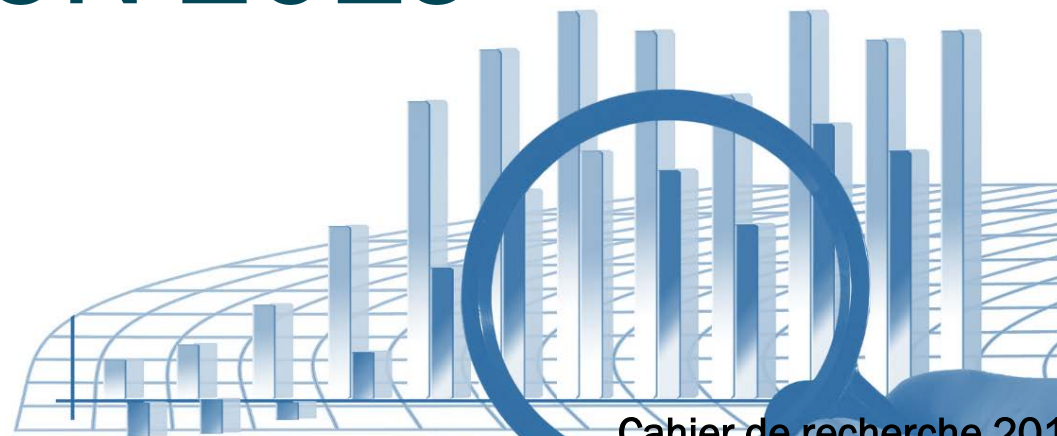


PANORAMA DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC ÉDITION 2019



Cahier de recherche 2019/07
MICHAËL ROBERT-ANGERS ET LUC GODBOUT
JUN 2019



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

REMERCIEMENTS

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

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

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

Cette publication annuelle est le fruit du travail de Michaël Robert-Angers et Luc Godbout.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Les auteurs remercient Suzie St-Cerny pour sa collaboration.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
Téléphone : 819 821-8000, poste 63220
Courriel : cftp.eg@usherbrooke.ca

TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	1
PERSPECTIVES FÉDÉRALES ET QUÉBÉCOISES DES FINANCES PUBLIQUES	3
1.1 Gouvernement fédéral	4
1.2 Gouvernement du Québec	12
COMPARAISONS INTERPROVINCIALES DES FINANCES PUBLIQUES.....	23
2.1 Revenus	24
2.2 Dépenses	30
2.3 Solde	34
2.4 Dette.....	35
COMPARAISONS INTERNATIONALES DES FINANCES PUBLIQUES.....	37
3.1 Revenus	38
3.2 Dépenses	41
3.3 Solde	49
3.4 Dette.....	52
CONCLUSION	58

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2023-2024	4
FIGURE 2 : DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2023-2024	6
FIGURE 3 : COMPOSITION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2023-2024	7
FIGURE 4 : SOLDE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2023-2024	9
FIGURE 5 : ÉVOLUTION DE LA DETTE BRUTE ET DE LA DETTE NETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2023-2024	10
FIGURE 6 : REVENUS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2023-2024	12
FIGURE 7 : COMPOSANTES DES REVENUS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2023-2024	14
FIGURE 8 : DÉPENSES DE MISSIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2021-2022	15
FIGURE 9 : COMPOSITION DES DÉPENSES DE MISSIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2020-2021	16
FIGURE 10 : TAUX DE CROISSANCE ANNUEL DES DÉPENSES DE MISSIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2020-2021	17
FIGURE 11 : ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU SENS DE LA LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2023-2024	19
FIGURE 12 : ÉVOLUTION DE LA DETTE BRUTE ET DE LA DETTE NETTE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2023-2024	21
FIGURE 13 : REVENUS DES PROVINCES CANADIENNES – 2017-2018	24
FIGURE 14 : TRANSFERTS FÉDÉRAUX PAR HABITANT SELON LA SOURCE, PROVINCES CANADIENNES, 2017-2018	26
FIGURE 15 : COMPOSITION DES REVENUS DES PROVINCES CANADIENNES – 2017-2018	29
FIGURE 16 : DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES CANADIENNES – 2017-2018	30
FIGURE 17 : COMPOSANTES DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PROVINCIALES ET LOCALES CONSOLIDÉES – 2017	31
FIGURE 18 : SOLDE BUDGÉTAIRE AUX COMPTES PUBLICS DES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES CANADIENNES - À LA FIN DE L'EXERCICE 2017-2018	34
FIGURE 19 : DETTE NETTE DES PROVINCES CANADIENNES – AU 31 MARS 2018	35
FIGURE 20 : REVENUS TOTAUX DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS MEMBRES DE L'OCDE, CANADA SANS LE QUÉBEC ET QUÉBEC – 2017	38
FIGURE 21 : ÉVOLUTION DES REVENUS TOTAUX DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, MOYENNE PONDÉRÉE OCDE, CANADA ET QUÉBEC – 1990-2017	40
FIGURE 22 : DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS MEMBRES DE L'OCDE, CANADA SANS LE QUÉBEC ET QUÉBEC – 2017	41
FIGURE 23 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, MOYENNE DE L'OCDE, CANADA ET QUÉBEC – 1990-2017	42
FIGURE 24 : DÉPENSES DE SANTÉ DU SECTEUR PUBLIC ET DU SECTEUR PRIVÉ, PAYS MEMBRES DE L'OCDE ET QUÉBEC – 2015	43
FIGURE 25 : DÉPENSES AU TITRE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE, PAYS MEMBRES DE L'OCDE ET QUÉBEC – 2015	46

FIGURE 26 : SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS MEMBRES DE L'OCDE, CANADA SANS LE QUÉBEC ET QUÉBEC – 2017	49
FIGURE 27 : ÉVOLUTION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, MOYENNE DE L'OCDE, CANADA ET QUÉBEC – 1990-2017	51
FIGURE 28 : DETTE BRUTE AJUSTÉE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS DE L'OCDE ET ESTIMATION POUR LE QUÉBEC, AU 31 DÉC. 2017	55
FIGURE 29 : DETTE NETTE AJUSTÉE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS DE L'OCDE ET ESTIMATION POUR LE QUÉBEC, AU 31 DÉC. 2017	57

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : SITUATION BUDGÉTAIRE DES PROVINCES ET DU FÉDÉRAL APRÈS LA PRÉSENTATION DES BUDGETS 2019-2020.....	36
TABLEAU 2 : MÉTHODES D'ATTRIBUTION AU QUÉBEC D'UNE PART DE LA DETTE FÉDÉRALE, AU 31 MARS 2018.....	53
TABLEAU 3 : DETTE BRUTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC, 31 MARS 2018 - SELON LA MÉTHODOLOGIE OCDE/FMI.....	54
TABLEAU 4 : DETTE NETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC, 31 MARS 2018 - SELON LA MÉTHODOLOGIE OCDE/FMI	56

LISTE DES ENCADRÉS

ENCADRÉ 1 : COMPRENDRE LES RATIOS UTILISANT LE PIB AU DÉNOMINATEUR	5
ENCADRÉ 2 : REVENUS AUTONOMES ET TRANSFERTS FÉDÉRAUX DU QUÉBEC, 1997-1998 à 2023-2024.....	13
ENCADRÉ 3 : COMPRENDRE LA DETTE PUBLIQUE QUÉBÉCOISE	22
ENCADRÉ 4 : RECETTES DES VILLES CANADIENNES.....	27
ENCADRÉ 5 : POIDS RELATIF DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	33
ENCADRÉ 6 : INDICATEURS DE RÉSULTATS POUR LES DÉPENSES DE SANTÉ	44
ENCADRÉ 7 : INDICATEURS DE RÉSULTATS POUR LES DÉPENSES D'ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE.....	47

MISE EN CONTEXTE



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

Le *Panorama des finances publiques du Québec* regroupe plus de 30 figures et tableaux portant notamment sur les revenus, les dépenses et la dette des administrations publiques. La situation québécoise des finances publiques s’y voit comparée à l’échelle canadienne et internationale. De plus, des analyses historiques sont également présentées.

On retrouve dans la première section de ce cahier les résultats des opérations du gouvernement fédéral et du Québec. Sous cet angle, l’analyse s’intéresse aux sources de revenus de ces ordres de gouvernement, à l’utilisation des fonds amassés, à l’atteinte de l’équilibre budgétaire et à l’évolution de leur niveau d’endettement.

La deuxième section reprend une partie de ces analyses, cette fois pour le Québec et les autres provinces canadiennes.

La troisième section trace un portrait « territorial » des finances publiques. Plusieurs ordres gouvernementaux interviennent souvent dans la desserte de services et mènent des activités de redistribution sur un territoire donné. L’utilisation de regroupements cumulant les opérations de ces acteurs permet de produire des comparaisons internationales avec les pays membres de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui utilisent la notion de « secteur des administrations publiques ».

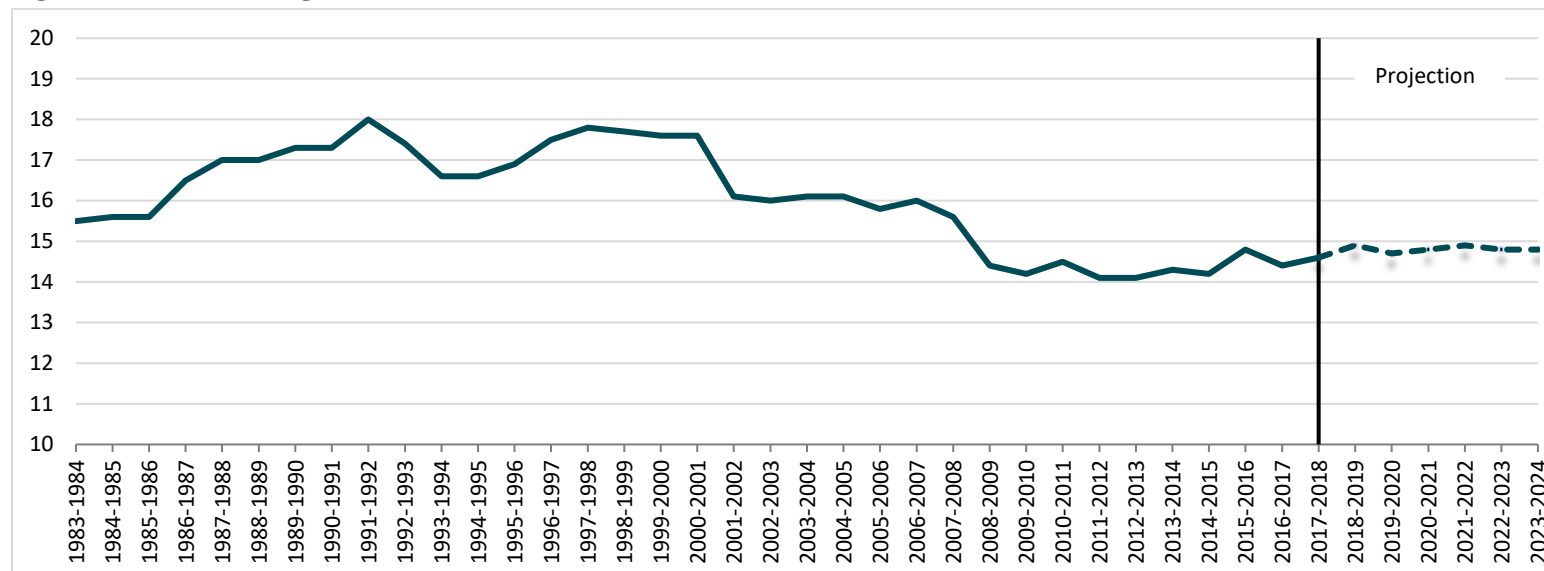
PERSPECTIVES FÉDÉRALES ET QUÉBÉCOISES DES FINANCES PUBLIQUES



La présente section effectue une analyse par ordre de gouvernement, reprenant notamment les données relatives aux gouvernements fédéral et du Québec. Lorsque disponibles, sont incluses les plus récentes projections produites dans le cadre des exercices budgétaires¹.

1.1 Gouvernement fédéral

Figure 1 : Revenus du gouvernement fédéral (en % du PIB) – 1983-1984 à 2023-2024



Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 4; Gouvernement du Canada (2019), *Budget 2019 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableau A2.4.

Les revenus du gouvernement fédéral en proportion du PIB se situent à un niveau légèrement inférieur en 2017-2018 (14,6 %) à celui de 1983-1984 (15,5 %)². On dénote cependant qu'ils ont plutôt avoisiné 17 % du PIB entre 1987-1988 et 2000-2001, avec un sommet de 18 %

¹ Les données présentées pour 2018-2019 sont des prévisions. Pour la conception de ce cahier de recherche, nous avons utilisé les données des comptes publics diffusés dans la version d'octobre 2018 des tableaux de référence financiers du ministère des Finances du Canada. Il est possible que les provinces aient déposé leurs nouveaux comptes publics depuis cette date. Il est également à noter que le PIB utilisé n'intègre pas l'impact de l'industrie du cannabis.

² Les données antérieures à 1983-1984 n'ayant pas été calculées selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, elles ne peuvent être comparées directement avec celles des années suivantes.

en 1991-1992. Les revenus fédéraux ont connu une baisse constante après 2000-2001, alors à 17,6 %, pour se stabiliser au niveau actuel à la suite de la crise financière de 2008. Le budget fédéral déposé en mars 2019 établit la projection de revenus à 14,8 % du PIB en moyenne pour la période s'étendant de 2018-2019 à 2023-2024, en hausse d'environ 0,3% du PIB par rapport à la projection effectuée dans le budget précédent. On précise au budget que cette projection repose sur l'anticipation d'un faible taux de chômage et d'un marché du travail vigoureux.

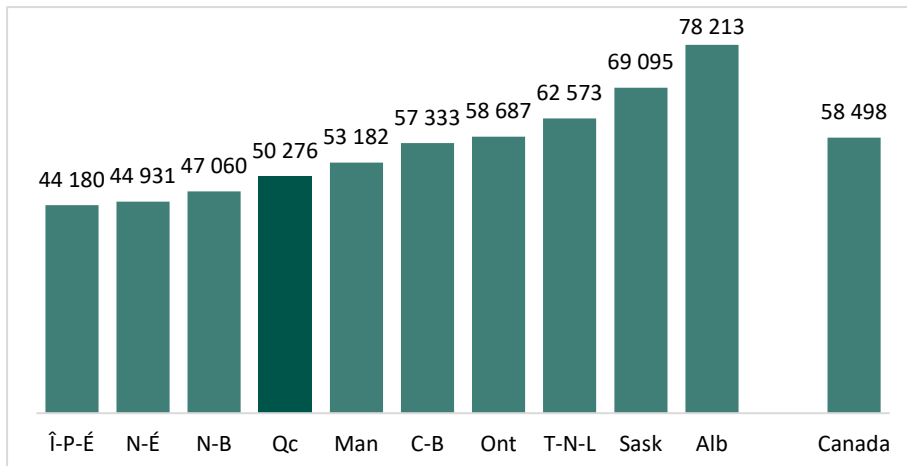
Encadré 1 : Comprendre les ratios utilisant le PIB au dénominateur

Les indicateurs utilisant le PIB comme dénominateur permettent, dans le cas d'analyses s'échelonnant sur plusieurs années, de neutraliser l'effet de l'inflation. Comme les valeurs au numérateur et au dénominateur incluent toutes les deux les effets de l'inflation, en mesurant un ratio, l'effet est éliminé.

$$\text{Ratio} = \frac{\text{Variable A avec inflation}}{\text{Variable B avec inflation}} = \frac{\text{Variable A avec inflation}}{\text{Variable B avec inflation}}$$

Aussi, cette façon de faire permet, dans une certaine mesure, de faciliter les comparaisons entre économies de tailles différentes en relativisant le poids des indicateurs de la production économique. Cependant, il faut en comprendre les limites.

Produit intérieur brut par habitant, provinces canadiennes, 2017 (en dollars)

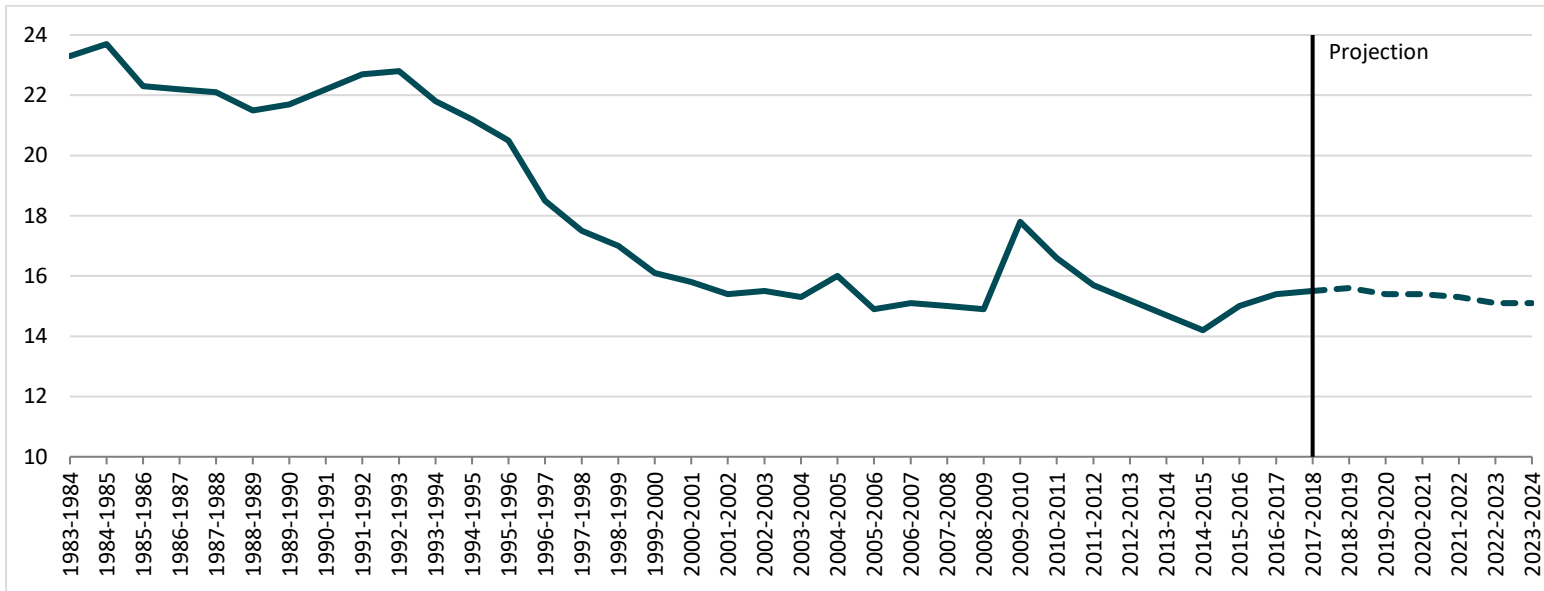


Sources : Statistique Canada, *tableaux 36-10-0221-01 et 17-10-0005-01* (consultés le 7 juin 2019).

Au Canada, le niveau de production économique mesuré par le PIB varie passablement entre les provinces. En 2017, le PIB par habitant est de 44 180 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard et atteint 78 213 \$ en Alberta. Par conséquent, le même revenu (ou la même dépense) affectera davantage le ratio d'une province présentant un PIB plus faible.

Les programmes pancanadiens et les mesures redistributives fédérales ont notamment pour effet de permettre aux provinces moins nanties d'assurer un niveau de biens et services (et de dépenses publiques) minimal, sans égard à leur niveau de richesse. Par conséquent, ces mesures ont pour effet de hausser le ratio dépense/PIB des administrations publiques des provinces présentant des niveaux de PIB plus faibles.

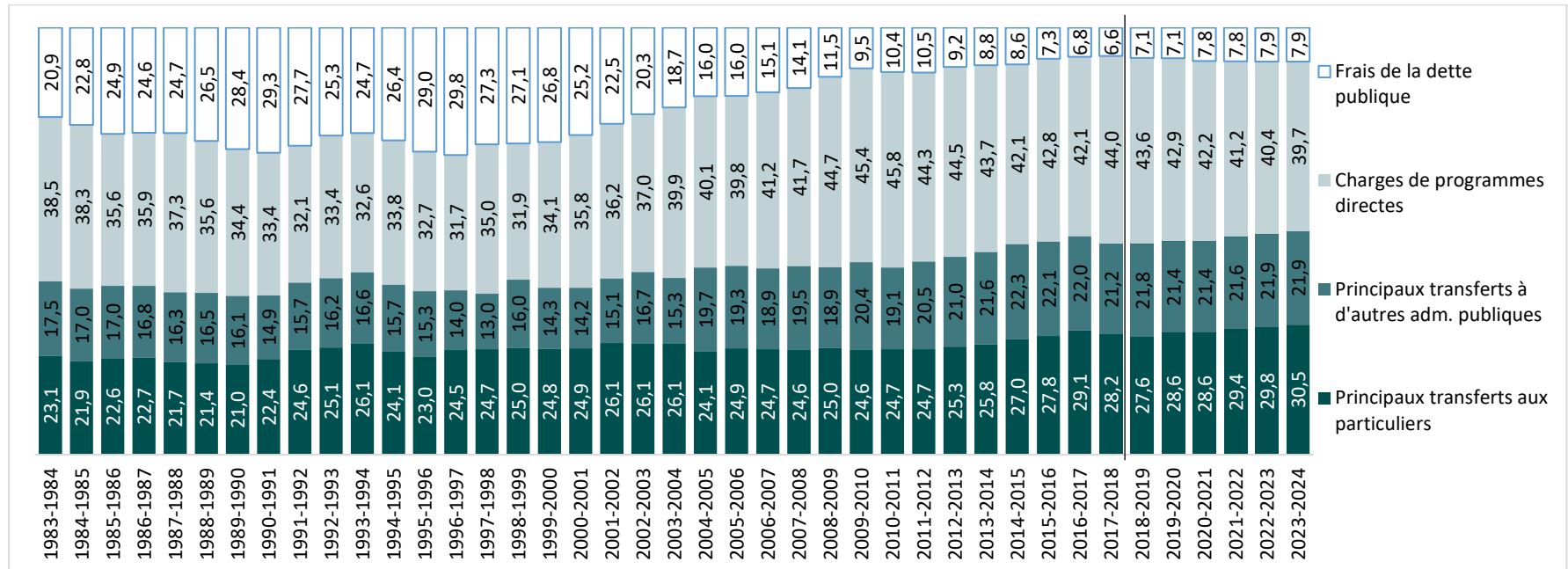
Figure 2 : Dépenses du gouvernement fédéral (en % du PIB) – 1983-1984 à 2023-2024



Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 8; Gouvernement du Canada (2019), *Budget 2019 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableaux A2.4.

Les dépenses du gouvernement fédéral en proportion du PIB ont connu une nette diminution depuis le début de la période étudiée, passant d'un sommet de 23,7 % du PIB en 1984-1985 à 15,5 % en 2017-2018. Mis à part un soubresaut lié aux mesures expansionnistes mises en place dans la foulée de la crise financière de 2008 (17,8 % en 2009-2010 et 16,6 % en 2010-2011) les dépenses sont demeurées relativement stables depuis 2001-2002, soit entre 14 % et 16 %, avec un creux à 14,2 % en 2014-2015. La projection de dépenses budgétaires se situe à 15,3 % du PIB en moyenne pour la période 2018-2019 à 2023-2024.

Figure 3 : Composition des dépenses du gouvernement fédéral (en % du total des dépenses) – 1983-1984 à 2023-2024



Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 9; Gouvernement du Canada (2019), *Budget 2019 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableaux A2.4 et A2.6.

