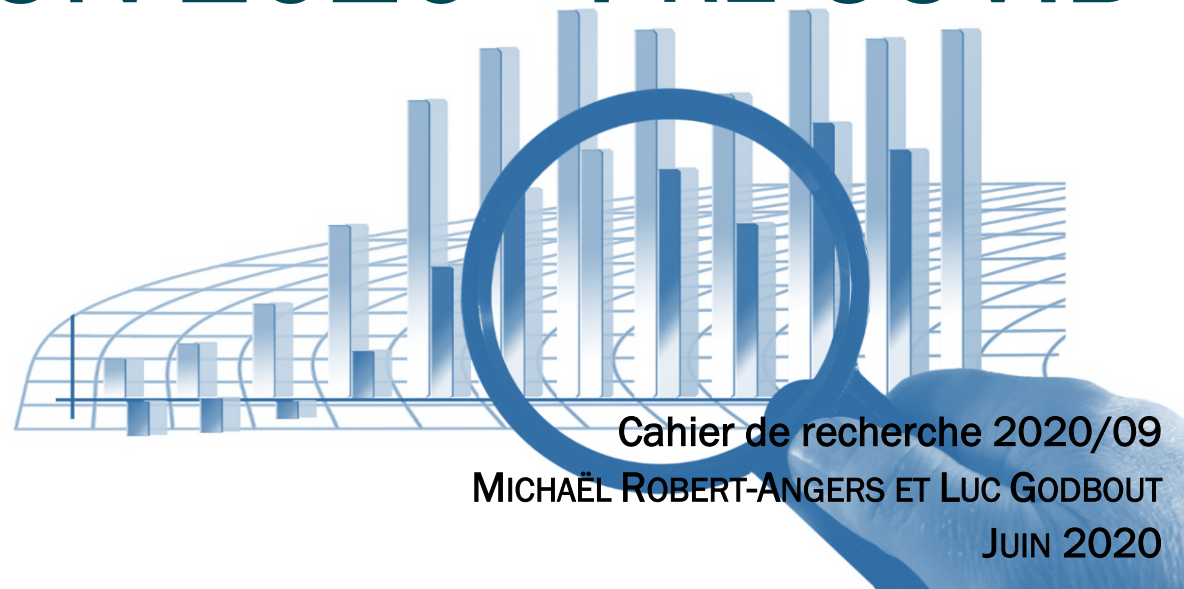


PANORAMA DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC ÉDITION 2020 – PRÉ-COVID



Cahier de recherche 2020/09
MICHAËL ROBERT-ANGERS ET LUC GODBOUT
JUN 2020



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 également Suzie St-Cerny et Justin Roy pour leur 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

819 821-8000, poste 63220

cftp.eg@usherbrooke.ca

TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	6
PERSPECTIVES FÉDÉRALES ET QUÉBÉCOISES DES FINANCES PUBLIQUES.....	3
1.1 Gouvernement fédéral	4
1.2 Gouvernement du Québec	10
COMPARAISONS INTERPROVINCIALES DES FINANCES PUBLIQUES.....	21
2.1 Revenus.....	22
2.2 Dépenses	28
2.3 Solde.....	31
2.4 Dette	32
COMPARAISONS INTERNATIONALES DES FINANCES PUBLIQUES.....	33
3.1 Revenus.....	34
3.2 Dépenses	37
3.3 Solde.....	41
3.4 Dette	45
CONCLUSION	51

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1	REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2024-2025	4
FIGURE 2	DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2024-2025.....	6
FIGURE 3	COMPOSITION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2024-2025 (PRÉ-COVID)	7
FIGURE 4	SOLDE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 1983-1984 à 2024-2025	8
FIGURE 5	ÉVOLUTION DE LA DETTE BRUTE ET DE LA DETTE NETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL– 1983-1984 à 2024-2025	9
FIGURE 6	REVENUS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2024-2025	10
FIGURE 7	COMPOSANTES DES REVENUS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1997-1998 à 2024-2025 (PRÉ-COVID).....	12
FIGURE 8	DÉPENSES DE MISSIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1997-1998 à 2024-2025.....	13
FIGURE 9	COMPOSITION DES DÉPENSES DE MISSIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2021-2022 (PRÉ-COVID)	14
FIGURE 10	TAUX DE CROISSANCE ANNUEL DES DÉPENSES DE MISSIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (EN %) – 1998-1999 à 2021-2022 (PRÉ-COVID)....	15
FIGURE 11	ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU SENS DE LA LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2024-2025	17
FIGURE 12	ÉVOLUTION DE LA DETTE BRUTE ET DE LA DETTE NETTE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC – 1997-1998 à 2024-2025	19
FIGURE 13	REVENUS DES PROVINCES CANADIENNES, PAR SOURCE – 2018-2019	22
FIGURE 14	TRANSFERTS FÉDÉRAUX PAR HABITANT ET EN PROPORTION DES REVENUS AUTONOMES, PROVINCES CANADIENNES, 2018-2019.....	23
FIGURE 15	COMPOSITION DES REVENUS DES PROVINCES CANADIENNES – 2018-2019	27
FIGURE 16	DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES CANADIENNES – 2018-2019.....	28
FIGURE 17	COMPOSANTES DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PROVINCIALES ET LOCALES CONSOLIDÉES – 2018	29
FIGURE 18	SOLDE BUDGÉTAIRE AUX COMPTES PUBLICS DES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES CANADIENNES - À LA FIN DE L'EXERCICE 2018-2019	31
FIGURE 19	DETTE NETTE DES PROVINCES CANADIENNES – AU 31 MARS 2019.....	32
FIGURE 20	REVENUS TOTAUX DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS MEMBRES DE L'OCDE, CANADA SANS LE QUÉBEC ET QUÉBEC – 2018 .	34
FIGURE 21	ÉVOLUTION DES REVENUS TOTAUX DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, MOYENNE PONDÉRÉE OCDE, CANADA ET QUÉBEC – 1990-2018.....	36
FIGURE 22	DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS MEMBRES DE L'OCDE, CANADA SANS LE QUÉBEC ET QUÉBEC – 2018.....	37
FIGURE 23	ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOTALES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, MOYENNE DE L'OCDE, CANADA ET QUÉBEC – 1990-2018.....	38
FIGURE 24	DÉPENSES DE SANTÉ, PAR SOURCE DE FINANCEMENT, PAYS MEMBRES DE L'OCDE ET QUÉBEC – 2018.....	39

FIGURE 25	DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES AU TITRE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE, PAYS MEMBRES DE L'OCDE ET QUÉBEC – 2016.....	40
FIGURE 26	SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS MEMBRES DE L'OCDE, CANADA SANS LE QUÉBEC ET QUÉBEC – 2018	42
FIGURE 27	ÉVOLUTION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, MOYENNE DE L'OCDE, CANADA ET QUÉBEC – 1990-2018.....	44
FIGURE 28	DETTE BRUTE AJUSTÉE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS DE L'OCDE ET ESTIMATION POUR LE QUÉBEC, AU 31 DÉC. 2018.....	48
FIGURE 29	DETTE NETTE AJUSTÉE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, PAYS DE L'OCDE ET ESTIMATION POUR LE QUÉBEC, AU 31 DÉC. 2018	50

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	MÉTHODES D'ATTRIBUTION AU QUÉBEC D'UNE PART DE LA DETTE FÉDÉRALE, AU 31 DÉCEMBRE 2018.....	46
TABLEAU 2	DETTE BRUTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC, 31 MARS 2019 - SELON LA MÉTHODOLOGIE OCDE/FMI.....	47
TABLEAU 3	DETTE NETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC, 31 MARS 2019 - SELON LA MÉTHODOLOGIE OCDE/FMI	49

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 2024-2025	11
ENCADRÉ 3	COMPRENDRE LA DETTE PUBLIQUE QUÉBÉCOISE	20
ENCADRÉ 4	RECETTES DES VILLES CANADIENNES	25
ENCADRÉ 5	POIDS RELATIF DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	30

MISE EN CONTEXTE



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

Pour une troisième année, la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques présente le *Panorama des finances publiques du Québec*. Toutefois, cette nouvelle édition a été produite dans un contexte particulier. Bien que le document regroupe à nouveau plus de 30 figures et tableaux portant notamment sur les revenus, les dépenses, le solde budgétaire et la dette des administrations publiques, les données utilisées pour leur production ne prennent pas en compte l'effet de la pandémie de COVID-19.

Les données les plus récentes, disponibles pour les comparaisons, sont essentiellement des données pour l'année financière se terminant le 31 mars 2019 ou encore pour l'année calendrier 2018, donc avant la crise de la COVID-19 (pré-COVID). S'ajoutent ensuite, pour le Québec et le fédéral, des projections allant dans certains cas jusqu'en 2024-2025. Ces projections ont bien sûr été effectuées avant la pandémie. Le présent cahier de recherche permet donc d'avoir un portrait pré-COVID de la situation québécoise des finances publiques et de comparer celle-ci, à l'échelle canadienne et internationale, les données des autres juridictions montrant elles aussi la situation pré-COVID,

On retrouve dans la première section de ce cahier les résultats des opérations des 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 pour 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 sur un territoire 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 ».

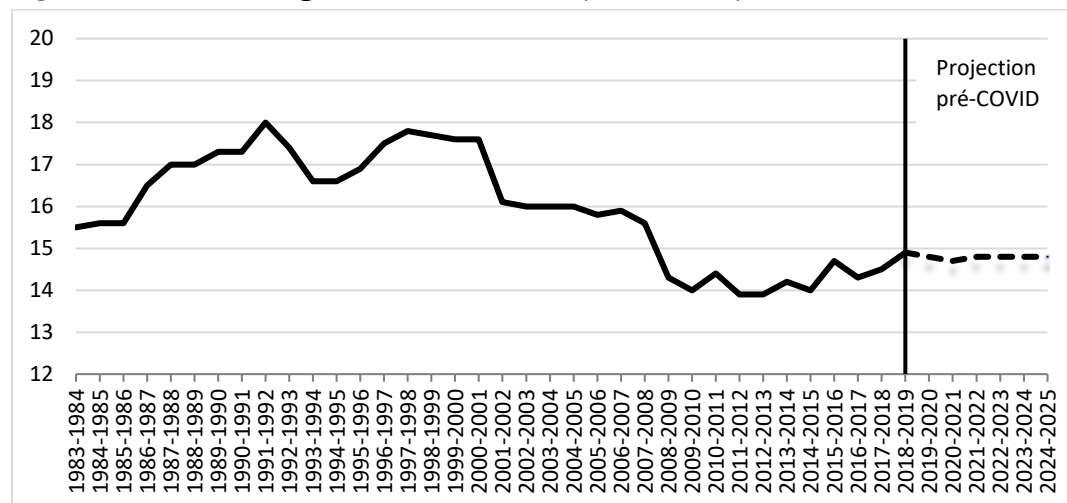
PERSPECTIVES FÉDÉRALES ET QUÉBÉCOISES DES FINANCES PUBLIQUES



La présente section effectue une analyse par ordre de gouvernement, reprenant notamment les données relatives aux gouvernements fédéral et du Québec. Il importe de préciser qu’au moment de la production de ce document, le budget fédéral 2020-2021 n’avait toujours pas été déposé. Lorsque disponibles, sont incluses les plus récentes projections produites dans le cadre de la mise à jour économique et budgétaire du 16 décembre 2019¹.

1.1 Gouvernement fédéral

Figure 1 Revenus du gouvernement fédéral (en % du PIB) – 1983-1984 à 2024-2025



Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 4; Gouvernement du Canada (2019), *Mise à jour économique et budgétaire 2019*, tableau A1.4.

Les revenus du gouvernement fédéral en proportion du PIB se situent à un niveau inférieur en 2018-2019 (14,9 %) à celui de 1983-1984 (15,5 %)².

¹ Les données présentées pour 2019-2020 sont des prévisions. Pour la conception de ce cahier de recherche, les données des comptes publics diffusés dans la version d’octobre 2019 des tableaux de référence financiers du ministère des Finances du Canada ont été utilisées. Il est possible que les provinces aient déposé leurs nouveaux comptes publics depuis cette date.

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.

On dénote cependant qu'ils ont plutôt avoisiné 17 % du PIB entre 1987-1988 et 2000-2001, avec un sommet de 18 % 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. La mise à jour économique et financière de 2019 établissait la projection de revenus à 14,8 % du PIB en moyenne pour la période s'étendant de 2019-2020 à 2024-2025. Cette projection (pré-COVID) reposait encore à ce moment sur l'anticipation d'un faible taux de chômage et d'un marché du travail vigoureux.

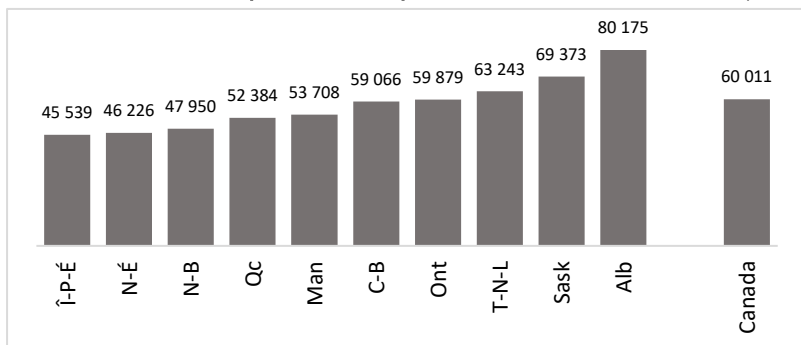
Encadré 1 : Comprendre les ratios utilisant le PIB au dénominateur

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, 2018 (en dollars)

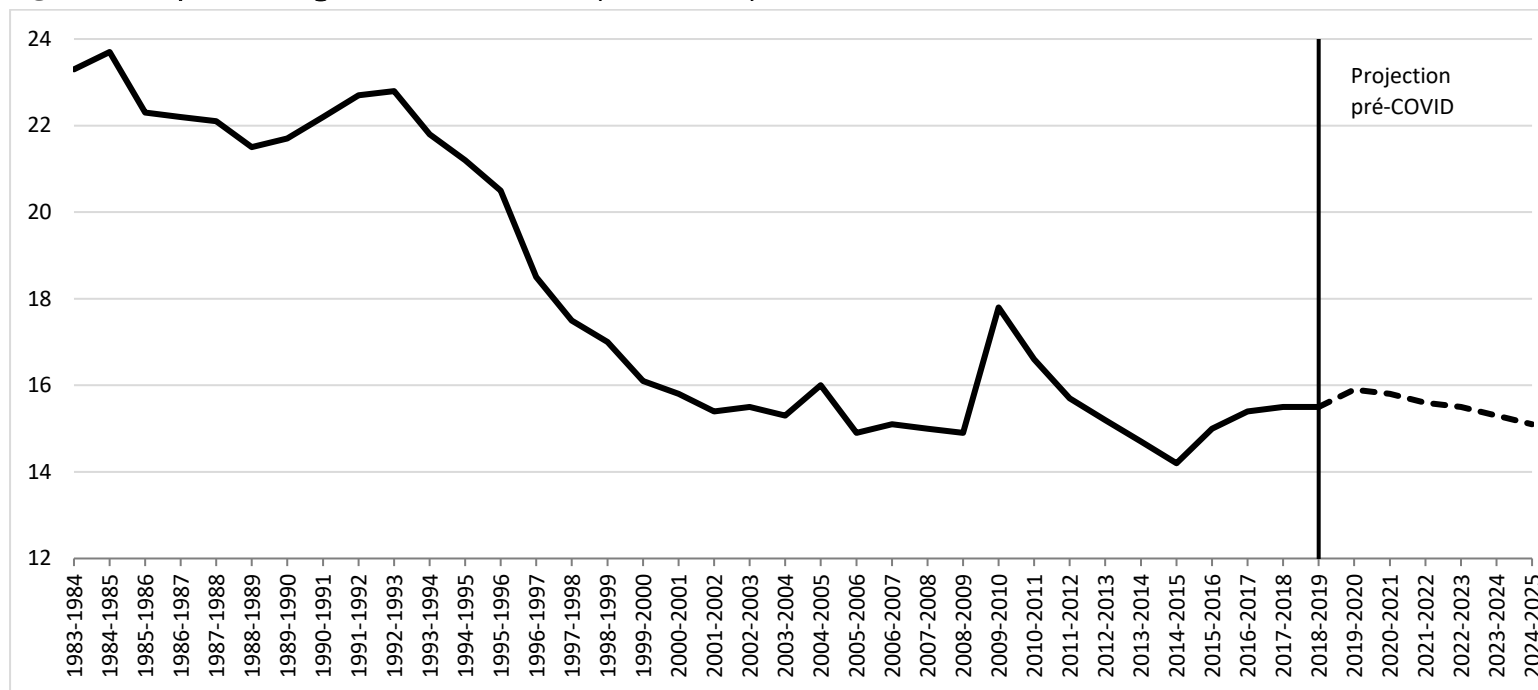


Au Canada, le niveau de production économique mesuré par le PIB varie passablement entre les provinces. En 2018, le PIB par habitant est de 45 539 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard et atteint 80 175 \$ en Alberta. Par conséquent, le même revenu (ou la même dépense) affectera davantage le ratio d'une province 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.

