



Édition 2021

Panorama des finances publiques du Québec

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. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site internet à l'adresse :

<http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

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

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient de son appui financier qui a permis la réalisation de cette publication. Les auteurs tiennent également à remercier Tommy Gagné-Dubé, Suzie St-Cerny et Julie S. Gosselin pour leur collaboration à la réalisation de divers aspects de la publication.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de Gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

cftp.eg@usherbrooke.ca

Pour citer cette étude :

Michaël Robert-Angers et Luc Godbout, *Panorama des finances publiques du Québec – Édition 2021*, Cahier de recherche 2021-08, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021-08, 55 p.

TABLE DES MATIÈRES

Mot du titulaire	1
L'Édition 2021 en bref.....	3
1. Perspectives fédérales et québécoises	6
1.1 Gouvernement fédéral.....	7
1.2 Gouvernement du Québec.....	14
2. Comparaisons interprovinciales	25
2.1 Revenus.....	26
2.2 Dépenses	31
2.3 Solde.....	34
2.4 Dette nette.....	35
3. Comparaisons internationales	37
3.1 Revenus.....	38
3.2 Dépenses	40
3.3 Solde.....	47
3.4 Dette	49
Pour conclure	55

Liste des tableaux

Tableau 1. Méthodes d'attribution au Québec d'une part de la dette fédérale, 31 décembre 2019.....	49
Tableau 2. Dette brute des administrations publiques au Québec, 31 mars 2020 – méthodologie OCDE/FMI.....	50
Tableau 3. Dette nette des administrations publiques au Québec, 31 mars 2020 – méthodologie OCDE/FMI.....	52

Liste des graphiques

Graphique 1. Revenus du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB.....	7
Graphique 2. Dépenses du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB.....	9
Graphique 3. Composition des dépenses du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en % du total.....	10
Graphique 4. Solde budgétaire du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB.....	11
Graphique 5. Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB.....	12
Graphique 6. Revenus consolidés du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du PIB.....	14
Graphique 7. Composantes des revenus consolidés du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du total.....	16
Graphique 8. Dépenses de missions du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du PIB.....	17
Graphique 9. Composantes des dépenses de missions du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du total.....	18
Graphique 10. Taux de croissance annuel des dépenses de missions du gouvernement du Québec, 1998-1999 à 2022-2023, en pourcentage.....	19
Graphique 11. Évolution du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du PIB.....	20
Graphique 12. Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du PIB.....	22
Graphique 13. Revenus des provinces canadiennes, par source, 2019-2020, en pourcentage du PIB.....	26

Graphique 14. Transferts fédéraux 2019-2020.....	28
Graphique 15. Composition des revenus des provinces canadiennes, 2019-2020, en pourcentage du total.....	29
Graphique 16. Dépenses des gouvernements des provinces canadiennes, 2019-2020, en pourcentage du PIB.....	31
Graphique 17a. Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées, 2019, en pourcentage du PIB.....	33
Graphique 17b. Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées, 2019, en pourcentage du total.....	33
Graphique 18. Solde budgétaire aux comptes publics des gouvernements des provinces canadiennes 2019-2020, en pourcentage du PIB.....	34
Graphique 19. Dette nette des provinces canadiennes au 31 mars 2020, en pourcentage du PIB.....	35
Graphique 20. Revenus (fiscaux et non fiscaux) de l'ensemble des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec, 2019, en pourcentage du PIB.....	38
Graphique 21. Évolution des revenus totaux des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec, 1990-2019, en pourcentage du PIB.....	39
Graphique 22. Dépenses totales des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec, 2019, en pourcentage du PIB.....	40
Graphique 23. Évolution des dépenses totales des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec, 1990-2019, en pourcentage du PIB.....	41
Graphique 24. Dépenses de santé, par sources de financement, pays membres de l'OCDE et Québec, 2019, en pourcentage du PIB.....	42
Graphique 25. Dépenses publiques et privées au titre des établissements d'enseignement primaire et secondaire, pays membres de l'OCDE et Québec, 2017, en pourcentage du PIB.....	44
Graphique 26. Solde financier des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec, 2019, en pourcentage du PIB.....	47
Graphique 27. Évolution du solde des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec, 1990-2019, en pourcentage du PIB.....	48
Graphique 28. Dette brute des administrations publiques, pays de l'OCDE et estimation pour le Québec, 31 déc. 2019, en pourcentage du PIB.....	51
Graphique 29. Dette nette des administrations publiques, pays de l'OCDE et estimation pour le Québec, 31 déc. 2019, en pourcentage du PIB.....	53

Liste des encadrés

Encadré 1 – Comprendre les ratios utilisant le PIB au dénominateur.....	8
Encadré 2 – Frais de la dette publique fédérale.....	13
Encadré 3 – Revenus autonomes et transferts fédéraux du Québec.....	15
Encadré 4 – Retour à l'équilibre budgétaire du Gouvernement du Québec.....	21
Encadré 5 – Comprendre la dette publique québécoise – concepts.....	23
Encadré 6 – Soutenabilité budgétaire de long terme.....	24
Encadré 7 – Recettes des villes canadiennes.....	27
Encadré 8 – Crise pandémique et revenus des provinces.....	30
Encadré 9 – Prévission de dépenses pour 2020-2021.....	32
Encadré 10 – Soldes prévisionnels pour 2020-2021.....	34
Encadré 11 – Dettes nettes prévisionnelles au 31 mars 2021.....	36
Encadré 12 – Indicateurs de résultats pour les dépenses en santé.....	43
Encadré 13 – Indicateurs de résultats pour les dépenses d'éducation.....	45
Encadré 14 – Hausse du ratio de la dette nette au PIB prévue pour 2020.....	54

Mot du titulaire

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques présente son édition 2021 du Panorama des finances publiques du Québec. À partir des informations qui y sont colligées, j'aimerais attirer votre attention sur certains constats relatifs aux finances publiques du Québec. Toutefois, je ne peux passer sous silence que cette édition a été préparée alors que la crise pandémique continue à sévir. Malgré tout, elle permet, jusqu'à un certain point, de prendre la mesure de ses effets sur les finances publiques.

Les données réelles les plus récentes disponibles pour les comparaisons visent essentiellement l'année financière se terminant le 31 mars 2020 (ou encore l'année calendrier 2019), alors que la crise de la COVID-19 commençait seulement à poindre. En plus de l'objectif de consolider dans un même document des informations de base sur les finances publiques du Québec, cette édition vise à illustrer le caractère historique de la crise pandémique. Par conséquent, en plus des données prévisionnelles pour le Québec et le fédéral, les estimations de l'année financière 2020-2021 ont été ajoutées, et ce, même si elles seront sujettes à de futures révisions.

Encore cette année, les comparaisons effectuées dans le Panorama permettent de dresser plusieurs constats.

D'abord, on remarque qu'au Québec, les transferts fédéraux sont à la hausse en proportion du PIB et qu'ils représentent plus de 20 % des revenus consolidés en 2019-2020. Cela dit, la comparaison interprovinciale permet de constater que le Québec se classe en milieu de peloton (5^e rang) pour les transferts fédéraux en proportion du PIB. Cette proportion atteint près du double à l'Île-du-Prince-Édouard. De plus, les transferts fédéraux doivent aussi être mis en relief par rapport aux revenus autonomes générés par les provinces. Bien que le Québec soit la province générant le plus de revenus autonomes en proportion du PIB, la proportion des transferts fédéraux par rapport aux revenus autonomes s'élève à 27,5 %, alors que cette même proportion surpasse 50 % dans les provinces maritimes en 2019-2020.

Évidemment, les transferts fédéraux jouent un rôle redistributif pour les provinces ayant des PIB plus faibles. En outre, malgré l'importance relative des transferts fédéraux reçus par le Québec, le retrait du fédéral du financement de certains programmes à frais partagés (accordé en contrepartie d'un espace fiscal au Québec) fait en sorte que le gouvernement du Québec finance ses dépenses à hauteur d'un peu moins de 80 % à l'aide de revenus autonomes. Cette proportion est similaire à celle de la moyenne des provinces et de l'Alberta en 2019-2020.

Le Panorama présente également, avec des limites, un portrait « territorial » des finances publiques de l'ensemble des administrations publiques sur le territoire du Québec et permet d'effectuer des comparaisons internationales avec les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette approche jette un éclairage différent sur la situation au Québec. Sous cet angle territorial, le Panorama montre qu'au Québec les revenus fiscaux et non fiscaux de l'ensemble des administrations publiques sont inférieurs à leurs dépenses totales en 2019. Ainsi, bien que le gouvernement du Québec présente un solde positif aux comptes publics, la prise en compte des revenus et dépenses de l'ensemble des administrations publiques montre plutôt que ces dernières dépensent davantage sur le territoire qu'elles n'y prélèvent de revenus.

« Cette édition a été préparée alors que la crise pandémique continue à sévir. Malgré tout, elle permet, jusqu'à un certain point, de prendre la mesure des effets sur les finances publiques. »

Dans la même perspective, il est également possible de comparer l'endettement net des administrations publiques au Québec. Dans ce cas, la comparaison pour 2019 place le ratio de dette nette au PIB du Québec (43,9 %), légèrement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (41,3 %). Bien sûr, ce ratio est influencé positivement par la méthodologie de calcul, qui favorise les juridictions disposant de régimes de retraite publics en appliquant l'actif net de ces régimes en réduction de l'endettement net. Malgré tout, et il s'agit là d'un élément notable. En insérant le Québec parmi les pays de l'OCDE, la comparaison laisse entendre que seule l'Allemagne et le Canada présentent un endettement inférieur au Québec parmi les pays du G7. D'ailleurs, ce constat demeure même si l'on ne prend pas en compte l'actif net du Régime des rentes du Québec.

« Le Québec, par rapport à plusieurs juridictions, utilise une part plus importante de ses ressources, pour financer les missions de l'État. »

Dans le cadre d'une comparaison interprovinciale de la dette nette des gouvernements provinciaux en proportion du PIB, le Québec se retrouve en 2021 en troisième position derrière Terre-Neuve-et-Labrador et l'Ontario. Dans ce contexte, même si la crise pandémique affecte à la hausse et de façon généralisée l'endettement et entraîne, du côté du gouvernement du Québec, le non-respect des cibles de réduction de son endettement fixées par la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, l'impulsion de ce dernier joue un rôle important en permettant au Québec d'améliorer son positionnement relatif.

Enfin, les différentes sections du Panorama rappellent notamment un fait : Que l'on compare les dépenses du gouvernement du Québec à celles des autres provinces ou encore, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques au Québec à celles des pays de l'OCDE, le constat reste le même ; le Québec, par rapport à plusieurs juridictions, utilise une part plus importante de ses ressources, pour financer les missions de l'État.

À cet égard, je ne peux passer sous silence que la santé constitue le poste de dépenses le plus important au Québec. Le Québec arrive même en deuxième place, derrière les États-Unis, pour le poids des dépenses totales (public et privé) en santé en proportion du PIB. De plus, ce poids est appelé à s'accroître avec la transition démographique en cours au Québec. Toutefois, les dépenses en matière de santé et d'éducation, en majeure partie effectuées par le secteur public au Québec, demeurent comparables à celles de la majorité des pays de l'OCDE lorsqu'on utilise la mesure de la dépense moyenne par individu exprimée en parité de pouvoir d'achat. De surcroît, certains indicateurs tendent à montrer que leur qualité est adéquate.

La crise pandémique affecte durement les soldes des gouvernements fédéral et du Québec, laissant même en suspens la question du moment pour retrouver l'équilibre budgétaire du côté fédéral ou des moyens identifiés par le Québec pour éliminer les écarts à résorber d'ici 2027-2028. Au Québec, où une part importante de la richesse collective est consacrée au financement des missions de l'État, trouver réponse à cette question permettra de s'assurer de pouvoir maintenir le niveau de service offert aujourd'hui et demain.

Sur ce, bonne lecture !



Luc Godbout

Titulaire de la Chaire en fiscalité et en finances publiques



L'Édition 2021 en bref

Le *Panorama des finances publiques* sert à présenter la situation des finances publiques au Québec et à la comparer à celle des autres provinces et des pays membres de l'OCDE. Cette édition est publiée avec des données mesurées en période de crise pandémique.

La gestion des finances publiques au Québec est conditionnée par les actions de deux ordres de gouvernement 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 1980 et le début des années 2000 mais, à 14,5 % en 2019-2020, ils sont au même niveau qu'en 2017-2018. Pour leur part, malgré un profil en dents de scie, les revenus du Québec sont généralement en hausse depuis le début des années 2000 mais se situent, en 2019-2020, à leur niveau le plus faible depuis 2012-2013.

Les prévisions déposées dans le cadre des budgets 2021 montrent des portraits contrastés pour 2020-2021. Malgré le recul du PIB, le ratio des revenus au PIB du gouvernement fédéral chutera à 13,4 %, tandis que les revenus du gouvernement du Québec grimperont à 27,2 % du PIB.

La hausse de ce ratio pour le gouvernement du Québec est en grande partie attribuable à l'augmentation des paiements de transferts fédéraux reçus, qui passeront de 5,5 % du PIB en 2019-2020 à 6,8 % du PIB en 2020-2021. La hausse des transferts fédéraux est commune à toutes les provinces. Par contre, il est prévu que certaines provinces enregistrent des reculs de leurs revenus autonomes nominaux. Le Québec et trois autres provinces font exception à cette tendance.

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. Le niveau de ces revenus est en hausse constante depuis 2010.

Dépenses

Sur la période 1983-1984 à 2019-2020, les dépenses du gouvernement fédéral ont été ramenées de plus de 23 % à un peu plus 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 se stabiliser ensuite autour de 23 % jusqu'en 2019-2020. Les dépenses de missions du gouvernement du Québec sont plus élevées que pour la moyenne des provinces.

Tant pour le gouvernement fédéral que pour le gouvernement du Québec, il est prévu que les dépenses connaissent des bonds inédits en 2020-2021. Du côté fédéral, la dépense uniquement liée à la pandémie s'élève à 272 G\$ pour cette année financière seulement. Du côté du gouvernement du Québec, il est notamment prévu que les dépenses de santé connaissent une croissance annuelle de plus de 20 % en 2020-2021.

En considérant cette fois les dépenses de l'ensemble 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 2019, juste sous le niveau de dépenses de l'Autriche. Si ces dépenses furent à la baisse entre 1993 et 2000, elles ont connu une hausse par la suite et se situent tout juste sous 50 % du PIB en 2019. 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 financière de 2008. Par la suite, on observe un abaissement graduel du ratio pour retrouver le taux précrise en 2019.

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 gouvernement fédéral présente un solde budgétaire déficitaire en 2019-2020 (moins 1,7 % du PIB). Les déficits sont présents depuis 2015-2016 et il est prévu que celui-ci atteigne 16,1 % du PIB en 2020-2021. Aucune date de retour à l'équilibre n'est annoncée.

De leur côté, les soldes budgétaires du gouvernement du Québec étaient 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 2015-2016. Le Québec a présenté l'excédent le plus important parmi les provinces canadiennes en 2018-2019 (1,8 %), ce solde passant à 0,5 % en 2019-2020. Il est prévu que le déficit atteigne 2,7 % du PIB en 2020-2021.

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 (besoins financiers nets). Les administrations publiques au Québec affichent sous cet angle le 13^e solde négatif le plus élevé quand on l'ajoute aux pays membres de l'OCDE, ce solde négatif est toutefois plus important pour 5 pays du G7 (États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni et Italie).

