation des différents modèles de prévisions est réalisée, y compris notamment une réestimation des équations économétriques.

Les modèles de prévisions économiques sont par la suite simulés à plusieurs reprises afin d'obtenir des scénarios de prévisions cohérents.

- Le ministère des Finances utilise principalement six modèles pour établir ses prévisions économiques. Ces modèles incluent au total environ 2 600 équations économétriques, lesquelles intègrent environ 3 000 variables.

Processus des prévisions économiques

- Chacun des modèles de prévisions économiques génère des données qui peuvent servir dans un autre modèle. Le recours successif à plusieurs modèles nécessite de maintenir une cohérence entre chacune des prévisions.
- À titre d'exemple, le produit intérieur brut des États-Unis généré par le modèle de prévisions de l'économie américaine est utilisé dans le modèle canadien ainsi que dans le modèle québécois.
- Les résultats sont ensuite analysés. À la lumière de ces analyses, certains paramètres et hypothèses sont réévalués de façon à obtenir des prévisions cohérentes et fiables.
- Afin de contre-valider les hypothèses, les prévisions réalisées par le ministère des Finances sont comparées aux prévisions du secteur privé. Cette façon de faire permet de porter un jugement sur la justesse, la conformité et les risques des scénarios proposés.

Les prévisions économiques finales sont présentées et approuvées par les autorités du ministère des Finances avant d'être transmises aux collaborateurs, pour qu'ils soient, notamment, en mesure de réaliser leurs prévisions de revenus ou de dépenses.

- Les prévisions sont enregistrées dans différentes banques de données pour permettre leur utilisation par les autres collaborateurs du ministère des Finances.
- Certains paramètres sont transmis à divers collaborateurs gouvernementaux externes (ex. : le taux de chômage, l'indice des prix à la consommation et les taux d'intérêt).

Modèles de prévisions économiques du ministère des Finances

Le ministère des Finances utilise principalement six modèles pour réaliser ses prévisions économiques.

Prévisions financières internationales

Le modèle de prévisions financières internationales est utilisé pour la prévision de plus d'une centaine de variables, notamment les titres de dette des gouvernements, le taux de change des principales devises, les taux d'intérêt ainsi que les prix des principaux produits énergétiques. Ces prévisions sont utilisées comme intrants dans les modèles de prévisions de l'économie américaine, canadienne et québécoise ainsi que dans ceux de prévision de la dette.

Prévisions de l'économie américaine

Le modèle de prévisions de l'économie américaine est alimenté par les prévisions financières internationales. Ce modèle effectue la projection d'un large ensemble de variables économiques (environ 1 760 équations et plus de 2 000 variables). Les différentes composantes du PIB américain et l'indice des prix à la consommation sont notamment inclus. Les États-Unis sont le principal partenaire commercial du Canada et du Québec. Plusieurs variables de prévisions de l'économie américaine sont ainsi utilisées comme intrants pour les prévisions économiques canadienne et québécoise, notamment pour les variables concernant le secteur extérieur.

Prévisions de l'économie canadienne

Le modèle de prévisions de l'économie canadienne est alimenté par les prévisions américaines et financières internationales. Ce modèle comprend environ 300 équations et près de 450 variables, dont les composantes du PIB, l'emploi, la population et les indices de prix à la consommation. Les prévisions canadiennes alimentent le modèle de prévisions de l'économie québécoise et servent à l'estimation de multiples variables, notamment le commerce interprovincial. La banque de prévisions de l'économie canadienne est également utilisée pour la prévision des transferts fédéraux.

Prévisions de l'économie québécoise

Le modèle de prévisions de l'économie québécoise est alimenté par les prévisions américaines, canadiennes et financières internationales. Tout comme les prévisions de l'économie canadienne, les prévisions de l'économie québécoise comprennent des centaines d'équations et de variables économiques. Ces prévisions de l'économie québécoise servent notamment d'intrants pour les prévisions des revenus autonomes.

Prévisions économiques mondiales

Le modèle de prévisions économiques mondiales agrège les prévisions élaborées pour 16 pays et 25 autres agrégats, notamment la zone euro et l'Asie. Les prévisions de l'économie américaine et de l'économie canadienne du ministère des Finances y sont intégrées. Les prévisions économiques mondiales permettent d'obtenir une vision d'ensemble de l'économie mondiale et de se pencher sur de grands phénomènes macroéconomiques qui pourraient éventuellement influencer l'économie du Québec.

Prévisions des prix des métaux

Le modèle de prévisions des prix des métaux prend en compte les tendances générales des prix des métaux, en tenant compte du scénario de prévisions économiques mondiales et de la prévision du dollar américain. Ces prévisions sont utilisées notamment dans le cadre de la prévision des revenus perçus par le gouvernement au titre de l'impôt minier. Elles servent également à la prévision des prix des exportations du Québec.

2.2.2 Les prévisions des revenus

Les revenus du gouvernement sont composés des revenus autonomes et des revenus de transferts fédéraux. Ils servent à financer les missions de l'État. Ils sont également utilisés pour financer des programmes particuliers et pour réduire la dette.

2.2.2.1 Revenus autonomes

Les revenus autonomes sont les revenus que le gouvernement perçoit directement ou indirectement des contribuables par l'entremise notamment des impôts et des taxes. Ils sont regroupés en deux catégories :

- les revenus fiscaux, qui comprennent l'impôt sur le revenu des particuliers, les cotisations pour les services de santé, les impôts des sociétés, l'impôt foncier scolaire et les taxes à la consommation⁵;
- les revenus d'autres sources, qui comprennent les droits et permis, les revenus divers⁶ et les revenus provenant des entreprises du gouvernement.

En 2018-2019, les revenus autonomes sont établis à 85,9 milliards de dollars, dont près de 67,3 milliards de dollars proviennent des revenus fiscaux et plus de 4,3 milliards de dollars proviennent des entreprises du gouvernement.

TABLEAU 2

Revenus autonomes – Plan économique du Québec de mars 2018

(en millions de dollars)

	2018-2019
Revenus fiscaux	
Impôt des particuliers	30 549
Cotisations pour les services de santé	6 028
Impôts des sociétés	8 028
Impôt foncier scolaire	1 817
Taxes à la consommation	20 921
Sous-total	67 343
Droits et permis	3 797
Revenus divers	10 451
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	4 332
TOTAL	85 923

⁵ Les taxes à la consommation comprennent la taxe de vente du Québec, la taxe sur les primes d'assurance, ainsi que les taxes spécifiques sur les carburants, les produits du tabac et les boissons alcooliques.

⁶ Les revenus divers comprennent notamment les revenus de ventes de biens et services, les intérêts ainsi que les amendes et confiscations.

❑ Les étapes de prévision

Les prévisions sont établies suivant un processus bien défini et éprouvé. Elles sont le résultat de l'action concertée de plusieurs intervenants, du ministère des Finances, des ministères et organismes publics et des entreprises du gouvernement.

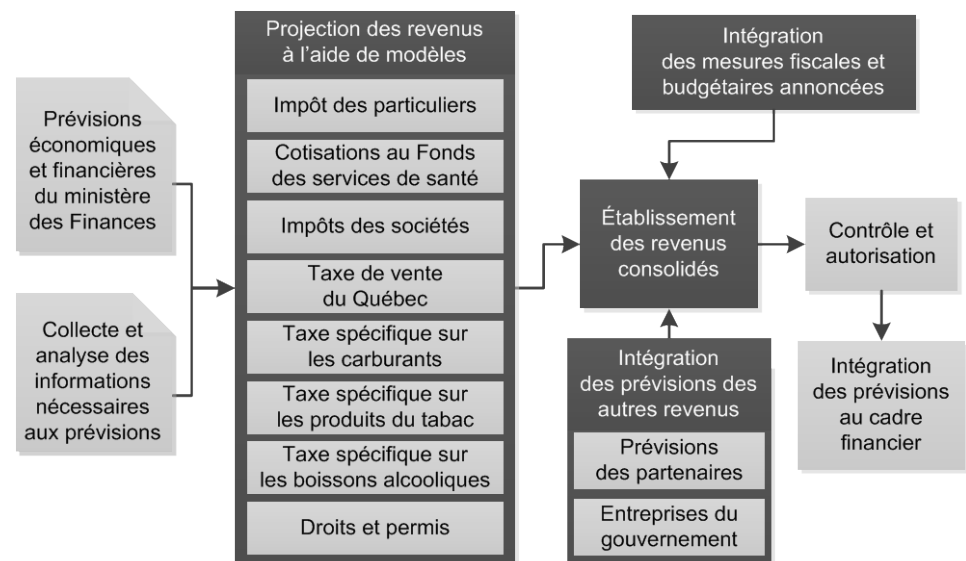
Les revenus de chacune des sources sont déterminés séparément sur la base d'une méthode et de modèles qui leur sont propres. Les prévisions tiennent compte des règles comptables et de la législation fiscale en vigueur, incluant les modifications fiscales annoncées par le gouvernement.

Dans une première étape, les informations nécessaires aux prévisions sont colligées et analysées. Cette étape est exécutée en continu en cours d'année et consiste à recueillir, entre autres, des données réelles sur l'évolution des revenus et de ses sous-composantes ainsi que plusieurs données statistiques ou fiscales.

- Ces informations proviennent en grande partie de rapports produits tout au long de l'année par Revenu Québec et par le Contrôleur des finances. Elles permettent de réaliser un suivi des différents éléments constituant les revenus, notamment les encaissements et les remboursements de sommes dues.
- Le Québec administre son propre régime d'imposition, ce qui lui permet de disposer d'une multitude de données fiscales et comptables détaillées.
- Le ministère des Finances peut ainsi effectuer des analyses plus fines de l'évolution des sources de revenus et de leurs sous-composantes et, ce faisant, minimiser les risques liés à la prévision.
- Les informations colligées proviennent également de l'Institut de la statistique du Québec, de Statistique Canada, des partenaires ainsi que des entreprises du gouvernement.

ILLUSTRATION 6

Processus des prévisions des revenus autonomes



Plusieurs variables de la prévision économique québécoise du ministère des Finances sont également utilisées à titre d'intrants dans les modèles de prévisions. Elles sont employées pour faire progresser les assiettes de taxation et, ainsi, établir les revenus en fonction des perspectives de l'économie québécoise.

Divers types de modèles sont utilisés selon la source de revenus (modèle économétrique ou autre), de façon à mettre en relation les données réelles les plus récentes avec les facteurs économiques qui influencent l'évolution des revenus.

- Ces modèles permettent de produire une prévision détaillée des revenus par sous-composantes de manière à capter les comportements des agents économiques et, ainsi, d'effectuer un meilleur suivi en cours d'année.
- Les modèles font l'objet d'un processus d'amélioration continu afin d'assurer la fiabilité de la prévision.