Sources : Statistique Canada, tableaux 36-10-0221-01 et 17-10-0005-01 (consultés le 20 avril 2020).

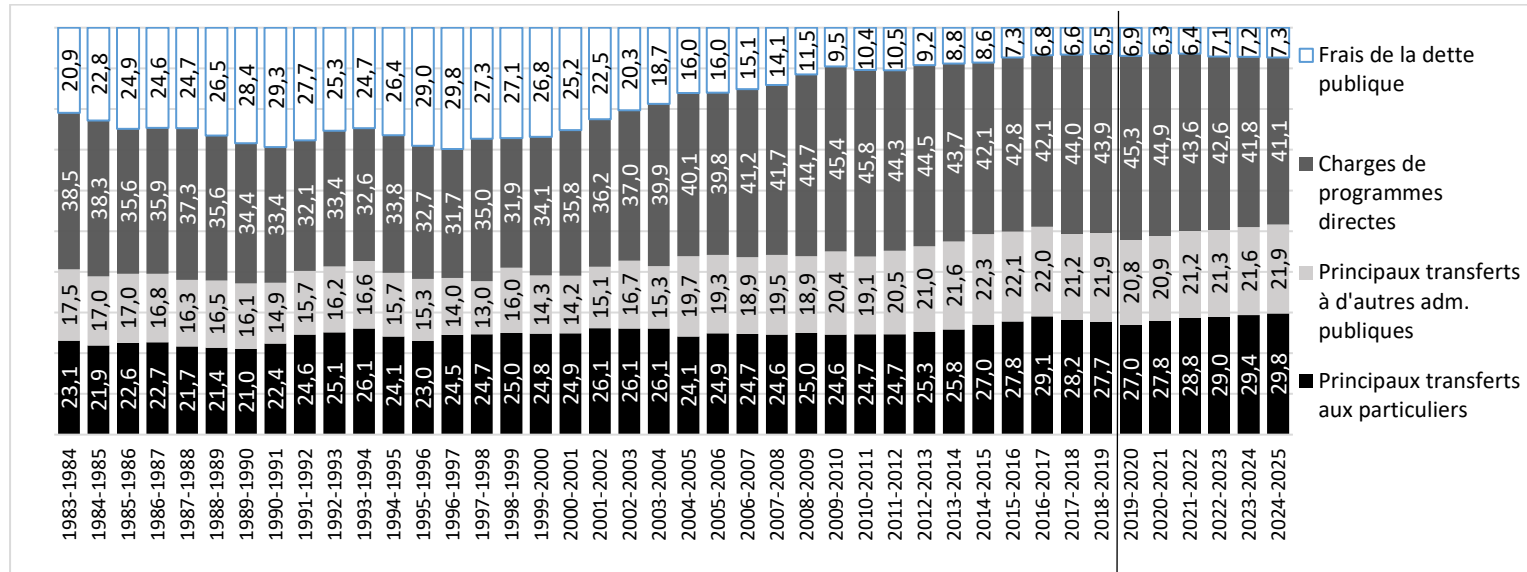
Figure 2 Dépenses du gouvernement fédéral (en % du PIB) – 1983-1984 à 2024-2025



Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 8; Gouvernement du Canada (2019), *Mise à jour économique et budgétaire 2019*, tableau A1.4.

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 2018-2019. Mis à part un soubresaut lié aux mesures expansionnistes mises en place dans la foulée de la crise financière de 2008 (17,6 % en 2009-2010 et 16,5 % en 2010-2011) les dépenses sont demeurées relativement stables depuis 2001-2002, soit entre 14 % et 16 %, avec un creux à 14,1 % en 2014-2015. La projection pré-COVID de dépenses budgétaires se situe à 15,5 % du PIB en moyenne pour la période 2019-2020 à 2024-2025.

Figure 3 Composition des dépenses du gouvernement fédéral (en % du total des dépenses) – 1983-1984 à 2024-2025 (pré-COVID)

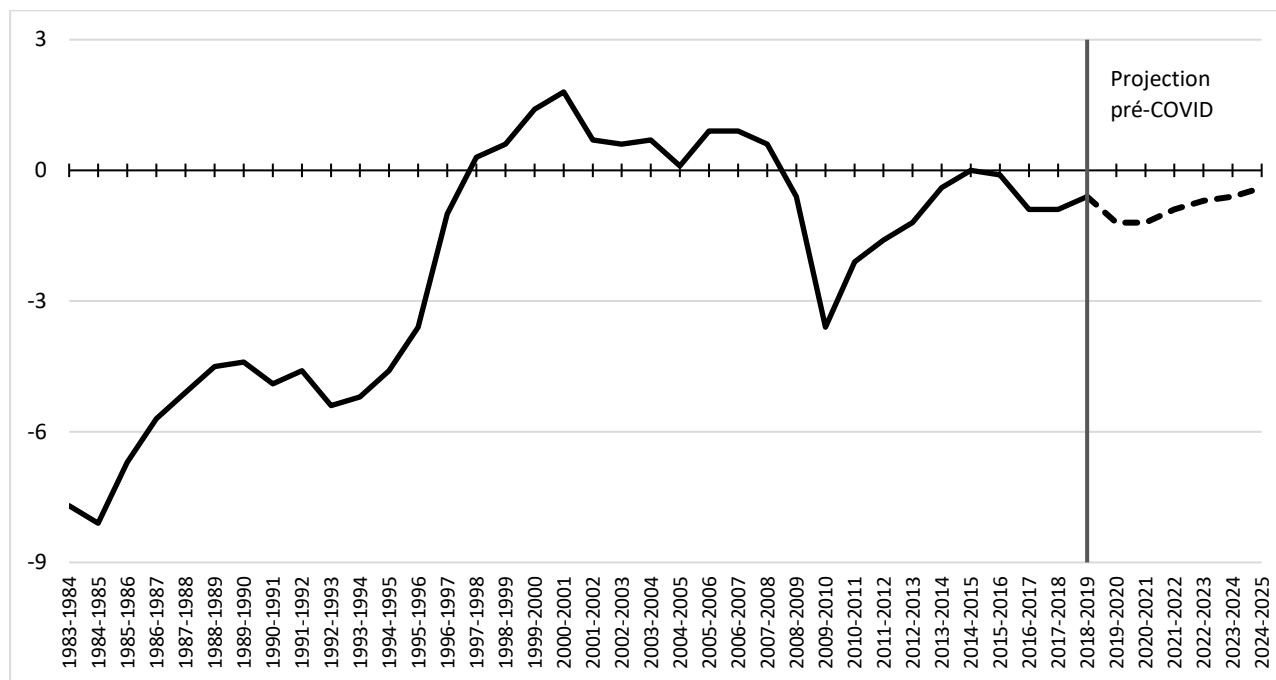


Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 9; Gouvernement du Canada (2019), *Mise à jour économique et budgétaire 2019*, tableaux A1.4 et A1.6.

Toujours sur la période s'étendant de 1983-1984 à 2018-2019, 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 6,5 % en 2018-2019. De plus, il était prévu, pré-COVID, que cette proportion augmente pour atteindre 7,3 % en 2024-2025. 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 93,5 % en 2018-2019. L'augmentation a été de 4,6 points de pourcentage pour les principaux transferts aux particuliers et de 4,4 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 5,4 points de pourcentage sur la période.

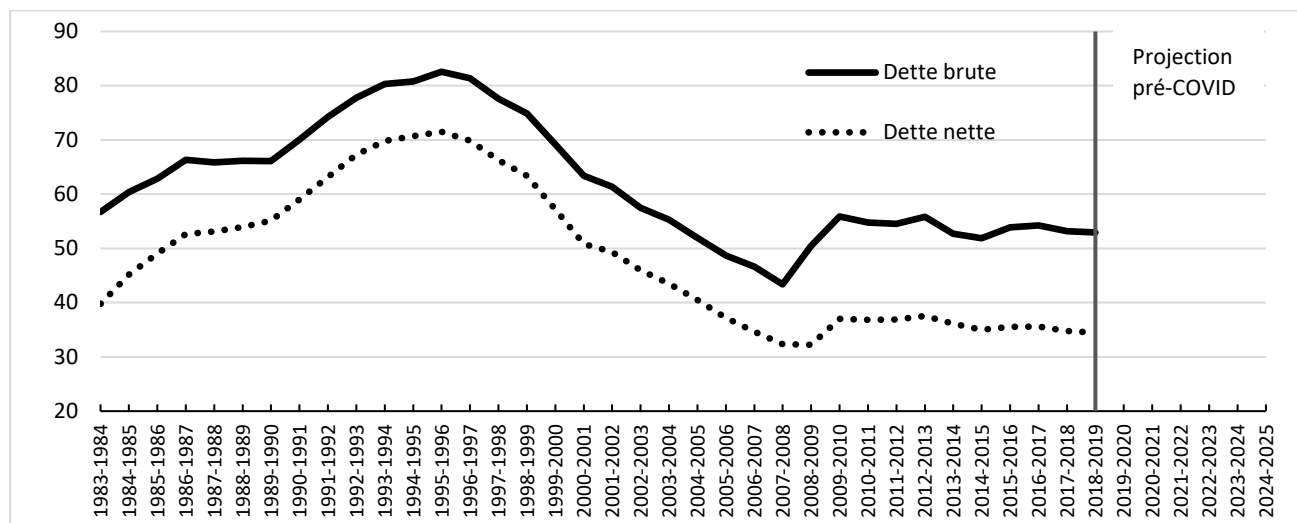
Figure 4 Solde budgétaire du gouvernement fédéral (en % du PIB) – 1983-1984 à 2024-2025



Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 2; Gouvernement du Canada (2019), *Mise à jour économique et financière 2019*, tableau A1.4.

L'examen du solde budgétaire du gouvernement fédéral sur la période s'étendant de 1983-1984 à 2018-2019 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 en proportion du PIB effectuées entre 1984-1985 et 2001-2002 qui ont été discutées précédemment. La crise financière de 2008 et la période de reprise qui s'ensuivit 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 -0,6 % du PIB en 2018-2019. Avant la pandémie, aucun retour à l'équilibre budgétaire n'était prévu d'ici 2024-2025.

Figure 5 Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement fédéral (en % du PIB) – 1983-1984 à 2024-2025



Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 15, Statistique Canada, *Tableau 36-10-0103-01* (consulté le 20 avril 2020).

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 82,6 % et 71,5 %. La dette brute figurait au plus bas en 2007-2008 à 43,4 % et, dans le cas de la dette nette en 2008-2009, à 32,2 %. 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 2018-2019 (respectivement à 52,9 % et 34,5 %) qu'en 2009-2010, au lendemain de la crise financière de 2008, alors qu'ils se situaient respectivement à 55,9 % et 37,0 %. Sur une période de 23 ans, le taux de dette nette par rapport au PIB a diminué de plus de la moitié, il se situait à 71,5 % en 1995-1996.

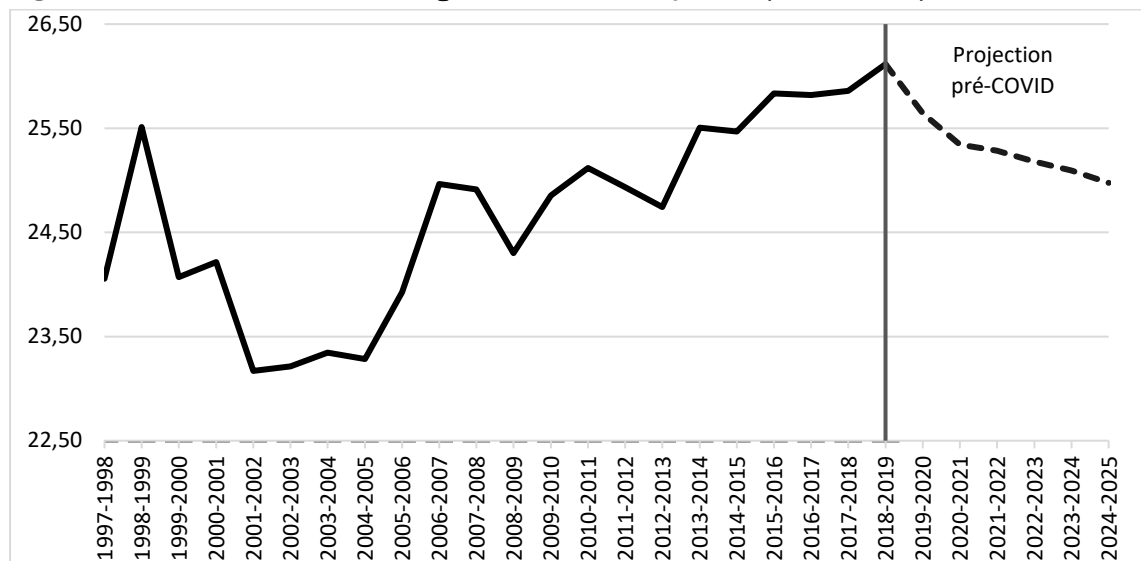
La mise à jour de décembre 2019 ne contient pas de prévisions relatives à la dette nette et à la dette brute. Pour mémoire, le budget 2018-2019 prévoyait de légères diminutions de ces ratios d'endettement sur la période 2018-2019 à 2023-2024.

³ La dette brute représente l'ensemble des passifs du 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 de la mise à jour économique et financière 2019, la dette fédérale en proportion du PIB présentée au tableau 1.2 s'établit à 30,8 % au 31 mars 2019. La prévision de dette fédérale prenant en compte l'ajustement en fonction du risque s'établissait à 29,1 % pour 2024-2025 en décembre 2019.

1.2 Gouvernement du Québec

Les données prévisionnelles présentées pour le gouvernement du Québec proviennent du budget 2020-2021 déposé le 10 mars 2020. Le 14 mars 2020, le premier ministre du Québec déclarait l'état d'urgence sanitaire.

Figure 6 Revenus consolidés du gouvernement du Québec (en % du PIB) – 1997-1998 à 2024-2025



Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, tableaux E.5. et F.10.

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 26,1 % en 2018-2019, 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 2018-2019 est mis en relation avec le PIB de 2018. Le gouvernement du Québec utilise cette méthodologie dans la présentation des statistiques budgétaires.

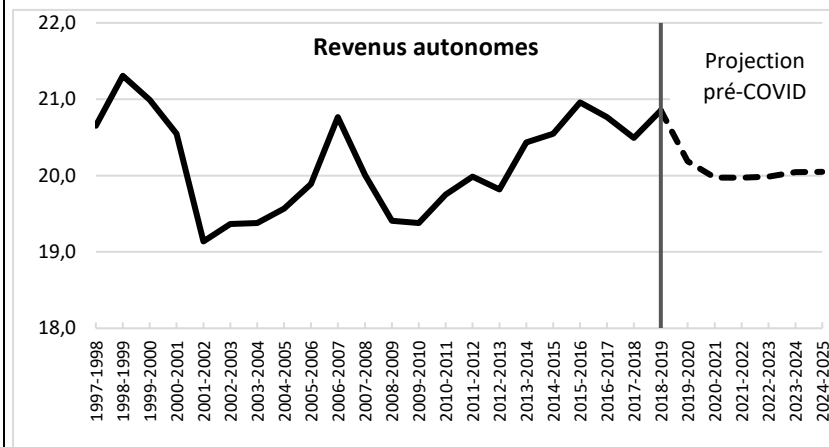
⁵ Dans certains cas, les données antérieures à 1997-1998 ne sont pas entièrement comparables aux données des années subséquentes, conséquence des réformes de la comptabilité gouvernementale.

Cette hausse est en grande partie attribuable à l'augmentation des paiements de transferts fédéraux reçus. Ceux-ci atteignaient 5,3 % du PIB en 2018-2019, en hausse de 1,9 points de pourcentage par rapport à 1997-1998. En ce qui concerne les revenus autonomes, ils se situent à 20,9 % du PIB en 2018-2019, un niveau équivalent à celui de 1997-1998 (20,7 %).

La prévision de PIB du Québec utilisée dans le cadre des projections pré-COVID qui était notamment de 508,9 milliards pour l'année 2023 au budget 2019-2020 passe à 526,9 milliards au budget 2020-2021, une révision à la hausse de 3,5 %. Ce changement au dénominateur est suffisant pour entraîner une modification à la tendance de la projection de revenus consolidés après 2019-2020. Tandis que cette la projection revenus/PIB montrait une stabilité des revenus projetés au budget 2019-2020, la prévision du budget 2020-2021 montre maintenant une légère diminution, passant de 26,1 % en 2018-2019 à 25 % en 2024-2025. L'encadré 2 décompose les revenus consolidés par source.

