

GUIDE DE LECTURE DU BUDGET DU QUÉBEC

MARS 2020

Cahier de recherche 2020/04
(Mise à jour du cahier de recherche 2018/03)



REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La CFFP tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité. Pour plus de détails sur la CFFP, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Cette publication est le fruit d'un travail collectif où ont participé Yves St-Maurice, Antoine Genest-Grégoire, Luc Godbout et Suzie St-Cerny.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette publication.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de Gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

819 821-8000, poste 63220

cftp.eg@usherbrooke.ca

Pour citer cette publication

Collectif, « Guide de lecture du budget du Québec », Cahier de recherche 2020-04, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2020, 26 p.



TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte.....	4
1. Processus budgétaire en bref	4
1.1 Budget	4
1.2 Budget des dépenses.....	5
1.3 Comptes publics	5
2. Documentation budgétaire	6
2.1 Orientations du gouvernement.....	6
2.2 Cadre financier	8
2.4 Dépenses de l'État	16
2.5 Dette.....	17
2.6 Nouvelles initiatives fiscales et budgétaires	20
Conclusion.....	23
Lexique	24

MISE EN CONTEXTE

L'objectif de ce guide est de faciliter la lecture, la compréhension et l'interprétation d'un budget du gouvernement du Québec contenant généralement plusieurs centaines de pages. Toutefois, avant d'entreprendre la présentation du contenu de la documentation budgétaire, le processus budgétaire est décrit dans ses grandes lignes.

1. PROCESSUS BUDGÉTAIRE EN BREF

Le processus budgétaire canadien et québécois comprend l'ensemble des lois, règles et pratiques qui régissent la préparation du cadre financier du gouvernement. Il comprend notamment trois éléments clés :

- Budget
- Budget de dépenses
- Comptes publics

1.1 Budget

Dans l'ensemble, le processus budgétaire commence avec les consultations prébudgétaires et se termine avec la mise en place du contenu du budget. Dans l'intervalle, il y a bien sûr la préparation et la rédaction de son contenu, le discours du budget, l'étude de son contenu en commission parlementaire et son adoption au parlement.

Le budget est le point central du processus budgétaire et une des interventions parmi les plus importantes d'un gouvernement. Il constitue bien sûr un exercice comptable d'adéquation des revenus et des dépenses. Il inclut aussi un discours politique où le gouvernement oriente les choix budgétaires en fonction de ses priorités, celles liées aux engagements électoraux et de nouvelles qui se dessinent dans le temps. Enfin, le document budgétaire fait aussi état de la situation de l'économie, donne les grandes orientations et dévoile un certain nombre d'initiatives en vue de stimuler l'économie.

Au Québec comme au Canada, le processus budgétaire est fortement inspiré du modèle parlementaire britannique, à savoir :

- Sur le plan financier, le pouvoir d'initiative est exclusif au gouvernement.
- Le consentement parlementaire est obligatoire pour tout prélèvement de deniers publics et pour toute dépense publique.
- Le pouvoir exécutif a l'obligation de rendre des comptes devant les parlementaires.

Tant au Québec qu'au Canada, la responsabilité budgétaire est partagée entre le ministère des Finances et le Conseil du trésor. Le ministre des Finances est responsable de la politique économique et budgétaire alors que le président du Conseil du trésor voit à la gestion générale des dépenses publiques. Chaque exercice financier couvre la période du 1^{er} avril d'une année au 31 mars de l'année suivante. Celui du Budget 2020 couvre donc la période du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021.

Les budgets des gouvernements, déposés par le ministre des Finances, comprennent plusieurs documents publiés le jour même du budget, ces derniers faisant l'objet principal du présent guide.

1.2 Budget des dépenses

Le budget des dépenses est habituellement rendu public en même temps que le budget du gouvernement. Il est produit par le Secrétariat du Conseil du trésor. Le budget des dépenses contient une foule de renseignements détaillés sur les programmes et les budgets de chacun des ministères et organismes. C'est aussi dans le budget des dépenses que l'on retrouve le plan des investissements en infrastructures pour les prochaines années. Lors de la présentation du budget 2019-2020, le budget des dépenses s'éclatait en huit documents distincts :

- Vol. 1 : Stratégie de gestion des dépenses (59 pages)
- Vol. 2 : Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes (203 p.)
- Vol. 3 : Crédits des ministères et organismes (210 p.)
- Vol. 4 : Budget des fonds spéciaux (186 p.)
- Vol. 5 : Budget des organismes autres que budgétaires (169 p.)
- Vol. 6 : Crédits et plans annuels de gestion des dépenses de l'Assemblée nationale et des personnes désignées (49 p.)
- Vol. 7 : Renseignements supplémentaires (83 p.)
- Vol. 8 : Les infrastructures publiques du Québec (226 p.)

1.3 Comptes publics

Les Comptes publics présentent les résultats et la situation financière du gouvernement. Ils sont la partie la plus importante de la « reddition de compte » parce qu'ils présentent les résultats réels de l'année financière du gouvernement. Les Comptes publics d'une année financière se terminant le 31 mars sont généralement publiés l'automne suivant.

2. DOCUMENTATION BUDGÉTAIRE

L'ampleur de la documentation budgétaire du Québec rend quasi impossible une lecture complète pour un individu qui se présente à un huis clos pour rédiger un commentaire ou une analyse. Par exemple, lors du dépôt du budget 2019-2020, les documents suivants étaient remis ou accessibles sur le site du ministère des Finances :

- Discours sur le budget (48 pages)
- Plan budgétaire (400 p.)
- Renseignements additionnels (80 p.)
- Budget en bref (12 p.)
- Processus et documentation budgétaires. Une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État (86 p.)
- Documents de référence (tableaux, sommaires, autres)
- Six communiqués (de 2 à 3 pages chacun)

Malgré cette ampleur, il est essentiel de comprendre les principales orientations économiques et budgétaires du gouvernement ainsi que les mesures qu'il entend prendre pour les réaliser. Cela permet, par la suite, de bien en saisir les conséquences sur les contribuables et l'économie en général. Comment faire alors pour trouver les informations essentielles pour cette analyse sans risquer de manquer des éléments pertinents?

Avant d'analyser les mesures spécifiques incluses dans le budget, il faut bien comprendre le contexte économique et financier dans lequel il s'inscrit. Étant donné que certains concepts économiques de base facilitent la compréhension de plusieurs éléments du budget, un bref lexique a été ajouté à la fin de ce guide.

2.1 Orientations du gouvernement

Les orientations économiques et budgétaires générales du gouvernement découlent nécessairement de son programme politique. Comme elles sont les assises du budget, elles se retrouvent au tout début du document. Toujours dans l'optique de cibler l'essentiel, la meilleure façon d'identifier les orientations économiques et budgétaires du gouvernement du Québec est de lire le **Sommaire** du budget, qu'on peut compléter par une lecture complète de la première section du document concernant la **Vue d'ensemble** du budget, pour plus de précisions. Cette section est traditionnellement bien identifiée dans la Table des matières qui présente les grandes sections du budget auxquelles il sera souvent fait référence dans le présent guide.