Les revenus autonomes sont établis en intégrant également les prévisions obtenues des partenaires, soit celles des ministères et des organismes publics ainsi que celles des entreprises du gouvernement.

- La prévision des revenus provenant des entreprises du gouvernement est déterminée sur la base des informations transmises par ces dernières, soit leurs prévisions de résultats ainsi que les renseignements qui ont permis de les établir.
- Les données sont ensuite analysées par le ministère des Finances. Dans certains cas, des précisions ou des ajustements à la prévision sont demandés aux entreprises du gouvernement pour tenir compte de certains choix stratégiques du gouvernement.

Principales variables utilisées dans les modèles de prévisions des revenus autonomes	
Le tableau suivant présente les principales variables de la prévision économique québécoise utilisées dans les modèles de prévisions des revenus autonomes.	
Principales variables économiques utilisées	
Sources de revenus	Variables économiques utilisées
- Impôt sur le revenu des particuliers	- Salaires et traitements
	- Assurance-emploi
	- Revenus de pension
- Cotisations pour les services de santé	- Salaires et traitements
- Impôts des sociétés	- Excédent d'exploitation net des sociétés
- Taxe de vente du Québec	- Consommation des ménages
	- Investissements résidentiels

Des exercices de contrôle et de validation sont effectués en cours de processus afin d’assurer la justesse et la pertinence des hypothèses sélectionnées.

— Par exemple, une analyse des écarts prévisionnels ainsi que des évolutions est réalisée pour chacune des sources de revenus afin de porter un jugement sur la performance prévisionnelle.

Une fois établies, les prévisions des revenus autonomes servent à dresser un premier portrait de la situation budgétaire.

Les nouvelles mesures fiscales et budgétaires ayant un impact sur les revenus sont par la suite évaluées et incorporées aux prévisions afin d’obtenir un portrait complet des revenus prévus sur l’horizon du cadre financier.

Les prévisions finales des revenus autonomes sont présentées et approuvées par les autorités du ministère des Finances afin d’être incorporées au cadre financier.

2.2.2.2 Transferts fédéraux

Les revenus de transferts fédéraux correspondent aux revenus du gouvernement fédéral qui sont versés au Québec en vertu de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, auxquels s’ajoutent les revenus des autres programmes.

— La prévision des revenus provenant du Transfert canadien en matière de santé, du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et de la péréquation est déterminée avec un modèle reproduisant avec précision les paramètres définis dans la Loi.

En 2018-2019, les revenus des transferts fédéraux totalisent 23,7 milliards de dollars, dont 11,7 milliards de dollars proviennent de la péréquation.

TABLEAU 3

Revenus des transferts fédéraux – Plan économique du Québec de mars 2018
(en millions de dollars)

	2018-2019
Péréquation	11 732
Transferts pour la santé	6 431
Transferts pour l’enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux	1 659
Autres programmes	3 852
TOTAL	23 674

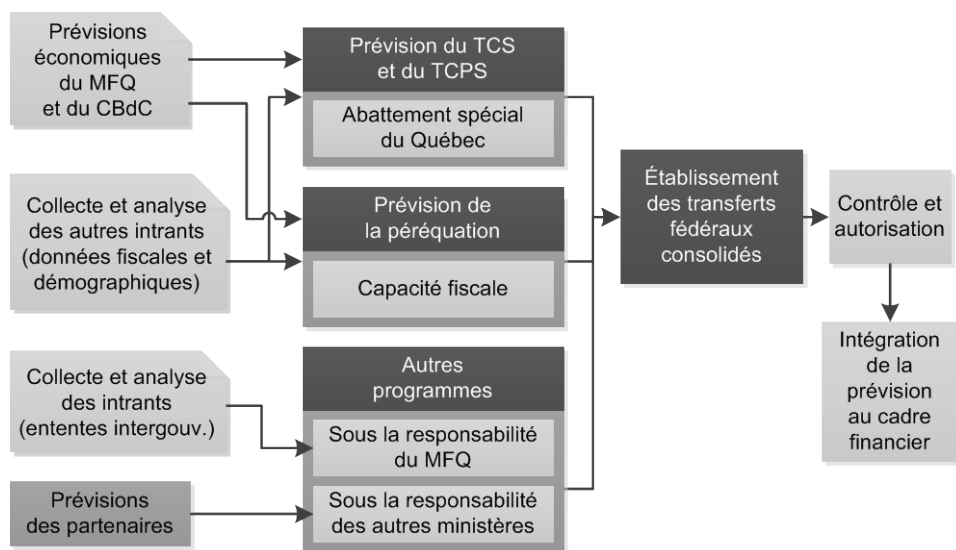
❑ Les étapes de prévision

La prévision des revenus de transferts fédéraux nécessite de colliger et d'analyser de nombreuses données provenant de plusieurs sources. Ces sources de données diversifiées assurent la précision de la prévision des revenus de transferts fédéraux. Cette prévision repose notamment sur :

- des données économiques du Conference Board du Canada⁷ et du ministère des Finances du Québec;
- des données démographiques de Statistique Canada et du Conference Board du Canada;
- des données fiscales de l'Agence du revenu du Canada et de Finances Canada.

ILLUSTRATION 7

Processus des prévisions des revenus de transferts fédéraux



MFQ : ministère des Finances du Québec; CBdC : Conference Board du Canada; TCS : Transfert canadien en matière de santé; TCPS : Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

⁷ Les prévisions économiques des autres provinces proviennent du Conference Board du Canada et sont utilisées dans la prévision des revenus de péréquation.

■ **Transfert canadien en matière de santé et Transfert canadien en matière de programmes sociaux**

Les transferts pour la santé sont composés des revenus du Transfert canadien en matière de santé et des fonds ciblés qui y sont associés et déterminés par le gouvernement fédéral dans son budget 2017. Les transferts pour l'enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux sont déterminés à partir des revenus du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

- L'enveloppe du Transfert canadien en matière de santé croît au même rythme que le PIB nominal canadien, alors que celle du Transfert canadien en matière de programmes sociaux croît à 3 %.
- Ces enveloppes sont réparties par habitant.

Les revenus du Transfert canadien en matière de santé et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux du Québec sont ensuite déduits de la valeur de l'abattement spécial du Québec, laquelle repose sur l'estimation de l'impôt fédéral de base qui :

- est établie à l'aide d'un modèle qui reproduit la déclaration fédérale de revenus. Ce modèle repose sur un échantillon de données fiscales détaillées provenant de contribuables québécois transmis par l'Agence du revenu du Canada;
- prend également en compte d'autres intrants comme les impacts des mesures fiscales annoncées par le gouvernement fédéral.

■ **Péréquation**

Le programme de péréquation a pour but de combler les écarts de capacité fiscale des provinces à la moyenne des dix provinces, permettant ainsi aux provinces bénéficiaires d'offrir des services publics à un niveau de qualité sensiblement comparable.

- Depuis 2009-2010, l'enveloppe de péréquation ne correspond plus aux écarts de capacité fiscale puisqu'elle croît au même rythme que le PIB nominal canadien.

Le calcul des paiements de péréquation est basé sur la capacité fiscale par habitant d'une province, qui est définie comme étant les revenus qu'elle obtiendrait si elle appliquait les taux de taxation moyens en vigueur dans les dix provinces à ses propres assiettes fiscales.

- Pour établir les paiements du Québec, il est nécessaire de considérer la capacité fiscale de chacune des provinces.
- L'estimation de la capacité fiscale du Québec est obtenue à l'aide de plusieurs données économiques (ex. : excédent d'exploitation net des sociétés) et d'autres intrants comme les revenus tirés des ressources naturelles et de la taxe spécifique sur les produits du tabac.

■ **Autres programmes**

Les revenus des autres programmes découlent, pour la plupart, d’ententes avec le gouvernement fédéral qui visent différents objectifs (ex. : intégration des immigrants, ententes relatives au marché du travail et ententes en matière d’infrastructure).

— Ces prévisions reposent notamment sur des intrants tirés de différents ministères et d’organismes fédéraux.

Principales variables utilisées dans les modèles de prévision des revenus de transferts fédéraux	
Le tableau suivant présente les principales variables utilisées dans les modèles de prévision des revenus de transferts fédéraux.	
Principales variables utilisées	
Revenus	Variables
- Péréquation	- PIB nominal canadien
	- Impôt fédéral de base
	- Revenu imposable des sociétés
	- Revenus des ressources naturelles
	- Population des provinces
- Transferts pour la santé	- Impôt fédéral de base
	- Population des provinces
	- PIB nominal canadien
- Transferts pour l’enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux	- Impôt fédéral de base
	- Population des provinces

■ **Prévision finale des revenus de transferts fédéraux**

Des exercices de contrôle et de validation sont effectués en cours de processus afin d’assurer la justesse et la pertinence des hypothèses sélectionnées, notamment les hypothèses économiques.

Finalement, toutes les prévisions des revenus de transferts fédéraux sont mises en commun. Elles sont ensuite présentées et approuvées par les autorités du ministère des Finances afin d’être incorporées au cadre financier.

2.2.3 Les prévisions des dépenses

Les dépenses du gouvernement s'élèvent à 108,7 milliards de dollars en 2018-2019. Elles se composent des dépenses de missions et du service de la dette.

2.2.3.1 Les dépenses de missions

Les dépenses de missions⁸ représentent les ressources consacrées à la prestation de services publics. Elles totalisent près de 99,3 milliards de dollars en 2018-2019 et comprennent :

- les dépenses de programmes des ministères, lesquelles sont financées principalement par les impôts et les taxes;
- les autres dépenses de missions, soit celles réalisées par les fonds spéciaux, les organismes autres que budgétaires, les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que les dépenses financées par le régime fiscal⁹. Ces dépenses sont financées par :
 - des transferts provenant des dépenses de programmes des ministères,
 - des revenus autonomes propres à ces entités.

TABEAU 4

Dépenses de missions – Plan économique du Québec de mars 2018 (en millions de dollars)

	2018-2019
Dépenses de programmes de ministères	76 869
Autres dépenses de missions	84 871
Ajustements de consolidation ⁽¹⁾	-62 427
TOTAL	99 313

(1) Voir la page 32 pour plus de renseignements concernant les principes de la consolidation.

⁸ Ces dépenses sont regroupées en cinq missions : Santé et services sociaux, Éducation et culture, Économie et environnement, Soutien aux personnes et aux familles et Gouverne et justice.

⁹ Les dépenses financées par le régime fiscal sont composées des crédits d'impôt remboursables et de la dépense pour créances douteuses associée aux revenus fiscaux.