Toujours sur la période s'étendant de 1983-1984 à 2017-2018, on observe que la composition des dépenses du gouvernement fédéral s'est modifiée.

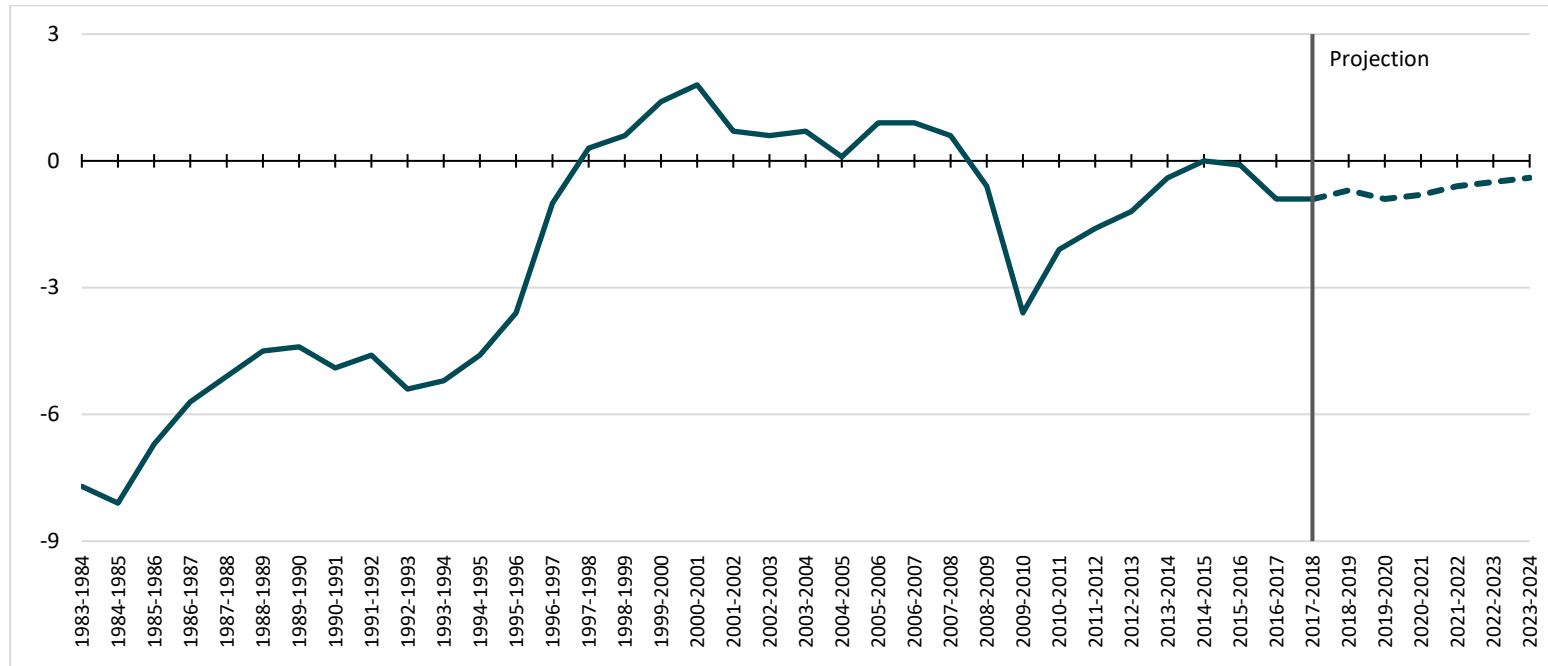
D'abord, la proportion des dépenses affectée au service de la dette est passée de 20,9 % au début de la période à un creux de 6,6 % en 2017-2018. De plus, il est prévu que cette proportion augmente pour atteindre 7,9 % en 2023-2024. Le coût du service de la dette a accaparé jusqu'à 29,8 % des dépenses en 1996-1997, réduisant d'autant l'espace pouvant être affecté aux missions du gouvernement.

En contrepartie, les proportions des dépenses affectées aux autres catégories ont augmenté entre le début et la fin de la période étudiée, passant de 79,1 % à 93,4 % en 2017-2018. L'augmentation a été de 5,1 points de pourcentage pour les principaux transferts aux particuliers et de 3,7 points de pourcentage pour les transferts aux autres administrations publiques. L'augmentation de la proportion des dépenses affectée

aux charges de programmes directes, qui constitue la catégorie de dépenses la plus importante, fut quant à elle de 5,5 points de pourcentage sur la période.

Selon les projections budgétaires de mars 2019, la proportion de dépenses affectée aux charges de programmes directes passerait de 44,0 % en 2017-2018 à 39,7 % en 2023-2024. Les autres catégories de dépenses projetées occupent progressivement une proportion plus importante de la dépense totale, les principaux transferts aux particuliers atteignant 30,5 % en 2023-2024.

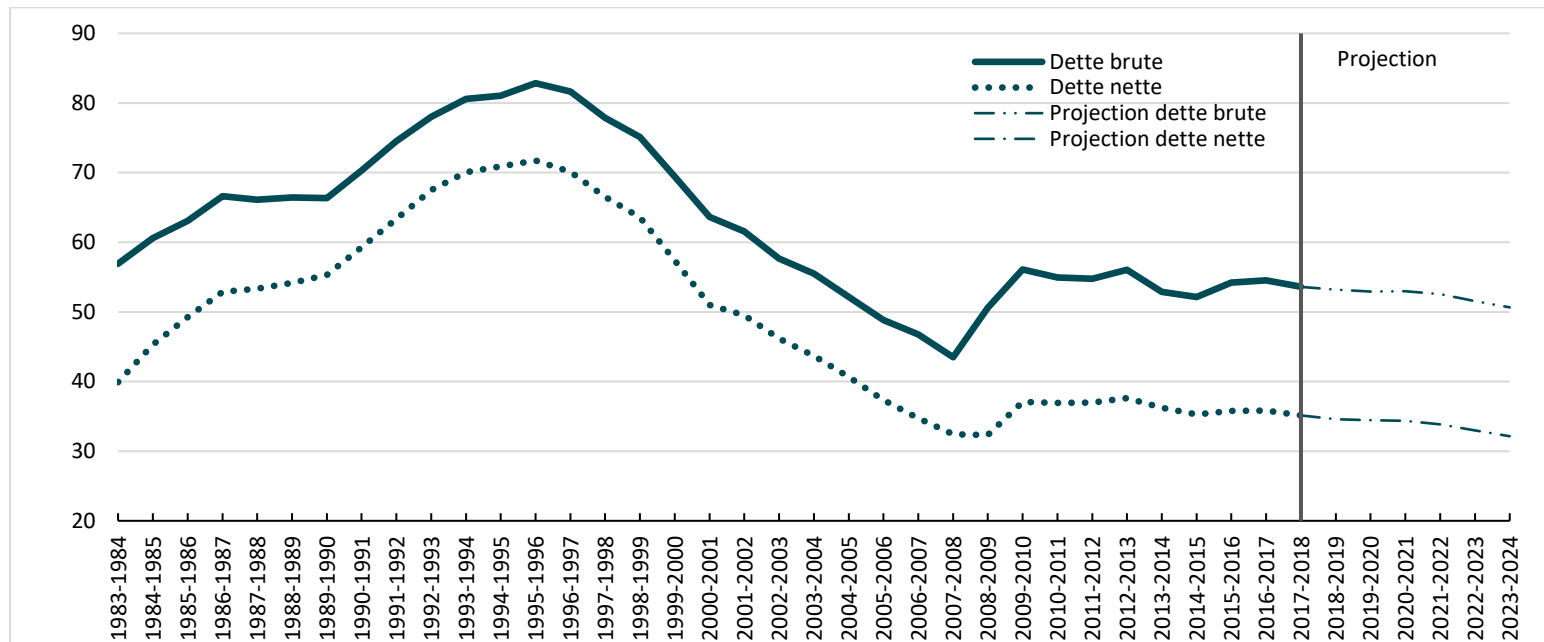
Figure 4 : Solde budgétaire du gouvernement fédéral (en % du PIB) – 1983-1984 à 2023-2024



Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 2; Gouvernement du Canada (2019), *Budget 2019 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableau A2.4.

L'examen du solde budgétaire du gouvernement fédéral sur la période s'étendant de 1983-1984 à 2017-2018 permet de constater que le gouvernement fédéral a été en situation de surplus sur une période de 11 ans, s'étendant entre 1997-1998 et 2007-2008 inclusivement. Cette situation résulte des réductions de dépenses effectuées entre 1984-1985 et 2001-2002 qui ont été discutées précédemment. La crise financière de 2008 et la période de reprise qui s'ensuit ont affecté négativement le solde, jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire en 2014-2015. Depuis, des déficits ont été enregistrés, le solde s'établissant à -0,9 % du PIB en 2017-2018. Selon les projections, aucun retour à l'équilibre budgétaire n'est prévu d'ici 2023-2024.

Figure 5 : Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement fédéral (en % du PIB) – 1983-1984 à 2023-2024



Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 15, Statistique Canada, *Tableau 36-10-0103-01* (consulté le 22 janvier 2019); Gouvernement du Canada (2019), *Budget 2019 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableau A2.4.

Sur la période étudiée, la dette brute et la dette nette³ du gouvernement fédéral ont atteint un sommet en 1995-1996, avec des ratios dette/PIB respectifs de 82,8 % et 71,7 %. La dette brute figurait au plus bas en 2007-2008 à 43,5 % et, dans le cas de la dette nette en 2008-2009, à 32,3 %.

³ La dette brute représente l'ensemble de tous les passifs d'un gouvernement tandis que la dette nette représente la dette brute moins les actifs financiers du gouvernement. La dette représentant les déficits cumulés est davantage utilisée par le gouvernement fédéral dans le cadre des exercices budgétaires et présentée comme la « dette fédérale ». Dans le cadre du budget 2019, la dette fédérale en proportion du PIB présentée au tableau A2.4 s'établissait à 31,3 % pour 2017-2018.

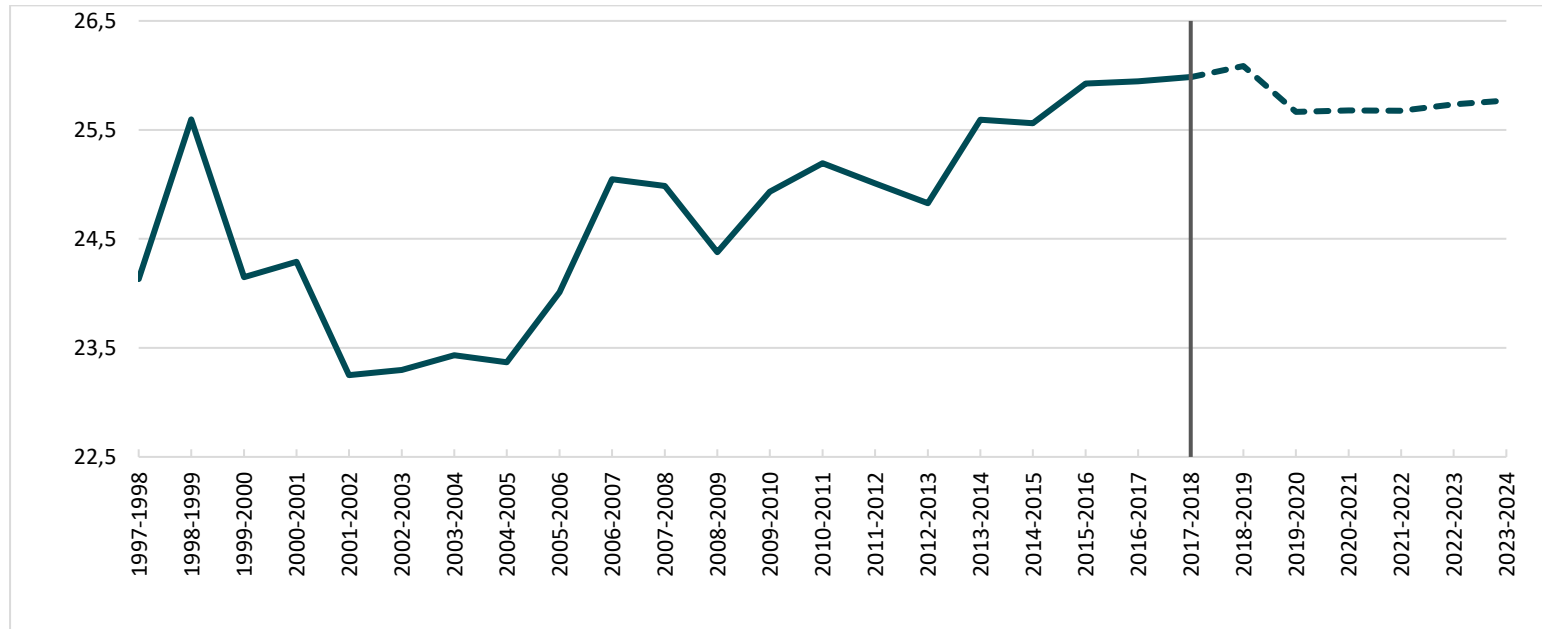
Les ratios de la dette brute et de la dette nette par rapport au PIB sont relativement stables depuis 2009-2010. Ils sont d'ailleurs légèrement plus faibles en 2017-2018 (respectivement à 53,6 % et 35,1 %) qu'en 2009-2010, au lendemain de la crise financière de 2008, alors qu'ils se situaient respectivement à 56,1 % et 37,1 %.

Sur une période de 22 ans, le taux de dette nette par rapport au PIB a diminué de plus de la moitié, passant de 71,7 % en 1995-1996 pour atteindre 35,1 % en 2017-2018.

La dette brute et la dette nette en proportion du PIB devraient connaître de légères diminutions sur la période 2018-2019 à 2023-2024, selon les projections du gouvernement fédéral.

1.2 Gouvernement du Québec

Figure 6 : Revenus consolidés du gouvernement du Québec (en % du PIB) – 1997-1998 à 2023-2024



Sources : Gouvernement du Québec (2017), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24, Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24, Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2019-2020*, tableaux H.6. et G.5.

De façon générale, les revenus consolidés du gouvernement du Québec (qui incluent les revenus autonomes, les transferts fédéraux et les revenus provenant des entreprises du gouvernement) connaissent une croissance plus rapide que le PIB⁴ depuis 2002-2003. En proportion de ce même PIB, les revenus consolidés ont atteint un sommet à 26,0 % en 2017-2018, tandis qu'ils se situaient à 24,1 % en 1997-1998⁵.

⁴ Dans la section 1.2 et 1.3, le PIB de l'année civile est utilisé. Ainsi le résultat pour l'année financière 2017-2018 est mis en relation avec le PIB de 2017. Le gouvernement du Québec utilise cette méthodologie dans la présentation des statistiques budgétaires.

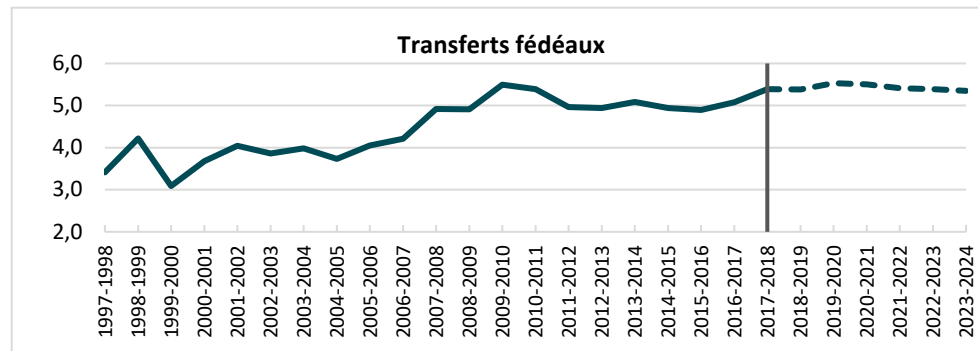
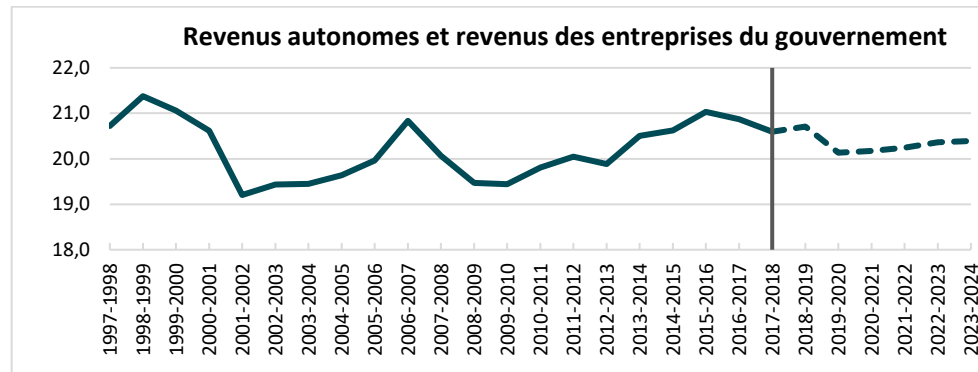
⁵ Dans certains cas, les données antérieures à 1997-1998 ne sont pas entièrement comparables aux données des années subséquentes, conséquence des réformes de la comptabilité gouvernementale.

Cette hausse est en grande partie attribuable à l'augmentation des paiements de transferts fédéraux reçus. Ceux-ci atteignent 5,4 % du PIB en 2017-2018, en hausse de 2 points de pourcentage par rapport à 1997-1998. En ce qui concerne les revenus autonomes, ils se situent à 20,6 % du PIB en 2017-2018, un niveau équivalent à celui de 1997-1998 (20,7 %). La projection de revenus consolidés se situe à 25,8 % du PIB en 2023-2024.

Encadré 2 : Revenus autonomes et transferts fédéraux du Québec (en % du PIB), 1997-1998 à 2023-2024

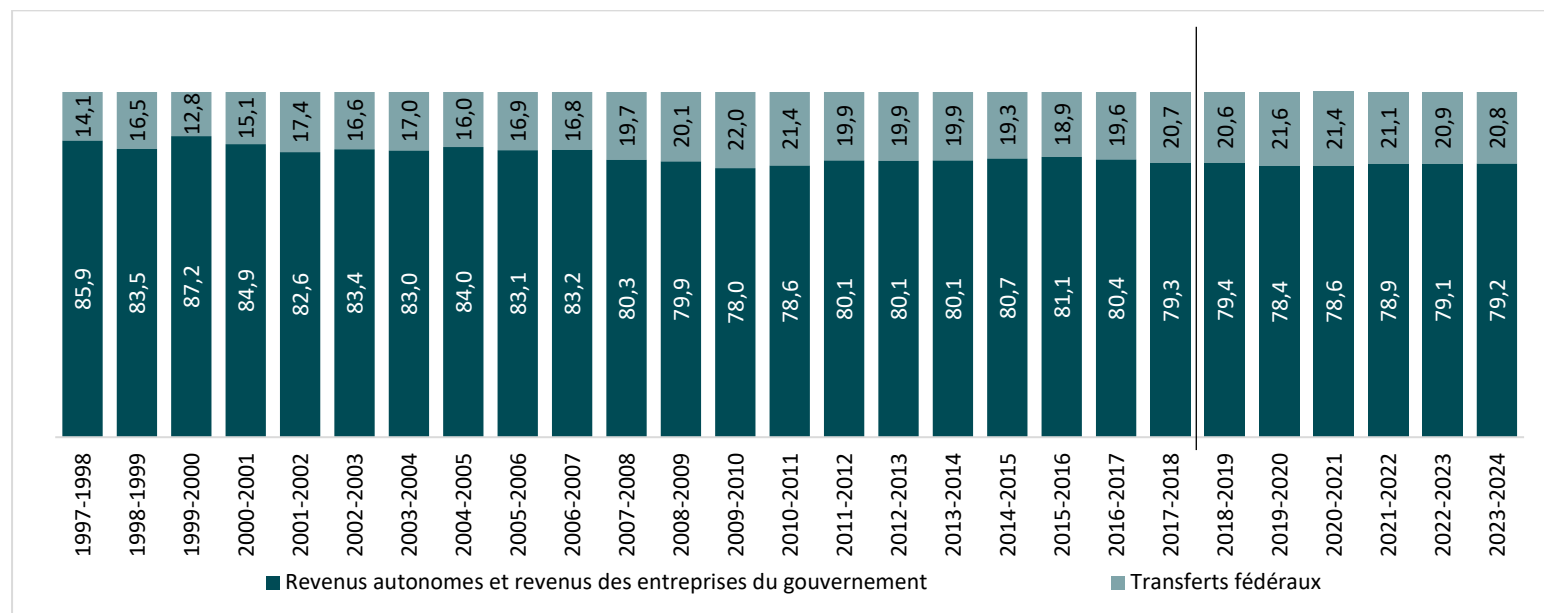
Sur la période étudiée, les revenus autonomes, qui incluent les revenus provenant des sociétés d'État, ont évolué en dent de scie, atteignant 19,2 % du PIB en 2001-2002 et plus de 21 % en 1998-1999 et 2015-2016. Ces revenus se situent dans la fourchette comprise entre 20 % et 21 % du PIB depuis 2015-2016 et devraient le demeurer jusqu'en 2023-2024.

De leur côté, les transferts fédéraux reçus ont connu une croissance entre 2004-2005 et 2009-2010, alors qu'ils sont passés de 3,7 % à 5,5 % du PIB. En 2017-2018, le gouvernement du Québec a reçu 22,5 G\$ en transferts fédéraux. Les projections établissent que ces transferts devraient atteindre 5,5 % du PIB en 2019-2020 et 2020-2021 (un niveau équivalent au sommet de 2009-2010), pour diminuer légèrement par la suite.



Sources : Gouvernement du Québec (2017), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24, Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24, Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2019-2020*, tableaux H.6. et G.5.

Figure 7: Composantes des revenus consolidés du gouvernement du Québec (en % du total des revenus totaux) 1997-1998 à 2023-2024



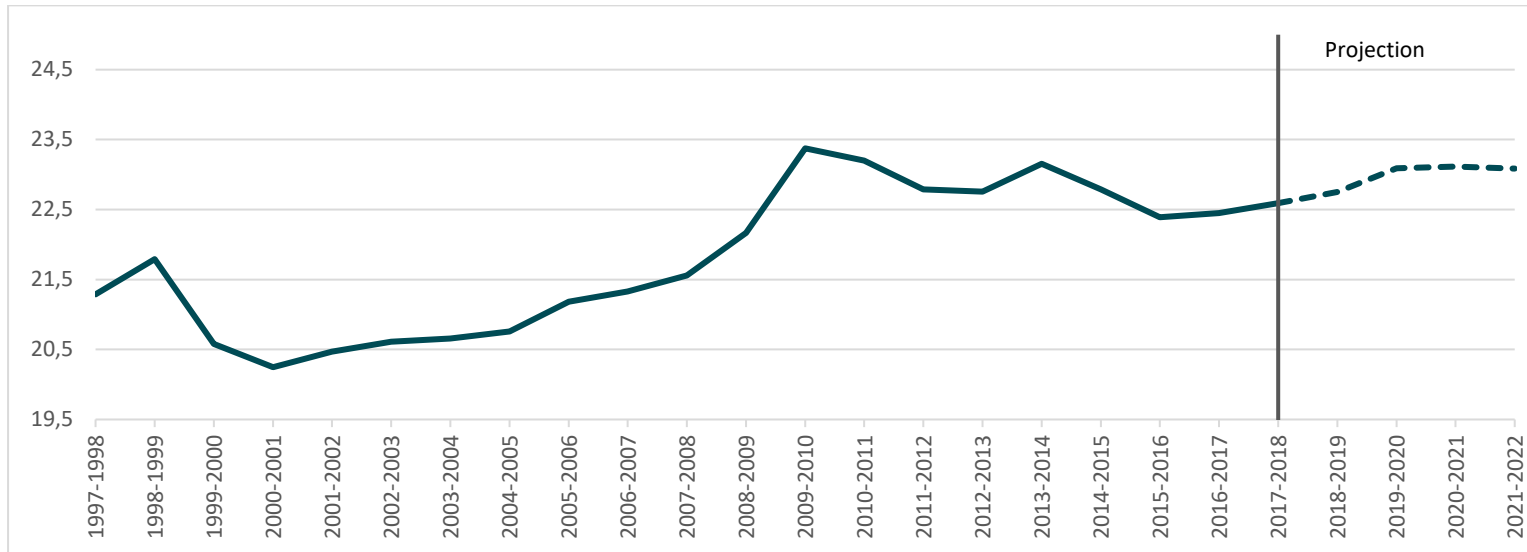
Sources : Gouvernement du Québec (2017), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24, Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24, Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2019-2020*, tableau H.6.

