

BUDGET

2019
2020

PROCESSUS ET DOCUMENTATION BUDGÉTAIRES

UNE REDDITION DE COMPTES

SUR LES FINANCES PUBLIQUES

DE L'ÉTAT



NOTE

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

Budget 2019-2020

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

Dépôt légal – Mai 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-83930-9 (Imprimé)

ISBN 978-2-550-83931-6 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2019

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Le cycle budgétaire	5
1.1 Le budget : une définition	5
1.2 Les trois phases du cycle budgétaire	10
1.3 L'organisation financière du gouvernement et le financement des services publics.....	13
2. Le processus d'établissement du cadre financier	19
2.1 Les travaux préparatoires	21
2.2 L'établissement des prévisions.....	23
2.2.1 Les prévisions économiques	24
2.2.2 Les prévisions des revenus	27
2.2.3 Les prévisions des dépenses	34
2.3 La conciliation des prévisions et des orientations	44
2.4 La synthèse du processus d'établissement du cadre financier	48
3. La documentation publique en appui au cycle budgétaire	51
3.1 La documentation en appui à la politique budgétaire	52
3.1.1 Le discours sur le budget	54
3.1.2 La vue d'ensemble	55
3.1.3 La situation financière du Québec.....	56
3.1.4 Les informations en soutien à la politique budgétaire	59
3.2 Le suivi et la reddition de comptes	67
3.2.1 La mise à jour économique et financière automnale.....	67
3.2.2 Le rapport mensuel des opérations financières	68
3.2.3 Les comptes publics	68
3.3 Le rapport préélectoral.....	69

4. L'adoption des meilleures pratiques.....	71
4.1 Le processus budgétaire.....	71
4.1.1 Un processus rigoureux.....	71
4.1.2 Risque et analyse de sensibilité	73
4.1.3 Les marges de prudence	73
4.2 La documentation budgétaire	75
4.3 Comparaison avec les autres provinces et territoires.....	77
Conclusion.....	79

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Budget 2019-2020 – Année financière 2019-2020	6
GRAPHIQUE 2	Dette brute au 31 mars	63
GRAPHIQUE 3	Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars.....	63

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Cadre financier consolidé de 2018-2019 à 2023-2024 – Budget 2019-2020	19
TABLEAU 2	Revenus autonomes – Budget 2019-2020	27
TABLEAU 3	Revenus de transferts fédéraux – Budget 2019-2020	30
TABLEAU 4	Dépenses de portefeuilles – Budget 2019-2020	34
TABLEAU 5	Facteurs qui influencent les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible pluriannuelle de dépenses	37
TABLEAU 6	Gestion des écarts entre les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et la cible pluriannuelle de dépenses	37
TABLEAU 7	Service de la dette – Budget 2019-2020	40
TABLEAU 8	Évolution des revenus et des dépenses consolidés – Budget 2019-2020	57
TABLEAU 9	Impact financier des mesures du budget 2019-2020	60
TABLEAU 10	Provisions inscrites au cadre financier – Budget 2019-2020	74
TABLEAU 11	Améliorations apportées aux documents budgétaires	76

Liste des illustrations

ILLUSTRATION 1	Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État – Aperçu des chapitres	2
ILLUSTRATION 2	Cycle budgétaire pour un exercice financier donné.....	10
ILLUSTRATION 3	Organisation financière du gouvernement.....	14
ILLUSTRATION 4	Le financement des services publics au Québec en 2019-2020	17
ILLUSTRATION 5	Processus d'établissement du cadre financier	20
ILLUSTRATION 6	Processus d'établissement des prévisions	23
ILLUSTRATION 7	Processus des prévisions économiques.....	25
ILLUSTRATION 8	Processus des prévisions des revenus autonomes.....	28
ILLUSTRATION 9	Processus des prévisions des revenus de transferts fédéraux	31
ILLUSTRATION 10	Processus d'établissement des dépenses de portefeuilles.....	35
ILLUSTRATION 11	Processus de prévision du service de la dette	41
ILLUSTRATION 12	Processus de conciliation des prévisions et des orientations.....	44
ILLUSTRATION 13	Processus d'élaboration des mesures fiscales et budgétaires	45
ILLUSTRATION 14	Synthèse du processus d'établissement du cadre financier.....	48

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, qui traduit les orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière qui dicteront l'action gouvernementale pour le prochain exercice financier.

- En outre, la Loi sur l'administration financière² permet au ministre de rendre public tout document qu'il juge pertinent pour la compréhension des finances publiques, suivant la forme, la teneur et la périodicité qu'il détermine.
- Ces dispositions de la Loi donnent toute la latitude nécessaire au ministre des Finances pour produire une documentation exhaustive et transparente, qui répond aux besoins 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.

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

- Cette reddition de comptes 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.

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).

Ce document 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.

La documentation en appui au cycle budgétaire vise à assurer, en toute transparence, la compréhension de l'état des finances publiques du Québec.

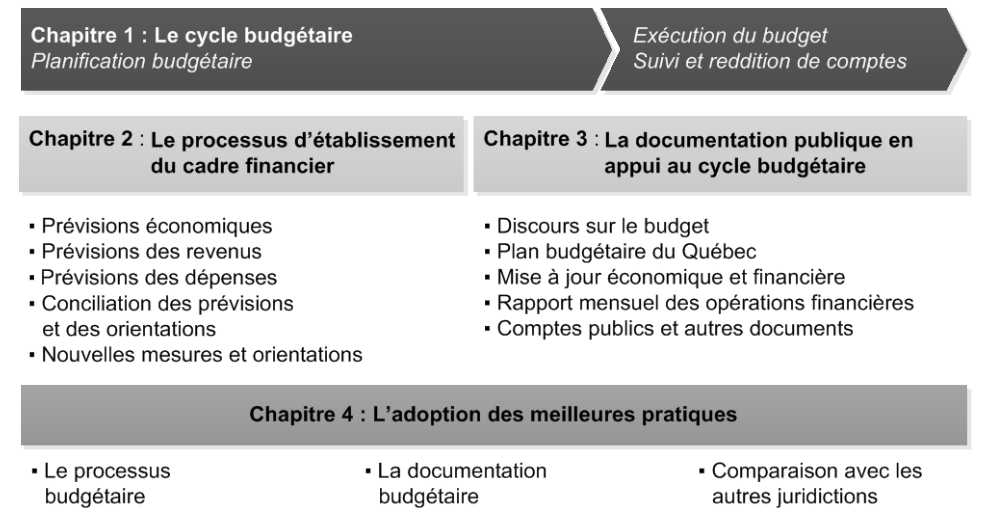
- À cet égard, la présentation privilégiée par le Québec est la plus complète parmi celles des provinces canadiennes et s'inscrit dans les meilleures pratiques établies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- En outre, la présentation de l'information budgétaire est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

Le 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

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



Le processus budgétaire, un exercice 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 et 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 central (Canada) et ses 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 fonctionnaient désormais selon les traditions du Parlement britannique, c'est-à-dire selon ce qu'on appelait 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 est 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 : MICHEL BONSAINT ET COLL., *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2012, 1018 p.

1. LE CYCLE BUDGÉTAIRE

1.1 Le budget : une définition

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 financier³.

— Dans le cas du Québec, le budget présente les écarts entre les prévisions et les résultats préliminaires de l'exercice financier en cours⁴, notamment en raison de l'évolution de la conjoncture économique.

— Au regard de ces écarts, les revenus et les dépenses prévus sont habituellement révisés, et des mesures sont mises en place pour assurer la croissance économique et la redistribution de la richesse, et ce, dans le respect de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

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

Les revenus prévus dans le budget sont constitués essentiellement des impôts et des taxes, des revenus d'autres sources, comme les droits et les permis, ainsi que des revenus provenant des entreprises du gouvernement et des transferts du gouvernement fédéral. Ils servent principalement à financer les champs d'activité fondamentaux du gouvernement qui constituent sa raison d'être.

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

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

Pour renseigner les ministres sur l'ensemble des ressources financières dont ils disposent, le budget présente les dépenses classées par portefeuille ministériel.

³ Au Québec, l'année financière du gouvernement correspond à la période s'étalant du 1^{er} avril au 31 mars. À titre d'exemple, l'exercice financier visé par le budget 2019-2020 est la période débutant le 1^{er} avril 2019 et se terminant le 31 mars 2020.

⁴ Dans le cas du budget 2019-2020, l'exercice financier en cours est l'année 2018-2019.

⁵ Les entités gouvernementales et l'organisation financière du gouvernement sont décrites aux pages 13 et 14.

Au Québec, les portefeuilles ministériels ayant les dépenses les plus importantes sont :

- Santé et Services sociaux, avec 45,4 milliards de dollars;
- Éducation et Enseignement supérieur, avec 24,4 milliards de dollars;
- Famille, avec 6,2 milliards de dollars;
- Travail, Emploi et Solidarité sociale, avec 5,2 milliards de dollars.

En plus de financer les dépenses de portefeuilles, les revenus financent le service de la dette, lequel représente la somme des intérêts à payer sur la dette du gouvernement. Pour 2019-2020, le service de la dette totalise 9,0 milliards de dollars.

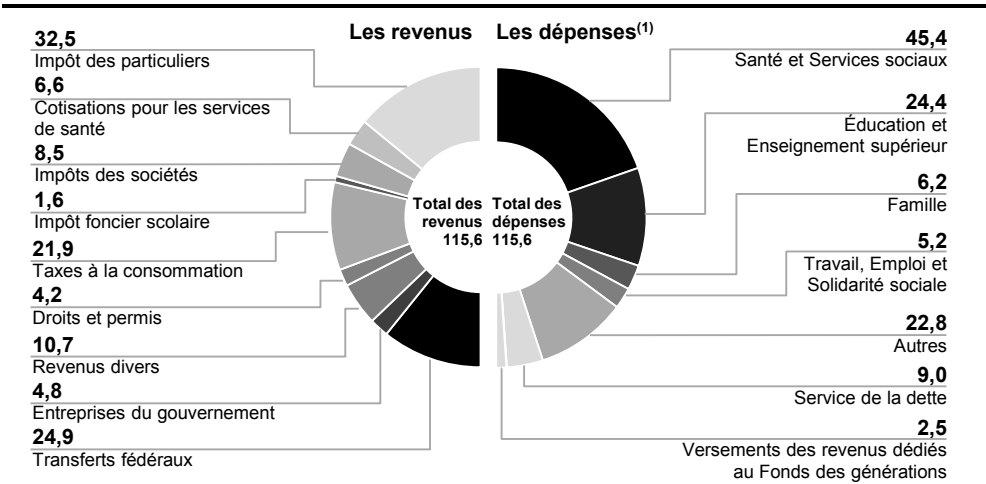
Une partie des revenus est également versée au Fonds des générations, un instrument qui contribue directement à réduire le poids de la dette. Les versements au Fonds s'établissent à 2,5 milliards de dollars pour 2019-2020.

