

Le processus budgétaire au gouvernement du Québec

Budget de dépenses

Document de référence

ISBN 2-550-42042-X
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2004
Bibliothèque nationale du Québec

Préface

Le budget de dépenses du gouvernement est l'aboutissement d'un processus annuel qui concerne plusieurs intervenants. Il reflète les priorités du gouvernement ainsi que les décisions prises dans l'attribution des ressources et les services à rendre à la population.

Le présent document de référence sur le processus budgétaire constitue un outil d'information générale pour le personnel des ministères et organismes qui travaille dans le domaine des ressources financières. Il s'adresse aussi à toute personne intéressée à acquérir des connaissances de base sur l'ensemble du processus, de l'élaboration du budget de dépenses jusqu'à la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Pour ceux et celles qui désirent approfondir le sujet, un complément d'information, assorti de références, accompagne la plupart des pages de l'ouvrage.

Ce document a été produit par le Service de la planification et de l'analyse budgétaire du Secrétariat du Conseil du trésor avec la collaboration de la Direction des communications. Il a fait l'objet de consultations auprès des membres du Comité directeur sur la révision des politiques de gestion budgétaire, financière et comptable auquel participent le Groupe d'action en gestion financière, le Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec, le ministère des Finances, le Contrôleur des finances et le Secrétariat du Conseil du trésor. Des consultations particulières ont aussi été menées auprès du Greffe et de plusieurs directions du Secrétariat du Conseil du trésor.

La version électronique du document est disponible dans l'intranet gouvernemental [www.intranet.qc.ca]. Pour de plus amples renseignements ou pour tout commentaire, on peut s'adresser à la Direction des communications du Secrétariat du Conseil du trésor, par téléphone, au numéro (418) 644-9447 ou par courriel à l'adresse suivante : [clemence.plourde@sct.gouv.qc.ca].

Février 2004

Le processus budgétaire

- Le processus budgétaire a pour objet la publication annuelle de deux documents étroitement liés :
 - le discours sur le budget,
 - le budget de dépenses.
- Le présent document traite essentiellement du budget de dépenses.

Processus budgétaire
Table des matières

- I** - Cadre institutionnel et légal p. 4
- II** - Principaux intervenants et rôles respectifs p. 8
- III** - Facteurs qui interviennent dans l'élaboration du budget de dépenses p. 20
- IV** - Étapes du processus budgétaire
 - Notions et exigences légales p. 29
 - Élaboration du budget de dépenses p. 40
 - Exécution et suivi du budget de dépenses p. 48
 - Reddition de comptes p. 56
- V** - Références législatives et bibliographie p. 62-63

Cliquer sur l'onglet pour aller au chapitre désiré

Principes démocratiques de tradition britannique

- Pouvoir d'initiative exclusif du gouvernement en matière financière.
- Consentement parlementaire obligatoire pour tout prélèvement et toute dépense des deniers publics.
- Obligation de l'exécutif de rendre des comptes devant les parlementaires.



Pouvoir d'initiative exclusif en matière financière : Loi constitutionnelle de 1867, art. 54 et 90 et Loi sur l'Assemblée nationale, art. 30.

Source : Brun et Tremblay, 1997, p. 535.

Consentement parlementaire obligatoire : tire sa source du système britannique, plus précisément de la *Magna Carta* de 1215 (la Grande Charte) qui est à la base du principe *No taxation without representation*.

Source : Lachapelle, Bernier, Tremblay, 1999, p. 63.

Obligation de rendre des comptes devant les parlementaires : Loi sur l'Assemblée nationale, art. 4 et Loi sur l'administration publique, art. 1, 24, 26 et 29.

Principes budgétaires de tradition britannique

- Fonds consolidé du revenu
- Annualité budgétaire
- Limitation budgétaire
- Spécialisation budgétaire



Fonds consolidé du revenu : Sommes d'argent perçues ou reçues de quelque source que ce soit et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation.

Loi sur l'administration financière, LAF, art. 5.

Annualité budgétaire* : Obligation de préparer un budget annuel et de le soumettre à l'Assemblée nationale en vue de son adoption. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique (LAP) en novembre 2000, un crédit peut porter sur plus d'un an sans excéder trois ans.

LAP, art. 44 et 45.

Limitation budgétaire* : Les dépenses engagées par les ministères et les organismes budgétaires ne peuvent excéder les crédits autorisés par l'Assemblée nationale.

LAP, art. 43 et LAF, art. 20 et 21.

Spécialisation budgétaire* : Les fins auxquelles les crédits budgétaires ont été adoptés doivent être respectées.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique, le transfert d'une partie des crédits d'un programme d'un ministère ou d'un organisme budgétaire à un autre de ses programmes peut être autorisé par le Conseil du trésor, dans les limites fixées par la loi sur les crédits.

LAP, art. 48.

**Source : Lachapelle, Bernier, Tremblay, 1999, p. 45.*

Système budgétaire

- Le système budgétaire québécois s'inspire du PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*) :
 - l'accent est mis sur les biens et les services à produire (ex. : l'aide financière aux études).
- Le budget de dépenses est approuvé sur la base des programmes :
 - un programme se subdivise en éléments, supercatégories et catégories de dépenses ;
 - un crédit voté fixe la limite de dépenses d'un programme.



Une des plus importantes réformes budgétaires de l'histoire du Québec a été introduite au cours de l'année financière 1973-1974 :

- Un système américain de rationalisation des choix budgétaires, mieux connu sous le nom de PPBS, a été mis en place.
- La classification des dépenses (dépenses par programmes, tels que l'aide financière aux études et les mesures d'aide à l'emploi, plutôt que par centre de responsabilité, comme les salaires, les avantages sociaux et les fournitures) a été modifiée.
- La période **d'élaboration** du budget de dépenses est passée de six mois à une année complète.

Source : Lachapelle, Bernier, Tremblay, 1999, p. 47

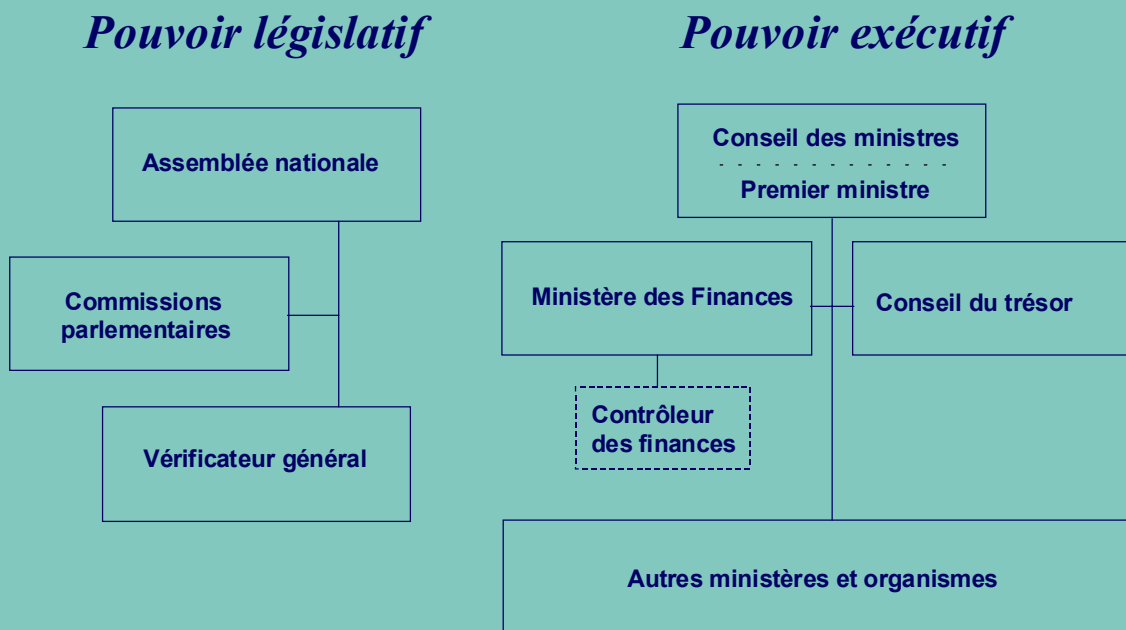
Législation

- Loi sur l'Assemblée nationale et règles de fonctionnement
- Loi sur l'administration publique
- Loi sur l'administration financière
- Loi sur le ministère des Finances
- Loi sur l'équilibre budgétaire
- Lois annuelles sur les crédits incluant les crédits supplémentaires
- Diverses lois autorisant les crédits permanents

(Des liens vers le site internet des Publications du Québec permettent de consulter ces lois.)