Les transferts fédéraux occupent une part plus importante dans les revenus consolidés du gouvernement du Québec sur la seconde partie de la période étudiée. Alors qu'ils représentaient 14,1 % des revenus consolidés du gouvernement du Québec en 1997-98, ils ont atteint 22 % de l'ensemble des revenus en 2009-2010 et représentaient 20,7 % des recettes en 2017-2018. Au cours de la période précédant 2007-2008, les transferts fédéraux reçus par le Québec n'avaient pas dépassé une proportion de 17,4 % (en 2001-2002).

Les principaux soutiens offerts par le gouvernement fédéral au gouvernement du Québec (péréquation, transfert canadien en matière de santé et transfert canadien en matière de programmes sociaux) ont connu une hausse marquée dans le cadre du budget fédéral de 2007. Les nouveaux investissements effectués par le gouvernement fédéral auprès des provinces et territoires visaient alors à rétablir l'équilibre fiscal⁶.

⁶ Ministère des Finances du Canada (2007). « Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur » p.147 En ligne : <https://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.

Figure 8 : Dépenses de missions du gouvernement du Québec (en % du PIB) 1997-1998 à 2021-2022



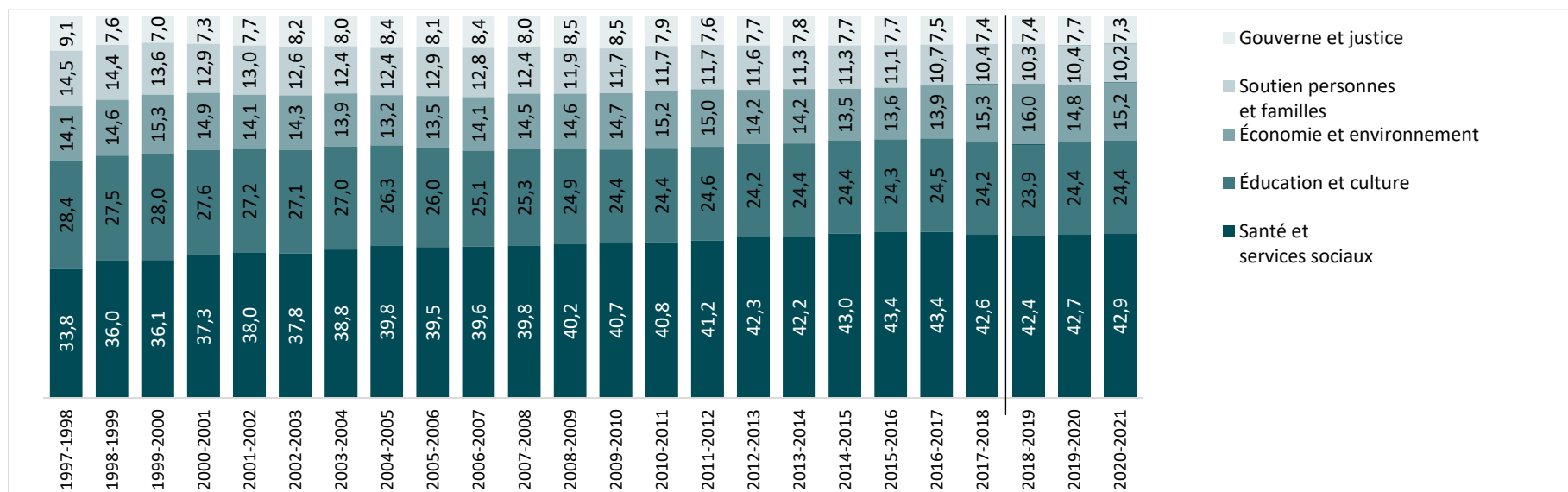
Sources : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 27 et 28; Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2019-2020*, tableau H.23.

Les dépenses de missions du gouvernement du Québec comprennent notamment les dépenses associées au fonds général, aux fonds spéciaux, aux organismes extrabudgétaires et les dépenses du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que du réseau de l'éducation. Les dépenses associées au service de la dette ne sont pas incluses dans les dépenses de missions.

Entre 2000-2001 et 2009-2010, les dépenses de missions du gouvernement du Québec ont augmenté en proportion du PIB, passant de 20,2 % à un sommet de 23,4 %, pour évoluer en dents de scie par la suite. En 2015-2016, elles se retrouvent au niveau plancher de la décennie, mais sont plus élevées que dans les années 2000.

La projection de dépenses de missions en 2018-2019 se situe à 22,8 %, pour ensuite augmenter à 23,1 % en 2019-2020 et demeurer à ce niveau jusqu'en 2021-2022.

Figure 9 : Composition des dépenses de missions du gouvernement du Québec (en % de l'ensemble des dépenses) – 1997-1998 à 2020-2021



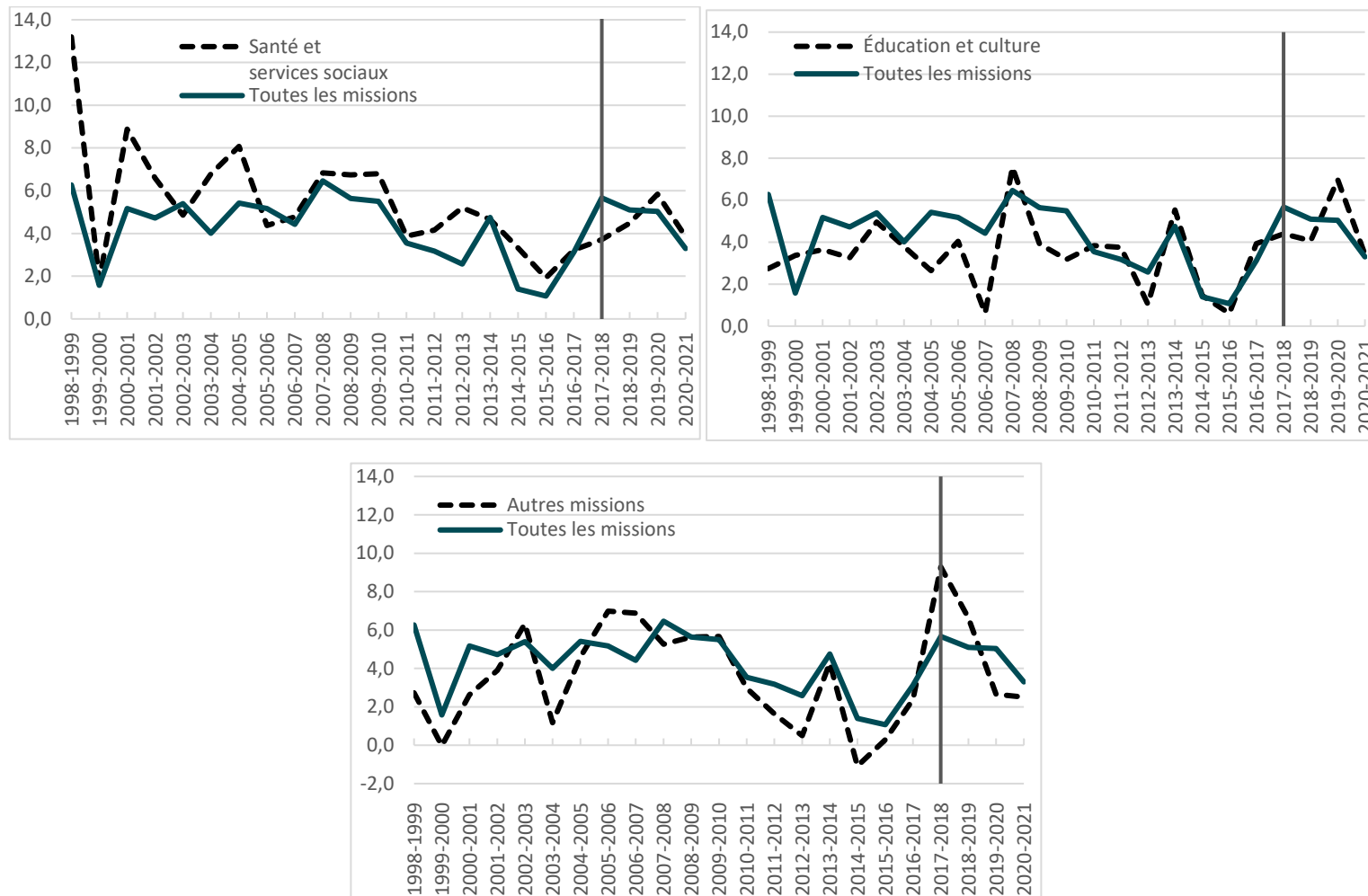
Sources : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 27 et 28.

On dénote une croissance quasi constante de la proportion des dépenses du gouvernement du Québec en matière de santé et services sociaux sur la période étudiée, celles-ci passant de 33,8 % en 1997-1998 à 43,4 % de l'ensemble des dépenses de missions en 2016-2017. À compter de 2017-2018 cependant, la proportion de ces dépenses connaît une légère diminution et la projection demeure sous les 43 % jusqu'en 2020-2021.

La part des dépenses affectée à l'économie et à l'environnement devrait atteindre un sommet sur la période étudiée en 2018-2019 à 16 %.

En ce qui concerne la part des dépenses affectée aux autres missions, celle-ci est restée stable ou a connu une diminution sur la période étudiée. C'est le cas de la part des dépenses en matière d'éducation et de culture dont la proportion, parmi l'ensemble des dépenses de missions, est passée de 28,4 % en 1997-1998 à 24,2 % en 2017-2018. En ce qui concerne les dépenses en matière de soutien aux personnes et aux familles, elles sont passées de 14,5 % à la fin des années 1990 à 10,4 % en 2017-2018.

Figure 10 : Taux de croissance annuel des dépenses de missions du gouvernement du Québec (en %) – 1998-1999 à 2020-2021



Sources : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 27.

La figure 10 présente le taux de croissance annuel des dépenses en matière de santé et de services sociaux, des dépenses en matière d'éducation et culture et des dépenses reliées aux autres missions⁷ du gouvernement du Québec.

Ces taux de croissance sont comparés au taux de croissance de l'ensemble des dépenses de missions du gouvernement du Québec (dépenses consolidées excluant le service de la dette).

On observe qu'au cours de la période allant de 1998-1999 à 2017-2018, à l'exception des années 2002-2003, 2005-2006 et 2017-2018, le taux de croissance des dépenses en matière de santé et de services sociaux fut systématiquement égal ou supérieur au taux de croissance de l'ensemble des dépenses. Il en va autrement pour le taux de croissance annuel des dépenses en matière d'éducation et de culture, celles-ci n'ayant surpassé l'ensemble des dépenses qu'à six reprises. Les autres dépenses de mission se trouvent dans une situation similaire, leurs taux de croissance combinés n'ayant surpassé celui de l'ensemble des missions qu'à cinq reprises.

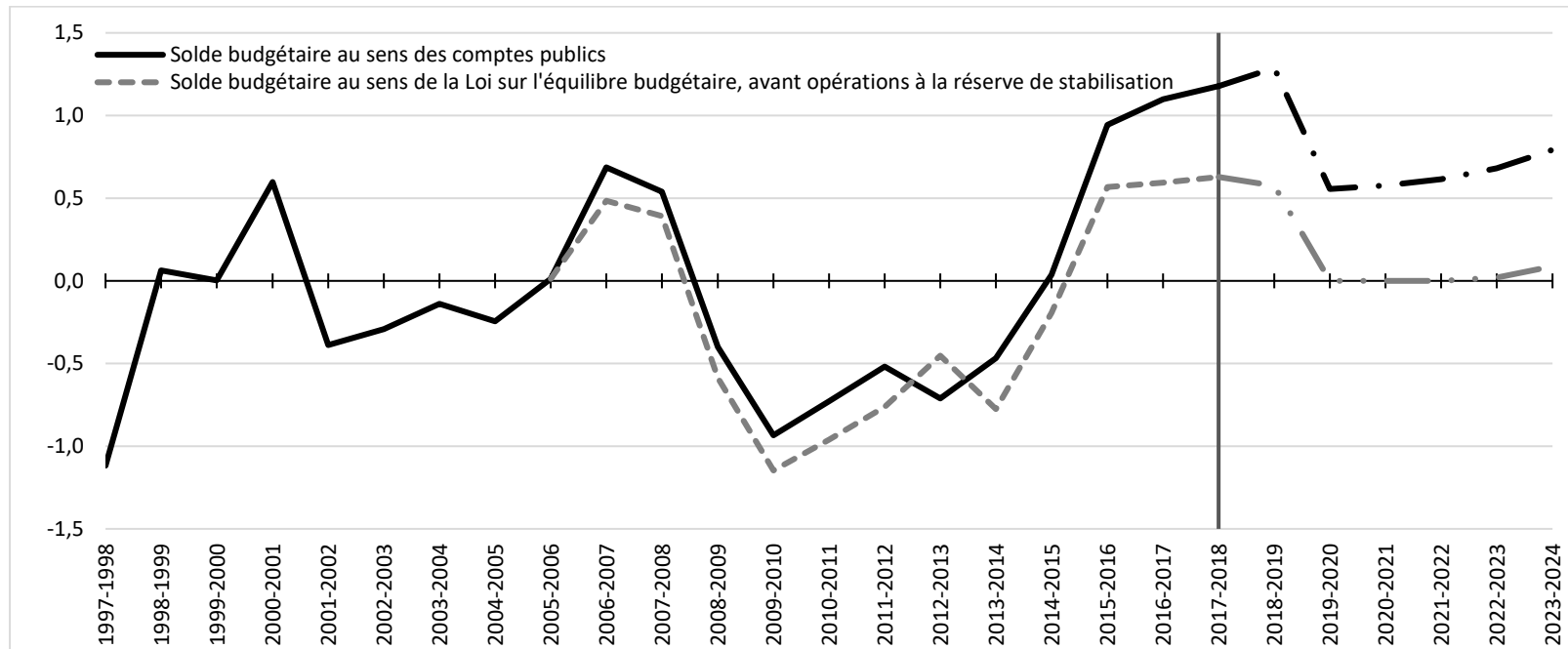
La croissance des dépenses de missions projetée pour 2019-2020 et 2020-2021, en matière de « Santé et services sociaux » et « Éducation et culture » surpasse la croissance de l'ensemble des missions.

En bout de piste, entre 1997-1998 et 2017-2018, les dépenses de missions du gouvernement du Québec ont connu une croissance de 129 %, tandis que les dépenses en matière de santé et services sociaux se sont accrues de 190 %, les dépenses en matière d'éducation et de culture ayant plutôt connu une croissance de 95 %⁸. Sur cette période, le taux de croissance des dépenses en éducation et culture fut inférieur au taux de croissance du PIB du Québec.

⁷ Économie et environnement, Soutien aux personnes et aux familles et Gouverne et justice.

⁸ Les données relatives aux dépenses de missions pour 1997-1998 proviennent de : Gouvernement du Québec (2017), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 23.

Figure 11 : Évolution du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec (en % du PIB) – 1997-1998 à 2023-2024



Sources : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1; Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2019-2020*, tableau H.6.

Note : Dans le *Rapport mensuel des opérations financières* au 28 février 2019, le ministère des Finances du Québec révisé la prévision du solde budgétaire de 2018-2019 à la hausse de 1 061 M\$, le faisant passer de 2 500 M\$ à 3 561 M\$. En pourcentage du PIB, cela représente une hausse de 0,24 point de pourcentage. Ainsi, le solde au sens des comptes publics passerait de 1,29 % à 1,53 % du PIB et celui au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, avant opérations à la réserve de stabilisation, de 0,58 % à 0,82 %.

Dans l'ensemble, les soldes budgétaires annuels aux comptes publics du gouvernement du Québec⁹ sont demeurés à l'intérieur d'une fourchette variant de plus ou moins 1 % de la valeur du PIB, dispersés autour du point d'équilibre sur la période étudiée. Depuis 2015-2016, le Québec enregistre toutefois des surplus¹⁰.

Les soldes budgétaires au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire sont présentés en pointillés à la figure 11 et procurent un point de vue complémentaire. Il s'agit des soldes aux comptes publics, nets des versements au Fonds des générations et de l'impact des modifications comptables. En excluant l'année 2012-2013, ces soldes sont inférieurs aux soldes annuels aux comptes publics. Entre 2006-2007 et 2017-2018, des revenus cumulés de 13 milliards de dollars ont été affectés au Fonds des générations. Quant à l'excédent affecté à la réserve de stabilisation à partir des soldes nets des versements au Fonds des générations et de l'impact des modifications comptables, celui-ci totalise 7,2 milliards de dollars au 31 mars 2018¹¹.

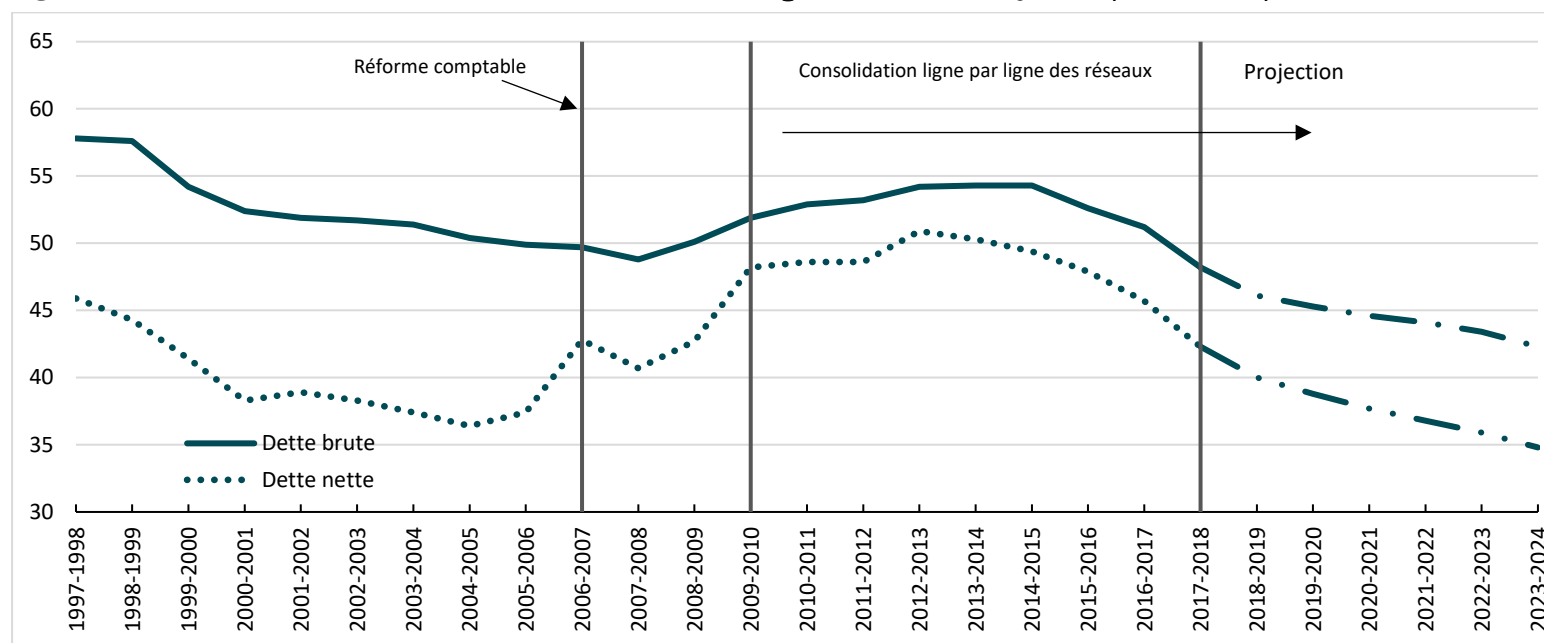
En tenant compte des sommes versées au Fonds des générations tel que prévu dans la Loi, le Québec prévoit que le budget sera à l'équilibre à partir de 2019-2020.

⁹ Excédent (déficit) aux comptes publics, qui prend en compte la provision pour éventualités.

¹⁰ Le rapport mensuel des opérations financières au 28 février 2019 publié par le ministère des Finances indique une révision à la hausse du solde de 1,1 milliard pour 2018-2019, faisant passer l'estimation préliminaire du surplus, après versements au Fonds des générations, mais avant affectation à la réserve de stabilisation, de 2,5 à 3,6 milliards \$. En ligne : Gouvernement du Québec http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Communiqués/fr/COMFR_20190503.pdf.

¹¹ Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2019-2020*, tableau H.7.

Figure 12 : Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement du Québec (en % du PIB) – 1997-1998 à 2023-2024



Sources : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 20 & 21; Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2019-2020*, tableaux I.2. et I.5.

De 2006-2007 à 2008-2009, les résultats nets des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation étaient établis sur la base de la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. À partir de 2009-2010, les recettes et les dépenses des réseaux sont consolidées ligne par ligne, comme ceux des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux.

On constate que la dette brute en proportion du PIB diminue du début de la période étudiée jusqu'à la crise financière de 2008, pour remonter par la suite, sans toutefois revenir au niveau de 1997-1998.

La dette nette quant à elle a atteint des niveaux de plus de 50 % en 2012-2013 et en 2013-2014, un sommet sur la période étudiée. Le ratio dette nette/PIB se situait à 42,3 % en 2017-2018, soit 5,9 points de pourcentage sous le niveau de la dette brute.

La dette brute et la dette nette projetées se situent respectivement à 42,3 % et 34,8 % du PIB en 2023-2024.

Encadré 3 : Comprendre la dette publique québécoise	
Différents concepts de dette utilisés au Québec	
Dette du secteur public	Correspond à la dette brute du gouvernement du Québec à laquelle on ajoute la dette d'Hydro-Québec, des municipalités, des universités autres que l'Université du Québec et ses constituantes et celle des autres entreprises du gouvernement.
Dette brute	Somme de la dette contractée sur les marchés financiers et des passifs nets au titre des régimes de retraite et des avantages sociaux futurs des employés des secteurs public et parapublic, de laquelle est soustrait le solde du Fonds des générations.
Passifs au titre des régimes de retraite et des avantages sociaux	Valeur présente des prestations de retraite et des avantages sociaux futurs promis et garantis par l'État, établie par évaluation actuarielle.
Dette nette	Dette brute du gouvernement moins ses actifs financiers.
Actifs financiers	Somme des placements du gouvernement, des prêts qu'il consent et des parts qu'il détient dans les sociétés d'État.
Dette représentant les déficits cumulés	Correspond à la dette nette du gouvernement moins ses actifs non financiers.
Actifs non financiers	Actifs du gouvernement sous forme d'immobilisations et ses investissements nets dans les réseaux.

