

BUDGET 2022-2023

VOTRE GOUVERNEMENT

PROCESSUS

ET DOCUMENTATION

BUDGÉTAIRES

**Une reddition de comptes sur
les finances publiques de l'État**

Mai 2022

BUDGET 2022-2023

VOTRE GOUVERNEMENT

PROCESSUS

ET DOCUMENTATION

BUDGÉTAIRES

**Une reddition de comptes sur
les finances publiques de l'État**

Mai 2022

Budget 2022-2023

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

Dépôt légal – Mai 2022

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-91813-4 (Imprimé)

ISBN 978-2-550-91814-1 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2022

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Le cycle budgétaire	5
1.1 Les trois phases du cycle budgétaire	5
1.2 Le budget : description sommaire.....	9
1.3 L'organisation financière du gouvernement.....	14
1.4 Le financement des services publics.....	16
2. Le processus d'établissement du cadre financier	21
2.1 Les travaux préparatoires	24
2.2 L'établissement des prévisions.....	26
2.2.1 Les prévisions économiques	27
2.2.2 Les prévisions des revenus	30
2.2.3 Les prévisions des dépenses	37
2.3 La conciliation des prévisions et des orientations	48
2.4 La synthèse du processus d'établissement du cadre financier	52
3. La documentation publique en appui au cycle budgétaire	55
3.1 La documentation en appui à la politique budgétaire	56
3.1.1 Le discours sur le budget	59
3.1.2 La vue d'ensemble	60
3.1.3 Les initiatives du budget 2022-2023.....	61
3.1.4 L'économie du Québec : évolution récente et perspectives pour 2022 et 2023	63
3.1.5 La situation financière du Québec.....	65
3.1.6 La dette du gouvernement du Québec.....	68
3.1.7 Les informations en soutien à la politique budgétaire	69
3.2 Le suivi et la reddition de comptes	72
3.2.1 La mise à jour économique et financière automnale.....	72
3.2.2 Le rapport mensuel des opérations financières	73
3.2.3 Les comptes publics	74
3.3 Le rapport préélectoral.....	74

- 4. L'adoption des meilleures pratiques 77**
 - 4.1 Le processus budgétaire.....77
 - 4.1.1 Un processus rigoureux.....77
 - 4.1.2 Les risques et les analyses de sensibilité.....79
 - 4.1.3 Les marges de prudence79
 - 4.2 La documentation budgétaire81
 - 4.3 Comparaison avec les autres provinces et territoires.....83
- Conclusion 85**

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Budget 2022-2023 – Année financière 2022-2023	11
GRAPHIQUE 2	Dette brute au 31 mars	68
GRAPHIQUE 3	Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars	68

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Cadre financier consolidé de 2021-2022 à 2026-2027 – Budget 2022-2023	22
TABLEAU 2	Revenus autonomes – Budget 2022-2023	30
TABLEAU 3	Revenus de transferts fédéraux – Budget 2022-2023.....	33
TABLEAU 4	Dépenses de portefeuilles – Budget 2022-2023.....	37
TABLEAU 5	Facteurs qui influencent les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible pluriannuelle de dépenses	40
TABLEAU 6	Gestion des écarts entre les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible pluriannuelle de dépenses	41
TABLEAU 7	Service de la dette – Budget 2022-2023.....	44
TABLEAU 8	Impact financier des initiatives du budget 2022-2023	62
TABLEAU 9	Évolution des revenus et des dépenses – Budget 2022-2023.....	66
TABLEAU 10	Provisions intégrées au cadre financier – Budget 2022-2023.....	80

Liste des illustrations

ILLUSTRATION 1	Aperçu des chapitres	2
ILLUSTRATION 2	Cycle budgétaire pour un exercice financier donné	5
ILLUSTRATION 3	Organisation financière du gouvernement.....	15
ILLUSTRATION 4	Le financement des services publics au Québec en 2022-2023.....	18
ILLUSTRATION 5	Processus d'établissement du cadre financier	23
ILLUSTRATION 6	Processus d'établissement des prévisions.....	26
ILLUSTRATION 7	Processus de prévisions économiques	28
ILLUSTRATION 8	Processus de prévisions des revenus autonomes.....	31
ILLUSTRATION 9	Processus de prévisions des revenus de transferts fédéraux.....	34
ILLUSTRATION 10	Processus d'établissement des dépenses de portefeuilles	38
ILLUSTRATION 11	Processus de prévision du service de la dette.....	45
ILLUSTRATION 12	Processus de conciliation des prévisions et des orientations	48
ILLUSTRATION 13	Processus d'élaboration des mesures fiscales et budgétaires.....	49
ILLUSTRATION 14	Synthèse du processus d'établissement du cadre financier	52

INTRODUCTION

Au Québec, en vertu de la Loi sur le ministère des Finances¹, le ministre des Finances doit préparer le discours sur le budget et le présenter à l'Assemblée nationale pour son approbation. Ce discours énonce la politique budgétaire du gouvernement, laquelle 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 financière² permet au ministre de rendre public tout document qu'il juge pertinent pour la compréhension des finances publiques, suivant la forme, la teneur et la périodicité qu'il détermine.
- Ces dispositions de la Loi donnent toute la latitude nécessaire au ministre pour produire une documentation exhaustive qui répond, en toute transparence, aux besoins et aux attentes de la population, des parlementaires et des spécialistes.

Afin de mener à terme sa mission, le ministère des Finances s'est doté d'un processus de prévision éprouvé et performant pour élaborer le cadre financier gouvernemental.

- Le processus budgétaire est à la fois rigoureux, prudent et flexible. Il s'échelonne sur plusieurs mois et demande la collaboration de nombreux intervenants.
- Le cadre financier présenté est pluriannuel, ce qui permet notamment d'encadrer les politiques du gouvernement sur plusieurs années et de mettre en œuvre graduellement les engagements gouvernementaux.
- Les informations produites dans le cadre de ce processus sont par la suite présentées dans une documentation budgétaire complète et détaillée.

Suivant les meilleures pratiques et adhérant au principe de transparence, le gouvernement du Québec publie chaque année 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 ainsi sur un ensemble de documents publiés tout au long du cycle budgétaire.

- Cette reddition de comptes pour un exercice financier donné s'amorce au moment de la présentation du discours sur le budget, puis se termine avec la publication des comptes publics.

Le document *Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État* présente les processus menant à l'établissement du cadre financier du gouvernement et la documentation en appui au cycle budgétaire. Il rend aussi compte de l'organisation et de l'intégralité de l'information présentée, ainsi que des pratiques privilégiées par le Québec en ce qui a trait aux processus d'élaboration des prévisions et à la présentation des informations financières.

¹ Loi sur le ministère des Finances (RLRQ, chapitre M-24.01, article 4.1).

² Loi sur l'administration financière (RLRQ, chapitre A-6.001, article 88).

L'ensemble de la documentation en appui au cycle budgétaire, de par son niveau de détail et les informations produites, vise à assurer la compréhension de l'état des finances publiques du Québec.

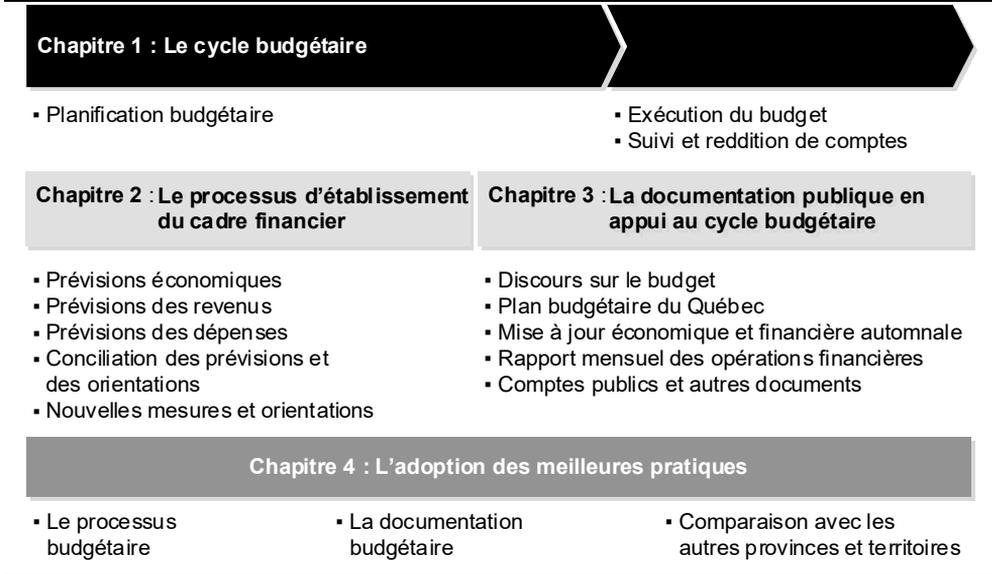
- À cet égard, la présentation privilégiée par le Québec est la plus complète parmi celles des provinces canadiennes et s'inscrit dans les meilleures pratiques établies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- En outre, la présentation de l'information budgétaire est compatible avec celle des comptes publics, ce qui permet notamment de mieux comparer les résultats aux prévisions.

Le présent document se divise en quatre chapitres :

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

ILLUSTRATION 1

Aperçu des chapitres



Un processus budgétaire qui évolue

Les institutions politiques québécoises ont connu d'importantes transformations au fil des ans. Certains jalons historiques ont particulièrement façonné la structure organisationnelle de ces institutions, ce qui a nécessité l'élaboration de procédures permettant d'élaborer des règles de fonctionnement et d'en faire le suivi.

Plus particulièrement, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, caractérisé par un partage des compétences entre le gouvernement fédéral (Canada) et celui des provinces, a marqué le fondement de la procédure parlementaire qui détermine les lois, règles et usages qui régissent l'État québécois. Les institutions parlementaires québécoises fonctionnent selon les traditions du Parlement britannique, c'est-à-dire selon ce qui est appelé le système de Westminster.

- Pendant plus de cent ans, ces institutions ont été constituées d'une chambre basse, l'Assemblée législative, et d'une chambre haute, le Conseil législatif. En 1968, le système bicaméral au Québec a été remplacé par un système monocaméral, et l'Assemblée législative est devenue l'Assemblée nationale du Québec.

L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale du Québec ont fluctué selon l'évolution des conventions parlementaires d'ordre politique, législatif ou réglementaire. Il en a été de même pour le processus budgétaire, dont le mécanisme permet de soumettre à l'Assemblée nationale, pour approbation, une politique budgétaire et des prévisions de dépenses annuelles.

C'est la Loi constitutionnelle de 1867 qui a établi les assises des prérogatives du gouvernement en matière financière et budgétaire. Les principes généraux qui gouvernent le processus budgétaire québécois découlent de cette loi et sont inspirés de la tradition britannique. Ceux-ci sont définis comme suit :

- l'autorisation parlementaire, soit le consentement nécessaire de l'assemblée des élus pour tout prélèvement et toute dépense des deniers publics;
- le pouvoir d'initiative de l'exécutif en matière financière, soit la recommandation de l'exécutif pour tout projet affectant les dépenses, préalable au consentement de l'assemblée des élus;
- l'obligation de rendre des comptes, soit l'obligation de l'exécutif de rendre des comptes aux parlementaires tout au long d'un cycle budgétaire annuel;
- l'universalité, soit l'engagement de l'exécutif à utiliser un fonds unique appelé « fonds consolidé du revenu » vers lequel sont dirigées toutes les recettes gouvernementales et à partir duquel sont financées les dépenses budgétaires.

Le processus budgétaire inclut l'élaboration du discours sur le budget, principal véhicule du gouvernement pour soumettre sa politique budgétaire à l'Assemblée nationale. La préparation du discours sur le budget et des documents complémentaires est traditionnellement protégée par un devoir de confidentialité des fonctionnaires.

- Cette coutume permet de répondre au principe parlementaire qui veut que les grandes orientations du gouvernement doivent être divulguées aux députés de la Chambre avant que le public en soit informé.
- Elle vise également à éviter la fuite d'information privilégiée au bénéfice de personnes mal intentionnées qui pourraient en tirer profit.

Source : Siegfried PETERS et coll., *La procédure parlementaire du Québec*, 4^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2021, 1335 p.

1. LE CYCLE BUDGÉTAIRE

Le dépôt du budget d'un gouvernement est un exercice incontournable et qui est réalisé de façon périodique. Chaque année, cet exercice est effectué suivant un cycle prédéterminé et structuré par lequel le budget est planifié, exécuté et suivi.

Le budget constitue l'élément central de cet exercice. Il est, pour le gouvernement, un instrument à la fois de gestion, de planification, de politique et de communication. Le budget établit comment les ressources seront affectées au financement des services publics.

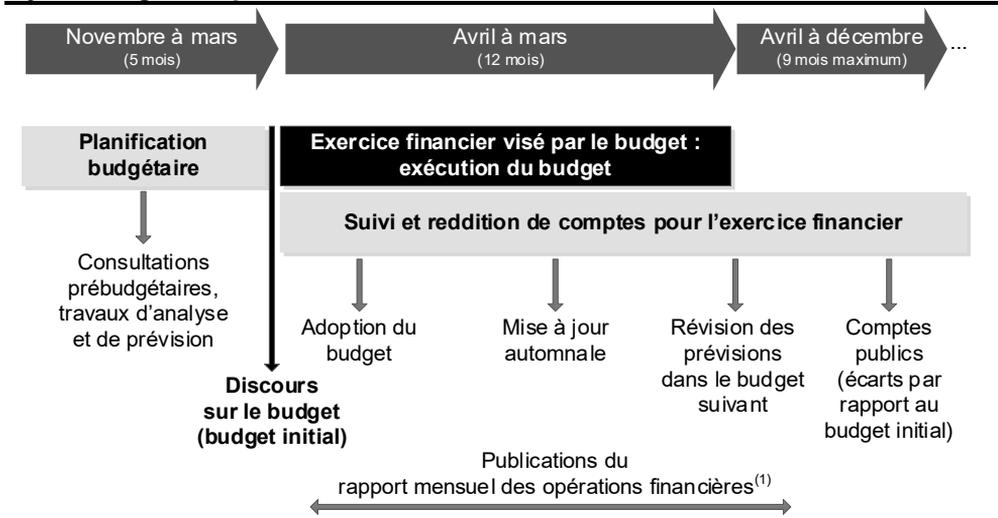
1.1 Les trois phases du cycle budgétaire

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

- la planification budgétaire;
- l'exécution du budget;
- le suivi et la reddition de comptes.

ILLUSTRATION 2

Cycle budgétaire pour un exercice financier donné



(1) Le rapport mensuel des opérations financières est généralement publié 11 fois par année, les résultats pour les mois d'avril et de mai étant publiés dans le même rapport mensuel.