En général, la **Vue d'ensemble** résume en quelques pages le contenu du budget. Elle donne un excellent aperçu des orientations qui ont servi à établir le budget. Toutefois, le **Sommaire** est souvent suffisant pour bien comprendre les grandes orientations. L'extrait 1 montre le type d'informations qu'on y retrouve.



Extrait 1 Sommaire du Budget 2019-2020

SOMMAIRE

Dès son entrée en fonction en octobre dernier, le gouvernement a posé les premiers gestes pour remettre de l'argent dans le portefeuille des Québécois avec la mise en place de l'Allocation famille et l'instauration du montant pour le soutien des aînés.

⋮

Le budget 2019-2020 prévoit le maintien de l'équilibre budgétaire sur l'horizon du cadre financier¹. L'objectif de réduction de la dette brute à 45 % du PIB sera atteint dès 2020-2021, soit cinq ans avant l'exigence fixée dans la loi².

Ainsi, avec ce budget, le gouvernement poursuit son action amorcée l'automne dernier en :

- remettant de l'argent dans le portefeuille des Québécois;
- investissant dans l'accessibilité et la qualité des services en éducation et en santé;
- favorisant la participation au marché du travail;
- stimulant l'investissement des entreprises;
- agissant pour l'environnement;
- renouvelant les infrastructures;
- réduisant la dette;
- maintenant l'équilibre budgétaire.

C'est en stimulant les investissements, en augmentant la participation au marché du travail, en investissant en éducation et en réduisant le poids de la dette que nous nous donnons les moyens de nos ambitions.

L'action du gouvernement est donc axée sur la création de richesse et la croissance du potentiel de l'économie qui permettront, au cours des prochaines années, la mise en œuvre de ses engagements et la réalisation des missions de l'État.

⋮

Source Gouvernement du Québec (2019), *Budget 2019-2020, Vos priorités*
Votre budget, Plan budgétaire, p. A.4.

À la lecture de cet extrait du **Sommaire**, on comprend que le cadre financier du gouvernement prévoit un solde budgétaire nul au cours des prochaines années. Les efforts pour améliorer la qualité des services en santé et en éducation augmenteront. Le gouvernement consacrera également des sommes additionnelles aux infrastructures publiques. Il a aussi l'intention de réduire le fardeau fiscal étant donné qu'il désire remettre de l'argent dans le portefeuille des Québécois. Par conséquent, on peut d'ores et déjà entrevoir des mesures budgétaires ou fiscales qui toucheront ces grandes orientations. Dans le budget 2019-2020, le **Sommaire** présentait aussi un tableau résumant l'impact financier des mesures annoncées. Ce tableau est reproduit à l'extrait 2.

Extrait 2 Impact financier des mesures du Budget 2019-2020 (en millions de dollars)

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	H
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.

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités Votre budget, Plan budgétaire, p. A.5.

2.2 Cadre financier

Les grandes orientations économiques et budgétaires maintenant connues, elles devraient se refléter sur le cadre financier du gouvernement. Tout comme lors d'une analyse des états financiers et des perspectives d'une entreprise, il est important d'avoir un aperçu de l'évolution des revenus du gouvernement, de ses dépenses et du résultat net (surplus ou déficit). Le gouvernement du Québec présente ses projections sur un horizon temporel de cinq ans, comme recommandé par plusieurs intervenants des milieux financier et économique. On devrait donc retrouver un tableau résumant le cadre financier quinquennal dans une sous-section bien identifiée de la table des matières de la section du budget traitant de **La situation financière du Québec**. Toutefois, il est généralement possible de retrouver ce même tableau dans la **Vue d'ensemble** du budget, dans une sous-section traitant aussi de la **Situation financière du Québec**. Le cadre financier consolidé quinquennal du budget 2019-2020 est reproduit à l'extrait 3.

On remarque à l'extrait 3 que le solde budgétaire selon la [Loi sur l'équilibre budgétaire](#)¹ est nul pour la période 2019-2020 à 2021-2022, comme mentionné dans les orientations. De légers surplus sont enregistrés pour les exercices 2022-2023 et 2023-2024. On remarque également que la croissance des revenus autonomes, outre l'exercice 2019-2020, est relativement stable sur la période de projection alors que la croissance des revenus de transferts est plus faible que les années passées. À partir de l'exercice 2020-2021, la hausse des dépenses sera relativement stable autour de 3,0 % et légèrement inférieure à celle des revenus, ce qui fera croître les surplus (avant les versements au Fonds des générations).



¹ Les mots soulignés se retrouvent au lexique à la fin du présent document.

Extrait 3 Cadre financier consolidé 2018-2019 à 2023-2024

Cadre financier consolidé de 2018-2019 à 2023-2024 (en millions de dollars)						
	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024
Revenus consolidés						
Impôt des particuliers	31 254	32 498	33 959	35 329	36 679	38 113
Cotisations pour les services de santé	6 413	6 598	6 768	6 927	7 096	7 273
Impôts des sociétés	9 036	8 516	8 743	9 111	9 299	9 515
Impôt foncier scolaire	1 877	1 553	1 556	1 637	1 723	1 805
Taxes à la consommation	21 148	21 884	22 339	22 825	23 445	24 089
Droits et permis	4 178	4 229	4 298	4 359	4 442	4 544
Revenus divers	11 167	10 680	11 059	11 547	11 982	12 365
Entreprises du gouvernement	5 073	4 778	5 067	5 299	5 777	6 191
Revenus autonomes	90 146	90 714	93 789	97 034	100 443	103 895
Variation en %	4,9	0,6 ⁽¹⁾	3,4	3,5	3,5	3,4
Transferts fédéraux	23 411	24 924	25 600	25 950	26 589	27 251
Variation en %	4,1	6,5	2,7	1,4	2,5	2,5
Total des revenus consolidés	113 557	115 638	119 389	122 984	127 032	131 146
Variation en %	4,8	1,8	3,2	3,0	3,3	3,2
Dépenses consolidées						
Dépenses de portefeuilles	-99 052	-104 038	-107 467	-110 645	-113 911	-117 287
Variation en %	5,1	5,0	3,3	3,0	3,0	3,0
Service de la dette	-8 899	-8 998	-9 138	-9 292	-9 661	-9 727
Variation en %	-3,7	1,1	1,6	1,7	4,0	0,7
Total des dépenses consolidées	-107 951	-113 034	-116 605	-119 937	-123 572	-127 014
Variation en %	4,3	4,7	3,2	2,9	3,0	2,8
Provision pour éventualités	—	-100	-100	-100	-100	-100
SURPLUS⁽²⁾	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
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽³⁾	2 500	—	—	—	100	450

(1) La variation est de 1,0 % aux revenus autonomes excluant ceux des entreprises du gouvernement et de -5,8 % pour ceux provenant des entreprises du gouvernement. La faible variation de 0,6 % aux revenus autonomes est principalement attribuable aux mesures mises en œuvre au cours des dernières années à l'égard des revenus.

(2) Il s'agit du solde au sens des comptes publics.

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

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités
 Votre budget, Plan budgétaire, p. A.22.