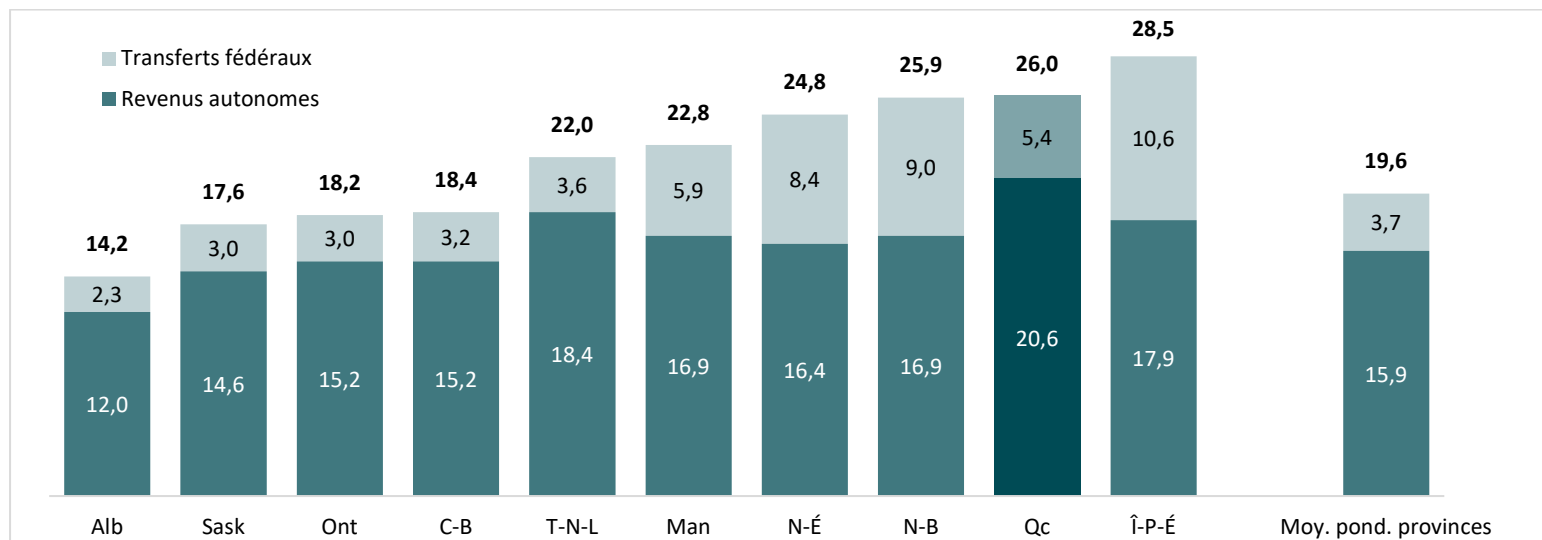
COMPARAISONS INTERPROVINCIALES DES FINANCES PUBLIQUES



Dans cette seconde partie, la situation des finances publiques du Québec est comparée à celle des autres provinces canadiennes sous l'angle des revenus, des dépenses, du solde et de la dette nette.

2.1 Revenus

Figure 13 : Revenus des provinces canadiennes (en % du PIB) – 2017-2018



Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27, Statistique Canada, *Tableau 36-10-0221-01* (consulté le 19 mars 2019); Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1.

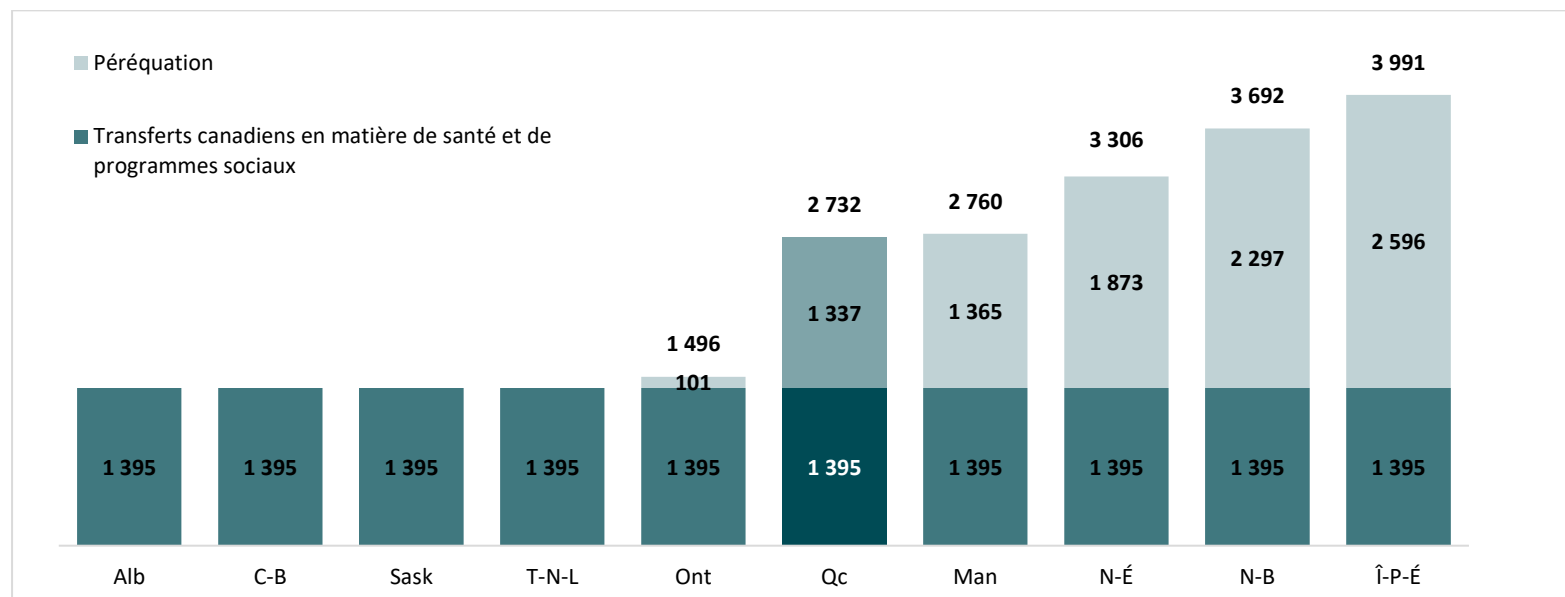
Les revenus consolidés des gouvernements des provinces comprennent ici les revenus autonomes¹² auxquels se voient ajoutés les transferts fédéraux. Le Québec est la province qui génère le plus de revenus autonomes en proportion de son PIB. Ceci est dû en partie au fait que le fédéral s'est retiré du financement de certains programmes à frais partagés, accordant en contrepartie un espace fiscal au Québec (abattement du Québec). Ces recettes atteignent 20,6 %, devant Terre-Neuve-et-Labrador avec 18,4 %. Cette figure permet également de constater que toutes les provinces reçoivent des transferts fédéraux. En proportion du PIB, les transferts reçus par le Québec, qui sont de l'ordre de 5,4 %, sont

¹² Au Québec, il s'agit essentiellement de l'impôt des particuliers, des cotisations pour les services de santé, des impôts des sociétés, de l'impôt foncier scolaire, des taxes à la consommation, des droits et permis, des revenus divers et des revenus provenant des entreprises du gouvernement.

inférieurs à ceux de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba. Ceux-ci sont toutefois supérieurs aux transferts moyens pondérés reçus par l'ensemble des provinces et qui se situent à 3,7 %.

Pour l'année financière 2017-2018, l'Île-du-Prince-Édouard affiche les revenus en proportion du PIB les plus élevés au Canada, ceux-ci atteignant 28,5 %, tandis que cette proportion était de 26 % au Québec. La moyenne pondérée des provinces était de 19,6 %, soit 6,4 points de pourcentage de moins qu'au Québec. Avec un poids de 14,2 % du PIB, l'Alberta présentait la proportion la plus faible parmi les provinces.

Figure 14 : Transferts fédéraux par habitant selon la source, provinces canadiennes, 2017-2018



Source : En ligne : Canada « <https://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp> » (consulté le 20 mars 2019).

Note : La Nouvelle-Écosse reçoit un soutien fédéral de 36 M\$ pour ressources extracôtières pris en compte dans le soutien total par habitant.

Par habitant, le montant reçu en paiement de péréquation du fédéral varie de 2 596 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard à 0\$ pour l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador. Le Québec reçoit 1 337\$.

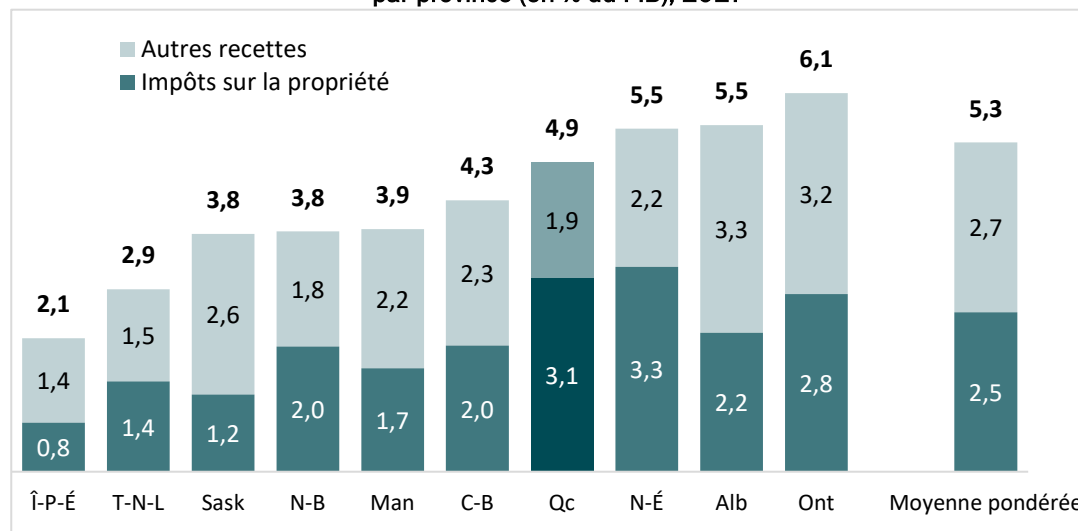
Encore une fois, comme pour les transferts fédéraux en proportion du PIB, le Québec se classe au 5^e rang pour les transferts fédéraux par habitant. L'ensemble des provinces reçoit les transferts canadiens en matière de santé et services sociaux.

Encadré 4 : Recettes des villes canadiennes

Au Québec, comme dans le reste du Canada, les municipalités relèvent de la compétence des provinces. Les responsabilités des villes sont similaires d’une province à l’autre, à l’exception de l’Ontario. Dans cette province, les villes se sont vu déléguer certaines responsabilités, incluant l’aide sociale.

Le mode de financement des activités des villes peut donc varier entre les provinces. Lorsque l’on compare la ponction fiscale et non fiscale effectuée par les provinces canadiennes, il faut être conscient de l’interrelation provinces-municipalités et, par conséquent, de la ponction municipale.

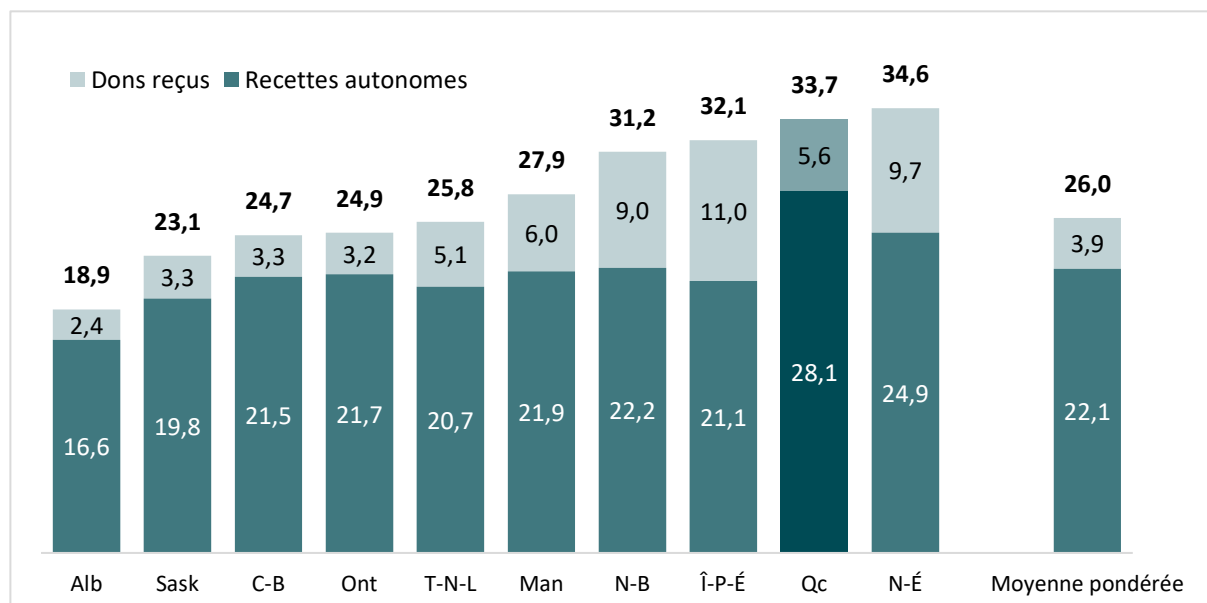
Recettes des municipalités et autres administrations publiques locales, par province (en % du PIB), 2017



Sources : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0221-01 et 10-10-0020-01* (consultés le 19 mars 2019).

Notes : Les autres administrations publiques locales comprennent ici : les commissions et régies intermunicipales de services (services publics, protection des incendies, etc.), les districts d’hôpital régional, les districts de bibliothèque régionale, les sociétés d’habitation, les districts d’amélioration, les commissions de loisirs, les offices de protection de la nature, les districts d’irrigation et autres administrations publiques locales. Il est important de préciser que les commissions scolaires sont exclues. Les « Autres recettes » sont composées majoritairement de subventions reçues, mais comprennent également la vente de biens et services, les impôts perçus sur les biens et services et les recettes tirées de la propriété.

Recettes consolidées des administrations publiques provinciales et locales
(en % du PIB), 2017



Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0221-01 et 10-10-0147-01 (consultés le 19 mars 2019).

Notes : Les dons reçus comprennent les transferts provenant du gouvernement fédéral.

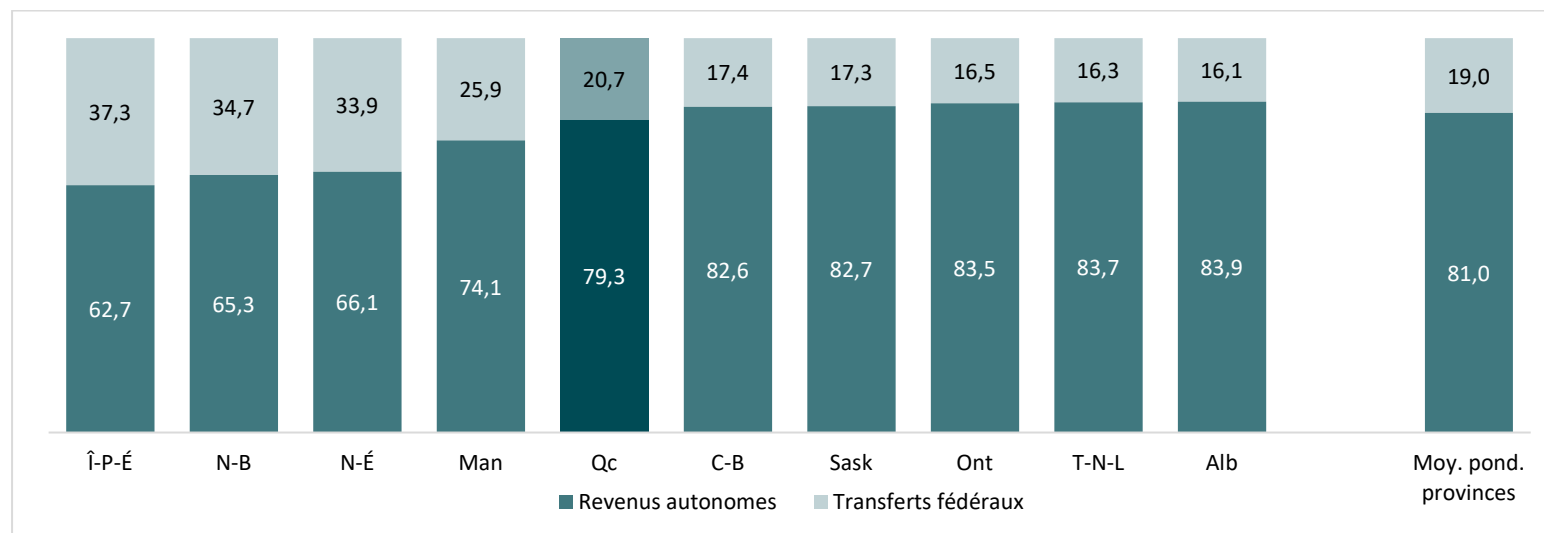
Abattement du Québec de 4 637 M pris en compte au sein des recettes autonomes. Les autres provinces reçoivent les montants correspondants du fédéral, ceux-ci étant classés au niveau du poste dons reçus.

Lorsque l'on inclut les recettes des administrations locales à celles des provinces, la proportion de recettes consolidées par province varie de 18,9 % du PIB en Alberta à 34,6 % en Nouvelle-Écosse. La moyenne pondérée des provinces se situe alors à 26,0 %.

Si l'Alberta se distingue des autres, cinq provinces présentent des niveaux de recettes se situant dans une fourchette de 2,9 points de pourcentage autour de la moyenne pondérée. Le Québec présente plutôt un niveau de recette davantage comparable à celui de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick.



Figure 15 : Composition des revenus des provinces canadiennes (en % du total des revenus) – 2017-2018



Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24.

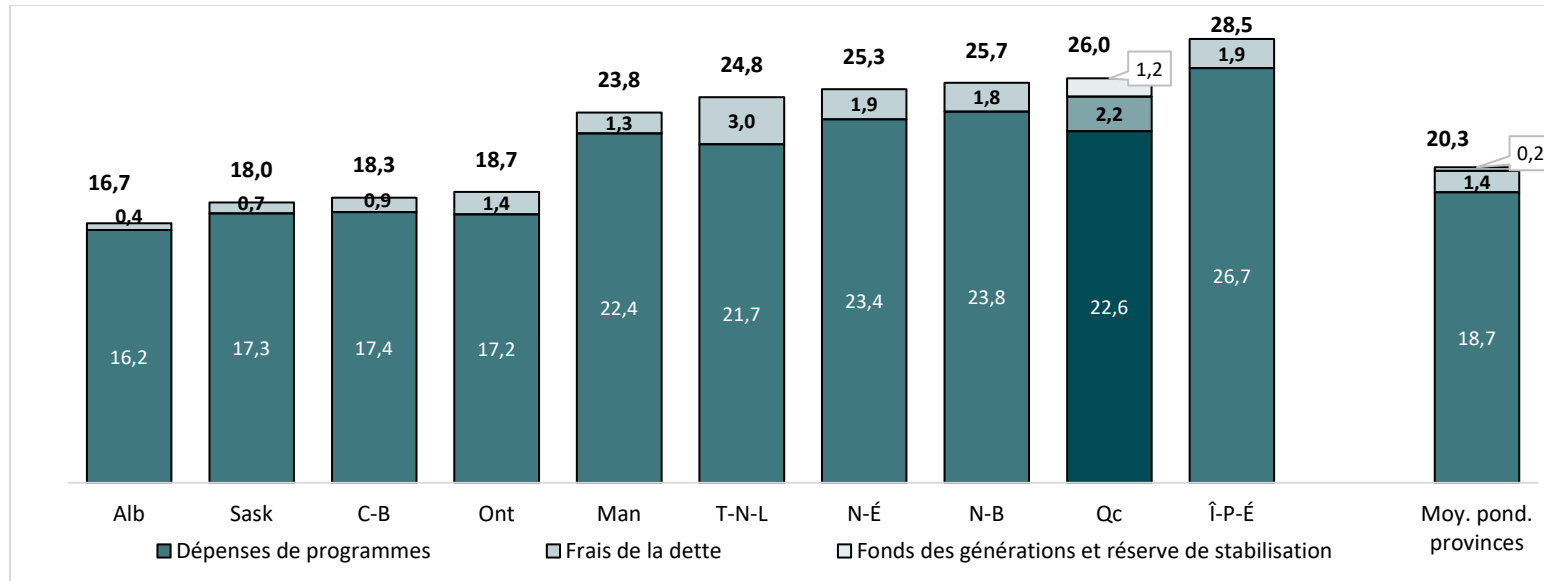
Les revenus consolidés des provinces sont majoritairement composés de revenus autonomes. Cependant, la proportion des transferts fédéraux était particulièrement importante à l’Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse en 2017-2018, où ils constituaient respectivement plus du tiers des revenus totaux de ces provinces. D’un autre côté, l’Alberta présentait la plus faible proportion de revenus tirés de transferts fédéraux à 16,1 %.

En 2017-2018, la proportion des revenus tirés de transferts fédéraux au Québec était de 20,7 %, tout juste supérieure à celle de la moyenne pondérée des provinces, établie à 19 %. La figure 15 tient compte de l’abattement du Québec¹³.

¹³ Rappelons que les contribuables québécois bénéficient d’une réduction d’impôt de 16,5 % lors de la production de leur déclaration de revenus fédérale et, en contrepartie, le fédéral réduit ses transferts au titre du financement des programmes sociaux du Québec d’un montant équivalent. Par conséquent, le Québec occupe une plus large part

2.2 Dépenses

Figure 16 : Dépenses¹⁴ des gouvernements des provinces canadiennes (en % du PIB) – 2017-2018



Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1.