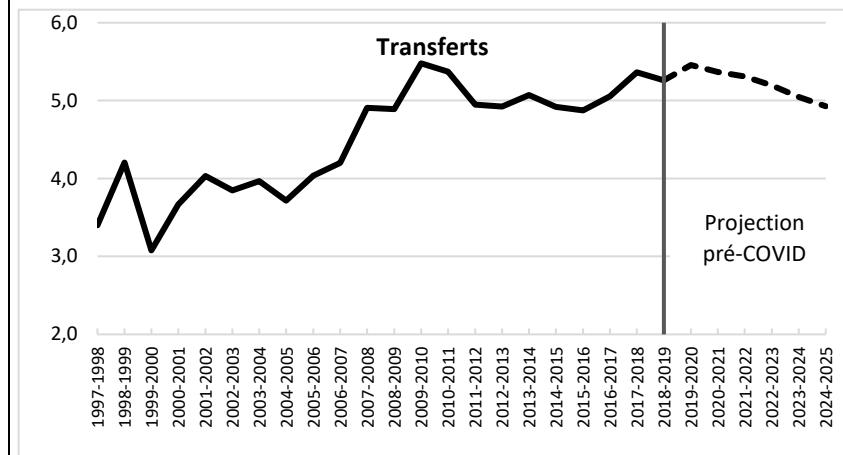
Encadré 2 : Revenus autonomes et transferts fédéraux du Québec (en % du PIB), 1997-1998 à 2024-2025

Sur la période étudiée, les revenus autonomes, incluant les revenus provenant des sociétés d'État, ont évolué en dent de scie, se situant à plus de 21 % en 1998-1999 à 19 % du PIB en 2001-2002. Ces revenus se situent dans la fourchette comprise entre 20 % et 21 % du PIB depuis 2013-2014.



La prévision laisse entrevoir une diminution en 2019-2020 et 2020-2021 suivi d'un stabilisation autour de 20 %.

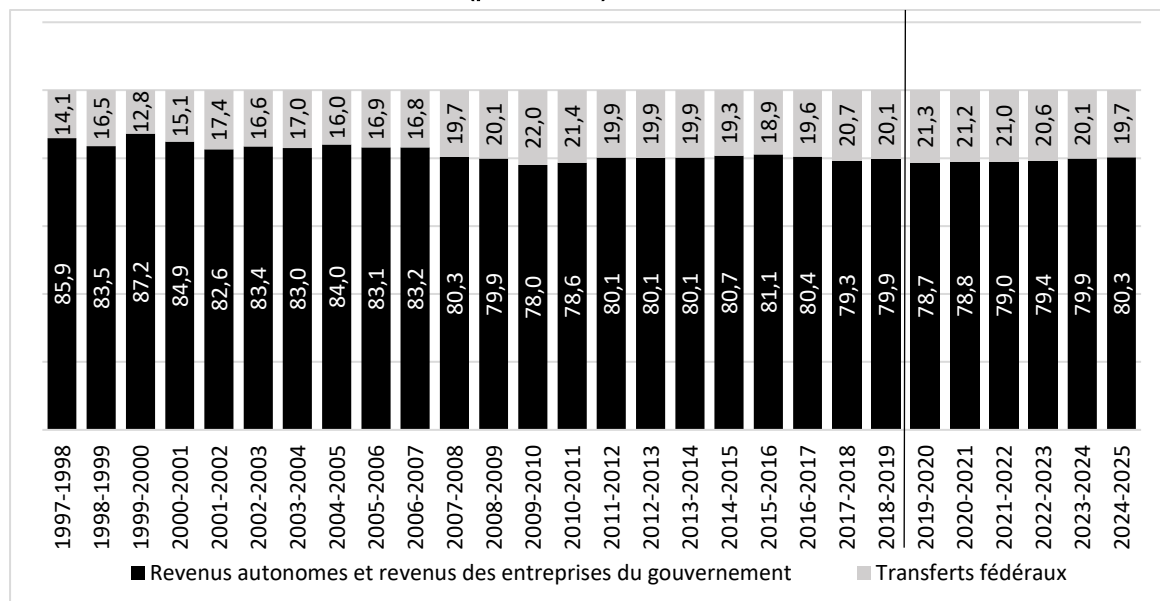
De leur côté, les transferts fédéraux reçus ont connu une croissance entre 2004-2005 et 2009-2010, alors qu'ils sont passés de 3,7 % à 5,5 % du PIB. En 2018-2019, le gouvernement du Québec a reçu 23,1 G\$ en transferts fédéraux.



Dans ce cas, la prévision montre que les revenus augmentent à 5,5 % en 2019-2020 pour diminuer progressivement par la suite.

Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, tableaux E.5 et F.10.

Figure 7 Composantes des revenus consolidés du gouvernement du Québec (en % du total des revenus totaux) 1997-1998 à 2024-2025 (pré-COVID)



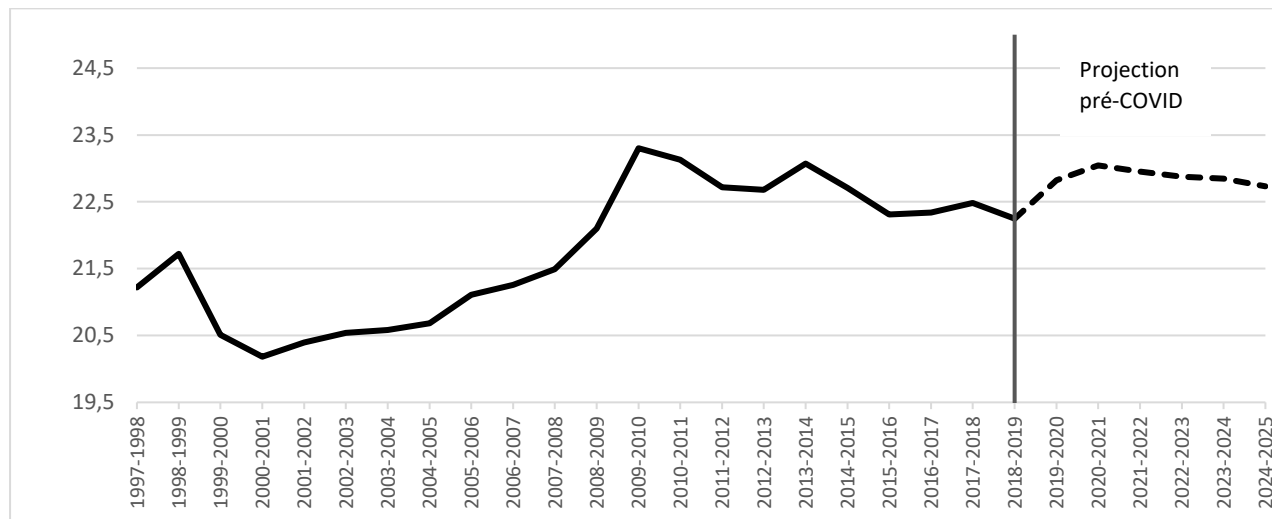
Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24;
Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, tableaux E.5 et F.10.

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 1997-1998, ils ont atteint 22 % de l'ensemble des revenus en 2009-2010 et représentaient 20,1 % des recettes en 2018-2019. Au cours de la période 1997-1998 à 2006-2007, 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 2024-2025



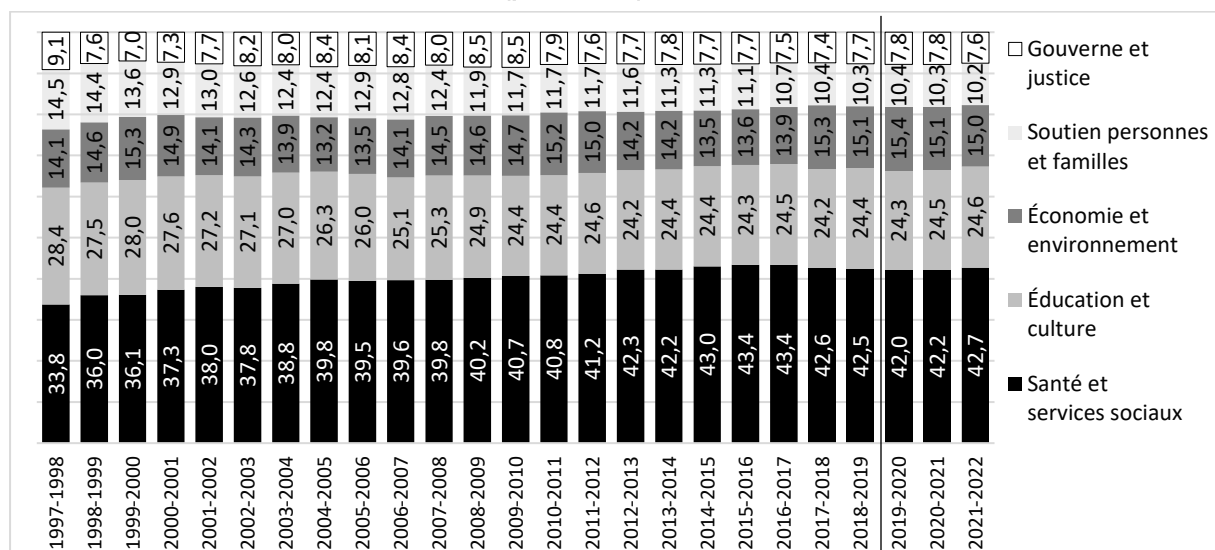
Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 27 et 28; Gouvernement du Québec (2019), *Plan budgétaire 2020-2021*, tableaux A.7 et E.5.

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 23,3 %, pour évoluer en dents de scie par la suite. En 2018-2019, les dépenses mesurées en proportion de la taille de l'économie furent légèrement plus faibles qu'en 2015-2016 (22,2 % versus 22,3 %), jusqu'alors le niveau plancher de la décennie. Néanmoins, ce niveau de dépense fut supérieur à celui du début des années 2000.

Comme dans le cas des revenus, les projections de dépenses pré-COVID ramenées en proportion du PIB montrent une baisse suite à 2020-2021 alors que le budget 2019-2020 montrait une dépense stable à moyen terme. Ceci est causé par la révision à la hausse du PIB utilisé dans le cadre des prévisions.

Figure 9 Composition des dépenses de missions du gouvernement du Québec (en % de l'ensemble des dépenses)
- 1997-1998 à 2021-2022 (pré-COVID)



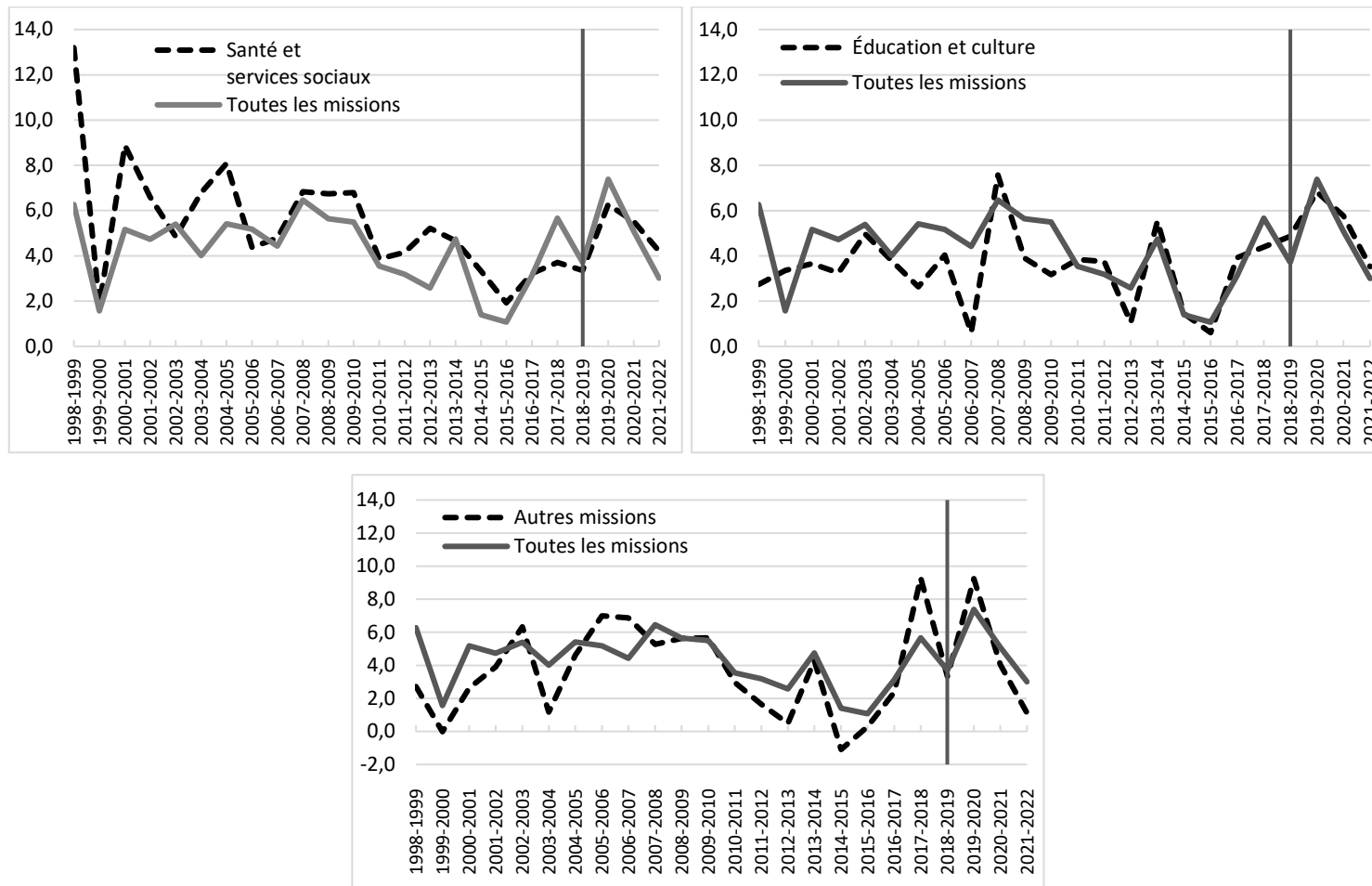
Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 27.

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, passant sous les 43 %.

La part des dépenses affectée à l'économie et à l'environnement, qui devait atteindre un sommet à 16 % en 2018-2019 selon le budget 2019-2020, a plutôt atteint 15,1 %, ce qui est légèrement inférieur au taux de 2017-2018.

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 24,4 % en 2018-2019. Les dépenses en matière de soutien aux personnes et aux familles sont passées de 14,5 % à la fin des années 1990 à 10,3 % en 2018-2019. La projection pré-COVID de répartition des dépenses entre les missions n'indiquait pas de changement d'importance.

Figure 10 Taux de croissance annuel des dépenses de missions du gouvernement du Québec (en %) – 1998-1999 à 2021-2022 (pré-COVID)



Sources : Gouvernement du Québec (2020), *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 2018-2019, à l'exception des années 2002-2003, 2005-2006, 2017-2018 et 2018-2019, le taux de croissance des dépenses en matière de santé et de services sociaux fut systématiquement 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 sept 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.

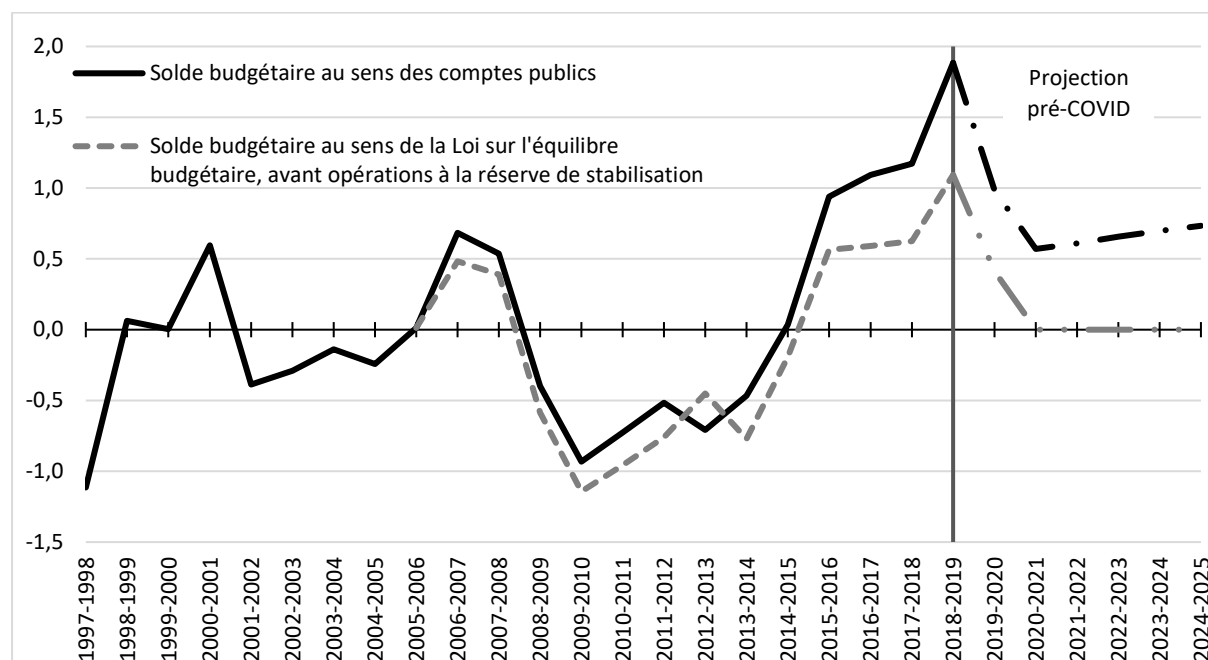
En bout de piste, entre 1997-1998 et 2018-2019, les dépenses de missions du gouvernement du Québec ont connu une croissance de 138 %, tandis que les dépenses en matière de santé et services sociaux se sont accrues de 199 %, les dépenses en matière d'éducation et de culture ayant plutôt connu une croissance de 105 %⁸. Sur cette période, le taux de croissance des dépenses en éducation et culture fut inférieur au taux de croissance du PIB du Québec.

