

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026

Novembre 2025

Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Yasmine Chacrone
Édith Lecours

SIGLES

OCDE Organisation de coopération
et de développement économiques

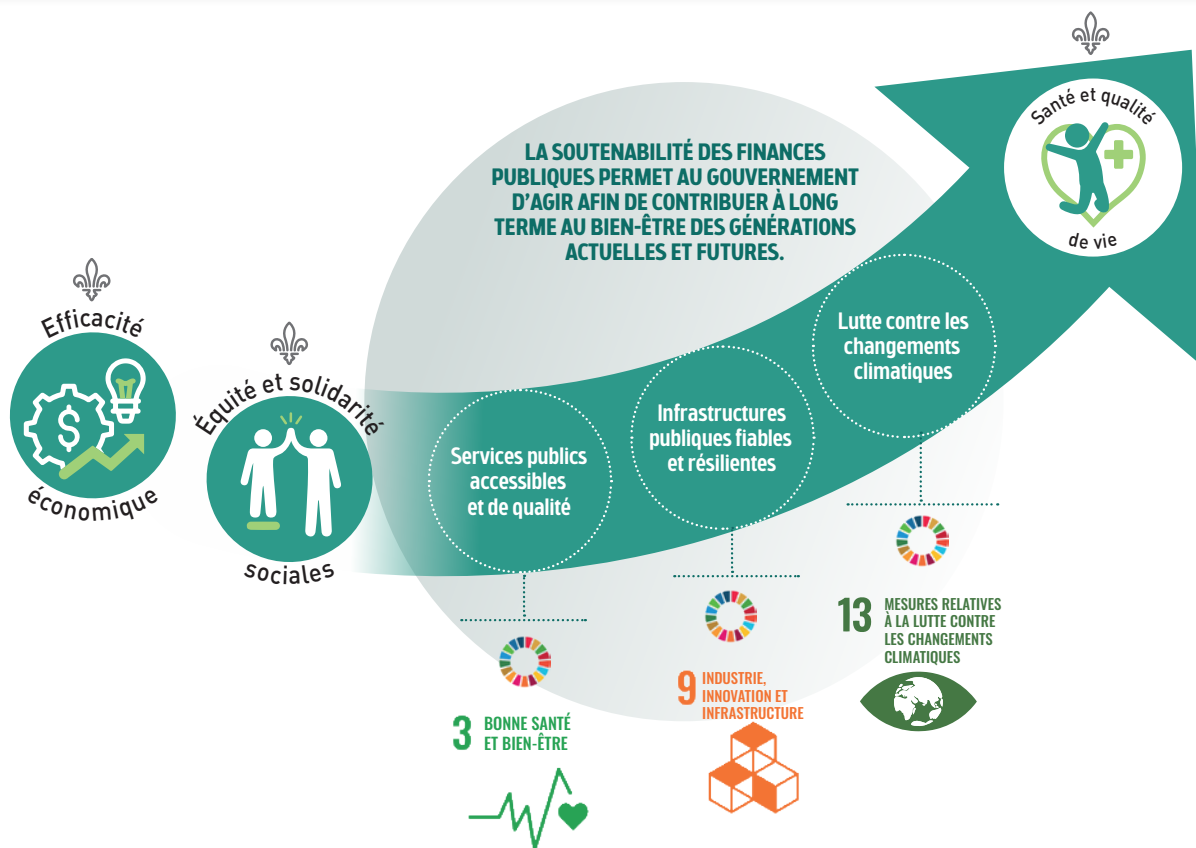
ONU Organisation des Nations Unies

FAITS SAILLANTS

Ces observations sont complémentaires au rapport d'audit du Vérificateur général *Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité*. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Il est à noter que l'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor.

QUESTION POUR LES DÉCIDEURS

En matière de finances publiques, comment s'assurer que les décisions prises répondent aux besoins du présent tout en permettant un avenir prospère aux générations futures?