Dettes

La dette nette du Canada en proportion du PIB au 31 mars 2020 est en baisse marquée par rapport à la situation de 1995-1996, alors qu'elle atteignait 71,5 % du PIB. Elle s'est stabilisée depuis la crise financière de 2008 pour se stabiliser autour de 35 %. 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, entre 2012-2013 et 2019-2020 la dette nette fut en réduction constante. Elle demeure néanmoins la 2^e plus élevée parmi les provinces à 39,9 % du PIB, tandis que les dettes nettes de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan représentent moins de 15 % du PIB au 31 mars 2020.

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 celui de la majorité des pays du G7; outre le Canada, seule l'Allemagne présente un ratio plus faible en 2019.

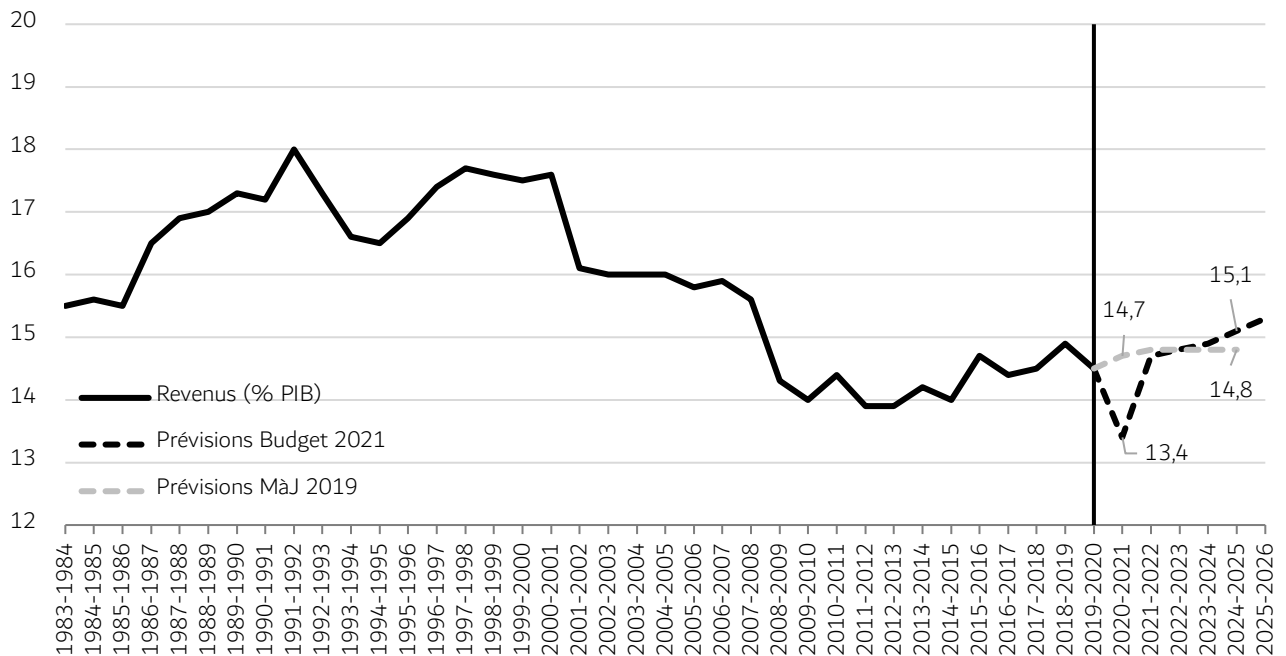
La crise pandémique affectera à la hausse et de façon généralisée l'endettement des administrations publiques. De son côté, le gouvernement du Québec ne prévoit plus être en mesure de rencontrer les cibles de réduction de son endettement fixées par la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

Perspectives fédérales et québécoises

Cette section présente les principales données de finances publiques relatives aux gouvernements fédéral et du Québec. Bien que les données visant les périodes postérieures à mars 2020 soient encore estimatives, un focus particulier est porté sur l'ampleur de l'effet de la crise pandémique sur les revenus et les dépenses affectant à leur tour les soldes et l'endettement des deux ordres de gouvernement. L'analyse permet de juger de cette ampleur en comparant les années affectées par la pandémie aux données historiques ou encore en juxtaposant les prévisions établies avant la pandémie à celles fournies par les gouvernements en 2021.

1.1 Gouvernement fédéral

Graphique 1. Revenus du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB



Sources : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableau 4; Gouvernement du Canada (2021), *Budget 2021-2022*, tableau A1.4; Gouvernement du Canada (2019), *Mise à jour économique et budgétaire 2019*, tableau A1.4.

Les revenus du gouvernement fédéral s'élèvent à 14,5 % du PIB pour 2019-2020, en recul de 0,4 point de pourcentage par rapport à l'année précédente. Ceux-ci devraient s'élever à 13,4 % du PIB pour 2020-2021, le niveau le plus bas depuis 1983-1984 et 1,3 point de pourcentage de moins que le niveau projeté avant la crise pandémique, lors de la mise à jour budgétaire effectuée à la fin de l'année 2019.

Les revenus avoisinaient plutôt 17 % du PIB entre 1987-1988 et 2000-2001, avec un sommet de 18 % en 1991-1992, et ceux-ci 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.

À moyen terme, la prévision des revenus en pourcentage du PIB contenue au budget 2021 rattrape et surpasse même la prévision de 2019. Ceci peut être expliqué d'une part par une légère hausse de la prévision de revenus, maintenant établie à 417,9 G\$ pour 2024-2025 alors que cette prévision s'établissait à 411,9 G\$ lors de la mise à jour de 2019. D'autre part, la prévision du PIB nominal est révisée à la baisse. Le budget de 2021 prévoit que celui-ci s'établisse à 2 763 G\$ plutôt qu'à 2 778 G\$ en 2024.

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.

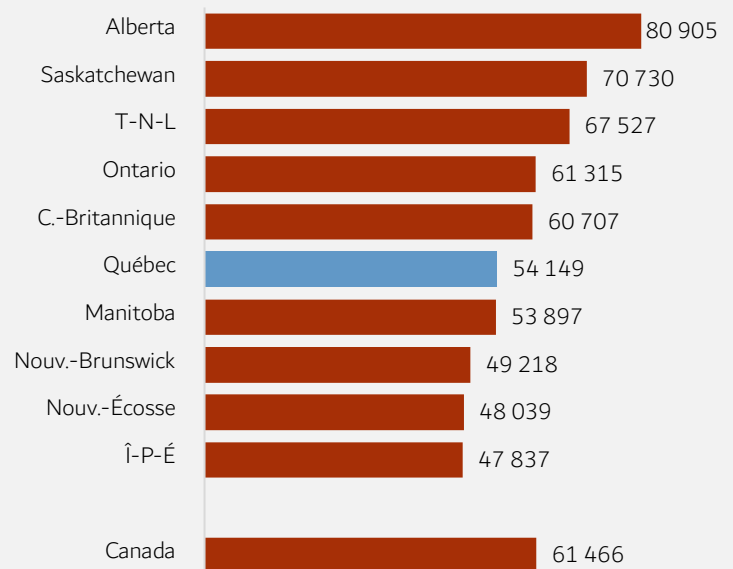
$$\text{Ratio} = \frac{\text{Variable A avec inflation}}{\text{Variable B avec inflation}} = \frac{\text{Variable A avec inflation}}{\text{Variable B avec inflation}}$$

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.

Au Canada, le niveau de production économique mesuré par le PIB varie passablement entre les provinces. En 2019, le PIB par habitant est de 47 837 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard et atteint 80 905 \$ en Alberta. Par conséquent, le même revenu collecté (ou la même dépense effectuée) aura un effet différent sur le ratio d'une province présentant un PIB plus fort ou plus faible.

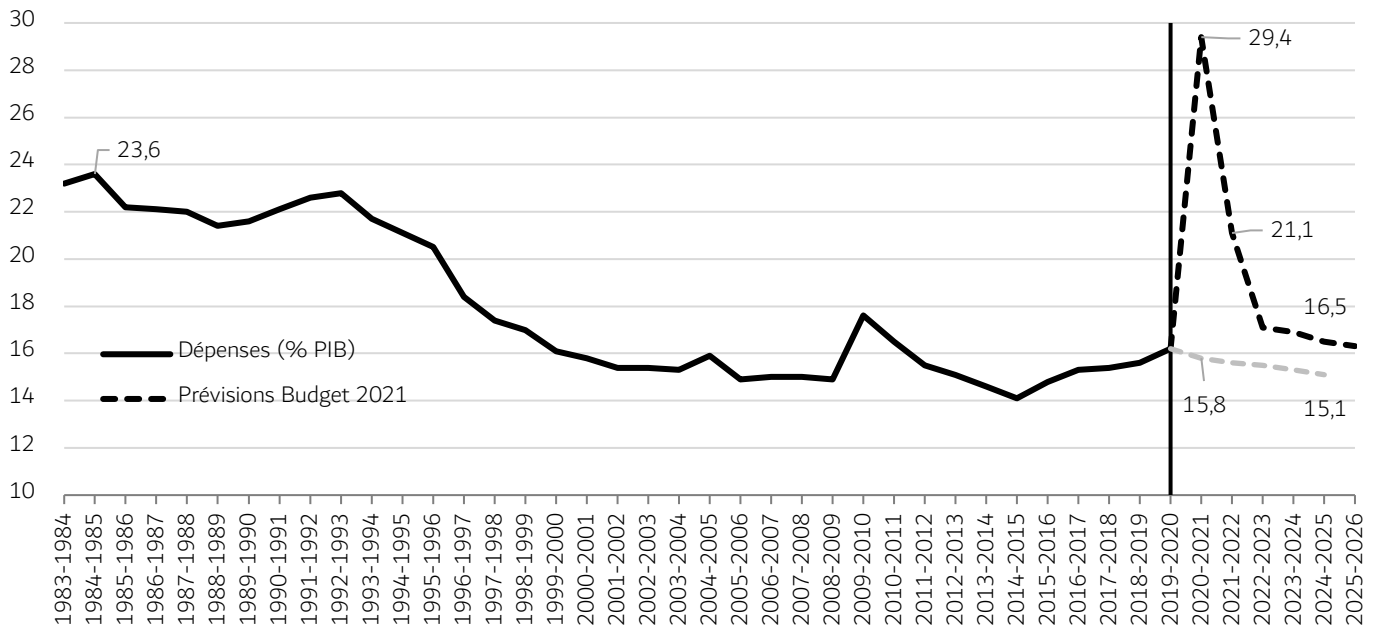
Les programmes pancanadiens et les mesures redistributives fédérales ont notamment pour effet de permettre aux provinces moins nanties d'assurer un niveau de biens et services (et de dépenses publiques) minimal, sans égard à leur niveau de richesse. Par conséquent, ces mesures ont pour effet de hausser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

Produit intérieur brut par habitant, provinces canadiennes, 2019, en dollars



Source : Statistique Canada, tableaux 36 10 0221 01 et 17 10 0005 01 (consultés le 12 avril 2021).

Graphique 2. **Dépenses du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB**



Sources : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableau 8; Gouvernement du Canada (2021), *Budget 2021-2022*, tableau A1.6; Gouvernement du Canada (2019), *Mise à jour économique et budgétaire 2019*, tableau A1.4.

Les dépenses du gouvernement fédéral s'établissent à 16,2 % du PIB en 2019-2020 et devraient atteindre un sommet sur la période étudiée, à 29,4 % du PIB en 2020-2021, 5,8 points de pourcentage de plus que le précédent sommet de 1984-1985. Pour 2020-2021 seulement, l'incidence budgétaire nette de la réponse du gouvernement fédéral à la pandémie de COVID-19 s'élève à 272 G\$¹.

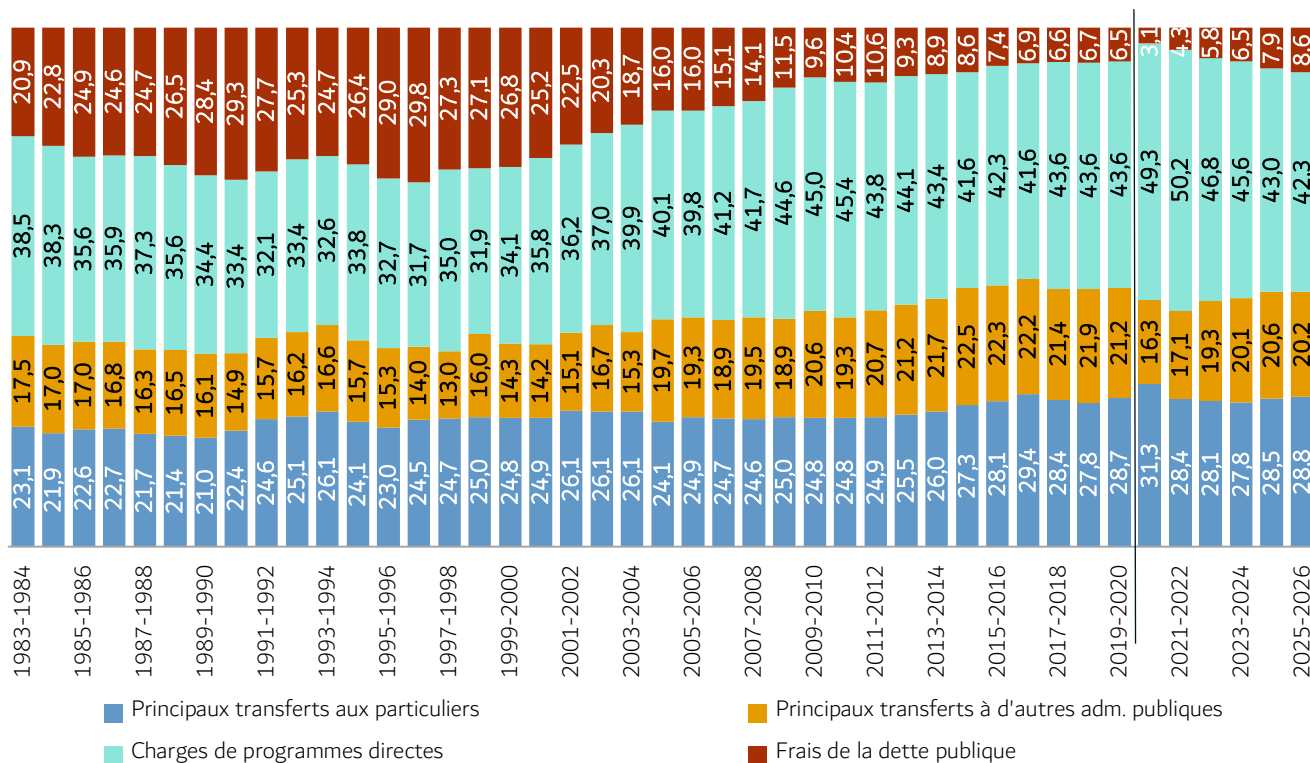
La hausse de dépenses du gouvernement fédéral liée à la pandémie est relativement plus importante que la chute de revenus que celle-ci a entraînée. Les dépenses prévues pour 2020-2021 dans le cadre de la mise à jour de 2019 s'élevaient à 15,8 % du PIB. Celles-ci ont donc bondies de 86 % par rapport à cette prévision.

Il n'est pas prévu que le niveau de dépenses redescende au niveau envisagé avant la pandémie d'ici 2024-2025, celles-ci retombant à 21,1% du PIB dès 2022-2023, mais demeurant au-dessus de 16 % du PIB par a suite. Depuis 2000-2001, le ratio de dépenses se situait sous 16 %, mis à part la période de 3 ans suivant la crise financière.