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 visé par le budget.

- Les consultations prébudgétaires s'appuient notamment sur la participation citoyenne. Elles permettent d'enrichir les réflexions du gouvernement et de soutenir ses priorités budgétaires.
- Les travaux d'analyse définissent les actions à entreprendre pour assurer un financement adéquat des services publics en fonction de la capacité de payer des citoyens et pour 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 remplir ses engagements et les contrôler.

Cette phase se termine lorsque le budget est déposé, puis soumis à l'Assemblée nationale pour approbation.

L'exécution du budget consiste à mettre en œuvre diverses orientations et mesures annoncées par le gouvernement.

- Les revenus sont alors perçus, et les ministères et organismes publics gèrent leurs ressources financières en conformité avec leurs programmes de dépenses.
- 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.

Cette phase couvre l'exercice financier concerné par 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 économique et financière automnale et du budget de l'année financière suivante.
- 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 observés et rappelle les objectifs présentés dans le budget ou la mise à jour économique et financière automnale.
- La documentation produite au cours de la phase de suivi et de reddition de comptes est d'une grande importance, car les informations qu'elle fournit permettent notamment aux citoyens et aux parlementaires de se renseigner et de porter une appréciation sur les orientations budgétaires du gouvernement.

Cette phase chevauche celle de l'exécution du budget et se termine avec le dépôt des comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'exercice financier.

■ Un processus budgétaire collaboratif et flexible

L'élaboration de 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.

Le processus budgétaire est flexible. En effet, en fonction de l'évolution constante du contexte économique, social et politique, il doit pouvoir être adapté afin de permettre au gouvernement d'ajuster ses choix de politique budgétaire et les moyens pour les mettre en œuvre.

— Un processus flexible permet également de mener des actions plus rapides en réponse à des événements non prévus ou exceptionnels.

La planification budgétaire du gouvernement du Québec : précisions

La planification budgétaire permet de circonscrire les orientations du gouvernement dans un cadre financier et de définir les actions à mener à court et à moyen termes. Cela assure 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 avoir une incidence sur 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 engagements gouvernementaux.

- 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 aide à 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 pluriannuel 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 organismes publics connaissent de façon détaillée les ressources qui leur sont allouées sur un horizon de trois ans.
- Pour mobiliser les ressources utilisées dans le but de 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 organismes budgétaires disposent de crédits détaillés par programme et par élément. La Loi sur l'administration publique¹ 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 suivant celle du budget.

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

¹ Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01, article 48).

1.2 Le budget : description sommaire

La présentation annuelle d'un budget est 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, notamment, l'ensemble des revenus et des dépenses prévus pour assurer le fonctionnement de l'État au cours du prochain exercice financier, ce qui correspond, au Québec, à la période s'étalant du 1^{er} avril au 31 mars de l'année visée par le budget³.

- Les écarts entre les prévisions du budget précédent et les résultats préliminaires de l'exercice financier en cours⁴ sont préalablement déterminés, notamment en raison de l'évolution de la conjoncture économique.
- Au regard de ces écarts, les prévisions des revenus et des dépenses sont révisées pour l'ensemble des exercices financiers visés par le budget. Des mesures sont alors mises en place pour assurer, notamment, la croissance économique et la redistribution de la richesse, et ce, dans le respect de la Loi sur l'équilibre budgétaire.
- Au Québec, le budget présente les révisions détaillées des revenus et des dépenses pour l'exercice financier en cours et les principales révisions pour les deux exercices financiers suivants. Les niveaux prévus des revenus et des dépenses sont en outre présentés sur un horizon de trois ans ou de cinq ans.

Le budget est également un instrument par lequel le gouvernement communique ses choix stratégiques et ses orientations.

□ Les revenus

Les revenus du gouvernement prévus dans le budget proviennent en grande partie des différents impôts et des taxes, comme l'impôt des particuliers, les impôts des sociétés, l'impôt foncier scolaire et les taxes à la consommation. Ils sont également constitués de revenus d'autres sources, comme les droits et permis, ainsi que des revenus provenant des entreprises du gouvernement et des transferts provenant du gouvernement fédéral.

Les revenus servent principalement à financer les différents secteurs d'activité du gouvernement, notamment la santé, l'éducation et les transports.

En 2022-2023, les revenus du gouvernement, toutes sources confondues, totalisent 138,5 milliards de dollars. Ils proviennent principalement :

- de l'impôt des particuliers, avec 41,1 milliards de dollars;
- des taxes à la consommation, avec 26,7 milliards de dollars;
- des transferts fédéraux, avec 28,8 milliards de dollars.

³ Par exemple, l'exercice financier visé par le budget 2022-2023 est la période débutant le 1^{er} avril 2022 et se terminant le 31 mars 2023.

⁴ Dans le cas du budget 2022-2023, l'exercice financier en cours est l'année 2021-2022.

❑ Les dépenses

Pour réaliser ses activités, le gouvernement a mis en place, au cours des années, différents programmes qui sont administrés directement par des entités gouvernementales⁵, comme des ministères ou des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

— Les programmes et les entités sous la responsabilité d'un ministre représentent un portefeuille.

La présentation des dépenses par portefeuille ministériel permet de mieux renseigner les parlementaires et les citoyens sur l'ensemble des ressources financières dont disposent les ministres.

— Depuis 2021-2022, les dépenses pour l'ensemble des portefeuilles ministériels sont présentées dans le budget de dépenses déposé et soumis à l'Assemblée nationale pour son approbation par la présidente du Conseil du trésor.

— Le budget du Québec présente les dépenses par grand portefeuille.

En 2022-2023, les dépenses des portefeuilles ministériels totalisent 127,8 milliards de dollars. Les portefeuilles ayant les dépenses les plus importantes sont :

— Santé et Services sociaux, avec 54,2 milliards de dollars;

— Éducation, avec 19,1 milliards de dollars;

— Enseignement supérieur, avec 10,1 milliards de dollars.

Les revenus financent également le service de la dette, lequel représente la somme des intérêts à payer sur la dette du gouvernement. En 2022-2023, le service de la dette totalise 8,8 milliards de dollars.

❑ Le solde budgétaire

À titre d'élément de prudence, le budget intègre généralement une provision qui vise, notamment, à pallier certains risques qui pourraient avoir un effet sur le cadre financier. En 2022-2023, la provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance s'élève à 2,5 milliards de dollars.

Certains événements particuliers, comme la pandémie de la COVID-19 qui a débuté au printemps 2020, peuvent nécessiter la mise en place de mesures exceptionnelles, entre autres pour renforcer le système de santé ou pour soutenir les Québécois et les entreprises. Ces mesures sont présentées distinctement des dépenses régulières de manière à mieux informer sur les actions mises en œuvre par le gouvernement pour faire face à la situation particulière. Les mesures de soutien et de relance COVID-19 prévues ainsi dans le budget 2022-2023 totalisent 2,4 milliards de dollars pour 2022-2023.

⁵ Les entités gouvernementales et l'organisation financière du gouvernement sont décrites aux pages 14 et 15.

Par ailleurs, le Fonds des générations est un instrument qui contribue directement à la réduction de la dette et, par le fait même, à l'amélioration de l'équité intergénérationnelle. Chaque année, une partie des revenus du gouvernement est consacrée à ce fonds, principalement les revenus provenant de l'indexation de l'électricité patrimoniale, les revenus miniers perçus et les revenus de placement du Fonds. Les versements des revenus consacrés au Fonds des générations s'établissent à 3,4 milliards de dollars en 2022-2023.

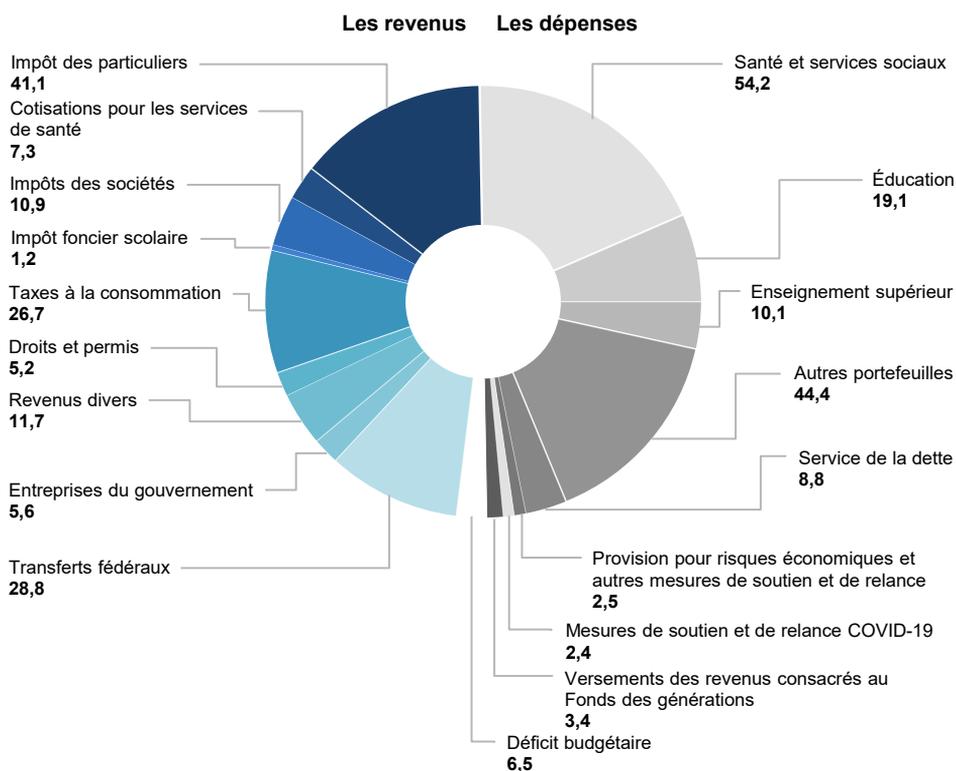
Les revenus du gouvernement totalisent 138,5 milliards de dollars en 2022-2023, alors que les dépenses, avant les mesures de soutien et de relance COVID-19 s'établissent à 136,6 milliards de dollars⁶.

Un déficit budgétaire de 6,5 milliards de dollars est prévu en 2022-2023⁷.

GRAPHIQUE 1

Budget 2022-2023 – Année financière 2022-2023

(en milliards de dollars)



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

⁶ Pour des fins d'illustration, la provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance et les versements au Fonds des générations sont considérés comme faisant partie des dépenses.

⁷ Il s'agit du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Les portefeuilles ministériels au Québec

Pour atteindre ses objectifs et réaliser ses activités, le gouvernement met sur pied des programmes qui sont administrés directement par des entités gouvernementales, par exemple les ministères et organismes.

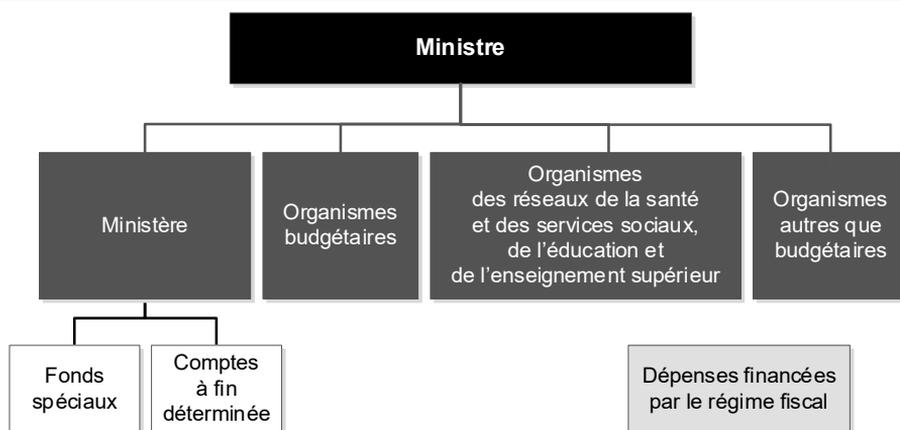
- Les programmes et les entités sous la responsabilité d'un ministre représentent un portefeuille.

La publication des dépenses par portefeuille ministériel permet de mieux informer les décideurs publics et les citoyens sur l'ensemble des ressources financières dont ils disposent.

- 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 fonction et des programmes sous la responsabilité du ministre. Ainsi, certains portefeuilles auront plus de dépenses que de revenus, tandis que pour d'autres, ce sera l'inverse.

Illustration d'un portefeuille ministériel



Note : L'organisation financière du gouvernement est présentée aux pages 14 et 15.

Les portefeuilles ministériels au Québec (suite)

Les portefeuilles présentés dans la documentation du budget 2022-2023 sont :

- Affaires municipales et Habitation;
- Agriculture, Pêcheries et Alimentation;
- Assemblée nationale;
- Conseil du trésor et Administration gouvernementale;
- Conseil exécutif;
- Culture et Communications;
- Cybersécurité et Numérique;
- Économie et Innovation;
- Éducation;
- Énergie et Ressources naturelles;
- Enseignement supérieur;
- Environnement et Lutte contre les changements climatiques;
- Famille;
- Finances;
- Forêts, Faune et Parcs;
- Immigration, Francisation et Intégration;
- Justice;
- Personnes désignées par l'Assemblée nationale;
- Relations internationales et Francophonie;
- Santé et Services sociaux;
- Sécurité publique;
- Tourisme;
- Transports;
- Travail, Emploi et Solidarité sociale.

1.3 L'organisation financière du gouvernement

Le cadre financier dresse un portrait de l'évolution des revenus et des dépenses du gouvernement. Il exprime en termes financiers les orientations privilégiées par le gouvernement pour le prochain exercice financier et les années suivantes.

Le cadre financier est établi sur une base consolidée⁸, c'est-à-dire qu'il regroupe les revenus et les dépenses de l'ensemble des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

— Pour être comprises 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 avantages attendus ou l'exposeront à un risque de perte.

Au Québec, le périmètre comptable du gouvernement regroupe près de 345 entités⁹. Ce sont :

- 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;
- 60 ministères et organismes budgétaires;
- 44 fonds spéciaux du fonds consolidé du revenu;
- 57 organismes autres que budgétaires;
- 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux, 73 entités du réseau de l'éducation et 59 entités des réseaux de l'enseignement supérieur;
- 8 entreprises du gouvernement.

La présentation d'un cadre financier consolidé est fondamentale, puisqu'elle permet d'effectuer le rapprochement des prévisions avec les résultats présentés dans les comptes publics.

Toutes les activités des entités du périmètre comptable sont regroupées par composantes sectorielles, pour représenter l'organisation financière du gouvernement.

- Cette organisation financière résulte principalement des choix du gouvernement en matière de gouvernance et de mode de prestation de services.
- Elle assure un lien entre les revenus prélevés par le gouvernement et le financement des services publics.

