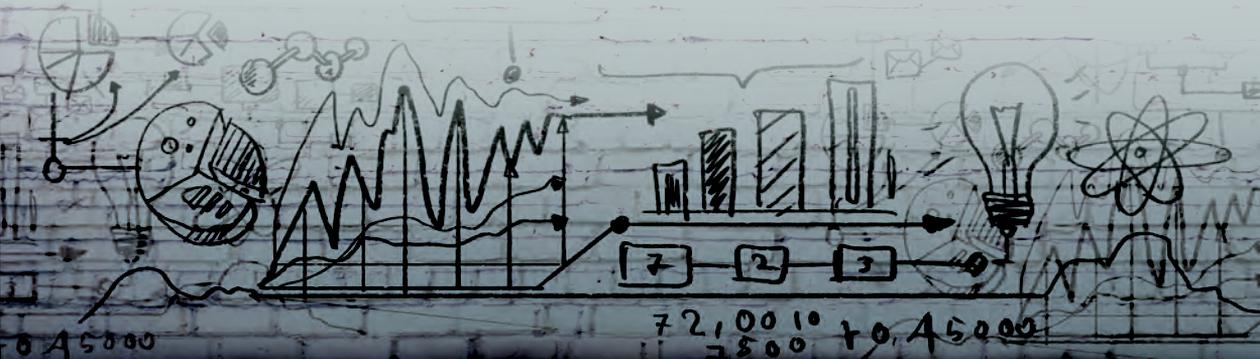


LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE en appui au rapport préélectoral

UNE PLANIFICATION BUDGÉTAIRE
TRANSPARENTTE, RIGOUREUSE, PRUDENTE
ET FLEXIBLE



LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

en appui au rapport préélectoral

**UNE PLANIFICATION BUDGÉTAIRE
TRANSPARENTE, RIGOUREUSE, PRUDENTE
ET FLEXIBLE**

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.

Le processus budgétaire en appui au rapport préélectoral

Ministère des Finances

Dépôt légal – 20 août 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-82182-3 (Imprimé)

ISBN 978-2-550-82183-0 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2018

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. La transparence du processus budgétaire	3
1.1 La documentation en appui à la politique budgétaire	4
1.2 Une documentation complète, accessible et vulgarisée	7
1.3 La reddition de comptes	10
2. La rigueur du processus budgétaire	11
2.1 Les pratiques utilisées	12
2.2 La justesse des résultats obtenus : la performance prévisionnelle	19
3. La prudence du processus budgétaire	35
3.1 La prudence dans l'élaboration des prévisions	36
3.2 Les marges de prudence pour faire face aux risques et aux incertitudes.....	37
4. La flexibilité du processus budgétaire	39
4.1 La mise à jour des données définissant le contexte budgétaire	40
4.2 La mise en œuvre graduelle des engagements gouvernementaux	42
4.3 La modification des choix budgétaires.....	43

INTRODUCTION

Plusieurs actions ont été entreprises par le gouvernement au cours des dernières années pour définir un processus budgétaire répondant aux besoins et aux attentes des citoyens et des parlementaires.

- Le rapport préélectoral est en effet l’aboutissement du processus mis en place par le gouvernement pour préparer le budget du Québec et chiffrer son cadre financier.

Le but du présent document est de rendre compte des initiatives prises pour faire de l’élaboration du budget un exercice transparent, rigoureux, prudent et flexible.

☐ **Quatre caractéristiques**

Le processus retenu par le Québec comporte essentiellement quatre caractéristiques.

■ **Un processus transparent**

Le processus budgétaire doit être transparent.

Il est essentiel que les citoyens et les parlementaires disposent des différentes informations leur permettant d’évaluer les orientations budgétaires du gouvernement.

■ **Un processus rigoureux**

Il faut que ce processus soit rigoureux.

Le processus budgétaire doit s’appuyer sur des pratiques éprouvées afin de garantir la rigueur des évaluations effectuées.

■ **Un processus prudent**

Le processus budgétaire doit être prudent.

Le cadre financier n’est pas à l’abri des chocs internes et externes et, par ailleurs, toute prévision comporte une marge d’incertitude. Le processus budgétaire doit prendre en compte ces risques et ces incertitudes.

■ **Un processus flexible**

Le processus budgétaire doit être flexible.

L’évolution constante du contexte économique et social ainsi que la nature même d’une société démocratique exigent que le processus budgétaire soit flexible afin de permettre une adaptation rapide à des événements non prévus ou la mise en œuvre de choix de politiques publiques.

Le processus de planification budgétaire

La planification budgétaire

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

Une planification évolutive

La planification budgétaire est évolutive. Elle est donc revue régulièrement et modifiée pour tenir compte des changements qui pourraient avoir un impact sur le cadre financier.

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

Une saine gestion des risques à moyen terme

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

Des projections à long terme

En complément, le gouvernement effectue des projections à long terme portant sur un horizon de plus de cinq ans. Ces projections permettent au gouvernement de porter un jugement sur les tendances susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques.

Le secret budgétaire

Le processus de planification budgétaire est soumis au secret budgétaire jusqu'au jour du discours sur le budget. Le concept de secret budgétaire prend ses racines dans le système parlementaire britannique. Il a notamment pour but d'empêcher que des personnes connaissant à l'avance les mesures budgétaires puissent en tirer avantage en réorganisant leurs activités en fonction de ces mesures.

1. LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

La première attente des citoyens et des parlementaires par rapport au processus budgétaire est la transparence.

Il est en effet essentiel que les citoyens disposent des différentes informations leur permettant d'évaluer les orientations budgétaires du gouvernement et de porter un jugement sur celles-ci.

- Ces orientations budgétaires doivent être **documentées et publiées**.
- Les documents rendus disponibles doivent donner une vision du cadre financier à la fois **complète, accessible et compréhensible**.
- Cette vision doit s'étendre à la documentation produite lors du **processus de reddition de comptes**.

1.1 La documentation en appui à la politique budgétaire

Dans le cadre du Plan économique du Québec de mars 2018, le gouvernement a rendu public un document décrivant le processus d'établissement du cadre financier et la documentation publique en appui au cycle budgétaire¹.

— Ce document fait notamment le point sur la documentation mise à la disposition des citoyens en appui à la politique budgétaire, y compris celle produite lors du processus de suivi et de reddition de comptes budgétaires.

Au cours des dernières années, la documentation budgétaire a été revue de manière à présenter les informations selon un ordre logique et à les rendre plus compréhensibles pour les citoyens.

□ Le discours sur le budget

Le discours sur le budget est le document central dans lequel le ministre des Finances énonce la politique budgétaire, soit les priorités et les engagements du gouvernement, y compris les objectifs retenus et les moyens choisis pour les atteindre, lors de la présentation du budget à l'Assemblée nationale.

□ Le plan budgétaire

Le plan budgétaire – appelé depuis mars 2015 le Plan économique du Québec – est le document dans lequel sont regroupées les différentes informations liées aux priorités et aux orientations annoncées dans le discours sur le budget.

■ Les orientations économiques et budgétaires

Le plan budgétaire présente les orientations économiques et budgétaires² pour les cinq années suivant le discours sur le budget, y compris l'année à laquelle le budget fait référence.

Y sont notamment inclus le cadre financier consolidé du gouvernement, les mesures et les choix stratégiques, les cibles annuelles du plan québécois des infrastructures et les cibles de réduction de la dette.

Le gouvernement fournit, en complément de ces orientations, des informations découlant de la comparaison de la situation financière et économique du Québec avec celle d'autres provinces, des données sur l'évolution des revenus et des dépenses en pourcentage de l'économie et des explications concernant les révisions effectuées par rapport au budget précédent.

¹ Voir le document *Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*, publié dans le cadre du Plan économique du Québec de mars 2018.

² En mars 2018, les orientations économiques et budgétaires faisaient l'objet de la section A du Plan économique du Québec.

■ Le cadre financier consolidé détaillé

Le Plan économique du Québec permet aux citoyens et aux parlementaires de disposer du cadre financier consolidé détaillé pour les trois années suivant le discours sur le budget, y compris l'année de référence du budget³.

Le cadre financier est qualifié de consolidé, car il regroupe les données concernant l'ensemble des entités appartenant au périmètre comptable du gouvernement. En mars 2018, le cadre financier consolidé comprenait ainsi près de 350 entités différentes.

Le cadre financier consolidé détaillé permet aux citoyens et aux parlementaires de s'informer des facteurs qui ont un impact sur l'évolution des revenus et des dépenses, ainsi que de prendre connaissance des révisions apportées au cadre financier depuis le dépôt du dernier budget.

Ce cadre financier consolidé détaillé est une source directe d'information de gestion pour les entités du périmètre comptable du gouvernement leur permettant de mieux planifier leurs activités à court terme en fonction des ressources financières dont elles disposeront.