En ce qui concerne le service de la dette, sa croissance aura tendance à s'accélérer à partir de 2019-2020, conséquence de la hausse attendue des taux d'intérêt. Il est aussi important de spécifier que le gouvernement maintient une provision pour éventualités tout au long de la période de projection, ce qui démontre une certaine prudence. Finalement, les versements des revenus dédiés au [Fonds des générations](#) augmenteront rapidement sur la période de projection. Globalement, les finances publiques semblent sous contrôle et la situation financière du gouvernement tend à s'améliorer.

Le gouvernement a trois principales sources de revenus qui dépendent, entre autres, de la santé de l'économie en général. Il s'agit des revenus autonomes, des revenus des sociétés d'État et des transferts fédéraux.

- **Revenus autonomes :** Le gouvernement exerce un certain contrôle sur ses revenus autonomes, car il peut modifier les paramètres des impôts et taxes.
- **Revenus tirés des sociétés d'État ou des entreprises du gouvernement :** Le gouvernement peut imposer à ses sociétés d'État des cibles de versement de dividendes. Les trois sociétés d'État principales sont Hydro-Québec, Loto-Québec et la Société des alcools du Québec (SAQ). Les revenus que tire le gouvernement du Québec de ces entreprises dépendent pour beaucoup de la santé de l'économie en général, et des facteurs climatiques dans le cas d'Hydro-Québec, ou encore des habitudes de consommation dans le cas de Loto-Québec et de la SAQ.
- **Transferts fédéraux :** Les paramètres des programmes de transferts sont établis par le gouvernement fédéral, parfois après négociation avec les provinces canadiennes. En dehors de ces périodes de négociation, le gouvernement du Québec n'exerce pas de contrôle sur le niveau de ces transferts. Les principaux programmes de transfert du gouvernement fédéral sont la péréquation, le Transfert canadien pour la santé (TCS) et le Transfert canadien pour l'enseignement postsecondaire et les programmes sociaux (TCPS).

Les projections financières du gouvernement étant maintenant connues, il est important de comparer les résultats préliminaires de ses opérations aux prévisions présentées lors du précédent budget. Le gouvernement présente généralement le résultat de cet exercice dans les premières pages de la section du budget présentant **La situation financière du Québec**, dans une sous-section concernant **L'évolution récente de la situation budgétaire**. Même s'il est possible d'obtenir des informations plus détaillées à l'intérieur de cette section, l'extrait 4 de la page suivante présente un aperçu des sources d'écart entre les résultats préliminaires de l'année se terminant et les prévisions du précédent budget. Par exemple, lors du budget 2019-2020, on pouvait identifier les sources d'écarts entre les résultats de l'exercice 2018-2019 et les prévisions réalisées lors du budget 2018-2019. Lors du budget, le gouvernement a aussi présenté les modifications apportées aux exercices 2019-2020 et 2020-2021, qui étaient également projetés dans le précédent budget.

Extrait 4 Révision au cadre financier par rapport au budget précédent

Révisions du cadre financier depuis mars 2018 (en millions de dollars)			
	2018-2019	2019-2020	2020-2021
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾ – MARS 2018	—	—	—
SITUATION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE			
Revenus autonomes excluant ceux des entreprises du gouvernement			
– Revenus fiscaux	2 429	2 454	2 692
– Autres revenus	1 097	120	10
Sous-total	3 526	2 574	2 702
Revenus provenant des entreprises du gouvernement			
Transferts fédéraux	741	208	131
Dépenses de portefeuilles	–283	160	304
Service de la dette	1 878	3	–232
Service de la dette	441	83	127
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	–615	203	307
Élimination du recours à la réserve de stabilisation	–1 587	–936	–479
Sous-total	4 121	2 295	2 860
MESURES D'OPTIMISATION			
Efforts supplémentaires des entreprises du gouvernement			
Élimination de la provision au service de la dette	—	100	150
Élimination de la provision au service de la dette	—	150	150
Économies découlant du remboursement accéléré de la dette	40	193	117
Efficiences dans la gestion des dépenses	—	390	390
Sous-total	40	833	807
TOTAL DES AMÉLIORATIONS	4 161	3 128	3 667
INITIATIVES DE MARS 2019			
Remettre de l'argent dans le portefeuille des Québécois			
Améliorer la qualité des services en éducation et en santé	–5	–271	–419
Améliorer la qualité des services en éducation et en santé	–90	–1 031	–1 164
Augmenter le potentiel de l'économie	–357	–505	–679
Agir pour l'environnement	–51	–395	–491
Soutenir les collectivités	–930	–105	–162
Autres	—	–15	–22
Sous-total	–1 432	–2 322	–2 937
INITIATIVES DE DÉCEMBRE 2018	–229	–806	–729
TOTAL DES INITIATIVES	–1 661	–3 128	–3 667
SOLDE BUDGÉTAIRE⁽¹⁾ – MARS 2019	2 500	—	—

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

Source Gouvernement du Québec (2017), Budget 2019-2020, Vos priorités
 Votre budget, Plan budgétaire, p. H.13.

Globalement, l'extrait 4 montre que les revenus autonomes (excluant les entreprises du gouvernement) ont été plus élevés d'un montant de 3 526 M\$, en raison d'un écart positif de 2 429 M\$ pour les revenus fiscaux et de 1 097 M\$ pour les autres revenus. Le gouvernement expliquait l'important écart des autres revenus pas des résultats plus élevés des enchères du marché du carbone et d'une révision à la hausse de 580 M\$ des revenus de placement du Fonds des générations pour l'exercice 2018-2019. Les revenus des entreprises du gouvernement présentent un écart positif de 741 M\$ et les transferts fédéraux, un écart négatif de 263 M\$.

De leur côté, les dépenses de portefeuille ont été plus faibles que prévu permettant au gouvernement d'économiser 1 878 M\$, économie atténuée par le fait que les versements au Fonds des générations ont été supérieurs de 615 M\$. Finalement, la prise en considération des annonces faites lors du budget 2019-2020 et lors de la mise à jour économique de décembre 2018 permet de retrouver le surplus enregistré de 2 500 M\$, alors que le gouvernement avait prévu l'équilibre budgétaire un an auparavant. Globalement, la situation financière du gouvernement s'est avérée meilleure que prévu lors du budget précédent par un montant de l'ordre de 2 500 M\$. Pour plus de précisions sur les révisions du cadre financier, on peut aussi retrouver, dans la même sous-section sur **L'évolution récente de la situation budgétaire**, un tableau détaillé similaire présentant les révisions depuis la dernière mise à jour économique et financière présenté généralement l'automne précédent.

2.3 Situation économique

Le cadre financier présenté par le ministre des Finances repose évidemment sur des hypothèses concernant l'évolution de la situation économique au Québec. Il faut donc s'assurer qu'elles soient réalistes, car la solidité des projections repose entièrement sur la crédibilité de ces hypothèses. On doit se poser les mêmes questions que lors de l'analyse des états financiers d'une entreprise. Quelles sont les hypothèses derrière les projections financières? Ces hypothèses sont-elles réalistes?