⁸ Le principe de consolidation est présenté à la page 19.

⁹ Les entités formant le périmètre comptable du gouvernement sont énumérées dans les annexes 1 à 4 des *Comptes public 2020-2021 – Volume 1*. Elles peuvent être consultées en suivant le lien ci-dessous :

http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/CPTFR_vol1-2020-2021.pdf.

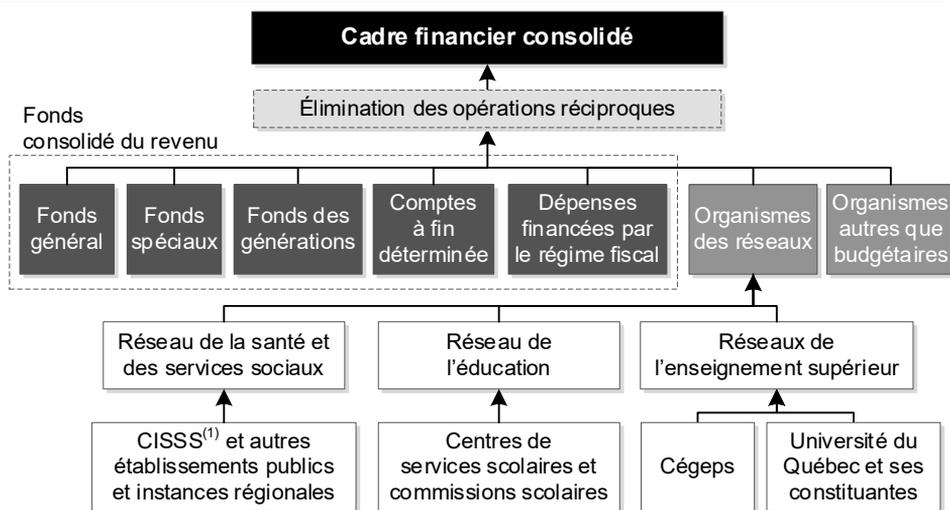
Depuis la publication des *Comptes public 2020-2021*, deux entités se sont ajoutées.

Les composantes sectorielles comprennent :

- 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 en particulier et les revenus prélevés à cette fin (par exemple, le Fonds des réseaux de transport terrestre, qui finance les infrastructures routières et le transport collectif);
- 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 (par exemple, le transfert des revenus d’une partie de la taxe fédérale d’accise sur l’essence et d’un montant additionnel prévu en vertu de la loi C-66);
- 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 (par exemple, l’Allocation famille et le crédit d’impôt remboursable pour l’investissement);
- les **organismes des réseaux de la santé et des services sociaux, de l’éducation et de l’enseignement supérieur**;
- les **organismes autres que budgétaires**, qui offrent des services particuliers à la population (par exemple, Héma-Québec et la Société de l’assurance automobile du Québec).

ILLUSTRATION 3

Organisation financière du gouvernement



(1) CISSS : centres intégrés de santé et de services sociaux.

1.4 Le financement des services publics

La prestation des services publics est assurée par l'intermédiaire des différentes entités constituant le périmètre comptable du gouvernement et selon la structure de l'organisation financière établie.

- À titre illustratif, les ministères peuvent offrir des services directs aux citoyens ou encore transférer des sommes à des organismes plus à même de les offrir.
 - Par exemple, le ministère de l'Enseignement supérieur administre le programme d'aide financière aux études, mais confie des sommes importantes aux cégeps ainsi qu'à l'Université du Québec et à ses constituantes, qui offrent des services d'enseignement.

En 2022-2023, les revenus consolidés se chiffrent à 138,5 milliards de dollars. Ils permettent notamment de financer l'ensemble des dépenses consolidées prévues pour l'exercice financier, plus précisément les dépenses de portefeuilles associées aux principaux champs d'activité du gouvernement, qui s'établissent à 130,2 milliards de dollars, et le service de la dette, qui s'établit à 8,8 milliards de dollars.

Une part importante du financement des services publics est réalisée par l'intermédiaire du fonds général. En effet, 106,6 milliards de dollars des revenus du gouvernement, principalement les impôts, les taxes et les transferts fédéraux, sont affectés à ce fonds. Ils sont alloués aux dépenses de programmes des ministères et organismes, ainsi qu'au service de la dette.

- De ce montant, 40,0 milliards de dollars sont engagés directement par les ministères, alors que 75,2 milliards de dollars sont transférés aux diverses entités consolidées du périmètre comptable.
 - Ces entités, telles que les fonds spéciaux, les organismes autres que budgétaires et les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur fournissent la plupart des services destinés à la population.

Outre les transferts qu'elles reçoivent des ministères par l'entremise du fonds général, certaines entités consolidées possèdent d'autres sources de revenus pour le financement de leurs activités. Ces revenus totalisent 19,1 milliards de dollars et comprennent :

- des revenus propres, tels que les revenus provenant des taxes scolaires et des frais de scolarité dans les réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur;
- des revenus affectés à certains fonds créés pour offrir des services particuliers. Par exemple, pour le financement des installations sportives et récréatives ainsi que l'organisation d'événements sportifs internationaux, une partie des revenus de la taxe spécifique sur le tabac est affectée au Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique;
- des revenus provenant de transferts du gouvernement fédéral versés directement à certaines entités.

Les dépenses financées par le régime fiscal, quant à elles, s'élèvent à 9,4 milliards de dollars. Elles comprennent principalement les crédits d'impôt remboursables accordés dans les régimes d'imposition des particuliers et des sociétés, notamment pour soutenir le développement économique, encourager l'épargne ou protéger les ménages à faible revenu.

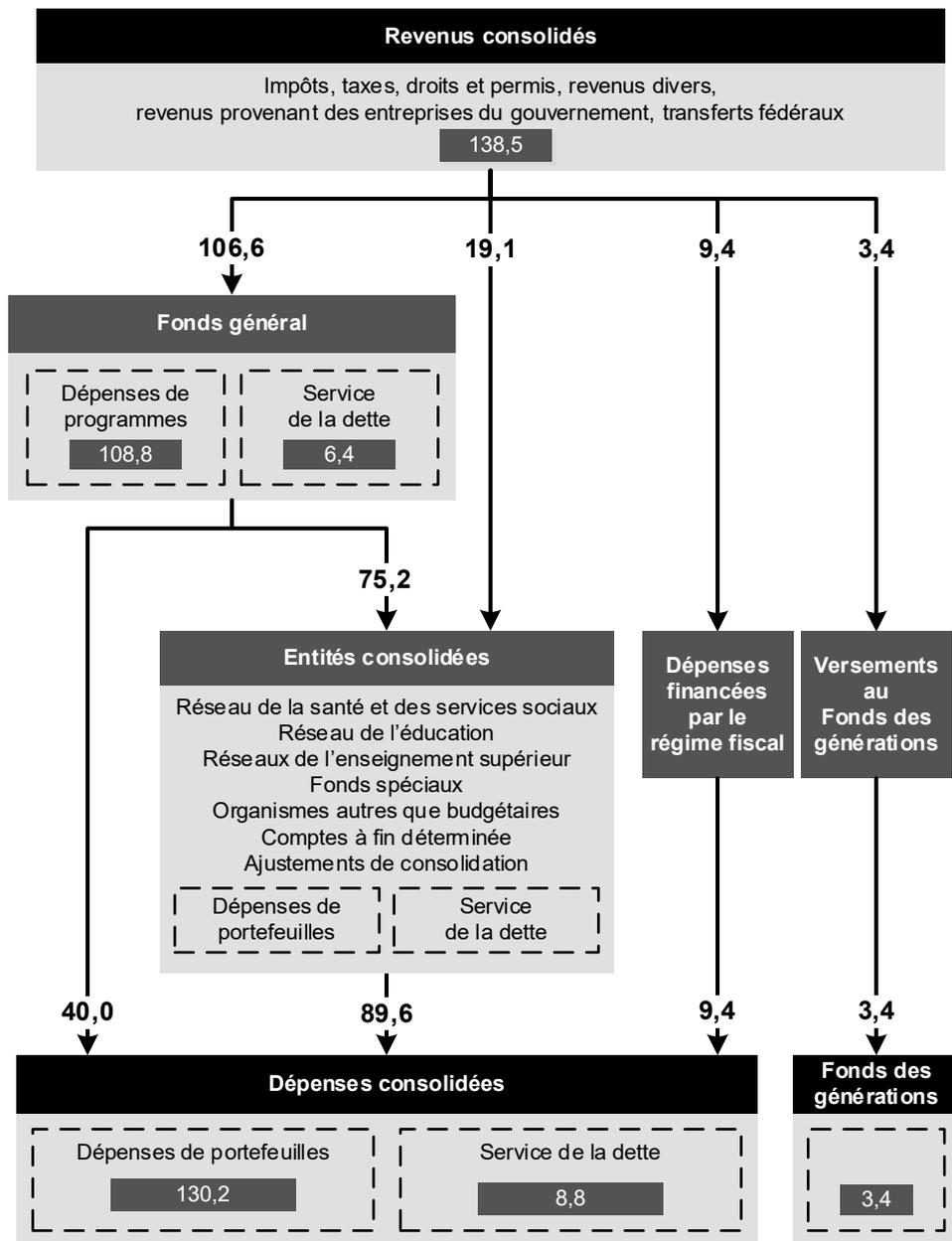
- Les crédits d'impôt remboursables constituent des transferts effectués par l'entremise du régime fiscal et sont, à ce titre, reclassés et présentés dans les dépenses du gouvernement.

Par ailleurs, une partie des revenus, soit 3,4 milliards de dollars, est également consacrée au Fonds des générations pour la réduction de la dette.

- Ces revenus proviennent principalement des redevances hydrauliques versées par Hydro-Québec et les producteurs privés d'hydroélectricité, des revenus découlant de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale, des revenus miniers, d'un montant de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques et des revenus de placement.

Le financement des services publics au Québec en 2022-2023

(en milliards de dollars)



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

L'illustration ne comprend pas la provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance de 2,5 G\$.

Les dépenses de portefeuilles comprennent les mesures de soutien et de relance COVID-19 qui totalisent 2,4 G\$.

Le principe de 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 avantages attendus ou l'exposeront à un risque de perte.
 - À titre indicatif, le regroupement des dépenses des entités du périmètre comptable du gouvernement, qui sont près de 345, représente des opérations de 234,1 milliards de dollars en 2022-2023.
- 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, 95,1 milliards de dollars de transactions sont éliminés en 2022-2023 au moment de la consolidation des dépenses.

Le tableau suivant montre 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 139,0 milliards de dollars.

Dépenses consolidées

(en millions de dollars)

	2022-2023
Fonds général	115 156
Fonds spéciaux	20 565
Comptes à fin déterminée	1 587
Organismes autres que budgétaires	28 041
Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur	59 326
Dépenses financées par le régime fiscal	9 438
Total des dépenses avant éliminations	234 113
Éliminations intrasectorielles	
– Entre fonds spéciaux	–807
– Entre organismes autres que budgétaires	–4 508
Éliminations intersectorielles	–89 812
Total des éliminations	–95 127
TOTAL DES DÉPENSES CONSOLIDÉES	138 986

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 le faire évoluer en fonction de la situation économique et budgétaire et de traduire les priorités du gouvernement en termes financiers.

Le cadre financier présente les prévisions de revenus et de dépenses ainsi que 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 consacrés 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 stabilisation¹⁰.

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 économique et financière automnale. Très élaboré, le processus d'établissement du cadre financier 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.
- Les prévisions sont réalisées par le ministère des Finances et les diverses entités du périmètre comptable du gouvernement.
 - Pour mener à bien cet exercice d'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.

¹⁰ Pour de plus amples informations, consulter la section « Rapport sur l'application des lois relatives à l'équilibre budgétaire et au Fonds des générations » dans le document d'accompagnement *Budget 2022-2023 - Renseignements additionnel*.

TABLEAU 1

Cadre financier consolidé de 2021-2022 à 2026-2027 – Budget 2022-2023
(en millions de dollars)

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027
Revenus						
Revenus autonomes	105 914	109 691	112 774	117 042	121 085	125 151
Transferts fédéraux	29 547	28 790	29 748	29 118	30 968	31 434
Total des revenus	135 461	138 481	142 522	146 160	152 053	156 585
Dépenses						
Dépenses de portefeuilles	-121 874	-127 789	-131 800	-135 219	-140 343	-144 053
Service de la dette	-8 441	-8 842	-8 725	-8 793	-8 588	-8 828
Total des dépenses	-130 315	-136 631	-140 525	-144 012	-148 931	-152 881
Mesures de soutien et de relance COVID-19	-9 043	-2 355	-462	-18	—	—
Provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance	—	-2 500	-1 500	-1 500	-1 500	-1 500
SURPLUS (DÉFICIT)	-3 897	-3 005	35	630	1 622	2 204
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE						
Versements des revenus consacrés au Fonds des générations	-3 457	-3 445	-3 935	-4 380	-4 622	-4 954
SOLDE BUDGÉTAIRE AVANT UTILISATION DE LA RÉSERVE DE STABILISATION	-7 354	-6 450	-3 900	-3 750	-3 000	-2 750
Utilisation de la réserve de stabilisation	1 221	—	—	—	—	—
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾	-6 133	-6 450	-3 900	-3 750	-3 000	-2 750

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

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

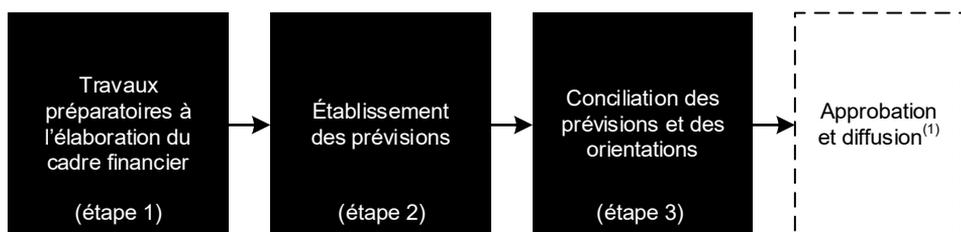
- les travaux préparatoires à l'élaboration du cadre financier;
- l'établissement des prévisions;
- la conciliation des prévisions et des orientations.

Ces trois étapes mènent à l'approbation du cadre financier par le ministre des Finances.

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

ILLUSTRATION 5

Processus d'établissement du cadre financier



(1) L'approbation du cadre financier par le ministre des Finances et sa diffusion ne sont pas une étape en soi dans le processus.

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 pour 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;
- 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 de près de 345 entités appartenant au périmètre comptable du gouvernement.
 - Toutes ces entités prennent en considération les mêmes informations pour assurer la rigueur et la cohérence du processus.

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.