■ Les informations en soutien à la politique budgétaire

Le plan budgétaire, ou le Plan économique du Québec, comprend les informations en soutien à la politique budgétaire, soit les informations présentant les orientations du gouvernement en matière de développement économique, ses prévisions économiques, ainsi que des renseignements détaillés sur la dette et sur les transferts fédéraux.

En particulier, les informations regroupées sous le thème des orientations du gouvernement en matière de développement économique et social fournissent des renseignements détaillés et vulgarisés concernant les différentes initiatives fiscales et budgétaires annoncées dans le budget⁴.

Les prévisions économiques font l'objet d'une section spéciale en raison du rôle central qu'elles jouent dans les prévisions des revenus et des dépenses^{5,6}.

³ Le cadre financier détaillé est présenté dans la section F du Plan économique du Québec de mars 2018.

⁴ Dans le Plan économique du Québec de mars 2018, les orientations du gouvernement en matière de développement économique sont présentées dans les sections B, C et D. La section B présente un sommaire de l'ensemble des initiatives. La section C détaille les initiatives destinées aux particuliers et à la collectivité. La section D explicite les initiatives mises en place pour favoriser le développement économique.

⁵ Voir la section E du Plan économique du Québec de mars 2018.

⁶ Les informations en soutien à la politique budgétaire comprennent également une prévision détaillée de l'évolution de la dette et du programme de financement, sur une période de cinq ans (section G du Plan économique du Québec de mars 2018), ainsi que la position du Québec quant aux transferts fédéraux (section H).

❑ Des précisions et des éclairages particuliers

S'ajoute au discours sur le budget une autre série de documents qui regroupe les publications permettant aux citoyens et aux parlementaires de disposer de certaines précisions ou de certains éclairages particuliers.

- Le gouvernement présente ainsi toute une série de renseignements additionnels concernant, par exemple, les lois relatives à l'équilibre budgétaire et au Fonds des générations⁷, ou d'autres informations de nature ponctuelle en raison de certaines initiatives budgétaires⁸.
- En particulier, les modalités d'application des mesures fiscales sont décrites de façon détaillée dans le document des renseignements additionnels.
- Afin de mettre en évidence certains thèmes abordés dans le budget, le gouvernement rend publics des fascicules faisant partie intégrante de la documentation budgétaire⁹.

⁷ Entrent dans cette catégorie les mesures nécessitant une modification législative, les statistiques budgétaires du Québec ainsi que les analyses de sensibilité aux variables économiques et financières.

⁸ En mars 2018, le gouvernement a ainsi rendu publics des renseignements additionnels concernant le Plan d'action pour assurer l'équité fiscale, l'encadrement du cannabis et le soutien à l'industrie du taxi.

⁹ Cette série de documents comprend également le sommaire économique et financier et les calechettes, accessibles sur le site Web du ministère des Finances, ainsi que le document présentant l'ensemble du budget en bref.

1.2 Une documentation complète, accessible et vulgarisée

Au cours des dernières années, le gouvernement a multiplié ses actions pour améliorer la transparence des documents budgétaires.

Sur de nombreux points, cette transparence se compare avantageusement à la transparence des documents budgétaires disponibles dans les autres provinces canadiennes.

□ Une documentation complète

La documentation budgétaire offre des informations complètes concernant les données présentées et les hypothèses retenues.

■ Un cadre financier complet

L'information présentée dans les documents budgétaires est complète et accessible à tous. Elle présente notamment l'évolution des composantes du cadre financier et ses révisions. 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, telles que :

- des indicateurs économiques et financiers permettant d'expliquer les revenus et les dépenses;
- les taux de croissance et les révisions des principaux éléments du cadre financier;
- les orientations et les annonces du gouvernement ayant une influence sur les prévisions;
- 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;
- des comparaisons avec les autres provinces canadiennes.

■ Les prévisions économiques

Les prévisions économiques retenues par le gouvernement jouent un rôle crucial dans les prévisions des revenus et des dépenses, mais également dans la gestion de la dette et dans la définition des politiques économiques.

Les documents budgétaires fournissent un grand nombre d'informations concernant ces prévisions, notamment l'évolution prévue des principales variables économiques au Québec sur un horizon de deux ans, les perspectives de croissance du PIB réel et du PIB nominal sur un horizon de cinq ans, l'évolution prévue de l'économie canadienne, de l'économie américaine et de l'économie mondiale, ainsi que l'évolution de différentes variables des marchés financiers.

■ **Les transferts fédéraux**

La section sur les transferts fédéraux présente la prévision des revenus de transferts fédéraux correspondant aux revenus provenant du gouvernement fédéral et 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. Elle expose également les demandes du Québec auprès du gouvernement fédéral.

Les informations concernant les transferts fédéraux permettent aux citoyens de prendre connaissance des demandes du Québec. La section s'adresse également aux autres provinces et au gouvernement fédéral, qui sont ainsi informés du point de vue du Québec concernant les transferts.

■ **Des projections de moyen terme**

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

□ **Une documentation accessible**

Les documents budgétaires sont présentés de manière compréhensible et leur structure rend les informations facilement accessibles.

■ **La présentation du Plan économique du Québec**

Les sections du Plan économique du Québec consacrées aux différentes initiatives fiscales et budgétaires illustrent cette préoccupation d'accessibilité.

Toutes les initiatives du gouvernement sont classées par thème, et le document précise leur impact financier, leurs modalités de financement ainsi que le contexte expliquant les mesures gouvernementales. De plus, les modalités d'application des mesures fiscales sont décrites de façon détaillée dans les renseignements additionnels.

Tous les citoyens disposent ainsi d'un relevé exhaustif des initiatives fiscales et budgétaires annoncées dans le budget, de leur nature et de leur raison d'être. Le détail des mesures et leurs modalités précises d'application sont rendus publics après le dépôt du budget, cette tâche revenant à chaque ministre responsable du dossier.

■ **Des informations présentées de façon systématique**

Les différentes informations permettant de prendre connaissance de la politique budgétaire sous ses différents aspects sont disponibles à l'ensemble des citoyens, de façon systématique.

■ Un effort marqué par rapport aux autres provinces canadiennes

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

□ Une documentation vulgarisée

Le gouvernement accompagne chaque budget d'un sommaire présentant en quelques pages l'ensemble des orientations économiques, financières et fiscales¹⁰.

■ Les fascicules budgétaires

Les fascicules budgétaires intégrés dans la documentation du budget ont également pour but d'expliquer et de vulgariser certaines orientations annoncées dans le budget.

Ces fascicules fournissent un éclairage complet sur les initiatives annoncées dans le budget concernant une question précise, cet éclairage étant remis en perspective de façon souvent approfondie¹¹.

■ L'utilisation des technologies numériques

Le développement des technologies numériques a donné l'occasion au gouvernement d'améliorer la vulgarisation des informations présentées.

Les différentes caulettes et le « Québec en quelques chiffres », accessibles sur le site Web du ministère des Finances, permettent aux citoyens d'avoir accès à de l'information compréhensible et rapidement accessible à l'égard des initiatives budgétaires les concernant directement.

¹⁰ En mars 2018, ce document a pour titre le *Plan économique en bref*.

¹¹ La documentation budgétaire 2018-2019 comprend treize fascicules abordant des sujets tels la santé, l'éducation, les changements climatiques et le revenu disponible.

1.3 La reddition de comptes

La volonté de transparence du gouvernement ne peut pas se limiter à la période budgétaire.

Il est essentiel qu'un suivi des orientations budgétaires et financières et qu'une reddition de comptes soient assurés, le suivi et la reddition de comptes devant être accessibles à tous les citoyens.

Trois documents de suivi et de reddition de comptes permettent aux citoyens de prendre connaissance de l'état des finances publiques tout au long du cycle budgétaire : il s'agit de la mise à jour automnale, des rapports mensuels des opérations financières et des comptes publics.

La mise à jour automnale

Le gouvernement publie une mise à jour automnale depuis l'année financière 2006-2007. Avec cette publication, le gouvernement fait le point sur la situation économique et financière du Québec en cours d'année financière.

Le gouvernement peut saisir l'occasion de la publication de la mise à jour automnale pour annoncer de nouvelles orientations, qui seront reprises au moment de la publication du budget suivant.

La mise à jour automnale présentée par le Québec est le document le plus complet de cette nature parmi ceux des provinces canadiennes.

Le rapport mensuel des opérations financières

Depuis 2006-2007 également, le gouvernement publie un rapport mensuel des opérations financières. Onze fois par année, les citoyens disposent d'un portrait d'ensemble de l'évolution mensuelle de l'état des finances publiques.

Les comptes publics

Conformément à la Loi sur l'administration financière, le gouvernement dépose les comptes publics à la fin du cycle budgétaire.