Division du pouvoir au sein de l'État québécois



L'État québécois se compose de trois pouvoirs : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

En raison du principe de la primauté du droit, les organes du pouvoir exécutif qui forment l'administration publique sont soumis au contrôle judiciaire des tribunaux. C'est donc dire que le droit est au-dessus des autorités administratives et que le gouvernement est soumis à la loi et aux décisions des tribunaux. Il en est ainsi également pour les membres du gouvernement et de l'Administration. Par exemple, les ministres ne jouissent d'aucune immunité pour les gestes qu'ils posent à titre personnel (comme tout citoyen) ou en tant qu'agents du gouvernement ou de l'Administration.

L'Assemblée nationale

- Les commissions parlementaires examinent les crédits et les engagements financiers des ministères et des organismes budgétaires.
- Vote notamment les lois sur les crédits.
- Exerce un pouvoir de surveillance sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.



L'Assemblée nationale est constituée de 125 députés élus. Son rôle consiste notamment à surveiller les actions de l'Administration gouvernementale (Loi sur l'Assemblée nationale, LAN, art. 4) et à adopter les lois sur les crédits (LAN, art. 29 et Règlement de l'Assemblée nationale, RAN, art. 279 et suivants). De plus, ses commissions examinent les crédits et les engagements financiers des ministères et des organismes budgétaires (RAN, art. 280, 282 et 289).

Chapitre II

Pouvoir législatif

Commissions parlementaires

- Composition représentative des partis politiques à l'Assemblée nationale.
- Mandats :
 - Étude des projets de loi et des crédits des ministères et des organismes budgétaires ;
 - Audition des sous-ministres et des dirigeants d'organisme sur leur gestion administrative ;
 - Mandats d'initiative sur toute matière d'intérêt public dont elles décident de se saisir.
- Outre la commission de l'Assemblée nationale, les travaux des commissions parlementaires sont répartis en dix commissions permanentes.



Selon la Loi sur l'Assemblée nationale (art. 10 et 11), l'Assemblée nationale se compose des dix commissions parlementaires suivantes :

- la Commission de l'administration publique,
- la Commission des institutions,
- la Commission des finances publiques,
- la Commission des affaires sociales,
- la Commission de l'économie et du travail,
- la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation,
- la Commission de l'aménagement du territoire,
- la Commission de l'éducation,
- la Commission de la culture,
- la Commission des transports et de l'environnement.

La Commission de l'administration publique :

- vérifie les engagements financiers des ministères et des organismes budgétaires ;
- entend le Vérificateur général sur son rapport annuel ;
- convoque certains ministres, sous-ministres ou dirigeants d'organisme.

Pouvoir législatif **Le Vérificateur général**

- Est nommé par l'Assemblée nationale pour un mandat d'une durée de dix ans.
- Examine la régularité des dépenses et l'efficacité de la gestion des deniers publics.
- Vérifie la conformité des actions de l'Administration gouvernementale aux lois, aux règlements, aux énoncés de politique et aux directives dans une perspective d'optimisation des ressources.
- Rend compte annuellement à l'Assemblée nationale de ses vérifications.
- Atteste les états financiers du gouvernement.



Mandats du Vérificateur général

Les mandats du Vérificateur général ont pour objet de favoriser le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. À cet effet, il a compétence en matière d'enquête et de vérification sur les services, les fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement (Loi sur le vérificateur général, LVG, art. 1 et 22) et dispose des pouvoirs attribués à une commission d'enquête instituée en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (LVG, art. 49).

Il doit également signaler à l'Assemblée nationale les questions qui relèvent de sa compétence et qui méritent d'être portées à l'attention des membres de l'Assemblée nationale. De plus, il doit consigner les principales constatations dont il a fait part aux dirigeants concernés ayant fait l'objet de ses travaux de vérification (LVG, art. 41 et suivants).

De plus, il vérifie les livres et les comptes du fonds consolidé du revenu, des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement (LVG, art. 23 et 24).

La vérification des livres et des comptes comporte la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives, la vérification de l'optimisation des ressources ainsi que la vérification de tout fonds administré par les organismes publics, les organismes du gouvernement et les entreprises du gouvernement (LVG, art. 25, 27 et 29).

L'optimisation des ressources a pour objet de vérifier la qualité et le fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre pour s'assurer que l'acquisition et l'utilisation des ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacé (LVG, art. 28).

Pouvoir exécutif **Le Conseil des ministres**

- Détermine les orientations en matière de dépenses à partir des recommandations faites par le Conseil du trésor.
- Tranche par arbitrage les questions relatives aux dépenses.
- Fixe les enveloppes de dépenses des ministères et des organismes budgétaires.



Fonctionnement du Conseil des ministres

Les dossiers importants qui nécessitent une décision gouvernementale sont soumis au Conseil des ministres. Cette façon de procéder assure la cohérence de l'action gouvernementale et la cohésion au sein de l'équipe ministérielle.

Le Conseil des ministres est présidé par le premier ministre, qui tient une séance régulière par semaine et, au besoin, des séances spéciales. Au cours de ces séances, le Conseil des ministres prend des décisions et adopte les décrets nécessaires au fonctionnement de l'État.

Les dossiers inscrits à l'ordre du jour de la séance ont auparavant fait l'objet de discussions et de consensus dans les comités ministériels permanents. Tout dossier sur lequel une décision doit être prise fait l'objet d'un mémoire au Conseil des ministres.

L'ordre du jour du Conseil des ministres est arrêté par le premier ministre. Le Secrétaire général du Conseil exécutif (sous-ministre du premier ministre et, à ce titre, premier fonctionnaire de l'État) s'occupe de la préparation de la documentation nécessaire à la réunion.

Source : Site Internet du ministère du Conseil exécutif, août 2003.

Pouvoir exécutif **Le Conseil du trésor**

- Comité permanent du Conseil des ministres.
- Conseille le gouvernement en matière d'utilisation des ressources.
- Définit et supervise le processus d'élaboration du budget de dépenses.
- Est responsable de la négociation des conventions collectives.
- Exerce d'autres responsabilités (contrats, technologies de l'information, etc.).



Composition du Conseil du trésor

Le Conseil du trésor est constitué d'un président et de quatre ministres désignés par le gouvernement (Loi sur l'administration publique, LAP, art. 68).

Le président préside les séances du Conseil et veille à la mise en œuvre des décisions. Il est assisté dans ses fonctions par le Secrétariat du Conseil du trésor (LAP, art. 76, 81 et 82).

Fonctions et pouvoirs du Conseil du trésor

Le Conseil du trésor conseille le gouvernement en matière d'utilisation des ressources, notamment en lui donnant des avis quant aux répercussions administratives et financières des plans stratégiques et de tout autre projet des ministères et des organismes budgétaires (LAP, art. 71).

De plus, il adopte les conventions comptables qui doivent être suivies par les ministères et les organismes budgétaires, les règles relatives aux paiements faits sur le fonds consolidé du revenu ainsi que celles relatives à la perception et à l'administration des revenus de l'État. Le Conseil du trésor peut aussi rendre applicables des conventions comptables aux autres organismes de l'Administration gouvernementale qu'il désigne (LAP, art. 73).

Enfin, il négocie les conventions collectives, détermine le processus d'élaboration du budget de dépenses ainsi que les orientations portant sur les principes ou les pratiques à favoriser en matière de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles (LAP, art. 36, 44 et 72).