❑ Les étapes de prévision

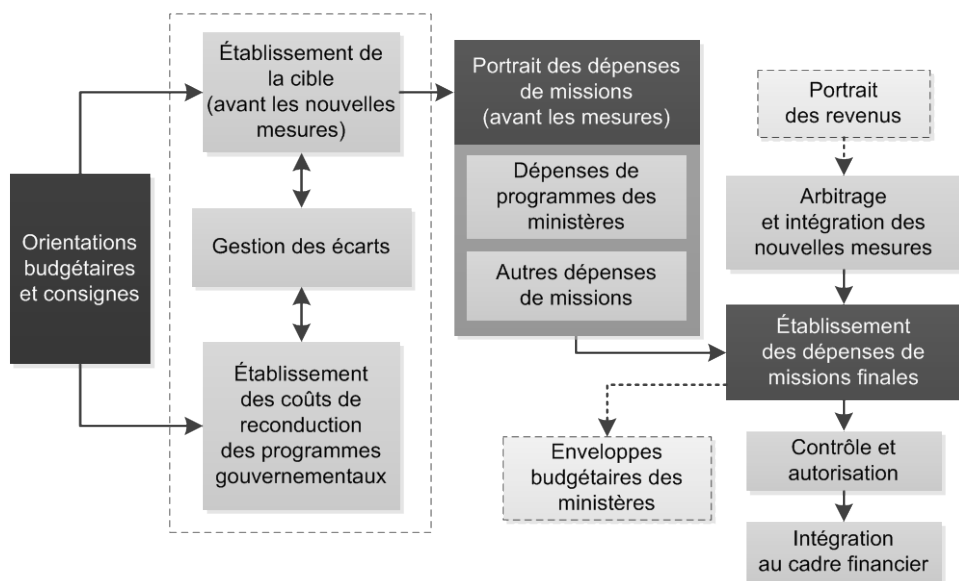
L'établissement des dépenses de missions est réalisé par le ministère des Finances selon un processus formel, en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor et l'ensemble des ministères et organismes publics.

Le processus d'établissement des dépenses de missions s'effectue essentiellement en cinq étapes :

- la transmission des consignes aux ministères et organismes publics ainsi qu'aux autres entités du périmètre comptable;
- l'établissement de la cible pluriannuelle de dépenses avant les nouvelles mesures;
- l'estimation des coûts de reconduction des programmes des ministères et des autres dépenses de missions;
- la mise en perspective de la cible pluriannuelle établie et des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux afin de gérer les écarts existants, le cas échéant;
- l'établissement des dépenses de missions finales.

ILLUSTRATION 8

Processus d'établissement des dépenses de missions



■ La transmission des consignes

Au début du processus, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor transmettent des consignes claires et détaillées ainsi que des paramètres économiques et budgétaires aux différents ministères et organismes publics pour les guider dans leur exercice de prévision budgétaire.

- Ces consignes comprennent par exemple l'échéancier de production des prévisions, des orientations à considérer dans l'établissement des prévisions et des indicateurs économiques.
- L'utilisation des mêmes hypothèses est fondamentale afin d'assurer une cohérence lors de l'évaluation des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux, notamment.

■ L'établissement de la cible pluriannuelle de dépenses avant les nouvelles mesures

Par la suite, le ministère des Finances établit la cible pluriannuelle de dépenses pour l'horizon du cadre financier.

Cette cible est établie essentiellement en fonction des orientations budgétaires du gouvernement et de sa capacité de payer. Cette dernière est tributaire, notamment, des coûts de reconduction, de l'évolution des revenus ainsi que de l'analyse et du suivi en cours d'année des revenus et des dépenses du gouvernement.

Rôles du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor

Le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor jouent un rôle de premier plan dans le processus menant à l'établissement des prévisions de dépenses, ce qui nécessite une étroite collaboration tout au long de l'année.

En particulier, selon la Loi sur le ministère des Finances (RLRQ, M-24.01, article 4, alinéa 2), le ministre des Finances a comme responsabilité d'établir et de proposer au gouvernement le niveau global des dépenses.

- La cible pluriannuelle des dépenses est établie sur l'horizon du cadre financier. Elle est déterminée en fonction des orientations budgétaires du gouvernement et elle traduit ses priorités.

En contrepartie, selon la Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01, article 77, alinéa 1), c'est au président du Conseil du trésor que revient le rôle de préparer le budget de dépenses et de s'assurer, de concert avec le ministre des Finances, de sa cohérence avec la politique budgétaire du gouvernement.

- La préparation du budget annuel de dépenses pour chacun des ministères est sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor. Dans le cadre de ses travaux, celui-ci doit s'assurer du respect de la cible globale de dépenses établie.

Le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor ont également la responsabilité de suivre les dépenses engagées par les ministères et les organismes publics tout au long de l'année et de formuler des recommandations aux autorités gouvernementales lorsque les ministères ne respectent pas leur cible.

■ **L'estimation des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux**

En parallèle, le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec les ministères et organismes publics, réalise l'estimation des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux des ministères et des autres dépenses de missions.

Les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux représentent l'évaluation exhaustive des coûts liés à la reconduction de la prestation 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 tels que l'indexation du prix des biens et services et les variations de la clientèle.
- Il prend également en compte l'impact des décisions gouvernementales, relatives, par exemple, au coût de conventions collectives ou encore au coût lié à la mise en œuvre de nouvelles mesures.

TABEAU 5

Facteurs qui influencent les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible pluriannuelle de dépenses

Coûts de reconduction des programmes gouvernementaux	Cible pluriannuelle de dépenses
– Variation de la clientèle – Variation des prix – Bonification et amélioration des services publics – Nouvelles mesures	– Capacité de financement tributaire notamment de l'évolution des revenus – Politiques fiscales et budgétaires – Orientations budgétaires – Suivi en cours d'année des revenus et des dépenses

■ **La gestion des écarts entre la cible pluriannuelle et les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux**

La cible pluriannuelle des dépenses est ensuite mise en perspective avec les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux afin de gérer les écarts existants, le cas échéant.

Lorsque la cible pluriannuelle de dépenses est inférieure aux coûts de reconduction des programmes gouvernementaux, des priorités doivent être établies et des choix impliquant des mesures de contrôle des dépenses, de réaffectation ou de relèvement de la cible pourraient être effectués afin de réduire, voire d'éliminer, l'écart à résorber.

- Les ministères et les organismes publics ont la responsabilité d'identifier des mesures qui devraient être mises en place afin d'assurer l'atteinte de leur cible de dépenses, sous la coordination du Secrétariat du Conseil du trésor.

Dans le cas où les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux sont inférieurs à la cible pluriannuelle de dépenses, un espace budgétaire est disponible pour mettre en place de nouvelles initiatives ou réduire l'objectif de dépenses.

TABLEAU 6

Écart entre les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible pluriannuelle de dépenses

Coûts de reconduction	>	Cible globale de dépenses	➡	Mesures d'économie à identifier ou relèvement de dépenses
Coûts de reconduction	<	Cible globale de dépenses	➡	Espace budgétaire pour de nouvelles initiatives, réaffectation ou réduction de l'objectif de dépenses

Afin d'assurer le financement intégral des services publics en place, l'écart existant entre les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible des dépenses doit être éliminé pour l'année financière visée par le budget.

- Pour les exercices financiers suivants, des écarts peuvent subsister. Cela donne au gouvernement le temps nécessaire en cours d'année pour gérer ces écarts et identifier des mesures visant à les résorber.
- Ainsi, lors de la prochaine mise à jour des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux, l'écart existant pour l'année visée par le budget sera à son tour éliminé.

Sur la base du cadre financier du Plan économique du Québec de mars 2018, l'écart entre les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et les objectifs de dépenses s'établit à 868 millions de dollars en 2019-2020 et à 739 millions de dollars en 2020-2021.

TABLEAU 7

Écart à résorber aux dépenses de missions – Plan économique du Québec de mars 2018

(en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Coût de reconduction des programmes gouvernementaux	99 313	102 934	105 435
Objectifs de dépenses de missions	99 313	102 066	104 696
ÉCART À RÉSORBER	—	868	739

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

■ L'établissement des dépenses de missions

Une fois la gestion des écarts terminée, la cible pluriannuelle de dépenses est conciliée avec la prévision des revenus pour dresser un premier portrait de la situation budgétaire.

Les nouvelles mesures fiscales et budgétaires ayant un impact sur les dépenses sont par la suite incorporées aux prévisions de manière à dresser un portrait complet des dépenses prévues sur l'horizon du cadre financier.

Les prévisions finales des dépenses de missions sont présentées et approuvées par les autorités du ministère des Finances afin d'être intégrées au cadre financier.

Enveloppes budgétaires
Une fois que le Secrétariat du Conseil du trésor a complété l'exercice de révision des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux, les enveloppes budgétaires, incluant les nouvelles initiatives du budget, sont transmises aux ministères.
Dans un souci de transparence et de saine gestion, le budget de dépenses préparé par le Secrétariat du Conseil du trésor présente l'enveloppe budgétaire détaillée dont dispose chacun des ministères et organismes budgétaires pour l'exercice financier visé par le budget. Les dépenses sont regroupées par programmes pour chacun des portefeuilles.
De leur côté, les ministères produisent un plan annuel de gestion des dépenses et un cadre financier permettant de planifier de façon détaillée l'utilisation de leurs enveloppes.

2.2.3.2 Le service de la dette

Le service de la dette correspond à la somme des intérêts à payer sur la dette du gouvernement. Il dépend à la fois de la taille de la dette et des taux d'intérêt sur les marchés financiers. Chaque année, le gouvernement doit consacrer une part des revenus de l'État aux paiements en intérêts.

— En 2018-2019, le service de la dette est établi à près de 9,4 milliards de dollars, ce qui représente 8,6 % de l'ensemble des revenus du gouvernement.

TABLEAU 8

Service de la dette – Plan économique du Québec de mars 2018 (en millions de dollars)

	2018-2019
Service de la dette directe	7 991
Intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	1 389
TOTAL	9 380

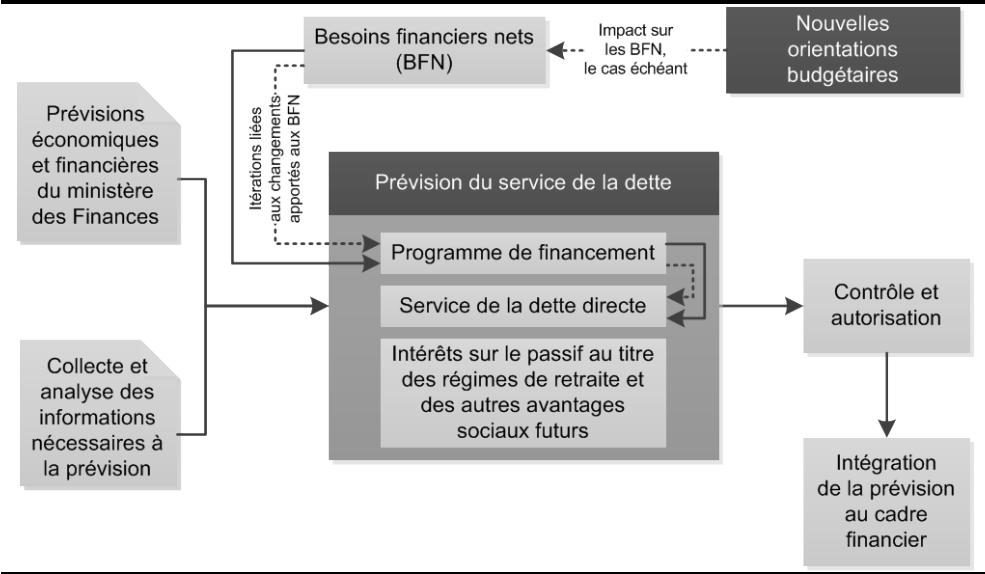
Le ministère des Finances s'est doté d'un processus de prévision du service de la dette rigoureux par la mise en place, notamment, de systèmes et d'outils de contrôle et de validation performants. Par exemple, tout écart est décortiqué et les différents modèles sont continuellement actualisés afin d'améliorer la performance prévisionnelle.