Les consultations prébudgétaires

Tenues annuellement, les consultations prébudgétaires permettent aux organismes, aux groupes socioéconomiques et aux citoyens de présenter leurs priorités pour le prochain budget. Ces consultations sont nombreuses et peuvent prendre la forme :

- de consultations privées, durant lesquelles le ministre des Finances ou un membre de son cabinet sollicite des rencontres individuelles avec des représentants de différents groupes et organisations pour échanger sur les orientations que le gouvernement devrait envisager pour poursuivre son action;
 - Les groupes et organisations sont également invités à soumettre un mémoire de leurs propositions dans le cadre de la préparation du budget.
- de consultations en ligne, qui permettent à la population de s'exprimer par l'entremise d'un sondage sur les enjeux prioritaires du Québec.

Le tableau suivant présente le nombre de consultations tenues en privé et en ligne.

Statistiques sur les consultations prébudgétaires

	2022-2023
Consultations privées	
- Groupes ou organismes rencontrés	95
- Mémoires reçus des groupes ou organismes rencontrés	326
Consultations en ligne	
- Réponses au sondage	Plus de 900

Note : Les données sont celles en date du 31 mars 2022.

Par ailleurs, la liste des organismes rencontrés ainsi que les mémoires produits par ces groupes ou organismes sont rendus publics sur le site Web du ministère des Finances à l'adresse consultations.finances.gouv.qc.ca. Cette façon de faire vise à assurer la transparence du processus de consultation.

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, ainsi que des prévisions des revenus, des 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 de déterminer le portrait de 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. Ces prévisions permettent :
 - d'assurer un financement adéquat des services publics,
 - d'établir la prévision de la dette.

ILLUSTRATION 6

Processus d'établissement des prévisions



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

Les prévisions sont réalisées selon les étapes suivantes :

- 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 pour qu'elles puissent être incorporées au cadre financier.

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

2.2.1 Les prévisions économiques

Les prévisions économiques sont à la base du processus de prévision des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec. Elles indiquent l'évolution attendue de l'économie du Québec, de l'économie des principaux partenaires commerciaux du Québec, des marchés financiers, du prix des matières premières et de l'économie mondiale.

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 de prévoir les coûts de son service de la dette et 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 d'établissement des 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'interprétation des plus récentes statistiques officielles ainsi que l'analyse des facteurs économiques et budgétaires qui touchent 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 prévision est réalisée, y compris une réestimation des équations.

Des simulations sont ensuite effectuées à l'aide des modèles de prévision 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, lesquelles intègrent près de 4 000 variables.

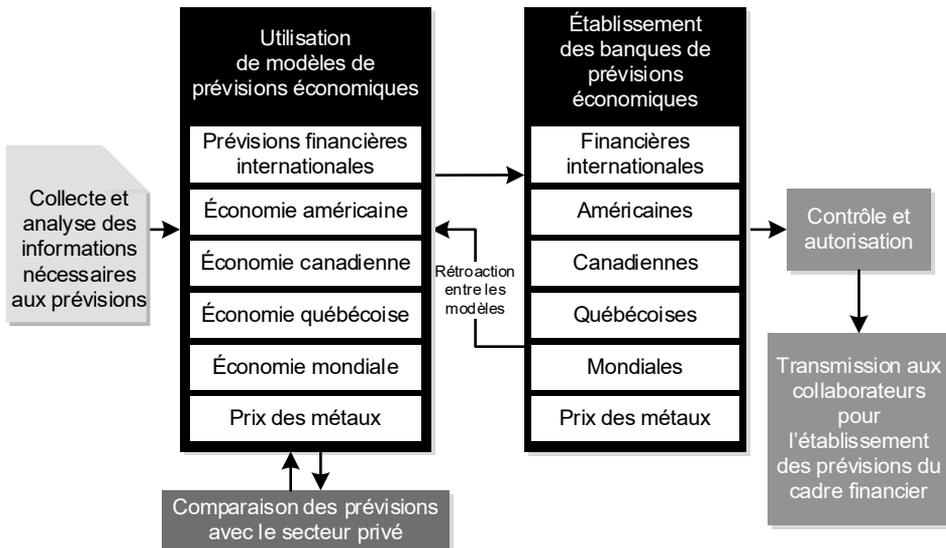
- Chacun des modèles de prévision économique génère des données qui peuvent servir dans un autre modèle. Le recours successif à plusieurs modèles nécessite de maintenir une cohérence entre chacune des prévisions.
 - Par exemple, le produit intérieur brut (PIB) des États-Unis généré par le modèle de prévision 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'à leur tour, ils puissent 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.
- Certaines variables, dont le taux de chômage, l'indice des prix à la consommation et les taux d'intérêt, sont ensuite transmises à divers collaborateurs gouvernementaux externes

ILLUSTRATION 7

Processus de prévisions économiques



Modèles de prévisions économiques du ministère des Finances

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

Prévisions financières internationales

Ce modèle 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 prévision de l'économie américaine, canadienne et québécoise ainsi que dans ceux de prévision de la dette.

Prévisions de l'économie américaine

Ce modèle est alimenté entre autres par les prévisions financières internationales. Il effectue la projection d'un large ensemble de variables économiques (environ 1 860 équations et plus de 2 800 variables). Les différentes composantes du PIB américain et l'indice des prix à la consommation sont notamment inclus. Puisque les États Unis sont le principal partenaire commercial international du Canada et du Québec, les prévisions de l'économie américaine sont utilisées comme intrants dans les modèles canadien et québécois. Par exemple, l'évolution du PIB réel américain influence les exportations du Canada et du Québec.

Prévisions de l'économie canadienne

Ce modèle est alimenté par les prévisions américaines et financières internationales. Il comprend environ 350 équations et 550 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 prévision de l'économie québécoise et servent à l'estimation de multiples variables, dont les exportations et les importations interprovinciales. Les prévisions de l'économie canadienne sont également utilisées pour la prévision des transferts fédéraux.

Prévisions de l'économie québécoise

Ce modèle est alimenté par les prévisions américaines, canadiennes et financières internationales. Les prévisions de l'économie québécoise comprennent environ 300 équations et 500 variables économiques. Les prévisions de l'économie québécoise servent notamment d'intrants pour les prévisions des revenus autonomes.

Prévisions économiques mondiales

Ce modèle agrège les prévisions élaborées pour 16 pays et 27 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 les analyses permettent de se pencher sur des phénomènes macroéconomiques qui pourraient éventuellement influencer l'économie du Québec.

Prévisions des prix des métaux

Ce modèle 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 champs d'activité fondamentaux 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 du Québec perçoit 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 consommation¹¹;
- les revenus d'autres sources, qui comprennent les droits et permis, les revenus divers¹² et les revenus provenant des entreprises du gouvernement.

En 2022-2023, les revenus autonomes sont établis à 109,7 milliards de dollars, dont 87,2 milliards de dollars proviennent des revenus fiscaux et près de 5,6 milliards de dollars proviennent des entreprises du gouvernement.

TABLEAU 2

Revenus autonomes – Budget 2022-2023 (en millions de dollars)

	2022-2023
Revenus fiscaux	
Impôt des particuliers	41 147
Cotisations pour les services de santé	7 299
Impôts des sociétés	10 882
Impôt foncier scolaire	1 178
Taxes à la consommation	26 706
Sous-total	87 212
Droits et permis	5 171
Revenus divers	11 680
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	5 628
TOTAL	109 691

¹¹ Les taxes à la consommation comprennent la taxe de vente du Québec, la taxe sur les primes d'assurance, les taxes spécifiques sur les carburants, les produits du tabac et les boissons alcooliques, ainsi que la composante québécoise du droit d'accise sur la vente de cannabis.

¹² Les revenus divers comprennent notamment les revenus de ventes de biens et services, les intérêts ainsi que les amendes et confiscations (ex. : les intérêts et pénalités sur les lois fiscales perçues par Revenu Québec).

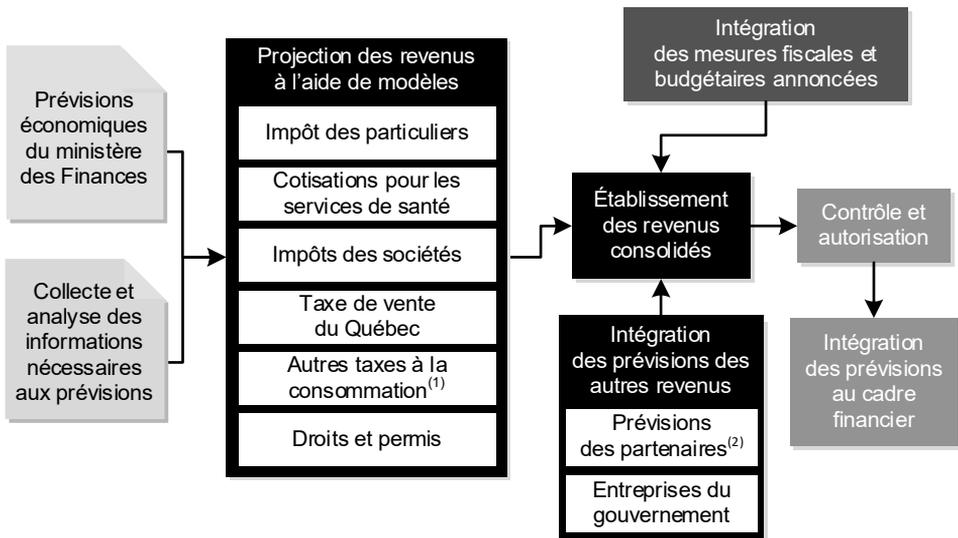
❑ Les étapes de prévision

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, y compris les modifications fiscales annoncées par le gouvernement.

ILLUSTRATION 8

Processus de prévisions des revenus autonomes



(1) Les taxes spécifiques sur les carburants, sur les produits du tabac et sur les boissons alcooliques ainsi que la composante québécoise du droit d'accise sur la vente de cannabis font l'objet d'une prévision basée sur un modèle distinct pour chacun.

(2) Les prévisions des partenaires concernent principalement l'impôt foncier scolaire, les droits et permis et les revenus divers.

Les informations nécessaires aux prévisions sont d'abord 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 différentes composantes 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, réduire au minimum 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.

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

Divers modèles (économétrique ou autres) sont utilisés selon la source de revenus, 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, par exemple les recettes et les remboursements, de manière à capter les comportements des agents économiques et, ainsi, à effectuer un meilleur suivi en cours d'année.
- Les modèles font l'objet d'un processus d'amélioration continue afin d'assurer la fiabilité de la prévision.

Principales variables utilisées dans les modèles de prévision des revenus autonomes

Le tableau suivant présente les principales variables utilisées dans les modèles.

Principales variables utilisées

Sources de revenus	Principales variables
– Impôt 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	– Dépenses de consommation des ménages excluant les produits alimentaires et le logement – Investissements résidentiels

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 certaines décisions et orientations stratégiques du gouvernement.

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

- Par exemple, une analyse des risques, des écarts prévisionnels et des évolutions annuelles 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 avant 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 à l'aide d'un modèle reproduisant avec précision les paramètres définis dans la Loi.

En 2022-2023, les revenus de transferts fédéraux totalisent 28,8 milliards de dollars, dont 13,7 milliards de dollars proviennent de la péréquation.

TABLEAU 3

Revenus de transferts fédéraux – Budget 2022-2023 (en millions de dollars)

	2022-2023
Péréquation	13 666
Transferts pour la santé	7 078
Transferts pour l'enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux	1 531
Autres programmes	6 515
TOTAL	28 790

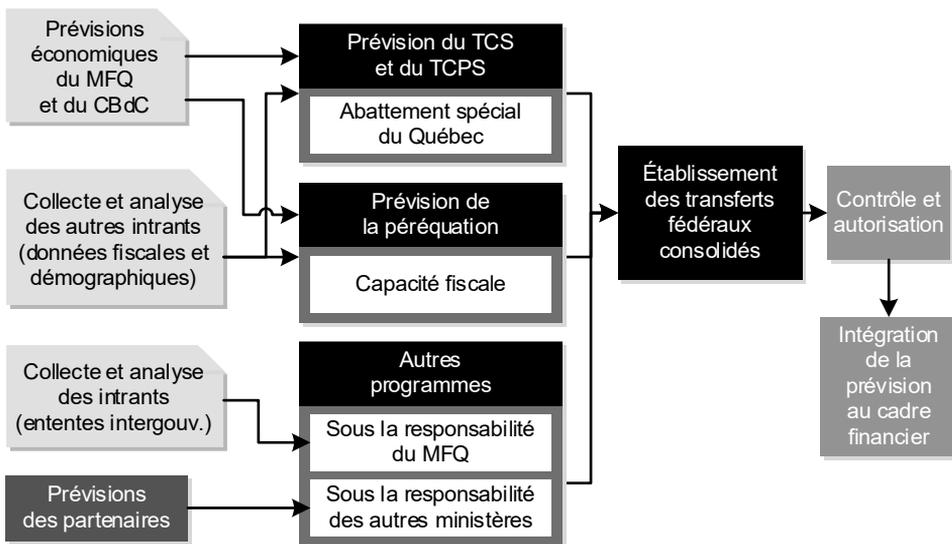
❑ Les étapes de prévision

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 cette prévision, qui repose notamment sur :

- des données économiques du Conference Board du Canada¹³ 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 du ministère des Finances du Canada.

ILLUSTRATION 9

Processus de prévisions des revenus de transferts fédéraux



Abréviations : 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.

¹³ 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 (TCS) et des revenus qui découlent d'ententes bilatérales relatives à la santé. Ces ententes ont une durée déterminée. 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 (TCPS).

- L'enveloppe du TCS croît au même rythme que le PIB national canadien sous réserve d'un plancher de 3 %, tandis que le TCPS croît à 3 %.
- Ces enveloppes sont réparties par habitant.

Les revenus du TCS et du TCPS 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 reproduisant la déclaration fédérale de revenus. Ce modèle repose sur des données fiscales détaillées provenant de contribuables québécois et transmis par l'Agence du revenu du Canada;
- prend 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 10 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, car 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 10 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'infrastructures).

— Ces prévisions reposent notamment sur des intrants provenant de différents ministères et organismes fédéraux.

■ 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.

Principales variables utilisées dans les modèles de prévision des revenus de transferts fédéraux

Le tableau suivant présente les principales variables utilisées dans les modèles.

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

2.2.3 Les prévisions des dépenses

Les dépenses du gouvernement s'élèvent à 139,0 milliards de dollars en 2022-2023. Elles se composent des dépenses de portefeuilles et du service de la dette.