Pouvoir exécutif **Le Conseil du trésor (suite)**

- **À l'étape de l'élaboration du budget de dépenses :**
 - le président du Conseil du trésor coordonne les discussions avec les ministères ;
 - le Conseil du trésor fait des recommandations au Conseil des ministres et soumet le projet de budget de dépenses ;
 - le président du Conseil du trésor dépose à l'Assemblée nationale le budget de dépenses.
- **À l'étape de l'exécution et du suivi du budget de dépenses :**
 - le Conseil du trésor donne des avis au Conseil des ministres sur les demandes d'autorisation soumises par les ministères et les organismes budgétaires ;
 - le président du Conseil du trésor fait rapport sur le suivi du budget de dépenses.



Principales fonctions du président du Conseil du trésor

Le président du Conseil du trésor effectue les analyses nécessaires pour la préparation du budget de dépenses, s'assure, de concert avec le ministre des Finances, de sa cohérence avec la politique budgétaire du gouvernement (Loi sur l'administration publique, LAP, art. 77 (1)) et fait rapport au Conseil du trésor sur son suivi (LAP, art. 77 (2)).

Il assure également la coordination et le suivi des négociations relatives à la détermination des conditions de travail du personnel des secteurs public et parapublic (LAP, art. 77 (5)).

Pouvoir exécutif **Le ministre des Finances**

- Prépare et présente à l'Assemblée nationale le discours sur le budget qui constitue la politique économique, fiscale, budgétaire et financière du gouvernement. Dans le discours :
 - sont annoncées les mesures fiscales et budgétaires ;
 - sont présentés les équilibres financiers ;
 - sont fixés les objectifs financiers et les objectifs de dépenses pour les années à venir.
- Diffuse une synthèse des opérations financières, généralement en juin et en septembre.
- Dépose les comptes publics à l'Assemblée nationale.



Principales fonctions du ministre des Finances (Loi sur le ministère des Finances, art. 4)

Le ministre des Finances prépare et présente à l'Assemblée nationale le discours sur le budget. Dans son discours, il propose le niveau global des dépenses, les orientations en matière de revenus et conseille le gouvernement sur ses investissements.

De plus, le ministre des Finances gère le fonds consolidé du revenu et la dette publique, veille à la préparation des comptes publics et des autres rapports financiers du gouvernement, élabore des politiques et des orientations en matière d'investissements en immobilisations et établit le niveau des engagements financiers liés au renouvellement des conventions collectives, de concert avec le président du Conseil du trésor.

En outre, il élabore et propose au Conseil du trésor les conventions comptables qui doivent être suivies par les ministères et les organismes budgétaires, les règles relatives aux paiements faits sur le fonds consolidé du revenu ainsi que celles relatives à la perception et à l'administration des revenus de l'État.

Pouvoir exécutif **Le Contrôleur des finances** ***(en soutien au ministre des Finances)***

- Prépare, pour le ministre des Finances, les comptes publics qui seront déposés à l'Assemblée nationale et tout autre rapport financier du gouvernement.
- Est responsable de la comptabilité gouvernementale et de l'intégrité du système comptable.
- S'assure de la fiabilité des données financières enregistrées au système comptable.
- Conseille les ministères et les organismes budgétaires en matière de comptabilité.



Responsabilités et fonctions du Contrôleur des finances

Selon la Loi sur le ministère des Finances (LMF, art. 18), le Contrôleur des finances est responsable de la comptabilité gouvernementale et de l'intégrité du système comptable du gouvernement. Il s'assure de la fiabilité des données financières enregistrées au système comptable mais ce sont les ministères et les organismes budgétaires qui assument la responsabilité de la fiabilité des données financières qu'ils produisent.

Par ailleurs, il veille au respect des normes, principes et conventions comptables du gouvernement et prépare, pour le ministre des Finances, les comptes publics et autres rapports financiers (LMF, art. 19 et Loi sur l'administration financière, LAF, art. 85).

De plus, il fournit aux ministères, aux organismes budgétaires et aux entreprises du gouvernement visés par la Loi sur l'administration financière des services de conseil, de soutien et de formation dans toutes les matières relevant de sa compétence (LMF, art. 21).

En outre, il prépare un état de tout rapport ou mandat spécial produit en vertu de l'article 51 de la Loi sur l'administration publique et exécute tout mandat que lui confie le ministre des Finances ou le gouvernement (LAF, art. 92 et LMF, art. 20).

Pouvoir exécutif

Les interfaces entre le Conseil du trésor et le ministre des Finances

- **Le président du Conseil du trésor et le ministre des Finances doivent se concerter sur :**
 - le niveau global des dépenses et la cohérence du budget de dépenses avec la politique budgétaire du gouvernement ;
 - l'élaboration des politiques et des orientations en matière d'investissements en immobilisations ;
 - l'établissement du niveau des engagements financiers pour le renouvellement des conventions collectives.
- **Le Conseil du trésor adopte les conventions comptables, mais c'est le ministre des Finances qui les élabore et les propose.**



Loi sur le ministère des Finances, LMF, art. 4 (2) et (7).

Loi sur l'administration publique, art. 36 et 77 (1), (5) et (6).

Le ministre des Finances élabore et propose au Conseil du trésor les éléments suivants :

- les conventions comptables ;
- les règles relatives aux paiements faits sur le fonds consolidé du revenu ;
- les règles relatives à la perception et à l'administration des revenus de l'État (LMF, art. 4 (8)).

Pouvoir exécutif **Les ministères et les organismes**

- **En amont du processus budgétaire :**
 - ils élaborent leur planification stratégique dans le contexte d’une gestion axée sur les résultats.
- **À l’étape de l’élaboration du budget de dépenses :**
 - ils procèdent à l’évaluation du coût de reconduction des programmes en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor (prévisions pluriannuelles) ;
 - ils examinent les moyens pour respecter les enveloppes allouées (revue de programmes) ;



En amont de l’élaboration du budget de dépenses et outre la planification stratégique (Loi sur l’administration publique, art. 8, 10 et 11), les ministères et les organismes budgétaires définissent et évaluent les politiques et les programmes associés à leur mission.

À l’étape de l’**élaboration** du budget de dépenses, les ministères et les organismes budgétaires procèdent à la ventilation de leur enveloppe de dépenses, préparent leur plan annuel de gestion des dépenses et défendent leurs crédits devant les commissions parlementaires de l’Assemblée nationale.

Pouvoir exécutif

Les ministères et les organismes (suite)

- **À l'étape de l'élaboration du budget de dépenses (suite) :**

- ils procèdent à la ventilation de leur enveloppe de dépenses : programmes, éléments, supercatégories et catégories de dépenses (crédits détaillés) ;
- ils se présentent en commission parlementaire pour l'étude de leurs crédits après le dépôt du budget de dépenses.

- **À l'étape de l'exécution et du suivi du budget de dépenses :**

- ils exercent le suivi et le contrôle de leur budget dans la perspective d'une gestion axée sur les résultats.

- **À l'étape de la reddition de comptes :**

- par l'intermédiaire de leur ministre, ils rendent compte de l'atteinte de leurs objectifs et de l'utilisation des ressources dans leur rapport annuel de gestion.



À l'étape de l'**exécution et du suivi** du budget de dépenses, les ministères et les organismes budgétaires sont responsables des ressources financières qui leur sont allouées et des engagements financiers qu'ils prennent, des dépenses et des coûts en investissements qui en découlent et de leurs paiements (Loi sur l'administration financière, art. 20 et Loi sur l'administration publique, LAP, art. 43).

À cet effet, ils gèrent leurs programmes, exercent le suivi de leur budget, se dotent des outils appropriés pour être en contrôle et préparent leur rapport annuel de gestion qui sera déposé à l'Assemblée nationale par leur ministre respectif (LAP, art. 24).

Les ministères et les organismes budgétaires engagent et dépensent les crédits votés par l'Assemblée nationale après avoir participé, de façon active, à la préparation de leurs prévisions budgétaires.

Facteurs qui interviennent dans l'élaboration du budget de dépenses

- L'environnement économique et budgétaire
- Les pressions exercées sur les dépenses
- L'environnement sociopolitique



L'environnement économique et budgétaire

- Influence de la conjoncture économique sur la capacité financière du gouvernement :
 - revenus,
 - dépenses.
- Quelques variables :
 - inflation,
 - taux d'intérêt,
 - taux de chômage,
 - produit intérieur brut (PIB),
 - taux de change,
 - clientèle.