La prévision du service de la dette incorpore le scénario d'évolution des marchés financiers du ministère des Finances de même que les besoins d'emprunts à venir du gouvernement, qui découlent notamment des investissements en immobilisations ainsi que des placements, prêts et avances du gouvernement.

Les prochaines sous-sections présentent les processus de prévision des composantes du service de la dette, soit le service de la dette directe et les intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs¹⁰.

ILLUSTRATION 9

Processus des prévisions du service de la dette



¹⁰ Il s'agit des congés de maladie accumulés et du Régime de rentes de survivants.

❑ Le service de la dette directe

Le service de la dette directe correspond aux intérêts que le gouvernement doit payer sur la dette.

La prévision du service de la dette directe est obtenue à l'aide d'un modèle qui tient compte de l'ensemble des instruments financiers qui composent la dette. Les caractéristiques propres à chaque instrument sont prises en considération (ex. : valeur nominale, taux de coupon, prix de vente servant au calcul de l'amortissement des primes et des escomptes, devise et échéance). Cette approche détaillée, jumelée à des outils de contrôle et de validation performants, permet au ministère des Finances de produire une prévision du service de la dette des plus précises.

Les intérêts qui devront être payés sur les emprunts existants à intérêt fixe sont connus.

La prévision des taux d'intérêt du ministère des Finances est utilisée pour prévoir la dépense d'intérêts relative aux emprunts existants à intérêt variable et ceux à venir. La prévision du ministère des Finances des taux de change de même que celle de l'inflation¹¹ sont également utilisées aux fins de la prévision du service de la dette.

Les emprunts à venir proviennent principalement :

- du remboursement des emprunts qui arrivent à échéance et qui doivent être refinancés;
- des besoins financiers nets du gouvernement, qui découlent notamment des investissements en immobilisations;
- des dépôts au Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), qui est géré par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

La prévision a comme point de départ les plus récents résultats réels et intègre l'ensemble des décisions du gouvernement qui ont un impact sur les besoins financiers nets (ex. : de nouveaux investissements en immobilisations ou une mise de fonds dans une entreprise du gouvernement) ou sur les besoins de financement du gouvernement au sens plus large (ex. : un nouveau dépôt au FARR).

La prévision du service de la dette tient aussi compte de la structure de la dette souhaitée par devise et par type de taux d'intérêt (fixes ou variables) de même que de l'échéance moyenne de la dette.

- Ainsi, la prévision du service de la dette intègre la stratégie de gestion de la dette du gouvernement qui vise à réduire au minimum les coûts de la dette tout en limitant les risques liés aux fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt.

Enfin, la prévision du service de la dette directe tient compte des revenus des fonds d'amortissement afférents à des emprunts du gouvernement. Ces revenus sont présentés en déduction de la dépense d'intérêts.

¹¹ La prévision de l'inflation sert à la prévision de la dépense d'indexation pour les obligations à rendement réel.

Les surplus ou les besoins financiers nets du gouvernement

Les surplus ou les besoins financiers nets (BFN) représentent l'écart entre les rentrées et les sorties de fonds de l'État. Plus précisément, c'est le niveau de liquidités dont le gouvernement aura besoin au cours d'une année après avoir effectué toutes les opérations prévues.

Les BFN regroupent les impacts financiers de la totalité des entités du périmètre comptable du gouvernement, qu'il s'agisse des opérations budgétaires (état des résultats) ou des opérations non budgétaires (bilan).

Les BFN sont élaborés sur un horizon de cinq ans et représentent un des éléments permettant d'établir le niveau de la dette brute du gouvernement.

Les BFN consolidés du gouvernement se composent notamment :

- des opérations budgétaires du gouvernement, qui regroupent les revenus et les dépenses (cadre financier gouvernemental);
- des opérations non budgétaires, c'est-à-dire les variations des postes de bilan du gouvernement, qui se divisent en quatre principaux agrégats :
 - prêts, placements, avances et autres (principalement la participation du gouvernement dans ses entreprises),
 - immobilisations (principalement les besoins découlant du Plan québécois des infrastructures),
 - régimes de retraite,
 - autres comptes (tous les autres postes de bilan excluant la caisse, la dette et le Fonds des générations).

Le principal objectif lié à l'établissement des BFN est d'alimenter le plus justement possible les décisions du ministère des Finances en ce qui a trait aux changements à apporter aux emprunts du gouvernement.

L'impact des BFN sur la dette brute varie dans le même sens : une augmentation des besoins financiers nets fait augmenter la dette brute du Québec alors qu'à l'inverse, une baisse des besoins financiers nets la fait diminuer.

❑ Les intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs

Les intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs correspondent aux intérêts sur les obligations relatives aux prestations acquises liées aux régimes de retraite et aux autres avantages sociaux futurs, diminués des revenus de placement des fonds, dont le principal est le FARR.

Au 31 mars 2017, le passif net au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs s'établissait à 24,6 milliards de dollars.

Un intérêt est calculé sur ce passif et est intégré à la prévision du service de la dette. Les informations nécessaires à cette prévision proviennent notamment de Retraite Québec et découlent de systèmes éprouvés.

2.3 La conciliation des prévisions et des orientations

Une fois les prévisions de revenus et de dépenses réalisées, il est nécessaire d'effectuer une conciliation de l'évolution de la situation économique et budgétaire prévue avec les orientations du gouvernement avant d'établir le cadre financier final.

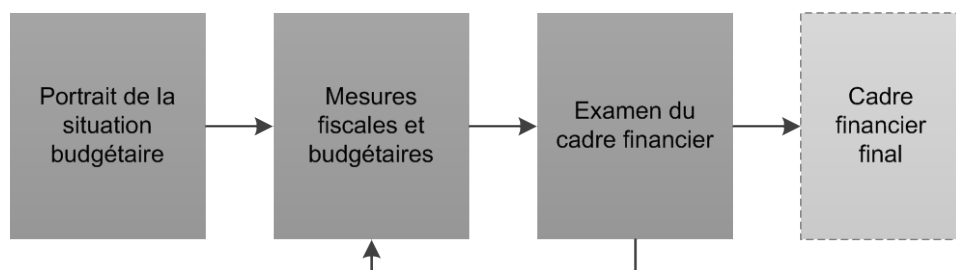
La conciliation est une étape décisionnelle essentielle à l'établissement du cadre financier et se réalise en trois phases.

- L'ensemble des prévisions budgétaires sont consolidées afin d'obtenir un premier portrait complet de la situation budgétaire.
- Le ministre des Finances, appuyé par le ministère des Finances, détermine les mesures et les orientations qui seront intégrées au cadre financier.
- Un examen de validation permet d'établir le cadre financier final en fonction des orientations retenues.

Les prochaines sous-sections présentent plus en détail ces trois phases.

ILLUSTRATION 10

Processus de conciliation des prévisions et des orientations



❑ Le portrait de la situation budgétaire

Le portrait de la situation budgétaire est dressé lors de la mise en commun des prévisions des revenus et des dépenses. Une représentation complète est obtenue grâce à la consolidation des prévisions réalisées par le ministère des Finances et de celles réalisées par les différents ministères et organismes publics.

- La consolidation des prévisions budgétaires permet de présenter un cadre financier harmonisé avec les conventions comptables du gouvernement ainsi qu'une information nette des opérations réciproques entre les entités du périmètre comptable.

Une fois la consolidation effectuée, le portrait obtenu permet de réaliser un premier bilan de la situation financière. Il s'agit d'une étape préliminaire à la prise de décision pour l'intégration des mesures. Ce portrait permet notamment de valider la concordance entre les hypothèses de prévision et les résultats obtenus, tant pour les prévisions économiques que pour les prévisions budgétaires.

Le principe de la consolidation

L'information comprise dans le cadre financier du gouvernement est présentée sur une base consolidée, comme elle apparaît dans les comptes publics.

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;
 - Pour être incluses dans le périmètre comptable, les entités doivent être 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 ses activités 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 177 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 des établissements de santé par le ministère de la Santé et des Services sociaux serait comptabilisé deux fois : comme dépense du fonds général et comme dépense du réseau de la santé et des services sociaux.
 - À titre indicatif, plus de 68 milliards de dollars de transactions sont éliminés au moment de la consolidation des dépenses.

Le tableau suivant 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), ce qui correspond à des dépenses consolidées de près de 110 milliards de dollars.

Dépenses consolidées

(en millions de dollars)

	2018-2019
Fonds général	84 029
Fonds spéciaux	14 564
Comptes à fin déterminée	1 548
Organismes autres que budgétaires	24 996
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	44 731
Dépenses financées par le régime fiscal	6 970
Total des dépenses avant éliminations	176 838
Éliminations intrasectorielles	
Entre fonds spéciaux	-784
Entre organismes autres que budgétaires	-3 923
Éliminations intersectorielles	-63 438
Total des éliminations	-68 145
TOTAL DES DÉPENSES CONSOLIDÉES	108 693

❑ Les mesures fiscales et budgétaires

L'élaboration des mesures fiscales et budgétaires s'inscrit dans une démarche globale au cours de laquelle le gouvernement détermine ses orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière et décide des éléments qui constitueront sa politique budgétaire.

Plusieurs intervenants participent au processus d'analyse. Toutefois, le ministre des Finances joue un rôle central puisqu'il est responsable de mettre en œuvre différents moyens visant à élaborer des mesures de revenus, de dépenses ou des orientations en matière d'investissement et de les proposer au gouvernement.