Ce document comprend notamment les états financiers du gouvernement et les renseignements financiers concernant les ministères, les organismes et les fonds spéciaux, ainsi que d'autres renseignements tels qu'une analyse d'indicateurs financiers.

Il est à noter que le Vérificateur général du Québec exprime son opinion sur les états financiers consolidés sur la base de son audit.

2. LA RIGUEUR DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Les différents documents rendus publics au moment du budget et au cours du cycle budgétaire ont pour but d'assurer la transparence du processus budgétaire. Ce processus doit répondre à une deuxième attente des citoyens : il doit être rigoureux.

- Il doit s'appuyer sur des **pratiques** éprouvées afin de garantir la rigueur des évaluations et des prévisions effectuées.
- Cette rigueur peut être mesurée pour ce qui est des prévisions effectuées grâce à l'évaluation de la « **performance prévisionnelle** », c'est-à-dire l'écart constaté entre les prévisions formulées et les évolutions qui se sont réellement produites.

2.1 Les pratiques utilisées

Le gouvernement du Québec a graduellement mis en place différentes pratiques afin de s'assurer de la rigueur du processus budgétaire.

- Une collaboration étroite est établie entre le ministère des Finances et les ministères et organismes du gouvernement du Québec. Cette collaboration s'appuie sur une définition précise des responsabilités de chacun. La collaboration est particulièrement étroite avec le Secrétariat du Conseil du trésor.
- Des modèles de prévisions très détaillés permettent de simuler avec précision les hypothèses retenues.
- Le ministère des Finances s'appuie sur les résultats économiques et financiers les plus récents.
- Le processus respecte les dispositions légales et réglementaires, ainsi que les principes comptables du secteur public.

Ces pratiques sont mises en œuvre pour les différents exercices de prévisions déterminant le cadre financier et l'évaluation de la dette, soit les prévisions économiques, les prévisions des revenus et les prévisions des dépenses, y compris les prévisions des besoins de financement pour déterminer le niveau de la dette.

❑ **Les prévisions économiques**

Les prévisions économiques sont réalisées en amont du processus d'établissement du cadre financier et de la dette. Elles servent d'intrants pour les prévisions des revenus et des dépenses. 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.

Le ministère des Finances s'assure que chaque étape respecte les pratiques considérées comme exemplaires.

■ **Le suivi de la conjoncture économique**

Dans un premier temps, le ministère des Finances effectue le suivi de la conjoncture économique, collecte et traite les plus récentes statistiques officielles et analyse les facteurs pouvant influencer les prévisions.

■ **Les modèles de prévisions économiques**

Dans une deuxième étape, le ministère des Finances fait appel à des modèles de prévisions économiques pour obtenir des scénarios de prévisions cohérents. L'utilisation de modèles de prévisions très détaillés permet de refléter les hypothèses de travail retenues.

■ **L'analyse des résultats**

Dans une troisième étape, les résultats sont analysés.

Certains paramètres et certaines hypothèses sont réévalués de façon à obtenir des prévisions cohérentes et fiables. Par exemple, les prévisions économiques peuvent être réajustées pour intégrer l'impact d'importantes mesures budgétaires sur la croissance économique.

Cette étape comprend également une contre-validation des hypothèses retenues avec les prévisions du secteur privé. La comparaison avec le secteur privé permet de porter un jugement sur la plausibilité des hypothèses ainsi que sur les risques qui y sont liés.

❑ **Les prévisions des revenus**

Les prévisions des revenus sont effectuées à la suite des prévisions économiques, dont elles découlent en partie. Les prévisions des revenus dépendent également des orientations budgétaires retenues par le gouvernement.

Les prévisions des revenus sont réalisées en fonction de deux processus distincts, selon qu'elles concernent les revenus autonomes ou les transferts fédéraux.

■ **Les revenus autonomes**

Pour les revenus autonomes¹², les prévisions sont le résultat de l'action concertée de plusieurs intervenants, notamment du ministère des Finances, des ministères et organismes publics, et des entreprises du gouvernement. Les revenus de chaque source sont déterminés séparément, en fonction d'une méthode établie et des modèles propres à chacune des sources.

■ **Une analyse en continu**

Les informations nécessaires aux prévisions sont colligées et analysées en continu en cours d'année. Les informations proviennent en grande partie de rapports produits par Revenu Québec et par le Contrôleur des finances¹³.

Grâce à ces rapports, le ministère des Finances peut effectuer des analyses détaillées de l'évolution des sources de revenu et de leurs sous-composantes, et ainsi réduire les risques liés aux prévisions.

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.

■ **L'utilisation de modèles**

Toutes ces données et informations sont traitées dans des modèles conçus pour chaque source de revenu.

Ces modèles permettent au ministère des Finances de produire une prévision détaillée des revenus par sous-composantes, 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 que la fiabilité de la prévision soit assurée.

¹² En 2018-2019, les revenus autonomes représentent 78,6 % des revenus totaux du gouvernement.

¹³ Les informations colligées pour la prévision des revenus autonomes proviennent également de l'Institut de la statistique du Québec, de Statistique Canada, des ministères, des organismes publics et des entreprises du gouvernement.

■ Des contrôles et des validations

Tout au long du processus de prévision des revenus autonomes, des contrôles et des validations sont effectués pour assurer la justesse et la pertinence des hypothèses retenues.

■ L'intégration des nouvelles mesures fiscales et budgétaires

Une fois les prévisions établies, le ministère des Finances incorpore dans le cadre financier les nouvelles mesures fiscales et budgétaires ayant un impact sur les revenus.

■ Les transferts fédéraux

Dans le cas des transferts fédéraux¹⁴, le processus de prévision s'appuie d'abord sur la collecte et l'analyse d'un ensemble de données économiques, démographiques et fiscales.

La prévision des revenus provenant du Transfert canadien en matière de santé, du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et de la péréquation est déterminée avec un modèle reproduisant avec précision les paramètres définis dans la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Pour les autres programmes, la prévision est établie à partir d'intrants provenant de différents ministères ainsi que d'organismes fédéraux.

Le ministère des Finances utilise également à titre d'intrants plusieurs variables de la prévision économique déterminée précédemment.

Pour l'ensemble des 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 retenues, et notamment des hypothèses de nature économique.

¹⁴ En 2018-2019, les transferts fédéraux représentent 21,4 % des revenus totaux du gouvernement.

❑ Les prévisions des dépenses

Comme les prévisions des revenus, les prévisions des dépenses sont effectuées à la suite des prévisions économiques, dont elles découlent en partie. Les prévisions des dépenses dépendent également des orientations budgétaires retenues par le gouvernement.

Les prévisions des dépenses sont déterminées à partir de deux processus différents, selon qu'il s'agit des dépenses de missions ou du service de la dette.

■ Les dépenses de missions

Les prévisions des dépenses de missions¹⁵ 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. La collaboration établie entre le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor est particulièrement étroite, les responsabilités respectives des deux ministères étant précisées dans la loi¹⁶.

Le processus établi pour déterminer les prévisions comprend cinq étapes, précisément définies.

■ Des consignes claires et détaillées

Des consignes claires et détaillées sont transmises aux ministères, aux organismes publics ainsi qu'aux autres entités du périmètre comptable. Cette étape est fondamentale pour assurer la qualité des prévisions et garantir la rigueur du travail effectué.

En effet, les consignes transmises comprennent les paramètres économiques et budgétaires à prendre en compte. L'utilisation des mêmes hypothèses est une condition essentielle pour faire en sorte que l'évaluation des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux soit effectuée de façon cohérente par les différents ministères et organismes.

■ La cible pluriannuelle de dépenses

Le ministère des Finances procède à l'établissement de la cible pluriannuelle de dépenses.

La cible est établie en fonction des orientations budgétaires du gouvernement et de sa capacité de payer, qui découle notamment de l'évolution des coûts de reconduction des programmes, des revenus et des dépenses en cours d'année.

¹⁵ En 2018-2019, les dépenses de missions représentent 91,5 % des dépenses totales du gouvernement.

¹⁶ Loi sur le ministère des Finances et Loi sur l'administration publique.

■ **Les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux**

En parallèle, 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 de missions.

— Les coûts de reconduction des programmes gouvernementaux réfèrent à l'évaluation exhaustive des coûts liés à la reconduction de la prestation des services et des programmes existants.

Cette estimation prend en compte les paramètres économiques, démographiques et salariaux pertinents, tels que l'évolution du prix des biens et des services ou les variations de clientèle. L'estimation des coûts de reconduction intègre également l'impact des engagements gouvernementaux, par exemple le coût des conventions collectives ou le coût de nouvelles mesures.

■ **La gestion des écarts constatés**

La cible pluriannuelle est comparée aux coûts de reconduction des programmes gouvernementaux pour la gestion éventuelle des écarts constatés, qu'ils révèlent un excédent ou un déficit par rapport aux coûts de reconduction des programmes.