Mise en contexte

1 Dans son rapport d'audit de performance, le Vérificateur général soulève des lacunes qui concernent notamment l'analyse et la prise en compte des principaux facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques. Cette situation me préoccupe compte tenu de l'importance pour le gouvernement de pouvoir offrir à long terme des services de qualité à la population et de soutenir l'activité économique, et ce, pour contribuer au bien-être des générations actuelles et futures.

2 Ma réflexion porte sur la soutenabilité des finances publiques puisqu'elle est inhérente au développement durable d'une société. En effet, le développement durable s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique (figure 1).

Soutenabilité des finances publiques

Il s'agit de la capacité d'un gouvernement à assurer le financement de ses activités et le service de sa dette sans accroître le fardeau fiscal des générations futures.

FIGURE 1 Les trois dimensions du développement durable

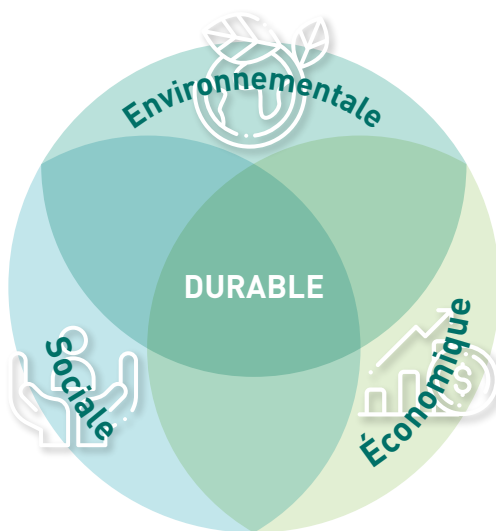


Illustration : Commissaire au développement durable.

3 Au terme de mes observations, je soulève une question qui devrait retenir l'attention des décideurs :

En matière de finances publiques, comment s'assurer que les décisions prises répondent aux besoins du présent tout en permettant un avenir prospère aux générations futures ?

Enjeux de développement durable

4 En 2006, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui vise entre autres à favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable, notamment par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable. Cette loi précise qu'afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte 16 principes dans le cadre de ses différentes actions. Trois de ces principes sont directement liés aux présentes observations :



- La soutenabilité des finances publiques est une condition favorable à une économie performante et respectueuse de l'environnement, ainsi qu'à une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations, et ce, conformément aux principes d'**efficacité économique** et d'**équité et de solidarité sociales**.



- La soutenabilité des finances publiques joue par ailleurs un rôle clé dans la capacité du gouvernement à assurer à long terme une prestation de services publics accessibles et de qualité, une offre d'infrastructures publiques fiables et résilientes, et la mise en œuvre de mesures de lutte contre les changements climatiques, ce qui favorise la **santé et la qualité de vie** de la population.

Illustrations : Commissaire au développement durable.

Avenir prospère

Il s'agit d'un avenir caractérisé par l'état favorable d'un pays ou d'une région, qui se manifeste notamment par une augmentation de la richesse et une satisfaction de la population.

Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor et des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

5 En 2015, 17 objectifs de développement durable à l'horizon 2030 ont été adoptés par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ces objectifs donnent la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous. Les présentes observations sont liées à trois de ces objectifs :

3 BONNE SANTÉ
ET BIEN-ÊTRE



- L'**objectif 3** de l'ONU est de permettre à tous de vivre en bonne santé et de promouvoir le bien-être de tous à tout âge. Pour ce faire, la cible 3.8 appelle notamment à faire en sorte que chacun bénéficie d'une couverture sanitaire universelle donnant accès à des services de santé essentiels de qualité. Des finances publiques soutenables sont nécessaires pour permettre au gouvernement d'offrir à long terme ces services.

9 INDUSTRIE,
INNOVATION ET
INFRASTRUCTURE



- L'**objectif 9** de l'ONU est de bâtir des infrastructures résilientes, de promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et d'encourager l'innovation. Pour y parvenir, la cible 9.1 vise entre autres à mettre en place des infrastructures de qualité, fiables, durables et résilientes pour favoriser le développement économique et le bien-être de l'être humain. Des finances publiques soutenables sont nécessaires pour permettre au gouvernement de bénéficier à long terme de telles infrastructures.