Une section complète du budget est généralement réservée à la description de l'évolution récente de l'environnement économique et financier et de ses perspectives, tant du point de vue mondial que québécois. Les informations présentées sont fort intéressantes, mais elles peuvent s'étaler sur plus d'une trentaine de pages. Dans le contexte du présent guide, dont l'objectif est de se concentrer sur les éléments essentiels dans un laps de temps très court, trois tableaux sont considérés comme essentiels pour avoir un bon aperçu des hypothèses sous-jacentes aux projections financières du gouvernement.

2.3.1 Perspectives économiques du gouvernement et des institutions privées

Le premier tableau permet de voir si les perspectives économiques du gouvernement sont en ligne avec celles des institutions privées. Le gouvernement est-il trop optimiste ou trop pessimiste? L'extrait 5 ci-dessous, qui se trouvait dans la sous-section intitulée **La situation économique au Québec** de la section du budget 2019 traitant de **L'économie du Québec : Évolution récente et perspectives pour 2019 et 2020**, compare les prévisions du ministère des Finances du Québec avec celles de la moyenne du secteur privé pour deux indicateurs d'importance majeure pour l'évolution des revenus et des dépenses du gouvernement, soit le [PIB réel](#) et le [PIB nominal](#).

Extrait 5 Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé

Perspectives économiques du Québec – Comparaison avec le secteur privé (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, leurs moyennes peuvent 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.

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités Votre budget, Plan budgétaire, p. G.16.

L'extrait 5 indique que les prévisions du ministère des Finances sont relativement prudentes par rapport à celles du secteur privé. Par exemple, pour la plupart des années, les prévisions sont légèrement inférieures ou égales aux prévisions du secteur privé, et ce, pour les deux indicateurs. On peut donc tenir pour acquis que le cadre financier se base sur des hypothèses de croissance économique réalistes, mais prudentes.

2.3.2 Évolution des grands agrégats économiques

Le ministre des Finances présente aussi dans son budget un bilan plus détaillé de la situation économique de la dernière année, son état actuel et ses projections pour l'année subséquente. Cette section sert à mettre de l'avant la compréhension des grands courants économiques par le gouvernement. On y retrouve l'évolution des grands agrégats macroéconomiques tels que la production intérieure brute ([PIB](#)) et ses composantes, le [marché du travail](#), et plusieurs autres indicateurs économiques comme l'[évolution des prix](#), le revenu des ménages ou encore les mises en chantier. En général, on retrouve également ce tableau dans la section du budget traitant de **L'économie du Québec : Évolution récente et perspectives**, dans la sous-section **Comparaison avec les prévisions du secteur privé**. L'extrait 6 de la page suivante présente celui qui se trouvait dans le Budget 2019-2020.

Chacune des variables de ce tableau influence la santé de l'économie et ultimement les revenus et dépenses du gouvernement : d'où l'importance d'en prévoir l'évolution. Par exemple, la croissance de l'emploi permettra d'évaluer l'évolution du revenu des ménages qui servira à estimer la variation de l'impôt sur le revenu des particuliers, tout comme la croissance des excédents d'exploitation des entreprises aidera à estimer les impôts sur les sociétés. L'évolution de l'emploi servira également à prévoir les taxes sur la masse salariale, et la consommation des ménages, les recettes des taxes à la consommation. En bref, le tableau des perspectives économiques du Québec sert de base à l'évaluation des recettes et des dépenses du gouvernement.



Extrait 6 Perspectives économiques du Québec – Principales variables

Perspectives économiques au Québec (variation en pourcentage, sauf indication contraire)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Production						
Produit intérieur brut réel	2,3	1,8	1,5	1,3	1,3	1,3
Produit intérieur brut nominal	4,3	3,5	3,2	3,0	3,0	3,1
Produit intérieur brut nominal (en milliards de dollars)	435,3	450,6	464,9	479,0	493,6	508,9
Composantes du PIB (en termes réels)						
Demande intérieure finale	2,8	2,0	1,5	1,2	1,2	1,3
– Consommation des ménages	2,6	2,0	1,5	1,4	1,4	1,4
– Dépenses et investissements des gouvernements	2,6	1,7	1,0	0,6	0,8	1,0
– Investissements résidentiels	3,8	-0,8	0,1	0,2	0,2	0,3
– Investissements non résidentiels des entreprises	4,3	5,0	3,8	2,3	2,2	2,2
Exportations	2,9	2,6	2,2	2,1	2,0	1,9
Importations	3,3	2,1	1,8	1,8	1,6	1,7
Marché du travail						
Population (en milliers)	8 390	8 452	8 514	8 575	8 634	8 693
Population de 15 ans et plus (en milliers)	6 986	7 039	7 081	7 126	7 173	7 223
Emploi (en milliers)	4 262	4 301	4 328	4 351	4 371	4 386
Création d'emplois (en milliers)	38,9	38,8	27,1	23,0	20,0	15,0
Taux de chômage (en pourcentage)	5,5	5,4	5,3	5,2	5,1	5,0
Autres indicateurs économiques (en termes nominaux)						
Consommation des ménages	4,0	3,2	3,3	3,0	3,0	3,0
– Excluant les dépenses alimentaires et le logement	4,2	2,8	3,0	2,7	2,8	2,8
Mises en chantier (en milliers d'unités)	46,9	42,8	40,7	39,4	38,0	36,6
Investissements résidentiels	8,5	1,9	2,2	2,3	2,2	2,3
Investissements non résidentiels des entreprises	5,3	6,2	4,5	3,4	3,8	3,8
Salaires et traitements	5,2	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9
Revenu des ménages	4,4	3,4	3,4	3,2	3,1	3,1
Excédent d'exploitation net des sociétés	3,2	4,7	4,3	3,5	3,5	3,5
Indice des prix à la consommation	1,7	1,4	2,0	2,0	2,0	2,0
– Excluant les aliments et l'énergie	1,3	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8

Sources : Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement et ministère des Finances du Québec.

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités
Votre budget, Plan budgétaire, p. G.17.

Dans le cas où votre organisation fait ses propres prévisions économiques et financières, ce tableau permettra de juger si les hypothèses économiques de base ayant servi à l'élaboration du budget sont réalistes, optimistes ou pessimistes par rapport à celles de votre organisation. La réflexion pourra alors être complétée par une analyse de sensibilité des revenus autonomes en fonction des divergences entre le scénario privilégié et celui présenté par le gouvernement.

2.3.3 Sensibilité des revenus aux hypothèses économiques

En général, le budget présente une analyse de sensibilité des revenus autonomes aux variables économiques. Ce tableau est très utile pour évaluer les conséquences d'un écart de prévision d'une variable économique sur les revenus autonomes du gouvernement. La plupart du temps, l'information concernant la sensibilité des revenus autonomes aux variables économiques se retrouve à la fin des sous-sections du budget abordant **L'évolution des revenus**. Il arrive parfois qu'on présente une sous-section sur **Les revenus autonomes excluant ceux des entreprises du gouvernement** et une autre traitant **Les revenus provenant des entreprises du gouvernement** et une dernière sur **Les transferts fédéraux**. Dans ce cas, une analyse de sensibilité est généralement exposée dans chacune de ces sous-sections. L'extrait 7 de la page suivante montre quelques exemples de la sensibilité des revenus autonomes aux principales variables économiques.