Par ailleurs, une provision pour éventualités est généralement intégrée au budget. Elle constitue un élément de prudence, notamment pour pallier certains risques qui pourraient avoir un effet sur le cadre financier.

Pour 2019-2020, les revenus et les dépenses s'établissent à 115,6 milliards de dollars⁶.

GRAPHIQUE 1

Budget 2019-2020 – Année financière 2019-2020
(en milliards de dollars)



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

(1) Pour des fins d'illustration, la provision pour éventualités de 0,1 G\$ est considérée dans les dépenses, où elle fait partie de la catégorie « Autres ».

⁶ Pour des fins d'illustration, les versements au Fonds des générations sont considérés dans les dépenses.

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 ou les organismes.

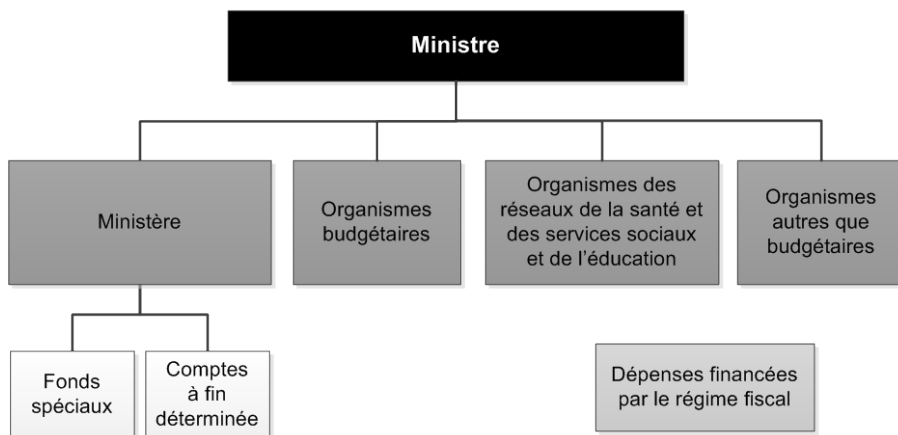
- Les programmes et les entités sous la responsabilité d'un ministre représentent un portefeuille.

La publication des dépenses par portefeuille ministériel permet de mieux informer les décideurs publics 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⁽¹⁾



(1) L'organisation financière du gouvernement est présentée aux pages 13 et 14.

Les portefeuilles ministériels au Québec (suite)

Les portefeuilles présentés dans la documentation du budget 2019-2020 sont :

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

Les dépenses par mission

Dans les comptes publics, les dépenses gouvernementales sont ventilées dans cinq missions consacrées aux services publics. Cette ventilation des dépenses de l'État dans ses principaux champs d'activité est un indicateur stable dans le temps, car elle n'est généralement pas influencée par les remaniements ministériels.

- La présentation des dépenses par mission dans le budget permet ainsi de mieux comparer les prévisions aux résultats.

Les missions consacrées aux services publics sont :

- Santé et services sociaux : regroupe principalement les activités du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que les programmes administrés par la Régie de l'assurance maladie du Québec;
- Éducation et culture : regroupe principalement les activités des réseaux d'enseignement, l'aide financière aux études, les programmes du secteur de la culture ainsi que les programmes liés à l'immigration;
- Économie et environnement : comprend notamment les programmes touchant le développement de l'économie, les mesures d'aide à l'emploi, les relations internationales, l'environnement et le soutien aux infrastructures;
- Soutien aux personnes et aux familles : comprend notamment les mesures d'aide financière de dernier recours et d'aide à la famille et aux aînés, ainsi que certaines mesures d'aide juridique;
- Gouverne et justice : regroupe les activités du pouvoir législatif, des organismes centraux et de la sécurité publique, ainsi que les programmes à caractère administratif.

1.2 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 ainsi que le suivi et la reddition de comptes.

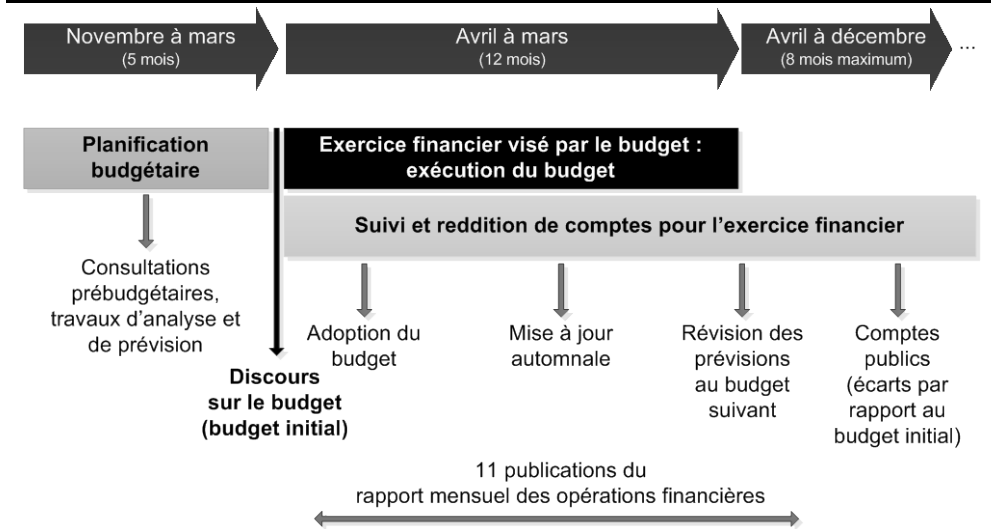
La **planification budgétaire** s'articule autour de l'ensemble des travaux de consultation, d'analyse et de prévision menant à l'élaboration du budget.

Cette phase est généralement amorcée dans l'année qui précède l'exercice financier visé par le budget. Elle se termine lorsque le budget est déposé, puis soumis à l'Assemblée nationale pour approbation.

- Les consultations prébudgétaires s'appuient notamment sur la participation citoyenne et permettent d'enrichir les réflexions du gouvernement et de soutenir ses priorités budgétaires.
- Les travaux d'analyse définissent les actions à poser 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.

ILLUSTRATION 2

Cycle budgétaire pour un exercice financier donné



La planification budgétaire du gouvernement du Québec

La planification budgétaire permet de circonscrire les orientations du gouvernement dans un cadre financier et de définir les actions à poser à court et à moyen termes. 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 les 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 les 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).

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

- Les revenus sont alors perçus, et les ministères et les organismes publics gèrent leurs ressources financières en conformité avec leurs programmes de dépenses.
- Dans les mois suivant l'adoption du budget, des lois, des règlements et diverses normes sont modifiés, au besoin, pour tenir compte des orientations annoncées lors du discours sur le budget.

Le **suivi et la reddition de comptes** comprennent plusieurs travaux et publications permettant au gouvernement de rendre compte de la situation budgétaire conformément aux objectifs établis. Cette phase chevauche celle de l'exécution et se termine avec le dépôt des comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'exercice financier.

- 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.

■ **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.

1.3 L'organisation financière du gouvernement et le financement des services publics

La 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 consolidée⁷, 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 gains ou des pertes.

Au Québec, le périmètre comptable du gouvernement regroupe près de 350 entités. 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;
- 58 ministères et organismes budgétaires;
- 43 fonds spéciaux et 8 fonds d'amortissement du fonds consolidé du revenu;
- 57 organismes autres que budgétaires;
- 35 entités du réseau de la santé et des services sociaux;
- 132 entités des réseaux de l'éducation;
- 11 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.

L'organisation financière du gouvernement

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.

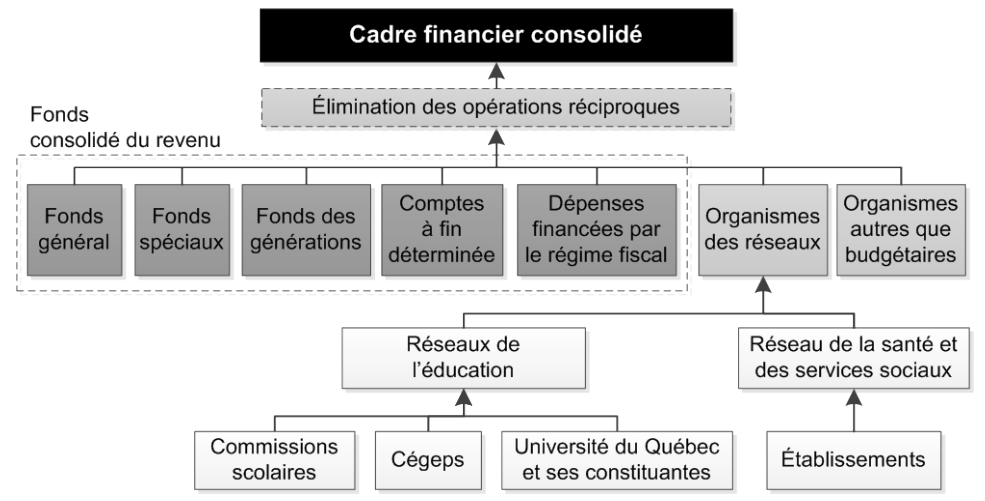
⁷ Le principe de la consolidation est présenté à la page 18.

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 et de l'éducation**;
- 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



❑ Le financement des services publics

Le financement des services publics est assuré 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'Éducation et de l'Enseignement supérieur administre le programme d'aide financière aux études, mais confie des sommes importantes aux commissions scolaires qui offrent des services d'enseignement.

En 2019-2020, les revenus consolidés se chiffrent à 115,6 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 104,0 milliards de dollars, et le service de la dette, qui s'établit à 9,0 milliards de dollars.

Une part importante du financement des services publics est réalisée par l'intermédiaire du fonds général. En effet, plus de 88,3 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 des organismes, ainsi qu'au service de la dette.

- De ce montant, 26,5 milliards de dollars sont engagés directement par les ministères, alors que 61,5 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 réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, 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 17,3 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;
- 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 7,5 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.