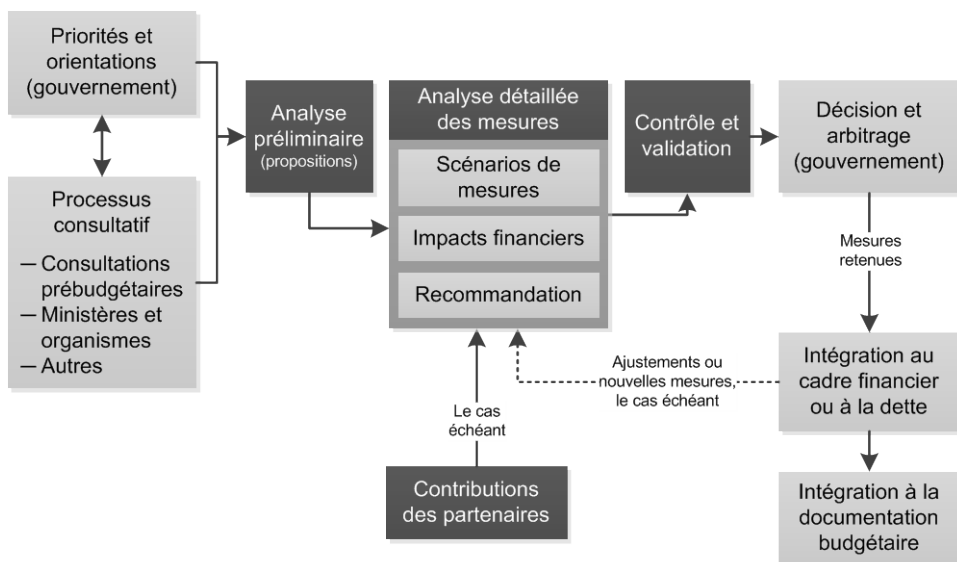
L'élaboration des orientations et des initiatives retenues, comme les mesures fiscales et budgétaires, suit un processus établi qui commence généralement au début de la phase de planification budgétaire.

Dans le cadre de consultations prébudgétaires, les représentants du monde des affaires, des syndicats, des organismes et des élus ainsi que le grand public sont invités à exprimer leurs attentes en matière d'orientations et de priorités budgétaires.

- Les propositions et les commentaires formulés permettent de préciser la réflexion amorcée par le gouvernement sur les orientations budgétaires.

ILLUSTRATION 11

Processus d'élaboration des mesures fiscales et budgétaires



À leur tour, les ministères et organismes exposent leurs demandes budgétaires pour les prochains exercices financiers.

Les demandes et les propositions provenant de groupes ou d'organisations sont par la suite analysées de façon à déterminer les besoins et à évaluer les moyens qui pourraient être pris, le cas échéant, pour y répondre.

Certaines propositions structurantes font l'objet d'analyses plus approfondies : des scénarios de mesures sont alors élaborés et leurs impacts financiers sont estimés.

- Par exemple, dans le cas où une baisse d'impôt des particuliers serait proposée, le premier scénario pourrait examiner une baisse du premier taux d'imposition, alors qu'un scénario alternatif analyserait plutôt la mise en place d'un taux unique d'imposition.
- L'analyse de scénarios peut porter sur les clientèles visées, les paramètres d'application de la mesure envisagée, des cas types et les impacts de la mesure sur les plans fiscal et budgétaire, notamment.
 - À titre illustratif, dans le cas des mesures fiscales, les impacts financiers sont estimés en tenant compte, entre autres, des dernières données fiscales observées et des perspectives économiques et démographiques du ministère des Finances.
- Lorsque l'analyse est complétée, des recommandations sont proposées au ministre des Finances quant à la pertinence de retenir la mesure en fonction des priorités gouvernementales.

Il revient au gouvernement de choisir les politiques et les mesures qui seront intégrées à la politique budgétaire. Tout au long du processus de planification budgétaire, un arbitrage est effectué entre les initiatives retenues, en fonction notamment des priorités déterminées par le gouvernement et de l'espace budgétaire dégagé lors du processus d'établissement du cadre financier.

- Les initiatives retenues sont intégrées aux différentes sources de revenus, aux dépenses et aux décisions d'investissement, ce qui permet de déterminer le cadre financier et le niveau de la dette présentés dans la documentation budgétaire.

Les mesures fiscales et budgétaires retenues sont annoncées à l'occasion de la présentation du discours sur le budget ou de la mise à jour automnale.

❑ L'examen du cadre financier

L'examen du cadre financier permet de valider la cohérence de ce dernier en fonction des mesures retenues et des orientations du gouvernement. C'est à cette étape que le ministère des Finances effectue une analyse finale de la plausibilité des hypothèses, des prévisions et des orientations contenues dans le cadre financier.

Selon les résultats de cet examen, il peut être nécessaire de réévaluer le choix des mesures à intégrer au cadre financier. Dans ce cas, certains arbitrages sont nécessaires en fonction du niveau des revenus et des dépenses ainsi que des objectifs de dette. Il s'agit d'un exercice qui peut nécessiter plusieurs itérations.

- Les nouvelles initiatives peuvent être financées selon plusieurs approches. Par exemple, elles peuvent être financées à même l'espace budgétaire dégagé, lorsqu'il est suffisant, ou faire varier le niveau de la dette.

L'examen du cadre financier permet également d'intégrer des marges de prudence, le cas échéant. En effet, il est approprié de réserver des fonds pour tenir compte des facteurs de risque attendus, d'autant plus que, au Québec, l'équilibre budgétaire est enchâssé dans une loi.

- Les marges de prudence peuvent prendre différentes formes, tels un fonds de suppléance ou une provision pour éventualités.
- Le ministère des Finances recommande au ministre le niveau de provision pour éventualités et de révision globale permettant d'assurer un cadre financier cohérent et prudent.

Au terme de l'examen, le cadre financier final est présenté pour approbation au ministre des Finances.

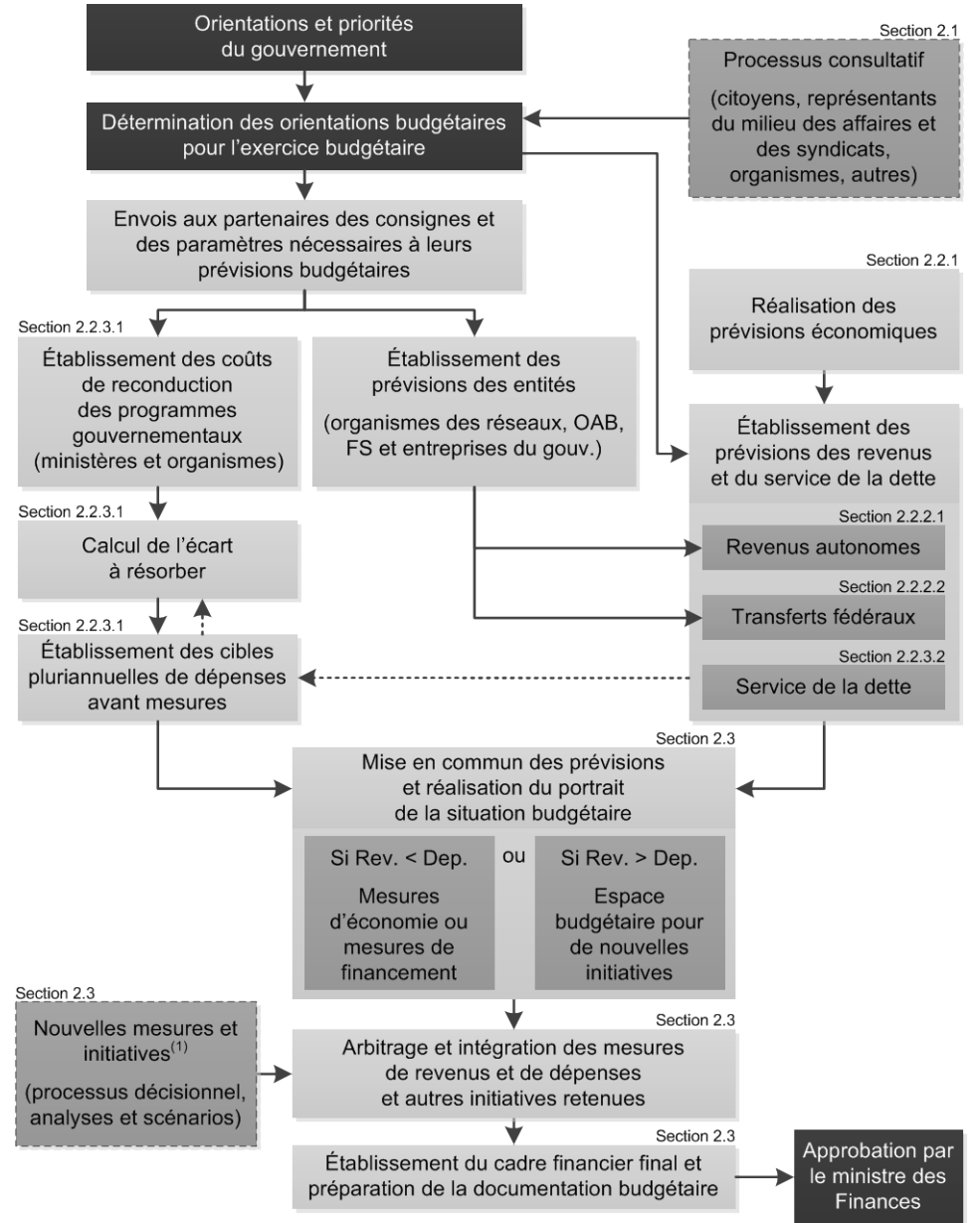
Toute la documentation budgétaire portant sur le cadre financier approuvé par le ministre est alors produite et déposée à l'Assemblée nationale.

2.4 Synthèse du processus d'établissement du cadre financier

L'illustration suivante présente une synthèse des grandes étapes du processus d'établissement du cadre financier décrites dans les sections précédentes.

ILLUSTRATION 12

Synthèse du processus d'établissement du cadre financier



OAB : organismes autres que budgétaires; FS : fonds spéciaux; Rev. : revenus; Dep. : dépenses.

(1) Le processus menant au choix des mesures et des autres initiatives à intégrer au cadre financier s'étend sur toute la période de planification budgétaire.

Rôles et responsabilités des principaux intervenants impliqués dans le processus d'établissement du cadre financier

Le tableau suivant décline les principaux intervenants impliqués dans le processus d'établissement du cadre financier ainsi que leurs rôles et responsabilités.

