

JANVIER 2026

TENDRE VERS UNE CULTURE DES RÉSULTATS

Consultations prébudgétaires 2026-2027 du
ministère des Finances du Québec

Recommandations

Recommandation 1 : Que le gouvernement du Québec maintienne ses ancrages fiscaux, notamment l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire en 2029-2030 et les cibles de réduction du poids de la dette, afin d'assurer la pérennité des finances publiques et de préserver l'équité intergénérationnelle.

Recommandation 2 : Que le gouvernement du Québec déploie un plan opérationnel concret et rapide pour identifier et documenter l'ensemble des efforts requis — estimés à 8,5 G\$ par le Vérificateur général du Québec — pour résorber le déficit structurel, respecter les échéances prévues par la Loi sur l'équilibre budgétaire et permettre un débat transparent sur les arbitrages à faire.

Recommandation 3 : Que le gouvernement du Québec crée une unité permanente d'évaluation des programmes. Dotée d'une autonomie opérationnelle, elle serait chargée de la révision continue de l'efficacité des dépenses, de la validation des données probantes et de la publication transparente des résultats.

De l'intention à l'action : pour une planification budgétaire rigoureuse

Le gouvernement du Québec se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Au moment où il doit exécuter le plan de retour à l'équilibre budgétaire dévoilé en mars 2025, la conjoncture économique s'est détériorée. L'économie québécoise fait face à des vents contraires importants : l'imposition de droits de douane et l'incertitude commerciale qui en découle freinent l'investissement des entreprises et provoquent un recul des exportations, pesant ainsi sur la croissance économique prévue pour l'année en cours et la suivante.

À cela s'ajoute la renégociation de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) prévue en 2026, qui laisse planer une incertitude additionnelle sur les conditions d'accès au marché américain et pourrait affecter durablement les secteurs exportateurs québécois.

Dans ce contexte, le gouvernement fait face à un dilemme : comment activer les leviers de la croissance économique tout en gardant le cap sur la saine gestion des finances publiques ?

Le cadre budgétaire actuel : un plan qui comporte plusieurs éléments à préciser

Lors du dépôt du budget 2025-2026, le gouvernement a présenté, pour la première fois depuis la pandémie, un cadre financier pluriannuel traçant la voie vers un retour à l'équilibre budgétaire au sens de la Loi (après versements au Fonds des générations) pour l'exercice 2029-2030.

Pour y parvenir, le gouvernement a identifié des gestes totalisant près de 20 G\$ sur cinq ans, articulés autour de trois axes : l'amélioration du régime fiscal, la contribution accrue des entreprises du gouvernement et un examen des dépenses budgétaires. Selon ce plan initial, il subsistait un écart à résorber (déficit structurel) de 2,5 G\$ à l'horizon 2029-2030, pour lequel des mesures restaient à identifier. Dans sa mise à jour économique et financière de l'automne 2025, le gouvernement a réitéré son engagement à respecter ce calendrier, maintenant la cible de l'écart à résorber à 2,5 G\$.

Toutefois, l'ampleur du défi financier pourrait s'avérer plus importante que ce que les estimations initiales le laissent présager. Le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) de novembre 2025 (chapitre 5) met en lumière le fait que le plan de retour à l'équilibre repose sur des cibles de ralentissement de la croissance des dépenses pour lesquelles aucune mesure concrète n'a encore été identifiée.

Selon le VGQ, plus de la moitié des mesures nécessaires au retour à l'équilibre en 2029-2030 n'ont pas été identifiées. Sur un effort total requis de 14,5 G\$, le gouvernement n'a déterminé des mesures concrètes que pour 6 G\$, surtout du côté des revenus, dont la réduction de dépenses fiscales et des efforts demandés aux entreprises du gouvernement.

Cet écart s'explique par deux facteurs identifiés par le VGQ :

L'ampleur de l'effort requis : Pour atteindre ses cibles, le gouvernement table sur une croissance annuelle moyenne des dépenses de portefeuilles de 1,7 % pour les cinq prochaines années. Lors des deux derniers exercices budgétaires, l'IDQ a souligné à quel point le passage d'une forte croissance des dépenses à leur diminution en termes réels serait exigeant; au cours des cinq dernières années, cette croissance a en effet été de 5,9%. Bien que l'identification de ces économies relève administrativement du mandat du Secrétariat du Conseil du trésor, l'ampleur de l'effort exige une réflexion stratégique conjointe avec le ministère des Finances, doublée d'une discussion publique transparente sur les choix difficiles que cette rigueur imposera.