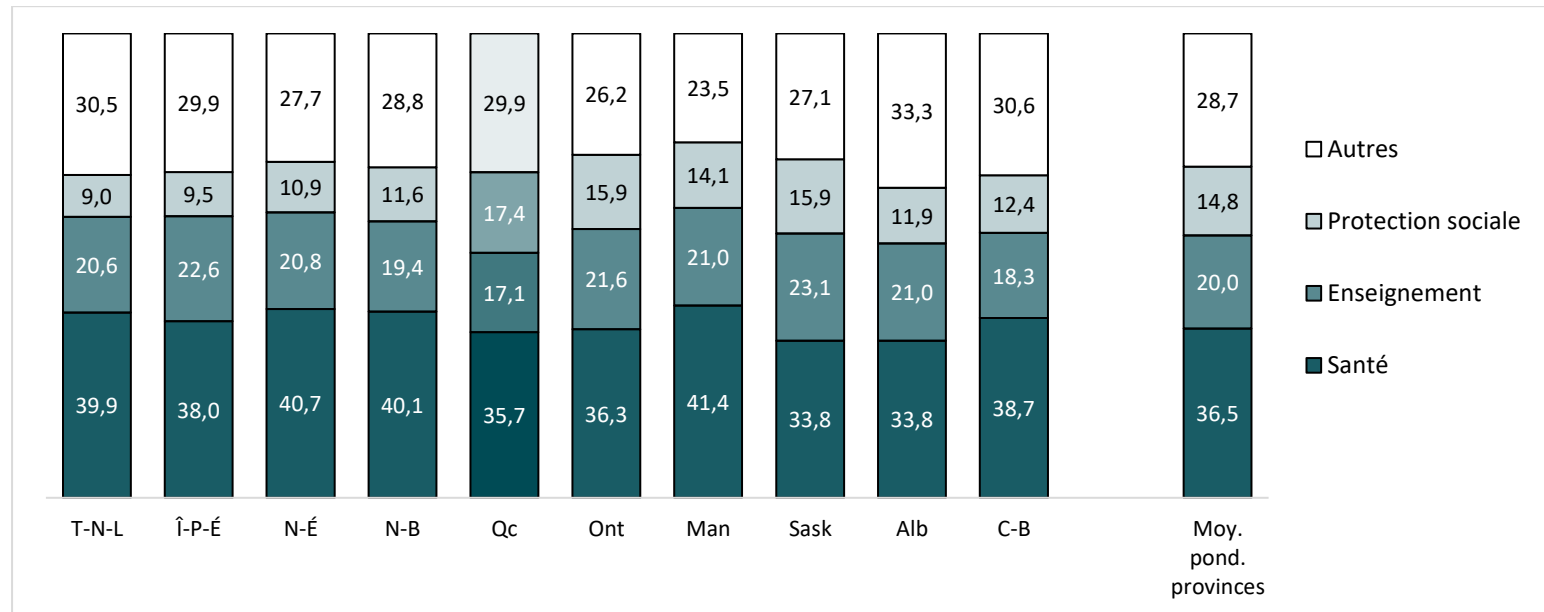
Au cours de 2017-2018, les dépenses des gouvernements provinciaux en proportion du PIB ont varié de 16,7 % en Alberta à 28,5 % pour l'Île-du-Prince-Édouard. Le Québec affichait un ratio de 26 %. Toutefois, 1,2 point de pourcentage était dédié aux versements au Fonds des générations et à la réserve de stabilisation. Le gouvernement du Québec consacrait l'équivalent de 2,2 % de son PIB au service de la dette, la deuxième proportion la plus élevée derrière Terre-Neuve-et-Labrador où le service de la dette atteint un sommet parmi les provinces avec 3 % du PIB.

des impôts sur le revenu des particuliers en vue de financer ses programmes. Dans le cadre d'une comparaison interprovinciale, les revenus provenant de transfert d'espace fiscal se trouvent catégorisés comme des revenus autonomes au Québec, tandis que leur équivalent est perçu à titre de transfert du fédéral par les autres provinces. En ajustant les données en considérant l'abattement comme un transfert fédéral, et ainsi en réduisant la proportion de revenus autonomes du Québec, celle-ci demeurerait au 5^e rang des provinces présentant la proportion de revenus autonomes les plus faibles.

¹⁴ Au Québec, en plus des dépenses consolidées, les versements au Fonds des générations et à la réserve de stabilisation sont ajoutés.

Quant aux dépenses de programme, elles s'élevaient à 22,6 % du PIB au Québec, arrivant au quatrième rang des provinces. Cependant, en regard de la moyenne pondérée des provinces, qui se situait plutôt à 18,7 %, les dépenses du Québec sont significativement plus élevées.

Figure 17 : Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées (en % du total des dépenses) – 2017



Sources : Statistique Canada, *Tableau 10-10-0005-01* (consulté le 20 mars 2019).

Les données contenues à la figure 17 sont tirées des statistiques des finances publiques canadiennes. En 2017, les deux postes de dépenses les plus importants des administrations provinciales et locales canadiennes consolidées¹⁵ étaient respectivement la santé et l'enseignement, à l'exception du Québec où la composante protection sociale (constituée principalement des transferts sociaux aux individus) était légèrement plus importante que l'enseignement, représentant 17,4 % des dépenses.

¹⁵ Comprend les administrations publiques provinciales et territoriales, les établissements de santé et de services sociaux, les universités et collèges, les municipalités et autres administrations publiques locales et les conseils scolaires. Nous avons retranché les charges d'intérêt de ces dépenses. Les données excluent l'acquisition d'actifs non financiers et la consommation de capital fixe. Les « Autres dépenses » incluent Services généraux des administrations publiques, Ordre et sécurité publique, Affaires économiques, Protection de l'environnement, Logements et équipements collectifs et Loisirs, culture et religion.

Tandis que les administrations publiques provinciales et locales du Manitoba constituent celles consacrant le plus d'argent à la santé avec 41,4 % des dépenses, c'est en Saskatchewan que la proportion de dépense la plus importante visant l'enseignement est constatée (23,1 %).

Le Québec présente des proportions de dépenses consacrées à la santé et à l'enseignement se situant respectivement à 35,7 % et 17,1 % et qui sont inférieures à celles de la moyenne pondérée situées respectivement à 36,5 % et 20 %. C'est d'ailleurs au Québec que l'administration publique provinciale et les administrations publiques locales dédient la plus faible proportion de dépenses à l'enseignement.

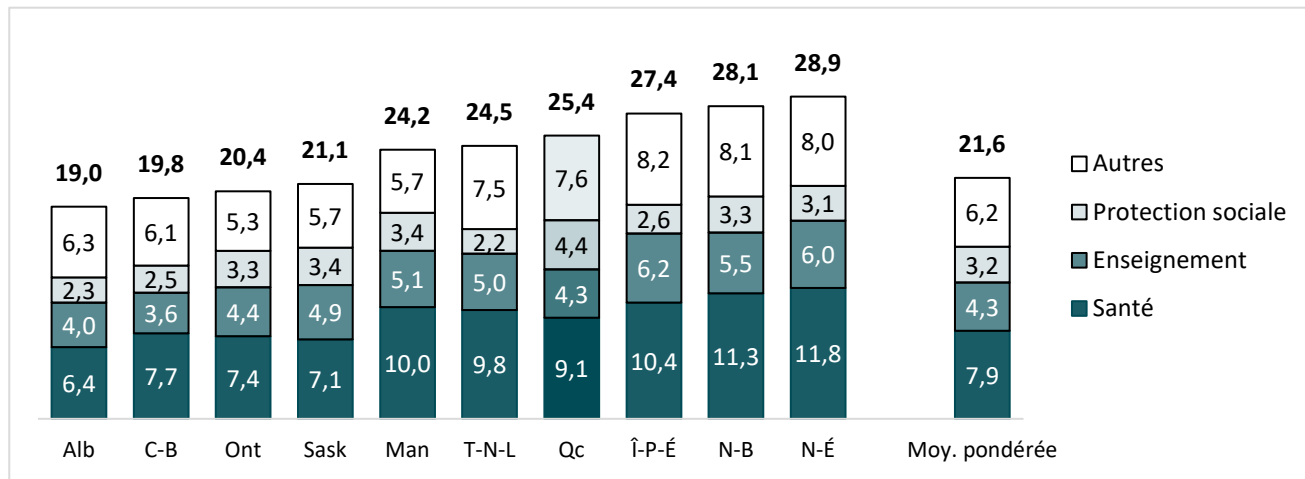
Cependant, le fait que la proportion de dépenses affectée à la santé et à l'enseignement est relativement moins importante au Québec s'explique par la proportion de dépenses affectée aux postes « protection sociale » et « autres », qui atteint cumulativement 47,3 %¹⁶. Il s'agit de la proportion la plus élevée parmi les administrations publiques provinciales et locales canadiennes.

¹⁶ Les dépenses en protection sociale incluent les dépenses dédiées à la famille, dont font notamment partie les transferts aux centres de la petite enfance.

Encadré 5 : Poids relatif des dépenses des administrations publiques

Les différentes catégories de dépenses, exprimées en pourcentage de l'ensemble des dépenses, comme dans le cas de la figure 17, constituent un poids relatif. Par conséquent, lorsque le taux d'une province apparaît plus élevé que celui d'une autre, ce poids indique une prépondérance d'une catégorie de dépenses dans l'ensemble des dépenses, mais pas nécessairement une dépense effective supérieure. Pour illustrer ceci, la figure suivante présente les mêmes données par composantes, cette fois présentées en proportion du PIB. Ainsi, si la figure 17 laissait entrevoir des dépenses en santé et en enseignement plus faibles au Québec en proportion de l'ensemble des dépenses des administrations publiques provinciales et locales, la figure ci-dessous révèle qu'en proportion du PIB, les dépenses de santé excèdent celle de la moyenne des provinces alors que les dépenses en enseignement apparaissent maintenant égales à la moyenne.

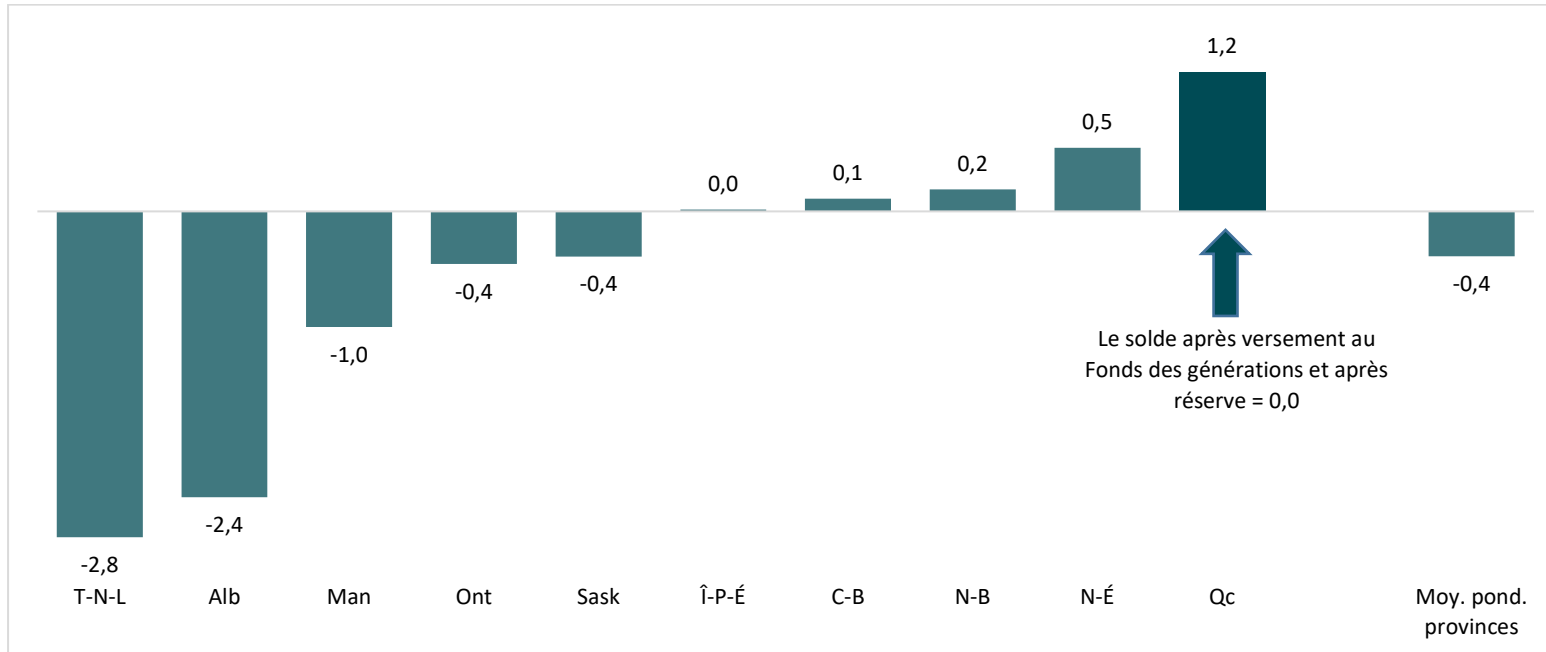
Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées (en % du PIB) – 2017



Sources : Statistique Canada, Tableaux 10-10-0005-01 et 36-10-0221-01 (consultés le 20 mars 2019).

2.3 Solde

Figure 18 : Solde budgétaire aux comptes publics des gouvernements des provinces canadiennes (en % du PIB) - à la fin de l'exercice 2017-2018



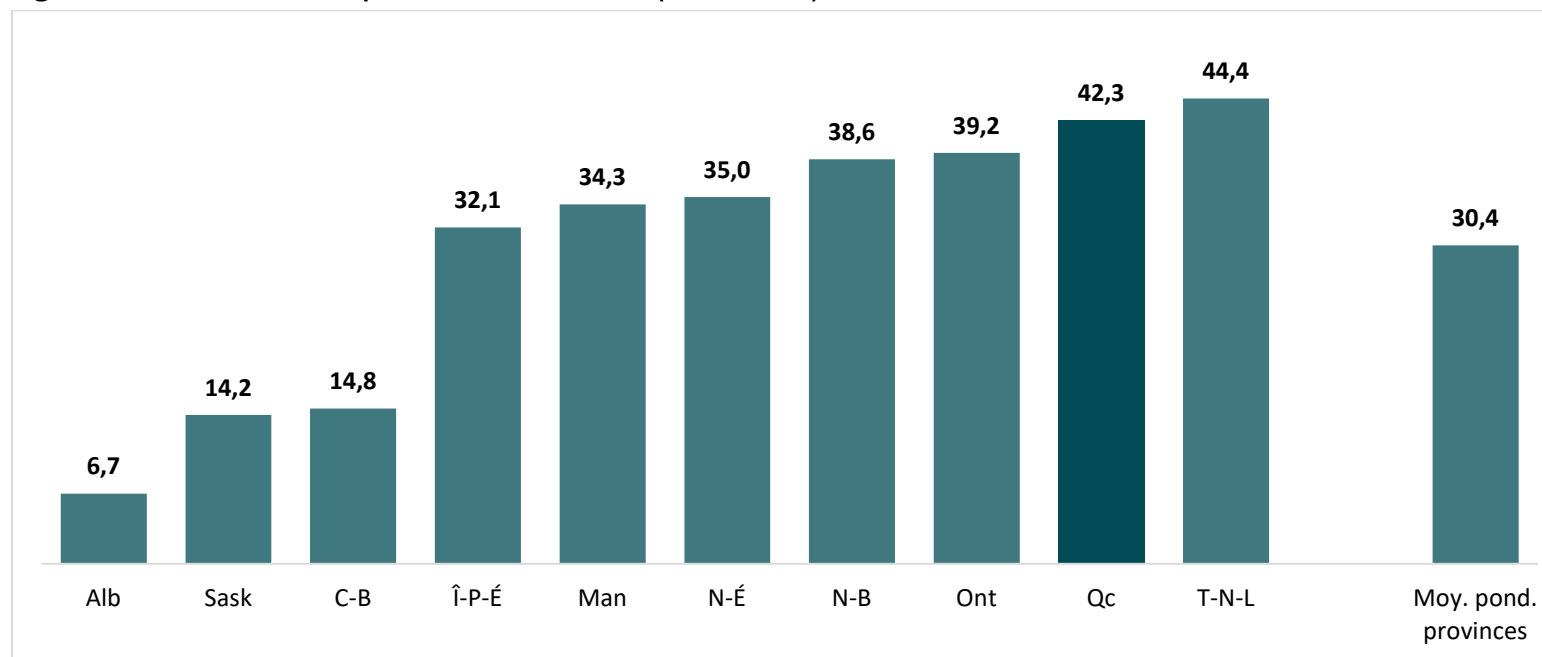
Sources : Gouvernement du Canada (2018), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2019), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 1 et 28.

À la fin de l'exercice financier 2017-2018, cinq des dix provinces affichaient un solde négatif. Le solde budgétaire des provinces en proportion du PIB variait d'un solde négatif de 2,8 % à Terre-Neuve-et-Labrador à un solde positif de 1,2 % au Québec¹⁷. La moyenne pondérée des soldes budgétaires des provinces se situait à - 0,4 %.

¹⁷ Le Québec a affecté en bloc son surplus budgétaire au Fonds des générations et à la réserve de stabilisation. Au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, le solde du Québec est nul.

2.4 Dette

Figure 19 : Dette nette des provinces canadiennes (en % du PIB) – au 31 mars 2018



Sources : Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2019-2020*, p.1.9 et Statistique Canada, *Tableau 36-10-0221-01* (consulté le 20 mars 2019).

Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador affiche au 31 mars 2018 la dette nette la plus élevée parmi les provinces canadiennes à 44,4 % du PIB, suivi de près par le Québec à 42,3 %. En Alberta, celle-ci se situe à 6,7 %, la plus faible parmi les provinces et passablement éloignée de la moyenne pondérée des provinces qui est de 30,4 %.

Tableau 1 : Situation budgétaire des provinces et du fédéral après la présentation des budgets 2019-2020

Gouvernement (date du budget)	2018-2019 (prévision)	Retour à l'équilibre	Cote de crédit (S&P) 6 Mars 2019
Fédéral (19 mars)	Déficit	Non indiqué	AAA
Terre-Neuve-et-Labrador (16 avril)	Déficit*	2022-2023	A
Nouvelle-Écosse (26 mars)	Surplus	s. o.	AA-
Nouveau-Brunswick (19 mars)	Surplus	s. o.	A+
Québec (21 mars)	Surplus	s. o.	AA-
Ontario (11 avril)	Déficit	2023-2024	A+
Manitoba (7 mars)	Déficit	Non indiqué	A+
Saskatchewan (20 mars)	Déficit	2019-2020	AA
Colombie-Britannique (19 février)	Surplus	s. o.	AAA
Budget non présenté pour cause d'une élection (selon budget de 2018-2019)			
Île-du-Prince-Édouard (élection 23 avril 2019)	Surplus	s. o.	A
Alberta (élection 16 avril 2019)	Déficit	2023-2024	A+

Sources : Budgets 2019-2020 du fédéral et des provinces; Gouvernement du Québec, *Plan budgétaire 2019-2020*, p. I.34.

Note (*): Terre-Neuve-et-Labrador présente un surplus, causé par l'imputation en totalité en 2019-2020 des revenus prévus selon un accord de 2,5 G\$ s'étalant sur 37 ans avec le fédéral.

Le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements de cinq provinces indiquent un déficit en 2018-2019. Dans certains cas, l'année de retour à l'équilibre est éloignée (Ontario et Alberta). Dans le cas du gouvernement fédéral, la date prévue de retour à l'équilibre n'a pas été annoncée et des déficits sont prévus minimalement jusqu'en 2024-2025.

Le Québec présente, en date de mars 2018, la troisième cote de crédit la plus forte parmi les provinces selon Standard & Poor's¹⁸, derrière la Colombie-Britannique et la Saskatchewan.

¹⁸ Les agences de notation évaluent le risque de non-remboursement des emprunteurs, produisant des opinions (cotes de crédit). Celles-ci reflètent le risque associé aux dettes contractées. Standard & Poor's (S&P) est l'une des trois principales agences de notation, les autres étant Moody's et Fitch Ratings.

COMPARAISONS INTERNATIONALES DES FINANCES PUBLIQUES

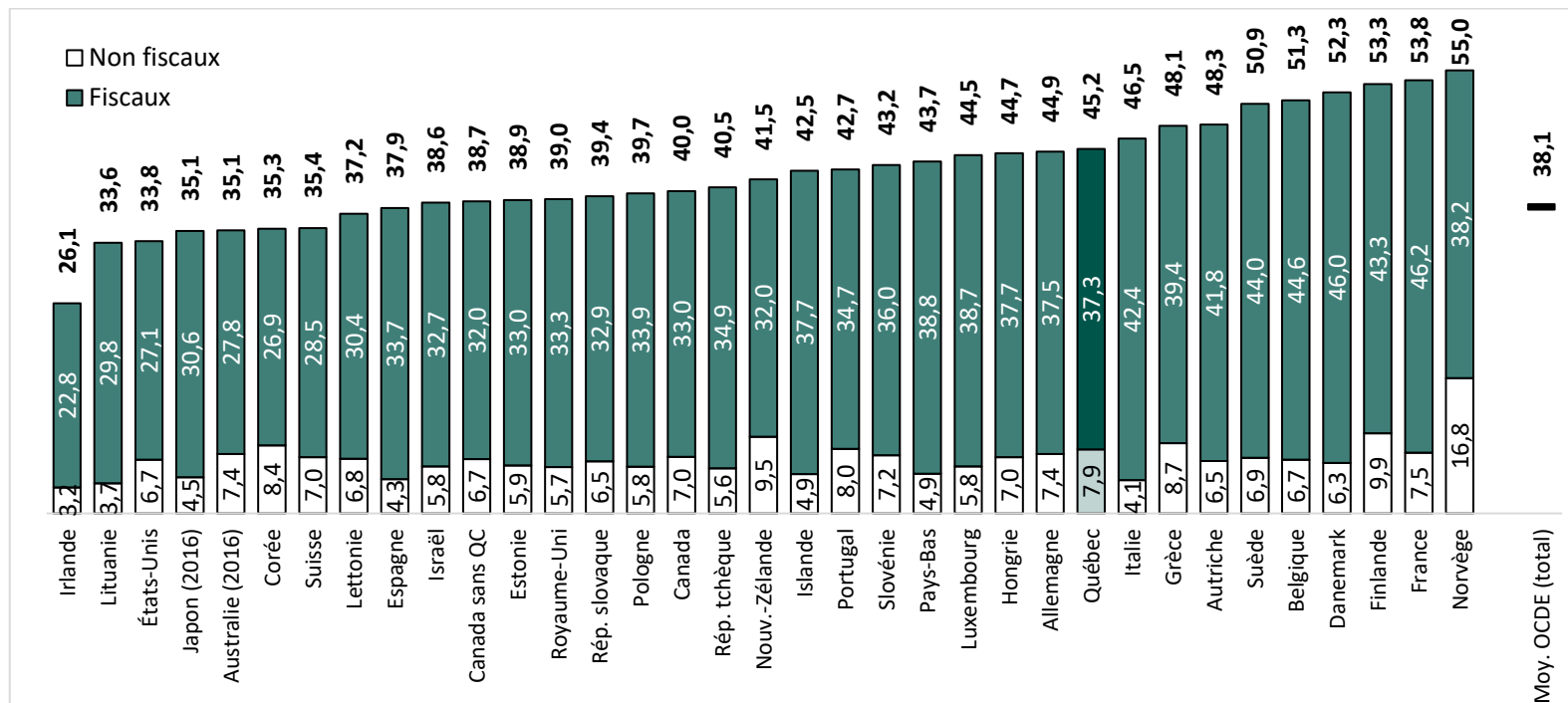


Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

Dans cette partie, les thèmes abordés précédemment sont revisités sous un angle territorial. Ici, l'utilisation du concept d'administration publique, utilisé par Statistique Canada et l'OCDE, permet d'effectuer des comparaisons internationales.

3.1 Revenus

Figure 20 : Revenus totaux (fiscaux et non fiscaux) de l'ensemble des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec (en % du PIB) – 2017



Sources : OCDE (2018), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2018, numéro 2 (en ligne : OCDE « stats.oecd.org », perspectives économiques n° 104) ; Pour le Canada¹⁹, le Canada sans le Québec et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 22 janvier 2019).

¹⁹ Les données de l'OCDE proviennent des bureaux statistiques nationaux, soit Statistique Canada dans le cas du Canada. Lorsque des divergences entre les données de l'OCDE et de Statistique Canada sont observées et dues selon toute vraisemblance à un délai de mise à jour, les données de Statistique Canada ont été utilisées afin d'assurer la cohérence entre les données contenues dans les différents tableaux.

Les États tirent leurs revenus de différentes sources en vue de financer les biens et services qu'ils fournissent aux citoyens et aux entreprises, et d'assurer une fonction de redistribution. Les principales sources de revenus des États étant les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée et les cotisations aux régimes d'assurance sociale²⁰. À ces revenus fiscaux s'ajoutent notamment les ventes de biens et services, les revenus de placement (incluant les bénéfices remis des entreprises publiques), ainsi que les tarifs exigés des ménages et sociétés.