■ **Les dépenses de missions finales**

Dans une dernière étape, le ministère des Finances établit les dépenses de missions finales.

— En outre, à partir notamment de l'évaluation des coûts de reconduction des programmes, le Secrétariat du Conseil du trésor élabore les crédits des ministères et organismes pour l'année de référence du budget, ainsi que le budget de dépenses pour les fonds spéciaux et les organismes autres que budgétaires.

Les nouvelles mesures fiscales et budgétaires ayant un impact sur les dépenses sont par la suite incorporées aux prévisions.

■ **Le service de la dette**

La prévision du service de la dette¹⁷ directe est obtenue à l'aide d'un modèle tenant compte des caractéristiques propres à chacun des instruments financiers composant la dette. Elle utilise comme base les plus récents résultats réels et prend en compte l'ensemble des décisions du gouvernement ayant un impact sur ses besoins de financement.

La prévision du service de la dette directe intègre également la stratégie de gestion de la dette mise en œuvre par le gouvernement.

La prévision du service de la dette comprend également les intérêts sur le passif au titre des régimes de retraite et des autres avantages sociaux futurs.

¹⁷ En 2018-2019, le service de la dette représente 8,5 % des dépenses totales du gouvernement.

❑ **La conciliation des prévisions et des orientations**

Une fois les prévisions de revenus et de dépenses réalisées, il est nécessaire de procéder à la conciliation des prévisions et des orientations du gouvernement.

Cette conciliation est effectuée en trois phases.

■ **Un portrait de la situation budgétaire**

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

■ **Les orientations gouvernementales**

Dans une deuxième étape, le gouvernement détermine ses orientations en matière économique, fiscale, budgétaire et financière.

Ces orientations s'appuient notamment sur les consultations prébudgétaires et sur les demandes formulées par les ministères et les organismes. Certaines propositions font l'objet d'analyses particulièrement approfondies, y compris d'autres scénarios.

Il revient au gouvernement de choisir les politiques et les mesures qui seront intégrées à la politique budgétaire. Les initiatives sont retenues en fonction notamment des priorités déterminées par le gouvernement et de l'espace budgétaire dégagé lors du processus d'établissement du cadre financier.

■ **La validation de la cohérence du cadre financier**

Dans une troisième étape, le ministère des Finances valide la cohérence du cadre financier en fonction des mesures retenues et des orientations du gouvernement. Cette analyse finale permet d'assurer la plausibilité des hypothèses retenues, des prévisions effectuées et des orientations adoptées.

2.2 La justesse des résultats obtenus : la performance prévisionnelle

Afin d'évaluer la justesse des résultats obtenus, le ministère des Finances procède à une comparaison de ses prévisions avec les résultats observés.

Cette mesure de la performance prévisionnelle est effectuée pour les prévisions économiques, des revenus autonomes et des dépenses de missions.

□ La performance des prévisions économiques

La performance quant aux résultats obtenus en matière de prévisions économiques revêt une grande importance. Les prévisions économiques constituent le point de départ de l'élaboration du cadre financier.

■ Les perspectives les plus probables

Les prévisions économiques doivent correspondre aux perspectives jugées les plus probables au moment où elles sont effectuées, à partir des informations alors disponibles.

— Les prévisions doivent tenir compte des risques.

Les prévisions économiques doivent être centrées et conduire à une prévision des revenus juste. Des écarts trop importants se traduiraient par des décisions inadéquates en matière de politiques gouvernementales.

— Le caractère probable des prévisions est évalué au moyen d'une comparaison des prévisions effectuées par le ministère des Finances avec celles des institutions du secteur privé.

■ Les perspectives les plus justes après coup

La qualité des prévisions peut également être jugée au moyen d'une comparaison ex post à ce qui s'est effectivement produit, la réalité des faits ne pouvant cependant être saisie qu'avec délai.

— En matière de prévisions économiques, la réalité ne peut en effet être quantifiée que quelques années après la période couverte.

La comparaison entre les prévisions et les données officielles successives constitue une mesure de la performance prévisionnelle.

■ Un premier jugement lors de l'élaboration des prévisions

Lors de leur élaboration, les prévisions économiques sont comparées aux prévisions du secteur privé.

— Cette comparaison permet de porter un premier jugement sur la lecture de l'évolution de la conjoncture par le ministère des Finances.

Le ministère des Finances recense les prévisions effectuées par onze institutions du secteur privé¹⁸.

De manière générale, depuis 2002, les prévisions économiques du ministère des Finances sont comparables à la moyenne des prévisions du secteur privé. Ces prévisions se situent entre la borne inférieure et la borne supérieure des prévisions du secteur privé.

TABLEAU 1

Prévision initiale du PIB réel du Québec : comparaison avec le secteur privé (variation en pourcentage)

	Ministère des Finances du Québec ⁽¹⁾	Secteur privé ⁽²⁾		
		Faible	Moyenne	Élevée
2002	1,7	0,4	1,3	1,7
2003	2,5	2,0	2,9	3,4
2004	2,7	2,2	2,6	3,0
2005	2,4	2,1	2,4	2,8
2006	2,5	1,9	2,5	2,7
2007	1,8	1,1	1,8	2,4
2008	1,5	0,9	1,6	2,4
2009	-1,2	-2,5	-1,2	-0,4
2010	2,3	2,0	2,4	2,8
2011	2,0	1,8	2,2	2,6
2012	1,5	1,4	1,6	2,0
2013	1,5	1,3	1,5	1,7
2014	1,8	1,5	1,8	1,9
2015	2,0	1,7	2,0	2,4
2016	1,5	1,3	1,6	2,0
2017	1,7	1,5	1,7	1,9

(1) Par exemple, la prévision de 2002 a été publiée lors du budget 2002-2003.

(2) Relevé du ministère des Finances du Québec, qui comprend les prévisions de dix institutions du secteur privé de 2002 à 2014 et de onze institutions de 2015 à aujourd'hui.

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

¹⁸ Les onze institutions du secteur privé dont les prévisions économiques sont observées par le ministère des Finances sont : Valeurs mobilières Banque Laurentienne, la Banque Royale du Canada, la Banque Scotia, la Banque TD, BMO Capital Markets, CIBC Capital Markets, le Conference Board du Canada, Desjardins, la Financière Banque Nationale, IHS Markit et Industrielle Alliance.

■ L'analyse rétroactive des prévisions économiques

L'analyse rétroactive des écarts de prévisions économiques par rapport aux résultats observés permet au ministère des Finances de porter un jugement sur l'exactitude des résultats obtenus, et donc sur l'efficacité du travail de prévision effectué.

■ Une analyse effectuée avec un délai

Cette analyse rétroactive ne peut être effectuée qu'avec un délai, les statistiques officielles sur l'état de l'économie étant sujettes à de nombreuses révisions.

En ce qui concerne le PIB réel, les statistiques finales pour une année donnée sont publiées en général après plusieurs révisions. Elles se stabilisent généralement après trois révisions annuelles.

- Par exemple, la première estimation concernant le PIB réel de 2013 a été publiée par les agences statistiques en mars 2014. Ces données ont par la suite été révisées en novembre 2014, en 2015 et en 2016.
- Ainsi, la croissance du PIB réel de 2013 a évolué entre 1,0 % et 1,4 % entre la première estimation et la dernière estimation disponible à ce jour¹⁹.
- Par ailleurs, Statistique Canada pourrait modifier ces statistiques au cours des prochaines années lors de révisions historiques plus étendues. Ces révisions visent notamment à améliorer les méthodes d'estimation ou à apporter des changements de concepts.

¹⁹ Voir la page 65 du document *Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*, publié dans le cadre du Plan économique du Québec de mars 2018, pour plus d'information.

■ Les écarts observés ex post avec les données officielles

Le ministère des Finances a procédé à une analyse rétroactive des écarts observés entre la prévision initiale pour une année donnée – qui a servi à l’élaboration du cadre financier concernant cette même année – et les premières et dernières observations officielles publiées par les agences statistiques.

Entre 2002 et 2016, les écarts entre les prévisions du ministère des Finances et la première estimation des données officielles sont positifs pour certaines années et négatifs pour d’autres, ce qui indique que les prévisions ne présentent pas de biais systématique. En moyenne, l’écart est de 0,1 point de pourcentage pour l’ensemble de la période, ce qui indique que le biais est faible. L’écart type, qui représente la dispersion de l’écart, est de 0,9 point de pourcentage. Plus l’écart type est faible, plus la prévision est précise.

En comparant les prévisions du ministère des Finances avec la dernière observation disponible, un écart moyen de 0,2 point de pourcentage est observé pour l’ensemble de la période.