13 MESURES RELATIVES
À LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES



- L'**objectif 13** de l'ONU est de prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions. Pour atteindre cet objectif, la cible 13.2 est d'incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales. Les changements climatiques risquent d'avoir à long terme des effets néfastes sur la santé et le bien-être de la population, et d'exercer de la pression sur l'économie et les finances publiques. La gestion des risques liés aux changements climatiques peut donc contribuer à la soutenabilité des finances publiques.

Illustrations : ONU.

Soutenabilité des finances publiques dans une perspective d'équité intergénérationnelle

6 La notion d'équité intergénérationnelle est au cœur de nombreux débats contemporains, qu'il soit question de la soutenabilité des finances publiques, de l'accès à la propriété, de l'épuisement des ressources naturelles, de l'extinction des espèces menacées, ou encore des changements climatiques.

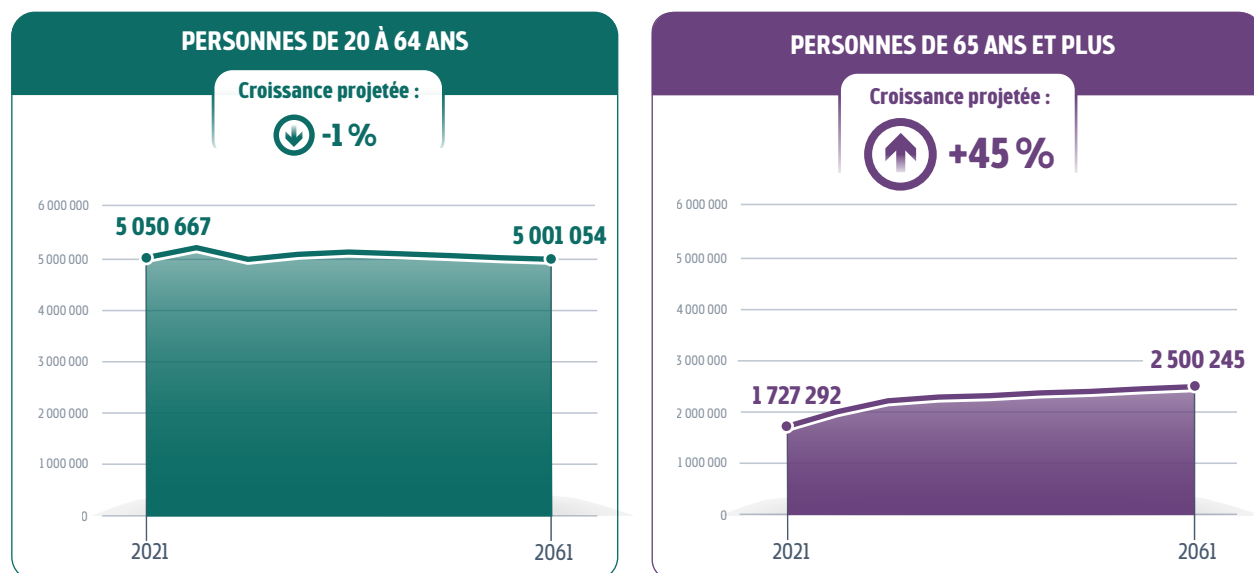
Dans un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la gouvernance publique, publié en 2021, il est mentionné que, dans un contexte de vieillissement démographique qui accroît notamment la demande de services de santé et les versements de prestations de retraite, les préoccupations entourant l'équité intergénérationnelle imprègnent de plus en plus les débats sur les politiques sociales, budgétaires et environnementales. L'OCDE souligne que la mise en œuvre de politiques publiques adaptées à toutes les générations est importante.

7 Le Québec n'échappe pas à la tendance du vieillissement démographique. En effet, il est projeté que le nombre de personnes de 20 à 64 ans aura diminué d'environ 1 % de 2021 à 2061, alors que le nombre de personnes de 65 ans et plus aura augmenté de près de 45 % (figure 2). Cette situation pourrait faire en sorte que le nombre de travailleurs contribuant au financement des services publics diminue, alors que le nombre de retraités qui pourraient bénéficier de ces services augmente.