Une sous-estimation des coûts de système en santé : Le VGQ note que les coûts de reconduction, soit les sommes nécessaires pour maintenir les services et programmes existants, sont systématiquement sous-estimés. En particulier, les projections actuelles ne prennent pas pleinement en compte la pression financière réelle exercée par le vieillissement de la population.

Ces constats mettent en évidence la nécessité de recourir à des simulations de long terme pour mieux comprendre les effets de l'évolution de la démographie et de l'économie sur les finances publiques. Cela s'inscrit directement dans la deuxième recommandation du rapport du VGQ, qui préconise de systématiser les analyses de soutenabilité. Cet exercice est essentiel pour mieux comprendre l'incidence des politiques budgétaires actuelles sur l'évolution à long terme, favoriser l'équité intergénérationnelle et éclairer la prise de décision face aux pressions futures. Ces simulations ne constituent toutefois que le diagnostic : elles sont le prérequis au déploiement du « plan opérationnel » que nous recommandons dans ce mémoire.

Maintenir le cap : la nécessité des ancrages fiscaux

À la lumière de ces constats, l'ampleur de la tâche apparaît plus importante que prévu. La tentation pourrait être grande de repousser les échéances ou d'assouplir les cibles. Pourtant, l'Institut du Québec est d'avis que le gouvernement doit maintenir ses ancrages fiscaux.

L'analyse des données suggère qu'il est préférable de maintenir les paramètres actuels de la Loi sur l'équilibre budgétaire ainsi que les cibles de réduction de la dette nette par rapport au PIB établies lors du budget 2025. Plusieurs raisons justifient cette position :

La discipline budgétaire : Au-delà de l'atteinte comptable du déficit zéro, le respect de la Loi sur la réduction de la dette est essentiel pour forcer des arbitrages rigoureux. Renoncer aux cibles actuelles enverrait un signal négatif sur la santé financière du Québec et affaiblirait davantage la crédibilité d'outils déjà fragilisés par des manœuvres passées. Comme le souligne le FMI, un ancrage fiscal clair est indispensable pour éviter le report de décisions difficiles et garantir une hiérarchisation transparente des dépenses publiques.

L'horizon temporel : S'il reste encore plusieurs années avant l'échéance de 2029-2030, ce délai ne constitue pas un incitatif au report des décisions. Cet intervalle doit servir à identifier et implanter les mesures d'efficacité requises pour combler l'écart de 8,5 G\$. Toutefois, plus la mise en œuvre de ces réformes est tardive, plus l'effort annuel nécessaire pour atteindre l'équilibre deviendra important. Si le gouvernement tarde à agir, il risque de transformer une transition graduelle en un choc budgétaire, augmentant ainsi l'effort à fournir. Bien qu'une amélioration des conditions macroéconomiques puisse alléger ce fardeau, miser uniquement sur ce facteur externe constituerait une erreur stratégique qui compromettrait la crédibilité du cadre financier.

Les leçons de la littérature économique : Une analyse de l'OCDE portant sur des épisodes de réduction marquée de la dette souveraine démontre que la croissance économique seule suffit rarement à assainir les finances publiques. Dans la majorité des cas de réussite, l'amélioration du ratio de la dette au PIB a découlé principalement d'excédents budgétaires soutenus. Par conséquent, miser sur un scénario de croissance optimiste pour combler l'écart de 8,5 G\$ constituerait un fait exceptionnel plutôt qu'une stratégie éprouvée.

Le risque du cycle électoral : La proximité des élections provinciales représente un moment critique pour la gestion des finances publiques. Cet enjeu de discipline budgétaire concerne non seulement le gouvernement, mais également l'ensemble des partis aspirant à gouverner. Si l'horizon temporel permet d'espérer une croissance des revenus supérieure aux prévisions, comme évoqué précédemment, il serait imprudent de tabler sur ces entrées de fonds potentielles pour multiplier les engagements électoraux coûteux. D'autant plus que les études démontrent systématiquement que les périodes préélectorales sont propices à une hausse des dépenses publiques.