Les prévisions de dépenses pré-pandémie et postpandémie montrent un écart à la hausse de 1,4 points de pourcentage pour 2024-2025. Cette hausse est plus importante que la hausse de l'écart entre les prévisions de revenus montrée au graphique 1 (celle-ci n'étant que de 0,3 points de pourcentage).

¹ Gouvernement du Canada (2021), *Budget 2021-2022*, tableau A1.15, p. 414-415.

Graphique 3. **Composition des dépenses du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026**, en % du total



Note : Les pertes actuarielles nettes liées aux régimes de retraite du secteur public et aux autres avantages futurs des employés et des anciens combattants sont ajoutées aux charges de programme directes.

Sources : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableau 9; Gouvernement du Canada (2021), *Budget 2021-2022*, tableaux A1.4 et A1.6.

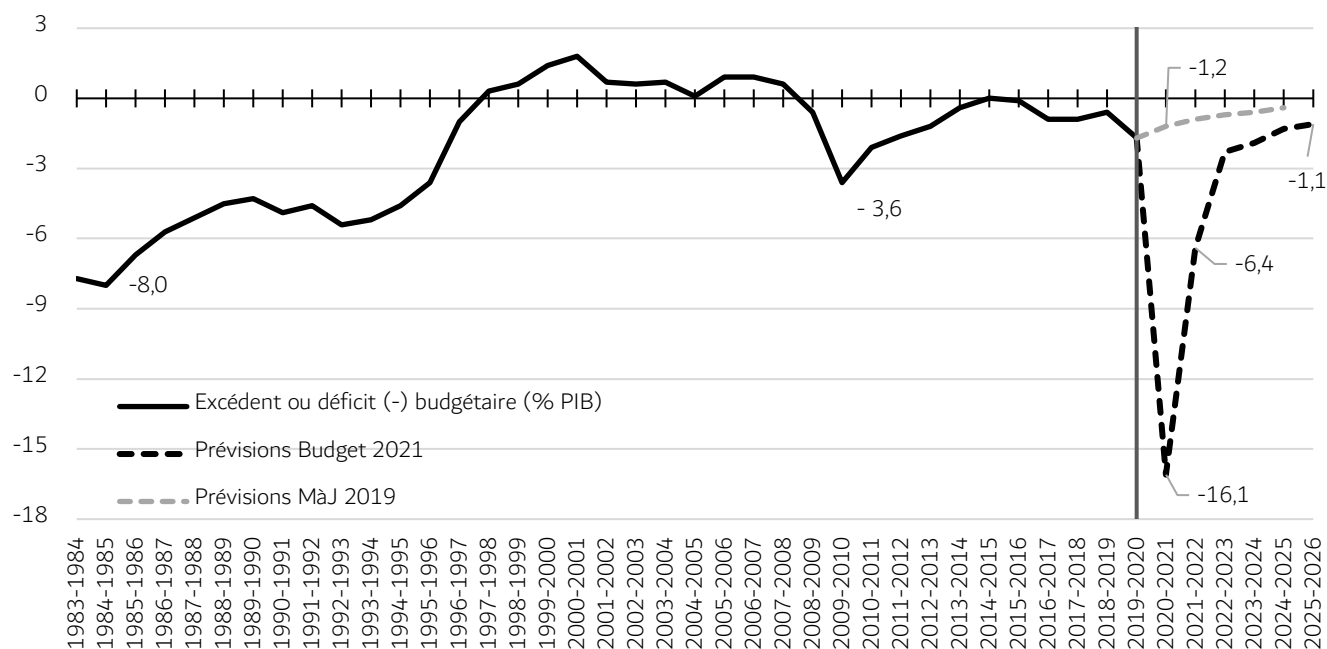
Toujours en examinant la période s'étendant de 1983-1984 à 2019-2020, on observe que la composition des dépenses du gouvernement fédéral s'est modifiée.

D'abord, tandis que plus de 20 % de l'ensemble des dépenses étaient affectées au **service de la dette** entre 1983-1984 et 2002-2003, cette proportion a atteint un creux de 6,5 % en 2019-2020. De surcroît, il est prévu que cette proportion passe à 3,1 % en 2020-21. La réduction relative du coût du service de la dette a permis d'affecter une part plus importante des dépenses aux autres catégories.

La prévision établit que la crise pandémique provoquera un bond de 8,3 points de pourcentage de la part des dépenses consacrées aux **charges de programme directes** et aux **principaux transferts aux particuliers**, leur combinaison représentant 80,6 % des dépenses en 2020-2021. Il faut cependant garder à l'esprit la hausse exceptionnelle des dépenses. Ainsi, malgré une baisse relative des **principaux transferts à d'autres administrations publiques**, ceux-ci ont connu une hausse en terme nominal, passant de 79,2 G\$ en 2019-2020 à 106,7 G\$ en 2020-2021.

La prévision contenue au budget 2021 indique que la part des dépenses affectées à ces différentes catégories devrait progressivement revenir à un niveau se rapprochant de celui connu avant la pandémie d'ici 2025-2026. Le service de la dette devrait alors représenter 8,6 % des dépenses.

Graphique 4. Solde budgétaire du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB



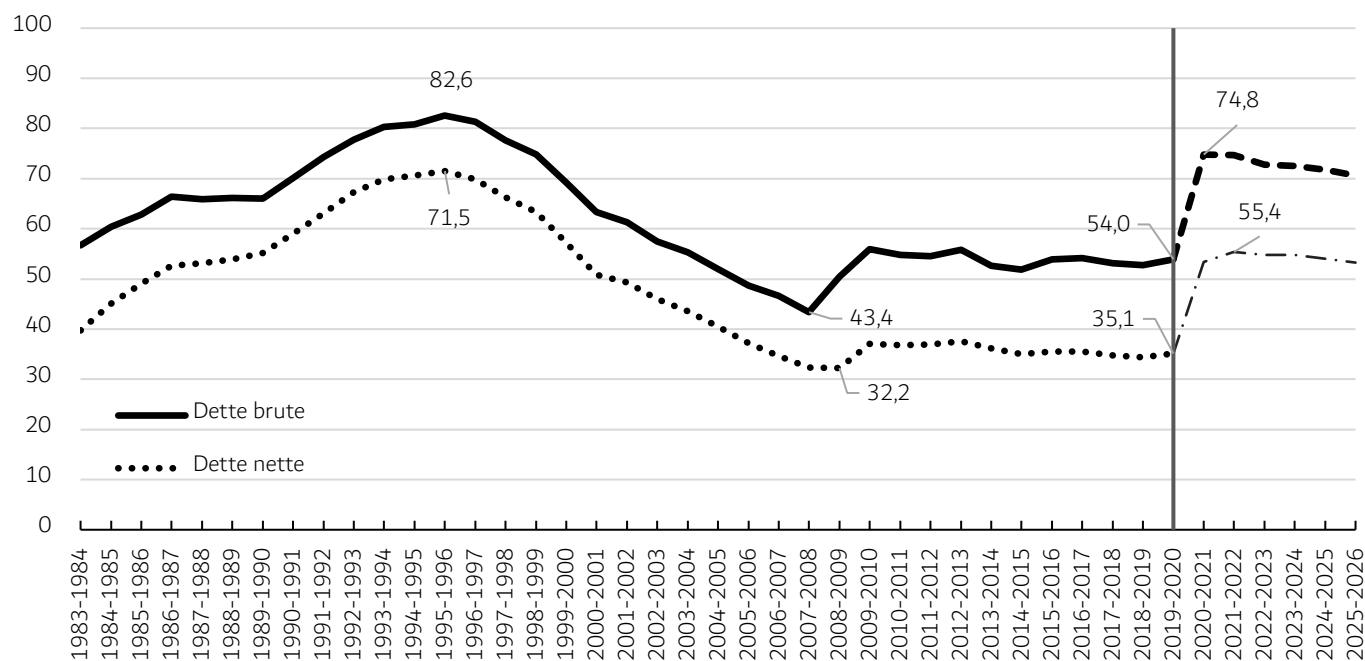
Sources : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableau 2; Gouvernement du Canada (2021), *Budget 2021-2022*, tableau A1.4; Gouvernement du Canada (2019), *Mise à jour économique et financière 2019*, tableau A1.4.

L'examen du solde budgétaire du gouvernement fédéral sur la période s'étendant de 1983-1984 à 2019-2020 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. Avant 1996-1997, des déficits variant entre 3,6 % et 8 % du PIB sont constatés; la crise financière de 2008 et la période de reprise qui s'ensuivit ayant également affecté négativement le solde, jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire en 2014-2015. Depuis, des déficits ont à nouveau été enregistrés, le solde s'établissant à -1,7 % du PIB en 2019-2020.

Avant la pandémie, aucun retour à l'équilibre budgétaire n'était prévu jusqu'en 2024-2025. Les prévisions contenues au budget 2021 indiquent maintenant que le solde pour l'année financière 2020-2021 devrait atteindre -16,1 % du PIB, plus du double du déficit de 1984-1985.

Le budget 2021 ne prévoit toujours pas de retour à l'équilibre d'ici 2025-2026, un solde négatif de 1,1 % étant prévu pour cette dernière année de prévision.

Graphique 5. **Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement fédéral, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB**



Sources : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableau 15; Gouvernement du Canada (2021), *Budget 2021-2022*, tableaux A1.1 et A1.4.

Sur la période étudiée, la dette brute et la dette nette² 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 %.

Alors qu'elle se situe à 54,0 % du PIB en 2019-2020, les prévisions contenues au budget 2021-2022 font état d'une dette brute remontant à 74,8 % du PIB en 2020-2021, pour connaître une légère diminution progressive par la suite. Quant à la dette nette, celle-ci correspond à 35,1 % du PIB en 2019-2020 et devrait plutôt remonter à son plus haut niveau en 2021-2022, à 55,4%, et redescendre lentement par la suite. Dans les deux cas, cette recrudescence de l'endettement du Canada demeure sous les niveaux précédemment atteints dans la seconde portion des années 1990. Dans le cas de la dette brute, celle-ci a dépassé 70 % pendant 9 ans. Il est maintenant prévu qu'un ratio de dette brute au PIB supérieur à 70 % prévale pendant au moins 6 ans.

Le budget fédéral de 2021 évalue que les taux d'intérêt devraient demeurer bas au cours de la période de prévisions. Conséquemment, malgré la hausse de la dette, on évalue que les frais de la dette publique demeureront à un taux historiquement bas jusqu'en 2025-2026, se situant alors à 1,4 % du PIB.

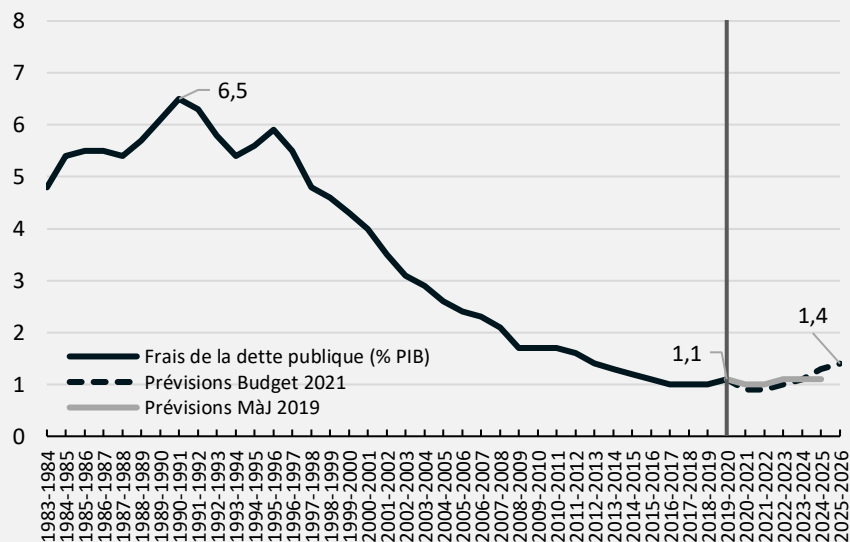
² La dette brute représente l'ensemble des passifs du gouvernement, tandis que la dette nette représente la dette brute moins les actifs financiers du gouvernement. La dette représentant les déficits cumulés est davantage utilisée par le gouvernement fédéral dans le cadre des exercices budgétaires et présentée comme la « dette fédérale ». Dans le cadre du budget 2021-2022, la dette fédérale en proportion du PIB présentée au tableau A1.4 s'établit à 31,2 % au 31 mars 2020.

Encadré 2 – Frais de la dette publique fédérale

En rétrospective, depuis 1983-1984, les frais de la dette publique exprimés en pourcentage du PIB ont atteint leur niveau le plus élevé en 1990-1991 (6,5 %). Ils sont généralement à la baisse depuis lors et atteignent 1,1 % du PIB en 2019-2020. Malgré une hausse de l'endettement en 2020-2021, il est prévu que les frais de la dette fléchissent légèrement sous 1 % du PIB en 2020-2021 et 2021-2022. Ce ratio devrait hausser lentement à compter de 2023-2024 pour atteindre 1,4 % en 2025-2026.

La dépense relative au service de la dette exprimée en proportion du PIB qui était prévue en 2019, avant la crise pandémique, demeure relativement inchangée.

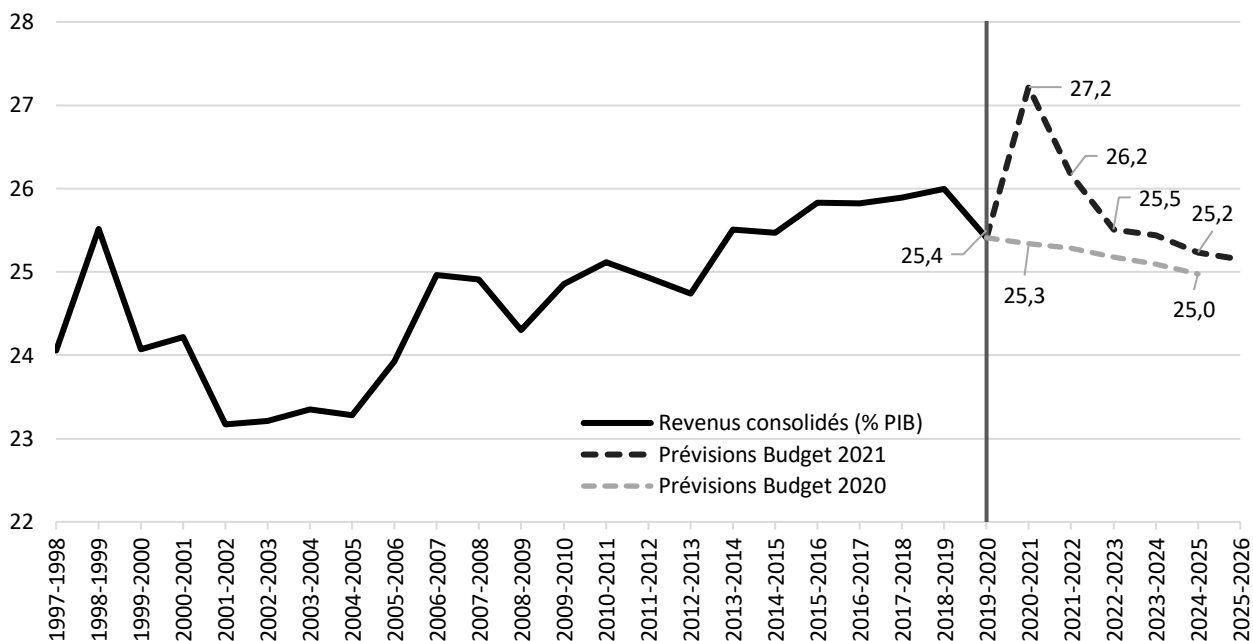
Frais de la dette publique fédérale, 1983-1984 à 2025-2026, en pourcentage du PIB



Sources : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableau 15; Gouvernement du Canada (2021), *Budget 2021-2022*, tableaux A1.1 et A1.4. *Mise à jour économique et financière 2019*, tableau A1.4.