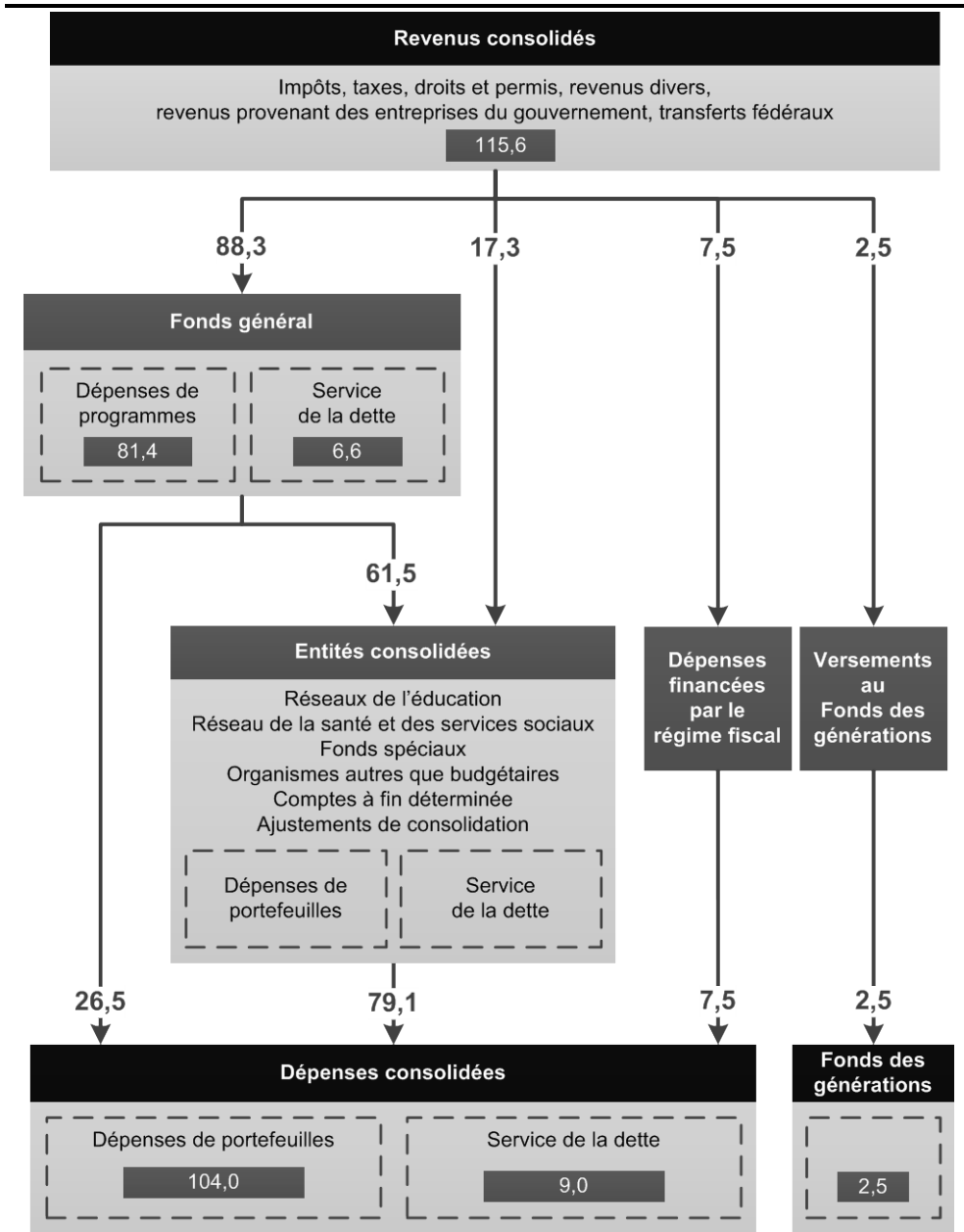
— Les crédits d'impôt remboursables constituent des transferts effectués par l'entremise du régime fiscal et sont, à ce titre, reclassés et présentés dans les dépenses du gouvernement.

Par ailleurs, une partie des revenus, soit 2,5 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.

ILLUSTRATION 4

Le financement des services publics au Québec en 2019-2020
(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 éventualités de 0,1 G\$.

Le principe de la consolidation

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

Pour établir un cadre financier consolidé, il est nécessaire :

- de regrouper les revenus et les dépenses de l'ensemble des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement;
 - Pour être incluses dans le périmètre comptable, les entités doivent être sous le contrôle du gouvernement. Le contrôle se définit comme le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'une entité de sorte que ses activités procureront au gouvernement des gains ou des pertes.
 - À titre indicatif, le regroupement des dépenses des entités du périmètre comptable du gouvernement, qui sont près de 350, représente des opérations de 185,3 milliards de dollars.
- d'éliminer les opérations réciproques entre entités du périmètre comptable. Cette élimination est indispensable pour éviter de comptabiliser des revenus et des dépenses en double.
 - Par exemple, sans élimination des opérations réciproques, le financement des établissements de santé par le ministère de la Santé et des Services sociaux serait comptabilisé deux fois : comme dépense du fonds général et comme dépense du réseau de la santé et des services sociaux.
 - À titre indicatif, 72,3 milliards de dollars de transactions sont éliminés au moment de la consolidation des dépenses.

Le tableau suivant expose les montants associés aux dépenses du gouvernement et à l'élimination des opérations réciproques entre entités du même secteur (éliminations intrasectorielles) et de différents secteurs (éliminations intersectorielles), ce qui correspond à des dépenses consolidées de 113,0 milliards de dollars.

Dépenses consolidées

(en millions de dollars)

	2019-2020
Fonds général	87 940
Fonds spéciaux	15 224
Comptes à fin déterminée	1 087
Organismes autres que budgétaires	25 791
Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	47 745
Dépenses financées par le régime fiscal	7 509
Total des dépenses avant éliminations	185 296
Éliminations intrasectorielles	
– Entre fonds spéciaux	-699
– Entre organismes autres que budgétaires	-4 047
Éliminations intersectorielles	-67 516
Total des éliminations	-72 262
TOTAL DES DÉPENSES CONSOLIDÉES	113 034

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 dédiés au Fonds des générations et ajusté pour prendre en compte certaines modifications comptables.
- Afin d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire, la Loi permet la prise en compte de la réserve de stabilisation⁸.

TABLEAU 1

Cadre financier consolidé de 2018-2019 à 2023-2024 – Budget 2019-2020 (en millions de dollars)

	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024
Revenus						
Revenus autonomes	90 146	90 714	93 789	97 034	100 443	103 895
Transferts fédéraux	23 411	24 924	25 600	25 950	26 589	27 251
Total des revenus	113 557	115 638	119 389	122 984	127 032	131 146
Dépenses						
Dépenses de portefeuilles	-99 052	-104 038	-107 467	-110 645	-113 911	-117 287
Service de la dette	-8 899	-8 996	-9 138	-9 292	-9 661	-9 727
Total des dépenses	-107 951	-113 034	-116 605	-119 937	-123 572	-127 014
Provision pour éventualités	—	-100	-100	-100	-100	-100
SURPLUS	5 606	2 504	2 684	2 947	3 360	4 032
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE						
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	-3 106	-2 504	-2 684	-2 947	-3 260	-3 582
Utilisation de la réserve de stabilisation	—	—	—	—	—	—
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾	2 500	—	—	—	100	450

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

⁸ 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 *Renseignements additionnels 2019-2020*.

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.

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

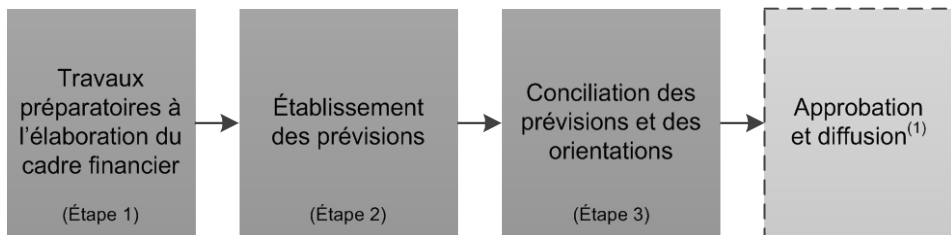
- les travaux préparatoires à l'élaboration du cadre financier;
- l'établissement des prévisions;
- la conciliation des prévisions et des orientations.

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 350 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 d'exposer leurs priorités pour le prochain budget. Ces consultations sont nombreuses et peuvent être de trois formes, soit :

- des 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;
- des consultations en ligne, qui permettent à la population de s'exprimer par l'entremise d'un sondage sur les principaux enjeux influençant la situation économique du Québec;
- d'assemblées publiques tenues dans des universités.

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

Statistiques sur les consultations prébudgétaires

	2019-2020
Consultations privées	
– Groupes ou organismes rencontrés	129
– Mémoires reçus des groupes ou organismes rencontrés	103
Consultations en ligne⁽¹⁾	
– Visites sur le site Internet	Plus de 7 500
– Réponses au sondage	Plus de 3 150

(1) Les données sont celles en date du 15 février 2019.

Par ailleurs, la liste des organismes rencontrés ainsi que les mémoires produits par ces groupes ou organismes sont rendus publics sur le site Internet 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.

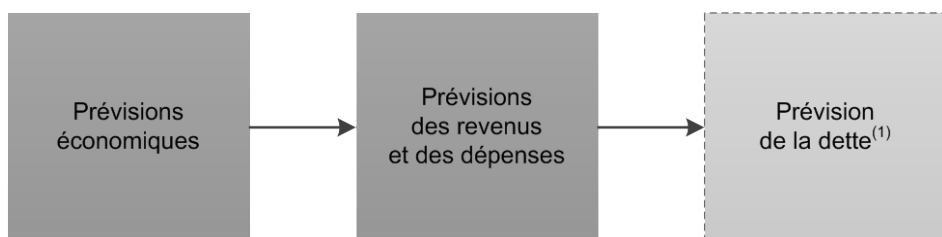
2.2 L'établissement des prévisions

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

- les prévisions économiques, qui rendent compte notamment de l'évolution attendue de l'économie du Québec, de l'économie des partenaires commerciaux du Québec et des marchés financiers, servent d'intrants pour les prévisions des revenus et des dépenses;
- les prévisions des revenus et des dépenses permettent notamment 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 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.