Équité intergénérationnelle

Il s'agit de la juste répartition des coûts et des avantages des activités humaines entre les générations actuelles et futures.

FIGURE 2 Croissance projetée du nombre de personnes, selon le groupe d'âge

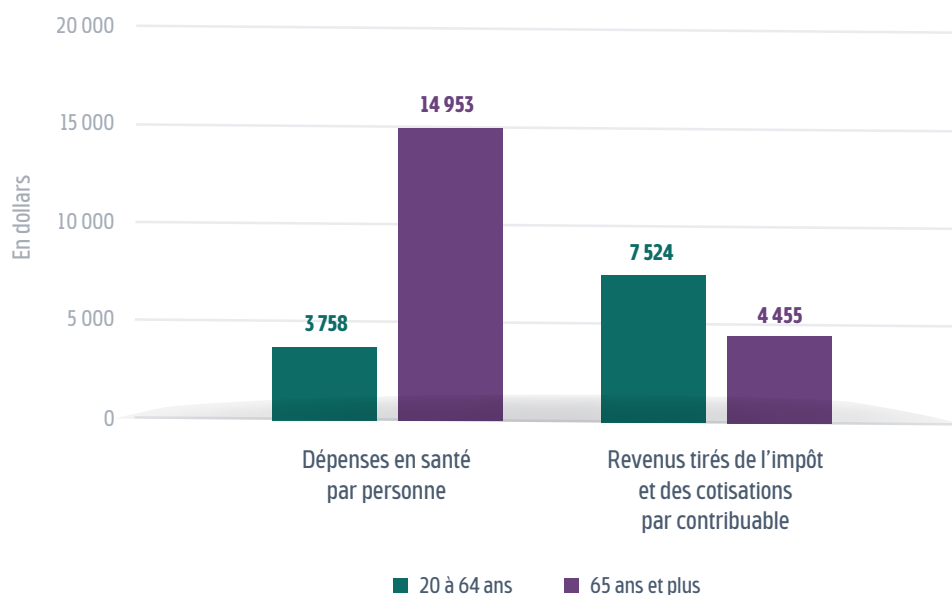


Source : Commissaire au développement durable d'après des données de Statistique Canada et de l'Institut de la statistique du Québec.

Illustration : Commissaire au développement durable.

8 La réalisation de ces projections pourrait avoir un impact sur les finances publiques, en entraînant notamment une hausse des dépenses du gouvernement plus importante que celle de ses revenus. Par exemple, en 2022, les dépenses de l'État en santé pour une personne de 20 à 64 ans étaient en moyenne de 3 758 dollars, alors qu'elles s'élevaient en moyenne à 14 953 dollars pour une personne de 65 ans ou plus. Pour ce qui est des revenus de l'État liés à l'impôt et aux cotisations, en 2022, ils s'élevaient en moyenne à 7 524 dollars par contribuable de 20 à 64 ans, alors qu'ils étaient en moyenne de 4 455 dollars par contribuable de 65 ans ou plus (figure 3).

FIGURE 3 Comparaison des dépenses en santé et des revenus tirés de l'impôt et des cotisations, selon le groupe d'âge en 2022



Source : Commissaire au développement durable d'après des données de l'Institut canadien d'information sur la santé et du ministère des Finances.
Illustration : Commissaire au développement durable.

9 Au Québec, comme ailleurs dans le monde, la prise en compte de l'équité intergénérationnelle dans les politiques publiques peut représenter un défi pour les décideurs. L'une des raisons avancées dans la littérature pour expliquer cela est la difficulté à concilier les intérêts à long terme et les considérations à court terme dictées notamment par les pressions sociales. Or, l'équité intergénérationnelle implique de reconnaître les répercussions que peuvent avoir les décisions prises aujourd'hui sur les possibilités offertes aux générations de demain.