TABLEAU 2

Prévision du PIB réel du Québec : comparaison avec les données observées (variation en pourcentage et écart entre la prévision et la donnée observée en points de pourcentage)

	Prévision initiale du ministère des Finances du Québec ⁽¹⁾	Première observation estimée		Dernière observation estimée disponible	
		Données observées	Écart	Données observées	Écart
2002	1,7	4,1	-2,4	2,9	-1,2
2003	2,5	1,7	0,8	1,2	1,3
2004	2,7	1,9	0,8	2,5	0,2
2005	2,4	2,1	0,3	1,5	0,9
2006	2,5	1,6	0,9	1,2	1,3
2007	1,8	2,5	-0,7	2,4	-0,6
2008	1,5	1,0	0,5	1,9	-0,4
2009	-1,2	-1,4	0,2	-0,8	-0,4
2010	2,3	2,8	-0,5	2,0	0,3
2011	2,0	1,7	0,3	1,9	0,1
2012	1,5	1,0	0,5	1,0	0,5
2013	1,5	1,1	0,4	1,4	0,1
2014	1,8	1,3	0,5	1,8	0,0
2015	2,0	1,1	0,9	1,0	1,0
2016	1,5	2,0	-0,5	1,4	0,1
ÉCART MOYEN			0,1		0,2
ÉCART TYPE			0,9		0,7

(1) Par exemple, la prévision de 2002 est celle publiée au budget 2002-2003.

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

■ Des prévisions rétroactivement comparables à celles du secteur privé

Afin de compléter ce jugement de fond sur l'exactitude du travail de prévision, le ministère des Finances, dans le cadre du processus budgétaire, a comparé les écarts observés rétroactivement entre les prévisions du ministère des Finances et les données officielles publiées par les agences statistiques avec les écarts observés entre les prévisions du secteur privé et ces mêmes données.

Pour ce qui est de la comparaison avec la première observation estimée, les prévisions initiales du ministère des Finances sont comparables à la moyenne des prévisions du secteur privé.

- Pour la période 2002-2016, l'écart moyen est de 0,2 point de pourcentage pour la moyenne des prévisions du secteur privé et de 0,1 point de pourcentage pour le ministère des Finances.
- Toujours pour la période 2002-2016, l'écart type est de 1,0 point de pourcentage pour le secteur privé, comparativement à 0,9 point de pourcentage pour le ministère des Finances.

Pour ce qui est de la comparaison avec la dernière observation estimée disponible, les prévisions du ministère des Finances sont, en moyenne, comparables à celles du secteur privé.

- L'écart moyen est de 0,3 point de pourcentage pour le secteur privé et de 0,2 point de pourcentage pour le ministère des Finances au cours de la période 2002-2016.
- L'écart type est de 0,8 point de pourcentage pour le secteur privé et de 0,7 point de pourcentage pour le ministère des Finances.

TABLEAU 3

Écart des prévisions économiques avec les données officielles de 2002 à 2016

(en point de pourcentage)

	Première observation estimée		Dernière observation estimée disponible	
	Ministère des Finances du Québec	Moyenne du secteur privé	Ministère des Finances du Québec	Moyenne du secteur privé
Écart moyen	0,1	0,2	0,2	0,3
Écart type	0,9	1,0	0,7	0,8

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

❑ La performance des prévisions concernant les revenus autonomes

L'analyse rétroactive des écarts de prévisions des revenus autonomes fait apparaître un écart moyen de 0,3 point de pourcentage en 2014-2015, de 0,9 point de pourcentage en 2015-2016 et de 1,4 point de pourcentage en 2016-2017.

En moyenne, l'écart est inférieur à 1 point de pourcentage pour ces trois années. L'écart plus important en 2016-2017 est attribuable à l'abolition de la contribution santé à compter de 2016, annoncée rétroactivement dans le cadre du Plan économique du Québec de mars 2017. En excluant cette information non disponible au moment de réaliser la prévision, l'écart est réduit à 0,8 point de pourcentage.

TABLEAU 4

Évolution des revenus autonomes prévue et observée (variation en pourcentage et écart en point de pourcentage)

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

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

(2) Moyenne des écarts, en valeur absolue, entre les évolutions observées et prévues dans les différents budgets pour l'année donnée.

L'analyse a également porté sur les trois principales composantes des revenus autonomes, soit l'impôt des particuliers, les impôts des sociétés et la taxe de vente du Québec.

- L'analyse permet de constater que les prévisions sont précises, les écarts prévisionnels moyens étant faibles. Ces prévisions ne sont pas biaisées, les écarts observés étant à la hausse comme à la baisse.
- Les prévisions sont plus volatiles pour certains revenus autonomes, en particulier pour les impôts des sociétés, en raison de leur grande variabilité.

■ Les prévisions de revenus autonomes les plus précises au Canada

Observées sur une période de quinze ans, les prévisions des revenus autonomes établies par le Québec sont les plus précises au Canada.

En effet, selon l'Institut C.D. Howe, le Québec se classe au premier rang en ce qui concerne l'écart entre l'évolution prévue et observée des prévisions des quinze dernières années avec l'écart calculé pour les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral²⁰.

TABLEAU 5

Écart des prévisions de revenus autonomes des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral de 2002-2003 à 2016-2017

	Écart ⁽¹⁾ (en %)	Classement
Québec	1,8	1
Gouvernement fédéral	2,0	2
Île-du-Prince-Édouard	2,3	3
Manitoba	2,8	4
Nouvelle-Écosse	2,8	5
Nouveau-Brunswick	3,1	6
Ontario	3,7	7
Colombie-Britannique	4,7	8
Territoires du Nord-Ouest	5,0	9
Yukon	5,3	10
Nunavut	6,7	11
Saskatchewan	10,9	12
Terre-Neuve-et-Labrador	11,5	13
Alberta	12,5	14

(1) La mesure utilisée pour l'écart est la racine carrée de l'erreur quadratique moyenne.

Sources : Ministère des Finances pour le Québec et Institut C.D. Howe pour les autres gouvernements.

²⁰ WILLIAM B. P. ROBSON, FARAH OMRAN, *Blown Budgets: Canada's Senior Governments Need Better Fiscal Controls*, Commentary n° 512, Toronto, Institut C.D. Howe, 2018, p. 8.

■ Impôt des particuliers

L'impôt des particuliers est la plus importante source de revenu du gouvernement. En 2018-2019, les revenus provenant de l'impôt des particuliers atteignent 31,0 milliards de dollars, soit 28 % des revenus consolidés du gouvernement.

Les écarts prévisionnels moyens pour les revenus d'impôt des particuliers ont été de 0,2 point de pourcentage en 2014-2015, de 0,6 point de pourcentage en 2015-2016 et de 2,8 points de pourcentage en 2016-2017.

— En moyenne, l'écart est de 1,2 point de pourcentage depuis 2014-2015.

Pour l'année 2016-2017, l'écart prévisionnel plus prononcé s'explique notamment par les révisions à la baisse de la croissance des salaires et traitements pour l'année 2016, laquelle était prévue à 3,5 % au budget 2014-2015 et a finalement été observée à 2,6 %.

TABLEAU 6

Évolution prévue et observée des revenus d'impôt des particuliers (variation en pourcentage et écart en points de pourcentage)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Budget 2014-2015	5,3	3,6	4,8
Le Plan économique du Québec de mars 2015		4,7	4,7
Le Plan économique du Québec de mars 2016			4,1
Observée⁽¹⁾	5,1	4,4	1,7
Écart moyen⁽²⁾	0,2	0,6	2,8

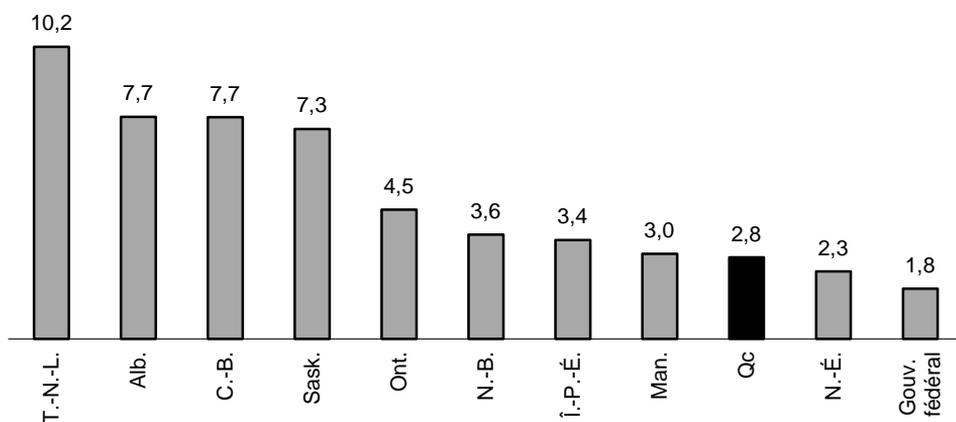
(1) Selon les comptes publics de l'année de référence.