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

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

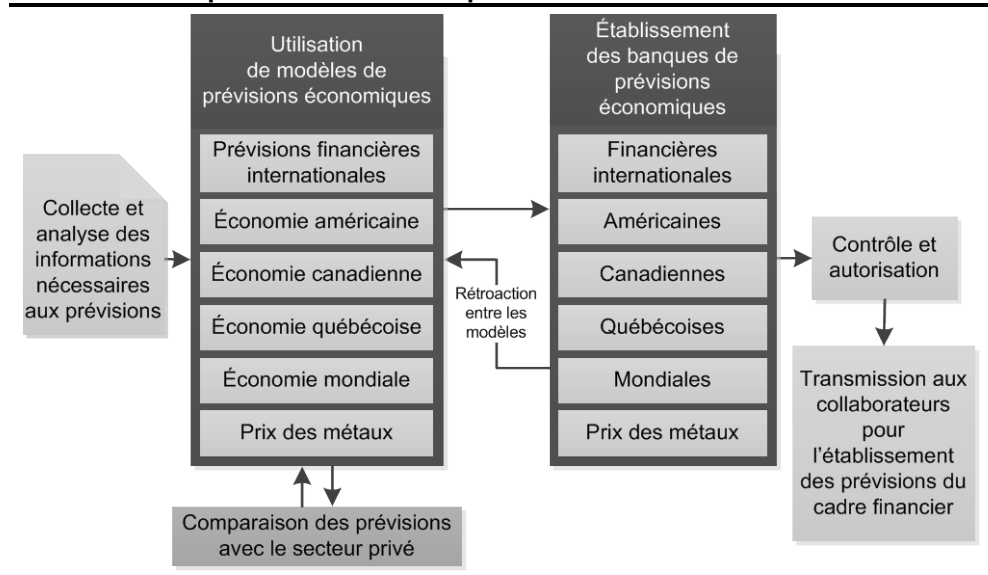
- Chacun des modèles de prévision économique génère des données qui peuvent servir dans un autre modèle. Le recours successif à plusieurs modèles nécessite de maintenir une cohérence entre chacune des prévisions.
 - À titre d'exemple, le produit intérieur brut (PIB) des États-Unis généré par le modèle 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.
- Certains paramètres sont transmis à divers collaborateurs gouvernementaux externes (ex. : le taux de chômage, l'indice des prix à la consommation et les taux d'intérêt).

ILLUSTRATION 7

Processus des prévisions économiques



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

Prévisions de l'économie canadienne

Ce modèle est alimenté par les prévisions américaines et financières internationales. Il comprend environ 300 équations et près de 450 variables, dont les composantes du PIB, l'emploi, la population et les indices de prix à la consommation. Les prévisions canadiennes alimentent le modèle de prévision de l'économie québécoise et servent à l'estimation de multiples variables, notamment le commerce interprovincial. 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. Tout comme celles de l'économie canadienne, les prévisions de l'économie québécoise comprennent des centaines d'équations et de 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 25 autres agrégats, notamment la zone euro et l'Asie. Les prévisions de l'économie américaine et de l'économie canadienne du ministère des Finances y sont intégrées. Les prévisions économiques mondiales permettent d'obtenir une vision d'ensemble de l'économie mondiale et de se pencher sur 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 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 consommation⁹;
- les revenus d'autres sources, qui comprennent les droits et permis, les revenus divers¹⁰ et les revenus provenant des entreprises du gouvernement.

En 2019-2020, les revenus autonomes sont établis à 90,7 milliards de dollars, dont 71,0 milliards de dollars proviennent des revenus fiscaux et près de 4,8 milliards de dollars proviennent des entreprises du gouvernement.

TABLEAU 2

Revenus autonomes – Budget 2019-2020

(en millions de dollars)

	2019-2020
Revenus fiscaux	
Impôt des particuliers	32 498
Cotisations pour les services de santé	6 596
Impôts des sociétés	8 516
Impôt foncier scolaire	1 553
Taxes à la consommation	21 864
Sous-total	71 027
Droits et permis	4 229
Revenus divers	10 680
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	4 778
TOTAL	90 714

⁹ 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.

¹⁰ 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).

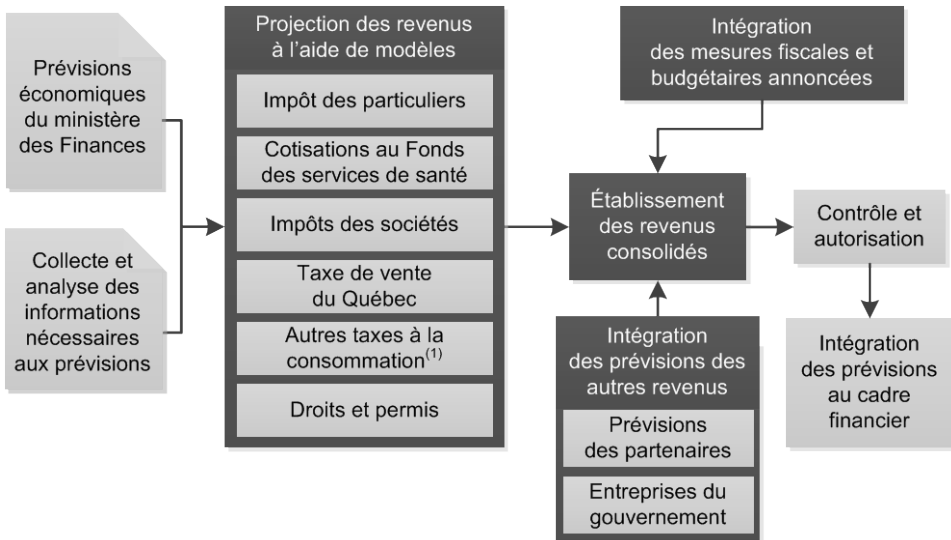
❑ Les étapes de prévision

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 des 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.

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, minimiser les risques liés à la prévision.

- Les informations colligées proviennent également de l'Institut de la statistique du Québec, de Statistique Canada, des partenaires ainsi que des entreprises du gouvernement.

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 autre) 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.

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

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

Principales variables utilisées dans les modèles de prévisions des revenus autonomes

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

Principales variables économiques utilisées

Sources de revenus	Variables économiques utilisées
- 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 - Investissements résidentiels

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

- Par exemple, une analyse 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 2019-2020, les revenus de transferts fédéraux totalisent 24,9 milliards de dollars, dont 13,1 milliards de dollars proviennent de la péréquation.

TABLEAU 3

Revenus de transferts fédéraux – Budget 2019-2020 (en millions de dollars)

	2019-2020
Péréquation	13 124
Transferts pour la santé	6 628
Transferts pour l'enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux	1 620
Autres programmes	3 552
TOTAL	24 924

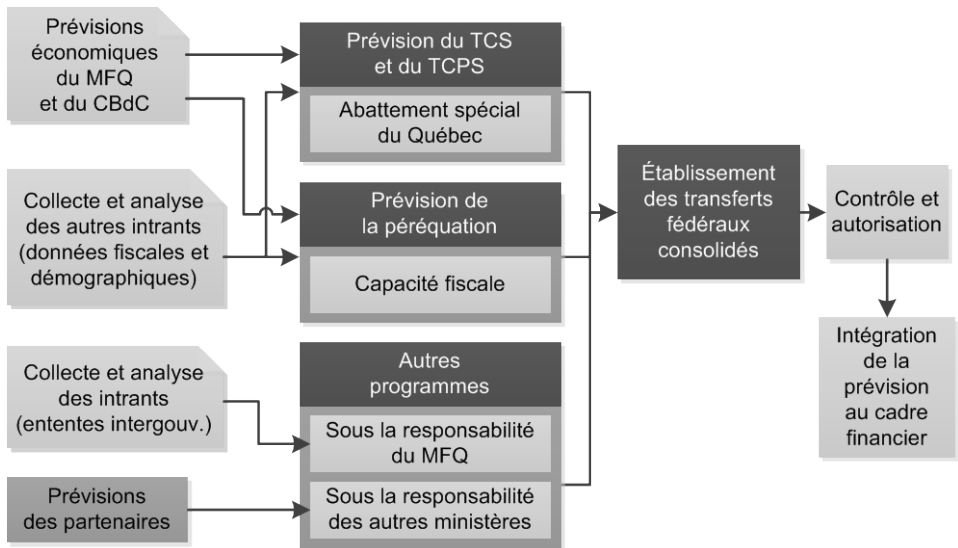
❑ Les étapes de prévision

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 Canada¹¹ 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 des 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.

¹¹ Les prévisions économiques des autres provinces proviennent du Conference Board du Canada et sont utilisées dans la prévision des revenus de péréquation.

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

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

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

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

- est établie à l'aide d'un modèle reproduisant la déclaration fédérale de revenus. Ce modèle repose sur un échantillon de 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 dix provinces, permettant ainsi aux provinces bénéficiaires d'offrir des services publics à un niveau de qualité sensiblement comparable.

- Depuis 2009-2010, l'enveloppe de péréquation ne correspond plus aux écarts de capacité fiscale, 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 dix provinces à ses propres assiettes fiscales.

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

■ Autres programmes

Les revenus des autres programmes découlent, pour la plupart, d'ententes avec le gouvernement fédéral qui visent différents objectifs (ex. : intégration des immigrants, ententes relatives au marché du travail et ententes en matière d'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 113 milliards de dollars en 2019-2020. 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 les ressources consacrées à la prestation des services publics. Elles totalisent 104 milliards de dollars en 2019-2020 et comprennent :

- les dépenses de programmes des ministères, lesquelles sont financées principalement par les impôts et les taxes;
- les autres dépenses consolidées, soit celles réalisées notamment par les fonds spéciaux, les organismes autres que budgétaires, les organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que les dépenses financées par le régime fiscal¹². Ces dépenses sont financées par :
 - des transferts provenant des dépenses de programmes des ministères,
 - des revenus autonomes propres à ces entités,
 - des transferts fédéraux.

TABLEAU 4

Dépenses de portefeuilles – Budget 2019-2020 (en millions de dollars)

	2019-2020
Dépenses de programmes des ministères	81 351
Autres dépenses consolidées	
Dépenses des entités	89 075
Ajustements de consolidation ⁽¹⁾	-66 388
Sous-total	22 687
TOTAL	104 038

(1) Le principe de la consolidation est présenté à la page 18.

□ 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.