10 Il existe des outils de gestion des finances publiques pour traiter la question de l'équité intergénérationnelle, dont l'analyse de soutenabilité des finances publiques. Comme l'indique le Vérificateur général dans son rapport, ce type d'analyse permet de déterminer si un gouvernement se dirige vers le surendettement compte tenu des perspectives actuelles. Elle permet aussi de favoriser une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations.

Outils de gestion des finances publiques pour traiter la question de l'équité intergénérationnelle

L'analyse de soutenabilité des finances publiques et la comptabilité générationnelle sont deux outils qui permettent d'évaluer l'équité intergénérationnelle :

- l'analyse de soutenabilité des finances publiques vise à déterminer si un gouvernement a la capacité de financer ses activités et de rembourser sa dette sans diminuer le niveau des services ni augmenter les impôts ;
- la comptabilité générationnelle vise, elle, à déterminer si le fardeau fiscal est équitablement réparti entre les générations compte tenu du niveau des services reçus.

Importance de la soutenabilité des finances publiques

11 Comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, les finances publiques du Québec, tout comme son économie, subissent aujourd'hui la pression de plusieurs facteurs, dont certains demeureront présents au cours des prochaines années, comme le vieillissement de la population (figure 4). La prise en compte de ces facteurs dans des analyses de soutenabilité des finances publiques contribue à brosser un meilleur portrait de la situation financière du gouvernement pour soutenir la prise de décisions et ainsi faire face aux défis à long terme auxquels le Québec sera confronté. Cette prise en compte favorise donc la soutenabilité des finances publiques et, par conséquent, la capacité du gouvernement à contribuer au bien-être de la population, en offrant par exemple des services publics accessibles et de qualité (figure 4).

FIGURE 4 Exemples de facteurs exerçant de la pression sur la soutenabilité des finances publiques et des bénéfices de leur prise en compte pour la population