2.2.3.1 Les dépenses de portefeuilles

Les dépenses de portefeuilles représentent l'ensemble des ressources consacrées à la prestation des services publics sous le contrôle du gouvernement. Elles comprennent :

- les dépenses de programmes des ministères, lesquelles sont financées principalement par les impôts et les taxes;
- les dépenses réalisées notamment par les fonds spéciaux, les organismes autres que budgétaires ainsi que les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur. Ces dépenses sont financées par :
 - des transferts provenant des dépenses de programmes des ministères,
 - des revenus autonomes propres à ces entités,
 - des transferts fédéraux;
- les dépenses financées par le régime fiscal¹⁴.

Pour 2022-2023, les dépenses de portefeuilles totalisent 130,1 milliards de dollars, dont près de 65 % sont consacrés aux portefeuilles Santé et Services sociaux, Éducation et Enseignement supérieur.

TABLEAU 4

Dépenses de portefeuilles – Budget 2022-2023

(en millions de dollars)

	2022-2023
Santé et Services sociaux	54 247
Éducation	19 060
Enseignement supérieur	10 069
Autres dépenses de portefeuilles	44 413
Sous-total	127 789
Mesures de soutien et de relance COVID-19	2 355
TOTAL	130 144

¹⁴ 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

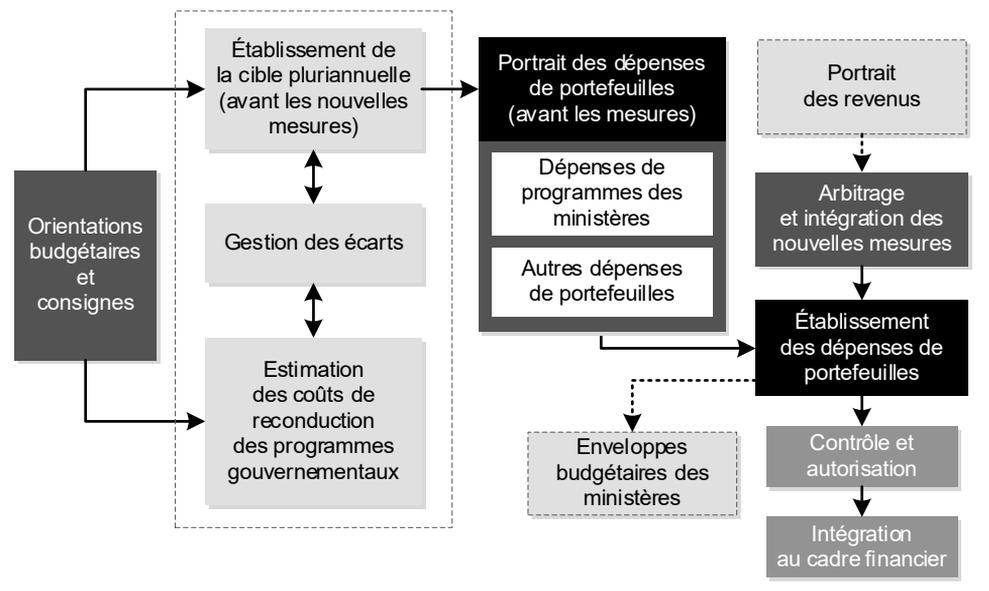
Les prévisions des dépenses de portefeuilles sont réalisées par le ministère des Finances en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor et l'ensemble des ministères et organismes publics.

Le processus d'établissement des dépenses de portefeuilles comprend six étapes définies de façon précise :

- la transmission des orientations budgétaires et des consignes aux ministères et autres organismes publics;
- l'établissement de la cible pluriannuelle de dépenses avant les nouvelles mesures;
- l'estimation des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux;
- la gestion des écarts entre la cible pluriannuelle et les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux, le cas échéant;
- l'établissement du portrait des dépenses de portefeuilles avant les nouvelles mesures;
- l'arbitrage des mesures en lien avec le portrait des revenus et l'établissement des dépenses de portefeuilles finales.

ILLUSTRATION 10

Processus d'établissement des dépenses de portefeuilles



■ **La transmission des orientations budgétaires et des consignes**

Au début du processus, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor transmettent aux ministères et autres organismes publics différentes informations essentielles pour l'établissement de leurs prévisions budgétaires. Cette étape est fondamentale pour assurer la qualité des prévisions et garantir la rigueur du travail effectué.

Les informations transmises sont constituées :

- des orientations budgétaires du gouvernement en lien, notamment, avec la prévision des dépenses de portefeuilles;
- des consignes claires et détaillées, comprenant les paramètres économiques et budgétaires à prendre en compte, ainsi que de l'échéancier de production des prévisions.

L'utilisation des mêmes hypothèses par les ministères et les autres organismes publics est l'une des conditions essentielles pour assurer une cohérence lors de l'évaluation des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux.

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

Après la transmission des consignes, le ministère des Finances procède à l'établissement de la cible pluriannuelle de dépenses, c'est-à-dire le niveau des dépenses attendu pour chacune des années du cadre financier. Un objectif de croissance est également établi pour les trois principaux portefeuilles, soit Santé et Services sociaux, Éducation et Enseignement supérieur.

La cible de dépenses est déterminée en fonction des orientations budgétaires du gouvernement et de sa capacité de payer. Elle est tributaire, notamment, du coût de reconduction de programmes, de la croissance attendue des revenus ainsi que de l'analyse et du suivi en cours d'année des revenus et des dépenses du gouvernement.

L'exercice d'établissement de la cible pluriannuelle est réalisé en parallèle avec l'exercice d'estimation des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux. Dans ce contexte, la cible de dépenses peut évoluer en cours de processus.

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

Le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec les ministères et organismes publics, estime les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux, soit les programmes des ministères ainsi que les autres dépenses consolidées.

Les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux représentent l'évaluation exhaustive des dépenses liées au maintien de la prestation des services et des programmes existants.

- Étant donnée la sensibilité des dépenses à certains paramètres économiques et démographiques, le calcul des coûts de reconduction considère des facteurs tels que l'évolution des prix des biens et services, l'accroissement de la population, son vieillissement et les changements dans les différentes clientèles.
- Il prend également en compte l'impact des décisions gouvernementales, telles que le coût lié à des engagements passés et aux conventions collectives.

TABLEAU 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
<ul style="list-style-type: none"> – Variation de la clientèle – Variation des prix – Variation de la population – Engagements passés 	<ul style="list-style-type: none"> – 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

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 de 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 dépenses¹ 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 organismes publics tout au long de l'année et de formuler des recommandations aux autorités gouvernementales lorsque les ministères ne respectent pas leur cible.

¹ Le budget de dépenses est présenté sommairement à la page 58.

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

La cible pluriannuelle de dépenses est ensuite comparée aux coûts de reconduction des programmes gouvernementaux pour la gestion éventuelle des écarts constatés.

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

— Les ministères et 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

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

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

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

— Pour les exercices financiers suivants, des écarts peuvent subsister. 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.

Écart à résorber aux dépenses de portefeuilles – Budget 2022-2023

Sur la base du cadre financier du budget 2022-2023, après intégration des nouvelles mesures annoncées, l'écart entre les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et les objectifs de dépenses s'établit à 1 126 millions de dollars en 2023-2024 et à 415 millions de dollars en 2024-2025.

Écart à résorber aux dépenses de portefeuilles – Budget 2022-2023

(en millions de dollars)

	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Coût de reconduction des programmes gouvernementaux	130 144	133 388	135 652
Objectifs de dépenses de portefeuilles	130 144	132 262	135 237
ÉCART À RÉSORBER	—	1 126	415

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

■ L'établissement du portrait des dépenses de portefeuilles avant les nouvelles mesures

Une fois la gestion des écarts terminée, les prévisions de dépenses sont colligées et ventilées par portefeuille ministériel de manière à obtenir une vue d'ensemble des dépenses prévues dans les différents secteurs d'activité du gouvernement.

Ce portrait est établi en fonction des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux.

■ L'établissement des dépenses de portefeuilles finales

La cible pluriannuelle de dépenses est conciliée avec la prévision des revenus pour dresser un premier bilan de la situation budgétaire du gouvernement, une étape préliminaire à la prise de décision visant à intégrer de nouvelles mesures dans le cadre financier.

Suivant ce portrait de la situation budgétaire, un arbitrage est réalisé par le gouvernement entre les différentes initiatives ou mesures considérées, en fonction notamment de ses priorités et de l'espace budgétaire dégagé.

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

Les prévisions finales des dépenses de portefeuilles 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.

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 sur la dette directe ainsi que des intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs des employés des secteurs public et parapublic. Il dépend notamment 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 2022-2023, le service de la dette est établi à 8,8 milliards de dollars, ce qui représente 6,4 % de l'ensemble des revenus du gouvernement.

TABLEAU 7

Service de la dette – Budget 2022-2023 (en millions de dollars)

	2022-2023
Intérêts sur la dette directe	8 524
Intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	318
TOTAL	8 842

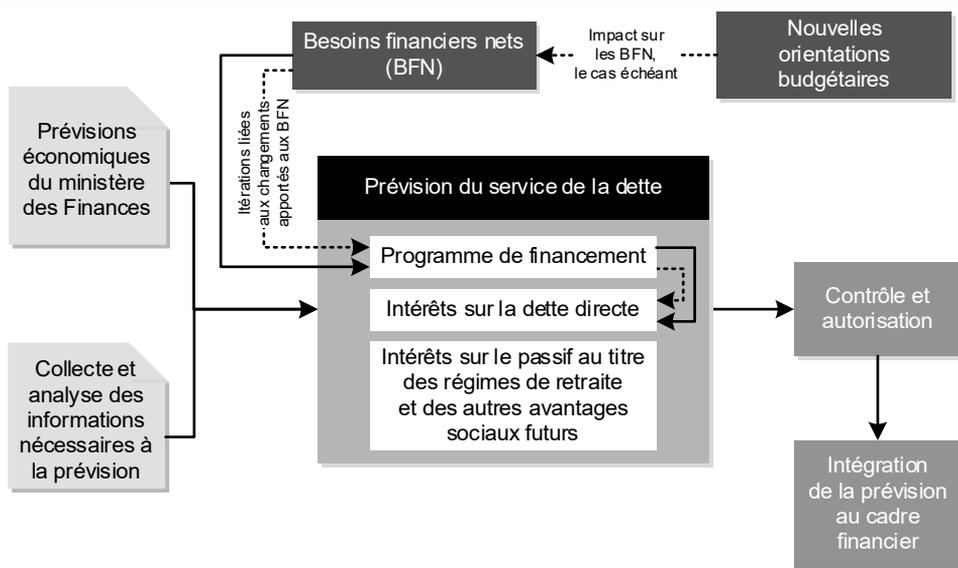
Le ministère des Finances s'est doté d'un processus de prévision rigoureux du service de la dette par la mise en place, notamment, de systèmes et d'outils de contrôle et de validation performants. Par exemple, tout écart est décortiqué, et les différents modèles sont continuellement actualisés pour améliorer 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 les intérêts sur la dette directe et les intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs¹⁵.

¹⁵ Il s'agit des congés de maladie accumulés et du Régime de rentes de survivants.

Processus de prévision du service de la dette



□ Les intérêts sur la dette directe

Les intérêts sur la dette directe dépendent à la fois de la taille de la dette et des taux d'intérêt sur les marchés financiers. La prévision des intérêts sur 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, jumelée à des outils performants de contrôle et de validation, permet au ministère des Finances de produire une prévision des intérêts sur 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 déterminer la dépense d'intérêts relative aux emprunts existants à intérêt variable et à ceux à venir. La prévision du ministère des Finances des taux de change de même que celle de l'inflation¹⁶ sont également utilisées aux fins de la prévision des intérêts sur la dette :

- 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.

La prévision a comme point de départ les plus récents résultats et intègre toutes les 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).

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 des intérêts sur 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 des intérêts sur 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.

¹⁶ La prévision de l'indice des prix à la consommation 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 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 surplus ou les besoins financiers nets regroupent les impacts financiers de la totalité des entités du périmètre comptable du gouvernement.

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

Les surplus ou les besoins financiers nets se composent :

- des opérations budgétaires, 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 cinq principaux agrégats :
 - placements, prêts et avances (principalement la participation du gouvernement dans ses entreprises),
 - immobilisations (principalement les besoins découlant du Plan québécois des infrastructures),
 - régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs,
 - autres comptes (tous les autres postes de bilan, sauf la caisse et la dette),
 - versement des revenus consacrés au Fonds des générations.

Le principal objectif lié à l'établissement des surplus ou les besoins financiers nets est d'alimenter le plus justement possible les décisions du ministère des Finances en ce qui a trait aux besoins d'emprunts du gouvernement.

L'impact des surplus ou les besoins financiers nets 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 Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).

Au 31 mars 2021, le passif net au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs s'établissait à 12,4 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 sont obtenues au moyen 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.

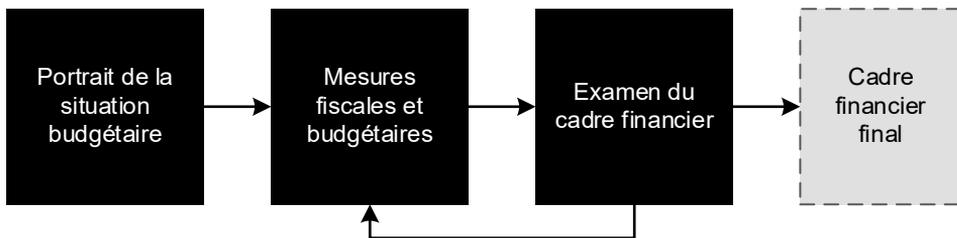
La conciliation est une étape décisionnelle essentielle à l'établissement du cadre financier et se réalise en trois phases.

- L'ensemble des prévisions budgétaires est consolidé afin d'obtenir un premier portrait complet de la situation budgétaire.
- Le ministre des Finances, appuyé par son ministère, 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 12

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 consolidation¹⁷ 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 établi conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public 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.

¹⁷ Le principe de consolidation est expliqué à la page 19.

❑ 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 la mise en œuvre du processus consultatif visant à élaborer des mesures de revenus, des mesures de dépenses ou des orientations en matière d'investissement. Il est également responsable de proposer ces mesures au gouvernement.