L'environnement économique et budgétaire *(suite)*

Orientations budgétaires et financières des autres gouvernements :

- la part de la richesse consacrée aux services publics,
- le solde budgétaire,
- la dette,
- le fardeau fiscal.



Les pressions exercées sur les dépenses

- La santé
- L'éducation
- La rémunération
- La dette



Besoins grandissants en santé

- Les dépenses du secteur de la santé représentent plus de 40 % des dépenses de programmes.
- Facteurs affectant les besoins en santé :
 - le vieillissement de la population ;
 - l'augmentation de l'utilisation des médicaments et de leur coût ;
 - l'évolution technologique.



Poids des dépenses de santé

Poids des dépenses de santé dans les dépenses de programmes selon quelques juridictions en 2003-2004.

Québec	41,7 %	Alberta	36,1 %
Ontario	46,5 %	Colombie-Britannique	42,3 %

Sources : Budgets des provinces 2003-2004 et Budget de dépenses 2003-2004 du gouvernement du Québec.

L'éducation et la société du savoir

- Les dépenses du secteur de l'éducation représentent 25 % des dépenses de programmes.
- Malgré une baisse anticipée de la clientèle au primaire et au secondaire, les besoins augmentent en ce qui concerne :
 - la formation de la main-d'œuvre afin de répondre aux nouvelles exigences du marché du travail ;
 - les investissements en recherche et en développement afin de maintenir la compétitivité du Québec ;
 - le maintien des infrastructures scolaires.



Dépenses en éducation

Les dépenses de programmes en éducation selon quelques juridictions en 2003-2004.

Québec	25,1 %	Alberta	23,6 %
Ontario	20 %	Colombie-Britannique	24,3 %

Sources : Budgets des provinces 2003-2004 et Budget de dépenses 2003-2004 du gouvernement du Québec.

Importance de la rémunération

- La rémunération compte pour plus de la moitié des dépenses de programmes.
- Une hausse de la masse salariale de 1 % entraîne une augmentation des dépenses d'environ 250 millions de dollars.
- La politique de rémunération tient compte de :
 - ce qui est comparable, en matière de rémunération globale, avec les employés du secteur privé ;
 - l'équité entre les corps d'emploi ;
 - la capacité de payer du gouvernement.



La rémunération compte pour plus de la moitié des dépenses de programmes, soit 56,1 % ou 25 692 millions de dollars en 2003-2004.

La politique de rémunération du gouvernement du Québec est basée sur ce qui est comparable avec les employés du secteur privé dans une perspective de parité et sur les principes d'équité interne (hiérarchisation des emplois dans les secteurs public et parapublic) et d'équité externe (comparaison des secteurs public, incluant le parapublic, avec le privé). Toutefois, la capacité de payer du gouvernement est un facteur à prendre en compte avant l'établissement de tout correctif.

En regard de ces objectifs, les principes de la Loi sur l'équité salariale doivent être respectés.

Source : Budget de dépenses 2003-2004 du gouvernement du Québec.

Poids de la dette

- La dette totale du gouvernement s'élève à 108 milliards de dollars*.
- Pour chaque dollar de revenu des contribuables québécois, la somme de 0,87 \$ est utilisée pour payer les dépenses de programmes et la somme de 0,13 \$ finance le service de la dette*.
- Le service de la dette comprend la dépense annuelle en intérêts sur les emprunts du gouvernement et des organismes consolidés ainsi que sur le compte des régimes de retraite.

* Au 31 mars 2003



Dette du gouvernement au 31 mars 2003

	M\$
Emprunts	70 176
Régimes de retraite	38 426
Dette totale	108 602

La dette publique en % du PIB est passée de 51,9 %, en 1997, à 44,7 %, au 31 mars 2003.

Service de la dette dans d'autres provinces en 2003-2004

	M\$	% des dépenses totales
Québec	7 512	13,7
Ontario	8 708	12,3
Alberta	465	2,2
Colombie-Britannique	926	3,3

Sources : *Budgets des provinces 2003-2004* et *Budget de dépenses 2003-2004 du gouvernement du Québec*.

L'environnement sociopolitique

- Satisfaction à l'égard des services publics
- Attentes des citoyens
- Engagements du gouvernement



Notions et exigences légales

- Notions de base
- Loi sur l'équilibre budgétaire
- Loi sur l'administration publique
- Cadre de gestion axée sur les résultats
- Plan stratégique et plan annuel de gestion des dépenses
- Cadre de gestion des ressources assoupli



Notions de base

Crédits :

- Ils sont établis sur la base des prévisions des dépenses et des coûts en investissements.
- Ils sont autorisés par l'Assemblée nationale sur une base annuelle (crédits votés) ou permanente (crédits permanents figurant dans une loi particulière).
- Ils permettent de prélever sur le fonds consolidé du revenu les sommes nécessaires au paiement des dépenses et des coûts en investissements prévus dans le budget de dépenses.



Un crédit budgétaire permet à un ministère ou à un organisme budgétaire désigné à cette fin par le ministre dont il relève de prélever sur le fonds consolidé du revenu les sommes nécessaires pour réaliser ses activités, peu importe les revenus qui peuvent y être associés.

Les revenus des ministères et des organismes budgétaires déposés dans le fonds consolidé du revenu ne peuvent être utilisés directement par ceux-ci pour augmenter leurs crédits.

Des règles générales s'appliquent aux crédits :

- une allocation par programme sur une base annuelle ;
- un réaménagement de crédits entre programmes n'est pas permis ;
- les crédits non utilisés à la fin de l'année financière sont périmés.

En revanche, des assouplissements à ces règles ont été instaurés dans la Loi sur l'administration publique :

- les crédits reportés (art. 45, al. 3 et 4 et art. 56) ;
- les crédits portant sur plus d'un an (art. 45, al. 2 et 4 et 47) ;
- les crédits au net (art. 50) ;
- le transfert de crédits entre des programmes d'un même portefeuille, avec l'autorisation du Conseil du trésor (art. 48).

Ces assouplissements donnent une plus grande marge de manœuvre aux ministères et aux organismes budgétaires, tout en augmentant leur imputabilité devant l'Assemblée nationale.

Notions de base (suite)

- **Budget de dépenses** : Prévission des dépenses et des coûts en investissements d'une année financière soumise à l'Assemblée nationale pour l'adoption des lois sur les crédits.
- **Dépenses** : Coût des biens et des services acquis au cours de l'année financière à l'exception des immobilisations pour lesquelles un amortissement annuel est comptabilisé*.
- **Investissements** : Coût de certains avoirs financiers (prêts, placements et avances) et non financiers (immobilisations) ayant une durée de vie utile et supérieure à une année financière et destinés à être utilisés de façon durable pour la production de biens ou la prestation de services*.

** Selon les conventions comptables du gouvernement.*



Dans les documents budgétaires, le budget de dépenses et le budget d'investissements sont présentés distinctement pour chaque ministère.

Le budget de dépenses regroupe cinq supercatégories de dépenses :

- la rémunération ;
- le fonctionnement, incluant l'amortissement* ;
- le service de la dette ;
- l'affectation à un fonds spécial ;
- le transfert ;
- les créances douteuses et autres provisions.

Le budget d'investissements comprend deux supercatégories de dépenses :

- les immobilisations ;
- les prêts, les placements et les avances.

* L'amortissement :

- constitue une dépense qui ne nécessite pas de déboursé ;
- découle de crédits d'investissements en immobilisations capitalisés qui ont été préalablement autorisés ;
- est calculé en fonction de la durée de vie utile attribuée à chaque classe ou sous-classe d'immobilisation.

Notions de base (suite)

Distinction entre le budget de dépenses et les crédits :

- Le budget de dépenses (dépenses et investissements) sert à établir les crédits nécessaires afin de pourvoir aux dépenses prévues.
- Les crédits nécessaires, excluant l'amortissement, sont les sommes à prélever sur le fonds consolidé du revenu pour une année financière.
- Les crédits permanents sont alloués par une loi particulière.
- Les crédits déjà votés sont ceux ayant été votés par une loi sur les crédits dans une année financière antérieure.
- Les crédits à voter sont ceux qui doivent être autorisés annuellement par une loi sur les crédits.