La flexibilité existante : Il convient de rappeler que la Loi sur l'équilibre budgétaire prévoit déjà des mécanismes de flexibilité permettant au gouvernement de déroger à l'obligation d'équilibre dans des circonstances exceptionnelles (catastrophe, détérioration économique majeure). Ces dispositions offrent une soupape légitime sans qu'il soit nécessaire de recourir à des aménagements ad hoc qui fragilisent le cadre fiscal.

Le risque financier imposé par le reste du monde : Le Québec demeure l'une des provinces les plus endettées au Canada, ce qui l'expose à une vulnérabilité particulière face à la conjoncture internationale. Dans un contexte de marchés financiers intégrés, une détérioration des finances publiques dans les grandes économies mondiales risque d'entraîner une hausse généralisée des taux d'intérêt. Même si le Québec maintient une gestion interne rigoureuse, il n'est pas à l'abri de ces pressions externes : en raison de l'importance de sa dette, toute augmentation des coûts d'emprunt mondiaux se répercuterait directement sur le service de la dette. Cela réduirait d'autant la capacité de l'État à financer la transition énergétique, les investissements dans les infrastructures ou mieux faire face au vieillissement de la population.

Oser parler du panier de services

Devant l'ampleur de la tâche, les simples gains d'efficacité administrative ne suffiront pas. Le gouvernement doit avoir le courage de mettre en œuvre une conversation difficile sur le panier de services : que doit-on continuer de faire, et que doit-on cesser de faire ? Définir clairement ce périmètre est la seule voie responsable pour éviter de naviguer à vue et prendre de meilleures décisions.

Au-delà de l'exercice comptable, l'ampleur des efforts à réaliser exige d'ouvrir un véritable dialogue sur les choix qui s'imposent. Le gouvernement ne peut porter seul le fardeau de ces arbitrages : il doit permettre un débat de fond sur la manière de ralentir la croissance des dépenses de portefeuilles sans fragiliser le filet social.

Pour dégager une marge de manœuvre sans compromettre la prestation de services, il est impératif d'élever le niveau de la discussion en s'appuyant sur une évaluation rigoureuse de la pertinence et de la performance des programmes.

Vers une culture de résultats : L'inspiration suédoise

Pour sortir du cycle des compressions et des réinvestissements (le « yoyo » budgétaire), le Québec doit changer d'approche. Actuellement, le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il veille à l'optimisation des ressources en auditant les ministères ainsi que les organismes publics afin de garantir une saine gestion des fonds, assortie d'une reddition de comptes rigoureuse et transparente.

Mais on mesure encore trop rarement, de façon systématique, si les mesures atteignent réellement les objectifs visés — et à quel coût. Si l'on augmente, par exemple, les salaires des enseignants pour réduire le roulement, il faut suivre cet indicateur à travers le temps et vérifier si l'intervention a produit l'effet attendu. Et lorsque plusieurs leviers poursuivent le même objectif, il est essentiel de comparer leur efficacité (résultats par dollar) afin de réallouer les ressources vers ce qui fonctionne le mieux.

C'est pourquoi nous recommandons la création d'une unité permanente d'évaluation des programmes, inspirée de l'agence suédoise Statskontoret. À l'instar de ce modèle, cette unité disposerait de l'autonomie nécessaire pour produire des analyses basées sur des preuves. Son mandat consisterait à mesurer l'atteinte des résultats des programmes de l'État en fonction des objectifs de performance initialement fixés. En agissant comme pôle d'expertise avec une indépendance relative, cette unité contribuerait à dépolitiser le processus d'évaluation et à optimiser les services aux citoyens sur la base de données probantes.