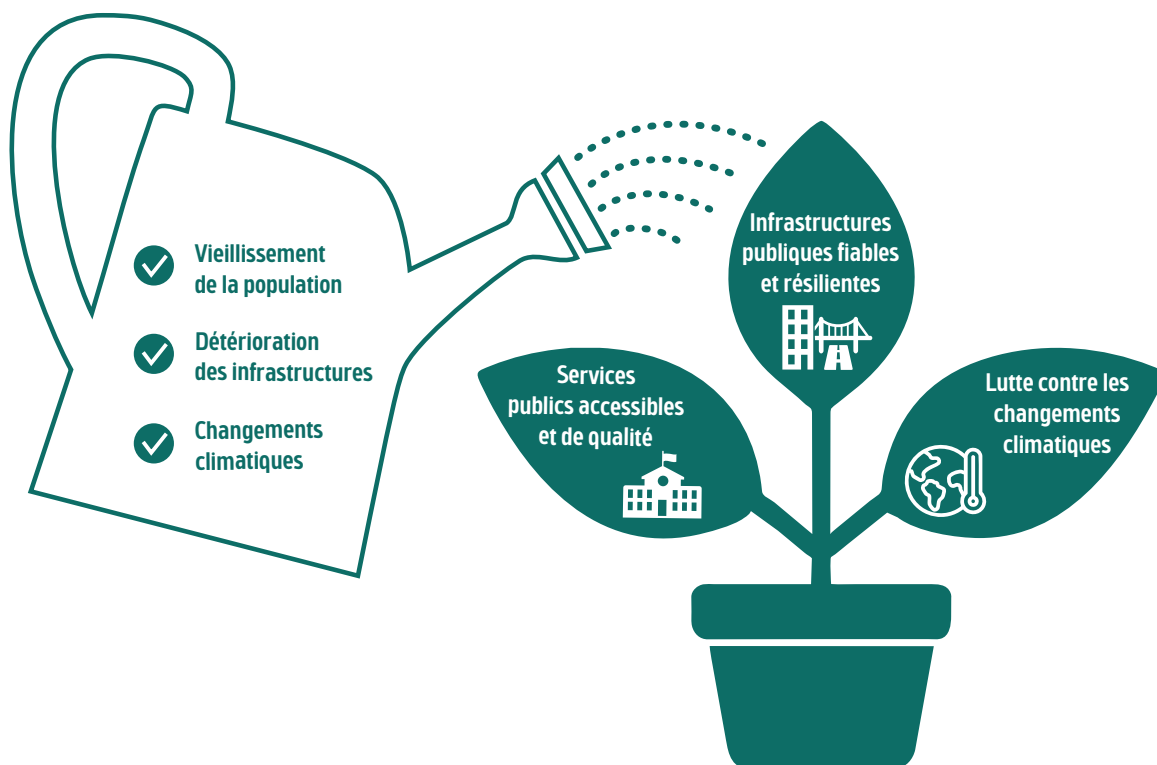


Illustration : Commissaire au développement durable, banque d'images Noun Project.

Pour offrir des services accessibles et de qualité et des infrastructures fiables et résilientes

12 Le Vérificateur général indique dans son rapport que si la pression induite sur les dépenses par certains facteurs de soutenabilité des finances publiques croît, le gouvernement pourrait devoir choisir entre augmenter le fardeau fiscal pour maintenir le niveau des services publics actuel dans le futur ou diminuer le niveau des services. Par ailleurs, il mentionne l'apport considérable des infrastructures quant à la performance des services publics et, plus largement, à la croissance économique et au bien-être de la population.

13 L'accès à des services publics de qualité constitue un pilier du bien-être collectif et participe à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population. L'accès à des services publics de qualité joue également un rôle dans la redistribution de la richesse et la réduction des inégalités, en permettant à tous et à toutes de profiter des mêmes services de base (ex. : santé, éducation, services de garde éducatifs), peu importe leurs revenus et leurs capacités à payer de tels services.

14 Les infrastructures publiques (ex. : hôpitaux, écoles, routes, logements) de qualité contribuent également au bien-être de la population, en permettant la prestation de services essentiels. Par exemple, l'accès à des hôpitaux en bon état est essentiel pour que la population puisse recevoir des soins de santé, et l'accès à des logements sécuritaires et abordables influence positivement les conditions de vie et le bien-être des gens. Des infrastructures de qualité favorisent aussi, notamment, l'amélioration de la productivité et la création d'emplois. En effet, la fiabilité et la résilience des infrastructures renforcent la confiance des entreprises et des investisseurs, ce qui ouvre la voie à de nouvelles perspectives économiques.

Pour lutter contre les changements climatiques

15 Dans sa note climatique de juin 2025, le Comité consultatif sur les changements climatiques indique que les impacts des changements climatiques s'amplifieront, avec des répercussions majeures sur l'économie, la santé, le bien-être et les milieux naturels. Les enjeux associés aux changements climatiques sont ainsi directement liés à la question de l'équité intergénérationnelle, car ils risquent d'exercer de la pression sur la soutenabilité des finances publiques en plus d'influencer la santé et la qualité de vie des générations futures.