Rôles et responsabilités des intervenants

Principaux intervenants	Rôles et responsabilités
Ministère des Finances	– Élabore le budget en fonction des orientations et des priorités du gouvernement – Coordonne le processus d'établissement du cadre financier – Réalise des prévisions économiques, de revenus et du service de la dette – Établit la cible globale des dépenses
Secrétariat du Conseil du trésor	– Élabore le budget de dépenses – Coordonne le processus d'établissement des crédits détaillés – Établit les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux
Conseils d'administration des organismes autres que budgétaires et des sociétés d'État	– Approuve les prévisions de revenus et de dépenses des entités sous leur responsabilité
Conseil des ministres	– Détermine les priorités et les grandes orientations gouvernementales – Définit les politiques et les programmes – Approuve les dépenses des ministères et organismes budgétaires et des fonds spéciaux
Assemblée nationale	– Approuve le discours sur le budget et la politique budgétaire du gouvernement – Approuve les crédits annuels des ministères et des organismes budgétaires – Approuve les prévisions de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux

3. 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 soutiennent 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.

Par ailleurs, 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 actualisées. Le gouvernement publiera le premier rapport préélectoral en août 2018, avant les élections générales prévues à l'automne.

- Ce rapport, publié dans un souci de transparence, vient compléter la documentation mise à la disposition de la population, ce qui lui permet d'évaluer la plausibilité de l'information budgétaire.

Cette section renseigne la population 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.

3.1 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 du gouvernement 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 2018-2019

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 2018-2019, les documents suivants peuvent être consultés :

- Discours sur le budget 2018-2019;
- Le Plan économique du Québec – Mars 2018;
- Renseignements additionnels 2018-2019;
- Sommaire économique et financier du Québec.

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

- Revenu disponible : plus d'argent pour chaque Québécois;
- Bilan économique du Québec : une économie forte au bénéfice des Québécois;
- Santé : des services de santé accessibles et de qualité;
- Éducation : un plan pour la réussite;
- Mobilité électrique : un développement durable de tous les modes de transport;
- Changements climatiques : des actions pour la réduction des GES;
- Culture : un engagement soutenu pour la culture québécoise;
- Justice : un plan pour moderniser le système de justice;
- Jeunesse : l'avenir du Québec;
- Emploi : répondre aux défis du marché du travail;
- Bioalimentaire : une priorité économique et une occasion d'améliorer la santé des Québécois.

Finalement, différentes calembrettes et un sommaire économique et financier 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 documents distincts.

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 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 effectuer 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 budgétaires ainsi que les dépenses des fonds spéciaux 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 ce qui concerne :

- 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.

3.1.1 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 présentant 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.

3.1.2 Les orientations économiques et budgétaires

Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement sont exposées à la section A du Plan économique du Québec. On y retrouve de l'information générale, qui 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 gouvernement¹², 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 secteurs¹³.
 - 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.

¹² La consolidation est expliquée dans l'encadré de la page 32.

¹³ Les composantes sectorielles sont présentées à la page 46.

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 tableaux présentent une comparaison de la croissance des dépenses de missions de certaines provinces ainsi que de la prévision de la progression de l'activité économique au Canada;
- 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 fournies 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.

3.1.3 Le cadre financier consolidé détaillé

La section F 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 entités sous le contrôle du gouvernement de mieux planifier leurs activités 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 consolidation¹⁴, 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;
- 10 entreprises du gouvernement.

¹⁴ Le principe de la consolidation est expliqué dans l'encadré de la page 32.

❑ 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 apportées au cadre financier pour l'année en cours depuis le dépôt du dernier budget et les principales explications qui les soutiennent 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 F du Plan économique du Québec de mars 2018.

TABLEAU 9

Évolution des revenus et des dépenses consolidés

(en millions de dollars)

	Mars 2017		Mars 2018		
	2017-2018	Révisions	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Revenus consolidés					
Revenus autonomes excluant ceux des entreprises du gouvernement	79 799	-7	79 792	81 591	84 125
Variation en %	3,3		2,5	2,3	3,1
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	4 480	255	4 735	4 332	4 470
Variation en %	-5,7		-3,3	-8,5	3,2
Transferts fédéraux	22 029	640	22 669	23 674	24 764
Variation en %	7,5		12,3	4,4	4,6
Total des revenus	106 308	888	107 196	109 597	113 359
Variation en %	3,7		4,2	2,2	3,4
Dépenses consolidées					
Dépenses de missions	-93 852	-965	-94 817	-99 313	-102 066
Variation en %	3,8		6,5	4,7	2,8
Service de la dette	-9 868	631	-9 237	-9 380	-9 422
Variation en %	1,9		-3,0	1,5	0,4
Total des dépenses	-103 720	-334	-104 054	-108 693	-111 488
Variation en %	3,6		5,6	4,5	2,6
Provision pour éventualités	-100	100	—	—	-100
SURPLUS	2 488	654	3 142	904	1 771
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE					
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	-2 488	196	-2 292	-2 491	-2 707
Utilisation de la réserve de stabilisation	—	—	—	1 587	936
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾	—	850	850	—	—

(1) Il s'agit du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, après utilisation de la réserve de stabilisation.

❑ Présentation selon l'organisation financière du gouvernement

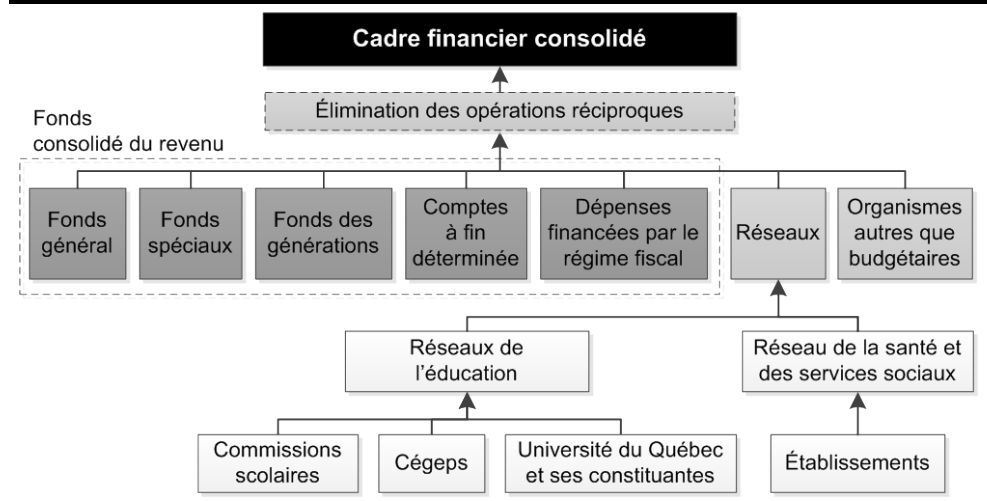
Prenant en compte l'organisation financière des activités des secteurs public et parapublic, cette partie de la section F du Plan économique du Québec expose les niveaux et l'évolution des revenus et des dépenses de chacune des composantes sectorielles incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

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, qui est 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.

ILLUSTRATION 13

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 revenus 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 – 2018-2019

(en millions de dollars)

Revenus consolidés		Dépenses consolidées	
Fonds général	80 621	Fonds général	201
Fonds spéciaux	2 777	Fonds spéciaux	1 065
Fonds des générations	2 491	Fonds des générations	—
Comptes à fin déterminée	504	Comptes à fin déterminée	504
Dépenses financées par le régime fiscal	6 970	Dépenses financées par le régime fiscal	848
Organismes autres que budgétaires	2 369	Organismes autres que budgétaires	2 049
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	–1 510	Éliminations intraportefeuille	–1 501
		Sous-total des dépenses, excluant le service de la dette	3 166
		Service de la dette	9 091
TOTAL	94 221	TOTAL	12 257

Note : Les montants 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 3 de la section F du Plan économique du Québec de mars 2018.

3.1.4 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 :

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

Elles donnent également un aperçu des diverses sections constituant le document d'accompagnement *Renseignements additionnels 2018-2019*.

☐ Le Plan économique du Québec

Le gouvernement expose sa vision en matière de développement économique dans les sections B, C et D du Plan économique du Québec.

Ces sections présentent 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 pour assurer des services publics de qualité.

- Plus précisément, la section B présente un sommaire de l'ensemble des initiatives. La section C détaille les initiatives destinées aux particuliers et la section D, celles destinées à favoriser le développement économique.

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 par des illustrations et des exemples chiffrés.

Par ailleurs, les modalités d'application des mesures fiscales sont décrites de façon détaillée dans le document *Renseignements additionnels 2018-2019*.

Finalement, le ministre des Finances présente dans les sections C et D 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 Plan économique du Québec de mars 2018, les initiatives du gouvernement ont été présentées sous les thèmes suivants :

- renforcer le financement des services publics : l'éducation et la santé;
- mesures aux particuliers et aux collectivités;
- favoriser le développement économique.

L'ensemble des initiatives regroupées sous un thème sont décrites plus explicitement dans les sections B, C et D du Plan économique du Québec.

Impact financier des mesures du Plan économique du Québec de mars 2018 (en millions de dollars)

	2017- 2018 ⁽¹⁾	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	Total
Assurer des services publics de qualité, principalement en éducation et en santé	-136	-916	-1 486	-1 774	-1 820	-1 844	-7 976
Offrir un meilleur soutien à tous les Québécois pour améliorer leur niveau de vie	-72	-406	-431	-463	-620	-733	-2 725
Favoriser le développement de l'économie	-640	-728	-967	-1 044	-997	-1 023	-5 399
TOTAL	-848	-2 050	-2 884	-3 281	-3 437	-3 600	-16 100

(1) Les subventions octroyées en 2017-2018 permettent le financement de nouvelles initiatives.

❑ 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 E 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.

La section E du Plan économique du Québec présente notamment :

- l'évolution prévue des principales variables économiques au Québec sur 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 sur un horizon de cinq ans, à la lumière des grandes tendances qui façonnent l'économie 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 permettre d'évaluer 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 sur un horizon prévisionnel de cinq ans.

Des hypothèses économiques comparables à celles du secteur privé

Le ministère des Finances du Québec 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 onze 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 conduire à une prévision de revenus ni trop élevée ni trop faible.
- De tels écarts se traduiraient par des décisions inadaptées en matière de politiques gouvernementales.

À titre d'exemple, sur un horizon de cinq ans, les prévisions du Plan économique du Québec de mars 2018 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 2018 à 2022 par le ministère des Finances du Québec s'élève à 1,6 %, 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 2018 à 2022 est de 3,2 %, comparativement à un accroissement de 3,4 % prévu par le secteur privé.

Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé

(variation en pourcentage)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2018-2022
PIB réel							
Ministère des Finances du Québec	3,0	2,1	1,7	1,5	1,3	1,3	1,6
Moyenne du secteur privé	2,9	2,2	1,7	1,4	1,3	1,4	1,6
Variation des prix⁽¹⁾							
Ministère des Finances du Québec	1,4	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6
Moyenne du secteur privé	1,5	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
PIB nominal							
Ministère des Finances du Québec	4,4	3,5	3,3	3,2	3,0	3,0	3,2
Moyenne du secteur privé	4,5	3,9	3,5	3,3	3,1	3,2	3,4

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

(1) Il s'agit du déflateur du PIB.