Les crédits peuvent être représentés par l'équation suivante :

$$\begin{array}{rcl} \text{BUDGET DE DÉPENSES} - \text{AMORTISSEMENT} + \text{INVESTISSEMENTS} & = & \text{CRÉDITS NÉCESSAIRES} \\ & & \begin{array}{l} - \text{crédits permanents} \\ - \text{crédits déjà votés} \end{array} \\ & & \hline & = & \text{CRÉDITS À VOTER} \end{array}$$

Loi sur l'équilibre budgétaire

Obligation du gouvernement de maintenir l'équilibre budgétaire.



La Loi sur l'équilibre budgétaire rend obligatoire le maintien de l'équilibre budgétaire. En effet, tout déficit de moins d'un milliard de dollars doit être compensé par un surplus d'un montant équivalent l'année suivante (art. 8). De plus, tout déficit de plus d'un milliard de dollars doit être compensé par des surplus dans les cinq années suivantes (art. 11).

Loi sur l'administration publique

- **Son objet** : le service aux citoyens.
- **Ses grands principes** :
 - Responsabilisation des ministères et des organismes budgétaires par des engagements énoncés dans des documents publics ;
 - Flexibilité de gestion ;
 - Transparence de la gestion gouvernementale et imputabilité des ministères et des organismes budgétaires devant les parlementaires.



En adoptant la Loi sur l'administration publique (art. 1 et 2), l'Assemblée nationale a fixé un cadre de gestion axée sur les résultats et a établi le principe de la transparence de la gestion gouvernementale.

En vertu de cette loi, les ministères et les organismes budgétaires doivent faire des choix de gestion qui tiennent compte des attentes des citoyens et des ressources disponibles, et atteindre des résultats en fonction d'objectifs préétablis.

De plus, la loi confère aux ministères et aux organismes budgétaires une plus grande flexibilité en matière de gestion mais leur impose l'obligation de rendre des comptes sur leurs résultats devant l'Assemblée nationale.

Cadre de gestion axée sur les résultats

Mécanismes applicables aux ministères et aux organismes budgétaires de l'Administration gouvernementale et aux organismes désignés par le ministre :

- **Documents à rendre publics :**
 - déclaration de services aux citoyens ;
 - plan stratégique pluriannuel ;
 - plan annuel de gestion des dépenses ;
 - rapport annuel de gestion.
- **Mécanismes facultatifs :**
 - convention de performance et d'imputabilité ;
 - entente de gestion.



Selon la Loi sur l'administration publique, les ministères et les organismes budgétaires qui offrent des services directement aux citoyens doivent obligatoirement produire :

- une déclaration de services aux citoyens (art. 6 et suivants) ;
- un plan stratégique pluriannuel (art. 8 et suivants) ;
- un plan annuel de gestion des dépenses (art. 46) ;
- un rapport annuel (art. 24 et suivants).

Les mécanismes facultatifs que sont la convention de performance et d'imputabilité (art. 12 et suivants) et l'entente de gestion (art. 19 et suivants) permettent une gestion plus souple, tout en augmentant la reddition de comptes.

Plan stratégique et plan annuel de gestion des dépenses

- Le plan stratégique présente :
 - la mission, les types de clientèle et les partenaires, le contexte et les enjeux auxquels est confronté le ministère ou l'organisme budgétaire ;
 - les résultats attendus accompagnés des indicateurs de performance.
- Le plan annuel de gestion des dépenses présente :
 - les choix effectués dans l'allocation des ressources pour l'année financière ;
 - les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique du ministère.



Plan stratégique (Loi sur l'administration publique, art. 8 et suivants)

Chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le plan stratégique pluriannuel de son ministère et celui de tout organisme qui relève de sa responsabilité.

Plan annuel de gestion des dépenses (Loi sur l'administration publique, art. 46)

Chaque ministre élabore un plan annuel de gestion des dépenses.

Les plans annuels de gestion des dépenses des ministères et des organismes budgétaires sont déposés à l'Assemblée nationale par le président du Conseil du trésor lors du dépôt du budget de dépenses.

Cadre de gestion des ressources assoupli

La Loi sur l'administration publique introduit six assouplissements budgétaires :

- 1) un crédit portant sur une période de plus d'un an ;
- 2) un crédit reporté ;
- 3) un transfert de crédits entre programmes ;
- 4) un crédit au net ;
- 5) un produit de l'aliénation d'un bien ;
- 6) un échange de services entre les ministères et les organismes budgétaires.



La Loi sur l'administration publique a introduit six assouplissements budgétaires.

- 1) Règle :** L'autorisation de dépenser les crédits est valide pour un an seulement.

Assouplissement : Un crédit peut porter sur une période de plus d'un an mais qui n'excède pas trois ans (art. 45, al. 2).

- 2) Règle :** Les crédits d'un programme qui ne sont pas dépensés à la fin d'une année financière deviennent périmés et ne peuvent être reportés à l'année subséquente.

Assouplissement : Les crédits peuvent être reportés pour une période d'un an (art. 45, al. 3).

- 3) Règle :** Les transferts de crédits entre programmes ne sont pas permis.

Assouplissement : Un transfert de crédits est possible avec l'autorisation du Conseil du trésor, dans la mesure prévue par la loi sur les crédits (art. 48, al. 2).

- 4) Règle :** Les crédits couvrent les dépenses à encourir pour un programme sans égard aux revenus qui y sont associés.

Assouplissement : Un crédit peut être augmenté, dans certaines limites, si les revenus perçus augmentent (art. 50).

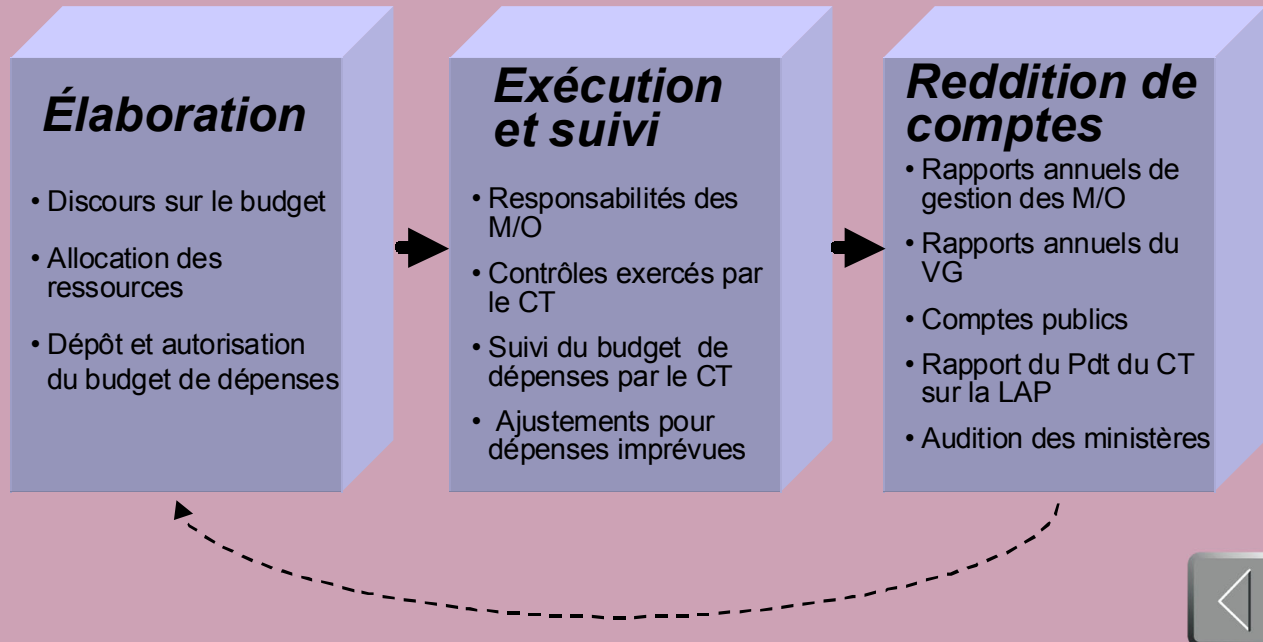
- 5) Règle :** Le produit de disposition d'un bien est déposé dans le fonds consolidé du revenu.