Extrait 7 Sensibilité des revenus autonomes excluant ceux des entreprises du gouvernement aux principales variables économiques

Sensibilité des revenus autonomes excluant ceux des entreprises du gouvernement aux principales variables économiques		
Variables	Prévisions de croissance pour 2019	Impacts pour l'année financière 2019-2020
PIB nominal	3,5 %	Une variation de 1 point de pourcentage modifie les revenus autonomes de l'ordre de 750 M\$.
Salaires et traitements	3,2 %	Une variation de 1 point de pourcentage modifie les revenus de l'impôt sur le revenu des particuliers d'environ 320 M\$.
Assurance-emploi	0,1 %	Une variation de 1 point de pourcentage modifie les revenus de l'impôt sur le revenu des particuliers d'environ 5 M\$.
Revenus de pension	6,0 %	Une variation de 1 point de pourcentage modifie les revenus de l'impôt sur le revenu des particuliers d'environ 50 M\$.
Excédent d'exploitation net des sociétés	4,7 %	Une variation de 1 point de pourcentage modifie les revenus des impôts des sociétés d'environ 45 M\$.
Consommation excluant les produits alimentaires et les logements	2,8 %	Une variation de 1 point de pourcentage modifie les revenus de la TVQ d'environ 165 M\$.
Investissements résidentiels	1,9 %	Une variation de 1 point de pourcentage modifie les revenus de la TVQ d'environ 30 M\$.

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités Votre budget, Plan budgétaire, p. H.43.

L'extrait 7 indique que, si la croissance du PIB nominal pour 2019 est de 3,4 % plutôt que les 3,5 % prévus au budget, les revenus autonomes du gouvernement seront inférieurs de 75 M\$ (soit $750 \text{ M\$} \times 0,1 \text{ point de pourcentage}$). On y apprend aussi que, si la croissance de la consommation des ménages excluant les produits alimentaires et les logements s'établissait à 3,3 % plutôt que les 2,8 % prévu au budget, les revenus de la TVQ seraient probablement supérieurs à la prévision de 82,5 M\$ (soit $165 \text{ M\$} \times 0,5 \text{ point de pourcentage}$).

Cette information complémentaire est donc très pertinente si l'analyste est en désaccord avec les prévisions du gouvernement et qu'il veut connaître l'impact, sur les revenus autonomes du gouvernement, d'utiliser ses propres hypothèses.

2.4 Dépenses de l'État

Il est important de savoir que le budget du gouvernement ne détaille pas les budgets pour chacun des ministères. Toutefois, depuis quelques années, on trouve une présentation par portefeuille qui indique les budgets des ministères². Mais, il y a en général une orientation plus globale de croissance des dépenses, avec un niveau de détail relatif selon les grandes missions de l'État.

Les dépenses gouvernementales sont ventilées, dans les Comptes publics, en cinq grandes missions consacrées aux services publics :

- Santé et services sociaux
- Éducation et culture
- Économie et environnement
- Soutien aux personnes et aux familles
- Gouverne et justice

Dans le budget, on présente donc l'évolution prévue des dépenses de ces cinq grandes missions (extrait 8). En général, cette information se retrouve dans l'analyse de **L'évolution des dépenses de portefeuille**, dans la sous-section **La prévisions de revenus et de dépenses de La situation financière du Québec**. Dans le budget 2019-2020, cette information se retrouvait dans un encadré de cette sous-section.

Extrait 8 Dépenses consolidées par mission du gouvernement du Québec

Les dépenses par mission (en millions de dollars)			
	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Santé et services sociaux	41 978	44 429	46 136
Éducation et culture	23 706	25 357	26 223
Économie et environnement	15 807	15 424	16 320
Soutien aux personnes et aux familles	10 200	10 832	10 965
Gouverne et justice ⁽¹⁾	7 361	7 998	7 823
TOTAL	99 052	104 038	107 467
Variation en %	5,1	5,0	3,3

(1) Ces montants incluent la provision au Fonds de suppléance.

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités Votre budget, Plan budgétaire, p. H.52.

² Par exemple, à la page H.72 du budget 2019-2020, la colonne « Fonds général » correspond aux budgets des ministères.

L'information relative aux sommes allouées aux différents ministères et organismes de l'État québécois est présentée plus en détail dans le Budget des dépenses. Ce document, qui fait l'objet d'une approbation parlementaire distincte, détaille les crédits budgétaires alloués à chaque ministère ou organisme, en les divisant à la fois entre les différentes missions et programmes de cette organisation, mais également entre les différents types de ressources qu'ils serviront à financer. Toutefois, il est possible de trouver un résumé plutôt complet de ces informations dans le budget dans la sous-section des **Dépenses de portefeuilles** de la section sur la **Situation financière du Québec**.

2.5 Dette

Le montant des revenus, des dépenses et du solde budgétaire sont des données couvrant une période d'un an. Lorsque le solde budgétaire est négatif, il s'agit d'un déficit, et le gouvernement doit emprunter pour financer ses dépenses. Ces déficits viennent donc s'ajouter à la dette publique. Toutefois, d'autres éléments comme les investissements en immobilisations ou en infrastructures peuvent aussi affecter la dette publique.

La dette, quant à elle, représente un stock qui gagne ou perd en taille selon les emprunts ou les remboursements faits en cours d'année. Elle inclut les emprunts faits par le gouvernement, mais également ses obligations envers ses employés, notamment pour les régimes de retraite.

De manière générale, le gouvernement utilise quatre concepts de dette : la dette brute, la dette nette, ainsi que la dette représentant les déficits cumulés selon les Comptes publics et selon la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations. Elles se définissent de la façon suivante³ :

- **Dette brute** : Somme de la dette émise sur les marchés financiers et du passif net au titre des régimes de retraite et des avantages sociaux futurs des employés des secteurs public et parapublic, de laquelle est soustrait le solde du Fonds des générations.
- **Dette nette** : Passifs du gouvernement du Québec moins ses actifs financiers. Elle représente la dette qui a servi à financer les investissements en immobilisations ainsi que celle qui a servi à financer des dépenses courantes. La dette nette est obtenue en soustrayant de la dette brute les actifs financiers du gouvernement, nets des autres éléments de passif.
- **Dette représentant les déficits cumulés selon les Comptes publics** : Différence entre les passifs du gouvernement du Québec et l'ensemble de ses actifs, financiers et non financiers. Elle s'obtient en soustrayant de la dette brute les actifs financiers, nets des autres éléments de passif, ainsi que les actifs non financiers. Il s'agit de la dette pour laquelle il n'y a aucun actif en contrepartie.
- **Dette représentant les déficits cumulés au sens de la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations** : Dette représentant les déficits cumulés selon les Comptes publics à laquelle on ajoute le solde de la réserve de stabilisation pour se conformer à la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

³ Les définitions ont été tirées du *Budget 2019-2020, Vos priorités Votre budget, Plan budgétaire*, p. 1.5.

L'extrait 9 illustre la relation qui existe entre ces quatre concepts de dette du gouvernement.