Source : Relevé du ministère des Finances du Québec qui comprend les prévisions de onze institutions du secteur privé en date du 12 mars 2018.

❑ **La dette du gouvernement**

La section G du Plan économique du Québec présente des informations détaillées sur la dette du gouvernement, le programme et la stratégie de financement, 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 :

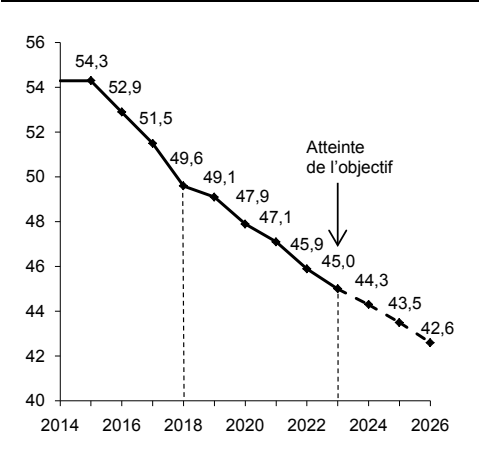
- la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB (l’objectif sera atteint en 2022-2023);
- la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB (l’objectif sera atteint en 2025-2026).

Cette information de même qu’une projection de la dette jusqu’en 2034-2035 sont présentées dans la section G du Plan économique du Québec.

GRAPHIQUE 1

Dette brute au 31 mars

(en pourcentage du PIB)

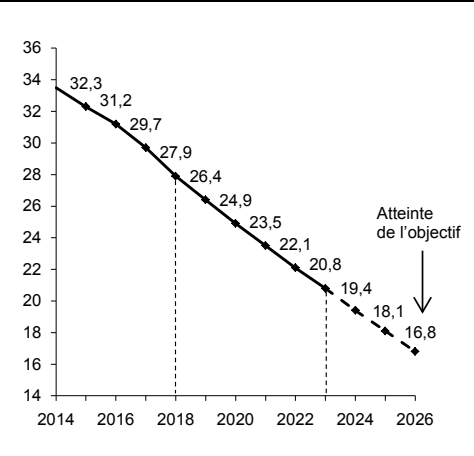


Note : Il s’agit de prévisions jusqu’en 2023 et de projections par la suite.

GRAPHIQUE 2

Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



Note : Il s’agit de prévisions jusqu’en 2023 et de projections par la suite.

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 H du Plan économique du Québec.

— Les transferts fédéraux représentent 22 % 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 dans 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 2018-2019

Renseignements additionnels sur les mesures fiscales

Cette section 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 pour les spécialistes, car elle leur permet de comprendre les aspects techniques des mesures fiscales annoncées. Cette section guide également l'écriture des lois fiscales.

Plan d'action pour assurer l'équité fiscale

Pour préserver le financement des services publics offerts 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. Cette section fait état des nouvelles initiatives ayant comme objectifs de réduire les pertes fiscales internationales découlant du recours aux paradis fiscaux et d'assujettir les activités associées à l'économie numérique.

Elle présente également d'autres initiatives pour lutter contre le travail au noir et l'évasion fiscale ainsi que les résultats des initiatives déjà mises en place.

Encadrement du cannabis

Cette section présente les diverses mesures d'encadrement que le gouvernement du Québec entend mettre en place afin de diriger les consommateurs adultes actuels vers le marché légal à la suite de l'adoption du projet de loi constituant la Société québécoise du cannabis, édictant la Loi encadrant le cannabis et modifiant diverses dispositions en matière de sécurité routière.

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

L'information présentée dans cette section 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.

Mesures nécessitant une modification législative

Certaines mesures du budget nécessitent des modifications législatives. Cette section expose sommairement les mesures qui seront présentées dans le projet de loi 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.

Renseignements additionnels 2018-2019 (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. Cette section comprend cinq chapitres.

- Les quatre premiers chapitres présentent les informations budgétaires telles qu'elles sont publiées dans les comptes publics, mais tiennent également compte de certains changements apportés à la comptabilité gouvernementale au fil des années.
- 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.

Analyse de sensibilité aux variables économiques et budgétaires

Cette section présente des analyses de sensibilité. Ces analyses indiquent au lecteur les risques au cadre financier découlant d'une variation potentielle des plus importantes variables économiques ayant un effet sur :

- le PIB du Québec;
- les revenus autonomes (assiettes taxables);
- les revenus provenant des entreprises du gouvernement;
- les revenus de transferts fédéraux;
- les dépenses de programmes;
- le service de la dette.

Soutien à l'industrie du taxi

Cette section présente le soutien du gouvernement du Québec à l'industrie du taxi afin de l'appuyer dans le contexte d'incertitude entourant la transformation de l'industrie du transport rémunéré de personnes.

3.2 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 concernant 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 sont complémentaires et il est nécessaire de les examiner dans leur ensemble pour bien comprendre l'état des finances publiques tout au long du cycle budgétaire.

3.2.1 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.

3.2.2 Le rapport mensuel des opérations financières

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

- Le rapport mensuel est publié onze fois par année¹⁵ 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 mensuel préliminaire¹⁶ 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 présente 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.

3.2.3 Les comptes publics

À la fin du cycle budgétaire, et conformément à la Loi sur l'administration financière¹⁷, 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.

¹⁵ Le premier rapport mensuel présente les opérations financières des deux premiers mois d'activité du gouvernement, soit les mois d'avril et de mai.

¹⁶ Les résultats préliminaires présentés dans le rapport mensuel de mars sont revus pour tenir compte des renseignements additionnels obtenus jusqu'au moment de la clôture des états financiers. Les résultats finaux sont présentés dans les comptes publics.

¹⁷ Article 87 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001).

3.3 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 des élections générales à date fixe. À la suite de cette annonce :

- la Loi sur le ministère des Finances a été modifiée, de sorte que la préparation et la publication du rapport préélectoral sont confiées au ministre des Finances;
- la Loi sur le vérificateur général a également été modifiée, de sorte que le vérificateur général s'est vu confier 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 (RLRQ, chapitre M-24.01) et lorsque les révisions nécessaires auront été réalisées, 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 (RLRQ, chapitre E-12.00001) et à l'article 11 de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (RLRQ, chapitre R-2.2.0.1).

4. L'ADOPTION DES MEILLEURES PRATIQUES

Au fil des années, le ministère des Finances s'est doté de processus rigoureux dont les pratiques ont été éprouvées. Cela se reflète dans la documentation budgétaire qu'il publie.

- Le recours aux meilleures pratiques permet au ministère des Finances de présenter une information financière complète et reconnue par l'OCDE.

Cette partie décline de façon succincte l'ensemble des bonnes pratiques adoptées par le gouvernement, qui ont été présentées tout au long de ce document.

4.1 Le processus budgétaire

☐ Un processus rigoureux

Le cadre financier du gouvernement du Québec est préparé selon un processus efficace et rigoureux. Les étapes du processus sont cohérentes, intégrées et bien définies. De plus, les prévisions budgétaires sont plausibles et reposent sur des pratiques exemplaires. À titre d'exemple de bonnes pratiques :

- un processus collaboratif avec les ministères et les organismes publics et coordonné par le ministère des Finances est privilégié;
 - Les responsabilités des différents intervenants dans le processus sont bien définies.
- des orientations et des consignes claires sont transmises aux ministères et aux organismes publics afin d'assurer l'uniformité des hypothèses de prévision;
- les hypothèses de travail sont plausibles, justifiées, documentées et constituent une base raisonnable pour établir les prévisions;
- l'utilisation de modèles de prévision performants permet de refléter les hypothèses de travail retenues;
- les prévisions tiennent compte des résultats financiers les plus récents ainsi que de l'ensemble des annonces gouvernementales et des statistiques économiques et financières les plus à jour;
- les prévisions sont établies selon les conventions comptables et dans le respect des lois et des règlements en vigueur;
- les prévisions établies sont cohérentes avec les orientations et les priorités gouvernementales;
- le processus de contrôle et d'autorisation du cadre financier est efficace et bien établi.

Bonnes pratiques utilisées dans le processus d'établissement du cadre financier – Des exemples

Le processus privilégié par le Québec pour l'établissement du cadre financier s'inscrit dans les meilleures pratiques reconnues. Le tableau suivant présente la liste des principales pratiques employées.

Exemples de bonnes pratiques en vigueur au Québec

PROCESSUS EFFICACE ET RIGoureux

- Mise à jour du cadre financier deux fois par année
 - Établissement d'un calendrier comportant des échéanciers clairs et des étapes cohérentes
 - Réalisation des consultations prébudgétaires pour tenir compte des besoins et des priorités de la population
 - Action concertée de plusieurs intervenants
 - Consignes claires et uniformes pour les collaborateurs
 - Rôles et responsabilités bien définis
 - Respect des lois et des règlements en vigueur
 - Prise en compte des normes comptables du gouvernement
 - Établissement des perspectives budgétaires de moyen terme
 - Outils et méthodes de prévision performants
 - Processus de contrôle et d'approbation bien définis
 - Transmission de prévisions par l'entremise de plateformes sécurisées
 - Actualisation et amélioration fréquentes des modèles de prévision
 - Gestion de risques (utilisation de marges de prudence)
-

PLAUSIBILITÉ DES HYPOTHÈSES RETENUES

- Réalisation de veille stratégique, notamment par la comparaison des hypothèses économiques avec celles du secteur privé
 - Utilisation de modèles économiques spécifiques à chacune des assiettes taxables
 - Suivi continu et analyse des écarts prévisionnels
 - Analyse de l'évolution des paramètres économiques et des prévisions budgétaires
 - Intégration des tendances et des informations les plus récentes
 - Cohérence avec les prévisions antérieures et les informations comparatives
 - Estimation des impacts de nouvelles initiatives gouvernementales sur le cadre financier
-

❑ 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.

■ Provisions intégrées au cadre financier

Les provisions intégrées au cadre financier témoignent de la prudence du gouvernement du Québec à l'égard de ses prévisions. Le cadre financier comprend généralement 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.

■ Réserve de stabilisation

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.

- La réserve de stabilisation, établie à 4,6 milliards de dollars au début de 2017-2018, devrait atteindre 5,4 milliards de dollars au début de 2018-2019. Elle sera ramenée à 2,4 milliards de dollars à la fin de 2020-2021, soit à un niveau suffisant compte tenu de la solidité du cadre financier du gouvernement.

Les provisions intégrées au cadre financier

Le gouvernement a généralement 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 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.

Provisions au cadre financier du Plan économique du Québec de mars 2018 (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Provision pour éventualités	—	100	100
Marge budgétaire aux dépenses	—	—	—
Fonds de suppléance	1 078	568	571
Provision au service de la dette	50	150	150

❑ Analyse rétroactive triennale des écarts observés aux prévisions

Compte tenu du lien direct entre les prévisions et la conjoncture économique récente, la validation de la performance prévisionnelle fait partie intégrante des bonnes pratiques de prévision.