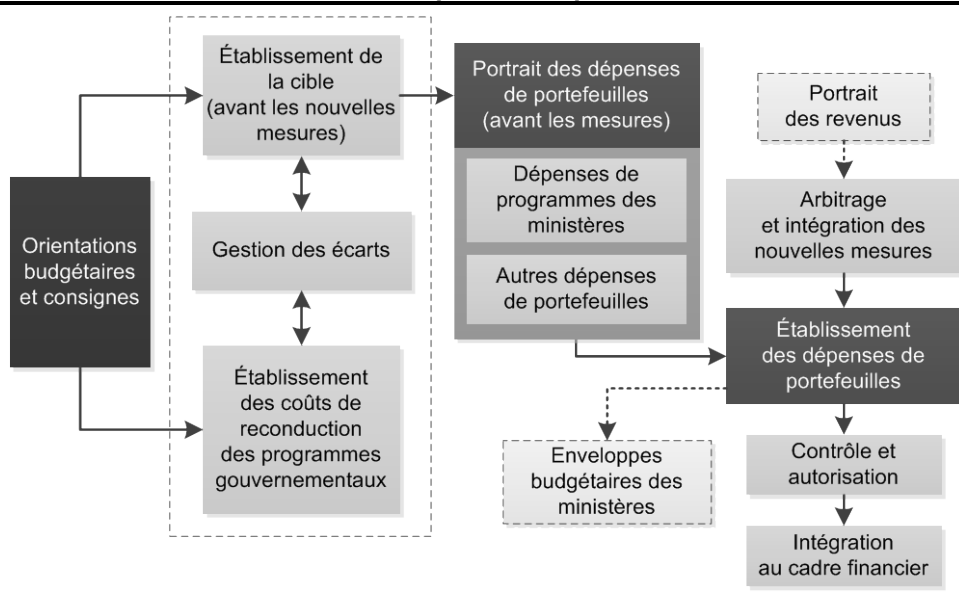
¹² Les dépenses financées par le régime fiscal sont composées des crédits d'impôt remboursables et de la dépense pour créances douteuses associée aux revenus fiscaux.

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

- la transmission de consignes claires et détaillées aux ministères et aux autres organismes publics;
- l'établissement de la cible pluriannuelle de dépenses avant les nouvelles mesures;
- l'estimation des coûts de reconduction des programmes des ministères et des autres dépenses consolidées;
- la mise en perspective de la cible pluriannuelle établie et des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux pour gérer les écarts existants, le cas échéant;
- l'établissement des dépenses de portefeuilles finales.

ILLUSTRATION 10

Processus d'établissement des dépenses de portefeuilles



■ La transmission des consignes

Au début du processus, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor transmettent des consignes claires et détaillées aux ministères et aux autres organismes publics. Cette étape est fondamentale pour assurer la qualité des prévisions et garantir la rigueur du travail effectué.

- Ces consignes comprennent les paramètres économiques et budgétaires à prendre en compte, ainsi que l'échéancier de production des prévisions.

L'utilisation des mêmes hypothèses est une condition essentielle 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En parallèle à l'établissement de la cible pluriannuelle de la cible de dépenses, le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec les ministères et les organismes publics, estime les coûts de reconduction des programmes des ministères ainsi que des 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

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

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

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

TABLEAU 6

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 des 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 2019-2020

Sur la base du cadre financier du budget 2019-2020, après intégration des nouvelles mesures annoncées, l'écart entre les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux et les objectifs de dépenses s'établit à 469 millions de dollars en 2020-2021 et à 458 millions de dollars en 2021-2022.

Écart à résorber aux dépenses de portefeuilles – Budget 2019-2020

(en millions de dollars)

	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Coût de reconduction des programmes gouvernementaux	104 038	107 936	111 103
Objectifs de dépenses de portefeuilles	104 038	107 467	110 645
ÉCART À RÉSORBER	—	469	458

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

■ L'établissement des dépenses de portefeuilles

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

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

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

En 2019-2020, le service de la dette est établi à 9,0 milliards de dollars, ce qui représente 7,8 % de l'ensemble des revenus du gouvernement.

TABLEAU 7

Service de la dette – Budget 2019-2020

(en millions de dollars)

	2019-2020
Intérêts sur la dette directe	7 984
Intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs	1 012
TOTAL	8 996

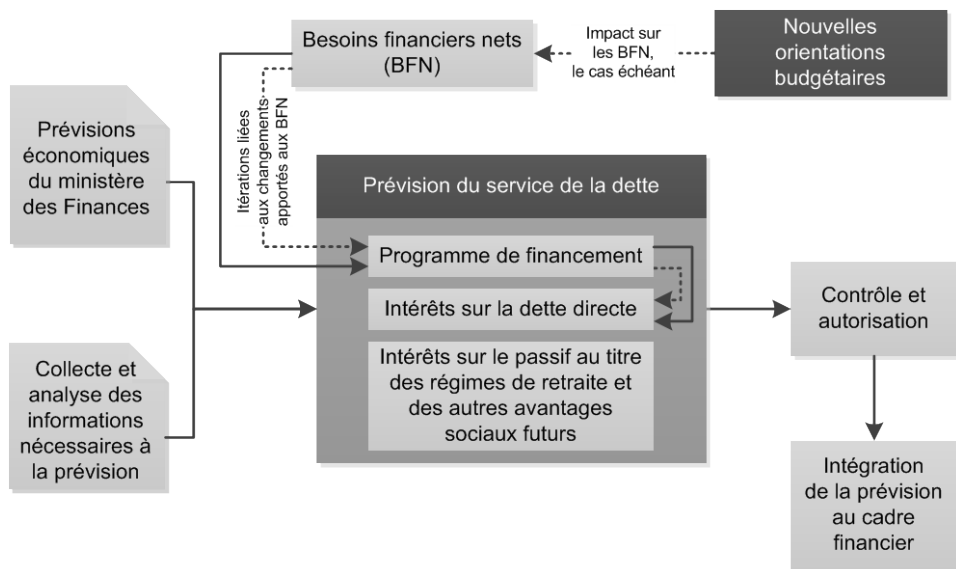
Le ministère des Finances s'est doté d'un processus de prévision rigoureux du service de la dette par la mise en place, notamment, de systèmes et d'outils de contrôle et de validation performants. Par exemple, tout écart est décortiqué, et les différents modèles sont continuellement actualisés pour améliorer 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 futurs¹³.

¹³ 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

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 détaillée, 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 ceux à venir. La prévision du ministère des Finances des taux de change de même que celle de l'inflation¹⁴ 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;
- des dépôts au Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), qui est géré par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

La prévision a comme point de départ les plus récents résultats 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) ou sur les besoins de financement du gouvernement au sens plus large (ex. : un nouveau dépôt au FARR).

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

- Ainsi, la prévision 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.

¹⁴ 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 (BFN) représentent l'écart entre les rentrées et les sorties de fonds de l'État. Plus précisément, c'est le niveau de liquidités dont le gouvernement aura besoin au cours d'une année après avoir effectué toutes les opérations prévues.

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

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

Les BFN consolidés du gouvernement se composent notamment :

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

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

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

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

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

Au 31 mars 2018, le passif net au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs s'établissait à 21,9 milliards de dollars.

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

2.3 La conciliation des prévisions et des orientations

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

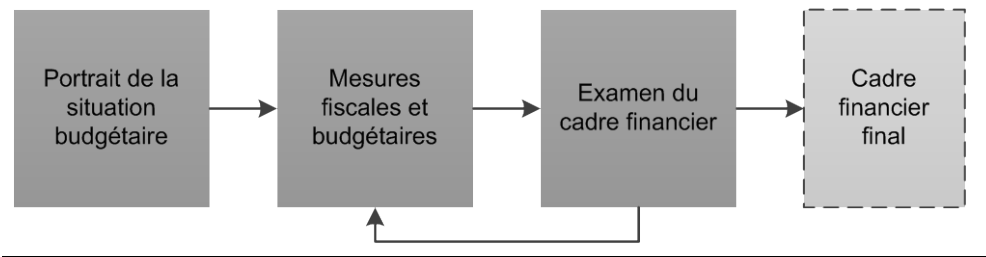
La conciliation est une étape décisionnelle essentielle à l'établissement du cadre financier et se réalise en trois phases.

- L'ensemble des prévisions budgétaires 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 consolidation¹⁵ des prévisions réalisées par le ministère des Finances et de celles réalisées par les différents ministères et organismes publics.

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

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

¹⁵ Le principe de consolidation est expliqué à la page 18.

❑ Les mesures fiscales et budgétaires

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

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

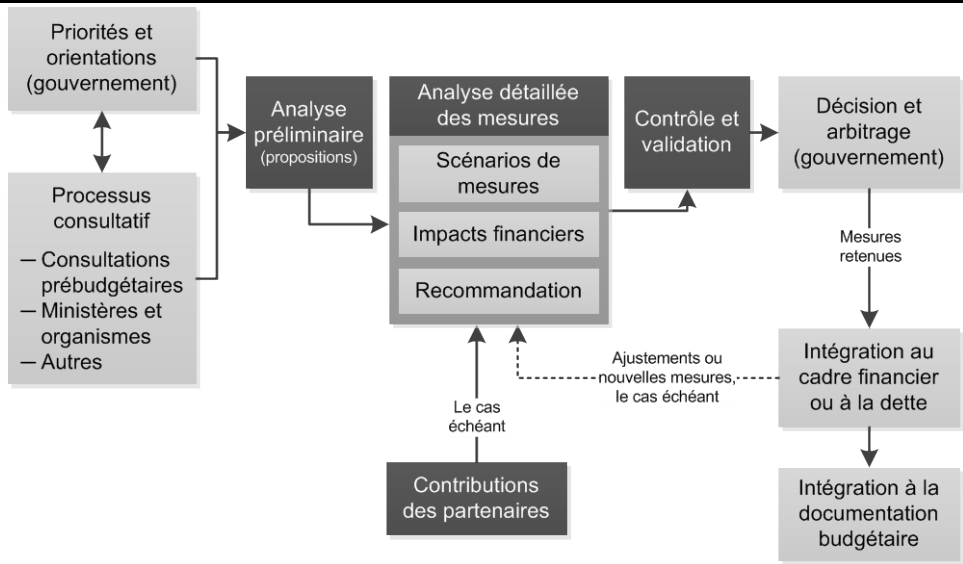
L'élaboration des orientations et des initiatives retenues, comme les mesures fiscales et budgétaires, suit un processus établi qui commence généralement au début de la phase de planification budgétaire.

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

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

ILLUSTRATION 13

Processus d'élaboration des mesures fiscales et budgétaires



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

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

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

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

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

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

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

❑ L'examen du cadre financier

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

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

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

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

— Les marges de prudence peuvent prendre différentes formes, telle une provision au fonds de suppléance ou une provision pour éventualités.

— Le ministère des Finances recommande au ministre le niveau de provision pour éventualités et de révision globale permettant d'assurer un cadre financier cohérent et prudent.