Assouplissement : La constitution d'un crédit à même le produit de la disposition de ce bien permet aux ministères et aux organismes budgétaires de bénéficier de la vente d'un bien (art. 49).

- 6) Règle :** Les revenus provenant de la vente de services à d'autres ministères et organismes budgétaires doivent être versés au fonds consolidé du revenu.

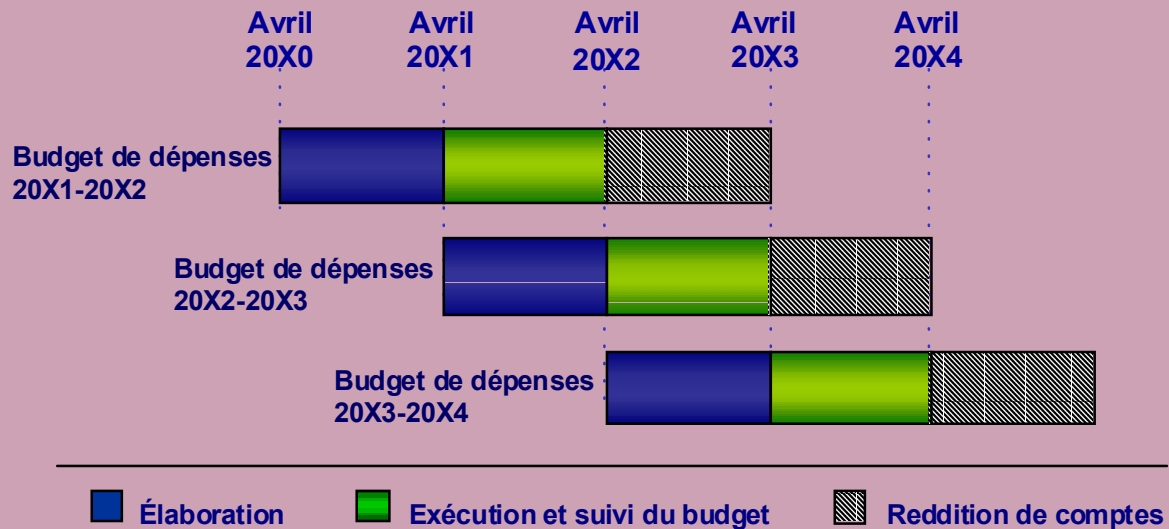
Assouplissement : Des crédits peuvent être transférés pour assumer le coût de services rendus par un autre ministère ou un autre organisme (art. 55).

Le processus budgétaire se déroule en trois étapes et...



CT	Conseil du trésor
LAP	Loi sur l'administration publique
M/O	Ministères et organismes
Pdt	Président
VG	Vérificateur général

...sur trois années financières



Le processus budgétaire porte **sur trois années financières**. À titre d'exemple, pour le budget de dépenses 20X1-20X2 :

- l'élaboration débute en avril 20X0 et se termine par le dépôt et l'autorisation du budget de dépenses en mars-avril 20X1 ;
- l'exécution et le suivi du budget de dépenses 20X1-20X2 s'effectue d'avril 20X1 à mars 20X2 ;
- la reddition de comptes sur le budget de dépenses 20X1-20X2, notamment à l'aide des comptes publics et des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes budgétaires, se fait au cours de l'année financière 20X2-20X3.

À noter, pendant une année financière donnée (ex. 20X2-20X3), il y a **chevauchement des travaux concernant trois budgets de dépenses** :

- élaboration du budget de dépenses 20X3-20X4 ;
- exécution et suivi du budget de dépenses 20X2-20X3 ;
- reddition de comptes sur le budget de dépenses 20X1-20X2.

Élaboration du budget de dépenses

- Discours sur le budget
- Allocation des ressources :
 - la prévision pluriannuelle des dépenses,
 - la revue de programmes,
 - les crédits détaillés.
- Dépôt et autorisation du budget de dépenses



Discours sur le budget par le ministre des Finances

Mars :

- Énoncé des politiques économique, fiscale, budgétaire et financière.
- Présentation des prévisions pluriannuelles de revenus et de dépenses.
- Établissement de l'objectif de dépenses pour la prochaine année financière.



Selon la Loi sur le ministère des Finances (art. 4 (1)) et le Règlement de l'Assemblée nationale (RAN, art. 271), le ministre des Finances doit présenter le discours sur le budget devant l'Assemblée nationale.

Le discours sur le budget fait l'objet de débats entre les parlementaires pour une durée de 15 heures devant l'Assemblée nationale et de 10 heures devant la Commission des finances publiques (RAN, art. 272).

Allocation des ressources **Prévision pluriannuelle des dépenses**

Mai-juin : Prévision triennale du coût de reconduction des programmes par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Fin juin : Établissement des modalités d'élaboration du budget de dépenses.



Projet de budget de dépenses

Chaque année financière, le Conseil du trésor est chargé de soumettre au gouvernement un projet de budget de dépenses dont il détermine le processus d'élaboration (Loi sur l'administration publique, LAP, art. 44). À cette fin, le Conseil considère les conséquences budgétaires des propositions des ministères et des organismes budgétaires.

Mémoire au Conseil des ministres

Au début du mois de juin, le Secrétariat du Conseil du trésor prépare, pour la signature du président du Conseil du trésor, un mémoire pour le Conseil des ministres, lequel a fait l'objet de discussions avec le ministère des Finances. Ce mémoire porte sur les orientations budgétaires et les enveloppes de dépenses (LAP, art. 77 (1)).

À la mi-juin, le Conseil des ministres, sur recommandation du président du Conseil du trésor, adopte les orientations budgétaires et les enveloppes de dépenses.

Calendrier d'élaboration du budget de dépenses

Ce calendrier peut être modifié selon certains événements (ex. : élections générales).

Allocation des ressources **Revue de programmes**

Juillet-août : Élaboration de propositions par les ministères.

Septembre : Dépôt des propositions au Secrétariat du Conseil du trésor.

Octobre à décembre : Discussions entre le Secrétariat du Conseil du trésor et les ministères et examen des propositions par le Conseil du trésor.



Le président du Conseil du trésor transmet à chacun de ses collègues les orientations en matière de dépenses et l'objectif de dépenses de leur ministère.

Le Secrétariat du Conseil du trésor transmet aux ministères le guide sur la préparation de la revue de programmes.

De juillet à la fin septembre, les ministères et les organismes budgétaires :

- examinent en profondeur le coût de reconduction des programmes et documentent les facteurs de croissance les plus significatifs ;
- déterminent les moyens à prendre pour limiter la croissance prévue ;
- préparent et transmettent au Secrétariat du Conseil du trésor leur dossier de revue de programmes ainsi que les prévisions de dépenses de leur enveloppe de dépenses.

D'octobre à décembre :

- le Secrétariat du Conseil du trésor envoie aux ministères un document de référence en vue de l'élaboration de leur plan annuel de gestion des dépenses ;
- le Secrétariat du Conseil du trésor analyse les dossiers de revue de programmes et en discute avec les ministères et les organismes budgétaires ;
- le ministère des Finances révisé le scénario économique et les équilibres financiers ;
- le Secrétariat du Conseil du trésor propose, s'il y a lieu, des moyens pour respecter l'objectif global de dépenses et des ajustements aux enveloppes de dépenses.

Allocation des ressources **Revue de programmes (suite)**

Décembre : Détermination des enveloppes de dépenses pour chaque ministère et organisme budgétaire :

- recommandations du Conseil du trésor ;
- arbitrages et décisions du Conseil des ministres.



En décembre :

- le président du Conseil du trésor recommande au Conseil des ministres les arbitrages à faire et les enveloppes finales de dépenses des ministères ;
- le Conseil des ministres adopte et fixe les enveloppes finales ;
- le Secrétariat du Conseil du trésor transmet l'information aux ministères.

Allocation des ressources **Crédits détaillés**

Janvier-février : Préparation des crédits détaillés :

- préparation des crédits détaillés et des plans annuels de gestion des dépenses par les ministères et transmission au Secrétariat du Conseil du trésor ;
- élaboration du budget de dépenses par le Secrétariat du Conseil du trésor.