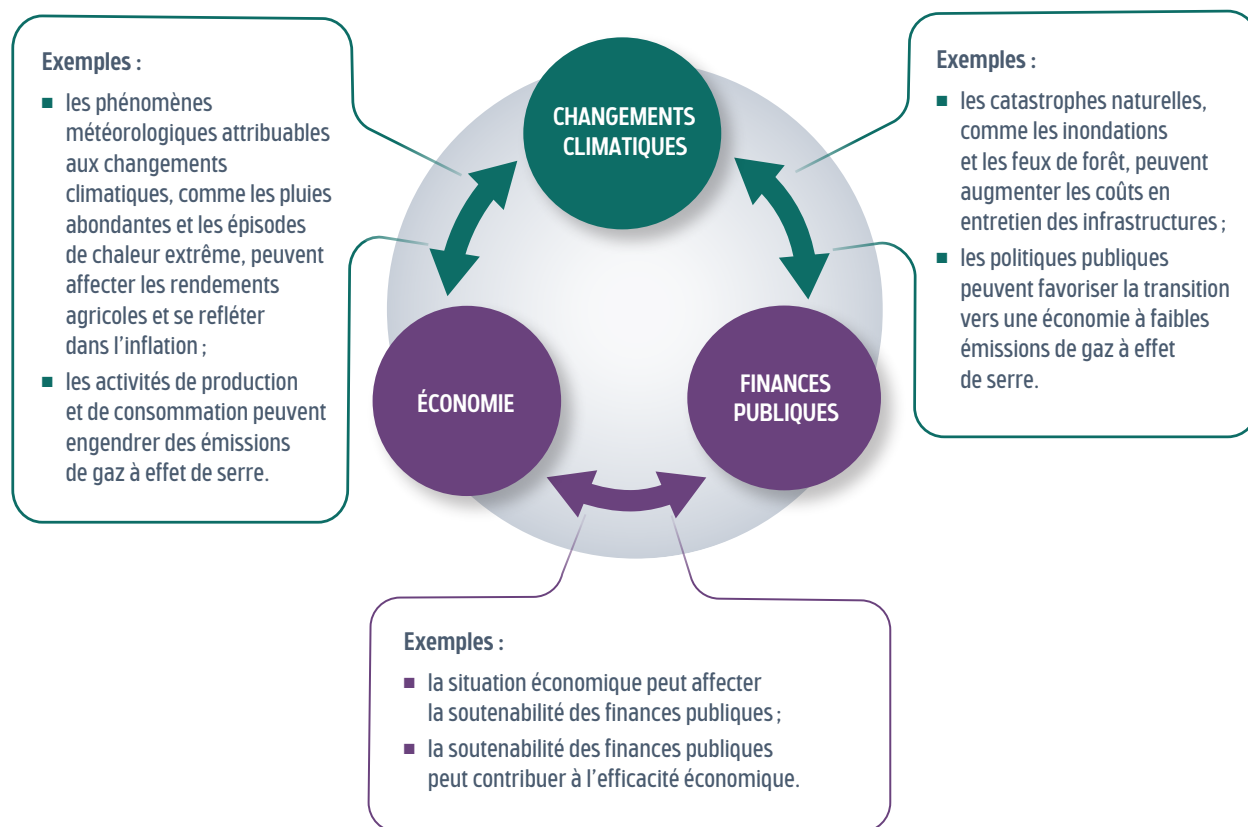
Comité consultatif sur les changements climatiques

Il s'agit du comité qui a pour mission de conseiller le ministre responsable de la lutte contre les changements climatiques, tant en ce qui concerne l'adaptation aux changements du climat que la réduction des gaz à effet de serre.

16 Des études traitent des impacts sociaux, économiques et financiers attendus des changements climatiques. À titre d'exemple, une série de cinq rapports sur le coût des changements climatiques, publiés par l'Institut climatique du Canada de 2020 à 2022, présente entre autres les conséquences néfastes des changements climatiques sur la santé, les infrastructures et les inégalités sociales. L'Institut conclut par ailleurs que le coût de l'inaction climatique ne cesse d'augmenter au pays et qu'à mesure que les répercussions climatiques s'intensifient, le coût de la vie augmentera et le ralentissement économique forcera les gouvernements à majorer les impôts ou à diminuer les services à la population.

17 L'OCDE mentionne que des institutions fiscales indépendantes ont mis en évidence l'interaction entre les changements climatiques, l'économie et les finances publiques (figure 5).

FIGURE 5 Interaction entre les changements climatiques, l'économie et les finances publiques



Source : Commissaire au développement durable d'après des travaux de l'OCDE.

Illustration : Commissaire au développement durable.