Extrait 9 Relation entre les quatre concepts de dette du gouvernement du Québec

Dette du gouvernement du Québec au 31 mars selon différents concepts (en millions de dollars)			
	2018	2019	2020
DETTE BRUTE⁽¹⁾	201 071	200 756	204 169
<i>En % du PIB</i>	48,2	46,1	45,3
Moins : Actifs financiers, nets des autres éléments de passif ⁽²⁾	-24 528	-26 661	-29 470
DETTE NETTE	176 543	174 095	174 699
<i>En % du PIB</i>	42,3	40,0	38,8
Moins : Actifs non financiers	-69 073	-72 231	-75 339
DETTE REPRÉSENTANT LES DÉFICITS CUMULÉS AU SENS DES COMPTES PUBLICS	107 470	101 864	99 360
<i>En % du PIB</i>	25,8	23,4	22,1
Plus : Réserve de stabilisation	7 174	9 674	9 674
DETTE REPRÉSENTANT LES DÉFICITS CUMULÉS AU SENS DE LA LOI SUR LA RÉDUCTION DE LA DETTE ET INSTITUANT LE FONDS DES GÉNÉRATIONS	114 644	111 538	109 034
<i>En % du PIB</i>	27,5	25,6	24,2

(1) La dette brute exclut les emprunts effectués par anticipation et tient compte des sommes accumulées au Fonds des générations.
 (2) Les actifs financiers comprennent notamment les participations dans les entreprises du gouvernement (par exemple, Hydro-Québec) et les comptes débiteurs. Ils sont diminués des autres éléments de passif (par exemple, les comptes créditeurs).

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités
 Votre budget, Plan budgétaire, Tableau I.1, p. I.5.

Le gouvernement du Québec 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. Ainsi, pour l'année financière 2025-2026 :

- la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB;
- la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB.

Pour mieux comprendre l'évolution de la dette, le gouvernement présente aussi un tableau montrant les facteurs qui affectent le niveau de la dette brute. L'extrait 10 se retrouve généralement dans la sous-section traitant de **La dette brute**, à l'intérieur de la section du budget traitant de **La dette du gouvernement du Québec**.

Extrait 10 : Facteurs de croissance de la dette brute du gouvernement

Facteurs d'évolution de la dette brute du gouvernement du Québec (en millions de dollars)									
	Dettes au début de l'exercice	Déficit (surplus) budgétaire	Placements, prêts et avances	Immobilisations nettes ⁽¹⁾	Autres facteurs ⁽²⁾	Versements au Fonds des générations	Variation totale	Dettes à la fin de l'exercice	En % du PIB
2009-2010	157 630	3 174 ⁽³⁾	1 746	4 226	-2 733	-725	5 688	163 318	51,9
2010-2011	163 318	3 150	2 507	4 923	298	-760	10 118	173 436	52,9
2011-2012	173 436	2 628	1 861	5 071	1 228	-840	9 948	183 384	53,2
2012-2013	183 384	3 476 ⁽⁴⁾	659	4 863	445	-961	8 482	191 866	54,2
2013-2014	191 866	2 824	1 349	3 977	-788	-1 421	5 941	197 807	54,3
2014-2015	197 807	1 143 ⁽⁵⁾	2 146	2 980	1 160	-1 279	6 150	203 957	54,3
2015-2016	203 957	-2 191	808	2 695	-338	-1 584	-610	203 347	52,6
2016-2017	203 347	-2 361	2 527	1 784	194	-2 001	143	203 490	51,2
2017-2018	203 490	-2 622	1 859	2 173	-1 536	-2 293	-2 419	201 071	48,2
2018-2019	201 071	-2 500	2 538	3 158	-405	-3 106	-315	200 756	46,1
2019-2020	200 756	—	3 212	3 108	-403	-2 504	3 413	204 109	45,3
2020-2021	204 109	—	2 388	3 261	204	-2 684	3 149	207 318	44,6
2021-2022	207 318	—	2 871	4 169	-54	-2 947	4 039	211 357	44,1
2022-2023	211 357	-100	2 476	4 290	-668	-3 260	2 738	214 095	43,4
2023-2024	214 095	-450	1 882	3 459	90	-3 582	1 399	215 494	42,3

(1) Les investissements effectués dans le contexte d'ententes de partenariat public-privé sont compris dans les immobilisations nettes.
 (2) Les autres facteurs comprennent notamment la variation des autres comptes, comme les comptes débiteurs et les comptes créditeurs.
 (3) Le solde budgétaire présenté est celui après utilisation de la réserve de stabilisation.
 (4) Ce montant inclut la perte de 1 876 M\$ provenant des activités abandonnées, consécutive à la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2 d'Hydro-Québec.
 (5) Le solde budgétaire présenté exclut l'impact des modifications comptables. Après la prise en compte des modifications comptables s'élevant à 416 M\$, le solde budgétaire est déficitaire de 725 M\$.

Source : Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités Votre budget, Plan budgétaire, Tableau I.3, p. I.13.

L'extrait 10 montre que la croissance future de la dette brute viendra principalement des immobilisations nettes du gouvernement, notamment des investissements en infrastructures. Comme le gouvernement prévoit atteindre l'équilibre budgétaire au cours des prochaines années, la dette brute ne sera pas influencée par des déficits dans les opérations courantes. Seuls les exercices 2022-2023 et 2023-2024 montrent un léger surplus qui diminuera la dette brute.

Les placements, prêts et avances seront aussi une source importante de croissance de la dette brute. L'investissement de 1,3 G\$ réalisé au cours de l'exercice 2016-2017 dans le programme C Series de Bombardier est un exemple des éléments qui se retrouvent dans ce poste, car le gouvernement a emprunté pour obtenir les fonds nécessaires à ce placement. Par ailleurs, il faut bien comprendre qu'un tel investissement ne touche que la dette brute, car il y a un actif financier qui est comptabilisé. Par conséquent, la dette nette et la dette représentant les déficits cumulés ne sont pas influencées par cette transaction. La portion des bénéfices réalisés par les sociétés d'État qui ne sont pas reçus comme dividendes, mais plutôt laissés dans la trésorerie de ces entreprises, fait aussi partie de cette catégorie. Quant aux sommes déposées dans le Fonds des générations, elles constituent un actif financier qui vient réduire la dette brute. Le gouvernement a l'obligation de verser une part de ses revenus au Fonds des générations. Il s'agit essentiellement d'une épargne gouvernementale visant le remboursement futur de la dette.

Finalement, la dette du secteur public pris dans un sens beaucoup plus large se définit comme étant la somme de la dette brute du gouvernement, de la dette d'Hydro-Québec, de la dette des municipalités, de la dette des universités autres que l'Université du Québec et ses constituantes, de même que de la dette des autres entreprises du gouvernement.

Elle a servi notamment à financer toutes les infrastructures publiques dont les routes, les écoles, les hôpitaux, les barrages hydroélectriques et les usines d'assainissement des eaux. Le budget incorpore généralement un tableau montrant l'évolution de ses composantes. L'évolution de la dette du secteur public est généralement présentée dans un encadré de la sous-section de **La dette du Québec** ou encore dans une annexe de la section du budget intitulée **La dette du gouvernement du Québec**. Dans le budget 2019-2020, la dette du secteur public se trouvait à l'annexe 4 de la section sur **La dette du gouvernement du Québec**. L'extrait 11 en montre un exemple.