De janvier jusqu'au début de février :

- les ministères et les organismes budgétaires ventilent leur enveloppe finale de dépenses par programmes, éléments, catégories et supercatégories de dépenses ;
- les ministères et les organismes budgétaires complètent leur plan annuel de gestion des dépenses.

Au début de février :

- le ministère des Finances révisé le scénario économique et les équilibres financiers.

En février et en mars :

- le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances se concertent pour l'arrimage du budget de dépenses avec la politique budgétaire du gouvernement (Loi sur l'administration publique, art. 77 (1)) ;
- le Secrétariat du Conseil du trésor planifie et prépare les documents afférents au budget de dépenses.

Documents publics sur le budget de dépenses

Volumes I et II - Crédits de l'Assemblée nationale et des personnes désignées ainsi que ceux des ministères et des organismes budgétaires.

- Ces volumes comprennent les données détaillées des crédits pour l'adoption par l'Assemblée nationale des lois sur les crédits.

Volume III - Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et des organismes budgétaires.

- Ce volume comprend les choix budgétaires et les actions envisagées par chaque ministère pour atteindre les objectifs de leur plan stratégique.

Volume IV - Message du président du Conseil du trésor et renseignements supplémentaires.

- Ce volume comprend les grandes orientations et les explications sur le budget de dépenses.



Depuis le Budget de dépenses 2001-2002, les Volumes I et II sont publiés séparément pour présenter distinctement les instances législatives et exécutives de l'État.

Volume I - Crédits et plans annuels de gestion des dépenses de l'Assemblée nationale et des personnes désignées (Vérificateur général, Directeur général des élections, Protecteur du citoyen, Commissaire au lobbying) (Loi sur l'administration publique, LAP, art. 45, 46 et 47).

Volume II - Crédits des ministères et organismes (LAP, art. 45 et 47).

- Ce volume présente les crédits nécessaires pour l'année financière en question. Les crédits sont ventilés par portefeuilles, programmes, éléments et supercatégories.

Volume III - Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes (LAP, art. 46).

Volume IV - Message du président du Conseil du trésor et renseignements supplémentaires

- Le dépôt de ce volume à l'Assemblée nationale n'est pas requis par la loi.

Dépôt et autorisation du budget de dépenses

Mars : Dépôt du budget de dépenses et des plans annuels de gestion des dépenses à l'Assemblée nationale.

Mars-avril : Vote des lois relatives aux crédits :

- Adoption du quart des crédits avant le 1^{er} avril ;
- Étude des crédits devant les commissions parlementaires ;
- Vote et sanction du solde des crédits.



Contraintes relatives au dépôt des crédits

Selon le Règlement de l'Assemblée nationale (RAN, art. 280), les crédits doivent être déposés avant le 1^{er} avril. De plus, une fraction des crédits, appelée crédits provisoires, peut aussi être adoptée avant cette date (Loi n°1 sur les crédits).

Durée des débats

Pour l'adoption de la Loi n°1 sur les crédits, la durée des débats en commission plénière est de 5 heures à compter de la séance qui suit le dépôt du projet de loi (RAN, art. 280).

Pour l'adoption de la Loi n°2 sur les crédits, la durée des débats en commission parlementaire ne peut excéder 200 heures maximum ou dix séances consécutives (RAN, art. 282 et 283).

De plus, l'étude des crédits en commission parlementaire débute, au plus tôt, quinze jours après le dépôt des crédits à l'Assemblée nationale et cette dernière ne procède qu'aux affaires courantes pendant cette période (RAN, art. 282).

Exécution et suivi du budget de dépenses

- Responsabilités des ministères et des organismes budgétaires
- Principaux contrôles effectués par le Conseil du trésor lors de l'exécution du budget de dépenses
- Suivi du budget de dépenses par le Conseil du trésor
- Ajustements pour dépenses imprévues en cours d'exercice



Responsabilités des ministères et des organismes budgétaires

- **Ligne directrice** : Les ministères et les organismes budgétaires gèrent leurs enveloppes dans le respect du budget alloué.
- **Rôle des ministères et des organismes budgétaires*** :
 - Effectuer des contrôles relatifs à la gestion des résultats ;
 - Autoriser des engagements financiers ;
 - Gérer les demandes de paiement sur le fonds consolidé du revenu.

** s'entend, selon le cas, du rôle d'un ministre, d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'organisme ou d'un membre du personnel désigné à cette fin.*



Gestion des dépenses

Les ministères et les organismes budgétaires gèrent leurs dépenses en fonction des résultats attendus. Ils sont responsables du contrôle de leurs dépenses et du respect du budget qui leur est attribué (Loi sur l'administration publique, LAP, art. 43).

Objet

Le cadre de gestion gouvernementale concourt plus particulièrement à la reconnaissance du rôle des sous-ministres et des dirigeants d'organismes dans l'exercice des contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats (LAP, art. 2).

Responsabilités

Un ministre ou un dirigeant d'organisme budgétaire est responsable des ressources financières qui lui sont allouées et des engagements financiers qu'il prend, des dépenses et des coûts en investissements qui en découlent et de leurs paiements (Loi sur l'administration financière, LAF, art. 20 et 21).

Demandes de paiement

Aucun paiement à partir du fonds consolidé du revenu ne peut être fait, sauf à la demande d'un ministre, d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'organisme, d'un membre du personnel ou d'un titulaire d'un emploi du ministère ou de l'organisme autorisé à cette fin. Cette demande doit être faite suivant la forme prescrite par le Conseil du trésor et être accompagnée des documents exigés (LAF, art. 27).

Principaux contrôles effectués par le Conseil du trésor lors de l'exécution du budget de dépenses

Orientations et politiques en matière de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles :

- **Rémunération** : mandats de négociation et enveloppes d'effectif ;
- **Subventions** : normes de la programmation budgétaire ;
- **Plan d'immobilisations** : nouvelles initiatives et maintien d'actifs.



Selon la Loi sur l'administration publique, le cadre de gestion gouvernementale concerne les ressources humaines (art. 30 et suivants), les ressources budgétaires (art. 41 et suivants), les ressources matérielles (art. 58 et suivants) ainsi que les ressources informationnelles (art. 64 et suivants).

Suivi du budget de dépenses par le Conseil du trésor

- Rapports périodiques au Conseil du trésor sur la situation des dépenses à partir de l'information reçue des ministères et des organismes budgétaires.
- Les ministères et les organismes budgétaires doivent résorber leurs dépassements, à moins d'une situation exceptionnelle.
- Le Conseil du trésor peut décréter la suspension du droit d'engager des crédits.



Selon la Loi sur l'administration publique :

- le Conseil du trésor peut suspendre le droit d'engager des crédits (art. 53) ;
- le président du Conseil du trésor assure le suivi du budget (art. 77 (2)) ;
- les ministères et les organismes budgétaires gèrent les dépenses en fonction des résultats attendus (art. 43).

Ajustements pour dépenses imprévues en cours d'exercice

- Fonds de suppléance
- Crédits supplémentaires
- Mandat spécial



Fonds de suppléance

- Provision administrée par le Conseil du trésor pour suppléer aux ressources insuffisantes de certains programmes.
- Vise aussi à combler temporairement le manque de liquidités des ministères et des organismes budgétaires.



Le Fonds de suppléance constitue le programme 05 du portefeuille « Conseil du trésor et Administration gouvernementale » dans le Volume II du Budget de dépenses 2003-2004.

Crédits supplémentaires

- Servent à pourvoir au financement de dépenses additionnelles dans l'un ou l'autre des programmes du budget de dépenses.
- Sont recommandés par le Conseil du trésor au Conseil des ministres.
- Le Conseil des ministres autorise le dépôt de crédits supplémentaires à l'Assemblée nationale.



Les crédits supplémentaires sont étudiés en commission plénière pour une durée maximale de 8 heures (Règlement de l'Assemblée nationale, art. 289 et 291).

Ils doivent être adoptés avant la fin du mois de mars pour l'année financière en cours, mais dans la pratique courante, ces crédits sont déposés à l'Assemblée nationale au cours de l'automne, seulement si le Conseil du trésor constate de nouveaux besoins en crédits pour les ministères et que les disponibilités au Fonds de suppléance sont insuffisantes.