18 Dans son rapport, le Vérificateur général présente des exemples de pays membres de l'OCDE qui publient des projections financières à long terme incluant les dimensions de l'analyse de soutenabilité. Certains pays, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, incluent des impacts projetés des changements climatiques dans leur analyse :

- Dans son dernier rapport sur sa situation financière à long terme publié en 2023, l'Australie prend en compte l'impact des changements climatiques sur son économie, en considérant tant les défis que les possibilités qui y sont associés. Ce rapport projette notamment l'impact économique potentiel de la hausse des températures, qui est susceptible d'affecter la productivité des travailleurs de certains secteurs comme l'agriculture et la construction, tout en présentant le bénéfice potentiel de la transition vers une économie verte, qui est de créer des emplois dans de nouvelles industries, par exemple celles des énergies renouvelables éolienne et solaire.
- La Nouvelle-Zélande intègre les changements climatiques dans son dernier rapport sur sa situation financière à long terme, publié en 2021, en détaillant notamment les impacts économiques attendus des catastrophes naturelles induites par les changements climatiques, telles que les sécheresses et les inondations. Ce rapport met également de l'avant le potentiel des efforts d'adaptation pour réduire les coûts associés aux changements climatiques.
- L'Office for Budget Responsibility du Royaume-Uni effectue une prise en compte similaire dans son rapport de 2024 sur les risques fiscaux et la soutenabilité des finances publiques. Il y analyse notamment, selon deux scénarios de hausse des températures mondiales moyennes, les coûts économiques et fiscaux des dommages causés par les changements climatiques, comme la baisse de productivité (ex. : diminution des rendements agricoles et augmentation des coûts énergétiques). Il y présente également les impacts potentiels projetés associés à la transition climatique, qui ont été modélisés en 2021 (ex. : diminution des revenus provenant des taxes sur l'essence et augmentation des revenus provenant de la tarification carbone).

19 Au Québec, selon un rapport sur l'intégration des risques climatiques dans les finances publiques présenté au ministère des Finances par l'Institut du Québec, en 2022, tant les changements climatiques que les mesures prises pour atténuer ces changements et s'y adapter auront des répercussions à la fois sur les revenus des gouvernements et sur leurs dépenses. Il y est par ailleurs souligné que d'importants investissements publics continueront d'être nécessaires pour soutenir l'atténuation des changements climatiques et que des dépenses supplémentaires devront être engagées pour s'y adapter, notamment pour renforcer les infrastructures. Le Vérificateur général indique cependant dans son rapport que peu d'hypothèses qui prennent en compte les défis auxquels le Québec sera confronté à moyen et à long terme, comme les changements climatiques, sont utilisées lors de la préparation du plan québécois des infrastructures.

20 Les efforts d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements peuvent réduire la pression qu'ils exercent sur les finances publiques. Le Comité consultatif sur les changements climatiques explique dans sa note climatique de juin 2025 que les bénéfices des efforts de réduction des gaz à effet de serre se feront surtout sentir après 2040, mais que ces efforts demeurent essentiels. Il ajoute qu'il est possible de mieux gérer les impacts des changements climatiques avec une adaptation proactive, bien planifiée et bien coordonnée. Les efforts d'adaptation s'avèrent ainsi moins coûteux et plus efficaces à moyen et à long terme que l'adaptation réactive à la suite d'un événement météorologique dommageable. Le rapport de l'Institut du Québec de 2022 mentionne d'ailleurs un lien entre les risques climatiques et le risque d'abaissement de la cote de crédit des États, et il y est indiqué qu'en 2020, le Fonds monétaire international établissait que, généralement, la hausse d'un point de pourcentage de la vulnérabilité climatique réduit la cote de crédit de 0,23 %.

21 En somme, la gestion des risques liés aux changements climatiques peut contribuer à la soutenabilité des finances publiques et au bien-être de la population, alors que la transition vers une économie à faibles émissions de carbone peut, en plus de réduire ces risques, présenter un intérêt économique. Les changements climatiques font ainsi partie des facteurs importants à inclure dans les analyses en matière de soutenabilité des finances publiques pour veiller à ce que les décisions prises répondent non seulement aux besoins du présent, mais également à ceux des générations futures, pour qu'elles puissent profiter d'un avenir prospère.

Atténuation des changements climatiques

Il s'agit d'une intervention humaine visant à réduire les sources de gaz à effet de serre ou à en renforcer les puits.

Adaptation aux changements climatiques

Il s'agit d'une démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences, afin de diminuer ou d'éviter les dommages que sont susceptibles de subir une communauté, une infrastructure ou un écosystème.