1.2 Gouvernement du Québec

Graphique 6. Revenus consolidés du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du PIB



Sources : Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, tableaux G.7 et H.9; 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 PIB³ depuis 2002-2003. Ils se situaient à 25,4 % du PIB en 2019-2020 et devraient atteindre un sommet depuis 1997-1998⁴ à 27,2 % en 2020-2021, en pleine crise pandémique.

Cette hausse est en grande partie attribuable à l'augmentation des paiements de transferts fédéraux reçus. Ceux-ci atteignaient 5,5 % du PIB en 2019-2020 et sont passés à 6,8 % du PIB en 2020-2021, en hausse de 1,3 points de pourcentage. Il importe de préciser ici que le PIB nominal du Québec passe de 460 G\$ à 442 G\$ entre 2019 et 2020.

La prévision contenue au budget 2020 faisait état d'une réduction progressive du ratio des revenus consolidés au PIB. Une réduction progressive des revenus est également prévue dans le cadre du budget 2021, cependant, bien que la trajectoire soit toujours à la baisse, la nouvelle prévision du niveau de revenus en proportion du PIB est plus élevée.

³ Le PIB de l'année civile est utilisé. Ainsi, le résultat pour l'année financière 2019-2020 est mis en relation avec le PIB de 2019. Le gouvernement du Québec utilise cette méthodologie dans la présentation des statistiques budgétaires.

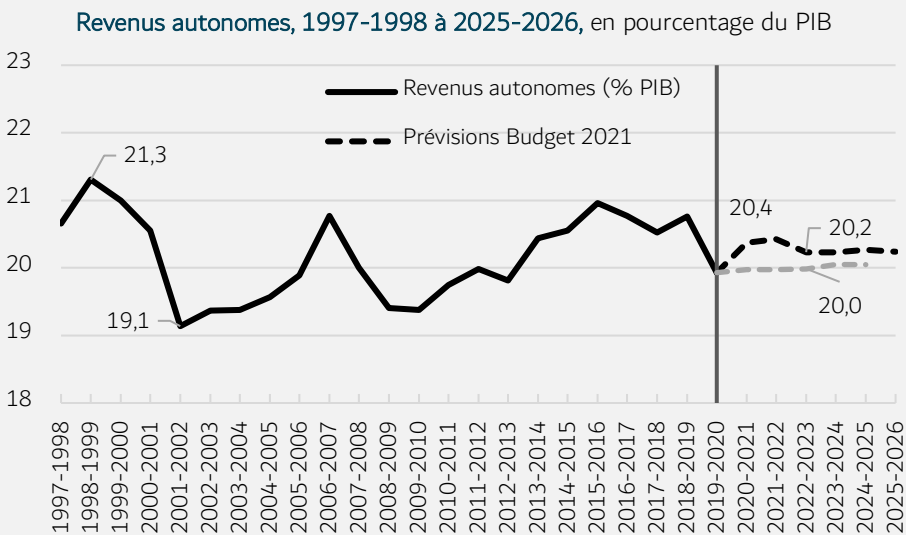
⁴ Dans certains cas, les données antérieures à 1997-1998 ne sont pas entièrement comparables aux données des années subséquentes, conséquence des réformes de la comptabilité gouvernementale.

Encadré 3 – Revenus autonomes et transferts fédéraux du Québec

Sur la période étudiée (1997-1998 à 2025-2026), les revenus autonomes, incluant les revenus provenant des sociétés d'État, ont évolué en dents de scie, se situant à plus de 21 % en 1998-1999 et à 19,1 % du PIB en 2001-2002.

Ces revenus se situent dans la fourchette comprise entre 20 % et 21 % du PIB depuis 2013-2014, passant légèrement sous cet intervalle à 19,9 % en 2019-2020.

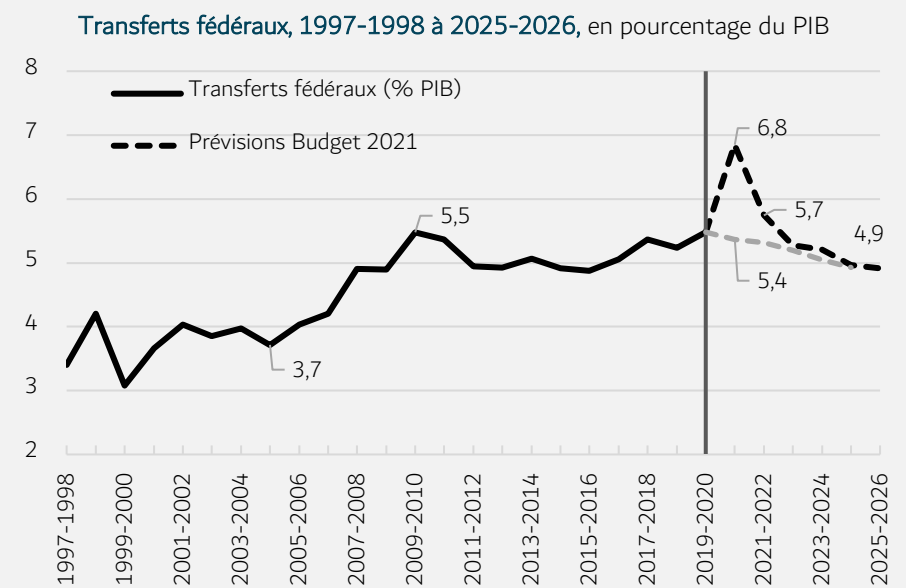
La prévision du budget 2021 laisse entrevoir une hausse à 20,4 % pour 2020-2021 et 2021-2022 pour se stabiliser autour de 20,2 % par la suite. Le budget 2020 contenait plutôt une stabilisation autour de 20 %.



Sources : Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, tableaux G.7 et H.9; Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, tableaux E.5 et F.10.

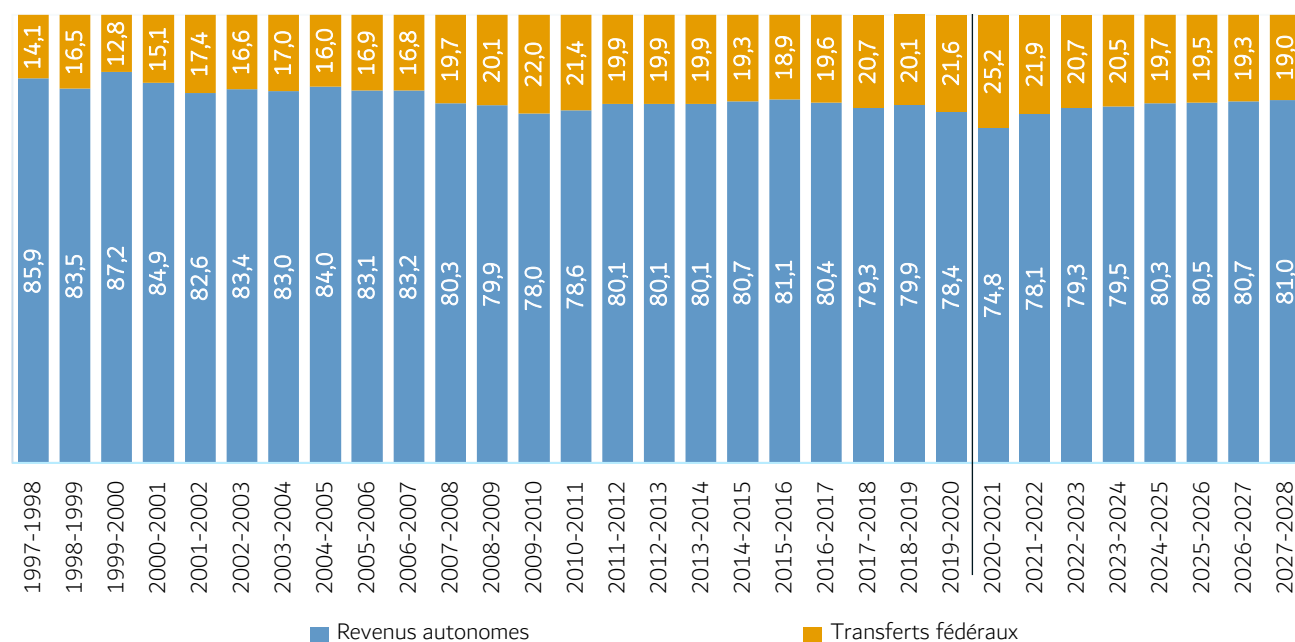
De leur côté, les transferts fédéraux reçus ont connu une croissance entre 2004-2005 et 2009-2010, alors qu'ils sont passés de 3,7 % à 5,5 % du PIB. Ceux-ci sont stables à environ 5 % du PIB depuis ce moment, mais on prévoit qu'ils atteindront 6,8 % du PIB en 2020-2021 alors qu'ils surpasseront 30 G\$ en terme nominal.

Cette hausse est ponctuelle et liée à la crise pandémique, la prévision du budget 2021 ramène les transferts fédéraux à 5,7 % du PIB dès 2021-2022, puis à environ 5 % du PIB par la suite conformément à la prévision du budget 2020.



Sources : Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, tableaux G.7 et H.9; Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, tableaux E.5 et F.10.

Graphique 7. **Composantes des revenus consolidés du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2027-2028, en pourcentage du total**



Sources : Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, tableau H.9.

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 21,6 % des recettes en 2019-2020.

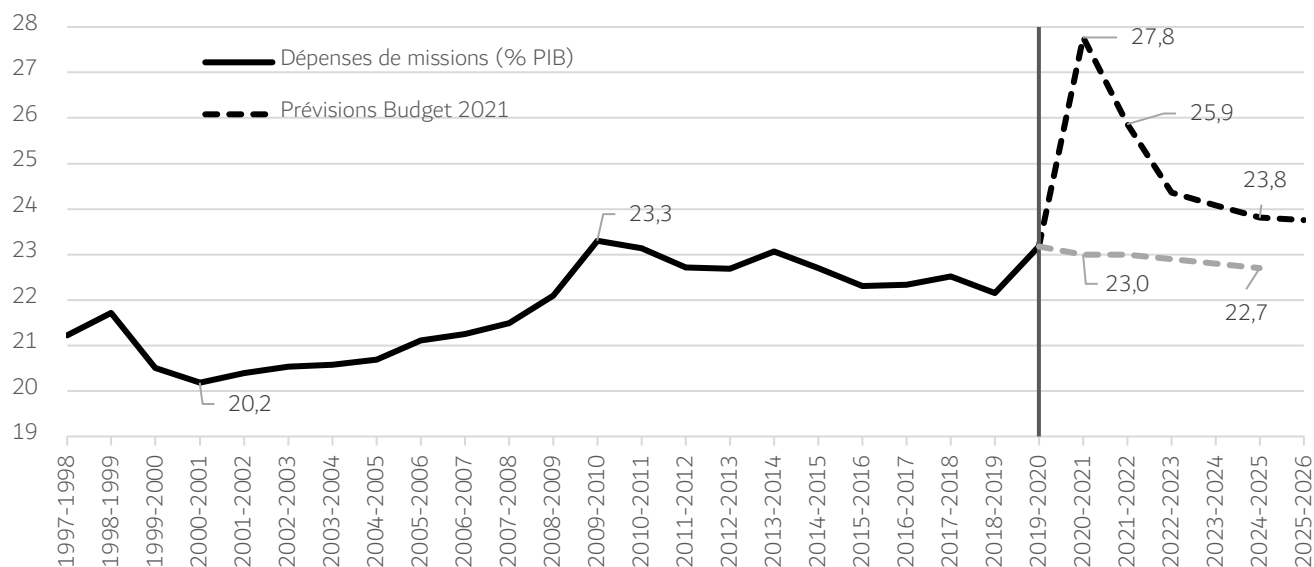
Il est à noter que les paiements de péréquation et le transfert canadien en matière de programmes sociaux font partie des transferts fédéraux qui ont été rehaussés dans le cadre du budget fédéral de 2007⁵. La hausse du soutien du gouvernement fédéral aux provinces visait alors à rétablir l'équilibre fiscal au Canada.

Dans le cadre de la crise pandémique, les transferts fédéraux ont été haussés, notamment en lien avec l'accord sur la relance sécuritaire, l'entente pour les travailleurs essentiels et le volet résilience à la COVID-19 de l'entente en matière d'infrastructure⁶. Les revenus provenant des **transferts fédéraux** sont ainsi passés de 21,6 % en 2019-2020 à 25,2 % de l'ensemble des revenus en 2020-2021.

⁵ 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>.

⁶ Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, p. H.9.

Graphique 8. **Dépenses de missions⁷ du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026**, en pourcentage du PIB



Note : Mesures de soutien et de relance COVID-19 incluses. Ne prend pas en compte le changement d'application de la norme comptable sur les paiements de transfert et la provision pour risques économiques et autres mesures de relance.

Sources : Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 27 et 28; Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, tableaux G.7 et H.9; Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, tableaux A.7 et E.5.

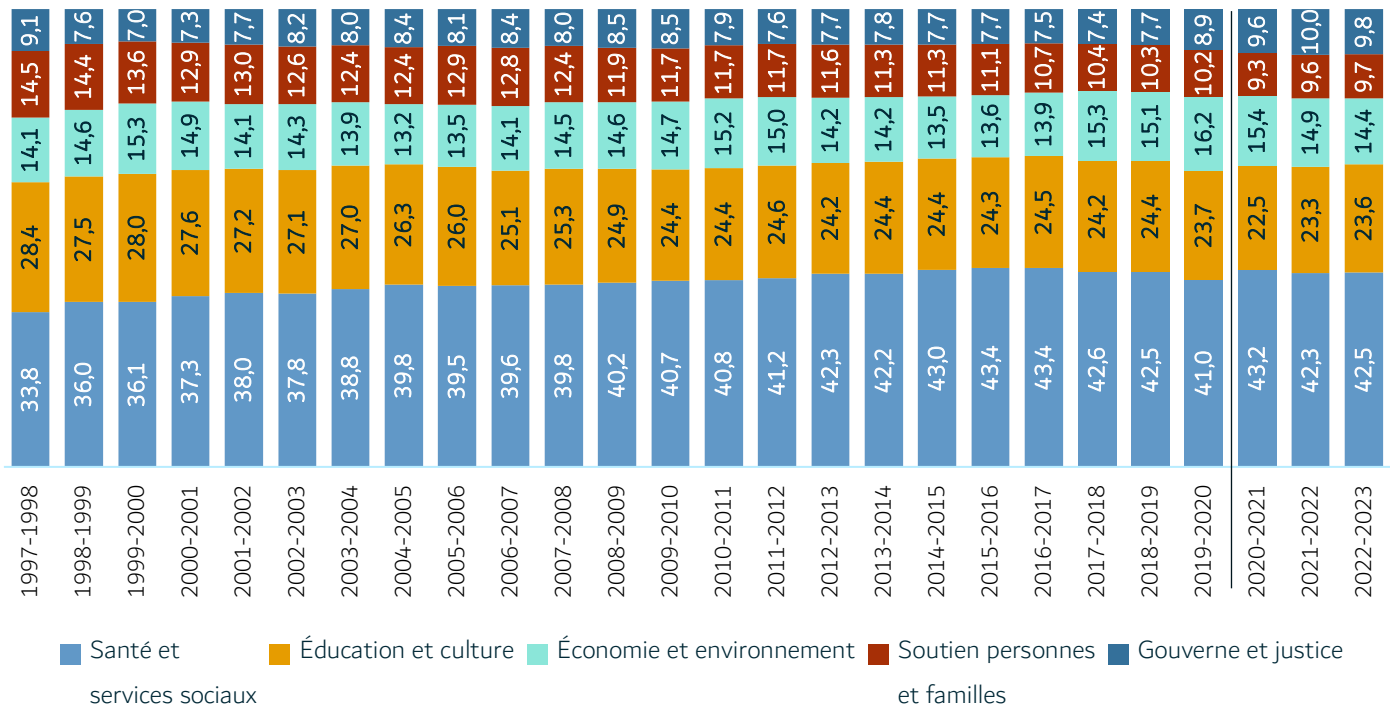
Les dépenses de missions du gouvernement du Québec comprennent notamment les dépenses associées au fonds général, aux fonds spéciaux, aux organismes extrabudgétaires et aux dépenses du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que du réseau de l'éducation. Les dépenses associées au service de 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 augmentées en proportion du PIB, passant de 20,2 % à un sommet de 23,3 %, pour évoluer en dents de scie par la suite. En 2019-2020, les dépenses mesurées en proportion de la taille de l'économie étaient équivalentes au niveau de 2009-2010 (23,2 %).