Pour les 33 pays membres de l'OCDE dont les informations étaient disponibles²¹, le Canada, avec un ratio de 40,0 %, figurait en 2017 au 15^e rang des pays avec les plus petits niveaux de revenus totaux en proportion du PIB. On dénote que l'Irlande avec 26,1 % constitue le pays avec la plus faible proportion de revenus, tandis que la Norvège affiche la plus haute proportion de revenus à 55 %, suivi de près par la France à 53,8 %.

En proportion du produit intérieur brut (PIB), les revenus fiscaux des administrations publiques canadiennes totalisaient 33,0 % du PIB contre 7 % du PIB pour les revenus non fiscaux.

Sur le territoire du Québec, la notion d'administrations publiques correspond aux opérations du gouvernement fédéral, du gouvernement du Québec, des municipalités et du Régime des rentes du Québec avec les agents économiques résidant sur le territoire québécois. On constate que les revenus fiscaux tirés par ces administrations publiques s'élèvent à 37,3 % du PIB, contre 7,9 % provenant de revenus non fiscaux, les revenus totaux correspondant à 45,2 % du PIB, au 10^e rang en partant du ratio le plus élevé si on insère le Québec au sein de la comparaison avec les pays de l'OCDE. Les administrations publiques du Québec présentent un ratio de revenus totaux supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE²² de 7,1 points de pourcentage, tandis que le Canada sans le Québec²³ présente plutôt un ratio de 0,6 point pourcentage supérieur à cette moyenne.

Enfin, on remarque que les revenus non fiscaux du Québec sont relativement élevés parmi les pays de l'OCDE, seuls 6 pays sur 33 présentant des ratios plus élevés.

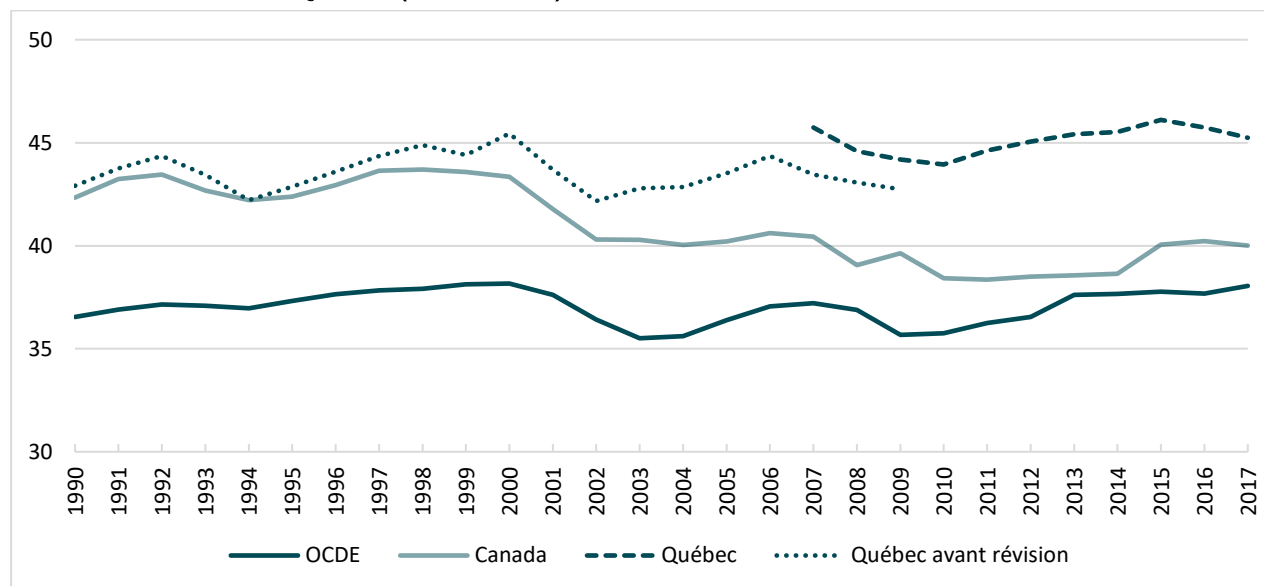
²⁰ Les recettes fiscales font l'objet d'une revue détaillée présentée sur une base annuelle par la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke : Collectif (2019), *Bilan de la fiscalité au Québec - Édition 2019*, Cahier de recherche 2019/01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

²¹ L'OCDE compte 36 pays membres avec l'adhésion de la Lituanie le 5 juillet 2018.

²² La séparation revenus fiscaux/non fiscaux n'est pas présentée pour l'OCDE, car la somme des moyennes non pondérées ne peut égaler la moyenne du ratio recettes totales sur PIB.

²³ Pour calculer la donnée « Canada (sans Québec) », les recettes fiscales du Québec sont soustraites des recettes fiscales du Canada et le PIB québécois est soustrait du PIB du Canada.

Figure 21 : Évolution des revenus totaux des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec (en % du PIB) – 1990-2017



À la suite des travaux du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement, les états financiers du gouvernement du Québec ont subi des modifications pour l'exercice financier 2006-2007 afin d'assurer leur conformité aux principes comptables généralement reconnus applicables au secteur public. Cette réforme impliquait notamment l'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement des entités des réseaux de la santé et des services sociaux, la modification des conventions comptables relatives aux dépenses de transfert et la comptabilisation de certaines subventions aux universités et municipalités et l'application de la comptabilité d'exercice à l'ensemble des recettes du gouvernement. Cette révision explique la double information fournie dans le cas des administrations publiques du Québec pour les figures 21, 23 et 27.

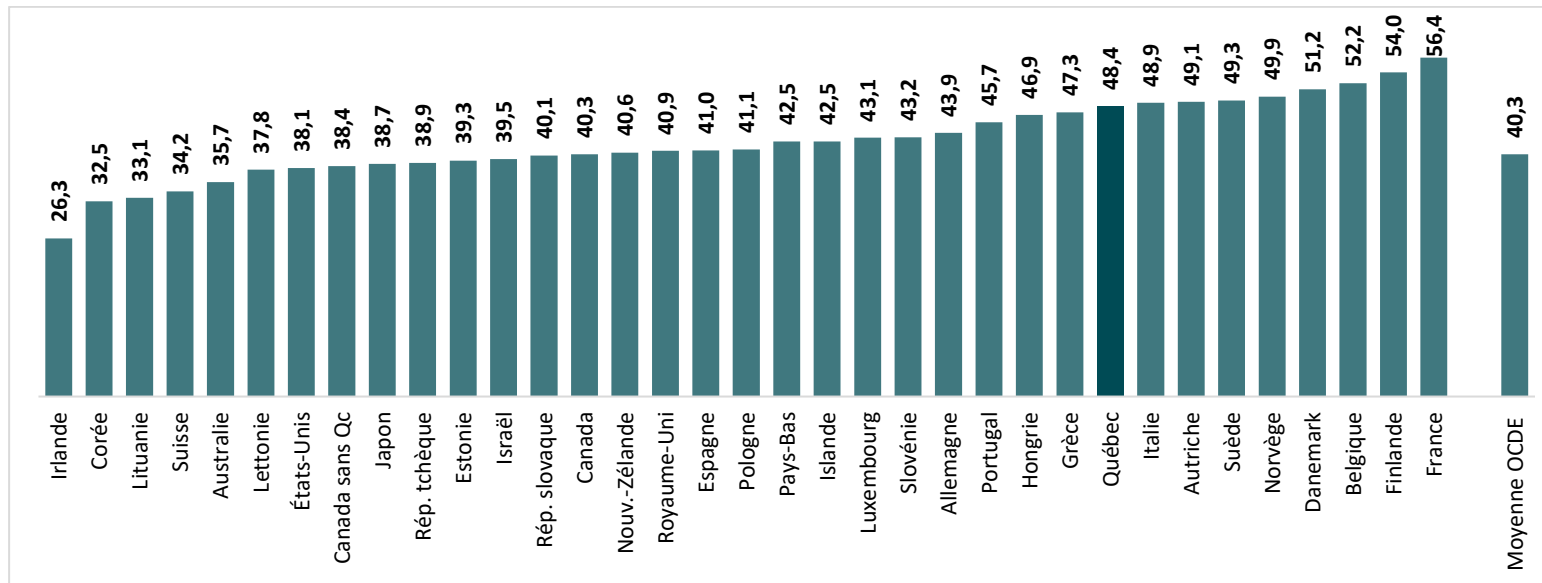
Sources : OCDE (2018), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2018, numéro 2 (en ligne : OCDE « stats.oecd.org », perspectives économiques n° 104) ; Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 22 janvier 2019).

Les revenus totaux en proportion du PIB des administrations publiques ont légèrement augmenté pour la moyenne des pays de l'OCDE sur la période, de 36,5 % en 1990 à 38,1 % en 2017. En contrepartie, cette proportion a connu une diminution relativement constante pour l'ensemble des administrations publiques canadiennes, passant de 42,3 % en 1990 à 38,6 % en 2014 pour remonter à 40 % depuis 2015.

Quant aux revenus obtenus par les administrations publiques au Québec, ceux-ci sont demeurés stables en proportion du PIB, de 42,9 % en 1990 à 44,4 % en 2006, n'ayant pas connu la baisse affichée par les administrations publiques au Canada. La révision comptable discutée précédemment a fait passer les revenus en proportion du PIB de 43,5 % à 45,7 % en 2007, un niveau légèrement supérieur à celui observé en 2017 (45,2 %).

3.2 Dépenses

Figure 22 : Dépenses totales des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec (en % du PIB) – 2017

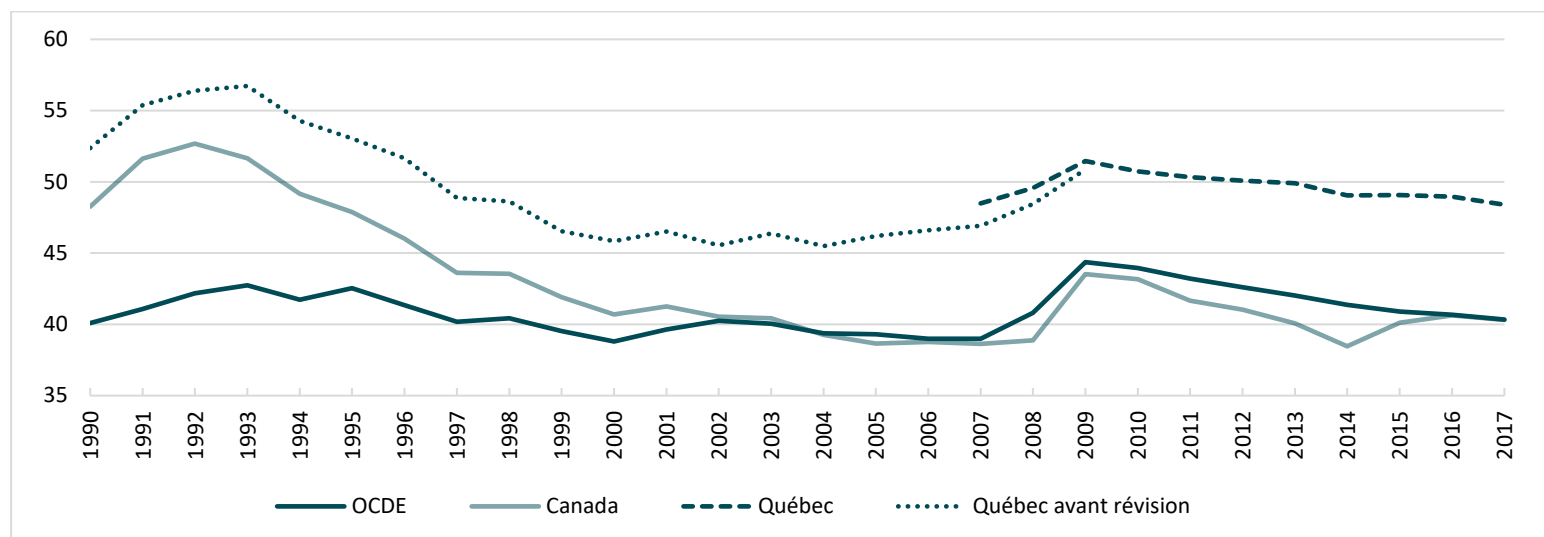


Sources : OCDE (2018), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2018, numéro 2 (en ligne : OCDE « stats.oecd.org », perspectives économiques n° 104); Pour le Canada, le Canada sans le Québec et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 5 février 2019).

Les dépenses des États comprennent notamment la mise en œuvre des programmes sociaux, les subventions, les transferts aux individus, ainsi que le service de la dette. Pour les 33 pays membres de l'OCDE pour lesquels des statistiques sont disponibles, le taux de dépenses en proportion du PIB des administrations publiques s'étend de 26,3 % (Irlande) à 56,4 % (France) en 2017. Dans le cas du Canada, cette proportion s'établit à 40,3 %, pile sur le niveau moyen des pays membres de l'OCDE et au 13^e rang parmi les pays présentant les dépenses les plus faibles.

Les dépenses totales des administrations publiques au Québec s'élèvent à 48,4 % du PIB, ce qui le placerait au 9^e rang parmi les membres de l'OCDE présentant les dépenses les plus élevées. Ces dépenses surpassent de 10 points de pourcentage les dépenses du Canada sans le Québec. Quant à lui, le Canada sans le Québec présente des dépenses de seulement 0,3 point de pourcentage supérieures à celles des États-Unis.

Figure 23 : Évolution des dépenses totales des administrations publiques, moyenne de l'OCDE, Canada et Québec (en % du PIB) – 1990-2017



Sources : OCDE (2018), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2018, numéro 2 (Perspectives économiques no 104) ; Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 5 février 2019).

Les dépenses moyennes des administrations publiques des pays membres de l'OCDE sont demeurées relativement stables sur la période étudiée, passant de 40,1 % en 1990 à 40,3 % en 2017, avec un soubresaut atteignant 44,4% en 2009 lié aux interventions des gouvernements en réaction à la crise financière.

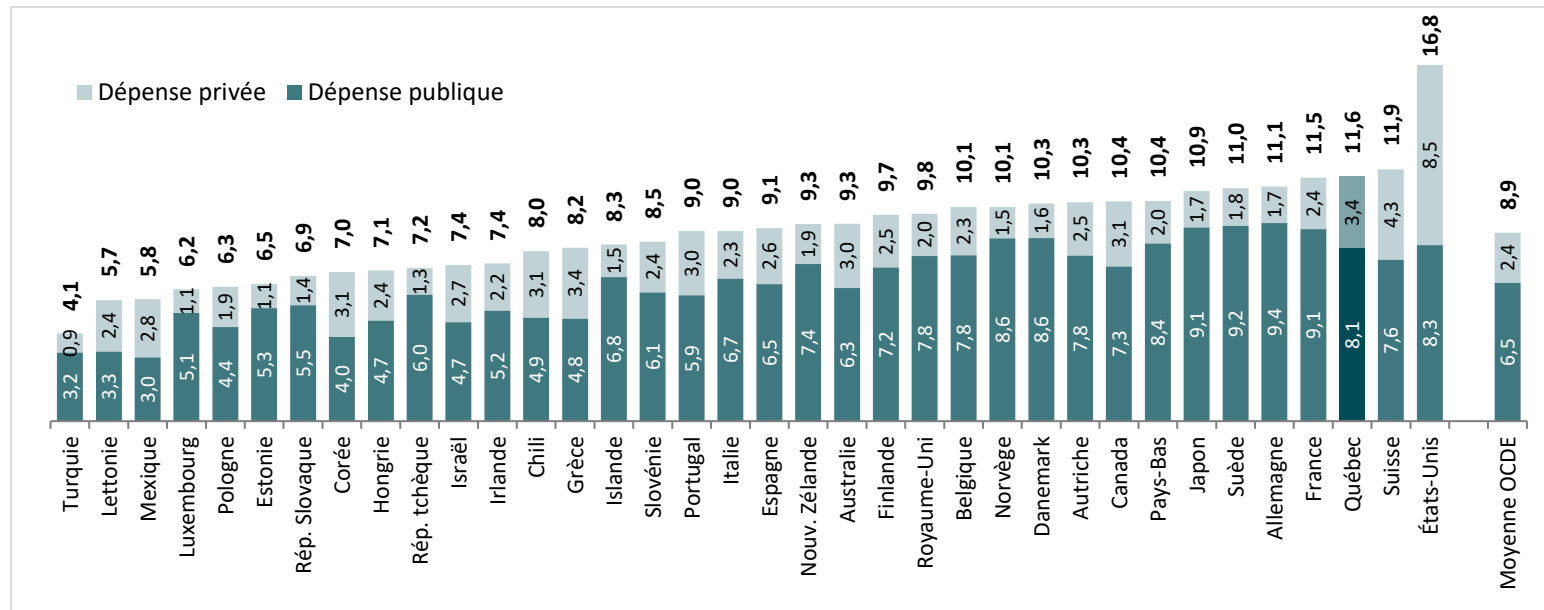
Au Canada et au Québec, les dépenses consolidées ont connu des baisses marquées. Au Canada, les dépenses en proportion du PIB sont passées de 52,7 % en 1992 à 38,6 % en 2007, une baisse de 14,1 points de pourcentage, stoppée par la crise financière de 2008. Après être redescendu au niveau atteint avant la crise en 2014 (38,5 %), le rapport des dépenses sur le PIB se situait à 40,3 % en 2017, un niveau identique à celui de la moyenne des pays de l'OCDE.

Au Québec, ayant atteint un sommet de 56,7 % du PIB en 1993 pour ensuite redescendre à un peu plus de 45 % au début des années 2000, ces dépenses ont repris une hausse soutenue à compter de 2005 pour s'établir à 51,5 % (taux révisé) en 2009. Elles ont ensuite connu une baisse constante et légère et représentent 48,4 % du PIB en 2017.

La santé et l'éducation constituent les postes de dépense les plus importants au Québec. En effet, les dépenses publiques en matière de santé et services sociaux ainsi que d'éducation et culture du gouvernement du Québec s'élevaient à 63 milliards de dollars en 2017-2018, soit 67 % de l'ensemble des dépenses de missions. Les figures 26 et 27 présentent respectivement le poids, dans le PIB, des dépenses publiques et privées en santé puis celles et celles en éducation, et ce tant au Québec que dans les pays de l'OCDE.

Dépenses de santé

Figure 24 : Dépenses de santé du secteur public²⁴ et du secteur privé, pays membres de l'OCDE et Québec (en % du PIB) – 2015



Sources : En ligne : OCDE, « <https://stats.oecd.org> » (Santé/Dépenses de santé et financement) et, pour le Québec : CIRANO « <https://ge.cirano.qc.ca/theme/indicateurs-sociaux/depenses-sante-financement/graphique-depenses-sante-secteur-public-secteur-privé-pib-201> » (consultés le 6 juin 2019).

Le poids des dépenses en santé au Québec (11,6 % du PIB), constitué à 70,5 % de dépenses publiques, est supérieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE (8,9 %). Inséré parmi les pays de l'OCDE, le résultat du Québec est légèrement supérieur à celui de la France, surpassé

²⁴ La dépense publique est constituée des transferts gouvernementaux et des assurances santé obligatoires.

uniquement par la Suisse (11,9%) et les États-Unis (16,8%). Dans ce dernier cas, la proportion de dépenses publiques n'est que de 49,4 %. Comme dans le cas de plusieurs services publics, effectuer une comparaison internationale adéquate des dépenses en matière de santé est relativement complexe. Les soins de santé offerts entre pays sont difficilement comparables, que ce soit en termes d'accès ou encore de qualité. D'ailleurs, l'Institut canadien d'information sur la santé limite les comparaisons internationales qu'elle diffuse à une partie des pays de l'OCDE²⁵.

Encadré 6 : Indicateurs de résultats pour les dépenses de santé

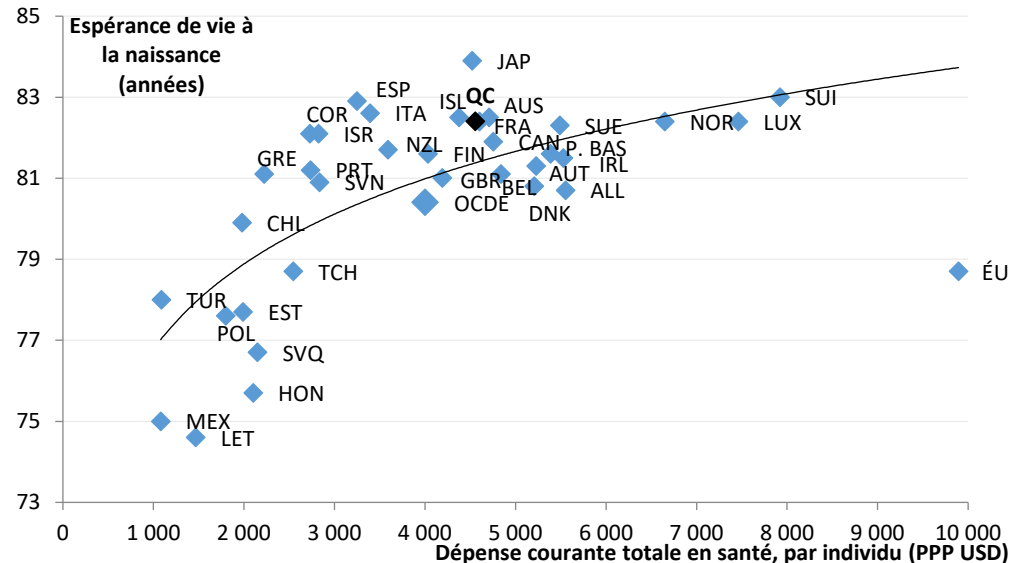
Malgré les difficultés inhérentes à ce genre de comparaison, il demeure pertinent de tenter d'évaluer l'efficacité des dépenses réalisées en matière de santé par le moyen de comparaisons internationales. Parmi les indicateurs utilisés pour y arriver, les données permettant d'établir le rapport des dépenses courantes de santé (excluant les coûts en capital) à l'espérance de vie à la naissance sont relativement faciles à obtenir.

La figure ci-contre montre un lien entre les dépenses en santé (publiques et privées), ici présentées en équivalent de dollars américains (corrigés pour la parité du pouvoir d'achat), et l'espérance de vie.

Toutefois, cette proportionnalité diminue lorsque le niveau de dépense augmente. Le Québec, avec une espérance de vie de 82,4 ans et une dépense par individu de 4 557 \$US, présente un rapport similaire à celui de la majorité des membres du G7. On remarque toutefois que les États-Unis présentent une dépense de 9 892 \$US, plus du double de celle du Québec, pour une espérance de vie de près de 4 ans inférieure.

L'utilisation d'une mesure de dépense normalisée par individu, en complément à la dépense en proportion du PIB confirme que la dépense québécoise en matière de soins de santé est supérieure à celle de la moyenne des pays de l'OCDE. Toutefois, la figure permet également de constater que cette dépense est comparable à celle de la majorité des pays du G7 et, dans plusieurs cas, est associée à une espérance de vie supérieure.

Espérance de vie et dépense courante de santé par habitant, OCDE et Québec, 2015



Sources : OCDE (2018), Statistiques de l'OCDE sur la santé : indicateurs clés, juin 2018; Pour le Québec : Statistique Canada, tables de mortalité pour le Canada, les provinces et les territoires, catalogue no 84-537-X et Institut canadien d'information sur la santé. Outil interactif de l'OCDE, en ligne : <https://www.cihi.ca/fr/outil-interactif-de-locde-pays-semblables-qc> (consultés le 19 mars 2019).