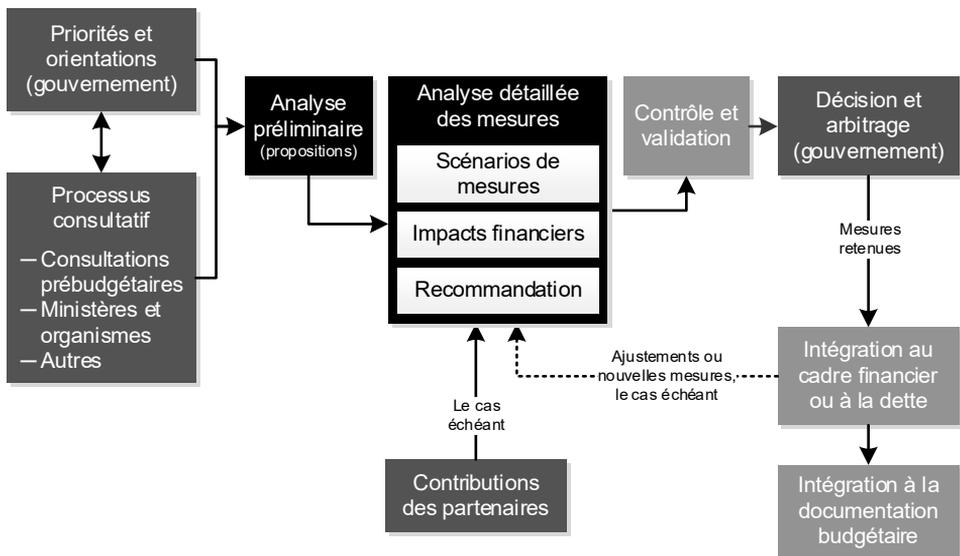
L'élaboration des orientations et des initiatives retenues, comme les mesures fiscales et budgétaires, suit un processus établi qui commence généralement au début de la phase de planification budgétaire.

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 fiscales et budgétaires.

— Les propositions et les commentaires formulés permettent de préciser la réflexion amorcée par le gouvernement sur les orientations de sa politique budgétaire.

ILLUSTRATION 13

Processus d'élaboration des mesures fiscales et budgétaires



À leur tour, les ministères et organismes formulent leurs demandes budgétaires et leurs propositions fiscales 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 font l'objet d'analyses plus approfondies : des scénarios de mesures sont alors élaborés, et leurs impacts économiques et financiers sont estimés.

- Par exemple, pour une proposition de baisse de l'impôt sur le revenu des sociétés, un premier scénario pourrait examiner une baisse du taux général d'imposition des sociétés, alors qu'un second scénario pourrait envisager une baisse du taux d'imposition des PME par l'entremise d'une modification des paramètres d'application de la déduction pour petite entreprise.
- 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 économique, fiscal et budgétaire, notamment.
 - Par exemple, dans le cas des mesures fiscales, les impacts financiers sont estimés en fonction, entre autres, des dernières données fiscales observées et des prévisions économiques et démographiques du ministère des Finances.
- Lorsque l'analyse est complétée, des recommandations sont formulées et communiquées 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 disponible 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 notamment 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 économique et financière automnale¹⁸.

¹⁸ Les mesures fiscales peuvent également être annoncées dans des bulletins d'informations fiscales.

❑ 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.
 - Entre autres, des disponibilités peuvent être dégagées en raison d'une situation économique plus favorable, de modifications apportées à la politique fiscale ou d'un rehaussement des dépenses.

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 qu'au Québec, l'équilibre budgétaire est enchâssé dans une loi.

- Les marges de prudence peuvent prendre différentes formes, telle une provision au fonds de suppléance ou une provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance.
- Le ministère des Finances recommande au ministre le niveau de provisions 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.

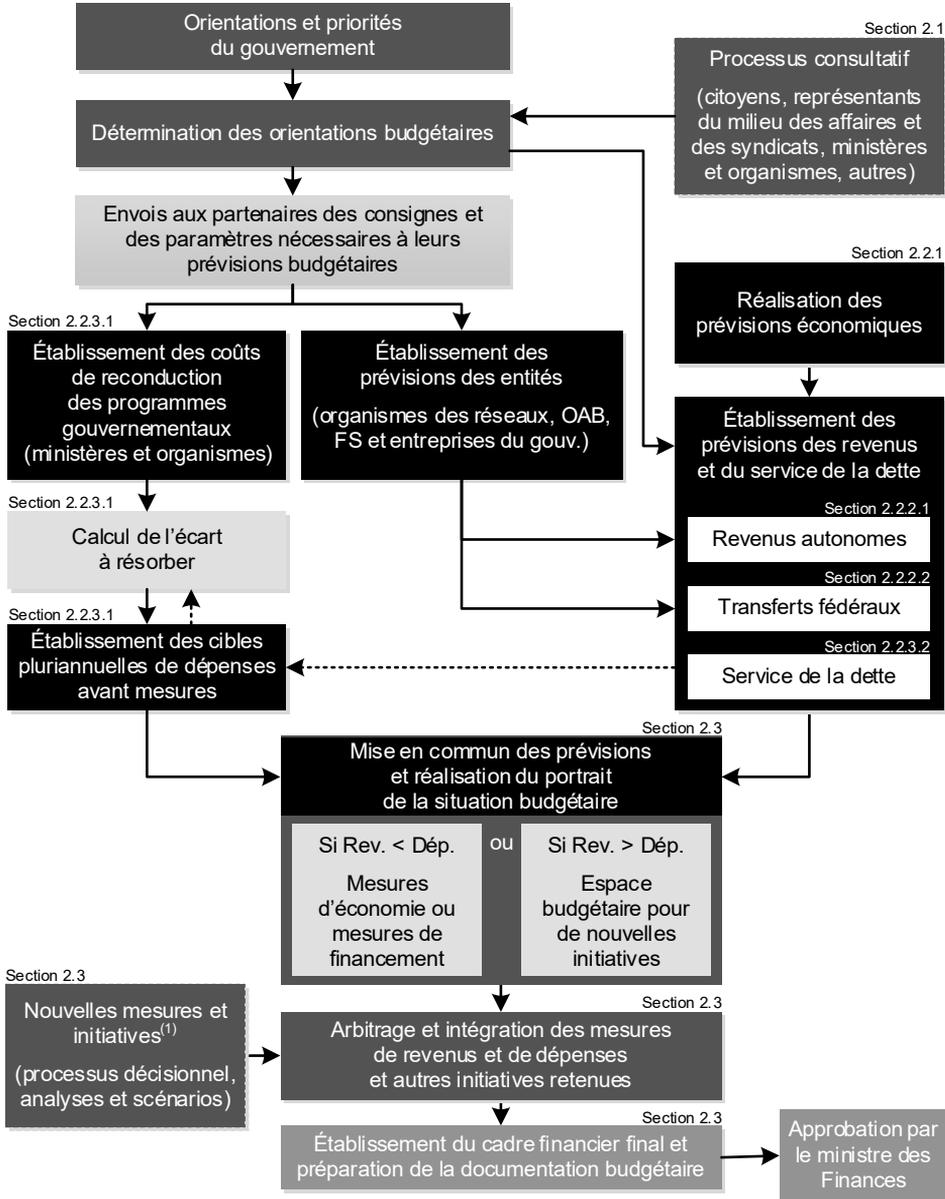
Toute la documentation budgétaire portant sur le cadre financier approuvé par le ministre est alors produite et déposée à l'Assemblée nationale.

2.4 La 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 14

Synthèse du processus d'établissement du cadre financier



Abréviations : OAB : organismes autres que budgétaires; FS : fonds spéciaux; Rev. : revenus; Dép. : 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 du processus d'établissement du cadre financier

Le tableau suivant décline les principaux intervenants du 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	<ul style="list-style-type: none"> – 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 de dépenses
Secrétariat du Conseil du trésor	<ul style="list-style-type: none"> – 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	<ul style="list-style-type: none"> – Approuvent les prévisions de revenus et de dépenses des entités sous leur responsabilité
Conseil du trésor	<ul style="list-style-type: none"> – Approuve les prévisions de revenus et de dépenses des organismes autres que budgétaires
Conseil des ministres	<ul style="list-style-type: none"> – 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	<ul style="list-style-type: none"> – Approuve le discours sur le budget et la politique budgétaire du gouvernement – Approuve les crédits annuels des ministères et 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 renseigner les citoyens et les parlementaires sur les résultats obtenus, notamment par la comparaison et l'analyse des 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 de 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, qui présentent 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. Ceux-ci incluent notamment :

- le plan budgétaire 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. Un premier rapport a été publié le 20 août 2018. Le gouvernement publiera un deuxième rapport le 15 août 2022, avant les élections générales qui se tiendront le 3 octobre 2022.

- 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 est élaborée sur la base des orientations que le gouvernement 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 demande le consentement de l'Assemblée nationale pour déposer, en plus du discours sur le budget, le plan budgétaire 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.

Le budget du Québec est composé d'un ensemble de documents qui décrivent 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 2022-2023, les documents suivants peuvent notamment être consultés :

- *Discours sur le budget 2022-2023;*
- *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022;*
- *Budget 2022-2023 – Renseignements additionnels;*
- *Sommaire économique et financier du Québec – 22 mars 2022.*

Des informations additionnelles sur le Web pour mieux rejoindre les citoyens

La diffusion numérique des contenus s'inscrit dans une volonté ministérielle d'améliorer l'information transmise aux citoyens en favorisant l'utilisation des documents en format électronique pouvant être consultés sur un téléphone intelligent, une tablette ou un ordinateur.

Depuis quelques années, le ministère des Finances s'est engagé dans ce virage numérique en diffusant certaines informations budgétaires complémentaires exclusivement sur le site Web du ministère des Finances. Les informations relatives au budget 2022-2023 se trouvent sur la page suivante :

<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2022-2023/>

Ces informations viennent s'ajouter aux différents outils de calcul et au sommaire économique et financier présentés sur le site Web du ministère des Finances.

Enfin, il importe de distinguer le budget du Québec et le budget de dépenses¹⁹.

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.

Les prochaines pages de cette section décrivent sommairement la documentation en soutien à la politique budgétaire du gouvernement. Plus particulièrement, pour le budget 2022-2023, elles présentent la documentation en ce qui concerne :

- le discours sur le budget;
- le plan budgétaire, soit :
 - la vue d'ensemble,
 - les initiatives du budget 2022-2023,
 - l'économie du Québec : évolution récente et perspectives pour 2022 et 2023,
 - la situation financière du Québec,
 - la dette du gouvernement du Québec;
- les informations en soutien à la politique budgétaire.

¹⁹ Le budget de dépenses est décrit sommairement dans l'encadré de la page suivante.

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 organismes pour accomplir leurs activités et effectuer leurs investissements dans l'exercice financier à venir. C'est à partir de cette information que l'Assemblée nationale autorise les crédits des ministères et organismes budgétaires ainsi que les dépenses des fonds spéciaux et que le Conseil du trésor approuve les prévisions des organismes autres que budgétaires et 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.

Depuis le *Budget de dépenses 2021-2022*, l'ensemble des informations budgétaires et financières des portefeuilles ministériels est rassemblé dans un même volume, ce qui permet de présenter l'activité globale de chacun des portefeuilles ministériels selon l'organisation financière du gouvernement.

Par ailleurs, le budget de dépenses présente la répartition de la croissance des dépenses avant et après l'effet des mesures mises en œuvre dans le budget.

La présidente 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 – Renseignements supplémentaires;*
- *Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes;*
- *Crédits et dépenses de portefeuilles;*
- *Crédits, dépenses et plans annuels de gestion des dépenses de l'Assemblée nationale et des personnes désignées;*
- *Plan des investissements et des dépenses en ressources informationnelles;*
- *Plan québécois des infrastructures;*
 - *Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures.*

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 décrit 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 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, c'est-à-dire l'ensemble des revenus et des dépenses qui influencent le solde budgétaire,
 - les revenus détaillés par source de revenus,
 - les dépenses par grandes catégories, soit les dépenses de portefeuilles avant et après les mesures de soutien et de relance COVID-19, ainsi que le service de la dette,
 - les dépenses par portefeuille;
- le plan budgétaire et les documents l'accompagnant.

3.1.2 La vue d'ensemble

La vue d'ensemble des orientations économiques et budgétaires du gouvernement est présentée dans la section A du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022*. On y retrouve de l'information sommaire, qui illustre notamment la façon dont les priorités gouvernementales sont traduites en termes financiers, de rendre compte des objectifs budgétaires et de dresser succinctement le bilan de l'action gouvernementale.

Plus particulièrement, la section A du plan budgétaire présente des informations concernant :

- les choix stratégiques et les mesures envisagées par le gouvernement qui influencent le niveau et la composition des revenus et des dépenses;
- l'évolution récente et prévue de la situation économique du Québec;
- l'évolution de la situation financière du Québec, en particulier :
 - la réduction prévue du déficit structurel sur l'horizon du cadre financier,
 - le cadre financier du gouvernement, qui fournit des données prévisionnelles sur les revenus et les dépenses du gouvernement, ainsi que les orientations sur le solde budgétaire,
 - Un cadre financier pluriannuel 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 s'appuient sur l'évolution attendue de la situation économique au Québec.
 - Elles sont présentées en niveaux et en variations annuelles.
 - les investissements prévus dans les infrastructures publiques,
 - les cibles de réduction de la dette.

De plus, la section A du plan budgétaire comprend deux annexes qui présentent l'évolution prévue des principaux indicateurs économiques pour le Québec ainsi que des informations relatives au rapport préélectoral 2022.

3.1.3 Les initiatives du budget 2022-2023

Le gouvernement décrit sa vision notamment en matière de services publics, de soutien à la population et de développement économique dans les sections B à G du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022*. Ces sections présentent un portrait des initiatives que le gouvernement entend prendre. Les initiatives fiscales et budgétaires sont présentées dans un souci de vulgarisation. Plus précisément, les sections décrivent :

- les 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.

Les sections se déclinent de la façon suivante :

- la section B, « Faire face à la hausse du coût de la vie », présente les initiatives prévues pour permettre aux Québécois de faire face à la hausse du coût des biens et services en 2022 et pour favoriser l'accès à un logement de qualité et abordable;
- la section C, « Rétablir le système de santé », détaille les initiatives prévues pour rétablir le système de santé et de services sociaux et pour rehausser les soins et les services à la population²⁰;
- la section D, « Investir en éducation et en enseignement supérieur », présente les initiatives visant à soutenir la réussite et la persévérance scolaires et à améliorer l'accès et la diplomation aux études supérieures;
- la section E, « Stimuler la croissance économique », présente les initiatives visant à accroître la productivité de l'économie québécoise, à renforcer l'intégration en emploi des personnes immigrantes, à appuyer le développement économique des régions, ainsi qu'à soutenir la relance et à valoriser la culture québécoise et son milieu;
- la section F, « Poursuivre l'action en matière d'environnement », détaille les initiatives prévues pour appuyer la valorisation de milieux contaminés par l'amiante et la réhabilitation de terrains, pour stimuler la transition énergétique et pour soutenir les pratiques durables;
- la section G, « Renforcer l'action communautaire et soutenir les collectivités », détaille les initiatives visant à renforcer l'action communautaire et à assurer un soutien additionnel aux collectivités ayant des besoins spécifiques, qui incluent notamment les personnes vulnérables, les femmes et les familles.