Les projections pré-COVID montrent une croissance des dépenses en « Éducation et culture » qui calque l'évolution de l'ensemble des dépenses. Dans le cas des dépenses en matière de « Santé et services sociaux », leur croissance devait d'abord être plus faible que l'ensemble des dépenses en 2019-2020 et surpasser la croissance de l'ensemble des dépenses par la suite. Inversement, la croissance des « Autres dépenses » devait d'abord être supérieure à l'ensemble des dépenses en 2019-2020 et être plus faible par la suite.

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 2024-2025



Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1; Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, tableaux A.7 et E.5.

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 2016-2017, le Québec enregistre toutefois des surplus supérieurs à 1 % du PIB, ce surplus atteignant 1,9 % du PIB en 2018-2019.

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.

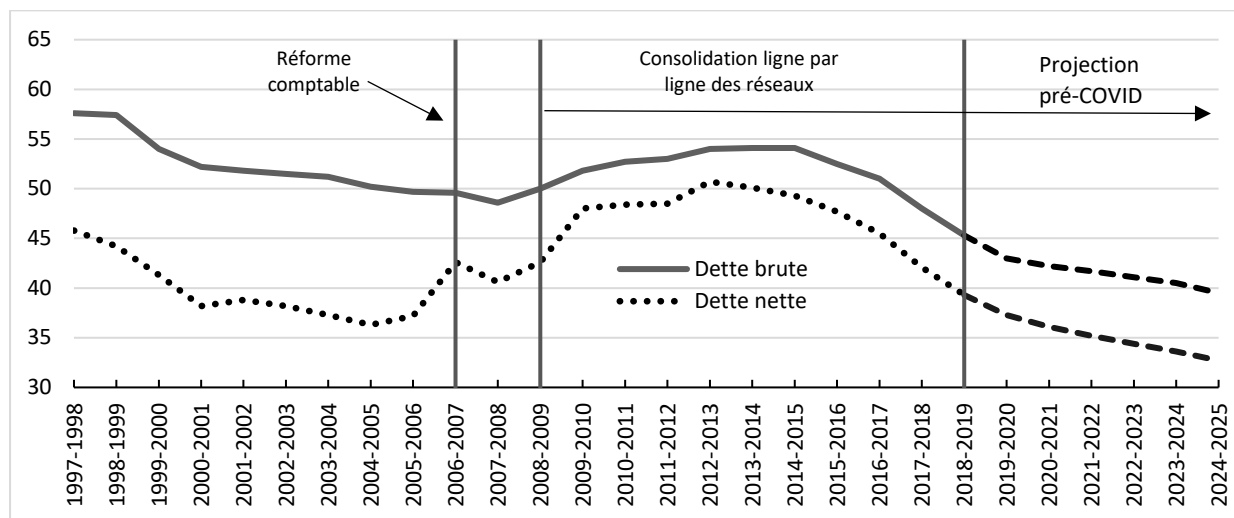
⁹ Excédent (déficit) aux comptes publics, qui prend en compte la provision pour éventualités.

Entre 2006-2007 et 2018-2019, des revenus cumulés de 16,5 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 12,3 milliards de dollars au 31 mars 2019¹⁰.

En tenant compte des sommes versées au Fonds des générations tel que prévu dans la Loi, le Québec prévoyait en mars 2020, donc pré-COVID, que le budget serait à l'équilibre à partir de 2019-2020.

¹⁰ Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2020*, tableau 1.

Figure 12 Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement du Québec (en % du PIB) – 1997-1998 à 2024-2025



Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 20 & 21; Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2019-2020*, tableaux G.2. et G.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 jusqu'en 2014-2015, 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 redescend ensuite pour se situer à 39,3 % en 2018-2019, soit 6 points de pourcentage sous le niveau de la dette brute. La projection pré-COVID montre un ratio qui continue à diminuer jusqu'à la fin de la période.

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* prévoit de réduire le niveau de la dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés respectivement à 45 % et 17 % du PIB au 31 mars 2026. La dette brute représente 45,3 % du PIB au 31 mars 2019. Cette partie de l'objectif est quasiment atteinte, en avance sur l'échéancier.

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

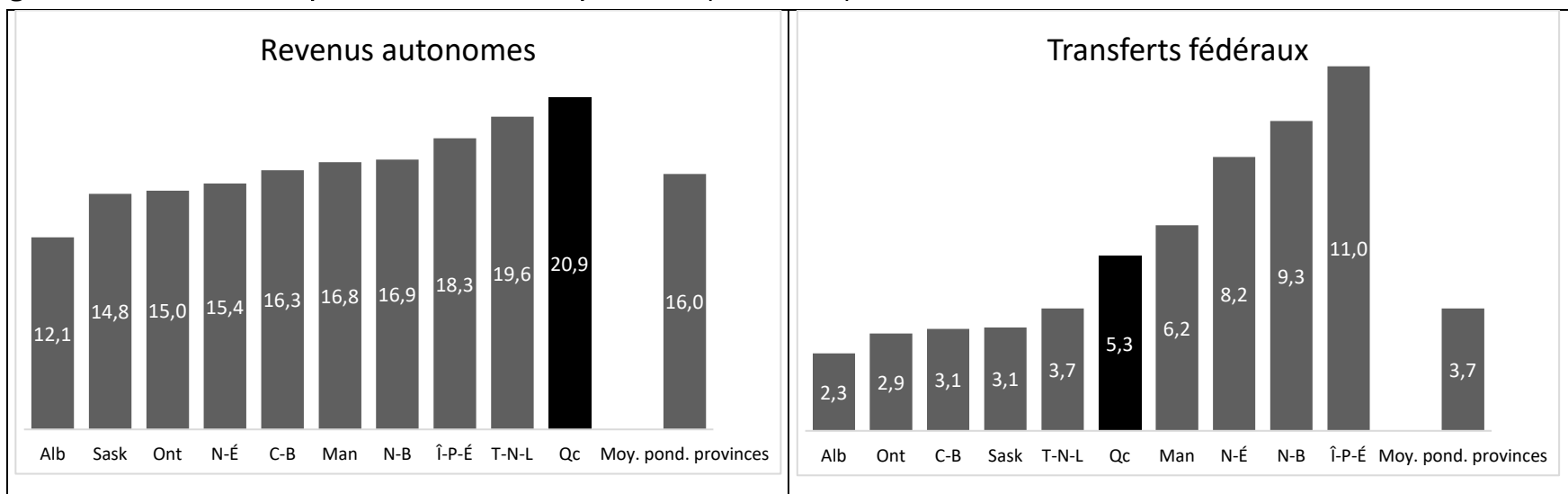


Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

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. L'année de comparaison ou de fin de comparaison étant 2018-2019, il s'agit donc d'un point de comparaison pré-COVID.

2.1 Revenus

Figure 13 Revenus des provinces canadiennes, par source (en % du PIB) – 2018-2019



Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27, Statistique Canada, *Tableau 36-10-0221-01* (consulté le 14 avril 2020);

Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1.

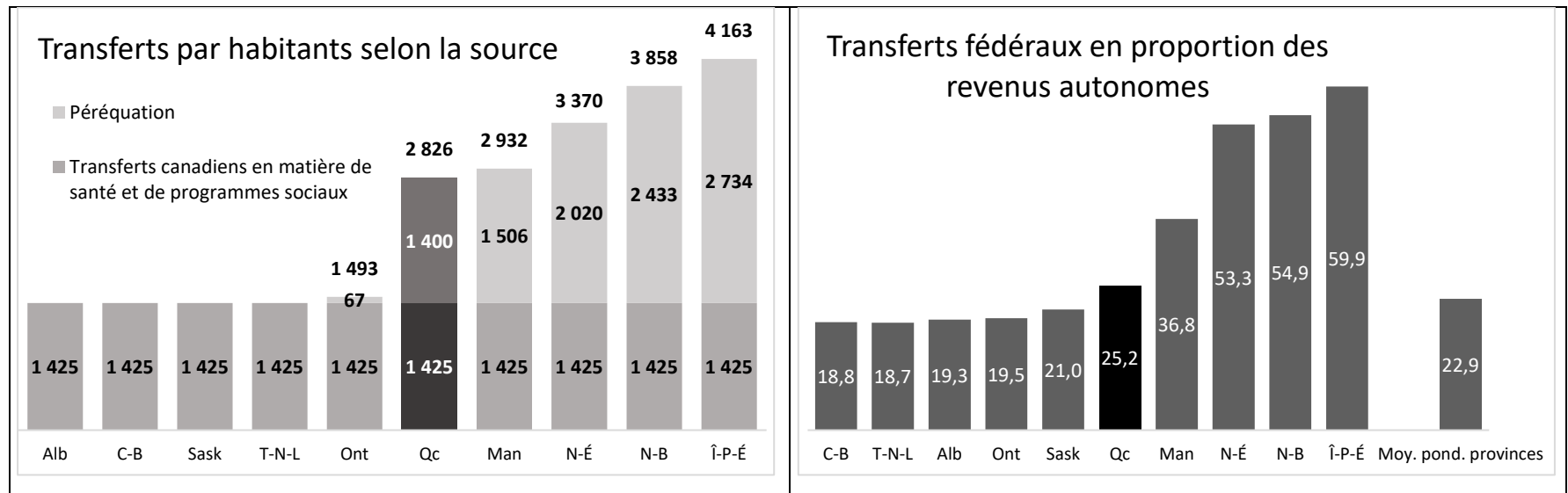
Les revenus des gouvernements des provinces sont constitués des revenus autonomes¹¹ auxquels se voient ajoutés les transferts fédéraux. Le Québec est la province qui génère le plus de revenus autonomes en proportion de son PIB. Ceci est dû en partie au fait que le fédéral s'est retiré du financement de certains programmes à frais partagés, accordant en contrepartie un espace fiscal au Québec (abattement du Québec). Ces revenus atteignent 20,9 %, devant Terre-Neuve-et-Labrador avec 19,6 %. Cette figure permet également de constater que toutes les

¹¹ 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.

provinces reçoivent des transferts fédéraux. En proportion du PIB, les transferts reçus par le Québec, qui sont de l'ordre de 5,3 % du PIB, sont 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 2018-2019, sur une base consolidée, l'Île-du-Prince-Édouard affiche les revenus en proportion du PIB les plus élevés au Canada, ceux-ci atteignant 29,2 %, tandis que cette proportion était de 26,1 % au Québec. La moyenne pondérée des provinces était de 19,7 %, soit 6,4 points de pourcentage de moins qu'au Québec. Avec un poids de 14,4 % du PIB, l'Alberta présentait la proportion la plus faible parmi les provinces.

Figure 14 Transferts fédéraux par habitant et en proportion des revenus autonomes, provinces canadiennes, 2018-2019



Sources : En ligne : Canada [<https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/transferts-federaux/principaux-transferts-federaux.html>] (consulté le 14 avril 2020) et Gouvernement du Canada (2019), Tableaux de référence financiers (comptes publics), tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2020), Statistiques budgétaires du Québec, tableau 1.

Note : Un remboursement de 72 M\$ au titre des ressources extracôtières est pris en compte dans le soutien total par habitant obtenu par la Nouvelle-Écosse.

La figure 14 présente deux comparaisons alternatives des transferts fédéraux reçus par les provinces. À gauche, on montre que l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve-Labrador ne reçoivent pas de péréquation. En effet, selon la formule de péréquation,

leur capacité fiscale moyenne par habitant est égale ou supérieure à la capacité fiscale moyenne des dix provinces. Parmi les provinces qui reçoivent de la péréquation, le montant par habitant reçu du gouvernement fédéral varie de 67 \$ en Ontario à 2 734 \$ pour l'Île-du-Prince-Édouard. Le Québec reçoit 1 400 \$. 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.

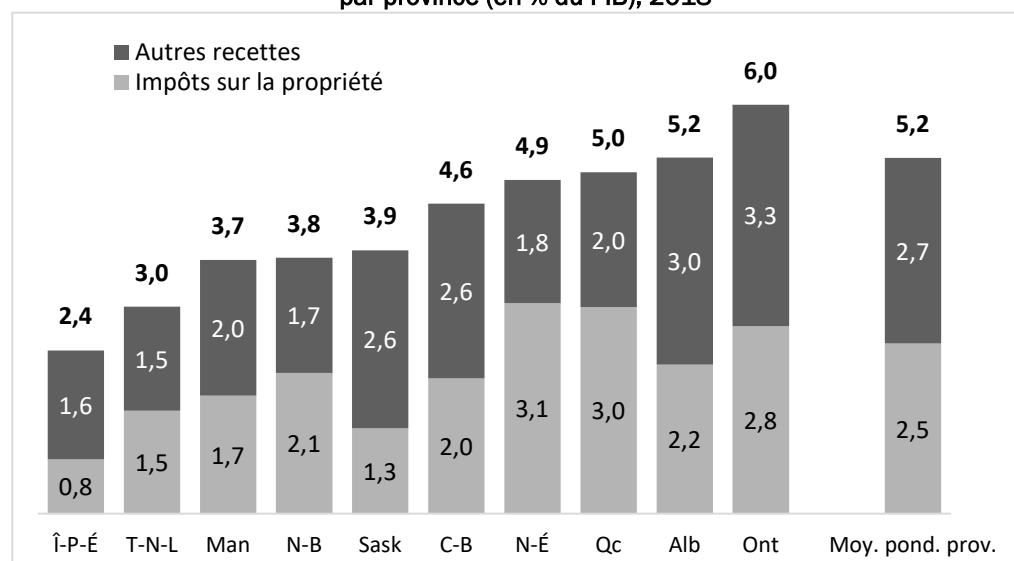
Une autre approche (à droite) consiste à mesurer les transferts fédéraux en proportion des revenus autonomes des provinces. En 2018-2019, alors que la proportion des transferts fédéraux en regard des revenus autonomes collectés variait d'un peu moins de 20 % en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve-Labrador, en Alberta et en Ontario, ils atteignaient près de 60 % à l'Île-du-Prince-Édouard. Cette proportion était de 25,2 % au Québec. Ici encore, le Québec se trouve en 5^e position selon cette mesure.

Encadré 4 : Recettes des villes canadiennes

Au Québec, comme dans le reste du Canada, les municipalités relèvent de la compétence des provinces. De façon générale, les responsabilités des villes sont similaires d'une province à l'autre, toutefois, des différences existent. À titre d'exemple, en Ontario, les villes se sont vu déléguer certaines responsabilités, incluant l'aide sociale.