Extrait 11 Composition et évolution de la dette du secteur public au Québec au 31 mars

Dette du secteur public au 31 mars (en millions de dollars)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Dette brute du gouvernement	203 957	203 347	203 490	201 071	200 756
Hydro-Québec	41 862	43 843	42 882	43 160	43 838
Municipalités	23 305	23 848	24 058	24 505	24 670
Universités autres que l'Université du Québec et ses constituantes	1 624	1 608	1 656	1 321	1 321
Autres entreprises du gouvernement	383	308	258	218	228
DETTE DU SECTEUR PUBLIC	270 931	272 952	272 344	270 275	270 813
<i>En % du PIB</i>	<i>72,1</i>	<i>70,7</i>	<i>68,6</i>	<i>64,8</i>	<i>62,2</i>

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités Votre budget, Plan budgétaire, Tableau I.17, p. I.41.

2.6 Nouvelles initiatives fiscales et budgétaires

Les informations précédentes ont permis d'avoir une idée globale de l'évolution des finances publiques au Québec. La table est maintenant mise pour analyser plus en détail les nouvelles mesures mises en place par le gouvernement. Le budget sert évidemment à présenter les nouvelles politiques que le gouvernement désire adopter en lien avec ses orientations économiques et budgétaires. Il est le véhicule tout désigné pour annoncer des changements à la fiscalité, l'ajout de nouveaux services ou initiatives qui entraîneront de nouvelles dépenses, des changements aux mesures existantes ou de nouveaux investissements en infrastructures.

Pour agir sur ses revenus fiscaux, le gouvernement peut décider de modifier des taux, des seuils de revenu ou encore ajouter de nouveaux impôts ou taxes. Il peut aussi mettre en place des déductions ou des crédits d'impôt pour orienter les choix ou influencer les décisions des contribuables. Dans ce cas, il s'agit de mesures fiscales appelées des dépenses fiscales. Ces mesures, qui tentent notamment d'influencer les contribuables à faire des choix jugés socialement désirables tout en leur permettant de bénéficier d'un fardeau fiscal réduit, ont comme effet de diminuer les revenus du gouvernement.

Les renseignements additionnels sur le budget exposent en détail chacune des modifications à la fiscalité. L'extrait 12 recense les modifications présentées dans le Budget 2019-2020. Elles sont tirées de la **Table des matières** de la section A sur **Les renseignements additionnels sur les mesures fiscales** du document distinct sur les **Renseignements additionnels 2019-2020**.

Extrait 12 Liste des modifications fiscales, Budget 2019-2020

<p>Mesure relative aux particuliers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bonification du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience afin de miser sur la prolongation de carrière
<p>Mesures relatives aux entreprises</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instauration d'un crédit d'impôt remboursable pour les PME favorisant le maintien en emploi des travailleurs d'expérience - Réduction du seuil des dépenses d'investissement applicable à un grand projet d'investissement réalisé dans une région désignée
<p>Autres mesures</p> <ul style="list-style-type: none"> - Application de la taxe sur l'hébergement aux activités de personnes exploitant une plateforme numérique offrant des unités d'hébergement - Mise en place d'une allocation pour certification en développement durable dans la Loi sur l'impôt minier - Modifications apportées à certaines mesures relatives aux pourboires - Nouvelles dépenses admissibles pour l'application du crédit d'impôt remboursable relatif à la déclaration des pourboires - Assouplissement à la pénalité pour omission de l'attribution d'un montant à titre de pourboires - Modification de certaines modalités d'application de la norme d'investissement du Fonds de solidarité FTQ

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités
 Votre budget, Renseignements additionnels, p. A1.

Le gouvernement peut également modifier ses dépenses en changeant ses programmes existants, par l'ajout de nouveaux ou en changeant la façon dont il utilise ses ressources. Les fonctionnaires du ministère des Finances, mais également du Secrétariat du Conseil du trésor et des ministères sectoriels, travaillent à établir et à évaluer les coûts des programmes existants du gouvernement. À partir de ces estimations, le ministre peut décider d'investir plus d'argent dans un programme existant afin d'en augmenter la portée, la générosité ou l'ampleur, ce qui entraînera des coûts supplémentaires pour l'État. Il peut également décider de faire l'inverse afin de dégager des économies.

Les principales mesures fiscales et budgétaires annoncées par le gouvernement sont en général résumées dans la première section du budget. Dans le budget 2019-2020, cette section s'intitulait : **Vue d'ensemble**. Cependant, pour une description détaillée des mesures, il faut se référer aux différentes sections qui suivent la **Vue d'ensemble** du budget. Pour chacune des mesures, les éléments suivants sont habituellement présentés :

- Objectif
- Coût ou avantage financier
- Grandes lignes des paramètres



Des explications plus détaillées sur le fonctionnement des mesures fiscales se trouvent aussi dans le document des **Renseignements additionnels**. Il n'y a pas toujours un tableau complet résumant l'ensemble des mesures annoncées par le gouvernement et leur impact financier. Toutefois, à la fin de chacune des sections exposant les orientations ou actions mises de l'avant par le gouvernement, un tableau résume généralement l'impact financier de chacune des mesures. L'extrait 13 de la page suivante illustre les informations qu'on retrouvait pour **Remettre de l'argent dans le portefeuille des Québécois**, qui était une des cinq grandes actions mises de l'avant par le gouvernement dans le budget 2019-2020.

Ce tableau a l'avantage de permettre d'identifier les mesures fiscales et budgétaires les plus coûteuses qui seront mises en place et l'impact financier réparti sur une période de cinq ans. Parfois, le plus gros de l'impact financier d'une mesure ne se fait pas sentir durant l'exercice qui vient, mais un peu plus tard. Cela permet au gouvernement d'annoncer des mesures qui ont peu d'impact financier à court terme. Par exemple, dans le Budget 2019-2020, l'effet d'abolir graduellement la contribution additionnelle pour la garde d'enfants est relativement limité pour la première année du budget, soit 42,2 M\$ pour l'exercice 2019-2020, alors qu'il est quatre fois plus élevé pour l'exercice 2022-2023, soit 180,3 M\$.

Extrait 13 Impact financier des mesures du Budget 2019-2020

Impact financier des mesures visant à remettre de l'argent dans le portefeuille des Québécois							
(en millions de dollars)							
	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	Total
Abolition graduelle de la contribution additionnelle pour la garde d'enfants	-5,4	-42,2	-116,0	-158,7	-180,3	-184,8	-687,4
Uniformisation graduelle des taux de la taxe scolaire	—	-200,0	-266,9	-262,1	-256,5	-251,2	-1 236,7
Bonification de l'exemption des pensions alimentaires pour enfants à charge							
– Assistance sociale	—	-25,2	-30,2	-30,2	-30,2	-30,2	-146,0
– Aide financière aux études	—	-2,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-18,0
– Aides au logement	—	-0,8	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-6,8
– Aide juridique	—	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-2,4
Sous-total	—	-28,4	-36,2	-36,2	-36,2	-36,2	-173,2
TOTAL	-5,4	-270,6	-419,1	-457,0	-473,0	-472,2	-2 097,3

Source Gouvernement du Québec (2019), Budget 2019-2020, Vos priorités Votre budget, Plan budgétaire, Tableau B.8, p. B.15.