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

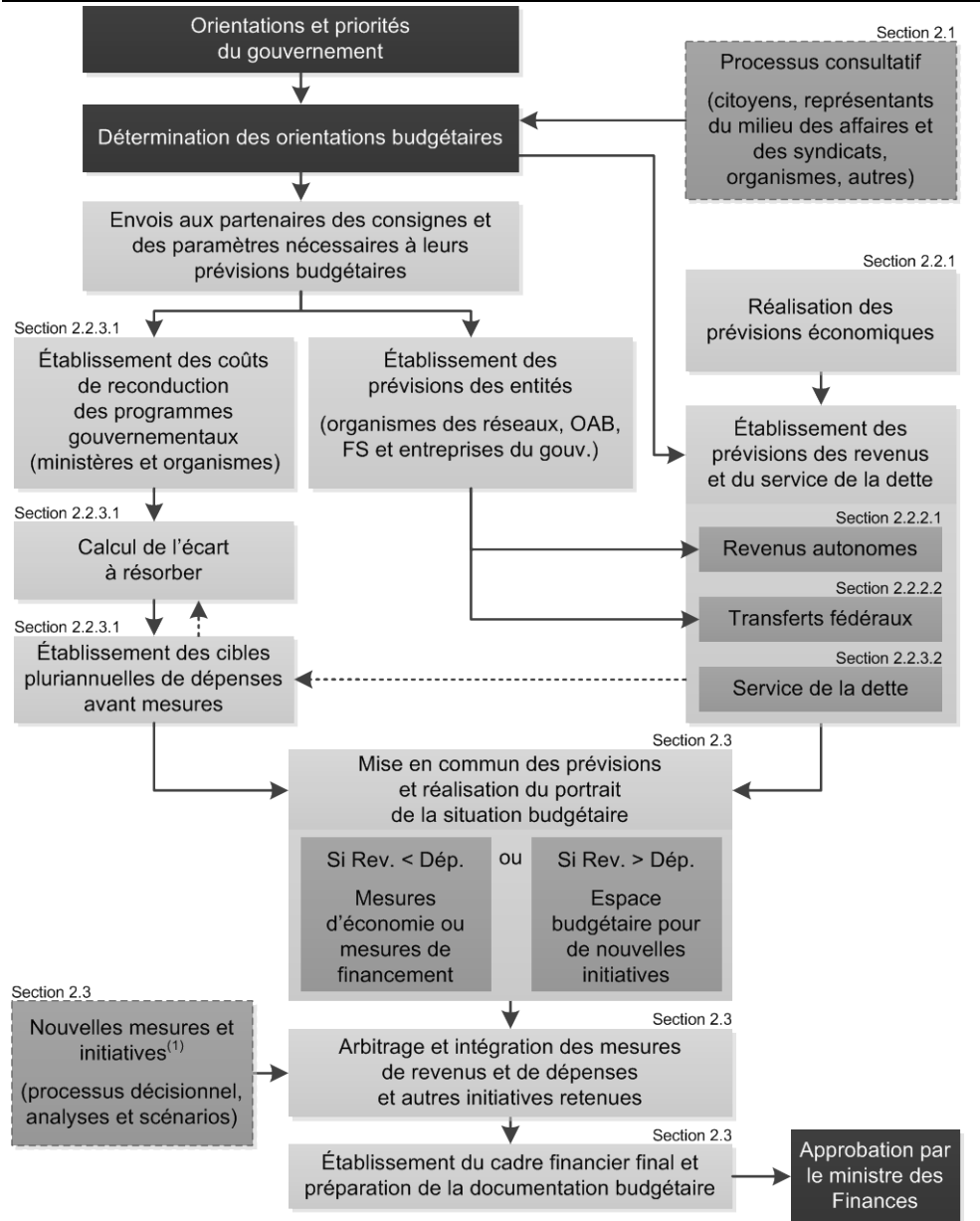
Toute la documentation budgétaire portant sur le cadre financier approuvé par le ministre est alors produite et déposée à l'Assemblée nationale.

2.4 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 des 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"> - Approuve les prévisions de revenus et de dépenses des entités sous leur responsabilité
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 des organismes budgétaires - Approuve les prévisions de dépenses et d'investissements des fonds spéciaux

3. LA DOCUMENTATION PUBLIQUE EN APPUI AU CYCLE BUDGÉTAIRE

La reddition de comptes du gouvernement sur l'état des finances publiques pour un exercice donné a pour principal objectif de 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 présentant les résultats pour l'année financière visée par le discours sur le budget.

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

- le plan 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. Le gouvernement a publié le premier rapport le 20 août 2018, avant les élections générales tenues le 1^{er} octobre 2018.

- 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 2019-2020, les documents suivants peuvent être consultés :

- le *Discours sur le budget 2019-2020*;
- le *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019*;
- les *Renseignements additionnels 2019-2020*;
- le *Sommaire économique et financier du Québec*.

Des informations additionnelles sur le Web pour mieux rejoindre le citoyen

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

Le ministère des Finances amorce ainsi une transition vers des documents numériques en diffusant certaines informations budgétaires complémentaires exclusivement sur le site Internet du ministère des Finances, sur la page suivante :

www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/index.asp

Ces informations viennent s'ajouter aux différentes caulettes et au sommaire économique et financier présentés sur le site Internet du ministère des Finances depuis quelques années déjà.

Enfin, il importe de distinguer le *Discours sur le budget* et le *Budget de dépenses*, qui sont deux documents distincts.

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

Le budget de dépenses

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

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

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

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

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

Les prochaines pages de cette section exposent sommairement la documentation en soutien à la politique budgétaire du gouvernement. Plus particulièrement, pour le budget 2019-2020, elle présente la documentation en ce qui concerne :

- le discours sur le budget;
- le plan budgétaire, dont :
 - la vue d'ensemble,
 - la situation financière du Québec,
 - d'autres informations en soutien à la politique budgétaire.

3.1.1 Le discours sur le budget

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

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

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

- le tableau présentant les résultats préliminaires des opérations budgétaires consolidées pour l'exercice financier en cours;
- divers tableaux présentant les prévisions des équilibres financiers pour l'exercice financier visé par le budget, soit :
 - le sommaire des opérations budgétaires consolidées, c'est-à-dire l'ensemble des revenus et des dépenses qui influencent le solde budgétaire,
 - les revenus consolidés détaillés par source de revenus,
 - les dépenses consolidées par portefeuille,
 - les opérations non budgétaires, qui présentent le flux financier imputable aux opérations non budgétaires du gouvernement;
- le *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019* 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 2019*. On y retrouve de l'information sommaire, qui permet notamment d'illustrer la façon dont les priorités gouvernementales sont traduites en termes financiers, de rendre compte des objectifs budgétaires et d'exposer 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;
- le cadre financier consolidé du gouvernement, qui fournit des données prévisionnelles sur les revenus et les dépenses du gouvernement, ainsi que les orientations sur le solde budgétaire;
 - La présentation d'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 sont établies en fonction de l'évolution récente et prévue de l'économie.
 - Elles sont présentées en niveaux et en variations annuelles.
- les cibles de réduction de la dette.

De plus, la section A du plan budgétaire présente en annexe l'évolution prévue des principaux indicateurs économiques pour le Québec.

3.1.3 La situation financière du Québec

Un portrait détaillé des orientations budgétaires et du cadre financier consolidé du gouvernement est présenté dans la section H du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019*.

Plus particulièrement, cette section présente notamment des informations concernant :

- les orientations budgétaires du Québec, soit l'évolution récente de la situation budgétaire, les perspectives budgétaires et les investissements publics en immobilisations réalisés, notamment, dans le cadre du Plan québécois des infrastructures (PQI) 2019-2029;
- les prévisions de revenus et de dépenses;
- les mesures identifiées pour assurer une gestion plus efficiente et plus transparente des finances publiques;
- les demandes du Québec à l'égard des transferts fédéraux, lesquelles prennent appui sur les faits et les positions historiques du Québec, 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.

Finalement, pour enrichir la présentation des informations budgétaires, la section H du plan budgétaire présente en annexe le détail des dépenses consolidées par portefeuille ministériel.

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

□ Prévisions des revenus et des dépenses

Les revenus ventilés par source et les dépenses consolidées 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.

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

- À titre d'exemple, le tableau de la page suivante montre une synthèse des révisions et de l'évolution des revenus et des dépenses consolidés du gouvernement.

De plus, des analyses de sensibilité aux variables économiques et budgétaires sont publiées. Ces analyses indiquent au lecteur les risques liés au cadre financier découlant d'une variation potentielle des plus importantes variables économiques ayant un effet sur les revenus et les dépenses.

TABLEAU 8

Évolution des revenus et des dépenses consolidés – Budget 2019-2020

(en millions de dollars)

	Mars 2018		Mars 2019		
	2018-2019	Révisions	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Revenus consolidés					
Revenus autonomes excluant ceux des entreprises du gouvernement	81 591	3 482	85 073	85 936	88 722
<i>Variation en %</i>			5,3	1,0	3,2
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	4 332	741	5 073	4 778	5 067
<i>Variation en %</i>			-0,4	-5,8	6,0
Transferts fédéraux	23 674	-263	23 411	24 924	25 600
<i>Variation en %</i>			4,1	6,5	2,7
Total des revenus	109 597	3 960	113 557	115 638	119 389
<i>Variation en %</i>			4,8	1,8	3,2
Dépenses consolidées					
Dépenses de portefeuilles	-99 313	261	-99 052	-104 038	-107 467
<i>Variation en %</i>			5,1	5,0	3,3
Service de la dette	-9 380	481	-8 899	-8 996	-9 138
<i>Variation en %</i>			-3,7	1,1	1,6
Total des dépenses	-108 693	742	-107 951	-113 034	-116 605
<i>Variation en %</i>			4,3	4,7	3,2
Provision pour éventualités			—	-100	-100
SURPLUS	904	4 702	5 606	2 504	2 684
LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE					
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	-2 491	-615	-3 106	-2 504	-2 684
Utilisation de la réserve de stabilisation	1 587	-1 587	—	—	—
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾	—	2 500	2 500	—	—

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

Illustration du portefeuille ministériel Santé et Services sociaux

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

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

Dépenses du portefeuille Santé et Services sociaux par secteur – 2019-2020 (en millions de dollars)

	2019-2020
Fonds général	40 824
Fonds spéciaux	290
Comptes à fin déterminée	142
Dépenses financées par le régime fiscal	870
Organismes autres que budgétaires	17 824
Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux	28 363
Éliminations intraportefeuilles	-42 879
TOTAL	45 433

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

1 La liste des entités comprises dans le portefeuille ministériel Santé et Services sociaux est présentée dans le document *Tableaux complémentaires*, disponible sur le site Internet du ministère des Finances.