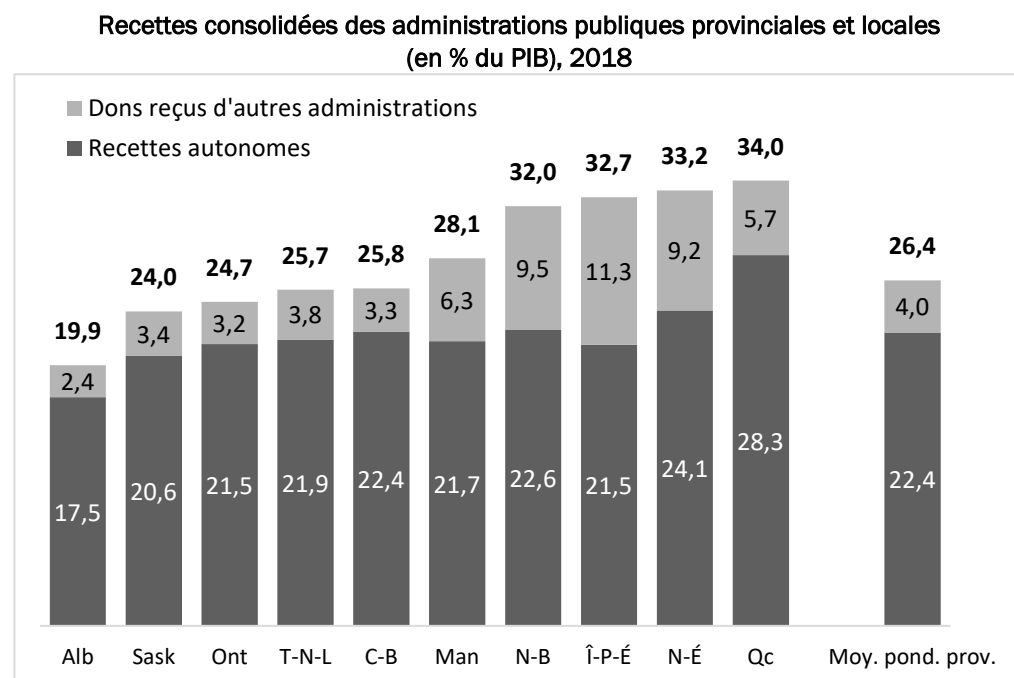
Le mode de financement des activités des villes peut donc varier entre les provinces. Lorsque l'on compare la ponction fiscale et non fiscale effectuée par les provinces canadiennes, il faut être conscient de l'interrelation provinces-municipalités et, par conséquent, de la ponction municipale.

Recettes des municipalités et autres administrations publiques locales, par province (en % du PIB), 2018



Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0221-01 et 10-10-0020-01 (consultés le 14 avril 2020).

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.



Sources : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0221-01 et 10-10-0147-01* (consultés le 14 avril 2020).

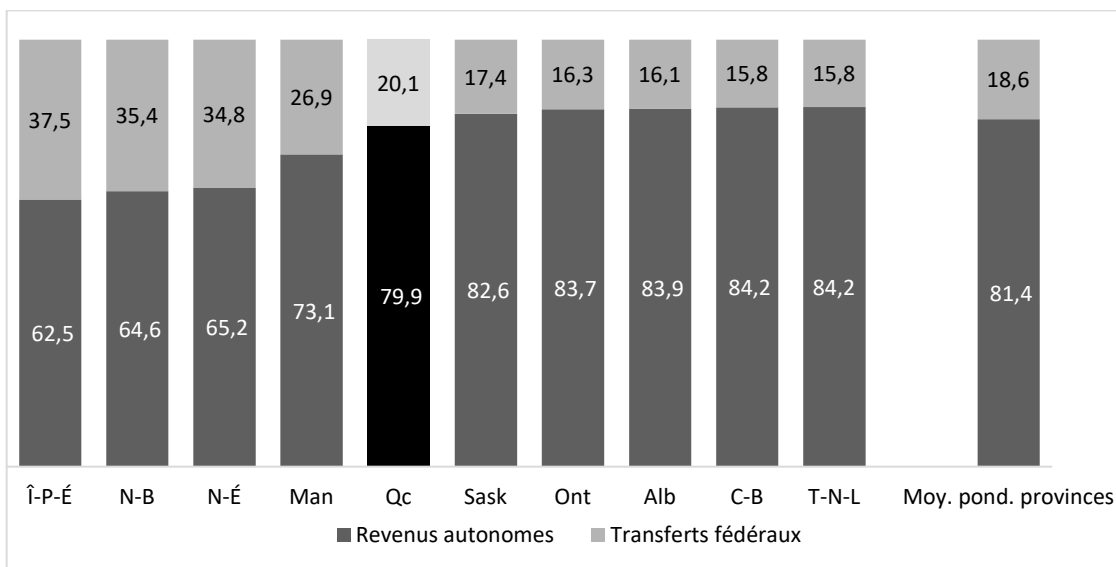
Notes : Les dons reçus comprennent les transferts provenant du gouvernement fédéral.

L'abattement spécial du Québec de 5 185 M est 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 ajoute les recettes des administrations locales à celles des provinces, la proportion de recettes consolidées par province varie de 19,9 % du PIB en Alberta à 34,0 % au Québec. La moyenne pondérée des provinces se situe alors à 26,4 %.

Si l'Alberta se distingue des autres, cinq provinces présentent des niveaux de recettes se situant dans une fourchette de 2,4 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) – 2018-2019



Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24.

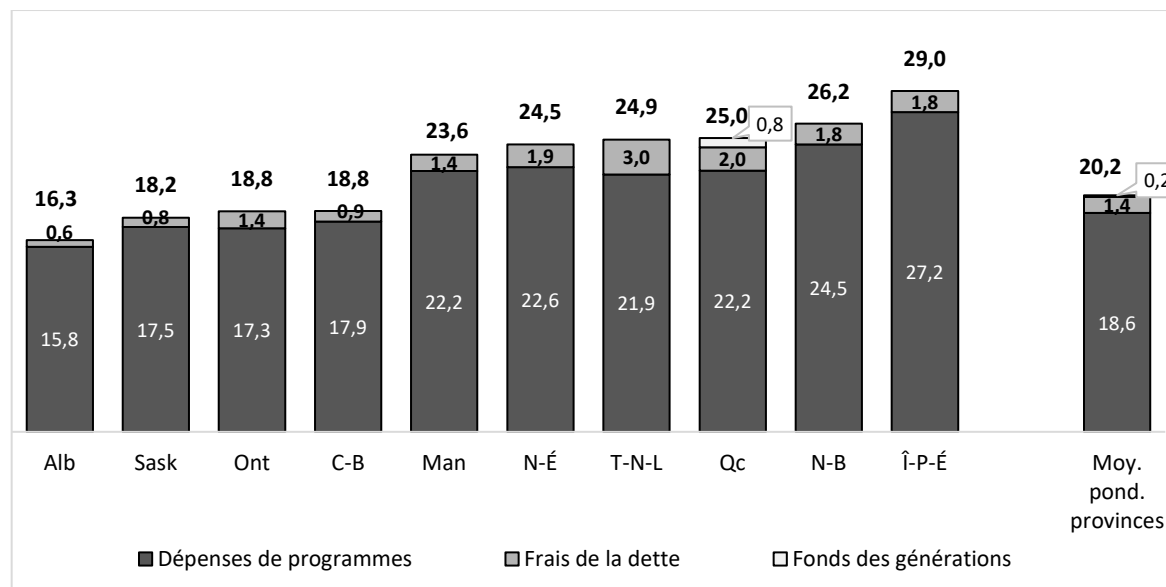
Les revenus consolidés des provinces sont majoritairement composés de revenus autonomes. Cependant, la proportion des transferts fédéraux était particulièrement importante à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse en 2018-2019, où ils constituaient plus du tiers des revenus totaux. D'un autre côté, Terre-Neuve-et-Labrador et la Colombie-Britannique présentaient les plus faibles proportions de revenus tirés de transferts fédéraux à 15,8 %.

En 2018-2019, la proportion des revenus tirés de transferts fédéraux au Québec était de 20,1 %, supérieure à celle de la moyenne pondérée des provinces, établie à 18,6 %. La figure 15 tient compte de l'abattement du Québec¹².

¹² 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 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.

2.2 Dépenses

Figure 16 Dépenses¹³ des gouvernements des provinces canadiennes (en % du PIB) – 2018-2019



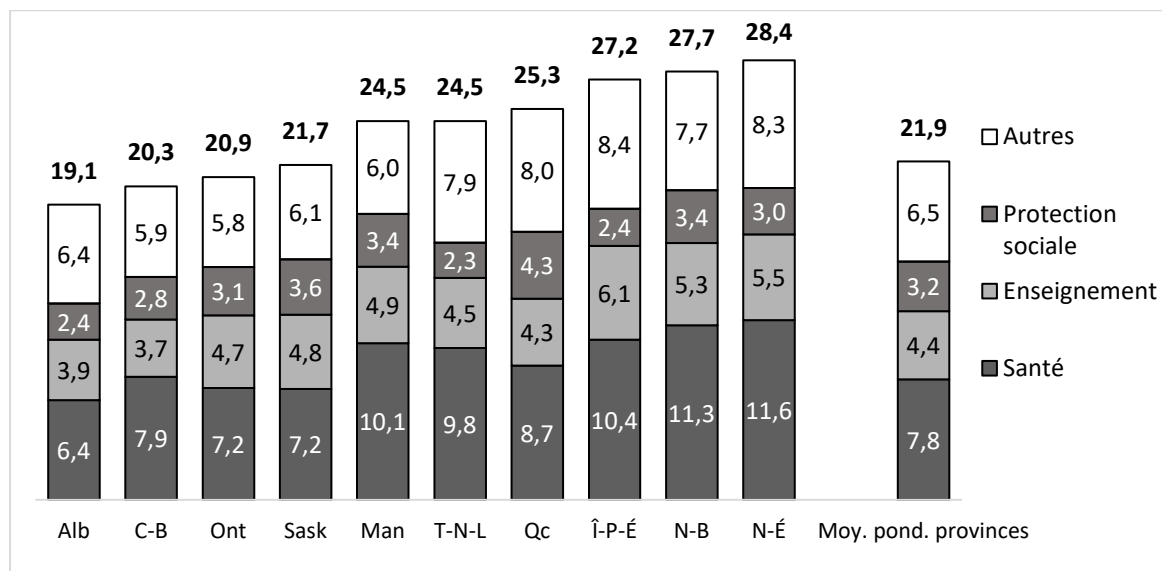
Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1.

Au cours de 2018-2019, les dépenses des gouvernements provinciaux en proportion du PIB ont varié de 16,3 % en Alberta à 29,0 % pour l'Île-du-Prince-Édouard. Le Québec affichait un ratio de 25 %. Toutefois, 0,8 point de pourcentage était dédié aux versements au Fonds des générations. Le gouvernement du Québec consacrait l'équivalent de 2 % de son PIB au service de la dette, la deuxième proportion la plus élevée après Terre-Neuve-et-Labrador où le service de la dette atteint 3 % du PIB.

Quant aux dépenses de programme, elles s'élevaient à 22,2 % du PIB au Québec, arrivant au quatrième rang des provinces, tout juste devant le Manitoba. Celles-ci étaient significativement plus élevées que la moyenne pondérée des provinces, qui se situait à 18,6 %,

¹³ Au Québec, en plus des dépenses consolidées, les versements au Fonds des générations sont ajoutés.

Figure 17 Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées (en % du PIB) – 2018



Sources : Statistique Canada, Tableaux 10-10-0005-01, 10-10-0147-01 et 36 10 0221 01 (consultés le 14 avril 2020).

Les données présentées à la figure 17 sont tirées des statistiques des finances publiques canadiennes.

En 2018, les deux postes de dépenses les plus importants des administrations provinciales et locales canadiennes consolidées¹⁴ en proportion du PIB étaient respectivement la santé et l’enseignement. Au Québec les dépenses de santé excèdent celle de la moyenne des provinces alors que les dépenses en enseignement sont tout juste sous la moyenne. La figure montre également que la composante protection sociale (constituée principalement des transferts sociaux aux individus et, au Québec, des dépenses aux centres de la petite enfance) y est plus élevée que dans les autres provinces, celle-ci se situant tout juste sous celle de l’enseignement.

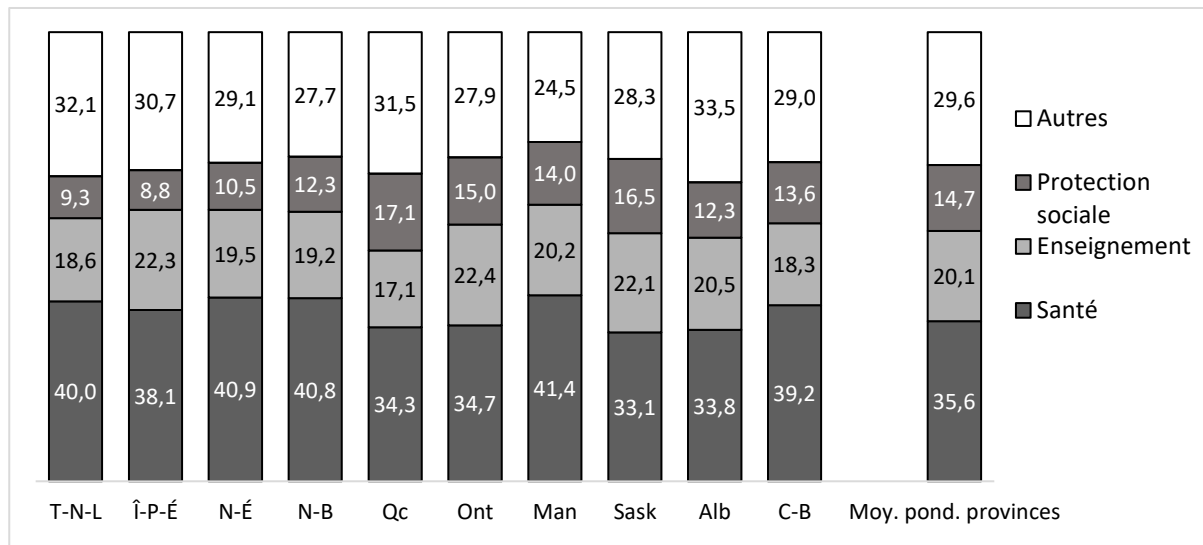
¹⁴ Comprend les administrations publiques provinciales et territoriales, les établissements de santé et de services sociaux, les universités et collèges, les municipalités et autres administrations publiques locales et les conseils scolaires. Nous avons retranché les charges d’intérêt de ces dépenses. 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.

Encadré 5 : Poids relatif des dépenses des administrations publiques

Les différentes catégories de dépenses, exprimées en pourcentage de l'ensemble des dépenses procurent un portrait complémentaire à l'information présentée à la figure 17. Ici, lorsque le taux d'une province apparaît plus élevé que celui d'une autre, ceci indique une prépondérance d'une catégorie de dépenses dans l'ensemble des dépenses, mais pas nécessairement une dépense effective supérieure. Sous cet angle, on constate que les administrations publiques provinciales et locales du Manitoba constituent celles consacrant le plus d'argent à la santé avec 41,4 % des dépenses et que la proportion de dépense la plus importante visant l'enseignement est constatée en Ontario (22,4 %).

Le Québec présente des proportions de dépenses consacrées à la santé et à l'enseignement se situant respectivement à 34,3 % et 17,1 % et qui sont inférieures à celles de la moyenne pondérée situées respectivement à 35,6 % et 20,1 %. En contrepartie, la proportion de dépenses affectée aux postes « protection sociale » et « autres » atteint cumulativement 48,6 %. Il s'agit de la proportion la plus élevée parmi les administrations publiques provinciales et locales canadiennes.

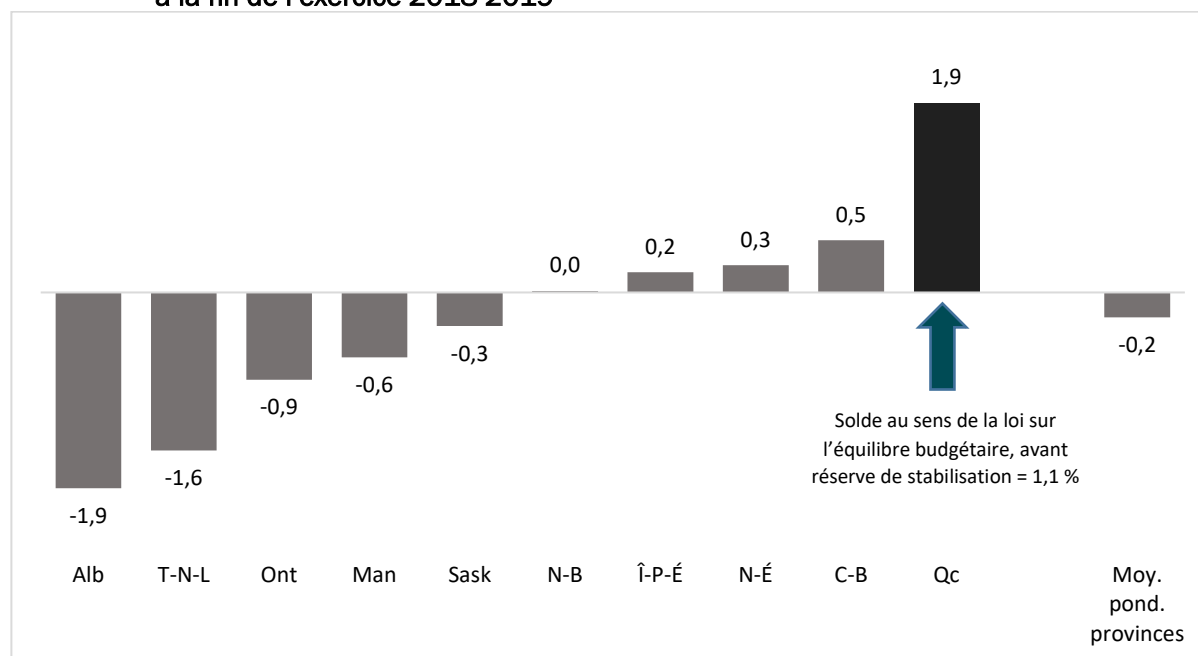
Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées (en % du total des dépenses) – 2018



Sources : Statistique Canada, Tableaux 10-10-0005-01 et 10-10-0147-01 (consultés le 14 avril 2020).