Comme dans le cas des revenus, la prévision de dépenses contenue au budget 2021 est à la hausse pour 2020-2021, atteignant 27,8 %. À elles seules, les mesures de soutien et de relance COVID-19 s'élèvent à 11,9 G\$ pour cette année (2,7 % du PIB). À plus long terme, on constate qu'un écart d'un point de pourcentage subsiste en 2024-2025 entre les prévisions des budget 2021 et 2020.

⁷ Les dépenses gouvernementales sont décomposées selon 2 méthodes au niveau des statistiques budgétaires. Les dépenses réelles de missions (5 catégories) ne sont généralement pas affectées par les remaniements ministériels, ce qui n'est pas nécessairement le cas des dépenses réelles de portefeuille (4 catégories). Toutefois, les prévisions de dépenses sont équivalentes lorsque l'on utilise une ventilation ou l'autre.

Graphique 9. Composantes des dépenses de missions du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2022-2023, en pourcentage du total



Note : Mesures de soutien et de relance COVID-19 incluses. Ne prend pas en compte le changement d'application de la norme comptable sur les paiements de transfert et la provision pour risques économiques et autres mesures de relance.

Source : Gouvernement du Québec (2021), *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, celle-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 %.

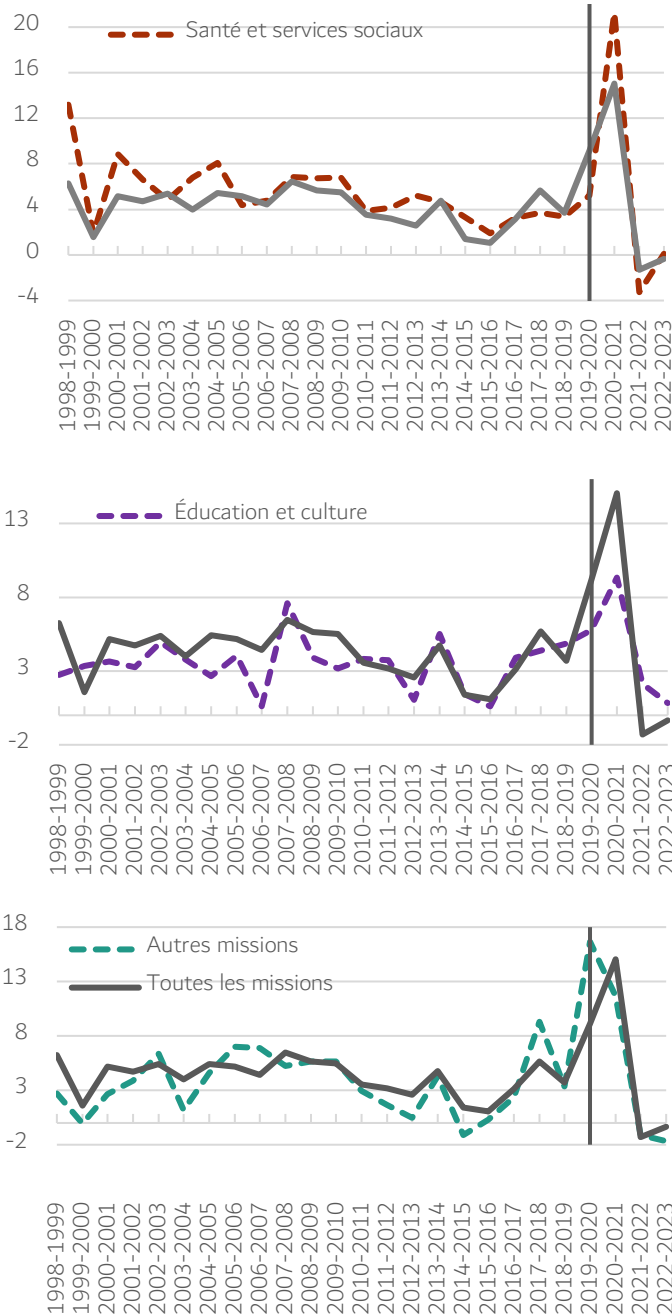
La part des dépenses affectées à l'**économie et à l'environnement** a atteint un sommet à 16,2 % en 2019-2020, tandis que les dépenses de **gouverne et justice** passent à 8,9 % des dépenses de missions, 1,2 points de pourcentage de plus que l'année précédente.

La crise pandémique affecte les dépenses de santé dont la prévision repasse au-dessus du seuil de 43 % de l'ensemble des dépenses en 2020-2021. Les dépenses de gouverne et justice accaparent elles aussi une part plus importante des dépenses de missions, passant à 9,6 % de l'ensemble, un sommet sur la période⁸.

La prévision indique que les dépenses en matière d'**éducation et de culture** occuperont une part plus importante dans l'ensemble des dépenses d'ici 2022-2023, sans toutefois revenir au niveau de 2019-2020.

⁸ Ce poste inclut la provision au Fonds de suppléance.

Graphique 10. Taux de croissance annuel des dépenses de missions du gouvernement du Québec, 1998-1999 à 2022-2023, en pourcentage



Sources : Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 27. Les données relatives aux dépenses de missions pour 1997-1998 proviennent de : Gouvernement du Québec (2017), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 23.

On observe qu'au cours de la période allant de 1998-1999 à 2018-2019, à l'exception des années 2002-2003, 2005-2006, 2013-2014 et 2017-2018 à 2019-2020, le taux de croissance des dépenses en matière de **santé et de services sociaux** fut supérieur au taux de croissance de l'ensemble des dépenses. Pour 2020-2021, on prévoit cependant que le taux de croissance des dépenses en santé soit de 21,3 %, surpassant de loin le taux de croissance consolidé de 15 %.

Il en va autrement pour le taux de croissance annuel des dépenses en matière d'**éducation et de culture**, celui-ci n'ayant surpassé l'ensemble des dépenses qu'à sept reprises.

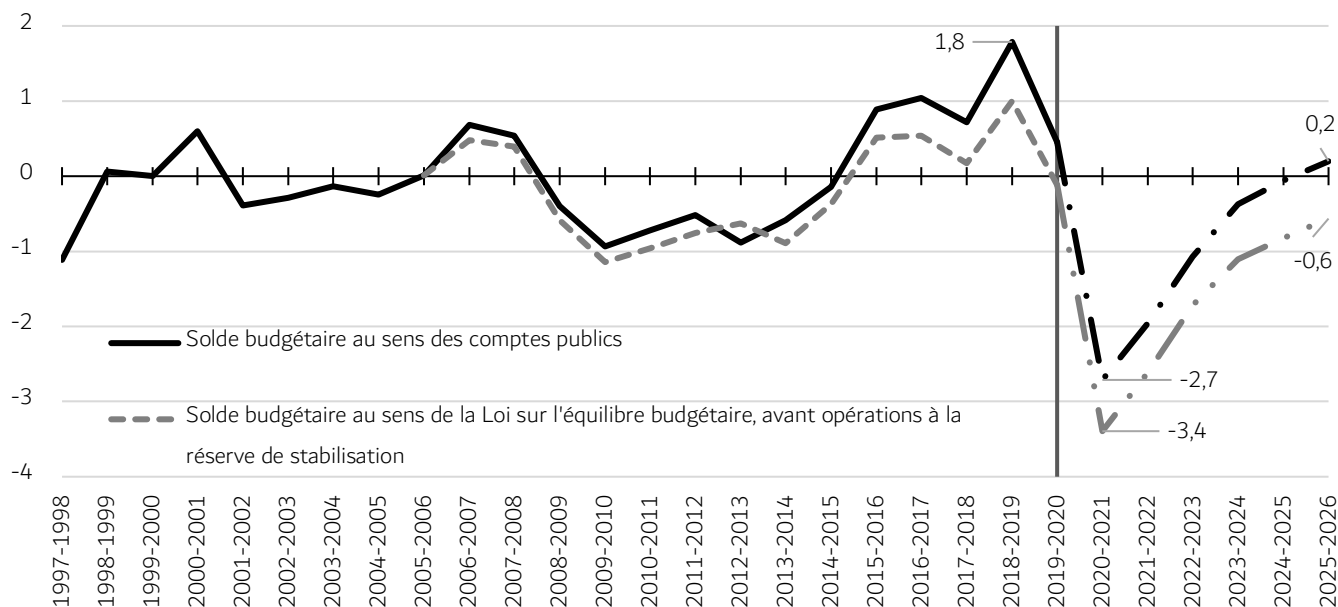
La progression de 9,3 % prévue pour 2020-2021 est inférieure au taux de croissance consolidé des dépenses de missions, ce dernier étant notamment entraîné à la hausse par les dépenses de santé et services sociaux. En revanche, il n'est pas prévu que ces dépenses connaissent un taux de croissance négatif comme les dépenses de santé en 2021-2022, alors que certaines dépenses liées à la pandémie de COVID-19 n'auront pas à être maintenues.

Le taux de croissance des **autres dépenses de missions**⁹ n'a surpassé celui de l'ensemble des missions qu'à six reprises, ayant connu sa progression la plus importante en 2019-2020.

En bout de piste, entre 1997-1998 et 2022-2023, pendant qu'on prévoit une croissance du PIB de 156 %, les dépenses de l'ensemble des missions du gouvernement du Québec auront connu une croissance plus importante que l'économie pour atteindre 194 %. Si les dépenses en matière de santé et services sociaux se seront accrues de 270 %, les dépenses en matière d'éducation et de culture auront plutôt connu une croissance de 144 % (inférieure au taux de croissance du PIB).

⁹ Économie et environnement, Soutien aux personnes et aux familles et Gouverne et Justice.

Graphique 11. **Évolution du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du PIB**



Sources : Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1; Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, tableaux G.7 et H.9.

Dans l'ensemble, les soldes budgétaires annuels aux comptes publics du gouvernement du Québec¹⁰ 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. Un surplus correspondant à 1,8 % du PIB en 2018-2019 a toutefois été enregistré. En 2019-2020, le Québec présente un surplus de 0,5 % du PIB.

Après un déficit prévu équivalent à 2,7 % du PIB en 2020-2021, ce solde devrait revenir progressivement à l'équilibre. Un solde budgétaire au sens des comptes publics positif de 0,2 % du PIB est prévu pour 2025-2026.

Les soldes budgétaires sont également présentés en pointillés aux fins du respect de la Loi sur l'équilibre budgétaire. Il s'agit des soldes aux comptes publics, nets des versements au Fonds des générations et de l'impact des modifications comptables.

Bien qu'il suspende les effets de la Loi sur l'équilibre budgétaire pour deux ans à compter de 2021-2022¹¹, le gouvernement maintient le versement des sommes au Fonds des générations tel que prévu dans la Loi sur le remboursement de la dette et instituant le Fonds des générations. En tenant compte de ces versements, le Québec prévoit, en mars 2021, que le budget sera à l'équilibre budgétaire à partir de 2027-2028 (non montré)¹². Il est à noter que pour retrouver l'équilibre budgétaire, d'importants écarts à résorber devront être comblés.

¹⁰ Excédent (déficit) aux comptes publics, qui prend en compte la provision pour éventualités.

¹¹ Sans cette suspension, le Gouvernement du Québec serait dans l'obligation de présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire et d'engager des mesures de résorption des dépassements. Voir : Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, p. H.23.

¹² Le déficit avant utilisation de la Réserve de stabilisation est de 15 G\$ en 2020-2021. Après utilisation complète de la Réserve de stabilisation, le déficit passe à 6,2 G\$. L'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire dès 2021-2022 a été suspendue afin de réduire graduellement le déficit. Une nouvelle prévision, émise le 28 mai 2021, fait passer le déficit budgétaire au sens de la loi sur l'équilibre budgétaire avant utilisation de la réserve de stabilisation de 15 M\$ à 12 M\$ (2,7 % du PIB). Voir en ligne : Gouvernement du Québec, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Communiqués/fr/COMFR_20210528_2.pdf (consulté le 11 juin 2021).

Encadré 4 – Retour à l'équilibre budgétaire du Gouvernement du Québec

Le solde budgétaire du Gouvernement du Québec peut être fragmenté en une composante structurelle et une composante conjoncturelle.

La composante structurelle expose l'écart qui subsisterait entre les revenus et les dépenses si le niveau réel de l'activité économique était égal au niveau potentiel. Ainsi, s'il y a un déficit structurel, cela signifie que l'État dépense davantage que les recettes qu'il est en mesure de générer alors que l'économie est au plein emploi. Quant à elle, la composante conjoncturelle s'explique par les cycles économiques.

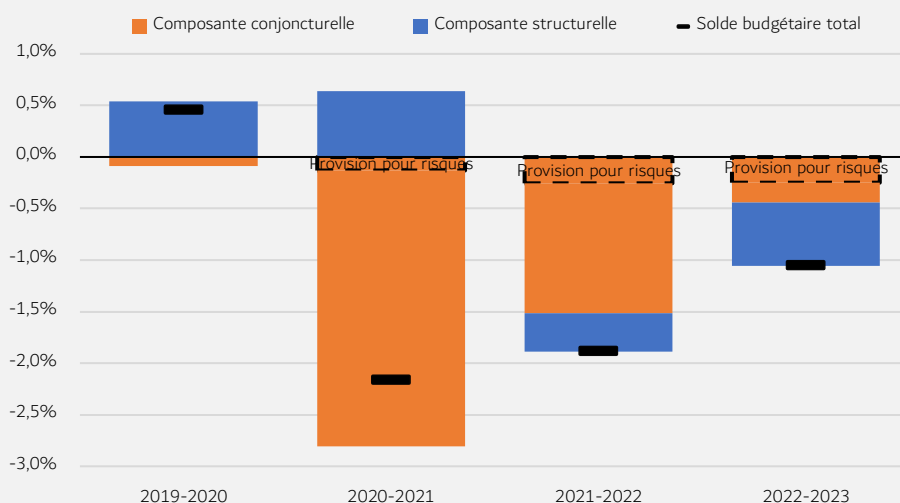
En 2020-2021, le déficit du Gouvernement est entièrement attribuable à la conjoncture économique. Les dépenses pandémiques exceptionnelles et, dans une moindre mesure, les variations de revenus attribuables à la crise sanitaire et économique expliquent la taille historique du déficit budgétaire.