(2) Moyenne des écarts, en valeur absolue, entre les évolutions observées et prévues aux différents budgets pour l'année donnée.

Le Québec se classe au troisième rang au Canada pour la précision de sa prévision des revenus d'impôt des particuliers sur l'horizon de 2002-2003 à 2016-2017.

GRAPHIQUE 1

Écart moyen⁽¹⁾ en valeur absolue des prévisions d'impôt des particuliers des gouvernements provinciaux et fédéral de 2002-2003 à 2016-2017
(en pourcentage)



(1) Représente la moyenne des écarts, exprimée en pourcentage, entre la lecture observée dans les comptes publics pour une année donnée et la prévision réalisée lors du budget correspondant.

Sources : Comptes publics et budgets des provinces et du gouvernement fédéral pour les années 2002-2003 à 2016-2017. Calculs du ministère des Finances du Québec.

■ Impôts des sociétés

En 2018-2019, les revenus provenant des impôts des sociétés s'établissent à 8,3 milliards de dollars, ce qui représente près de 8 % des revenus consolidés du gouvernement.

Les impôts des sociétés sont volatils au cours d'un cycle économique, ce qui en fait une des sources de revenu les plus difficiles à prévoir. Cette volatilité s'explique en partie par la conjoncture économique, mais aussi par les particularités du régime fiscal des sociétés, qui permettent aux entreprises de gérer leurs profits et leurs pertes en fonction du cycle économique.

- Par exemple, en période de ralentissement, les sociétés peuvent être amenées à faire certains choix en ce qui concerne leurs impôts à payer. Notamment, elles peuvent ajuster à la baisse leurs remises d'acomptes provisionnels ou choisir de reporter à une année antérieure les pertes réalisées de façon à se voir rembourser une partie de l'impôt payé pour ces années.
- Selon les années, les choix des sociétés en matière de fiscalité peuvent accentuer les effets liés à l'économie de façon importante.

En raison de la complexité de prévoir le comportement des sociétés (disponibilité des données, délais de production des déclarations, etc.) et compte tenu de la volatilité des impôts des sociétés, des écarts de prévisions plus importants sont attendus.

Les écarts prévisionnels moyens pour les revenus provenant des impôts des sociétés ont été de 1,2 point de pourcentage en 2014-2015, de 11,4 points de pourcentage en 2015-2016 et de 2,6 points de pourcentage en 2016-2017.

- Depuis 2014-2015, l'écart moyen entre les prévisions des impôts des sociétés et les résultats observés a été de 5,0 points de pourcentage.

L'écart plus important observé en 2015-2016 est en grande partie attribuable à une croissance plus soutenue des rentrées fiscales, et principalement des acomptes provisionnels.

- En outre, des mesures aux revenus mises en place, notamment l'abolition du taux réduit de la taxe sur le capital des sociétés d'assurance applicable aux primes d'assurance de personnes et la surtaxe temporaire des institutions financières, ont eu un effet à la hausse sur la croissance.

TABLEAU 7

Évolution prévue et observée des revenus des impôts des sociétés
(variation en pourcentage et écart en points de pourcentage)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Budget 2014-2015	5,0	5,0	4,5
Le Plan économique du Québec de mars 2015		12,7	5,1
Le Plan économique du Québec de mars 2016			2,5
Observée⁽¹⁾	3,8	20,2	6,6
Écart moyen⁽²⁾	1,2	11,4	2,6

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

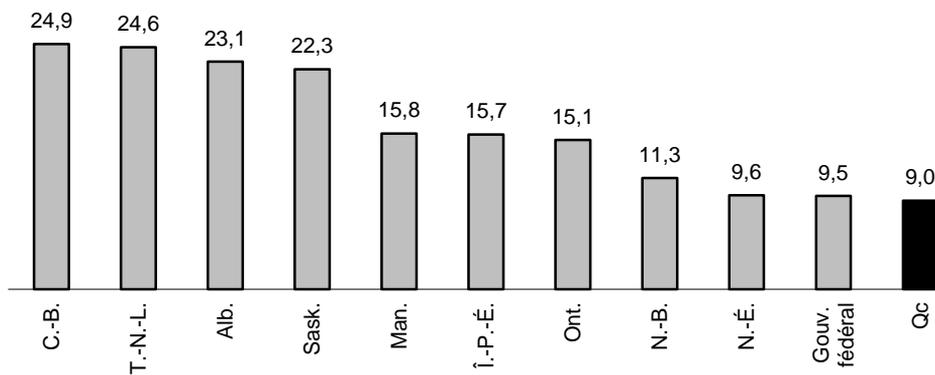
(2) Moyenne des écarts, en valeur absolue, entre les évolutions observées et prévues aux différents budgets pour l'année donnée.

Malgré la volatilité des revenus des impôts des sociétés, le Québec est la province canadienne parvenant à prévoir ces revenus avec le plus de précision.

- Avec un pourcentage d'écart moyen de 9,0 % depuis 2002-2003, le Québec se classe au premier rang, devant le gouvernement fédéral et la Nouvelle-Écosse.

GRAPHIQUE 2

Écart moyen⁽¹⁾ en valeur absolue des prévisions des impôts des sociétés des gouvernements provinciaux et fédéral de 2002-2003 à 2016-2017
(en pourcentage)



(1) Représente la moyenne des écarts, exprimée en pourcentage, entre la lecture observée dans les comptes publics pour une année donnée et la prévision réalisée lors du budget correspondant.

Sources : Comptes publics et budgets des provinces et du gouvernement fédéral pour les années 2002-2003 à 2016-2017. Calculs du ministère des Finances du Québec.

■ Taxe de vente du Québec

Les revenus de la taxe de vente du Québec atteignent 17,1 milliards de dollars en 2018-2019, ce qui en fait la deuxième source de revenu en importance. Elle représente plus de 15 % des revenus consolidés du gouvernement.

L'analyse des écarts de prévisions de la taxe de vente du Québec montre des écarts de 1,5 point de pourcentage en 2014-2015, de 1,1 point de pourcentage en 2015-2016 et de 2,0 points de pourcentage en 2016-2017.

TABLEAU 8

Évolution prévue et observée des revenus de la taxe de vente (variation en pourcentage et écart en points de pourcentage)

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

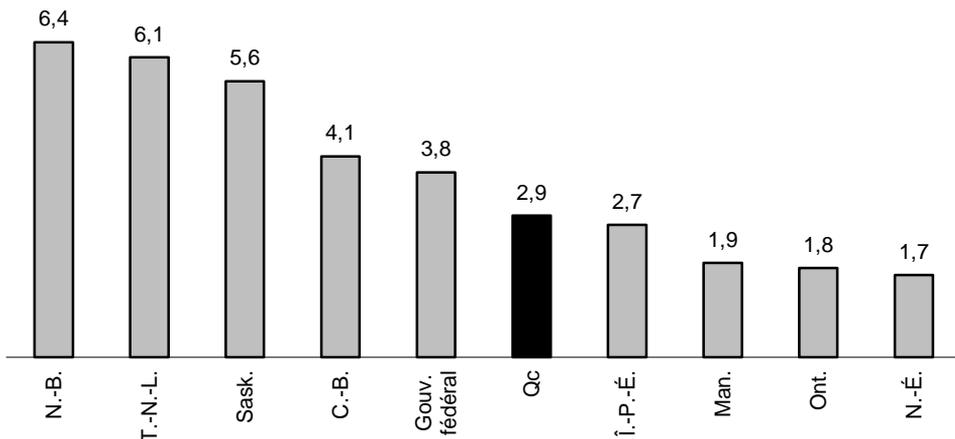
(1) Selon les comptes publics de l'année de référence.

(2) Moyenne des écarts, en valeur absolue, entre les évolutions observées et prévues aux différents budgets pour l'année donnée.

La précision de la prévision des revenus de la taxe de vente se compare avantageusement par rapport à celles des autres provinces et du gouvernement fédéral.

GRAPHIQUE 3

Écart moyen⁽¹⁾ en valeur absolue des prévisions de taxe de vente des gouvernements provinciaux⁽²⁾ et fédéral de 2002-2003 à 2016-2017 (en pourcentage)



(1) Représente la moyenne des écarts, exprimée en pourcentage, entre la lecture observée dans les comptes publics pour une année donnée et la prévision réalisée lors du budget correspondant.

(2) L'Alberta ne perçoit pas de taxe de vente provinciale.

Sources : Comptes publics et budgets des provinces et du gouvernement fédéral pour les années 2002-2003 à 2016-2017. Calculs du ministère des Finances du Québec.