Source : Extrait du tableau Dépenses consolidées par portefeuille – 2019-2020, présenté aux pages H.72 et H.73 du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019*.

3.1.4 Les informations en soutien à la politique budgétaire

Les pages suivantes présentent d'abord les autres sections du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019*, soit :

- les sections B à F : Des actions immédiates pour le Québec;
- la section G : L'économie du Québec : évolution récente et perspectives pour 2019 et 2020;
- la section I : La dette du gouvernement du Québec.

Elles donnent ensuite un aperçu des diverses sections constituant le document d'accompagnement *Renseignements additionnels 2019-2020* et les informations complémentaires disponibles électroniquement.

Des actions immédiates pour le Québec

Le gouvernement expose sa vision en matière de services publics et de développement économique dans les sections B à F du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019*.

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

Les initiatives fiscales et budgétaires sont présentées dans un souci de vulgarisation. Plus précisément, les sections décrivent :

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

Les sections se déclinent de la façon suivante :

- la section B, « Remettre de l'argent dans les portefeuilles des Québécois », présente les initiatives mises en œuvre dans le *Point sur la situation économique et financière du Québec* de l'automne 2018 et celles prévues dans le budget 2019-2020 pour retourner de l'argent aux Québécois;
- la section C, « Améliorer la qualité des services en éducation et en santé », détaille les initiatives prévues pour favoriser la réussite éducative et pour renforcer l'accès de la population québécoise aux soins de santé;
- la section D, « Augmenter le potentiel de l'économie », présente les initiatives visant à augmenter le taux d'emploi du bassin actuel de la main-d'œuvre, à accroître le bassin de la main-d'œuvre disponible, à améliorer la productivité et à favoriser la croissance des entreprises;

- la section E, « Agir pour l'environnement », détaille les initiatives prévues pour favoriser le développement durable du Québec et accélérer la transition vers une économie plus verte;
- la section F, « Soutenir les collectivités », détaille les initiatives visant à soutenir davantage les collectivités et à offrir une aide adaptée aux réalités de la population et des communautés, notamment les personnes vulnérables et les communautés autochtones.

L'impact financier des différentes initiatives prévues dans le budget 2019-2020 totalise 2,3 milliards de dollars en 2019-2020 et 2,9 milliards de dollars en 2020-2021.

Par ailleurs, les modalités d'application des mesures fiscales sont décrites de façon plus détaillée dans le document *Renseignements additionnels 2019-2020*.

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.

TABLEAU 9

Impact financier des mesures du budget 2019-2020
(en millions de dollars)

	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	Total	Section de réf.
Remettre de l'argent dans le portefeuille des Québécois	-5	-271	-419	-457	-473	-472	-2 097	B
Améliorer la qualité des services en éducation et en santé	-90	-1 031	-1 164	-1 429	-1 737	-1 865	-7 316	C
Augmenter le potentiel de l'économie	-357	-505	-679	-703	-738	-709	-3 690	D
Agir pour l'environnement	-51	-395	-491	-138	-113	-88	-1 276	E
Soutenir les collectivités	-930	-105	-162	-191	-186	-164	-1 739	F
Autres	—	-15	-22	-30	—	—	-67	
TOTAL	-1 432	-2 322	-2 937	-2 948	-3 248	-3 298	-16 185	

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

❑ L'économie du Québec : évolution récente et perspectives pour 2019 et 2020

Les prévisions économiques sur lesquelles repose le cadre financier du gouvernement du Québec sont présentées dans la section G du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019*.

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 G du plan budgétaire présente notamment :

- l'évolution prévue des principales variables économiques au Québec sur un horizon de deux ans, soit l'activité économique (PIB réel et nominal), la consommation des ménages, les investissements des entreprises, les dépenses et les investissements des administrations publiques, les exportations, les importations, l'emploi, le taux de chômage, les mises en chantier, l'indice des prix à la consommation, etc.;
- les perspectives de croissance du PIB réel et du PIB nominal sur un horizon de cinq ans, à la lumière des grandes tendances qui façonnent l'économie du Québec, notamment le phénomène du vieillissement de la population, la productivité et le marché du travail;
- l'évolution attendue de l'économie canadienne et de l'économie américaine ainsi que les prévisions économiques mondiales. Ces prévisions permettent de mettre en lumière les facteurs qui influencent l'économie du Québec, une économie ouverte sur le monde;
- l'évolution de différentes variables 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 exposent 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 du Québec 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 onze prévisions issues du secteur privé. Dans un souci de transparence, ces comparaisons sont présentées dans le *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019*.

- 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.

À titre d'exemple, sur un horizon de cinq ans, les prévisions du ministère des Finances sont équivalentes à la moyenne du secteur privé, et ce, tant en ce qui concerne l'évolution du PIB réel que celle du PIB nominal. Ainsi :

- pour le PIB réel, la croissance moyenne prévue de 2019 à 2023 par le ministère des Finances du Québec s'élève à 1,5 %, ce qui représente une progression équivalente à celle prévue par le secteur privé;
- pour le PIB nominal, la progression moyenne attendue par le ministère des Finances du Québec de 2019 à 2023 est de 3,2 %, comparativement à un accroissement de 3,3 % prévu par le secteur privé.

Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé – Budget 2019-2020

(variation en pourcentage)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne 2019-2023
PIB réel							
Ministère des Finances du Québec	2,3	1,8	1,5	1,3	1,3	1,3	1,5
Moyenne du secteur privé	2,2	1,8	1,5	1,3	1,4	1,4	1,5
PIB nominal							
Ministère des Finances du Québec	4,3	3,5	3,2	3,0	3,0	3,1	3,2
Moyenne du secteur privé	4,2	3,6	3,4	3,1	3,2	3,3	3,3

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 onze institutions du secteur privé en date du 4 mars 2019.

❑ La dette du gouvernement du Québec

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

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

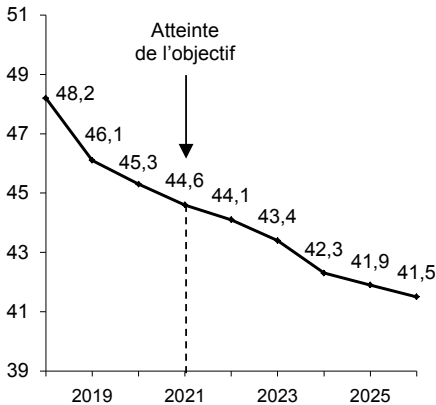
Le gouvernement s'est donné des objectifs de réduction de la dette qui ont été inscrits dans la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

- L'objectif de réduction de la dette brute à 45 % du PIB sera atteint en 2020-2021.
- L'objectif de réduction de la dette représentant les déficits cumulés à 17 % du PIB sera atteint en 2025-2026, comme prévu dans la Loi.
 - Sans l'ajout de la réserve de stabilisation, l'objectif serait atteint en 2023-2024.

GRAPHIQUE 2

Dette brute au 31 mars

(en pourcentage du PIB)

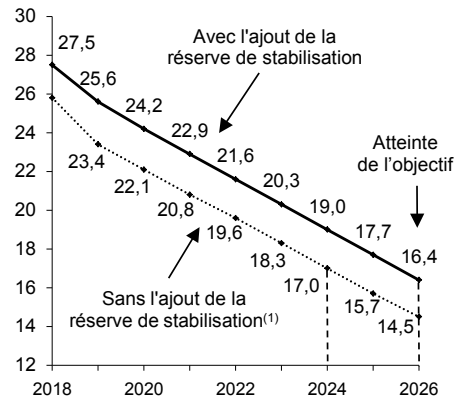


Note : Il s'agit de projections à compter de 2025.

GRAPHIQUE 3

Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars

(en pourcentage du PIB)



Note : Il s'agit de projections à compter de 2025.

(1) Il s'agit de la dette représentant les déficits cumulés au sens des comptes publics, soit sans l'ajout de la réserve de stabilisation.

L'endettement et la cote de crédit

Les émetteurs d'obligations, comme le gouvernement du Québec, doivent obtenir auprès d'agences de notation une cote de crédit. Une cote de crédit mesure la capacité d'un emprunteur 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 est associée à la cote de crédit. Celle-ci peut être stable, positive ou négative.

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.

❑ **Renseignements additionnels 2019-2020**

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

Dans les *Renseignements additionnels 2019-2020*, 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. Cette section guide également l'écriture des lois fiscales.

■ **Plan 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.

La section « Plan pour assurer l'équité fiscale » fait état des nouvelles initiatives annoncées visant à assurer l'équité et à lutter contre la fraude, le blanchiment d'argent et le financement d'activités criminelles. De plus, la section présente le suivi des initiatives de ce plan déjà 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**

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

■ **Projet de loi omnibus**

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

Informations complémentaires disponibles sur le site Internet du ministère des Finances

L'information publiée dans le budget 2019-2020 a été revue par rapport aux années précédentes afin de faciliter la consultation et la compréhension de l'information rendue publique. À cette fin, certaines informations sont désormais rendues publiques de façon électronique seulement.

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 2019-2020.

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.

Tableaux complémentaires

Ce document présente divers tableaux et informations complémentaires, dont :

- l'affectation des revenus provenant des taxes à la consommation;
- le cadre financier du fonds général et des entités consolidées;
- les entités incluses dans le périmètre comptable;
- l'information selon l'organisation financière du gouvernement;
- les informations additionnelles sur les dépenses de missions;
- les perspectives de croissance économique mondiale;
- les perspectives économiques au Canada;
- les perspectives économiques au Québec;
- 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 le document le plus complet et le plus détaillé parmi ceux des provinces canadiennes. À titre d'exemple :

- l'information est présentée sur une base consolidée selon une présentation semblable à celle du budget, ce qui permet d'en faciliter la compréhension;
- tout comme le budget, on y présente un cadre financier quinquennal ainsi que des explications sur les révisions pour l'année en cours et les croissances pour les années suivantes.

3.2.2 Le rapport mensuel des opérations financières

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

- Le rapport mensuel est publié onze fois par année¹⁶ selon un calendrier annoncé au moment de la publication du rapport mensuel concernant le mois de mars de l'année financière précédente.
- Le rapport mensuel est publié en moyenne dans un délai de 69 jours après la fin du mois, à l'exception du rapport mensuel préliminaire¹⁷ de mars étant donné la complexité des travaux liés à la fermeture d'un exercice financier.