Toutefois, l'adoption de crédits supplémentaires ne signifie pas nécessairement une augmentation du niveau global des dépenses. En effet, des crédits supplémentaires peuvent être nécessaires pour un réaménagement budgétaire entre programmes lorsque les transferts de crédits entre programmes ne sont plus possibles (s'ils dépassent 10 % du montant des crédits autorisés initialement par la loi sur les crédits).

Mandat spécial

- **Son objet :** Pourvoir au financement d'une dépense imprévue et urgente lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas.
- **Son fonctionnement :**
 - Sur la base d'un rapport du président du Conseil du trésor, du ministre des Finances et du ministre bénéficiaire du mandat ;
 - Ordre du gouvernement (décret) de préparer un mandat spécial autorisant une dépense d'un montant jugé nécessaire ;
 - Signature du mandat par le lieutenant-gouverneur ;
 - Rapport du Contrôleur des finances lors de la reprise des travaux de l'Assemblée nationale.



Ce mandat constitue un crédit pour l'année financière au cours de laquelle il est délivré (Loi sur l'administration publique, LAP, art. 52).

Quand l'Assemblée nationale ne siège pas, pour au moins vingt jours, en raison d'une interruption de ses travaux et qu'une dépense imprévue et urgente doit être engagée pour le bien public, le gouvernement peut, sur le rapport du président du Conseil du trésor et du ministre des Finances, à l'effet qu'il n'y a pas de disposition législative autorisant le paiement d'une telle dépense, et du ministre responsable, attestant l'urgence des coûts et sa nécessité dans l'intérêt public, donner l'ordre de préparer un mandat spécial pour l'autorisation de la dépense d'un montant jugé nécessaire. Ce mandat est signé par le lieutenant-gouverneur et le montant est porté par le ministre des Finances à un compte constitué à cette fin (LAP, art. 51).

Enfin, le Contrôleur des finances prépare un état de tout mandat spécial qui devra être présenté à l'Assemblée nationale au plus tard le troisième jour suivant la reprise de ses travaux par le ministre qui a attesté l'urgence de la situation (Loi sur l'administration financière, art. 92).

Reddition de comptes

- **Ministres** : rapport annuel de gestion de leur ministère
- **Vérificateur général** : rapports annuels
- **Ministre des Finances** : comptes publics
- **Président du Conseil du trésor** : rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique
- **Commissions parlementaires** : audition des ministères



Rapport annuel de gestion

- Le rapport annuel de gestion de chaque ministère et organisme budgétaire est déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable.
- Déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données.
- Présentation des résultats atteints en fonction des objectifs du plan stratégique.
- Favorise la transparence des activités de l'Administration gouvernementale et l'imputabilité de cette dernière devant l'Assemblée nationale.



Loi sur l'administration publique, article 24 et suivants.

Rapports du Vérificateur général

Documents déposés à l'Assemblée nationale par le Vérificateur général :

- **Rapports annuel et spécial** : Rapport sur tout sujet qui découle de ses travaux de vérification ou de l'exercice de son droit de regard.
- **Rapport annuel sur les états financiers du gouvernement** : Avis qui accompagne les états financiers dans les comptes publics.



Rapports annuel et spécial

Le rapport annuel du Vérificateur général déposé à l'Assemblée nationale est publié en deux tomes, soit en juin et en décembre (Loi sur le vérificateur général, LVG, art. 44).

Dans ce rapport annuel, le Vérificateur général fait part de ses activités, indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés et signale à l'Assemblée nationale toute question (ou tout cas) qui découle de ses travaux de vérification et qui mérite d'être portée à son attention. Ces questions concernent le fonds consolidé du revenu, les organismes publics et gouvernementaux, les entreprises du gouvernement et les bénéficiaires de subventions des organismes publics et gouvernementaux (LVG, art. 41 à 43).

De plus, le tome II du rapport annuel du Vérificateur général comprend le rapport annuel de gestion des dépenses de son organisme.

Par ailleurs, le Vérificateur général peut, en tout temps, soumettre à l'Assemblée nationale un rapport spécial sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait attendre la présentation du rapport annuel (LVG, art. 45).

Rapport sur les états financiers consolidés

En outre, le Vérificateur général produit un second rapport qui accompagne les états financiers consolidés du gouvernement dans les comptes publics (LVG, art. 37).

Comptes publics

Documents déposés à l'Assemblée nationale par le ministre des Finances :

- *Volume 1* - Présente un sommaire des opérations financières consolidées ainsi que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec, accompagnés de l'avis du Vérificateur général ;
- *Volume 2* - Présente, par ministère et par organisme budgétaire, le détail des dépenses et des revenus, incluant, le cas échéant, les crédits supplémentaires et les mandats spéciaux ;
- *Volume 3* - Présente les états financiers des organismes et des entreprises du gouvernement.



Selon la Loi sur l'administration financière (art. 86), les comptes publics comprennent :

- les états financiers consolidés du gouvernement ;
- les renseignements sur les revenus, les dépenses et les autres coûts des ministères et des organismes budgétaires ;
- un état des crédits permanents et annuels et des mandats spéciaux pour l'année ;
- un rapport de l'excédent des dépenses et des autres coûts des ministères et des organismes budgétaires ;
- d'autres renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière.

Les comptes publics peuvent détailler les états financiers du gouvernement selon quatre états principaux :

- l'état consolidé des résultats de fonctionnement ;
- l'état consolidé des déficits cumulés ;
- l'état consolidé de la situation financière ;
- l'état consolidé des besoins et surplus financiers et de financement.

Un troisième volume qui s'intitule *États financiers des organismes et des entreprises du gouvernement du Québec* est publié de façon à faciliter l'examen et l'analyse de la situation financière et des résultats d'opération des organismes et des entreprises du gouvernement.

Rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique

Le président du Conseil du trésor doit déposer, chaque année, un rapport à l'Assemblée nationale qui :

- présente la situation de l'application de la loi ;
- présente les faits saillants de la mise en œuvre de la loi ;
- fait état des mesures mises de l'avant pour soutenir l'engagement de tous les intervenants.



Loi sur l'administration publique, article 28.

Commissions parlementaires : audition des ministères

- Étude des crédits soumis à l’approbation de l’Assemblée nationale.
- Reddition de comptes des sous-ministres ou des dirigeants d’organisme sur leur gestion administrative.
- Vérification des engagements financiers.



L’étude des crédits budgétaires en commission parlementaire débute, au plus tôt, quinze jours après leur dépôt à l’Assemblée nationale et a une durée qui ne peut excéder 200 heures ou dix séances consécutives (Règlement de l’Assemblée nationale, art. 282 et 283).

Les crédits sont étudiés par la commission parlementaire à laquelle est rattaché le ministère. À titre d’exemple, la Commission des affaires sociales étudie les crédits du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère des Relations avec les citoyens et de l’Immigration ainsi que ceux du ministère de l’Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.

Processus budgétaire
Références législatives

Loi sur l'Assemblée nationale, L.R.Q., ch. A-23.1

Loi sur l'administration publique, L.R.Q., ch. A-6.01

Loi sur l'administration financière, L.R.Q., ch. A-6.001

Loi sur les commissions d'enquête, L.R.Q., ch. C-37

Loi constitutionnelle de 1867, L.R.C. 1985, app. II, no 5

Loi sur l'équilibre budgétaire, L.R.Q., ch. E-12.00001

Loi sur le ministère des Finances, L.R.Q., ch. M-24.01

Loi sur le Vérificateur général, L.R.Q., ch. V-5.01

Règlement de l'Assemblée nationale et autres règles de procédure
[www.assnat.qc.ca]



Processus budgétaire
Bibliographie

BRUN, Henri et Guy TREMBLAY. *Droit constitutionnel*, Les Éditions Yvon Blais, 2^e éd., 1997, 1232 pages.

LACHAPELLE, Guy, Luc BERNIER et Pierre P. TREMBLAY. *Le processus budgétaire au Québec*, Presses de l'Université du Québec, 1999, 157 pages.