2.3 Solde

Figure 18 Solde budgétaire aux comptes publics des gouvernements des provinces canadiennes (en % du PIB) – à la fin de l'exercice 2018-2019



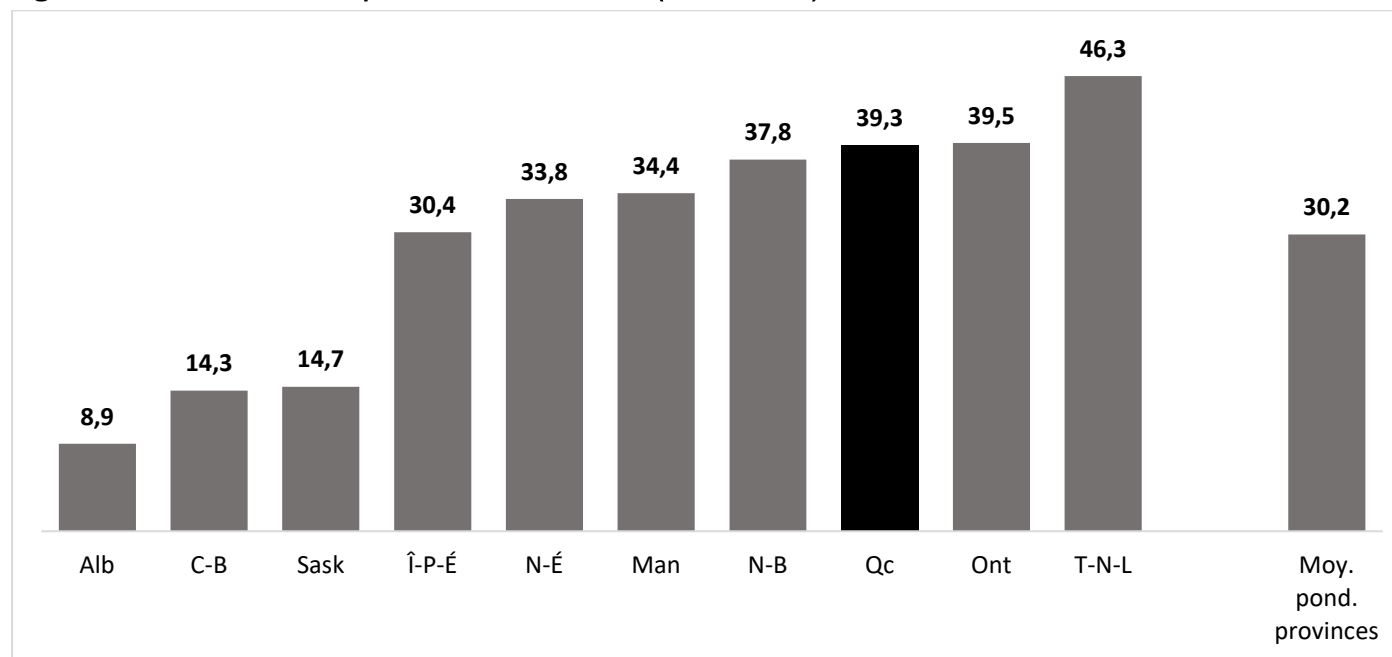
Sources : Gouvernement du Canada (2019), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2020), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1.

À la fin de l'exercice financier 2018-2019, cinq des dix provinces affichaient un solde négatif. Le solde budgétaire des provinces en proportion du PIB variait d'un solde négatif de 1,9 % en Alberta à un solde positif de 1,9 % au Québec¹⁵. La moyenne pondérée des soldes budgétaires des provinces se situait à - 0,25 %.

¹⁵ 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 2019



Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, p.G.13.

Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador affichait au 31 mars 2019 la dette nette la plus élevée parmi les provinces canadiennes à 46,3 % du PIB. La dette nette du Québec (39,3 %) se situait tout juste sous le niveau de l'Ontario (39,5 %). En Alberta, le ratio dette nette-PIB ci se situait à 8,9 %, la plus faible parmi les provinces et passablement éloignée de la moyenne pondérée des provinces qui est de 30,2 %.

COMPARAISONS INTERNATIONALES DES FINANCES PUBLIQUES

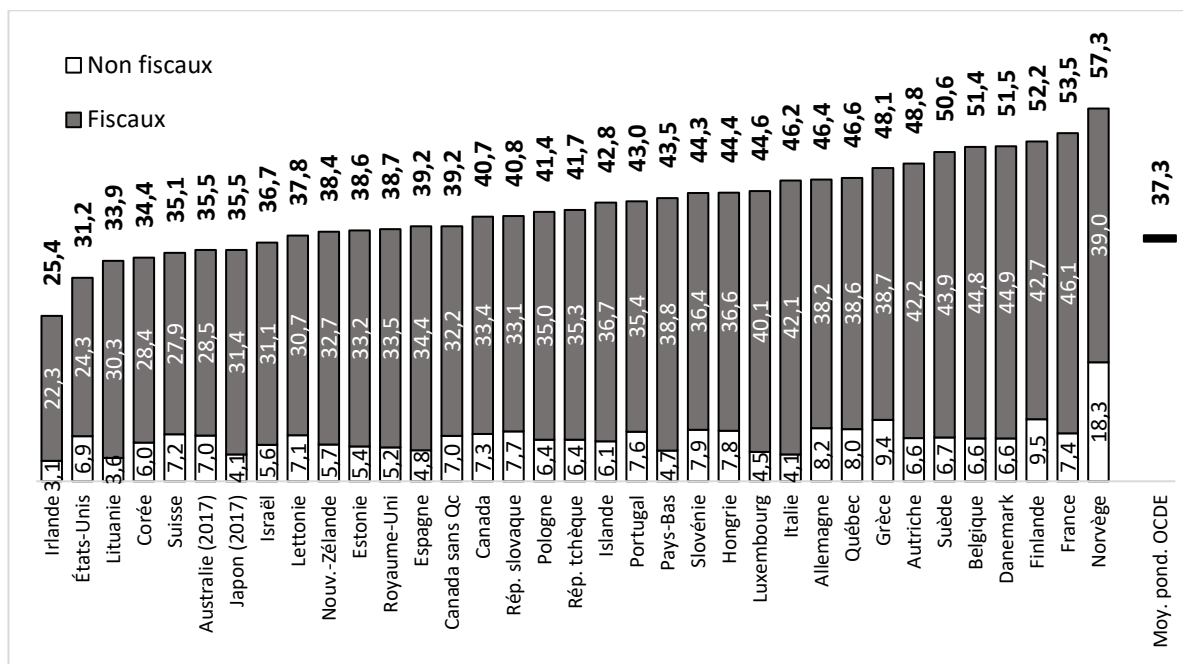


Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

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. Rappelons encore une fois que les données des revenus, des dépenses, de soldes et de dettes présentent la situation des pays et du Québec en 2018 et ne sont pas affectées par la pandémie de COVID-19

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) – 2018



Sources : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE* (en ligne : OCDE « stats.oecd.org », perspectives économiques n° 106) ;
 Pour le Canada¹⁶, le Canada sans le Québec et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 14 avril 2020).

¹⁶ 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 celles de Statistique Canada sont observées et sont vraisemblablement dues 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 sociale¹⁷. 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 disponibles¹⁸, le Canada, avec un ratio de 40,7 %, figurait en 2018 au 14^e rang des pays avec les plus petits niveaux de revenus totaux en proportion du PIB. On dénote que l'Irlande avec 25,4 % constitue le pays avec la plus faible proportion de revenus; tandis que la Norvège affiche la plus haute proportion de revenus à 57,3 %, suivi de près par la France à 53,5 %.

En proportion du produit intérieur brut (PIB), les revenus fiscaux des administrations publiques canadiennes totalisaient 33,4 % du PIB contre 7,3 % 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 (RRQ) avec les agents économiques résidant sur le territoire québécois. On constate que les revenus fiscaux tirés par ces administrations publiques s'élèvent à 38,6 % du PIB, tandis que 8 % proviennent de revenus non fiscaux pour un total de revenus correspondant à 46,6 % du PIB; soit au 9^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 pondérée des pays de l'OCDE¹⁹ de 9,3 points de pourcentage, tandis que le Canada sans le Québec²⁰ présente plutôt un ratio de 1,9 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 4 pays sur 33 présentant des ratios plus élevés.

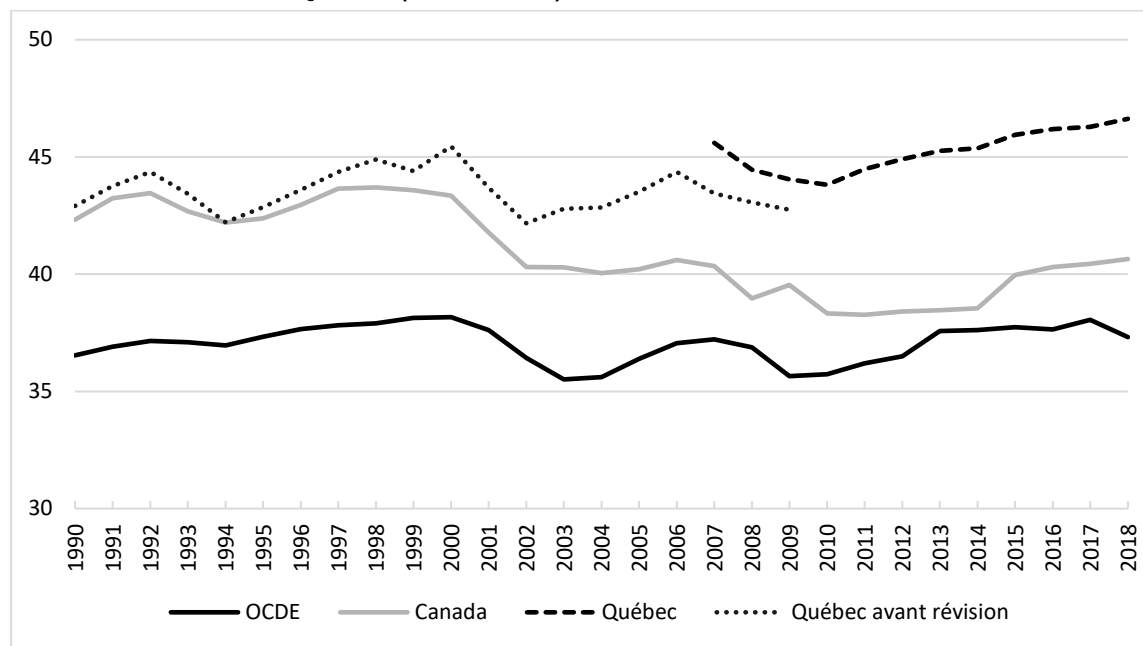
¹⁷ Les recettes fiscales font l'objet d'une revue détaillée présentée sur une base annuelle par la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke : Collectif (2020), *Bilan de la fiscalité au Québec - Édition 2020*, Cahier de recherche 2020/01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

¹⁸ L'OCDE compte 36 pays membres avec l'adhésion de la Lituanie le 5 juillet 2018.

¹⁹ La séparation revenus fiscaux/non fiscaux ne peut pas être présentée pour l'OCDE, la moyenne pondérée présentée est calculée par l'OCDE.

²⁰ 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) – 1990-2018



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.

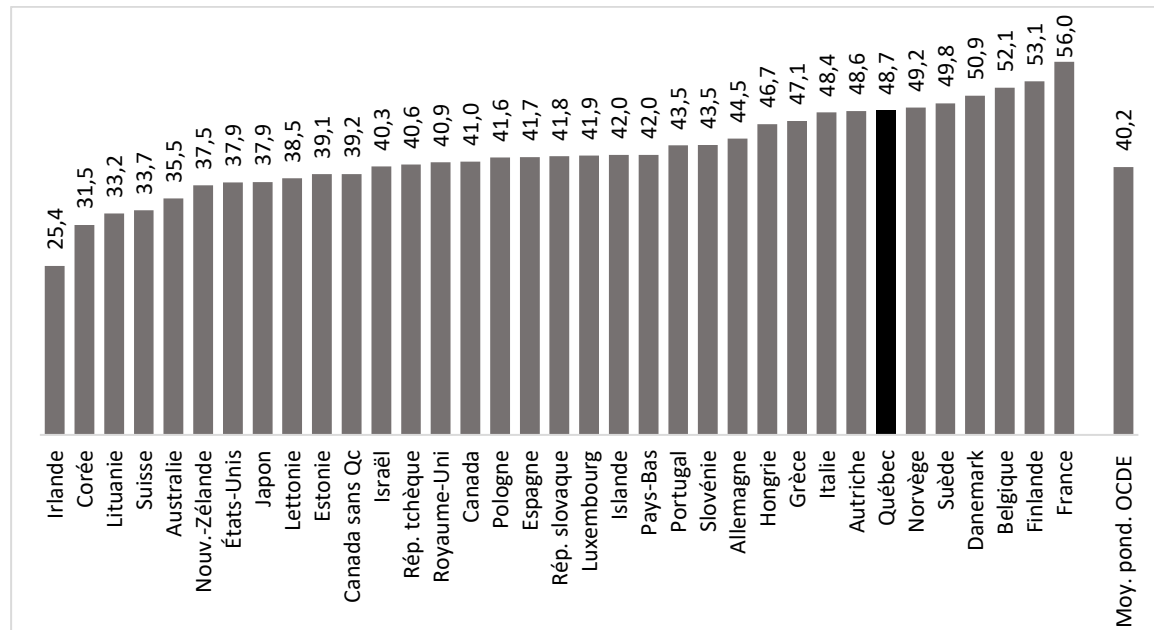
Sources : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE* (perspectives économiques n° 106) ; Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 14 avril 2020).

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 37,3 % en 2018. En contrepartie, cette proportion a connu une diminution relativement constante pour l'ensemble des administrations publiques canadiennes, passant de 42,3 % en 1990 à 38,3 % en 2010 et 2011 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 45,6 % en 2007. Cette proportion se situe à 46,6 % en 2018, un sommet sur la période.

3.2 Dépenses

Figure 22 Dépenses totales des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec (en % du PIB) – 2018

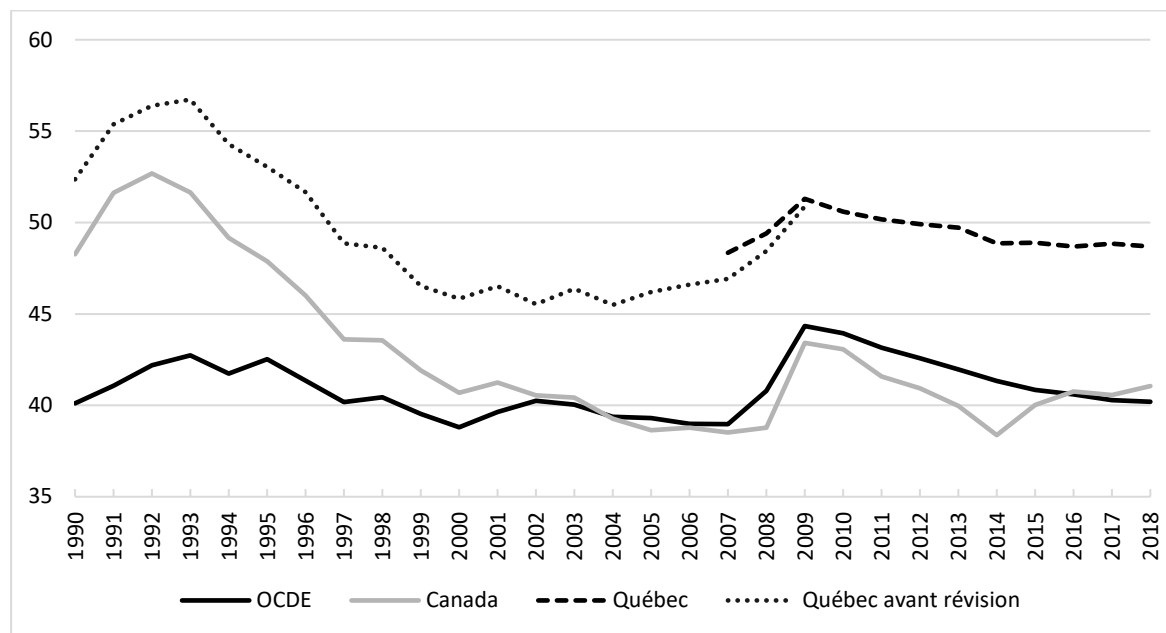


Sources : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE* (perspectives économiques n° 106);
 Pour le Canada, le Canada sans le Québec et le Québec : Statistique Canada,
 Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0221-01 (consultés le 14 avril 2020).