²⁵ Des informations relatives à l'Australie, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis sont diffusés par l'ICIS. En ligne : ICIS « <https://www.cihi.ca/fr/outil-interactif-de-locde-pays-semblables-can> ».

Note sur la parité des pouvoirs d'achat

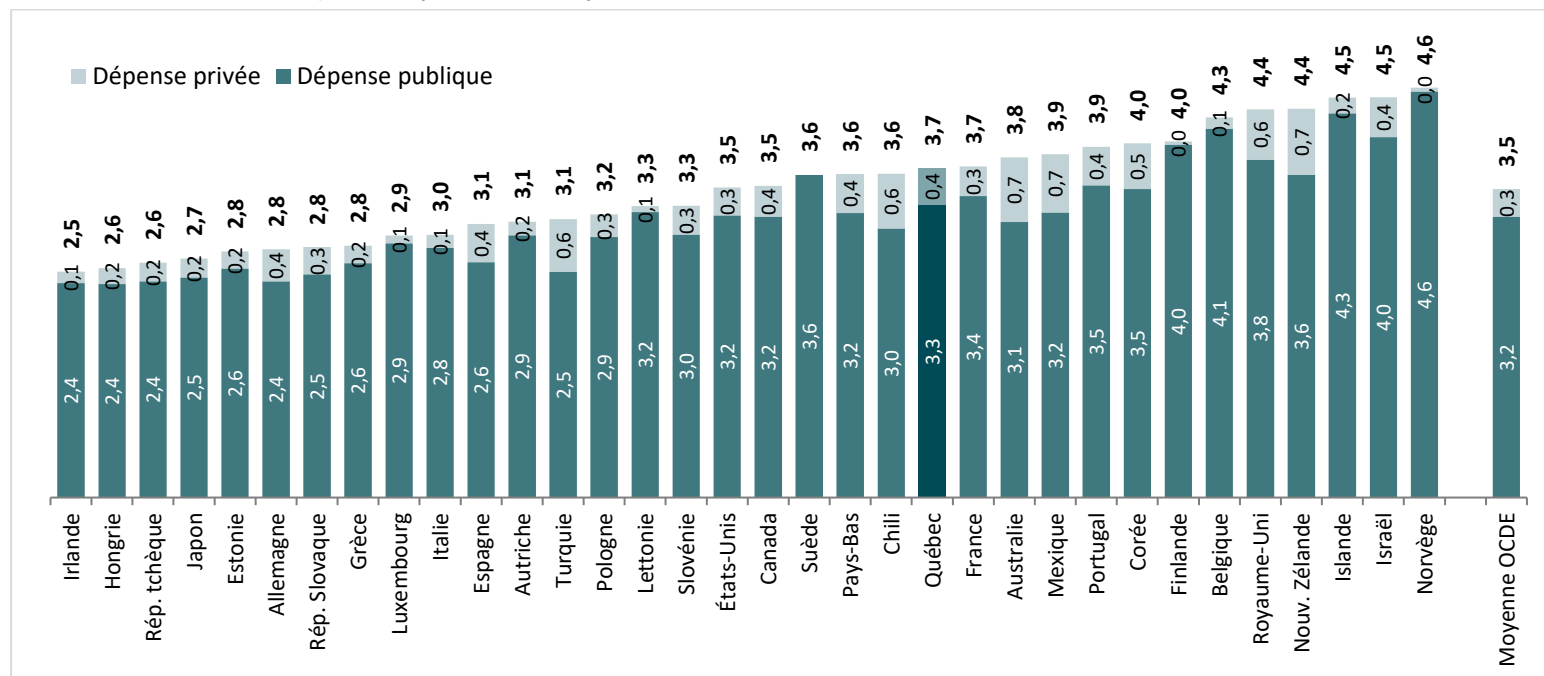
La plupart du temps, le taux de change ne correspond pas à la parité du pouvoir d'achat. Ainsi, si le taux de change est d'un dollar canadien pour 70 cents américains, ceci ne signifie pas que le même bien peut être acheté 100 \$ CA au Canada et 70 \$ US aux États-Unis. Afin de refléter la variation dans le pouvoir d'achat de consommateurs de deux pays, un indice qui mesure le ratio du coût de biens identiques dans les monnaies de deux pays est parfois utilisé.

L'utilisation adéquate de cette technique nécessite une application sur des biens ou un groupe de biens restreint. En effet, il est fort possible qu'une catégorie de biens soit sous-évaluée dans un pays par rapport à un autre alors qu'une autre catégorie de bien sera plutôt surévaluée.

L'OCDE évalue qu'en 2014, un produit alimentaire que l'on pouvait se procurer pour un dollar US aux États-Unis coûtait 1,70 \$CA au Canada. Le taux de change moyen \$CA/\$US pour 2014 était quant à lui de 1,11. Par conséquent, l'indicateur de parité de pouvoir d'achat de l'OCDE révèle que l'alimentation était relativement plus chère au Canada qu'aux États-Unis en 2014 dans la mesure où il en coûtait 1,53 \$US au Canada pour acquérir le même bien qui coûtait 1 \$US aux États-Unis. Il est à noter que ce type d'évaluation tient seulement pour un panier de bien restreint.

Dépenses d'éducation (primaire et secondaire)

Figure 25 : Dépenses publiques et privées au titre des établissements d'enseignement primaire et secondaire, pays membres de l'OCDE et Québec (en % du PIB) – 2015



Sources : OCDE (2018), *Regards sur l'éducation : Indicateurs de l'OCDE*, 458p. tableau C2.1.; Pour le Québec : Statistique Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada – Les ressources financières investies dans l'éducation* (81-604 au catalogue) et *Tableau 37-10-0067-01* (consultés le 6 juin 2019).

Les dépenses publiques et privées en matière d'éducation primaire et secondaire atteignent 3,7 % du PIB au Québec, il s'agit d'une dépense publique dans une proportion de 88,9 %. Parmi les pays de l'OCDE, cette même dépense varie de 2,5 % du PIB en Irlande à 4,6 % en Norvège et se situe en moyenne à 3,5 % du PIB. Inséré parmi les 33 pays de l'OCDE pour lesquels l'information est disponible²⁶, la dépense du Québec est la 13^e plus élevée, entre le Chili (3,6 %) et la France (3,7%).

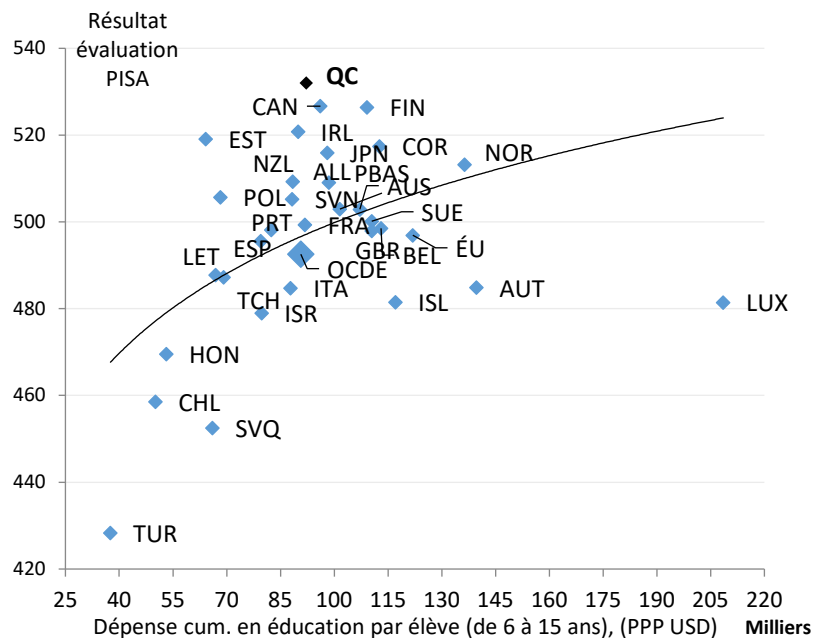
²⁶ Les données de la Suisse et du Danemark ne sont pas disponibles.

Le financement public domine l'éducation primaire et secondaire dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Pour 21 des pays présentés, la dépense publique en matière d'éducation primaire et secondaire est égale ou supérieure à 90% de la dépense totale (elle se situe à près de 100% en Norvège et en Finlande et atteint 100% en Suède).

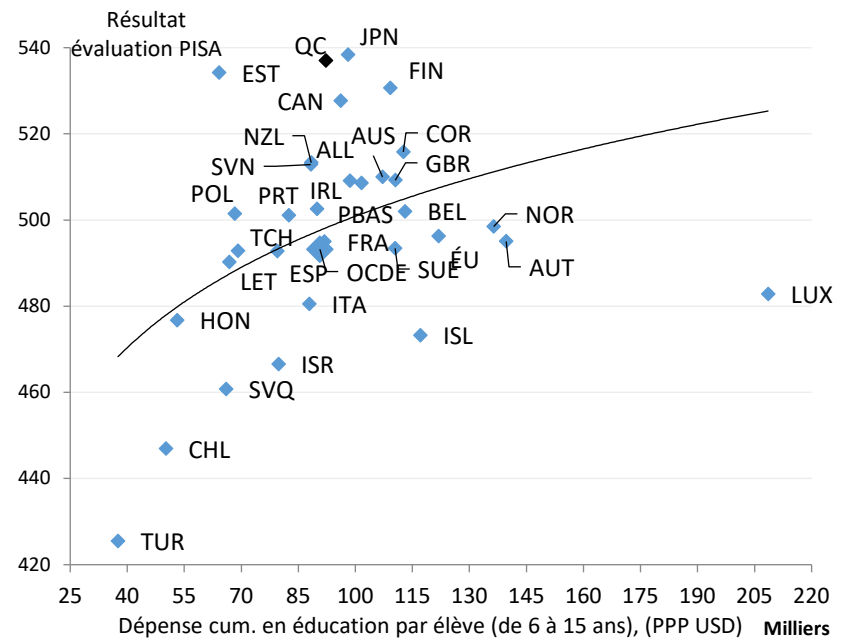
Encadré 7 : Indicateurs de résultats pour les dépenses d'éducation primaire et secondaire

Il est également possible d'évaluer l'efficacité des dépenses réalisées en matière d'éducation primaire et secondaire par le moyen de comparaisons internationales par l'intermédiaire d'indicateurs. Dans ce cas, les résultats des élèves au programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) afin d'évaluer les connaissances et habiletés des élèves âgés de 15 ans peuvent être utilisés.

Résultat au test PISA en lecture et dépense cumulative par élève entre 6 et 15 ans en éducation²⁷, OCDE et Québec, 2015



Résultat au test PISA en sciences et dépense cumulative par élève entre 6 et 15 ans en éducation, OCDE et Québec, 2015



Sources : OCDE (2018), *Regards sur l'éducation 2018*; Pour le Québec : Statistique Canada (2017), *Dépenses annuelles des établissements d'enseignement par élève*, Tableau B1.2.2, et Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (2016), *À la hauteur : Résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE*.

²⁷ Dans le cas du Québec le coût des études assumé par les établissements d'enseignement a été estimé à l'aide du rapport entre la dépense moyenne annuelle du pré-primaire, primaire et premier et deuxième cycles du secondaire (exprimée en équivalent USD converti sur la base de la parité du pouvoir d'achat), du Canada au Québec.

Cette évaluation met l'accent sur l'utilisation des connaissances et habiletés afin de relever les défis du monde réel²⁸. Une évaluation du PISA a été menée auprès des élèves du Québec et des pays de l'OCDE en 2015.

Comme dans le cas des dépenses en santé, les figures montrent que les dépenses en éducation (publiques et privées) semblent être corrélées aux résultats au PISA, tant en lecture qu'en science. Toutefois, ici également, on dénote qu'au-delà d'un certain seuil (environ 90 000 \$US), la performance des étudiants dépend moins du niveau de dépense. Les figures indiquent que le coût cumulatif des études entre 6 et 15 ans au Québec est estimé à 92 264 \$US, au-dessus de la moyenne de l'OCDE à 90 671 \$US, mais est inférieur à celui des États-Unis où il atteint 121 917 \$US. Insérés parmi les résultats des élèves des pays de l'OCDE, les résultats au test PISA de lecture (532) et de sciences (537) des élèves québécois classent ceux-ci en tête de peloton²⁹.

Cet indicateur est parcellaire et ne renseigne pas sur d'autres défis du système d'éducation québécois, tel le décrochage scolaire. Il n'en demeure pas moins que pour les deux composantes du PISA analysées, la comparaison des résultats du Québec à l'international montre un rendement adéquat par rapport au niveau de dépense.

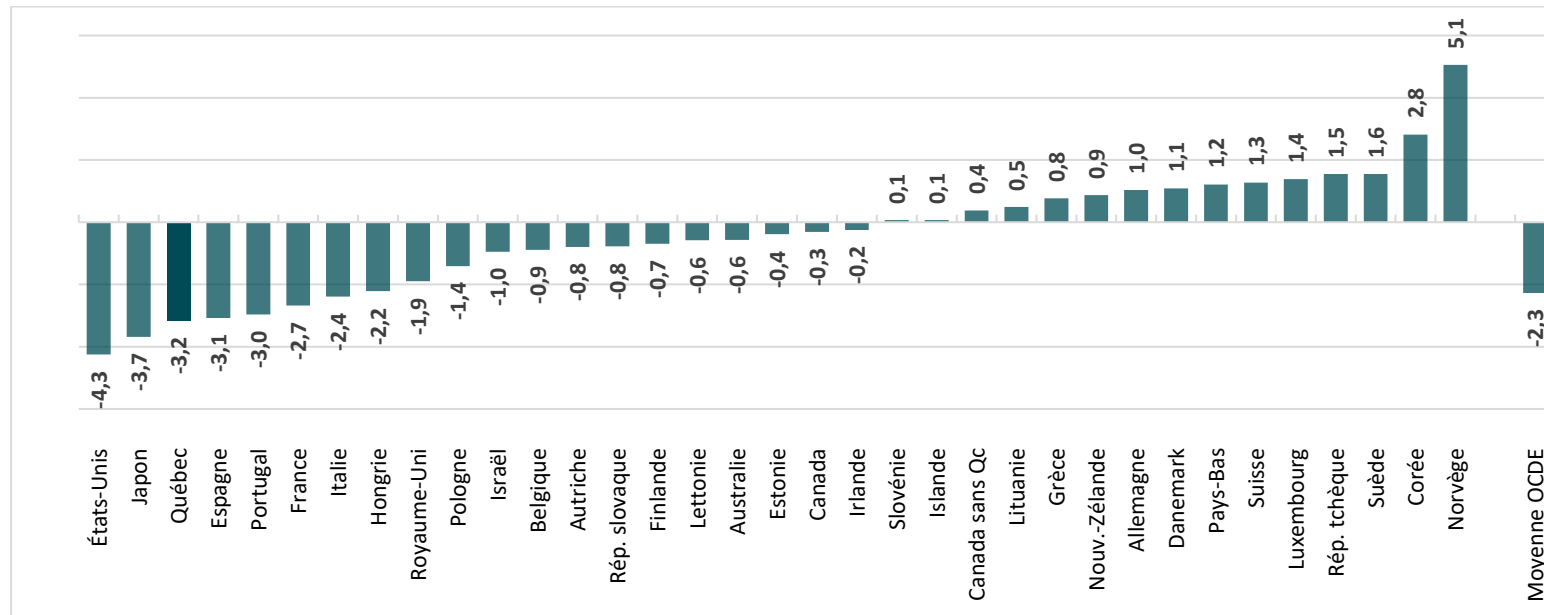
Ramené par habitant, le PIB du Québec est inférieur au PIB du Canada (encadré 1). Pour assurer un même niveau de service à une population identique, le rapport des dépenses en matière d'éducation et de santé au PIB est donc nécessairement plus élevé au Québec qu'il ne l'est au Canada. En ramenant ces dépenses par individu et en les normalisant, les résultats présentés dans cette section laissent plutôt entendre que les services offerts, et qui bénéficient en grande partie d'un financement public, sont similaires à ceux reçus par les résidents de la majorité des pays du G7, tant en termes de coût que de retombées.

²⁸ Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (2016), *À la hauteur : résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE*, Ottawa, 85p.

²⁹ Au Québec, le taux de réponse pondéré au PISA 2015 (après remplacement) fut de 51,5 %. Les résultats ont montré un biais possible au niveau du score moyen des élèves pour les écoles en sciences. Aucun écart significatif n'a été noté pour la lecture. Une composante du PISA porte sur les mathématiques. Les élèves québécois se sont classés au-dessus de la moyenne de l'OCDE et du Canada dans ce domaine également.

3.3 Solde

Figure 26 : Solde financier des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec (en % du PIB) – 2017



Sources : OCDE (2018) *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2018, numéro 2 (perspectives économiques n° 104) ;
 Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 5 février 2019).

Le solde financier correspond aux revenus fiscaux et non fiscaux des administrations publiques, diminués des dépenses totales des administrations publiques. L'utilisation de cette méthodologie permet d'effectuer des comparaisons adéquates des soldes entre juridictions. En effet, dépendamment du niveau d'autonomie pour lever des recettes et des responsabilités qui incombent aux états fédérés au sein d'un pays, tenir seulement compte des finances publiques de l'état central peut s'avérer incomplet.

En s'appuyant sur cette méthodologie, l'on constate que la majorité des pays membres de l'OCDE (19 pays) présentent un solde budgétaire négatif en 2017. En proportion du PIB, ces soldes varient de -4,3 % pour les États-Unis, à un solde positif de 5,1 % pour la Norvège, qui fait figure d'exception parmi les pays étudiés. La moyenne des pays membres de l'OCDE se situe à -2,3% en 2017. Dans leur ensemble, les administrations

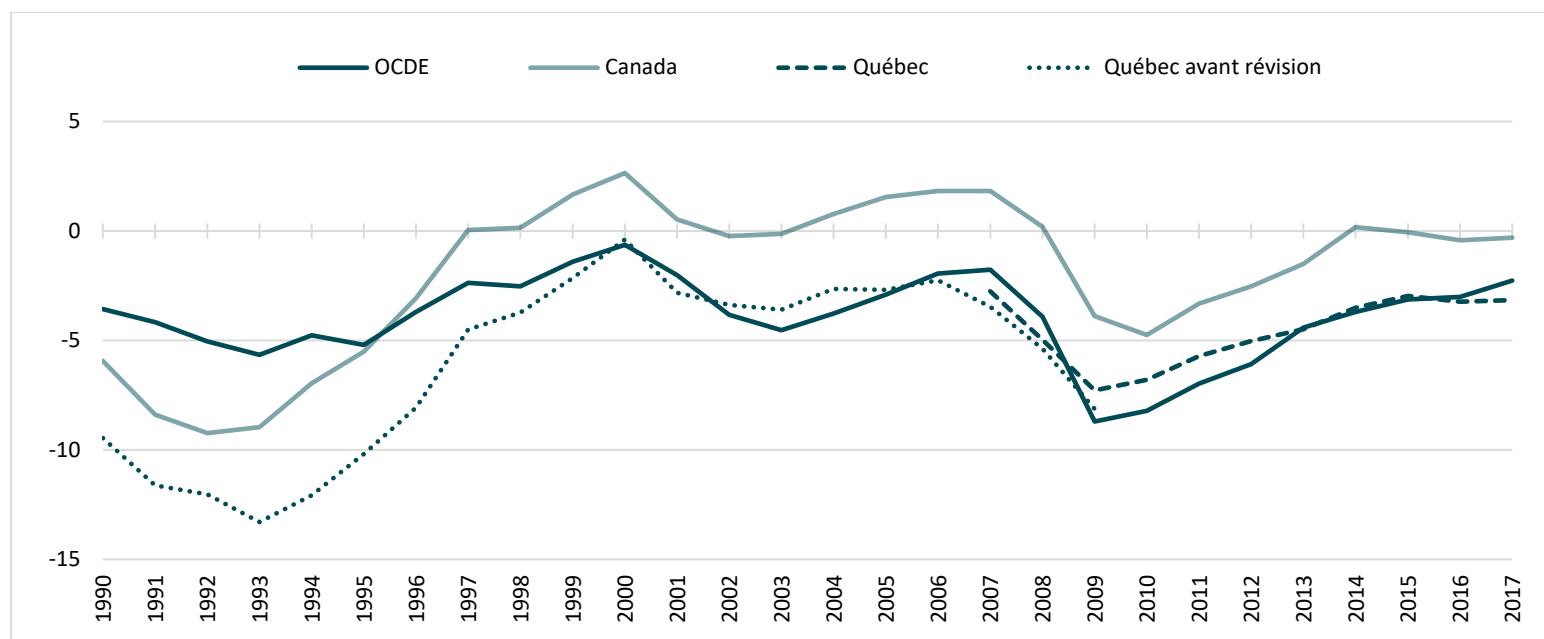
publiques canadiennes affichent un solde négatif correspondant à -0,3% du PIB. Le surplus des administrations publiques du Canada sans le Québec s'établit à 0,4 % en 2017.

Le résultat pour le Québec peut surprendre. La résultante de la superposition des couches de politiques budgétaires des administrations publiques (fédéral, Québec et local) procure une image différente que lorsqu'elles sont prises isolément. De plus, ce solde consolidé est rarement présenté. Quoique le résultat financier présenté ici ne soit que le cumul des positions déficitaires et de surplus de l'ensemble des administrations publiques sur le territoire du Québec, celles-ci relevant de gouvernements distincts, cette évaluation n'en demeure pas moins d'intérêt. Le solde consolidé permet notamment d'évaluer le niveau d'adéquation entre les revenus prélevés sur un territoire et le coût des biens et services publics qui y sont dispensés³⁰.

Sur le territoire du Québec, le solde budgétaire est de -3,2 % du PIB, et ce, bien que le gouvernement du Québec présente un surplus budgétaire en 2017. Il faut en comprendre que les revenus tirés du gouvernement fédéral et des municipalités du Québec auprès des agents économiques du Québec ont été inférieurs aux dépenses consenties par ces administrations à leur égard. Le solde déficitaire de ces opérations du fédéral et des municipalités fut respectivement de 16,8 et de 3,1 milliards de dollars en 2017.

³⁰ Statistique Canada décrit le solde de gestion des administrations publiques comme étant le solde net des opérations sur actifs financiers et passifs (besoin de financement des administrations publiques). Tel que précisé précédemment, l'excédent (ou le déficit) des administrations publiques est ajusté pour prendre en compte les besoins financiers liés à l'acquisition de capital non financier tandis que l'on compense la consommation de capital fixe.

Figure 27 : Évolution du solde des administrations publiques, moyenne de l'OCDE, Canada et Québec (en % du PIB) – 1990-2017



Sources : OCDE (2018) *Perspectives économiques de l'OCDE*, Volume 2018, numéro 2 (Perspectives économiques n° 104) ;
 Pour le Canada et le Québec : Tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0221-01 (consultés le 5 février 2019).

L'évolution du solde budgétaire des administrations publiques sur la période 1990-2017 montre que les administrations publiques du Canada ont connu des périodes de soldes positifs entre 1997 et 2001 et entre 2004 et 2008, soit jusqu'à la crise financière. Le solde budgétaire fut à nouveau en équilibre en 2014 (0,2%) et en demeure relativement près en 2017 (-0,3%).

Les administrations publiques au Québec, après avoir connu le solde négatif le plus important de la période étudiée en 1993 (-13,3% du PIB), sont presque arrivées à l'équilibre en 2000 (-0,4% du PIB). Par la suite, le solde a connu une relative stabilité jusqu'en 2009 et se situe à -3,2% en 2017, en rétablissement depuis la crise financière. Depuis 2000, l'évolution du solde budgétaire des administrations publiques au Québec calque l'évolution de celui de la moyenne des pays de l'OCDE.