La conjoncture est également le principal élément explicatif du déficit budgétaire prévu pour 2021-2022. Cependant, 20 % du déficit prévu (1,8 G\$) peut être associé à des causes structurelles. Ceci laisse entendre que des mesures devront être prises afin de retrouver l'équilibre budgétaire.

En 2022-2023, l'importance absolue et relative du déficit structurel s'accroît. Le déficit structurel compte pour la majeure partie du déficit et atteint 3,1 G\$.

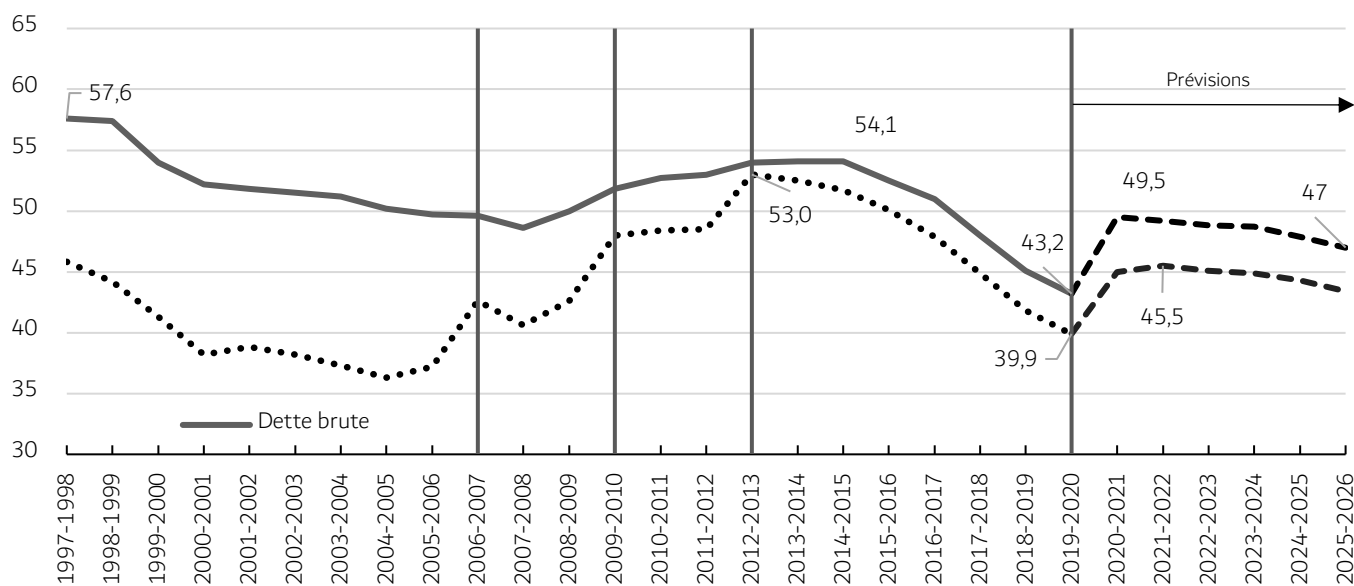
Le cadre financier du gouvernement du Québec montre un surplus au sens des comptes publics de 0,2 % du PIB (1,1 G\$) en 2025-2026. Toutefois, ce retour à l'équilibre est associé à un écart à résorber augmentant au rythme de 1,3 G\$ par année pour atteindre 6,5 G\$ en 2027-2028. La nature des efforts à déployer reste toutefois à déterminer.

Composantes structurelles et conjoncturelles du solde budgétaire au sens des comptes publics du gouvernement du Québec
en pourcentage du PIB potentiel



Source : Julie S. Gosselin et Luc Godbout, « L'impact de la conjoncture économique sur le solde budgétaire du Québec », *Regard CFFP* n° R2021-05, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021.

Graphique 12. **Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement du Québec, 1997-1998 à 2025-2026, en pourcentage du PIB**



Sources : Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 20 & 21; Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, tableaux I.4 et I.5.

Certaines disparités sont à prendre en compte dans l'analyse des données historiques relatives à l'endettement du Québec. D'abord, les données montrées avant 2006-2007 ne sont pas totalement comparables aux autres, une **réforme comptable** ayant eu cours à compter de cette année. Ensuite, à compter 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. Enfin, les données ne prennent en compte le changement d'application de la **norme comptable sur les paiements de transfert** qu'à compter de 2012-2013.

Ces mises en garde effectuées, 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 brute est ensuite réduite de façon soutenue jusqu'en 2019-2020 lorsqu'elle se chiffre à 43,2 % du PIB. Le budget 2021 prévoit que la dette brute remonte à 49,5 % du PIB en 2020-2021, en lien avec la crise pandémique. Elle sera réduite lentement mais progressivement par la suite jusqu'en 2025-2026.

La dette nette a quant à elle 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 39,9 % en 2019-2020. Le budget 2021 prévoit que le ratio de la dette nette remonte à 45,5 % en 2021-2022.

La Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations fixe des cibles de réduction de dette brute et de la dette représentant les déficits cumulés respectivement de 45 % et 17 % du PIB au 31 mars 2026. La prévision de dette brute pour cette date ne respecte pas cet objectif¹³. Le gouvernement du Québec entend réviser cette Loi¹⁴.

¹³ Le budget 2021 (tableau I.7) montre une prévision de dette du Québec représentant les déficits cumulés en pourcentage du PIB de 24,6 % au 31 mars 2026.

¹⁴ Gouvernement du Québec (2021), *Plan budgétaire 2021-2022*, p. I.3.

Encadré 5 – Comprendre la dette publique québécoise – concepts

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 une 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.
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.

Encadré 6 – Soutenabilité budgétaire de long terme

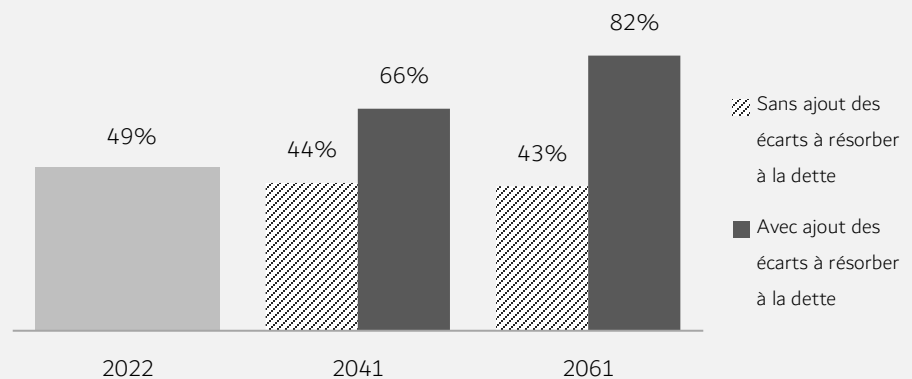
L'exercice de soutenabilité budgétaire consiste à projeter le financement des dépenses publiques sur une longue période en laissant constant dans le temps le poids de la fiscalité et l'endettement. Il y a absence de soutenabilité budgétaire lorsque la dette publique en proportion du PIB tend à augmenter dans le temps, pouvant mener ultimement à des problèmes de financement sur les marchés et de maintien de l'équité intergénérationnelle dans les services publics offerts.

Une des conséquences les plus notables de la pandémie est l'accroissement de la dette des gouvernements. Au Québec, en plus des pressions attendues de la transition démographique sur les équilibres financiers à long terme des gouvernements et les ratios d'endettement, on se retrouve donc avec une situation de départ nettement moins avantageuse que s'il n'y avait pas eu de pandémie.

La Chaire produit périodiquement une analyse de soutenabilité budgétaire du Québec. Pour y arriver, elle évalue l'évolution des postes de revenus et de dépenses du gouvernement du Québec en s'appuyant sur des hypothèses démographiques, économiques et budgétaires. La dernière analyse de soutenabilité budgétaire effectuée une projection sur 40 ans à compter de 2022.

Des écarts à résorber de long terme pour atteindre l'équilibre budgétaire devront être faits. En effet, sur la base des paramètres actuels, en ajoutant les déficits à la dette brute, celle-ci atteindrait 82 % du PIB en 2061.

Projections de dette brute du gouvernement du Québec,
en pourcentage du PIB potentiel



Source : Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2021), « La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2021. Au-delà de la pandémie », Cahier de recherche 2021/07, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 38 p. et Addenda pour tenir compte des nouvelles perspectives démographiques de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ).

Cette analyse ne constitue pas une prévision de l'avenir. Cependant cette projection illustre l'effet des tendances actuelles en contexte de transition démographique sur les soldes budgétaires et l'endettement du Québec, afin d'alimenter les réflexions sur les actions de long terme à prendre pour assurer l'arrimage du panier de services publics et son financement.

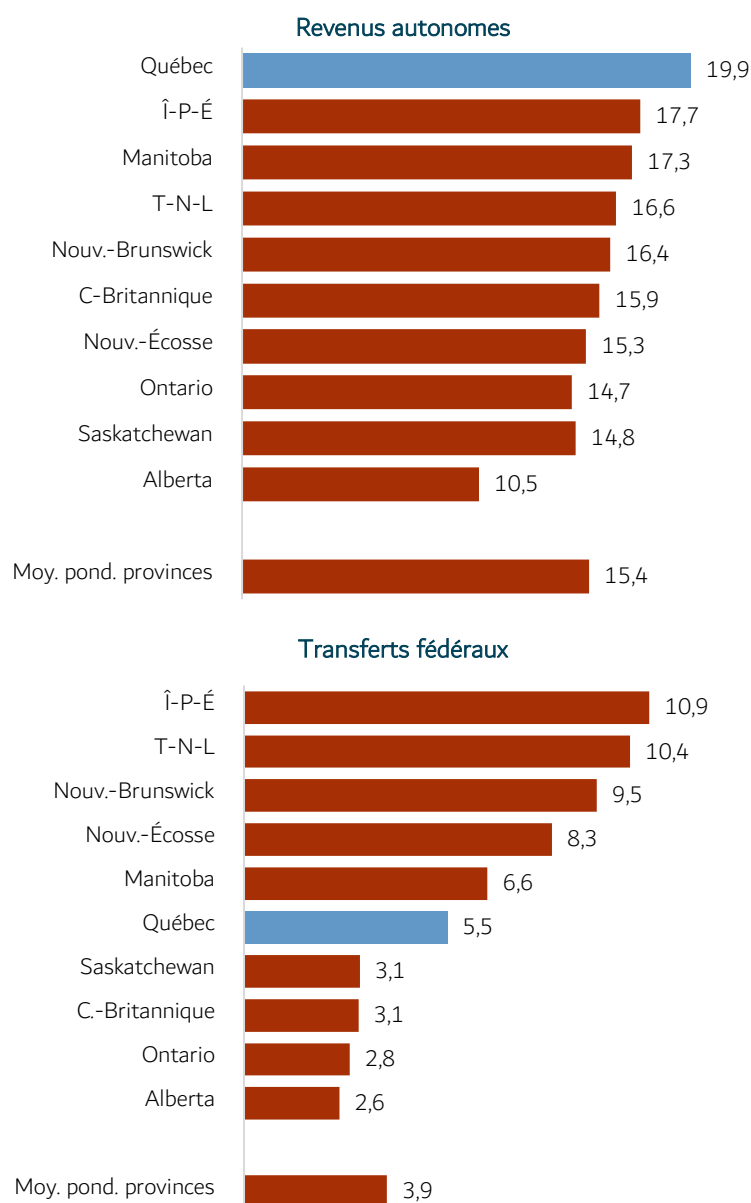
Comparaisons interprovinciales

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. À moins d'indication contraire les données proviennent des comptes publics des provinces.

L'ajout de données prévisionnelles pour 2020 procure un aperçu de l'impact différencié de la crise pandémique sur les provinces.

2.1 Revenus

Graphique 13. Revenus des provinces canadiennes, par source, 2019-2020, en pourcentage du PIB



Les revenus des gouvernements des provinces sont constitués des revenus autonomes 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).

En 2019-2020, les revenus autonomes du Québec atteignent 19,9 % du PIB, devant l'Île-du-Prince-Édouard avec 17,7 %. Ce ratio chute à 10,5 % pour l'Alberta.

Toutes les provinces reçoivent des transferts fédéraux. En proportion du PIB, les transferts reçus par le Québec, qui sont de l'ordre de 5,5 % du PIB, sont inférieurs à ceux de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve-et-Labrador, 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, qui se situent à 3,9 %.

Pour l'année financière 2019-2020, sur une base consolidée, l'Île-du-Prince-Édouard affiche les revenus en proportion du PIB les plus élevés au Canada, ceux-ci atteignant 28,6 %, tandis que cette proportion est de 25,4 % au Québec. La moyenne pondérée des provinces était de 19,3 %, soit 6,1 points de pourcentage de moins qu'au Québec. Avec un poids de 13,1 % du PIB, l'Alberta présentait la proportion la plus faible parmi les provinces.

Source : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableaux 18 à 27 et Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2021*.

Encadré 7 – 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.

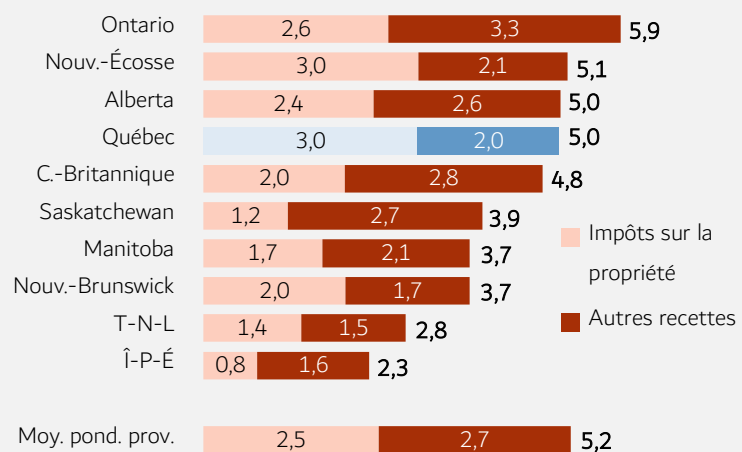
Lorsque l'on compare la ponction fiscale et non fiscale effectuée par les provinces canadiennes, il faut être conscient de l'interrelation provinces-municipalités et, par conséquent, de la ponction municipale.

L'Ontario lève davantage de recettes au niveau des municipalités. En 2019, celles-ci représentaient 5,9 % du PIB, contre 5 % au Québec. La ponction des municipalités du Québec était inférieure à la moyenne canadienne (5,2 %). Par ailleurs, le Québec est la province où la proportion de recettes des municipalités provenant des impôts sur la propriété étaient la plus élevée (60 %), la proportion la plus faible étant trouvée en Saskatchewan (30 %).

Lorsque l'on ajoute les recettes des administrations locales à celles des provinces, la proportion de recettes consolidées par province varie de 33,7 % du PIB au Québec à 19,2 % en Alberta. La moyenne pondérée des provinces se situe alors à 26 %.