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 25,4 % (Irlande) à 56,0 % (France) en 2018. Dans le cas du Canada, cette proportion s'établit à 41 %, ce qui le place au 14^e rang parmi les pays présentant les dépenses les plus faibles. Le niveau moyen des pays membres de l'OCDE est quant à lui de 40,2 %.

Les dépenses totales des administrations publiques au Québec s'élèvent à 48,7 % du PIB, ce qui le placerait au 7^e rang parmi les membres de l'OCDE présentant les dépenses les plus élevées. Ces dépenses surpassent de 9,5 points de pourcentage les dépenses du Canada sans le Québec (39,2 %).

Figure 23 Évolution des dépenses totales des administrations publiques, moyenne de l'OCDE, Canada et Québec (en % du PIB) – 1990-2018



Sources : OCDE (2019), *Perspectives économiques de l'OCDE* (Perspectives économiques no 106) ; Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 14 avril 2020).

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 40,2 % en 2018, avec un soubresaut atteignant 44,3 % en 2009 lié notamment aux interventions des gouvernements en réaction à la crise financière.

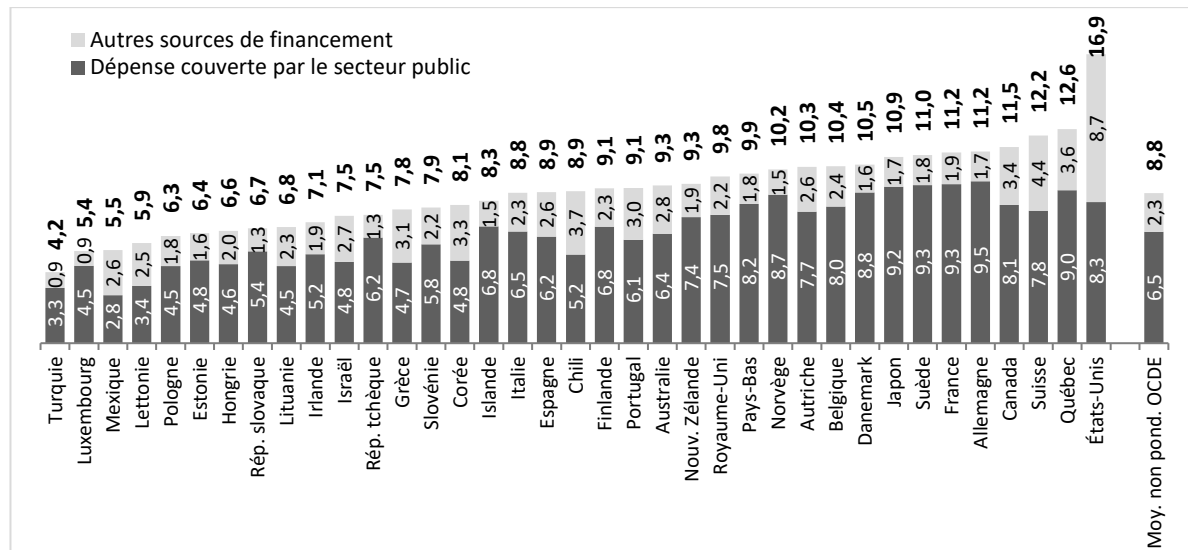
Au Canada et au Québec, les dépenses consolidées ont connu des baisses marquées. Au Canada, les dépenses en proportion du PIB sont passées de 52,7 % en 1992 à 38,5 % en 2007, une baisse de 14,2 points de pourcentage, stoppée par la crise financière de 2008. Après être redescendu au niveau atteint avant la crise en 2014 (38,4 %), le rapport des dépenses sur le PIB a augmenté de nouveau pour se situer à 41 % en 2018.

Au Québec, ayant atteint un sommet de 56,7 % du PIB en 1993 pour ensuite redescendre à un peu moins de 46 % au début des années 2000, ces dépenses ont repris une hausse soutenue à compter de 2005 pour s'établir à 51,3 % (taux révisé) en 2009. Elles ont ensuite connu une baisse constante et légère et représentent 48,7 % du PIB en 2018.

La santé et l'éducation constituent les postes de dépenses 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 65 milliards de dollars en 2018-2019, soit 67 % de l'ensemble des dépenses de missions. Les figures 24 et 25 présentent respectivement le poids, dans le PIB, des dépenses publiques et privées en santé puis celles en éducation, et ce tant au Québec que dans les pays de l'OCDE.

Dépenses de santé

Figure 24 Dépenses de santé, par source de financement²¹, pays membres de l'OCDE et Québec (en % du PIB) – 2018



Note : La donnée présentée pour le Québec prend en compte la part fédérale de la dépense en santé. Celle-ci n'est pas incluse à la figure 17.

Sources : En ligne : OCDE, « <https://stats.oecd.org> » (Santé/Dépenses de santé et financement), Institut canadien d'information sur la santé.

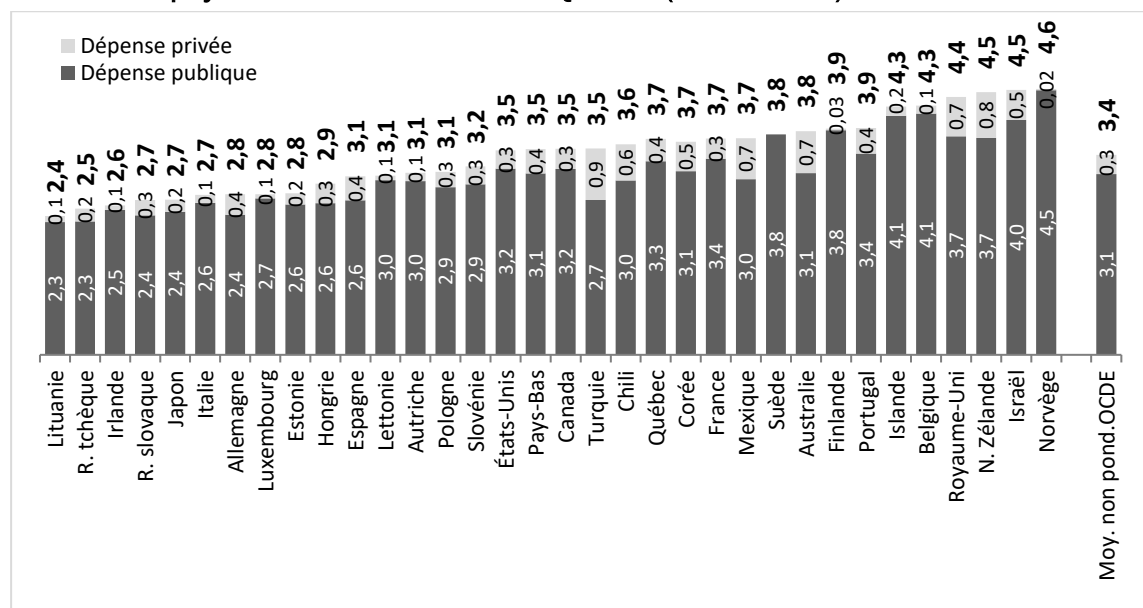
Le Canada à l'échelle internationale : un regard sur les dépenses de santé – recueil de graphiques sur les comparaisons internationales, 2019 et, pour le Canada et le Québec : Institut canadien d'information sur la santé « <https://www.cihi.ca/fr/depenses-de-sante-des-secteurs-public-et-privé-par-affectation-de-fonds> » (consultés le 22 avril 2020).

²¹ Dans le cas des États-Unis, la part totale des dépenses de santé du secteur public exclut les régimes d'assurance privés obligatoires.

Le poids des dépenses en santé au Québec (12,6 % du PIB), constitué à 71,4 % de dépenses publiques, est supérieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE (8,8 %). Inséré parmi les pays de l'OCDE, le résultat du Québec n'est surpassé que par celui des États-Unis (16,9 %). 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 qualité²², néanmoins la dépense en santé (exprimée en pourcentage de la taille de l'économie) demeure une information pertinente.

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) – 2016



Sources : OCDE (2019), *Regards sur l'éducation : Indicateurs de l'OCDE*, tableau C2.1. et C3.2; Pour le Québec : Statistique Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada – Les ressources financières investies dans l'éducation*, graphique B.2.1 et Tableau 37-10-0067-01 (consultés le 20 avril 2020).

²² Une comparaison internationale a toutefois été effectuée par l'ICIS. En ligne : ICIS « <http://www.cihi.ca/sites/default/files/document/nhex-prov-and-terr-chartbook-2019-fr-web.pptx> ».

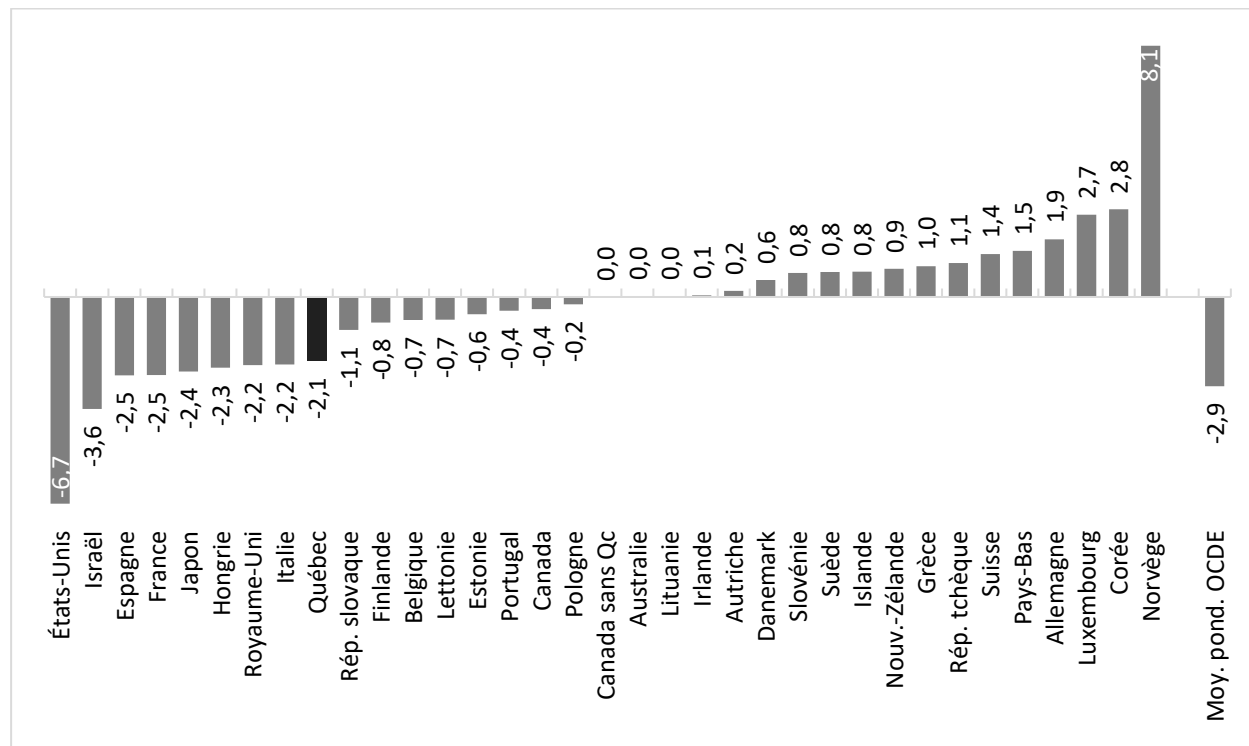
Les dépenses publiques et privées en matière d'éducation primaire et secondaire atteignent 3,7 % du PIB au Québec, Parmi les pays de l'OCDE, cette même dépense varie de 2,4 % du PIB en Lituanie à 4,6 % en Norvège et se situe en moyenne à 3,4 % du PIB. Insérée parmi les 33 pays de l'OCDE pour lesquels l'information est disponible²³, la dépense du Québec est la 14^e plus élevée, entre le Chili (3,6 %) et la Corée (3,7 %).

Le financement public domine l'éducation primaire et secondaire dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Pour 20 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). Au Québec, la dépense en éducation primaire et secondaire est publique dans une proportion de 89,7 %.

²³ Les données de la Suisse et du Danemark ne sont pas disponibles. L'OCDE comptait 35 pays membres en 2016.

3.3 Solde

Figure 26 Solde financier des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec (en % du PIB) – 2018



Sources : OCDE (2019) *Perspectives économiques de l'OCDE* (perspectives économiques n° 106) ;
 Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, *Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0221-01* (consultés le 14 avril 2020).

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 s'avèrerait incomplet.

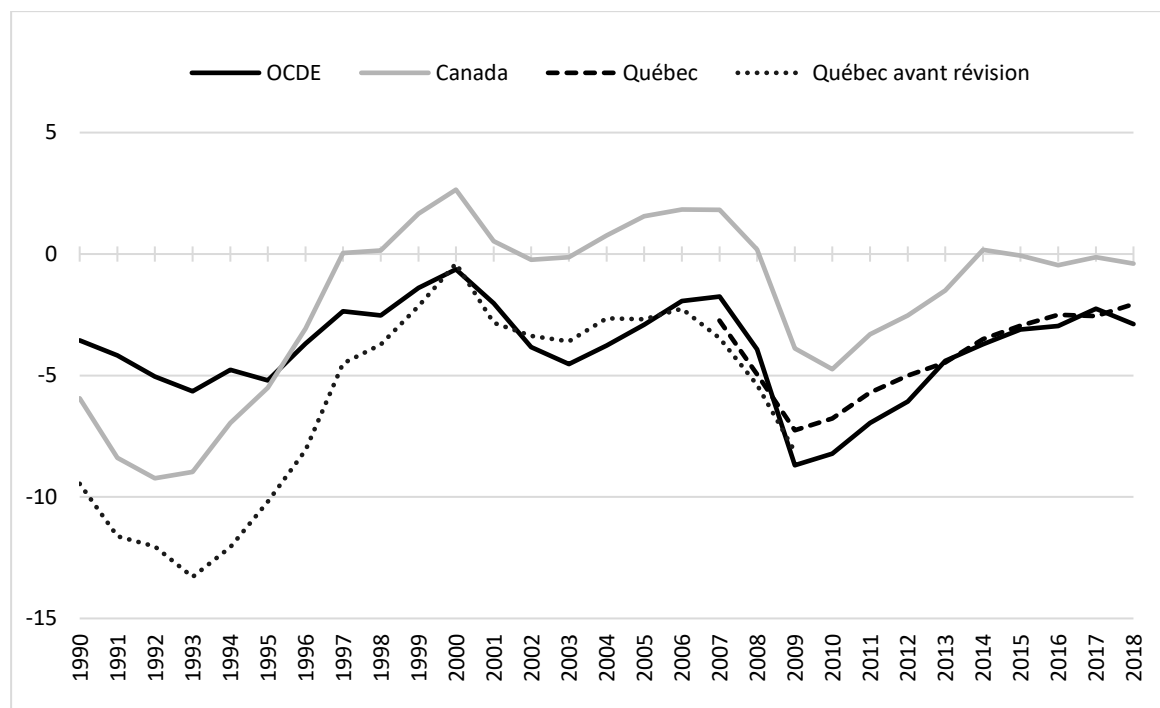
En proportion du PIB, les soldes varient de -6,7 % pour les États-Unis à un + 8,1 % pour la Norvège, qui fait figure d'exception parmi les pays étudiés. La moyenne pondérée des pays membres de l'OCDE se situe à -2,9 % en 2018. En s'appuyant sur cette méthodologie, l'on constate que 17 pays membres de l'OCDE sur les 33 analysés présentent un solde budgétaire positif en 2018. Dans leur ensemble, les administrations publiques canadiennes affichent un solde négatif correspondant à -0,4 % du PIB. Le surplus des administrations publiques du Canada sans le Québec s'établit à 0,01 % en 2018.

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 digne 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 dispensés²⁴.

Sur le territoire du Québec, le solde budgétaire est de -2,1 % du PIB, et ce, bien que le gouvernement du Québec présente un surplus budgétaire en 2018. 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.

²⁴ 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) – 1990-2018



Sources : OCDE (2018) *Perspectives économiques de l'OCDE* (Perspectives économiques n° 106) ;
 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 1990-2018 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 2018 (-0,4 %).

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 -2,1 % en 2018, 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

Utiliser séparément les dettes du gouvernement fédéral ou du gouvernement du Québec pour effectuer des comparaisons internationales de l'endettement du Canada ou du Québec, 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.