²⁰ La section « Rétablir le système de santé » présente également la demande du Québec à l'égard d'une augmentation du financement fédéral en matière de santé, laquelle prend appui sur les faits et les positions historiques du Québec, celles-ci étant notamment basées sur les compétences constitutionnelles des provinces. Cette information s'adresse autant à la population en général qu'aux autres provinces et au gouvernement fédéral. Elle vise la sensibilisation aux enjeux du Québec à l'égard des transferts fédéraux.

Par ailleurs, les modalités d'application des mesures fiscales sont décrites de façon plus détaillée dans le document *Budget 2022-2023 – Renseignements additionnels*.

Finalement, dans le cas des mesures budgétaires, le ministre des Finances laisse aux ministres responsables le soin de détailler les mesures et leurs modalités d'application après le dépôt du budget.

L'impact financier des différentes initiatives prévues dans le budget 2022-2023 totalise 3,8 milliards de dollars en 2022-2023 et près de 22,3 milliards de dollars d'ici 2026-2027.

TABLEAU 8

Impact financier des initiatives du budget 2022-2023
(en millions de dollars)

	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027	Total	Section de réf.
Faire face à la hausse du coût de la vie	-3 245	-296	-89	-83	-68	-45	-3 826	B
Rétablir le système de santé	—	-1 299	-1 566	-1 834	-1 996	-2 203	-8 899	C
Investir en éducation et en enseignement supérieur	—	-522	-545	-578	-578	-581	-2 804	D
Stimuler la croissance économique	-73	-1 099	-1 134	-959	-475	-444	-4 184	E
Poursuivre l'action en matière d'environnement ⁽¹⁾	-3	-63	-84	-87	-70	-50	-357	F
Renforcer l'action communautaire et soutenir les collectivités	-97	-481	-342	-389	-441	-451	-2 200	G
TOTAL	-3 418	-3 759	-3 760	-3 931	-3 628	-3 773	-22 269	

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

(1) Le cadre financier du Plan de mise en œuvre 2022-2027 bénéficiera de 1 G\$ de plus que le plan de mise en œuvre actuel, notamment grâce aux revenus additionnels prévus provenant du marché du carbone.

3.1.4 L'économie du Québec : évolution récente et perspectives pour 2022 et 2023

Les prévisions économiques sur lesquelles repose le cadre financier du gouvernement du Québec sont présentées dans la section H du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022*. 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 H du plan budgétaire présente notamment :

- l'évolution prévue des principales variables économiques au Québec sur un horizon de deux ans, dont 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 et l'indice des prix à la consommation;
- les perspectives relatives à plusieurs variables, 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 des marchés financiers, 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 et le PIB nominal sur un horizon prévisionnel de cinq ans.

Des hypothèses économiques comparables à celles du secteur privé

Le ministère des Finances s'assure de la prudence et de la cohérence de son scénario économique. Les prévisions de croissance du PIB réel et du PIB nominal sont comparées avec la moyenne de 11 prévisions issues du secteur privé. Dans un souci de transparence, ces comparaisons sont présentées dans le *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022*.

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

Sur un horizon de cinq ans, les prévisions du ministère des Finances sont prudentes. Elles sont légèrement plus faibles que la moyenne du secteur privé, et ce, en ce qui concerne tant l'évolution du PIB réel que celle du PIB nominal. Ainsi :

- pour le PIB réel, la croissance moyenne prévue de 2022 à 2026 par le ministère des Finances s'élève à 1,8 %, ce qui représente une progression moins importante que celle prévue par le secteur privé (+2,1 %);
- pour le PIB nominal, la progression moyenne attendue par le ministère des Finances de 2022 à 2026 est de 4,0 %, comparativement à un accroissement de 4,2 % prévu par le secteur privé.

Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé – Budget 2022-2023

(variation en pourcentage)

	2022	2023	2024	2025	2026	Moyenne 2022-2026
PIB réel						
Ministère des Finances du Québec	2,7	2,0	1,5	1,5	1,5	1,8
Moyenne du secteur privé	3,1	2,5	1,7	1,5	1,6	2,1
PIB nominal						
Ministère des Finances du Québec	6,4	3,5	3,4	3,4	3,4	4,0
Moyenne du secteur privé	6,2	4,3	3,7	3,5	3,5	4,2

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

Source : Relevé du ministère des Finances du Québec, qui comprend les prévisions de 11 institutions du secteur privé, en date du 8 mars 2022.

3.1.5 La situation financière du Québec

La section I du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022* présente un portrait détaillé des orientations budgétaires et du cadre financier consolidé du gouvernement.

Plus particulièrement, cette section fournit des informations concernant :

- la situation budgétaire du Québec, soit :
 - l'évolution récente de la situation budgétaire, notamment les principales révisions apportées au cadre financier pour 2021-2022 à 2023-2024 et les informations relatives à la réserve de stabilisation,
 - les révisions détaillées des revenus et des dépenses pour 2021-2022 depuis le dépôt du précédent budget,
 - la saine gestion des finances publiques, qui permet une réduction du déficit structurel et une réduction graduelle du poids de la dette;
- l'évolution des revenus et des dépenses pour 2021-2022 à 2023-2024;
- les investissements en infrastructures publiques réalisés dans le cadre du Plan québécois des infrastructures (PQI) 2022-2032, ainsi que les demandes du Québec à l'égard des transferts fédéraux relatifs au financement des infrastructures.

Finalement, pour enrichir la présentation des informations budgétaires, la section I du plan budgétaire présente en annexe la prévision des dépenses par portefeuille ministériel pour l'exercice financier en cours et celui visé par le budget.

- La composition et le niveau de dépenses de chaque portefeuille varient selon la nature des programmes sous la responsabilité du ministre en titre.

Une seconde annexe présente les dépenses par portefeuille ministériel avant et après éliminations interportefeuilles pour l'exercice visé par le budget.

- Cette présentation permet d'assurer une cohérence entre la présentation des prévisions budgétaires, qui correspondent aux investissements du gouvernement dans les différents secteurs d'activité, et celle des comptes publics, qui est encadrée par des normes comptables.
- À compter de l'exercice financier 2022-2023, la reddition de comptes des dépenses ne sera plus effectuée par mission, mais par portefeuille.

Prévisions des revenus et des dépenses

Les revenus ventilés par source et les dépenses par grande catégorie de portefeuille sont présentés de façon détaillée sur trois ans pour fournir des renseignements sur les facteurs qui influencent leur évolution.

- 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.

Des explications sont fournies pour chacune des sources de revenus et pour les dépenses, ce qui permet de mieux comprendre leur évolution.

TABLEAU 9

Évolution des revenus et des dépenses – Budget 2022-2023
(en millions de dollars)

	2021-2022	2022-2023	2023-2024	TCAM ⁽¹⁾
Revenus				
Revenus autonomes excluant ceux des entreprises du gouvernement	100 420	104 063	106 841	
<i>Variation en %</i>	14,9	3,6	2,7	6,9
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	5 494	5 628	5 933	
<i>Variation en %</i>	22,3	2,4	5,4	9,7
Transferts fédéraux	29 547	28 790	29 748	
<i>Variation en %</i>	-3,8	-2,6	3,3	-1,1
Total des revenus	135 461	138 481	142 522	
<i>Variation en %</i>	10,5	2,2	2,9	5,2
Dépenses				
Dépenses de portefeuilles	-121 874	-127 789	-131 800	
<i>Variation en %</i>	14,8	4,9	3,1	7,5
Service de la dette	-8 441	-8 842	-8 725	
<i>Variation en %</i>	9,8	4,8	-1,3	4,3
Total des dépenses	-130 315	-136 631	-140 525	
<i>Variation en %</i>	14,5	4,8	2,9	7,3
Mesures de soutien et de relance COVID-19	-9 043	-2 355	-462	
Provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance	—	-2 500	-1 500	
SURPLUS (DÉFICIT)	-3 897	-3 005	35	
Versements des revenus consacrés au Fonds des générations	-3 457	-3 445	-3 935	
SOLDE BUDGÉTAIRE AVANT UTILISATION DE LA RÉSERVE DE STABILISATION	-7 354	-6 450	-3 900	
Utilisation de la réserve de stabilisation	1 221	—	—	
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽²⁾	-6 133	-6 450	-3 900	

(1) Il s'agit du taux de croissance annuel moyen, qui correspond à la moyenne géométrique sur trois ans, soit de 2021-2022 à 2023-2024.

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

Illustration du portefeuille ministériel Éducation

Pour réaliser ses objectifs et ses activités, le gouvernement met sur pied des programmes qui sont administrés par des entités gouvernementales, dont les ministères et organismes.

L'ensemble des entités sous la responsabilité d'un ministre constitue un portefeuille, soit le ministère, les organismes budgétaires, les fonds spéciaux, les comptes à fin déterminés, les organismes autres que budgétaires ainsi que les organismes des réseaux, le cas échéant.

– Un portefeuille comprend également les dépenses financées par le régime fiscal dont la nature correspond au domaine d'activité du portefeuille.

La présentation des données par portefeuille ministériel fournit une vue d'ensemble des ressources financières dont disposent les entités sous la responsabilité d'un ministre.

Le tableau qui suit détaille les dépenses du portefeuille ministériel Éducation par composante sectorielle du périmètre comptable du gouvernement¹.

Dépenses du portefeuille Éducation par composante sectorielle du périmètre comptable du gouvernement – 2022-2023

(en millions de dollars)

	2022-2023
Fonds général	16 509,0
Fonds spéciaux	89,1
Comptes à fin déterminée	330,7
Dépenses financées par le régime fiscal	27,0
Organismes autres que budgétaires	1,1
Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux	16 459,0
Éliminations intraportefeuille	-14 610,6
Dépenses avant mesures du budget 2022-2023	18 805,4
Mesures du budget 2022-2023	314,6
Dépenses incluant les mesures du budget 2022-2023	19 120,0

Source : Tableau « Dépenses consolidées des portefeuilles 2022-2023 », présenté dans le volume *Crédits et dépenses des portefeuilles 2022-2023* du *Budget de dépenses 2022-2023*, p. 26-27.

¹ Les entités comprises dans le portefeuille ministériel Santé et Services sociaux sont présentées dans la section 8-1 du volume *Crédits et dépenses des portefeuilles 2022-2023* du *Budget de dépenses 2022-2023*.

3.1.6 La dette du gouvernement du Québec

La section J du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022* 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.

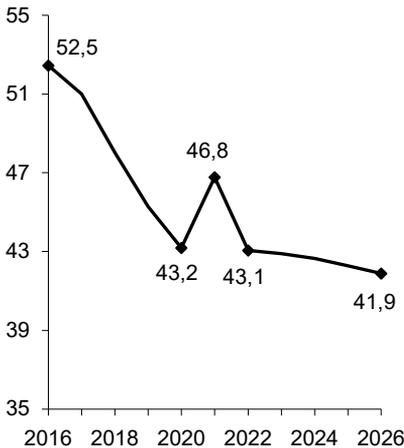
- L'objectif de réduction de la dette brute est de 45 % du PIB. Le poids de la dette brute atteindra 41,9 % du PIB au 31 mars 2026, ce qui est en deçà de l'objectif.
- L'objectif de réduction de la dette représentant les déficits cumulés est de 17 % du PIB. Il est prévu que ce ratio atteigne 19,2 % au 31 mars 2026, soit un écart de 2,2 points de pourcentage par rapport à l'objectif.

Le gouvernement entend proposer des changements à la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations dans le budget 2023-2024. Un nouvel objectif de réduction de la dette couvrant les 10 ou 15 prochaines années sera alors fixé. D'ici l'établissement d'une nouvelle cible de dette, le gouvernement entend poursuivre une réduction graduelle du poids de la dette au-delà de 2025-2026.

GRAPHIQUE 2

Dette brute au 31 mars

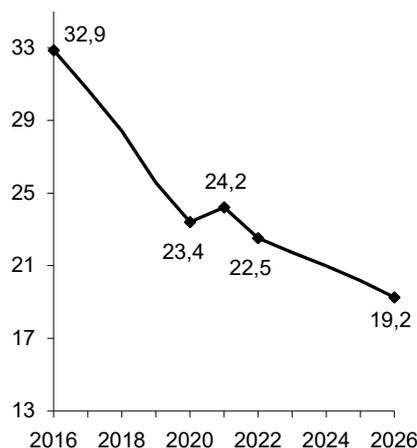
(en pourcentage du PIB)



GRAPHIQUE 3

Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



L'endettement et la cote de crédit

Les émetteurs d'obligations, comme le gouvernement du Québec, doivent obtenir une cote de crédit auprès d'agences de notation. Une cote de crédit mesure la capacité d'un emprunteur à payer les intérêts sur sa dette et à 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 un coût d'emprunt avantageux 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 stable, positive ou négative est associée à la cote de crédit.

Six agences de notation attribuent une cote de crédit au gouvernement du Québec, soit Moody's, Standard & Poor's, Fitch, DBRS, Japan Credit Rating Agency (JCR) et China Chengxin International.

3.1.7 Les informations en soutien à la politique budgétaire

Les pages à partir d'ici donnent un aperçu des diverses sections constituant le document d'accompagnement *Budget 2022-2023 – Renseignements additionnels* et des informations complémentaires disponibles électroniquement.

■ Budget 2022-2023 – Renseignements additionnels

Le document d'accompagnement *Budget 2022-2023 – Renseignements additionnels* est composé de diverses sections qui fournissent des informations complémentaires à celles présentées dans le *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022*. Il est publié à chaque dépôt d'un budget, et son contenu peut varier d'une année à l'autre.

Dans le document *Budget 2022-2023 – Renseignements additionnels*, les sections sont au nombre de quatre. Elles sont décrites dans les lignes qui suivent.

■ 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 à 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. Elle guide également l'écriture des lois fiscales.

■ **Plan d'action pour assurer l'équité fiscale**

Pour préserver le financement des services publics à la population, mais également pour renforcer la confiance de tous les citoyens dans l'équité des lois et des règles fiscales, l'État doit s'assurer de percevoir le plein montant des revenus qui lui sont dus.

Cette section fait état des nouvelles initiatives annoncées visant à assurer l'équité fiscale et à lutter contre la fraude, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles. De plus, elle présente le suivi des initiatives qui ont été mises en œuvre ainsi que les actions concertées de lutte contre l'évasion fiscale réalisées en collaboration avec plusieurs partenaires.

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

L'information fournie dans ce rapport 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 des modifications législatives ou réglementaires**

Certaines mesures du budget nécessitent des modifications législatives ou réglementaires. Cette section décrit sommairement les mesures qui seront présentées dans un projet de loi à l'Assemblée nationale ainsi que les modifications qui y seront apportées. Le projet de loi regroupe l'ensemble des modifications législatives ou réglementaires qui ne sont pas de nature fiscale.