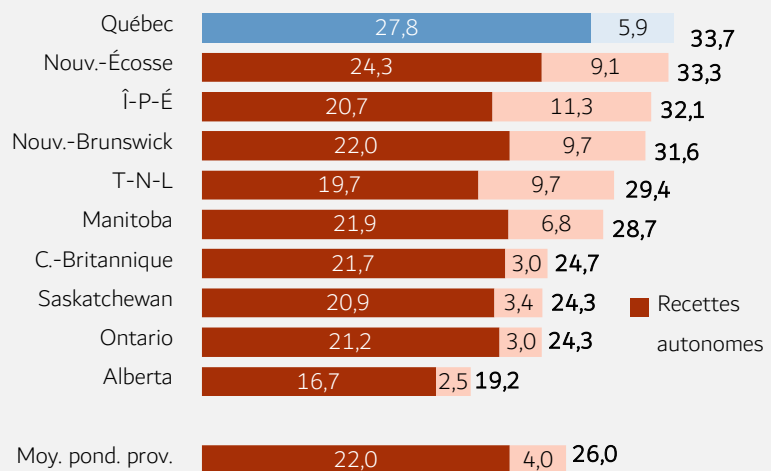
Si l'Alberta se distingue des autres, quatre provinces présentent des niveaux de recettes se situant dans une fourchette de 3 points de pourcentage autour de la moyenne pondérée (Ontario, Saskatchewan, Colombie-Britannique et Manitoba). Le Québec présente plutôt un niveau de recette davantage comparable à celui de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick.

Recettes des municipalités et autres administrations publiques locales des provinces canadiennes, 2019, en pourcentage du PIB



Source : Statistique Canada, tableaux 36 10 0221 01 et 10 10 0020 01 (consultés le 14 avril 2021).

Recettes consolidées des administrations publiques provinciales et locales, 2019, en pourcentage du PIB

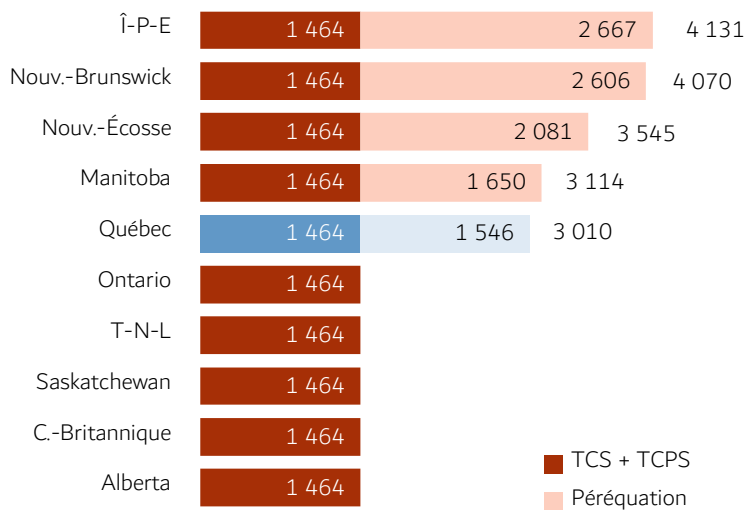


Note : Les dons reçus comprennent les transferts provenant du gouvernement fédéral. L'abattement spécial du Québec de 5 621 M\$ est pris en compte au sein des recettes autonomes. Les autres provinces reçoivent les montants correspondants du fédéral, ceux-ci étant classés au niveau du poste dons reçus.

Source : Statistique Canada, tableaux 36 10 0221 01 et 10 10 0147 01 (consultés le 14 avril 2020).

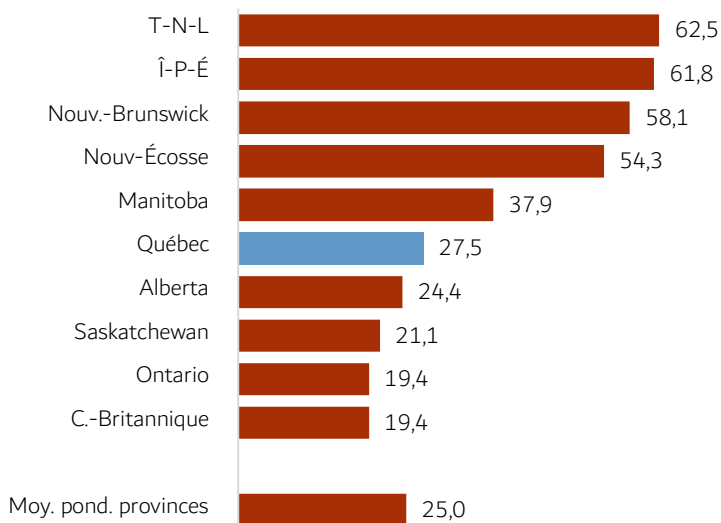
Graphique 14. Transferts fédéraux 2019-2020

Par habitants et selon la source, en dollars



Source : En ligne : Canada [<https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/transferts-federaux/principaux-transferts-federaux.html>] (consulté le 14 avril 2021).

En pourcentage des revenus autonomes



Note : L'abattement spécial du Québec est pris en compte au sein des recettes autonomes.

Sources : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableaux 18 à 27 et Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec - Mars 2021*.

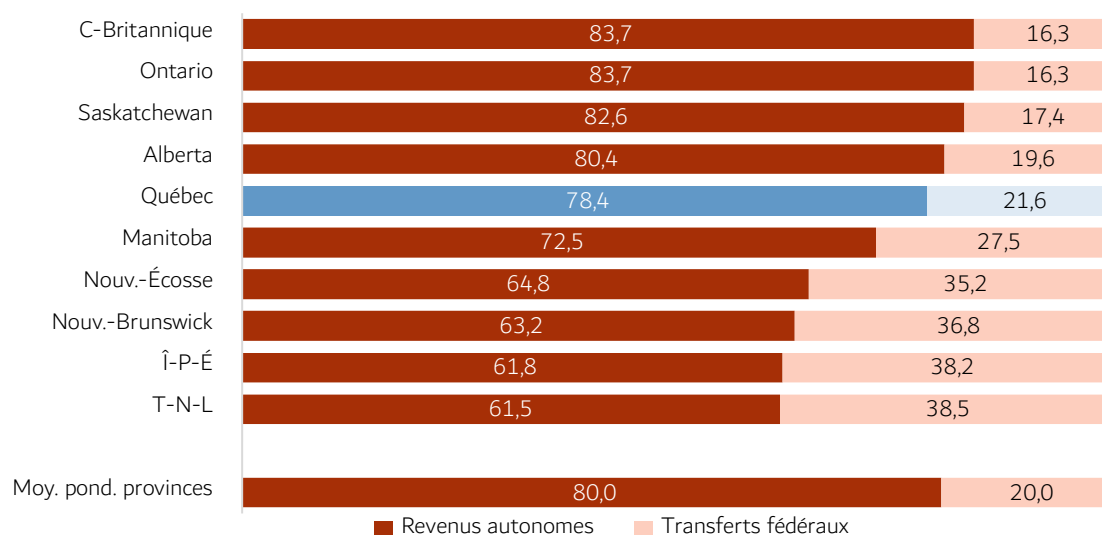
Les principaux transferts fédéraux aux provinces sont constitués du transfert canadien en matière de santé (TCS) et du transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), auxquels peut s'ajouter la péréquation.

L'Alberta, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador et l'Ontario ne reçoivent pas de péréquation en 2019-2020. En effet, selon la formule de péréquation, leur capacité fiscale moyenne par habitant est égale ou supérieure à la capacité fiscale moyenne des 10 provinces. Parmi les provinces qui reçoivent de la péréquation, le montant par habitant reçu du gouvernement fédéral varie de 2 667 \$ pour l'Île-du-Prince-Édouard à 1 546 \$ pour le Québec. L'ensemble des provinces reçoit le TCS et le TCPS qui s'élèvent respectivement à 1 076 \$ et 388 \$ par habitant pour un total de 1 464 \$.

Une autre approche consiste à mesurer les transferts fédéraux en proportion des revenus autonomes des provinces. En 2019-2020, alors que la proportion des transferts fédéraux en regard des revenus autonomes collectés était d'un peu moins de 20 % en Colombie-Britannique et en Ontario, elle atteignait 61,8 % à l'Île-du-Prince-Édouard et 62,5 % à Terre-Neuve-et-Labrador.

Cette proportion était de 27,5 % au Québec, tout juste au-dessus de la proportion moyenne des provinces (25 %).

Graphique 15. **Composition des revenus des provinces canadiennes, 2019-2020,**



en pourcentage du total

Source : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableaux 18 à 27 et Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2021*.

Les revenus consolidés des provinces sont majoritairement composés de revenus autonomes. Cependant, la proportion des transferts fédéraux était particulièrement importante à Terre-Neuve-et-Labrador, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse en 2019-2020, où elle constituait plus du tiers des revenus totaux. D'un autre côté, la Colombie-Britannique et l'Ontario présentaient les plus faibles proportions de revenus tirés de transferts fédéraux à 16,3 %.

En 2019-2020, la proportion des revenus tirés de transferts fédéraux au Québec était de 21,6 %, légèrement supérieure à celle de la moyenne pondérée des provinces, établie à 20 %.

Le graphique 15 tient compte de l'abattement du Québec. 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, qu'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.

Il est cependant à noter qu'en ajustant les données de façon à considérer l'abattement comme un transfert fédéral (5,6 G\$ en 2019-2020), tout en réduisant la proportion de revenus autonomes du Québec, celui-ci présenterait une proportion de revenus autonomes de 73,6 %, les transferts fédéraux s'élevant alors à 26,4 % des revenus totaux. Le Québec demeurerait malgré tout au 5^e rang des provinces présentant la proportion de revenus autonomes les plus élevés.

Encadré 8 – Crise pandémique et revenus des provinces

En date de préparation de cette édition du Panorama, toutes les provinces ont déposé leurs budgets pour 2021-2022. Ceux-ci contiennent une prévision de revenu pour 2020-2021 reflétant l'impact de la première année de la crise pandémique.

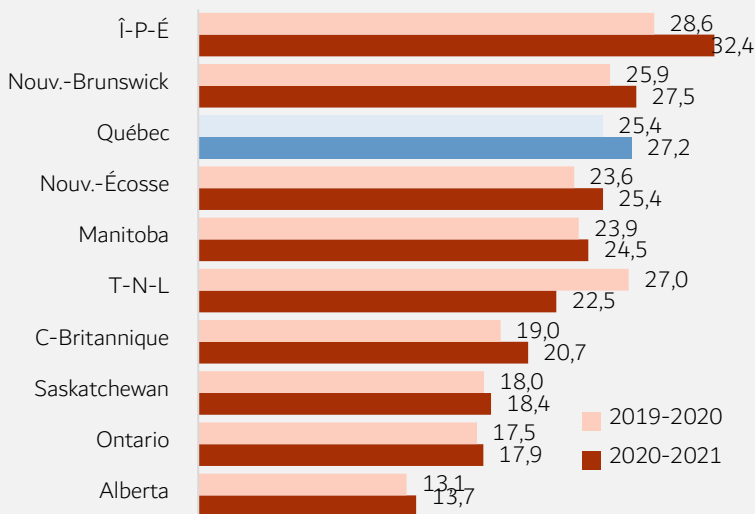
Ces données laissent entrevoir une hausse des ratios de revenus consolidés au PIB par rapport à l'année précédente pour l'ensemble des provinces, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador (recul de 2,9 points de pourcentage). L'Île-du-Prince-Édouard montre la hausse la plus importante (3,8 points de pourcentage). Cette hausse est de 1,8 points de pourcentage au Québec.

Dans la majorité des cas, ceci est toutefois dû aux chutes du PIB connues par les provinces. En examinant plutôt les données nominales de revenus consolidés on constate que l'Île-du-Prince-Édouard (4,1 %), la Colombie-Britannique (3,9 %), le Nouveau-Brunswick (3,7 %) et le Québec (2,8 %) montrent des variations annuelles positives en 2020-2021. Par contre, les six autres provinces enregistrent des reculs. Les données préliminaires montrent le recul des revenus les plus importants à Terre-Neuve-et-Labrador (-25,8 %), suivi par l'Alberta (-8,5 %).

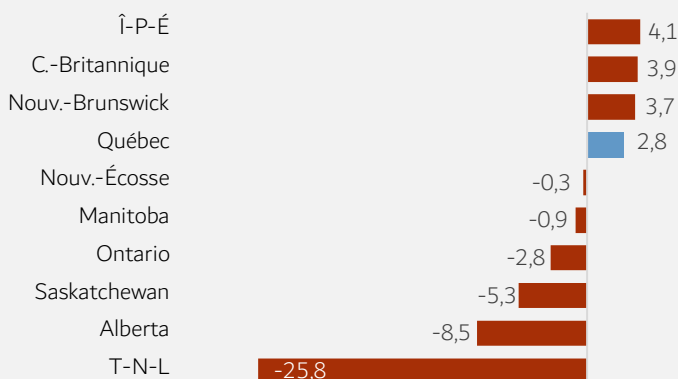
Ces baisses de revenus nominaux consolidés sont dues à la diminution des revenus autonomes. En effet, toutes les provinces devraient plutôt enregistrer des hausses de transferts fédéraux en lien avec la crise pandémique en 2020-2021. À titre d'exemple, au Québec, les transferts fédéraux devraient passer de 25,7 G\$ à 30,3 G\$¹⁵.

La réduction des royautés provenant des ressources non-renouvelables qui découlent notamment de la crise pandémique constitue un élément explicatif de la baisse des revenus à Terre-Neuve et Labrador et en Alberta. Dans le cas de Terre-Neuve et Labrador, on anticipe une réduction de 442 M\$ des royautés pétrolières, dont les revenus constituaient 18 % des revenus autonomes l'année précédente¹⁶. En Alberta, on prévoit une chute de ce type de revenus de 67 %, passant à 2 G\$ pour 2020-2021, leur plus faible niveau depuis le début des années 90¹⁷.

Revenus consolidés des provinces canadiennes, 2019-2020 et 2020-2021, en pourcentage du PIB



Variation annuelle, revenus consolidés nominaux des provinces canadiennes, 2020-2021 par rapport à l'année précédente, en pourcentage



Sources : Budgets des provinces, compilation en ligne : RBC

[http://www.rbc.com/economics/economic-reports/pdf/canadian-fiscal/prov_fiscal.pdf] (consulté le 1^{er} juin 2021), Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableaux 18 à 27 et Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2021*.