3.4 Dette

Pour effectuer une comparaison internationale du poids de la dette au Québec, il est nécessaire de procéder à certains ajustements permettant de se rapprocher de la définition utilisée par une organisation internationale qui recense ce type de données. Il est également nécessaire d'attribuer une part de la dette fédérale au Québec. La dette des administrations publiques au Québec correspond à la définition utilisée par l'OCDE et du Fonds monétaire international (FMI). Il est toutefois à préciser que ce concept de dette n'a aucune assise légale (le gouvernement du Québec n'est pas responsable de la dette du gouvernement fédéral), et que le type d'engagements financiers qui est pris en compte dans ce calcul, ainsi que les méthodes de comptabilisation, peuvent différer selon la juridiction. Les comparaisons internationales doivent donc être effectuées avec prudence.

Le gouvernement du Québec présente la dette du secteur public du Québec dans le budget 2019-2020³¹. Toutefois, la dette des administrations publiques telle que définie par l'OCDE exclut les engagements financiers des sociétés d'État tandis que la dette du secteur public présentée par Québec inclut la dette d'Hydro-Québec et celle des autres entreprises du gouvernement. Par conséquent, cette dette qui s'élève à 270 813 millions de dollars au 31 mars 2019 (62,2% du PIB) ne peut être utilisée pour effectuer des comparaisons internationales.

De même, utiliser séparément les dettes du gouvernement fédéral ou du gouvernement du Québec pour effectuer des comparaisons internationales comme on le voit parfois n'est pas adéquat. Les structures gouvernementales des autres juridictions n'étant pas comparables, les dettes peuvent y être davantage assumées par le gouvernement central ou à des niveaux inférieurs de l'administration.

Pour fins de comparaison internationale, l'évaluation de la dette des administrations publiques au Québec, malgré les difficultés inhérentes à l'exercice, apparaît incontournable³². Pour y arriver, il convient dans un premier temps d'ajuster la dette brute du Québec en soustrayant les passifs au titre des régimes de retraite et des avantages sociaux. En effet, contrairement au Québec, la grande majorité des pays n'ont pas constitué de caisses de retraite pour leurs employés et ne comptabilisent pas leurs obligations à cet égard. Ensuite, il faut ajouter le passif lié aux éléments ne portant pas intérêt, la dette des administrations locales (dettes des municipalités) ainsi que les dettes des universités (hors réseau des Universités du Québec).

Enfin, il faut attribuer une part de la dette fédérale au Québec. Pour y arriver, il est possible d'utiliser la part québécoise de la population canadienne, la proportion du PIB québécois à l'intérieur du PIB canadien ou encore, le prorata des revenus fiscaux du gouvernement fédéral provenant du Québec aux revenus fiscaux canadiens (corrigés pour l'abattement). Ces ajustements sont décrits au tableau 2.

³¹ Québec (2019) *Plan budgétaire 2019-2020*, Tableau I.17.

³² Pour un rapprochement des dettes fédérales et provinciales et des dettes des administrations publiques voir : Canada (2018) *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*, p. 24. et Québec (2010) *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 à 34.

Tableau 2 : Méthodes d'attribution au Québec d'une part de la dette fédérale, au 31 mars 2018

	Paramètres	Ratio	Répartition du passif brut fédéral ajusté au 31 mars 2018 de 881 695 M\$
Méthode basée sur la population <i>Population au 1^{er} juillet 2017</i>	Population du Canada : 36 708 083 Population du Québec : 8 394 034	22,9 %	201 617 M\$
Méthode basée sur le PIB <i>PIB 2017 (en millions de dollars)</i>	PIB du Canada : 2 137 528 PIB du Québec : 417 173	19,5 %	172 077 M\$
Méthode basée sur la part des revenus fiscaux corrigés pour l'abattement (<i>en millions de dollars</i>)	Rev. fiscaux du gouvernement fédéral : 292 437 Part des revenus provenant du Québec : 53 902	18,4 %	162 514 M\$

Sources : Méthodologie : Ministère des Finances du Québec (2010), *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 et suivantes. Données : Statistique Canada tableaux 17-10-0005-01, 36-10-0221-01, 6-10-0450-01, 10-10-0147-01 et Canada (2018) *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada 2017-2018*.

Le tableau 2 montre que le choix de la méthode de calcul utilisé pour répartir la dette fédérale fait varier le résultat de 163 à 202 milliards de dollars. L'utilisation de la méthode basée sur la population à la place de la méthode basée sur les revenus fiscaux (corrigés pour l'abattement), accroît la dette brute de 39 103 M\$ (9,4 % du PIB du Québec).

Le calcul effectué en vue de déterminer la dette brute des administrations publiques au Québec est présenté au tableau 3. Il est à noter qu'exceptionnellement, pour fins de comparaison internationale de la dette brute et de la dette nette, les données du FMI sont utilisées. Bien que le FMI et l'OCDE utilisent des méthodologies similaires, l'OCDE considère les emprunts et les actifs financiers à leur valeur marchande tandis que le FMI considère ces éléments à leur valeur comptable, comme c'est le cas des informations utilisées pour le Québec et le Canada.

Tableau 3 : Dette brute des administrations publiques au Québec, 31 mars 2018 - selon la méthodologie OCDE/FMI

	En M\$	En % du PIB
Dette brute du gouvernement du Québec (1)	201 071	48,2
Moins : Passif net au titre des régimes de retraite et avantages sociaux	-21 903	-5,3
Sous-total :	179 168	42,9
Plus:		
Autres éléments de passif du gouvernement du Québec (2)	39 953	9,6
Dette des municipalités québécoises	24 505	5,9
Dette des universités (Réseau des UQ exclu)	1 321	0,3
Sous-total :	244 947	58,7
Part du passif du gouvernement fédéral (selon pop.)	201 617	48,3
Dette brute des administrations publiques au Québec	446 564	107,0

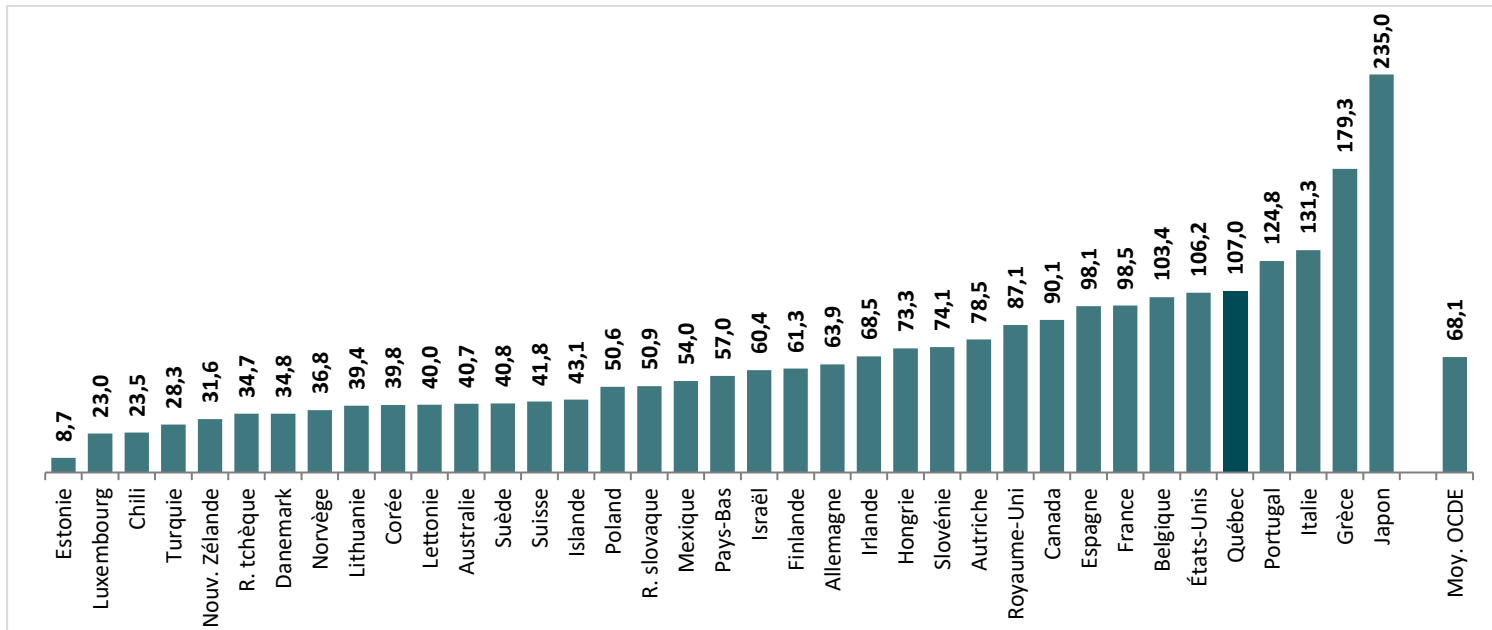
Sources : Méthodologie : Ministère des Finances du Québec (2010), *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 et suivantes. Données : Québec (2018) *Comptes publics 2017-2018 Volume 1*, Statistique Canada, *tableau 10-10-0022-01* et Canada (2018) *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada 2017-2018*.

Notes : (1) Dette avant gains (pertes) de change reportés (201 949 M\$), diminué de la dette du fonds de financement contractée pour les entreprises du gouvernement (218 M\$), des emprunts réalisés par anticipation (9 747 M\$) et du solde du Fonds des générations (12 816 M\$).

(2) Autres éléments de passif au 31 mars 2018 :

Créditeurs et frais à payer :	28 949 M\$
Revenus reportés :	6 514 M\$
Autres passifs :	4 233 M\$
Gain de change reporté :	257 M\$

Figure 28 : Dette brute ajustée des administrations publiques, pays de l'OCDE et estimation pour le Québec (en % du PIB), au 31 déc. 2017



Source : FMI (2019) *Moniteur des finances publiques – avril 2019*, base de données, Washington.

La dette brute des administrations publiques au Québec est estimée à 107 % du PIB lorsque l'on utilise le ratio de la population pour répartir le passif fédéral. Dans le cas des pays de l'OCDE, la dette brute évaluée par le FMI varie de 8,7 % du PIB en Estonie à 235 % du PIB au Japon. Inséré parmi les dettes brutes des administrations publiques des membres de l'OCDE (36), le résultat pour le Québec se classe tout juste au-dessus de celui des États-Unis (106,2 %) et sous celui du Portugal (124,8 %), au 6^e rang des dettes les plus élevées. La dette brute des administrations publiques au Québec est supérieure à la moyenne non pondérée des pays membres de l'OCDE (68,1 %).

Le calcul de la dette nette des administrations publiques pour fins de comparaison internationale est présenté au tableau 4. Ici, on utilise le montant de dette brute déterminé précédemment (basé dans ce cas sur l'attribution de la dette selon la méthode de la population), duquel on retranche les actifs financiers du gouvernement du Québec, la valeur nette du régime des rentes du Québec et la part des actifs financiers du fédéral attribuable au Québec.

Tableau 4 : Dette nette des administrations publiques au Québec, 31 mars 2018 - selon la méthodologie OCDE/FMI

	En M\$	En % du PIB
Dette brute des administrations publiques au Québec	446 564	107,0
Moins :		
Actifs financiers du gouvernement (1)	- 64 699	-15,5
Actifs du régime des rentes du Québec (valeur nette)	- 70 095	-16,8
Part des actifs financiers du fédéral, selon pop. (2)	<u>- 90 671</u>	<u>-21,7</u>
Dette nette des administrations publiques au Québec	221 099	53,0

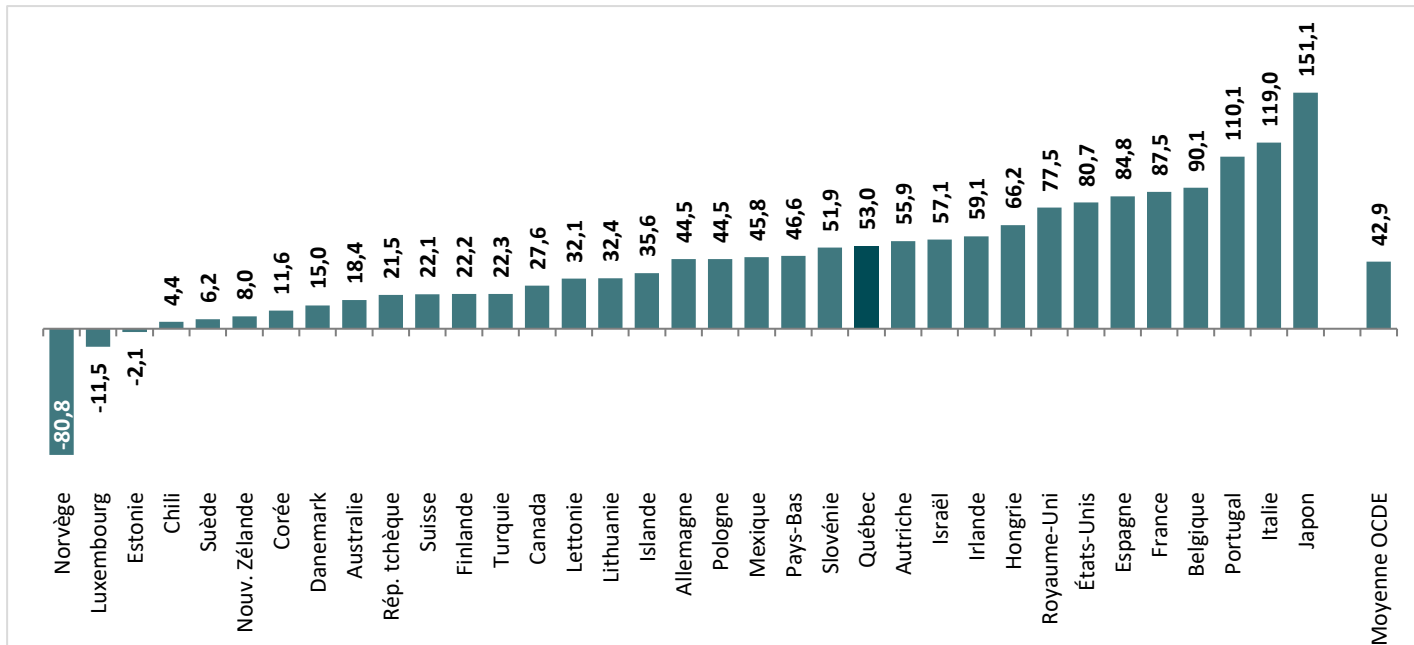
Sources : Méthodologie : Ministère des Finances du Québec (2010), *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 et suivantes. Données : Québec (2018) *Comptes publics 2017-2018 Volume 1*. Statistique Canada, *tableau 10-10-0022-01* et Canada (2018) *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada 2017-2018*.

Notes : (1) Total des actifs financiers du gouvernement du Québec au 31 mars 2018 (87 262 M\$) nets du Fonds des générations (12 816 M\$) et des emprunts réalisés par anticipation (9 747 M\$).

(2) Actifs financiers du gouvernement fédéral nets des actifs des régimes de retraite du secteur public (2 124 M\$) : 396 515 M\$. Part attribuée au Québec selon population (22,9 %) : 90 671 M\$, selon PIB (19,5 %) : 77 386 M\$, part selon les revenus fiscaux fédéraux (18,4 %) : 73 086 M\$. Il est à noter que la valeur nette du Régime de pension du Canada n'est pas considérée dans ce calcul.

On note que dans ce cas, l'utilisation du ratio de la population québécoise afin de répartir les actifs financiers du gouvernement fédéral a pour effet d'accroître la réduction de la dette nette. Il est donc primordial de conserver la même méthode de répartition pour l'évaluation de la dette brute et de la dette nette.

Figure 29 : Dette nette ajustée des administrations publiques, pays de l'OCDE et estimation pour le Québec (en % du PIB), au 31 déc. 2017



Source : FMI (2019) *Moniteur des finances publiques – avril 2019*, base de données, Washington.

Note : Les données pour la Grèce et la République slovaque ne sont pas disponibles.

Sur la base de cette estimation, la dette nette des administrations publiques au Québec s'élève à 53 % du PIB au 31 mars 2018. Celle-ci est supérieure à celle de la moyenne non-pondérée des membres de l'OCDE au 31 décembre 2017 qui est de 42,9 % du PIB. Tandis que 3 pays présentent des dettes nettes négatives, dont la Norvège à -80,8 % du PIB, on retrouve 5 pays du G7, dont les États-Unis, parmi les 8 pays de l'OCDE présentant les niveaux de dette nette les plus élevés.

Il faut souligner que dans le cas du Québec, ce ratio est influencé à la baisse par la valeur nette du régime des rentes du Québec. Néanmoins, si on calculait ce ratio sans réduire l'endettement net de la valeur de cet actif, il serait de 69,8 %, sous le ratio du Royaume-Uni (77,5 %), des États-Unis (80,7 %) et de la France (87,5 %).

CONCLUSION



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

Nous l'avons illustré, la gestion des finances publiques au Québec est conditionnée par les actions de deux ordres de gouvernements poursuivant chacun leurs propres politiques budgétaires; les actions de l'un pouvant affecter l'autre, le tout rendant l'analyse plus complexe. Les comparaisons effectuées nous permettent de dresser les constats suivants :

Revenus

En proportion du PIB, les revenus du gouvernement fédéral se situent à un niveau inférieur à celui observé entre la fin des années 80 et le début des années 2000. Ils sont relativement stables depuis 10 ans. En contrepartie, les revenus du Québec sont généralement en hausse (malgré un profil dent de scie) depuis le début des années 2000 et se situent en 2017-2018 à un niveau plus élevé que celui atteint en 1998-99. Dans les revenus au Québec, la part des transferts fédéraux a crû depuis 2007-2008, atteignant 20,7 % en 2017-2018.

Le poids des revenus autonomes du gouvernement du Québec par rapport au PIB est, en 2017-2018, le plus élevé parmi les provinces canadiennes. Si l'on ajoute les transferts fédéraux aux revenus autonomes pour avoir l'ensemble des revenus dans la comparaison, le Québec passe de la 1^{ère} à la 2^e place.

D'un point de vue consolidé, les revenus des administrations publiques au Québec sont plus élevés que ceux de la moyenne des pays de l'OCDE, se situant au 10^e rang des pays présentant les ratios au PIB les plus élevés entre l'Allemagne et l'Italie. Le niveau de ces revenus est toutefois demeuré relativement stable depuis 2007.

Dépenses

Sur la période 1983-1984 à 2017-2018, les dépenses du gouvernement fédéral ont été ramenées de plus de 23 % à moins de 16 % du PIB, conséquence de plus de 10 années consécutives de réduction de dépenses s'achevant en 2001-2002. Par la suite, le poids des dépenses fédérales s'est stabilisé, mis à part l'effet du plan de relance lancé suite à la Grande récession.

Un examen global des dépenses de missions du gouvernement du Québec révèle plutôt une croissance en proportion du PIB entre le début des années 2000 et 2009-2010 pour diminuer légèrement et irrégulièrement par la suite atteignant un creux à 22,4 % du PIB en 2015-2016. Une légère tendance à la hausse se dessine depuis. Les dépenses de missions du gouvernement du Québec sont plus élevées que pour la moyenne des provinces. Une part de plus en plus importante de ces dépenses est consacrée à la santé, au détriment des autres missions, et le poids du service de la dette sur le PIB est le 2^e plus élevée parmi les provinces.

En considérant cette fois les dépenses des administrations publiques, on constate à nouveau que celles-ci sont plus élevées au Québec que pour la moyenne des pays de l'OCDE en 2017, juste sous le niveau de dépenses de l'Italie. Ces dépenses furent à la baisse entre 1993 et 2004, et sont maintenant revenues au niveau de la fin des années 1990. Quoiqu'à des taux plus faibles, l'évolution est semblable dans l'ensemble du Canada. Du côté de la moyenne des pays de l'OCDE, l'évolution a été plus stable jusqu'au moment de la crise de 2008. Par la suite, on observe un abaissement graduel du ratio jusqu'en 2017.

Lorsque l'on prend en compte les dépenses privées, le poids des dépenses en santé au Québec par rapport au PIB est plus élevé que pour la moyenne des pays de l'OCDE. C'est aussi le cas pour les dépenses en éducation primaire et secondaire, quoique dans ce cas, l'écart par rapport à la moyenne est beaucoup moins important. Cela dit, les indicateurs de performance insérés dans l'analyse soulignent également une espérance de vie ou des résultats aux tests PISA plus élevés.

Solde

Le fédéral présente un solde budgétaire déficitaire en 2017-2018 qui, ramené en pourcentage du PIB, est relativement bas (-0,9 %). Les déficits sont présents depuis 2015-2016 et aucune date de retour à l'équilibre n'est annoncée.

De son côté, les soldes budgétaires du gouvernement du Québec se sont concentrés près de l'équilibre sur la période débutant en 1997-1998 et se terminant en 2017-2018. Un excédent aux comptes publics (avant les versements au Fonds des générations) est présenté depuis 2014-2015. Le Québec présente l'excédent le plus important parmi les provinces canadiennes au 31 mars 2018. Le solde incluant les versements au Fonds des générations, nécessaires en vertu d'une loi, est positif en 2017-2018 (0,5 % du PIB) et les prévisions à cet égard sont en équilibre jusqu'en 2023-2024.

Un examen de l'ensemble des opérations des administrations publiques avec les agents économiques au Québec montre que les revenus amassés sont inférieurs aux dépenses du fait que le gouvernement du Québec présente un surplus aux comptes publics alors que le fédéral et, dans une moindre mesure, les municipalités du Québec, montrent des soldes négatifs. Les finances publiques au Québec sont influencées par les décisions prises par chacun de ces acteurs. Insérées parmi les pays de l'OCDE, les administrations publiques au Québec affichent sous cet angle le 3^e solde négatif le plus élevé derrière les États-Unis et le Japon.

Dette

La dette fédérale nette en proportion du PIB est en baisse marquée par rapport à la situation de 1995-1996, alors qu'elle atteignait 71,7 % du PIB. Elle est maintenant stable autour de 36 % du PIB depuis la crise financière de 2008. Au Québec, les révisions comptables amorcées en 2006-2007 rendent plus difficile l'interprétation des données, mais il est cependant clair que la crise financière de 2008 a eu pour effet d'augmenter l'endettement en proportion du PIB. Toutefois, depuis 2012-2013 la dette nette est en réduction constante. Elle demeure néanmoins la 2^e la plus élevée parmi les provinces à 42,3 % du PIB en 2017-2018 tandis que les dettes nettes de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique représentent moins de 15 % du PIB.

Enfin, lorsqu'on additionne les dettes nettes de l'ensemble des administrations publiques (fédéral, Québec, municipalités, etc.) au Québec, il est possible de constater que cet indicateur en pourcentage du PIB est inférieur à la majorité des pays du G7; outre le Canada, seule l'Allemagne présente un ratio plus faible.

Le concept d'administrations publiques, avec ses limites, jette un éclairage différent sur la situation au Québec.

Néanmoins, certains faits demeurent : que l'on compare les dépenses du gouvernement du Québec par rapport à celles des autres provinces ou encore les dépenses de l'ensemble des administrations publiques en comparaison de celle des pays de l'OCDE, le Québec, par rapport à plusieurs juridictions, utilise une part plus importante de ses ressources afin de financer les missions de l'État, dont l'importance en proportion du PIB est relativement élevée. Par contre, il est aussi possible de constater que la situation financière du Québec s'est améliorée, notamment en regard de son endettement.