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

- Ce rapport présente les résultats du mois, les résultats cumulatifs et rappelle les objectifs présentés dans le budget ou la mise à jour économique et financière automnale.
- Les variations par rapport à l'année précédente sont également présentées.

À compter de 2019-2020, afin d'améliorer la comparabilité du rapport mensuel avec le budget et les comptes publics, le gouvernement compte publier ce rapport sur une base pleinement consolidée.

3.2.3 Les comptes publics

À la fin du cycle budgétaire, et conformément à la Loi sur l'administration financière¹⁸, le gouvernement dépose les comptes publics, et ce, au plus tard le 31 décembre suivant la fin d'une année financière. Essentiellement, les comptes publics présentent :

- les états financiers consolidés du gouvernement;
- les renseignements sur les revenus, les dépenses et les autres coûts des ministères et des organismes budgétaires ainsi que les revenus, les dépenses et les investissements des fonds spéciaux;
- les autres renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière du gouvernement, dont une analyse d'indicateurs financiers visant à fournir des précisions et des explications sur les informations contenues dans les états financiers consolidés.

¹⁶ Le premier rapport mensuel présente les opérations financières des deux premiers mois d'activité du gouvernement, soit les mois d'avril et de mai.

¹⁷ 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.

¹⁸ Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001, article 87).

- Ces indicateurs sont inspirés de ceux que le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public propose dans un énoncé de pratiques recommandées.

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 s'est vu confier la préparation d'un rapport dans lequel il exprime son opinion sur la plausibilité des prévisions et des hypothèses présentées dans le rapport préélectoral que publie le ministre des Finances.

Plus particulièrement, le rapport préélectoral vise à :

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

Par ailleurs, comme il est prévu à l'article 23.2 de la Loi sur le ministère des Finances (RLRQ, chapitre M-24.01) et lorsque les révisions nécessaires ont été réalisées, certains éléments spécifiques doivent être publiés dans le rapport préélectoral, dont :

- les prévisions économiques, celles des composantes du cadre financier du gouvernement et celles des dépenses ventilées selon les champs d'activité de l'État;
- les rapports prévus à l'article 15 de la Loi sur l'équilibre budgétaire (RLRQ, chapitre E-12.00001) et à l'article 11 de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (RLRQ, chapitre R-2.2.0.1).

En août 2018, le gouvernement a rendu public le premier rapport préélectoral.

- La vérificatrice générale du Québec a certifié la plausibilité des hypothèses des prévisions budgétaires relatives au cadre financier et à la dette. Elle a aussi affirmé que l'information présentée était compréhensible, pertinente et comparable et que le processus budgétaire est efficace et rigoureux.

4. L'ADOPTION DES MEILLEURES PRATIQUES

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

- Le recours aux meilleures pratiques 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 rigoureux. Les étapes du processus 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 les organismes publics et coordonné par le ministère des Finances;
 - Les responsabilités des différents intervenants dans le processus sont bien définies.
- des orientations et des consignes claires transmises aux ministères et aux 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 ainsi que l'ensemble des annonces gouvernementales et les 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;
- le processus de contrôle et d'autorisation du cadre financier, qui est efficace et bien établi.

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 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 Risque et analyse 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 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 observés 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 leur impact 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 750 millions de dollars;
- une variation de 1,0 ¢ US/kWh du prix de l'énergie sur les marchés extérieurs modifie le bénéfice net d'Hydro-Québec de 100 millions de dollars;
- une hausse de 1 point de pourcentage des taux d'intérêt fait augmenter le service de la dette de 250 millions de dollars.

Le *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019* présente un sommaire des principaux risques à la situation financière ainsi que l'estimation des impacts sur le cadre financier dans les tableaux complémentaires.

- Une analyse de sensibilité complète est présentée à même les prévisions économiques, des revenus et des dépenses dans les sections G et H du plan budgétaire.

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, 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. Cette approche est présentée à la page 21 de la section H du *Plan budgétaire du Québec – Mars 2019*.

❑ Provisions intégrées au cadre financier

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

- La provision pour éventualités vise à faire face à différents risques qui résultent de la conjoncture économique ou d'autres événements influençant la situation financière du gouvernement.
- 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 au service de la dette vise à couvrir diverses éventualités, telles qu'une hausse plus importante que prévu des taux d'intérêt et les fluctuations subites des marchés financiers.

TABLEAU 10

Provisions inscrites au cadre financier – Budget 2019-2020 (en millions de dollars)

	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Provision pour éventualités	100	100	100
Provision au Fonds de suppléance	200	200	200
Provision au service de la dette	—	—	—

❑ 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. Dans l'éventualité où le gouvernement utiliserait la réserve de stabilisation pour équilibrer le budget, la somme correspondant au dépassement devrait être empruntée, ce qui donnerait 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 la plus complète parmi celles des provinces canadiennes.

- Le Québec est la seule province 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 également la seule province qui produit un rapport sur ses opérations financières sur une base mensuelle.

Le ministère des Finances publie également périodiquement des projections de moyen terme sur l'évolution de l'économie et du cadre financier du Québec.

Un processus d'amélioration continue

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

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

TABLEAU 11

Améliorations apportées aux documents budgétaires

Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2013	– Analyse de sensibilité des revenus autonomes et du service de la dette aux variables économiques (p. C.31 et C.32)
Plan budgétaire 2014-2015	– Dépenses consolidées par mission : information publiée lors du dépôt des budgets (p. A.13 et A.14) – Analyse de sensibilité aux variables économiques : impact de variables externes sur l'économie du Québec (p. D.51 et D.52) – Ventilation des revenus consolidés : catégorie « Impôt sur le revenu et les biens » (p. A.24 et D.12 à D.14)
Le point sur la situation économique et financière du Québec – Automne 2014	– Présentation de l'information budgétaire détaillée sur une base consolidée (p. E.3)
Rapport mensuel des opérations financières au 30 juin 2014	– Annonce de la date de publication du prochain rapport mensuel
Le Plan économique du Québec – Mars 2015	– Revenus et dépenses consolidés par portefeuille ministériel : données réelles (p. D.51 à D.65) – Conciliation du budget de dépenses des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires avec le cadre financier consolidé du gouvernement (p. D.29 et D.34)
Rapport mensuel des opérations financières préliminaires au 31 mars 2015	– Annonce des dates de publication du rapport mensuel pour l'exercice financier suivant
Comptes publics 2014-2015	– Présentation détaillée des ajustements apportés aux résultats financiers d'Hydro-Québec pour la consolidation dans les états financiers du gouvernement (vol. 1, p. 180 à 185)
Le Plan économique du Québec – Mars 2016	– Revenus du Fonds des générations ventilés par source de revenus au lieu d'être regroupés dans une seule rubrique (p. D.3)
Comptes publics 2015-2016	– Bonification des informations relatives à l'évolution du Fonds des générations (vol. 1, p. 32)
Renseignements additionnels 2016-2017	– Statistiques budgétaires du Québec : revenus par source et dépenses sur une base consolidée (p. F.5 à F.26) et statistiques ajustées pour l'analyse historique (p. F.41 à F.46)
Mise à jour d'octobre 2016	– Dépenses consolidées par mission : ajout de cette information lors de la publication de la mise à jour de l'automne (p. A.12 et D.17) – Cibles annuelles de réduction de la dette (p. A.42)
Le Plan économique du Québec – Mars 2017	– Revenus et dépenses consolidés par portefeuille ministériel : données prévisionnelles (p. D.23) – Analyse de sensibilité des dépenses de programmes (p. D.53) – Présentation distincte des prévisions des organismes des réseaux de la santé et des réseaux des services sociaux et de l'éducation (p. D.43 et D.44) – Présentation de la provision au service de la dette (p. 29 du document d'accompagnement <i>La documentation budgétaire : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État</i>)

Améliorations apportées aux documents budgétaires (suite)

Mise à jour de novembre 2017	– Présentation distincte des révisions aux revenus et aux dépenses consolidés découlant de la situation économique et budgétaire et des mesures du Plan économique du Québec (p. F.6)
Le Plan économique du Québec – Mars 2018	– Présentation des prévisions de moyen terme (document d'accompagnement <i>Fonds des générations : le Québec rembourse sa dette</i>) – Présentation du processus d'établissement du cadre financier (section 2 du document d'accompagnement <i>Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État</i>)
Renseignements additionnels 2018-2019	– Analyse de sensibilité des revenus provenant des entreprises du gouvernement et des revenus de transferts fédéraux (p. G.6 et G.7)
Le Plan budgétaire du Québec – Mars 2019	– Virage vers le numérique (certaines informations additionnelles publiées en ligne afin d'alléger la présentation papier)

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 pour la production de l'ensemble de ses publications, notamment celles recommandées par l'OCDE.

En outre, les documents du budget et de la mise à jour 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 la plus complète et la plus détaillée comparativement à celles de toutes les provinces. Elle permet notamment au gouvernement de présenter des initiatives, le cas échéant.

En ce qui concerne les pratiques budgétaires du Québec, une analyse publiée par l'OCDE¹⁹, en décembre 2013, classe le Québec au deuxième rang parmi les dix provinces canadiennes en matière d'organisation et de bonnes pratiques budgétaires.

¹⁹ Benoît RIGAUD et Paul-Émile ARSENAULT, « Budget governance in Canada : comparing practices within a federation », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13, n° 1, 2013, p. 9-30.

Meilleures pratiques de transparence budgétaire de l'OCDE : aperçu du Québec

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

PRATIQUES RECOMMANDÉES PAR L'OCDE	PRATIQUES EN VIGUEUR AU QUÉBEC
Budget	
<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 vingt ans - Tableau sommaire des révisions et explications détaillées des révisions pour l'année en cours - Dépenses par portefeuille et dépenses par mission⁽¹⁾ - 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 avec 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, incluant un bref commentaire et les données sur les besoins d'emprunts 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports mensuels publiés selon un calendrier annoncé en début d'année - Écarts commentés par rapport à l'année précédente - Besoins financiers nets
RAPPORT DE MILIEU D'ANNÉE	
<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 avec 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 dix 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"> - Rapport publié en 2018 selon la Loi sur le ministère des Finances

(1) Les missions sont Santé et services sociaux, Éducation et culture, Économie et environnement, Soutien aux personnes et aux familles et Gouverne et justice.

Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

CONCLUSION

Le présent document fait état du 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 ou 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.