CONCLUSION

Résumer l'essentiel des informations contenues dans les documents publiés lors du dépôt d'un budget du gouvernement du Québec n'est pas un exercice facile, même pour ceux et celles qui ont une longue expérience dans le domaine. Ce guide avait pour but d'identifier et de repérer les éléments les plus importants à considérer pour bien analyser le contenu d'un budget.

Il est important de se rappeler qu'un budget est à la fois un exercice politique, financier et économique et que chacun de ces aspects sont fortement reliés. En réalité, le budget expose les effets attendus sur les finances publiques des priorités politiques du gouvernement, en tenant compte de l'environnement économique et financier dans lequel il évolue. Cela correspond d'ailleurs aux aspects couverts par le présent guide.

LEXIQUE

Dépense fiscale

Les mesures du régime fiscal qui ont pour but d'accorder des allègements fiscaux à des groupes déterminés de particuliers ou d'entreprises ou à l'égard de certaines activités sont appelées « dépenses fiscales ». Elles ont notamment pour effet de réduire ou de différer les impôts et taxes autrement payables par les contribuables. Elles peuvent prendre plusieurs formes, comme celles de revenus non assujettis à l'impôt, d'exemptions de taxe, de remboursements de taxe, de déductions dans le calcul du revenu imposable, de crédits d'impôt ou de reports d'impôt. L'évaluation en argent d'une telle mesure montre à combien de recettes fiscales le gouvernement renonce à cause de la mesure.

Le Crédit d'impôt relatif à un fonds de travailleurs est un exemple de dépense fiscale. Il offre une réduction du montant d'impôt à payer si un contribuable a acheté des actions du Fonds de solidarité FTQ ou de Fondation au cours de l'année. Ces deux fonds, cogérés par le gouvernement et les grands syndicats québécois, visent le soutien de l'activité économique et de l'emploi au Québec, un objectif du gouvernement qui offre donc un incitatif financier aux épargnants qui décident de financer ces institutions.

Indicateurs du marché du travail

Il y a plusieurs indicateurs du marché du travail. La population analysée au sein du marché du travail est la population dite « en âge de travailler », qui est généralement définie au Canada comme la population âgée de 15 ans et plus. Cette population est divisée en deux parties, la **population active** et la **population inactive**. La population active est composée de ceux et celles qui sont en emploi et de ceux et celles qui sont au chômage. On considère comme **chômeurs** les personnes en recherche active d'emploi qui ne sont pas aux études. Ensuite, la population inactive est composée des gens de 15 ans et plus qui ne sont pas en emploi et qui ne recherchent pas d'emploi. On calcule, à partir de ces données, trois principaux indicateurs : le **taux de chômage**, le **taux d'emploi** et le **taux d'activité**. Le taux de chômage est le ratio du nombre de personnes à la recherche d'un emploi sur le nombre de personnes actives. Le taux d'emploi représente quant à lui la proportion des personnes de plus de 15 ans qui occupent un emploi. Enfin, le taux d'activité mesure la proportion des citoyens âgés de 15 ans et plus qui sont disponibles pour le travail (donc en emploi ou au chômage).

Indice des prix à la consommation

L'évolution des prix à la consommation, ou l'inflation, est mesurée par l'Indice des prix à la consommation (IPC). Cet indicateur mesure l'évolution du prix d'un panier de consommation typique pour une période donnée. On donne arbitrairement la valeur 100 à cet indice pour une année de référence et on mesure ensuite la variation par rapport à cette année de référence pour évaluer la progression des prix.

Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

Adoptée en 2006 et amendée en 2010, elle a pour but ultime de réduire la dette en terme relatif afin de diminuer le transfert intergénérationnel du fardeau de la dette. L'article 1 de la Loi indique que, pour l'année 2025-2026, la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du PIB du Québec tandis que la dette brute ne pourra excéder 45 % du PIB. Afin d'atteindre l'objectif de la loi, le gouvernement a constitué un fonds qui servira, à terme, à rembourser la dette. La Loi stipule les sources de revenus qui y sont dédiées. Le budget traite du Fonds des générations dans la section sur la dette et il y a toujours une section qui fait rapport sur l'application de cette loi. Cette dernière se retrouve soit dans le Plan budgétaire, soit dans les Renseignements additionnels.

Loi sur l'équilibre budgétaire

Adoptée en 1996 (amendée par la suite), elle prévoit que le gouvernement doit maintenir l'équilibre budgétaire tout en permettant certaines flexibilités. Elle oblige le gouvernement à équilibrer ses revenus et ses dépenses et à afficher un solde budgétaire nul, c'est-à-dire à maintenir son déficit à zéro. Elle stipule qu'un déficit de moins de 1 milliard de dollars doit être compensé par un surplus équivalent lors de l'exercice financier suivant. Si le déficit est d'une plus grande ampleur, le gouvernement doit présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire sur cinq ans et doit faire rapport sur l'avancement de ce plan chaque année. Le rapport sur l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire se retrouve soit dans le Plan budgétaire, soit dans les Renseignements additionnels.

Point de pourcentage

Un point de pourcentage est l'unité de différence de deux pourcentages. Par exemple, une variable qui est passée de 30 % à 40 % a varié de 10 points de pourcentage (et non de 10 %). Ainsi, la variation de 1 point de pourcentage de la croissance du PIB nominal évoqué dans l'extrait 6 signifie qu'il serait de 2,2 % ou de 4,2 % au lieu de 3,2 %.

PIB (réel ou nominal)

Le PIB mesure la valeur de l'ensemble de la production nationale, pour une période donnée, de laquelle est soustraite la valeur des biens et services importés. La valeur de cette production correspond au produit des quantités produites et des prix de vente de tous les produits et services. Toutefois, seule la croissance des quantités de biens et de services produits constitue un progrès matériel. Le PIB peut augmenter uniquement à cause de la croissance des prix, sans que cela corresponde à une augmentation du niveau de vie. Pour différencier la progression des quantités produites et la progression du prix des produits et services produits, les gouvernements développent des indices de la croissance annuelle des prix. Ils permettent alors de passer du PIB nominal, simple produit des prix et des quantités pour une année, au PIB réel, mesurant uniquement la progression des quantités produites, c'est-à-dire en maintenant les prix constants.

Taux de change

Un taux de change est le prix relatif d'une devise par rapport à une autre. Le taux de change le plus suivi au Québec est celui qui lie le dollar canadien et le dollar américain, puisqu'il s'agit du principal partenaire commercial du Canada. Le taux de change est influencé par la demande et l'offre d'une monnaie. Ainsi, si les biens canadiens sont en forte demande, le prix du dollar canadien, donc le taux de change, aura tendance à augmenter à cause de sa relative rareté.