C'est dans ce contexte que le ministère des Finances a entrepris de comparer ses prévisions avec les résultats observés, sur un horizon de trois ans. Cette analyse est effectuée pour :

- les prévisions économiques par rapport à la lecture la plus récente de l'Institut de la statistique du Québec et de Statistique Canada;
- les revenus autonomes et les dépenses de missions selon les lectures des comptes publics.

■ Prévisions économiques

Au début du processus de prévisions économiques, le ministère des Finances compare les prévisions effectuées antérieurement avec les statistiques officielles les plus récentes, qui sont publiées notamment par Statistique Canada et par l'Institut de la statistique du Québec.

— Cette analyse rétroactive permet d'évaluer les écarts de prévision et de valider la performance prévisionnelle.

Par ailleurs, les statistiques officielles sont sujettes à de multiples révisions.

— Ces révisions actualisent l'information provenant notamment des recensements, des enquêtes annuelles, des dossiers administratifs et des comptes publics, qui sont publiés postérieurement aux premières estimations des données économiques.

Par exemple, en juin 2014, au moment de la publication du budget 2014-2015, la croissance du PIB réel et celle du PIB nominal au Québec pour l'année 2013 avaient été initialement estimées à 1,1 % et à 1,9 % respectivement. En 2018, les statistiques officielles tablent plutôt sur la progression du PIB réel et du PIB nominal en 2013 de 1,4 % et de 3,0 %, respectivement.

TABLEAU 10

Évolution des prévisions de la croissance économique au Québec (variation en pourcentage)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB réel							
Budget 2014-2015 ⁽¹⁾	1,1	1,8	2,0	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Le Plan économique du Québec :							
– Mars 2015	1,0	1,5	2,0	2,0	s.o.	s.o.	s.o.
– Mars 2016	1,2	1,5	1,1	1,5	1,6	s.o.	s.o.
– Mars 2017	1,4	1,3	1,2	1,7	1,7	1,6	s.o.
– Mars 2018	1,4	1,8	1,0	1,4	3,0	2,1	1,7
PIB nominal							
Budget 2014-2015 ⁽¹⁾	1,9	3,4	3,9	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Le Plan économique du Québec :							
– Mars 2015	1,5	3,5	3,8	3,4	s.o.	s.o.	s.o.
– Mars 2016	2,0	2,5	2,0	3,2	3,3	s.o.	s.o.
– Mars 2017	3,0	1,9	2,6	3,0	3,3	3,3	s.o.
– Mars 2018	3,0	3,0	2,4	2,7	4,4	3,5	3,3

Note : Les zones grisées correspondent aux statistiques historiques officielles, publiées par l'Institut de la statistique du Québec et par Statistique Canada, disponibles au moment de la publication des différents plans budgétaires.

(1) Le budget 2014-2015 a été publié le 4 juin 2014.

Sources : Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

■ Prédiction des revenus autonomes et des dépenses de missions

Une analyse rétroactive triennale des écarts entre l'évolution prévue des revenus autonomes, des dépenses de missions et celle qui est observée ultérieurement dans les comptes publics de la même année permet notamment de mettre en perspective la performance des prévisions.

Les résultats doivent être analysés avec prudence puisqu'ils dépendent de plusieurs facteurs, dont certains peuvent survenir après la prévision. Ces facteurs sont notamment :

- l'évolution de l'économie;
- les mesures annoncées *a posteriori*;
- les ajustements et reclassements pour correspondre à la structure budgétaire de l'année de référence.

■ Revenus autonomes

Selon l'analyse rétroactive triennale, l'écart de prévision aux revenus autonomes est de -0,3 point de pourcentage en 2014-2015, de 0,9 point de pourcentage en 2015-2016 et de -1,4 point de pourcentage en 2016-2017.

- En moyenne, l'écart est inférieur à 1 point de pourcentage pour ces trois années.

Ces résultats doivent cependant être analysés avec précaution pour qu'il soit possible d'identifier les facteurs ayant contribué aux écarts prévisionnels.

- Par exemple, l'abolition de la contribution santé à compter de 2016 a été annoncée au Plan économique du Québec de mars 2017. À elle seule, cette mesure a eu pour effet de réduire la croissance des revenus de 0,6 point de pourcentage pour l'année 2016-2017.
 - N'eût été ce facteur, la croissance par rapport à 2015-2016 aurait été de 2,4 %, une croissance similaire à celle prévue dans le Plan économique de mars 2016.

TABEAU 11

Évolution des revenus autonomes prévue et observée

(variation en pourcentage et écart en point de pourcentage)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Budget 2014-2015	3,9	3,5	3,6
Le Plan économique du Québec de mars 2015		4,4	3,3
Le Plan économique du Québec de mars 2016			2,6
Observée⁽¹⁾	3,6	4,9	1,8
Écart moyen⁽²⁾	-0,3	0,9	-1,4

(1) Selon les comptes publics de l'année de référence.

(2) Il s'agit de la moyenne des écarts entre les évolutions observées et prévues aux différents budgets pour l'année donnée.

■ Prévvision des dépenses de missions

L'écart de prévision des dépenses de missions est de -0,5 point de pourcentage en 2014-2015, de -0,3 point de pourcentage en 2015-2016 et de 0,9 point de pourcentage en 2016-2017.

— En moyenne, l'écart est inférieur à 1 point de pourcentage pour ces trois années.

Les dépenses de missions reflètent l'engagement du gouvernement quant à l'investissement qu'il compte effectuer dans les services à la population.

— Le gouvernement estime les dépenses de missions à partir des cibles de dépenses de programmes des ministères, auxquelles s'ajoutent les prévisions des différentes entités qui composent son périmètre comptable.

Toutefois, ces dépenses peuvent être influencées par :

- l'évolution de la situation économique, qui fait varier le coût de certains programmes;
- des imprévus survenant en cours d'année, qui requièrent une intervention financière gouvernementale;
- la réalisation plus progressive que prévu de certains projets, en infrastructures publiques, notamment.

TABLEAU 12

Évolution des dépenses de missions prévue et observée (variation en pourcentage et écart en point de pourcentage)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Budget 2014-2015	1,9	1,3	1,7
Le Plan économique du Québec de mars 2015		1,5	1,9
Le Plan économique du Québec de mars 2016			2,4
Observée⁽¹⁾	1,4	1,1	2,9
Écart moyen⁽²⁾	-0,5	-0,3	0,9

(1) Selon les comptes publics de l'année de référence.

(2) Il s'agit de la moyenne des écarts entre les évolutions observées et prévues aux différents budgets pour l'année donnée.

4.2 La documentation budgétaire

❑ 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 que le lecteur comprenne les modifications apportées depuis le dernier budget. Par exemple :

- le ministère des Finances publie plusieurs informations, notamment des 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;
- l'incidence des conditions économiques et des orientations gouvernementales sur la situation budgétaire et, le cas échéant, les changements importants apportés aux services à la population sont présentés;
- 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.

Le ministère des Finances publie également périodiquement des projections de moyen terme sur l'évolution de l'économie et du cadre financier 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 ont notamment été enrichis de nouvelles informations.

Le tableau de la page suivante présente les principales améliorations qui ont été apportées à la documentation budgétaire depuis la mise à jour de l'automne 2013.

TABLEAU 13

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 – Mars 2015</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>Comptes publics 2014-2015</i>	– Présentation détaillée des ajustements apportés aux résultats financiers d'Hydro-Québec pour la consolidation dans les états financiers du gouvernement (vol. 1, p. 180 à 185).
<i>Le Plan économique du Québec – Mars 2016</i>	– Revenus du Fonds des générations ventilés par sources de revenus au lieu d'être regroupés dans une seule rubrique (p. D.3).
<i>Comptes publics 2015-2016</i>	– Bonification des informations relatives à l'évolution du Fonds des générations (vol. 1, p. 32).
<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 – Mars 2017</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 document d'accompagnement <i>La documentation budgétaire : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État</i>).

TABLEAU 13

Améliorations apportées aux documents budgétaires (suite)

Mise à jour de novembre 2017	– Présentation distincte des révisions aux revenus et aux dépenses consolidés découlant de la situation économique et budgétaire et des mesures du Plan économique du Québec (p. F.6).
Le Plan économique du Québec – Mars 2018	– Présentation des prévisions de moyen terme (document d'accompagnement <i>Fonds des générations : le Québec rembourse sa dette</i>). – Présentation du processus d'établissement du cadre financier (section 2 du présent document).
Renseignements additionnels 2018-2019	– Analyse de sensibilité des revenus provenant des entreprises du gouvernement et des revenus de transferts fédéraux (section G, p. G.6 et G.7).

4.3 Comparaison avec les autres juridictions

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 présentation de 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 ceux de 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 automnale est la plus complète et la plus détaillée de toutes les provinces. Elle permet notamment au gouvernement de présenter des initiatives, le cas échéant.

En ce qui concerne les pratiques budgétaires du Québec, une analyse publiée par l'OCDE¹⁸, en décembre 2013, classe le Québec au deuxième rang parmi les dix provinces canadiennes en matière d'organisation et de bonnes pratiques budgétaires.

¹⁸ 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 - Perspectives budgétaires de moyen terme - Cohérence avec les prévisions antérieures et les informations comparatives - Classement des dépenses par grandes unités administratives - Hypothèses économiques en accord avec les meilleures pratiques - Analyse des créances et des engagements, des actifs non financiers, des obligations liées aux pensions et des engagements conditionnels	- Cadre financier détaillé - Prévisions financières sur cinq ans - Projections financières sur vingt ans - Tableau sommaire des révisions et explications détaillées des révisions pour l'année en cours - Dépenses par grands portefeuilles⁽¹⁾ 2016-2017 à 2019-2020 et dépenses par missions⁽²⁾ 2016-2017 à 2019-2020 - Explication des hypothèses économiques et comparaison avec celles du secteur privé - 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	- Sondage en ligne visant à orienter les consultations prébudgétaires - 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 commentés par rapport à l'année précédente - 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 onze 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) Les missions sont 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.

CONCLUSION

Le présent document fait état du processus d'établissement du cadre financier et de la dette, de l'étendue de la documentation budgétaire au Québec ainsi que de ses principales caractéristiques.

Le processus budgétaire du ministère des Finances est élaboré et rigoureux. Il repose sur la collaboration de nombreux intervenants.

La documentation budgétaire constitue une reddition de comptes complète sur les finances publiques 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 processus et des documents budgétaires font l'objet d'améliorations continues.

- Au fil du temps, de nouvelles informations qui permettent aux citoyens de mieux comprendre la politique budgétaire du gouvernement ont été intégrées aux documents publics.