❑ La performance des prévisions concernant les dépenses de missions

L'analyse rétroactive des écarts de prévisions des dépenses de missions fait apparaître un écart moyen de 0,5 point de pourcentage en 2014-2015, de 0,3 point de pourcentage en 2015-2016 et de 0,9 point de pourcentage en 2016-2017.

L'écart est inférieur à 1 point de pourcentage pour ces trois années.

TABLEAU 9

Évolution des dépenses de missions prévue et observée

(variation en pourcentage et écart en point de pourcentage)

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

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

(2) Moyenne des écarts, en valeur absolue, entre les évolutions observées et prévues dans les différents budgets pour l'année donnée.

■ Le Québec au premier rang pour la précision des prévisions des dépenses

Comme dans le cas des prévisions des revenus autonomes, les prévisions des dépenses du gouvernement du Québec sont les plus précises au Canada.

En effet, selon l'Institut C.D. Howe, le Québec se classe au premier rang relativement à l'écart entre l'évolution prévue et observée des prévisions des dépenses du gouvernement du Québec des quinze dernières années avec l'écart calculé pour les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral²¹.

TABLEAU 10

Écart des prévisions des dépenses des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral de 2002-2003 à 2016-2017

	Écart ⁽¹⁾ (en %)	Classement
Québec	1,1	1
Nouvelle-Écosse	2,0	2
Ontario	2,2	3
Colombie-Britannique	2,5	4
Île-du-Prince-Édouard	2,5	5
Nouveau-Brunswick	2,5	6
Manitoba	3,0	7
Gouvernement fédéral	3,5	8
Territoires du Nord-Ouest	3,9	9
Terre-Neuve-et-Labrador	4,6	10
Alberta	5,5	11
Saskatchewan	6,2	12
Nunavut	7,0	13
Yukon	7,1	14

(1) La mesure utilisée pour l'écart est la racine carrée de l'erreur quadratique moyenne.

Sources : Ministère des Finances du Québec pour le Québec et Institut C.D. Howe pour les autres gouvernements.

²¹ WILLIAM B. P. ROBSON, FARAH OMRAN, *Blown Budgets: Canada's Senior Governments Need Better Fiscal Controls*, Commentary n° 512, Toronto, Institut C.D. Howe, 2018, p. 8.

❑ La performance des prévisions du solde budgétaire

Le solde budgétaire est établi en fonction des prévisions des revenus et des dépenses, mais également en fonction des principes prévus dans la Loi sur l'équilibre budgétaire. Cette loi prévoit l'obligation pour le gouvernement de présenter des prévisions budgétaires équilibrées.

■ Une prévision précise

Le solde budgétaire est précis. L'écart moyen entre le solde prévu et le solde observé est inférieur à 1 % du PIB.

Dans le cas du Québec, la précision du solde budgétaire observé revêt une importance particulière dans le contexte de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Par rapport au PIB, l'écart moyen pour le solde budgétaire est de 0,3 % en 2014-2015, de 0,5 % en 2015-2016 et de 0,6 % en 2016-2017.

L'écart le plus important a été constaté en 2016-2017.

TABLEAU 11

Évolution du solde budgétaire prévue et observée⁽¹⁾ (en millions de dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Budget 2014-2015	-1 049	1 583	2 254
Le Plan économique du Québec de mars 2015		1 586	2 236
Le Plan économique du Québec de mars 2016			2 028
Observée	136	3 644	4 362
Écart moyen⁽²⁾	1 185	2 060	2 189
En % du PIB	0,3	0,5	0,6

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

(2) Moyenne des écarts entre les niveaux observés et prévus aux différents budgets pour l'année donnée.

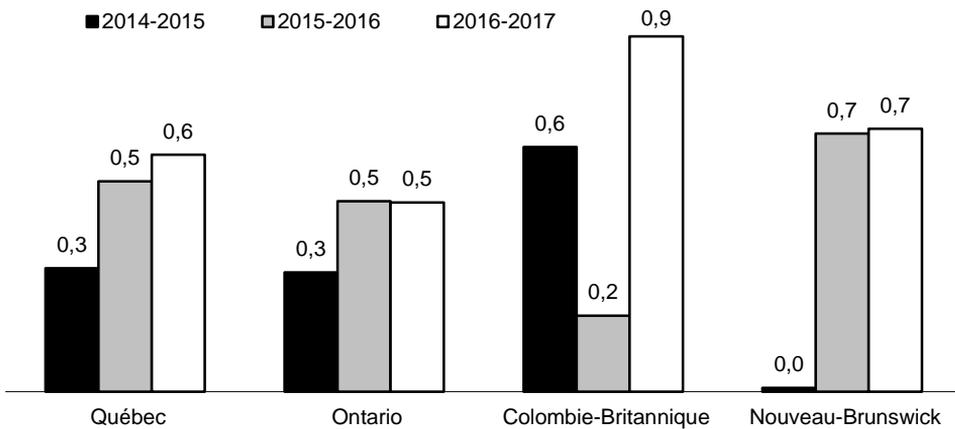
■ Une précision dans la prévision du solde budgétaire comparable à celle d'autres provinces

L'analyse des écarts en pourcentage du PIB, entre le solde budgétaire prévu et le solde budgétaire observé de 2014-2015 à 2016-2017 pour certaines provinces, montre que la précision dans la prévision est comparable entre ces provinces et le Québec.

Le solde budgétaire réel a généralement été plus élevé que le solde prévu, l'écart étant cependant inférieur à 1 % du PIB pour la période analysée.

GRAPHIQUE 4

Écart entre le solde prévu et observé de certaines provinces canadiennes (en pourcentage du PIB)



Sources : Budgets et comptes publics des provinces de 2014-2015 à 2016-2017.

3. LA PRUDENCE DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Le processus budgétaire, en plus d'être transparent et rigoureux, doit répondre à une troisième attente des citoyens : il doit être prudent.

La prudence s'impose pour deux raisons.

- Les prévisions sont par définition incertaines, et il importe de tenir compte de ces incertitudes dans la définition du cadre financier.
- Un cadre financier défini avec toute la rigueur requise peut être soumis à des chocs internes et externes difficilement prévisibles. Les conditions économiques peuvent subir une détérioration brutale, se répercutant sur les revenus autonomes, mais aussi sur certaines catégories de dépenses.

Tenir compte des incertitudes et des risques

Le processus budgétaire doit tenir compte de ces incertitudes et de ces risques.

- Les prévisions des différents éléments du cadre financier doivent être **élaborées avec prudence**.
- Il faut, de plus, **dégager un certain nombre de marges de prudence**, auxquelles il sera possible de recourir si nécessaire.

3.1 La prudence dans l'élaboration des prévisions

Le processus retenu par le gouvernement du Québec pour l'élaboration des différentes prévisions permettant de définir le cadre financier vient d'être présenté. Ce processus respecte de bonnes pratiques pour limiter les incertitudes et tenir compte des risques.

- Pour réduire les incertitudes et tenir compte de certains risques, les prévisions économiques sont systématiquement comparées avec les prévisions effectuées par les économistes du secteur privé. Les hypothèses sont contre-validées, ce qui permet l'évaluation des risques des scénarios retenus.
- En ce qui concerne les revenus autonomes, le ministère des Finances réduit les risques liés à la prévision en effectuant des analyses détaillées pour chaque source de revenu et leurs sous-composantes. Les informations nécessaires aux prévisions sont collectées et analysées tout au long de l'année, ce qui permet d'effectuer un suivi détaillé des revenus perçus et de leur évolution.
- Pour les prévisions de dépenses de missions, comme pour l'estimation du service de la dette, les risques sont réduits grâce à une analyse constante des informations utilisées pour l'élaboration des prévisions. Des suivis périodiques sont réalisés auprès des ministères.

3.2 Les marges de prudence pour faire face aux risques et aux incertitudes

Malgré le caractère prudent des prévisions effectuées, il est essentiel de se prémunir contre les incertitudes et les chocs internes et externes en constituant un certain nombre de marges, auxquelles il sera possible de recourir si cela s'avère nécessaire.

Une indication de l'impact des risques : les analyses de sensibilité

Les analyses de sensibilité effectuées par le ministère des Finances et présentées dans le rapport préélectoral²² donnent une indication de l'impact sur une pleine année que pourraient avoir les variations de certaines hypothèses sur plusieurs éléments du cadre financier. Par exemple :

- une variation de 1 point de pourcentage de la croissance du PIB nominal modifie les revenus autonomes d'environ 700 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 près de 150 millions de dollars en 2018;
- une hausse de 1 point de pourcentage des taux d'intérêt fait augmenter le service de la dette de 250 millions de dollars.

²² Voir la section B du rapport préélectoral pour plus d'information.

□ **Les marges de prudence**

Afin de gérer les risques liés aux incertitudes comme les chocs internes et externes, le gouvernement prévoit des marges prenant la forme de provisions financières.