Historiquement, au Québec, les exercices de révision de programmes sont sporadiques, dépendent fortement de la volonté politique et s'estompent lorsque l'équilibre budgétaire est rétabli. C'est pourquoi l'Institut du Québec recommande la création d'une unité permanente d'évaluation. Pour être crédible, cette unité doit être soustraite aux pressions politiques et aux horizons électoraux à court terme, mais surtout avoir la pleine indépendance pour formuler des constats et recommandations guidés par l'intérêt public. Cette entité aurait pour mission de remédier à trois enjeux de gestion de l'administration publique actuelle :

Mesurer la conversion des investissements en résultats : Il existe une insuffisance marquée de preuves quant à l'efficacité des sommes injectées. L'unité devra répondre à une question essentielle : les hausses de dépenses se traduisent-elles par une amélioration tangible, par exemple, de la santé publique ou des résultats éducatifs ? L'objectif est de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Introduire plus de transparence et d'accès aux données : L'enjeu ne réside pas dans leur absence, mais dans leur finalité. Collectées à des fins de reddition de comptes et de conformité, elles servent rarement à évaluer l'atteinte des résultats. Le mandat de cette unité imposerait d'intégrer une « planification des données » dès la conception des programmes pour définir en amont les indicateurs de succès.

Surveiller la gouvernance de l'implantation : Si l'État québécois excelle souvent dans l'élaboration de politiques, il se heurte fréquemment à des obstacles lors de leur mise en œuvre. Cette unité agirait comme un gardien de l'exécution, ayant pour mission d'identifier précisément les goulots d'étranglement administratifs qui freinent l'atteinte de résultats.

Toutefois, l'urgence budgétaire d'ici 2029 ne permet pas d'attendre la mise en place définitive de cette structure pour agir. Le gouvernement devra fort probablement lancer des évaluations ciblées sur les programmes les plus coûteux afin de dégager des marges de manœuvre à court terme.

Annexe :

fiche technique sur l'agence Statskontoret

Mandat : Le Statskontoret agit comme une autorité administrative de l'État suédois, qui relève du ministère des Finances. Son rôle consiste à évaluer et analyser les activités du gouvernement suédois en matière d'efficacité. Son rôle est strictement analytique : il décortique le fonctionnement de l'appareil d'État de l'intérieur et fait des rapports sur les effets des actions de l'État pour éclairer les décisions de politiques publiques.

Champs d'expertise : L'organisme exerce une surveillance sur les 367 agences gouvernementales du pays. Son évaluation repose sur l'efficacité opérationnelle (le rapport coût-performance), la structure organisationnelle (l'agilité du modèle) et la culture administrative (le respect des règles éthiques).

Levier de transformation de l'État : En fournissant des analyses objectives, le Statskontoret sert de base factuelle au gouvernement pour optimiser les processus de gestion, rationaliser les structures existantes et prévenir la corruption ou les influences indues au sein des institutions publiques. Le gouvernement n'a pas d'obligation légale de mettre en œuvre ou de suivre les recommandations formulées par le Statskontoret. Son rôle est complémentaire à celui du Riksrevisionen, ce dernier étant davantage similaire à celui du Vérificateur général du Québec.

Résultats : En 2024 seulement, le Statskontoret a produit 31 rapports d'analyse stratégique, que ce soit des examens approfondis d'agences gouvernementales (ex: santé publique, protection de l'environnement) et réalisé une étude sur la taille de l'État suédois.

Fonctionnement : En 2024, le Statskontoret disposait d'un budget équivalent à 17 millions de dollars canadiens. Le 1^{er} janvier 2026, l'organisme a fusionné avec l'Autorité de gestion financière (ESV) pour former une nouvelle entité consolidée, laquelle conserve le nom de Statskontoret.

Exemple d'une analyse du Statskontoret

L'une des études les plus intéressantes du Statskontoret a été réalisée en 2024 et portait, entre autres, sur le recours croissant à des services de communication à l'intérieur des agences gouvernementales en Suède :

Constat sur les effectifs : Entre 2006 et 2019, le recrutement de spécialistes en communication a progressé quatre fois plus vite que celui des autres corps d'emploi de l'État.

Constat sur les dépenses en communications : Le Statskontoret estime que les agences gouvernementales consacrent l'équivalent de 100 millions de dollars canadiens uniquement à la « communication d'influence » (image de marque, réseaux sociaux, promotion institutionnelle).

Réaction/décision du gouvernement : À la suite de ces conclusions, le gouvernement a transformé cette analyse en une intervention réglementaire, en obligeant notamment 32 agences gouvernementales à rapporter précisément et systématiquement leurs coûts de communications. Ce faisant, elles doivent désormais démontrer comment ces dépenses contribuent directement à leur mission de base plutôt qu'à leur simple visibilité.