Informations complémentaires disponibles uniquement sur le site Web du ministère des Finances

Certaines informations sont rendues disponibles en format numérique seulement, à titre de compléments à ce qui est présenté dans le budget.

Le budget en chiffres

Le budget en chiffres est un ensemble de pages Web qui présente différentes informations tirées de la documentation en appui à la politique budgétaire, sous forme de tableaux et de graphiques interactifs. L'information est regroupée dans quatre sections, soit les prévisions économiques, les prévisions budgétaires, la dette du Québec et les statistiques budgétaires du Québec.

Le budget en chiffres est un outil complémentaire au budget qui permet, grâce aux différentes illustrations, de prendre connaissance des principales données du budget 2022-2023.

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.

Informations complémentaires

Ce document présente des informations et tableaux complémentaires, soit :

- les analyses de sensibilité, les principaux risques pour la situation financière du Québec et les marges de prudence;
- les surplus ou les besoins financiers nets.

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 économique et financière automnale;
- le rapport mensuel des opérations financières;
- les comptes publics.

Les documents de reddition de comptes sont complémentaires à la documentation budgétaire, 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 économique et financière automnale

Depuis l'année financière 2006-2007, le gouvernement publie une mise à jour du budget 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 économique et financière 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 un des documents les plus complets et les plus détaillés parmi ceux des provinces canadiennes. Par 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 dans 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.

Depuis 2019-2020, ce rapport est publié sur une base pleinement consolidée, afin d'améliorer sa comparabilité avec le budget et les comptes publics.

- Le rapport mensuel est publié 11 fois par année²¹. Dans chaque rapport mensuel, une note au lecteur mentionne la date de publication du prochain rapport mensuel pour l'exercice en cours.
- Le rapport mensuel est publié dans un délai d'environ 90 jours après la fin du mois, à l'exception du rapport mensuel préliminaire²² 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. Plus précisément, ce rapport présente :

- les résultats du mois, les résultats cumulatifs et les variations par rapport à l'année précédente;
- un rappel des objectifs présentés dans le budget ou la mise à jour économique et financière automnale;
- une mise à jour de l'estimation du solde budgétaire annuel, lorsque nécessaire.

²¹ Le premier rapport mensuel présente les opérations financières des deux premiers mois d'activité du gouvernement, soit avril et mai. Exceptionnellement, en raison du contexte extraordinaire lié à la pandémie de COVID-19, le gouvernement n'a pas publié les rapports mensuels au 31 mars 2020, au 31 mai 2020 et au 31 mars 2021.

²² 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.

3.2.3 Les comptes publics

À la fin du cycle budgétaire, et conformément à la Loi sur l'administration financière²³, 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 organismes budgétaires ainsi que sur 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.

3.3 Le rapport préélectoral

En juin 2014, le gouvernement a annoncé qu'il rendrait public un rapport 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 du Québec s'est vu confier la préparation d'un rapport de certification dans lequel il présente son opinion sur la plausibilité des prévisions et des hypothèses contenues 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.

²³ Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001, article 87).

Par ailleurs, comme il est prévu aux articles 23.2 et 23.3 de la Loi sur le ministère des Finances (chapitre M-24.01), les éléments suivants doivent être mis à jour et publiés dans le rapport préélectoral 2022 :

- les prévisions économiques et les hypothèses économiques apparaissant au plan budgétaire présenté à l'occasion du discours sur le budget 2022-2023;
- les prévisions des composantes du cadre financier du gouvernement du Québec qui figurent dans ce plan (pour cinq ans à compter de 2022-2023);
- les prévisions de dépenses, établies en collaboration avec la présidente du Conseil du trésor, ventilées selon les champs d'activités de l'État (pour trois ans à compter de 2022-2023);
- les rapports prévus à l'article 15 de la Loi sur l'équilibre budgétaire (chapitre E-12.00001) et à l'article 11 de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (chapitre R-2.2.0.1).

Un premier rapport préélectoral a été rendu public le 20 août 2018 par le ministère des Finances. La plausibilité des hypothèses des prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette a été certifiée par la vérificatrice générale du Québec.

- Cette dernière a aussi affirmé que l'information présentée dans le rapport est compréhensible, pertinente et comparable et que le processus budgétaire est efficace et rigoureux.

Un deuxième rapport préélectoral sera publié par le ministère des Finances le 15 août 2022, avant la tenue des élections générales le 3 octobre 2022.

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 notamment dans la documentation budgétaire qu'il publie.

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

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

4.1.1 Un processus rigoureux

Le cadre financier du gouvernement du Québec est préparé selon un processus efficace et structuré, dont les étapes sont cohérentes, intégrées et bien définies.

De plus, les prévisions budgétaires sont plausibles et reposent sur de bonnes pratiques, tels :

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

De bonnes pratiques utilisées dans le processus d'établissement du cadre financier

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 de réalisation 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 de l'actualité, notamment par la comparaison des hypothèses économiques avec celles du secteur privé
- Utilisation de modèles économiques propres 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

4.1.2 Les risques et les analyses de sensibilité

Le Québec n'est pas à l'abri des aléas qui pourraient avoir des répercussions sur son cadre financier, telles une détérioration importante des conditions économiques, une pandémie mondiale ou encore une catastrophe naturelle ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses.

- Les prévisions du cadre financier incorporent certains éléments d'incertitude qui ne dépendent pas directement du gouvernement, mais qui peuvent conduire à des résultats différents de ceux prévus.

Dans ce contexte, le gouvernement identifie certains risques associés à la prise en compte de certaines hypothèses utilisées dans les prévisions du cadre financier. Des analyses de sensibilité sont réalisées afin que l'impact de ces risques sur les prévisions soit évalué. Par exemple :

- une variation de 1 point de pourcentage de la croissance du PIB nominal modifie les revenus autonomes d'environ 950 millions de dollars;
- une variation de 1,0 ¢ US/kWh du prix de l'énergie sur les marchés extérieurs modifie le bénéfice net annuel d'Hydro-Québec d'environ 250 millions de dollars;
- une hausse de 1 point de pourcentage des taux d'intérêt sur une pleine année fait augmenter le service de la dette de 553 millions de dollars.

Le document *Informations complémentaires* diffusé sur la page Web du budget 2022-2023 aborde les risques et les analyses de sensibilité relatifs aux prévisions des revenus et des dépenses. Il présente également un sommaire des marges de prudence et des principaux risques pour la situation financière du Québec.

- Une analyse de sensibilité complète des principaux risques qui pourraient influencer la prévision économique est présentée à même la section H du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2022*.

Cette bonne pratique d'analyse des risques est prise en compte lors de l'établissement de marges de prudence, qui sont intégrées au cadre financier.

4.1.3 Les marges de prudence

Le gouvernement prévoit des marges prenant la forme de provisions financières incluses dans le cadre financier, afin de gérer les risques liés aux incertitudes comme les chocs externes.

- Les marges de prudence font partie intégrante des bonnes pratiques de toute organisation pour accroître la certitude d'atteindre les cibles budgétaires.

En outre, le gouvernement a développé une approche, basée sur une analyse historique, permettant de quantifier l'ampleur d'un ralentissement économique non prévu. À cet égard, l'impact estimé d'une récession type sur les revenus autonomes est indiqué dans le tableau des marges de prudence et des principaux risques pour la situation financière du Québec faisant partie du document *Informations complémentaires* diffusé sur la page Web du budget 2022-2023.

❑ Provisions intégrées au cadre financier

Les provisions généralement intégrées au cadre financier témoignent de la prudence du gouvernement du Québec à l'égard de sa gestion des finances publiques.

- La provision au Fonds de suppléance vise à pourvoir aux dépenses imprévues pouvant survenir dans l'un ou l'autre des programmes gouvernementaux.
- La provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance vise à faire face à différents risques qui résultent de la conjoncture économique ou d'autres événements influençant la situation financière du gouvernement.

TABLEAU 10

Provisions intégrées au cadre financier – Budget 2022-2023

(en millions de dollars)

	2021-2022	2022-2023	2023-2024	Total
Provision au Fonds de suppléance	200	200	200	600
Provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance	—	2 500	1 500	4 000
TOTAL	200	2 700	1 700	4 600

❑ 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.

- Par exemple, lors d'une période de ralentissement, la réserve permet au gouvernement d'équilibrer le budget sans avoir recours à des gestes comme une hausse de l'impôt sur le revenu.

La réserve agit comme un compteur constitué des excédents dégagés. Il ne s'agit donc pas de sommes disponibles.

- En effet, les excédents budgétaires sont utilisés en cours d'année pour réduire la dette du gouvernement sur les marchés financiers. Lorsque le gouvernement a recours à la réserve de stabilisation pour équilibrer le budget, la somme utilisée devra être empruntée, ce qui donnera lieu à une augmentation de la dette brute.

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 provinces canadiennes et territoires canadiens sont aussi présentées.

Par ailleurs, la présentation des documents budgétaires retenue par le Québec est l'une des plus complètes parmi celles des provinces canadiennes.

- Le Québec est l'une des seules provinces à expliquer de façon détaillée les révisions apportées 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 automnale.
- Le Québec est aussi 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

L'information présentée dans les documents budgétaires est également déterminée suivant un processus d'amélioration continue qui, au fil du temps, permet d'enrichir les documents publics de nouvelles informations ou de rendre l'information produite plus compréhensible par tous. Cette démarche s'inscrit dans la volonté du gouvernement de faire preuve de plus de transparence et de se rapprocher du citoyen.

Plusieurs améliorations ont été apportées à la documentation budgétaire au cours des dernières années. Entre autres :

- l'information budgétaire est maintenant présentée sur une base consolidée, afin notamment que les prévisions puissent être comparables aux résultats présentés dans les comptes publics;
- le budget du Québec présente, d'une part, les révisions aux revenus et aux dépenses découlant de la situation économique et budgétaire et, d'autre part, les mesures du plan budgétaire du Québec;
- le budget du Québec présente les dépenses par grand portefeuille, alors que le budget de dépenses présente l'information sur les dépenses de manière plus détaillée, soit notamment pour l'ensemble des portefeuilles ministériels et par composante sectorielle du périmètre comptable;
- les cibles annuelles de réduction de la dette sont présentées;
- les revenus du Fonds des générations sont ventilés par source de revenus au lieu d'être regroupés dans une seule rubrique;
- les risques et les analyses de sensibilité aux variables économiques des revenus autonomes, des transferts fédéraux, des dépenses de portefeuilles et du service de la dette sont désormais publiés à chaque budget ou à chaque mise à jour automnale;
- les statistiques budgétaires du Québec montrent les données sur les revenus par source et les dépenses sur une base consolidée et rendent disponibles des statistiques ajustées²⁴ pour l'analyse historique;
- le rapport mensuel des opérations budgétaires est publié sur une base pleinement consolidée, ce qui facilite les comparaisons par rapport aux données du budget annuel et des comptes publics;
- la date de publication d'un rapport mensuel des opérations budgétaires est connue un mois d'avance, soit lors de la diffusion du rapport mensuel précédent;
- une information plus détaillée relative à l'évolution du Fonds des générations est présentée dans les comptes publics.

²⁴ L'information sur les revenus et les dépenses est exempte de cassure. Leur évolution y est présentée sur une base comparable, c'est-à-dire ajustée d'estimations paramétriques pour les diverses modifications comptables.

4.3 Comparaison avec les autres provinces et territoires

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

En outre, les documents du budget et de la mise à jour économique et financière 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 économique et financière automnale est parmi les plus complètes et les plus détaillées de toutes les provinces. Elle permet notamment au gouvernement de présenter des initiatives, le cas échéant.

Une analyse publiée par l'OCDE²⁵ en décembre 2013 classe le Québec au deuxième rang parmi les 10 provinces canadiennes en matière d'organisation et de bonnes pratiques budgétaires.

²⁵ 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 correspondent aux meilleures pratiques recommandées par l'OCDE.

PRATIQUES RECOMMANDÉES PAR L'OCDE	PRATIQUES EN VIGUEUR AU QUÉBEC
Budget	
<ul style="list-style-type: none"> - 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 grande unité administrative - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre financier consolidé détaillé - Prévisions financières sur cinq ans - Projections financières sur 20 ans - Tableau sommaire des révisions et explications détaillées des révisions pour l'année en cours - Dépenses par portefeuille - 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	
<ul style="list-style-type: none"> - Rapport prébudgétaire formulant notamment les objectifs de la politique économique et budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Sondage en ligne visant à orienter les consultations prébudgétaires - Publication d'une mise à jour à l'automne comprenant des prévisions budgétaires et économiques révisées quelques mois avant le dépôt du budget
RAPPORTS MENSUELS	
<ul style="list-style-type: none"> - Rapports mensuels contenant les recettes et les dépenses de chaque mois de l'année, classés par grande unité administrative, incluant un bref commentaire et les données sur les besoins d'emprunts 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports mensuels publiés chaque mois, suivant une date de publication annoncée dans le rapport mensuel précédent - Écarts commentés par rapport à l'année précédente - Dépenses par grand portefeuille et revenus par source - Besoins financiers nets
RAPPORT DE MILIEU D'ANNÉE	
<ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour complète de l'exécution du budget contenant des prévisions révisées sur une période minimale de trois ans 	<ul style="list-style-type: none"> - Publication d'une mise à jour à l'automne comprenant des prévisions budgétaires et économiques révisées - Cadre financier quinquennal - Révisions commentées pour l'année en cours
RAPPORT DE FIN D'ANNÉE	
<ul style="list-style-type: none"> - Comparaison des résultats atteints avec les performances visées et avec les résultats de l'année 	<ul style="list-style-type: none"> - Comptes publics présentant la situation financière du gouvernement du Québec et ses résultats de fonctionnement - Analyse comparative par rapport aux prévisions budgétaires et aux résultats de l'année précédente - Analyse de l'évolution de l'état des finances publiques selon 10 indicateurs
RAPPORT PRÉÉLECTORAL	
<ul style="list-style-type: none"> - Publication d'un rapport sur les finances publiques préalable à des élections 	<ul style="list-style-type: none"> - Publication d'un rapport préélectoral en août tous les quatre ans, soit avant la tenue des élections générales prévues en octobre

Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

CONCLUSION

Le présent document fait état du cycle budgétaire, du processus d'établissement du cadre financier et de l'étendue de la documentation budgétaire au Québec.

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 provinces et les territoires.
- Elle contribue à la prise de décision gouvernementale.
- L'information budgétaire y est présentée de façon transparente, ce qui contribue à la rendre plus accessible aux citoyens.

L'ensemble des processus et des documents budgétaires fait 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.

www.budget.finances.gouv.qc.ca/2022-2023