■ **Les provisions incluses au cadre financier**

Trois provisions sont incluses au cadre financier.

- La provision pour éventualités est une provision globale constituée en vue de pallier les incertitudes pouvant influencer l'ensemble du cadre financier. Cette provision permet par exemple de faire face aux risques résultant de la conjoncture économique.
- La provision au Fonds de suppléance vise à pourvoir aux dépenses imprévues pouvant survenir dans l'un ou l'autre des programmes du gouvernement.
- La provision au service de la dette vise essentiellement à répondre aux fluctuations subites des marchés financiers. Le gouvernement fera par exemple appel à la provision au service de la dette pour couvrir une hausse des taux d'intérêt plus importante que prévu.

■ **La réserve de stabilisation**

En dehors du cadre financier, la réserve de stabilisation est constituée à partir de l'affectation des excédents budgétaires dégagés et peut être utilisée pour équilibrer le cadre financier.

La réserve de stabilisation respecte les dispositions de la Loi sur l'équilibre budgétaire. Elle constitue un outil de planification budgétaire pluriannuelle qui est à la disposition du gouvernement.

■ **Une marge globale de près de 11,2 milliards de dollars sur cinq ans**

Globalement, les trois provisions et la réserve de stabilisation définies dans le rapport préélectoral permettraient au gouvernement de couvrir les risques pouvant avoir un impact sur le cadre financier et ainsi de répondre à une diminution des revenus ou à une croissance des dépenses non prévues de 11,2 milliards de dollars²³.

²³ Voir la page 44 des faits saillants du rapport préélectoral pour plus d'information sur les sommes prévues dans les différentes marges de prudence.

4. LA FLEXIBILITÉ DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Un processus budgétaire transparent, rigoureux et prudent doit également être flexible.

- La flexibilité du processus budgétaire est cruciale pour permettre au gouvernement de s'adapter rapidement à la réalité économique et financière à partir des prévisions formulées.
- La flexibilité du processus budgétaire est essentielle pour donner au gouvernement les moyens d'adapter la mise en œuvre de ses orientations aux réalités rencontrées, mais également pour permettre au gouvernement de réviser les orientations budgétaires, d'en annoncer de nouvelles ou d'en abandonner d'autres.

Les trois cas où la flexibilité du processus budgétaire s'impose

Le processus budgétaire mis en place par le gouvernement du Québec répond à ces exigences de flexibilité :

- lors de **la mise à jour des données définissant le contexte budgétaire**, liées à des facteurs souvent hors de contrôle du gouvernement;
- avec **la mise en œuvre graduelle des engagements gouvernementaux**;
- lorsque **des modifications sont apportées aux choix budgétaires**.

4.1 La mise à jour des données définissant le contexte budgétaire

Le suivi des données budgétaires, qu'elles soient économiques, financières ou fiscales, est effectué de façon pratiquement permanente, et ce, dès la publication du budget. Le suivi effectué et la mise à jour des données budgétaires qui s'ensuit peuvent conduire le gouvernement à procéder à certains ajustements dans ses interventions.

Cette mise à jour conduit à la définition d'un cadre financier révisé environ six mois après la publication du budget. Ce cadre financier révisé est rendu public lors de la mise à jour automnale.

Les variables économiques

Le ministère des Finances assure un suivi des différentes statistiques économiques ainsi que des prévisions effectuées par les économistes du secteur privé.

Ce suivi est pris en compte dans un nouvel exercice de prévision, effectué dès l'automne suivant le dépôt du budget, lors de la mise à jour automnale. Les prévisions sont réajustées sur l'horizon couvert.

Par exemple, dans le cadre du Plan économique du Québec de mars 2018, les prévisions économiques concernant l'année 2022, présentées pour la première fois en 2018, seront révisées deux fois par an jusqu'à la mise à jour de l'automne 2023, soit au total près d'une dizaine de fois.

❑ **Les revenus et les dépenses**

Les prévisions concernant l'évolution des revenus sont également suivies de façon continue par le ministère des Finances, notamment à partir des rapports produits tout au long de l'année par Revenu Québec et par le Contrôleur des finances.

Il en est de même des prévisions concernant l'évolution des dépenses, dont le suivi est effectué par le Secrétariat du Conseil du trésor, par les ministères, par les organismes publics et par les autres entités du périmètre comptable.

■ **Les comptes publics**

Les comptes publics, déposés par le gouvernement au plus tard neuf mois après la fin de l'année financière, présentent les états financiers consolidés du gouvernement ainsi que les renseignements sur les revenus et les dépenses. Il s'agit des renseignements sur les revenus et les dépenses des ministères et des organismes budgétaires, ainsi que sur les revenus, les dépenses et les investissements des fonds spéciaux et des organismes autres que budgétaires.

■ **La mise à jour automnale**

Les résultats financiers publiés dans les comptes publics conduisent le ministère des Finances à réviser le cadre financier présenté dans le budget quelques mois auparavant. Le cadre financier révisé en fonction de ces résultats – et des modifications apportées aux prévisions économiques – est rendu public lors de la mise à jour automnale.

La publication de la mise à jour automnale, environ six mois après celle du budget, illustre bien la flexibilité du processus budgétaire et le fait que les données présentées ne sont pas figées.

4.2 La mise en œuvre graduelle des engagements gouvernementaux

Les engagements gouvernementaux annoncés dans le budget sont mis en œuvre de façon graduelle par les ministères et par les organismes qui en sont responsables au cours des mois ou des années suivant leur annonce. Cette mise en œuvre peut être effectuée plus rapidement que prévu ou, à l'inverse, dans des délais supplémentaires en raison de difficultés imprévues.

Le financement pluriannuel des engagements gouvernementaux permet la prise en compte de cette mise en œuvre graduelle.

■ Le processus de mise en œuvre des engagements gouvernementaux

Les informations concernant la mise en œuvre des engagements gouvernementaux sont en fait collectées en même temps que les données définissant le contexte budgétaire.

Un suivi de la mise en œuvre des initiatives annoncées dans les budgets est réalisé par le ministère des Finances, en collaboration avec l'ensemble des ministères et organismes.

— En outre, les ministères et les organismes rendent compte de l'utilisation des sommes leur ayant été allouées.

Les informations concernant la mise en œuvre des engagements gouvernementaux ayant un impact sur les données relatives à l'année financière qui vient de prendre fin sont intégrées dans les comptes publics, déposés par le gouvernement au plus tard neuf mois après le terme de cette année financière.

■ Le budget et la mise à jour automnale

Comme dans le cas des données définissant le contexte budgétaire, le budget et la mise à jour automnale sont l'occasion pour le gouvernement d'intégrer les corrections nécessaires concernant les revenus comme les dépenses afin de tenir compte des conditions réelles d'application des engagements annoncés par le gouvernement.

4.3 La modification des choix budgétaires

Le cadre financier présenté par le gouvernement lors du dépôt du budget peut être révisé dès son dépôt afin que l'évolution du contexte budgétaire ou les conditions réelles de mise en œuvre des engagements gouvernementaux soient prises en compte.

❑ Modifier les choix effectués

La flexibilité du processus budgétaire s'impose également pour permettre au gouvernement de modifier les choix effectués ou de mettre en œuvre de nouvelles priorités.

En cas de modification des choix budgétaires ou de formulation de nouvelles priorités, le processus permet la prise en compte des nouvelles décisions gouvernementales.

- La transparence du processus donne à tous les citoyens la possibilité d'être pleinement informés des nouveaux choix effectués, de leur impact budgétaire et des conséquences que ces nouveaux choix auront sur les politiques gouvernementales.
- La rigueur du processus fait en sorte que les nouveaux choix ne remettent pas en cause la qualité des prévisions effectuées, et en particulier la performance prévisionnelle. Il est en effet essentiel que de nouveaux choix budgétaires soient définis et financés en respectant la rigueur du cadre financier, et notamment la qualité des prévisions économiques, financières et fiscales.
- Il en est de même de la prudence du processus, qui ne doit pas être compromise lors de nouveaux choix effectués par le gouvernement.

❑ **Le cadre financier : une base commune, partie intégrante du processus démocratique**

Le cadre financier présenté lors du dépôt du budget ne constitue donc pas un ensemble figé de chiffres couvrant une période de cinq ans, mais la présentation cohérente et complète, à un moment donné, sur une période quinquennale, des choix et des engagements définis par le gouvernement présentant ce cadre aux citoyens.

Présenté sous la forme du *Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec – Août 2018*, ce cadre financier constitue en même temps une référence et une base commune pour tous les citoyens et pour tous les partis politiques qui ont la possibilité de présenter leur propre plan budgétaire en expliquant clairement la façon dont ce plan sera financé.

Le cadre financier fait ainsi partie intégrante du débat démocratique, dont il garantit la qualité en raison du processus dont il est issu.