Dans le cas du Québec, pour effectuer une comparaison internationale du poids de la dette, 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. De plus, il faut attribuer une part de la dette fédérale au Québec. La dette des administrations publiques au Québec ainsi calculée correspond alors à la définition utilisée par l'OCDE et le Fonds monétaire international (FMI). Précisons toutefois 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 et interprétées avec prudence.

Il est à noter que le gouvernement du Québec présente la dette du secteur public du Québec dans le budget 2020-2021²⁵. 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 le gouvernement du Québec inclut la dette d'Hydro-Québec et celle des autres entreprises du gouvernement. Par conséquent, cette dette, qui s'élève à 268 993 millions de dollars au 31 mars 2019 (61,2 % du PIB) ne peut être utilisée pour effectuer des comparaisons internationales.

Pour fins de comparaison internationale, l'évaluation de la dette des administrations publiques au Québec, malgré les difficultés inhérentes à l'exercice, apparaît incontournable²⁶. Le détail des éléments à prendre en compte pour effectuer ce calcul est décrit dans les tableaux qui suivent.

²⁵ Québec (2020) *Plan budgétaire 2020-2021*, p.G.16.

²⁶ Pour des exemples de rapprochement des dettes fédérales et provinciales et des dettes des administrations publiques voir : Canada (2019) *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*, p. 24. et Québec (2010) *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 à 34.

Tableau 1 Méthodes d'attribution au Québec d'une part de la dette fédérale, au 31 décembre 2018

	Paramètres	Ratio	Répartition du passif fédéral moins propres passifs détenus au 31 décembre 2018 de 784 660 M\$*
Méthode basée sur la population <i>Population au 1^{er} juillet 2018</i>	Population du Canada : 37 057 765 Population du Québec : 8 387 632	22,6 %	177 599 M\$
Méthode basée sur le PIB <i>PIB 2018 (en millions de dollars)</i>	PIB du Canada : 2 223 856 PIB du Québec : 439 375	19,8 %	155 028 M\$
Méthode basée sur la part des revenus fiscaux fédéraux de 2018 corrigés pour l'abattement (<i>en millions de dollars</i>)	Rev. fiscaux du gouvernement fédéral : 314 008 Part des revenus provenant du Québec : 59 974	19,1 %	149 866 M\$

Note : Le FMI utilise le total du passif diminué du passif propre détenu, sur une base consolidée, pour fins d'estimation de la dette brute des administrations publiques. Cette mesure de la dette est utilisée dans la présente édition afin d'accroître la comparabilité de la donnée des administrations publiques pour le Québec aux données des autres juridictions publiées par cette organisation. La donnée présentée pour le Québec n'est donc pas comparable à celle présentée dans l'édition précédente.

Sources : Méthodologie : Ministère des Finances du Québec (2010), *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 et suivantes.
Données : Statistique Canada *tableaux 36-10-0580-01, 17-10-0005-01, 36-10-0221-01, 6-10-0450-01, 10-10-0147-01.*

Dans un premier temps, le tableau 1 montre que le choix de la méthode de calcul utilisé pour répartir la dette fédérale fait varier le résultat de 150 à 178 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 27 733 M\$ (6,3 % du PIB du Québec). Les méthodes d'attribution présentées se valent entre-elles et le choix de l'une par rapport aux deux autres dans le calcul présenté ci-après ne constitue pas le reflet d'une préférence pour une méthode particulière.

Le calcul effectué en vue de déterminer la dette brute des administrations publiques au Québec est présenté au tableau 2. 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 au lieu de celles de l'OCDE. Bien que l'OCDE utilise une méthodologie similaire à celle du FMI, 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 pour le Québec et le Canada.

Tableau 2 Dette brute des administrations publiques au Québec, 31 mars 2019 - selon la méthodologie OCDE/FMI

	En M\$	En % du PIB
Dette brute du gouvernement du Québec ⁽¹⁾	199 098	45,3
MOINS Passif net au titre des régimes de retraite et avantages sociaux	-18 362	-4,2
Sous-total :	180 736	41,1
PLUS		
Autres éléments de passif du gouvernement du Québec ⁽²⁾	40 651	9,3
Dette des municipalités québécoises	25 173	5,7
Dette des universités (Réseau des UQ exclu)	1 458	0,3
Sous-total :	248 018	56,4
Part du passif du gouvernement fédéral (selon pop., 31 déc. 2018)	177 599	40,4
Dette brute des administrations publiques au Québec	425 617	96,9

Sources : Méthodologie : Ministère des Finances du Québec (2010), *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 et suivantes.

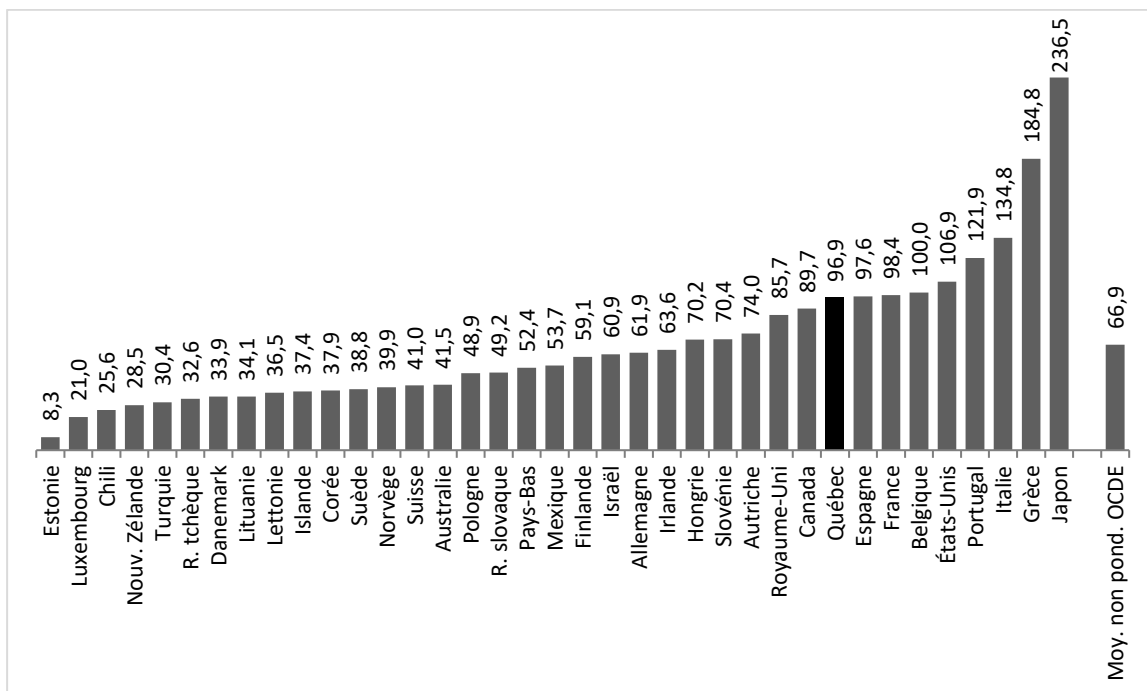
Données : Québec (2019) *Comptes publics 2018-2019 Volume 1*, Statistique Canada, *tableaux 36-10-0580-01 et 10-10-0022-01*.

Notes : (1) Dette avant gains (pertes) de change reportés (195 188 M\$), de laquelle est soustraite la dette du fonds de financement contractée pour les entreprises du gouvernement (210 M\$), les emprunts effectués par anticipation (5 949 M\$) et le solde du Fonds des générations (8 293 M\$).

(2) Autres éléments de passif au 31 mars 2019 :

Créditeurs et frais à payer :	29 699 M\$
Revenus reportés :	6 719 M\$
Autres passifs :	4 039 M\$
Gain de change reporté :	194 M\$

Figure 28 Dette brute ajustée des administrations publiques, pays de l'OCDE et estimation pour le Québec (en % du PIB), au 31 déc. 2018



Source : FMI (2020) *Moniteur des finances publiques* – avril 2020, base de données.

En utilisant la méthodologie du FMI, la dette brute des administrations publiques au Québec est estimée à 96,9 % du PIB lorsque l'on utilise le ratio de la population pour répartir le passif fédéral (en utilisant la méthode basée sur la part des revenus fiscaux de 2018 pour répartir la dette fédérale, ce taux serait plutôt de 90,6 %). Dans le cas des pays de l'OCDE, la dette brute évaluée par le FMI varie de 8,3 % du PIB en Estonie à 236,5 % du PIB au Japon. Inséré parmi les dettes brutes des administrations publiques des membres de l'OCDE, le résultat pour le Québec se classe au-dessus de celui du Canada (89,7 %) et sous celui de l'Espagne (97,6 %), soit au 9^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 (66,9 %).

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 3 Dette nette des administrations publiques au Québec, 31 mars 2019 - selon la méthodologie OCDE/FMI

	En M\$	En % du PIB
Dette brute des administrations publiques au Québec	425 617	96,9
MOINS		
Actifs financiers du gouvernement ⁽¹⁾	- 67 401	-15,3
Actifs du régime des rentes du Québec (valeur nette) ⁽²⁾	- 72 868	-16,6
Part des actifs financiers du fédéral, selon pop., au 31 déc. 2018 ⁽³⁾	<u>- 80 484</u>	<u>-18,3</u>
Dette nette des administrations publiques au Québec	204 864	46,6

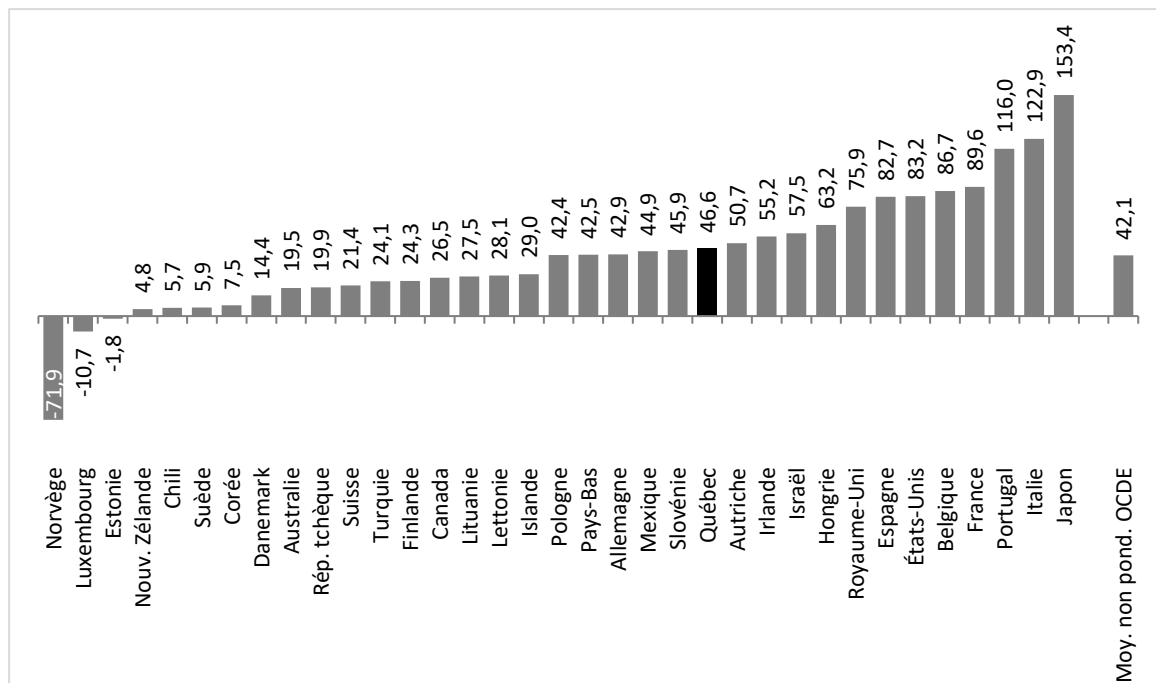
Sources : Méthodologie : Ministère des Finances du Québec (2010), *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 et suivantes.

Données : Québec (2019) *Comptes publics 2018-2019 Volume 1*. Statistique Canada, *tableaux 36-10-0580-01 et 10-10-0022-01*.

- Notes :
- (1) Total des actifs financiers du gouvernement du Québec au 31 mars 2019 (81 643 M\$) nets du Fonds des générations (8 293 M\$) et des emprunts réalisés par anticipation (5 949 M\$).
 - (2) Afin de simplifier le calcul, nous posons l'hypothèse qu'aucun résident du Québec ne contribue au RPC tandis qu'aucun résident du reste du Canada ne contribue au RRQ.
 - (3) Total des actifs financiers moins propres passifs détenus (sur une base consolidée) du gouvernement fédéral (excluant les passifs des régimes de retraite non provisionnés) : 355 590 millions de dollars au 31 déc. 2018 - méthodologie FMI : Part attribuée au Québec selon population (22,6 %) : 80 484 M\$, selon PIB (19,8 %) : 70 255 M\$, part selon les revenus fiscaux fédéraux (19,1 %) : 67 916 M\$.

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. 2018



Source : FMI (2020) *Moniteur des finances publiques* – avril 2020, base de données.

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 46,6 % du PIB au 31 mars 2019. Celle-ci est supérieure à celle de la moyenne non pondérée des membres de l'OCDE au 31 décembre 2018 qui est de 42,1 % du PIB. Tandis que 3 pays présentent des dettes nettes négatives, dont la Norvège à -71,9 % 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 (RRQ) (dans le cas du Canada, le ratio de 26,5 % prend en compte les actifs nets du RPC et du RRQ). Néanmoins, si on calculait ce ratio sans réduire l'endettement net de la valeur de cet actif, il serait de 63,2 %, encore sous le ratio du Royaume-Uni (75,9 %), des États-Unis (83,2 %) et de la France (89,6 %).

CONCLUSION



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

Le *Panorama des finances publiques du Québec – Édition 2020* – servant à présenter la situation des finances publiques du Québec et à la comparer celle des autres provinces et avec les autres pays membres de l'OCDE – est publié avec des données mesurées avant la crise de la COVID-19. Il s'agit donc d'un portrait « pré-COVID ». Les prochaines versions de ce Panorama seront produites, nous l'espérons, « post-COVID » et non « pendant-COVID ». Il sera certainement intéressant d'utiliser cette édition afin de mesurer l'impact de l'épidémie sur les finances publiques du Québec, en comparant les résultats réels et les nouvelles prévisions aux projections des deux paliers de gouvernement présentés à la section 1.

Dans l'intervalle, l'Édition 2020 permet de constater, tel qu'illustré, que 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 néanmoins en 2018-2019 à un sommet des dix dernières années. De même, les revenus du Québec sont généralement en hausse (malgré un profil dent de scie) depuis le début des années 2000 et se situent en 2018-2019 à leur niveau le plus élevé depuis 1997-1998.

Le poids des revenus autonomes du gouvernement du Québec par rapport au PIB est, en 2018-2019, 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^{re} à la 3^e place.

D'un point de vue consolidé, les revenus des administrations publiques au Québec sont plus élevés que ceux de la moyenne pondérée des pays de l'OCDE, se situant au 9^e rang des pays présentant les ratios au PIB les plus élevés, entre l'Allemagne et la Grèce. Le niveau de ces revenus est en hausse constante depuis 2010.

Dépenses

Sur la période 1983-1984 à 2018-2019, 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 à la suite de 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 22,2 % du PIB en 2018-2019. 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 malgré la diminution de la dette, 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 pondérée des pays de l'OCDE en 2018, juste sous le niveau de dépenses de la Norvège. 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 2018.

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.

Solde

Le fédéral présente un solde budgétaire déficitaire en 2018-2019 qui, ramené en pourcentage du PIB, est relativement bas (-0,6 %). Les déficits sont présents depuis 2015-2016 et aucune date de retour à l'équilibre n'est annoncée.

De leur 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 2019. Le solde après versement au Fonds des générations, nécessaire en vertu d'une loi, est positif en 2018-2019 (1,1 % du PIB) et les prévisions pré-COVID à cet égard sont en équilibre jusqu'en 2024-2025.

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 (besoins financiers nets). 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 9^e solde négatif le plus élevé, toutefois derrière 5 pays du G7 (États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni et Italie).

Dette

La dette nette du Canada en proportion du PIB est en baisse marquée par rapport à la situation de 1995-1996, alors qu'elle atteignait 71,5 % 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 est passée tout juste sous la dette nette de l'Ontario au 31 mars 2019 mais demeure néanmoins la 3^e la plus élevée parmi les provinces à 39,3 % du PIB tandis que les dettes nettes de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan représentent moins de 15 % du PIB.

Enfin, lorsqu'on additionne les dettes nettes de l'ensemble des administrations publiques (part de la dette fédérale, 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. Malgré ceci, il est aussi possible de constater que la situation financière du Québec s'est améliorée, notamment en regard de son endettement.

Pour citer cette étude :

Robert-Angers, M. et Godbout, L., « Panorama des finances publiques au Québec, Édition 2020 – pré-COVID », cahier de recherche n° 2020/09, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2020, 59 pages.