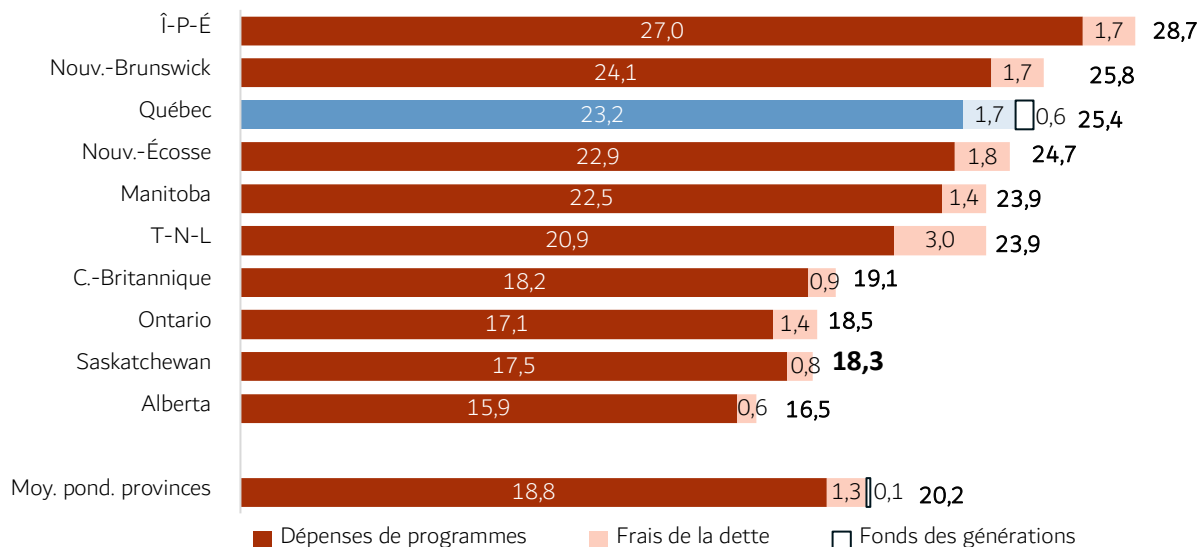
¹⁵ Gouvernement du Québec (2021), *Budget 2021-2022*, tableau H.3.

¹⁶ Gouvernement de Terre-Neuve et Labrador (2021), *Budget 2021 – estimates*.

¹⁷ Gouvernement de l'Alberta (2020). *Historic royalty summary workbook*, en ligne : <https://open.alberta.ca/opendata/historical-royalty-revenue>.

2.2 Dépenses

Graphique 16. **Dépenses des gouvernements des provinces canadiennes, 2019-2020**, en pourcentage du PIB



Note : Ne prend pas en compte le changement d'application de la norme comptable sur les paiements de transfert.

Sources : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableaux 18 à 27 et Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2021*.

Au cours de 2019-2020, les dépenses des gouvernements provinciaux en proportion du PIB varient de 16,5 % en Alberta à 28,7 % pour l'Île-du-Prince-Édouard. Le Québec affiche un ratio de 25,4 %. Toutefois, dans le cas du Québec, 0,6 point de pourcentage est dédié aux versements au Fonds des générations.

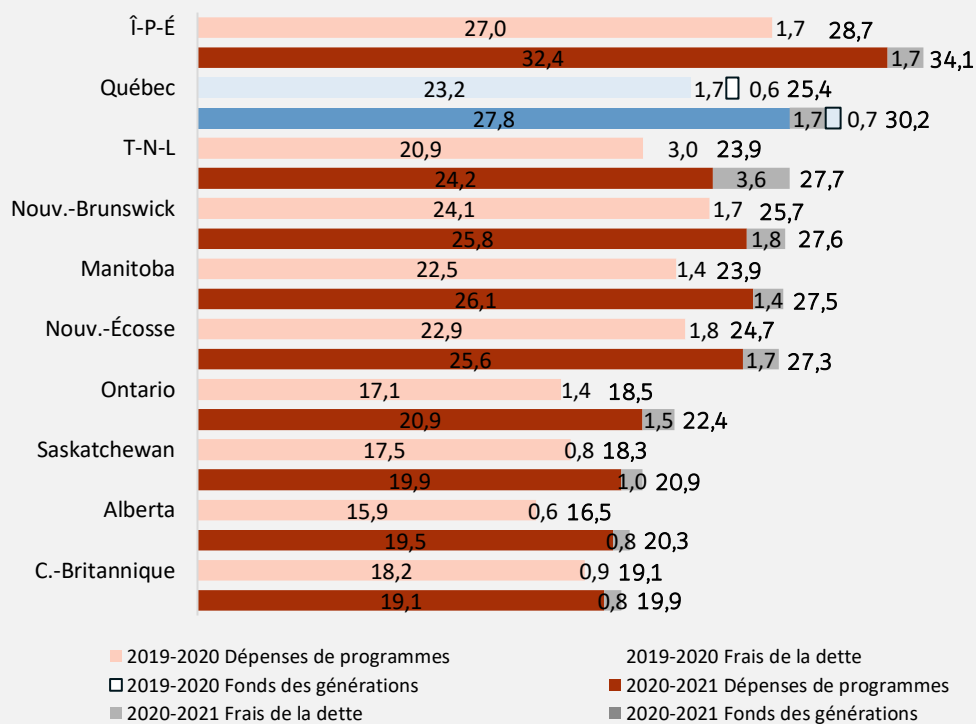
Le gouvernement du Québec consacre l'équivalent de 1,7 % de son PIB au service de la dette, c'est davantage que le ratio de la moyenne des provinces, mais cette proportion est similaire à celle des provinces maritimes, Terre-Neuve-et-Labrador mise à part (3 % du PIB). Quant aux dépenses de programme, elles s'élèvent à 23,2 % du PIB au Québec, la troisième plus élevée, tout juste devant la Nouvelle-Écosse. La moyenne pondérée des dépenses de programmes des provinces se situe à 18,8 % du PIB.

Encadré 9 – Prévision de dépenses pour 2020-2021

Dépenses des gouvernements des provinces canadiennes, 2019-2020 et 2020-2021, en pourcentage

Les prévisions de dépenses contenues aux budgets 2021 des provinces font état de ratio au PIB variant de 19,9 % en Colombie-Britannique à 34,1 % pour l'Île-du-Prince-Édouard. Le ratio prévu pour le Québec est de 30,2 %, dont 0,7 % attribuable au versement au Fonds des générations.

La baisse du PIB contribue à la hausse des ratios, il en va de même des dépenses effectuées en réaction à la pandémie, une partie de celles-ci étant couvertes par la hausse des transferts fédéraux.

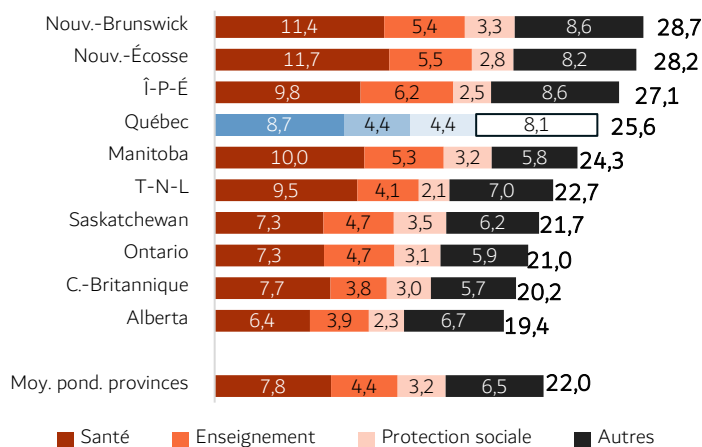


du PIB

Note : Impact du changement d'application de la norme comptable sur les paiements de transfert pour le Québec et de la provision pour risques économiques et autres mesures de relance exclues.

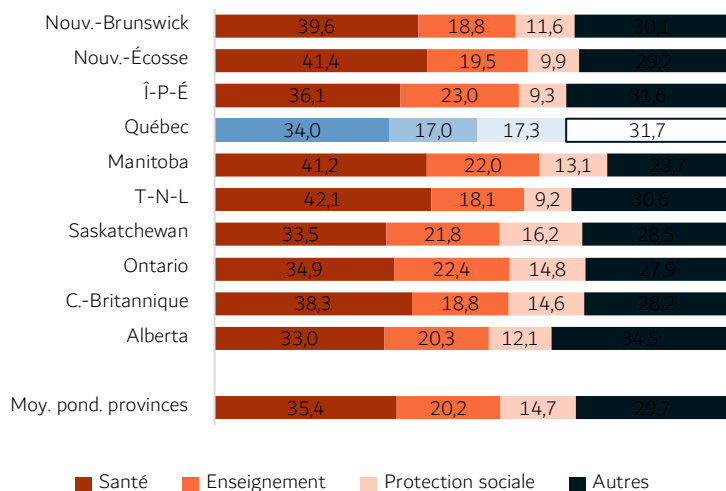
Sources : Budgets des provinces, compilation RBC (consulté le 1^{er} juin 2021), Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableaux 18 à 27 et Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2021*.

Graphique 17a. Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées, 2019, en pourcentage du PIB



Les données présentées à la figure 17 sont tirées des statistiques des finances publiques canadiennes. En 2019, les deux postes de dépenses les plus importants des administrations provinciales et locales canadiennes consolidées¹⁸ en proportion du PIB étaient respectivement la santé et l'enseignement. Au Québec, l'importance des dépenses de santé excèdent celle de la moyenne des provinces alors que les dépenses en enseignement équivalent à celles de la moyenne des provinces canadiennes. 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.

Graphique 17b. Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées, 2019, en pourcentage du total



Les différentes catégories de dépenses, exprimées en pourcentage de l'ensemble des dépenses, procurent un portrait complémentaire. 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. Sous cet angle, on constate que les administrations publiques provinciales et locales de Terre-Neuve-et-Labrador constituent celles consacrant la plus large proportion de leurs dépenses à la santé avec 42,1 % des dépenses, et que la proportion de dépenses la plus importante visant l'enseignement est constatée à l'Île-du-Prince-Édouard (23 %).

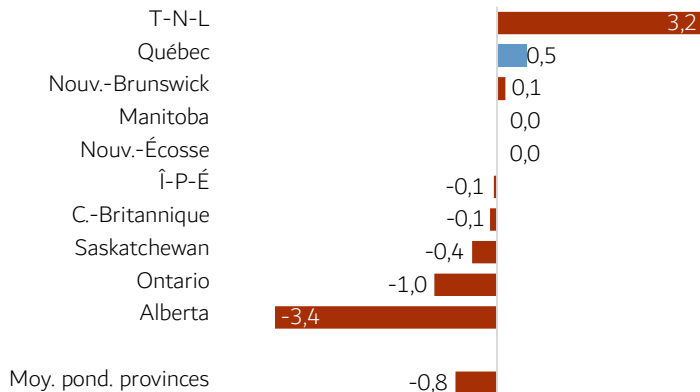
Sources : Statistique Canada, tableaux 10 10 0005 01, 10-10-0147-01 et 36 10 0221 01 (consultés le 14 avril 2021).

Le Québec présente des proportions de dépenses consacrées à la santé et à l'enseignement se situant respectivement à 34 % et 17 %, qui sont inférieures à celles de la moyenne pondérée situées respectivement à 35,4 % et 20,2 %. En contrepartie, la proportion de dépenses affectée aux postes « protection sociale » et « autres » atteint cumulativement 49 % au Québec. Il s'agit de la proportion la plus élevée parmi les administrations publiques provinciales et locales canadiennes.

¹⁸ 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 les Services généraux des administrations publiques, Ordre et sécurité publique, Affaires économiques, Protection de l'environnement, Logements et équipements collectifs et Loisirs, culture et religion.

2.3 Solde

Graphique 18. **Solde budgétaire aux comptes publics des gouvernements des provinces canadiennes, 2019-2020**, en pourcentage du PIB



Note : Pour le Québec, le solde au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, avant réserve de stabilisation = -0,12 %. Au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, le solde du Québec après utilisation de la réserve est nul.

Source : Gouvernement du Canada (2020), *Tableaux de référence financiers* (comptes publics), tableaux 18 à 27 et Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2021*.

À la fin de l'exercice financier 2019-2020, le solde budgétaire des provinces en proportion du PIB variait d'un solde négatif de 3,4 % en Alberta à un solde positif de 3,2 % à Terre-Neuve-et-Labrador. Cinq des dix provinces affichaient un solde négatif. La moyenne pondérée des provinces se situait à -0,8 %.

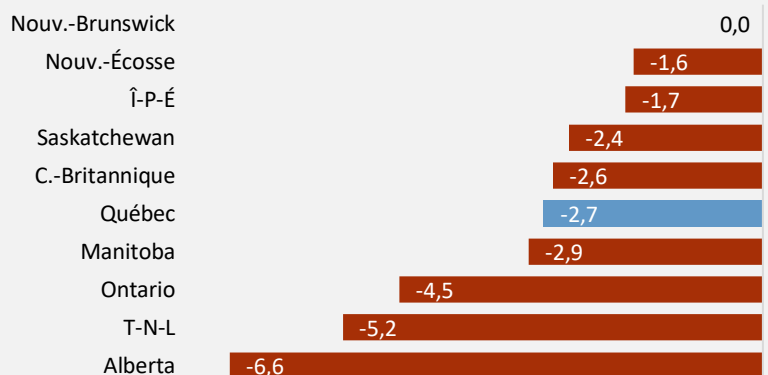
Il est à noter que le surplus de Terre-Neuve-et-Labrador provient du traitement comptable de l'entente avec le fédéral sur les paiements annuels de ristournes liés au projet Hibernia¹⁹ (comptabilisation d'un revenu de 2,5 G\$). Sans ce revenu ponctuel, la province aurait enregistré un déficit en 2019-2020.

Encadré 10 – Soldes prévisionnels pour 2020-2021

Les budgets déposés par toutes les provinces prévoient des soldes négatifs en 2020-2021, ceux-ci variant d'un léger déséquilibre de 12 M\$ (-0,03 % du PIB) au Nouveau-Brunswick à un déficit correspondant à -6,6 % du PIB en Alberta.

Au sens des comptes publics, le Québec prévoit le 5^e solde négatif le plus élevé (-2,7 % du PIB). Aucune province n'a annoncé un retour à l'équilibre budgétaire d'ici 2023-2024. La Nouvelle-Écosse prévoit un budget équilibré pour 2024-2025 et le Québec pour 2025-2026 si on considère le solde au sens des comptes publics.

Solde budgétaire aux comptes publics des gouvernements des provinces canadiennes, 2020-2021, en pourcentage du PIB

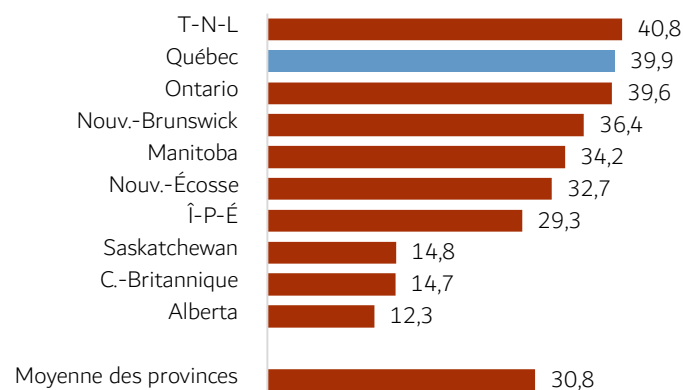


Sources : *Budgets 2021 des provinces*, Compilation de RBC, (consulté le 1^{er} juin 2021) et Gouvernement du Québec (2021), *Statistiques budgétaires du Québec – Mars 2021*.

¹⁹ En vertu de cette entente entrée en vigueur le 1^{er} avril 2019, le gouvernement du Canada est tenu d'effectuer des paiements annuels déclarés à Terre-Neuve-et-Labrador totalisant 3,3 G\$ de 2019 à 2056. En contrepartie, la province de Terre-Neuve-et-Labrador est tenue de verser au gouvernement du Canada huit paiements annuels fixes de 100 M\$ chacun, à compter de 2045 et jusqu'en 2052. Voir : Gouvernement du Canada (2020), *Rapport financier annuel du Gouvernement du Canada 2019-2020*, p. 22.

2.4 Dette nette

Graphique 19. **Dette nette des provinces canadiennes au 31 mars 2020**, en pourcentage du PIB



Source : Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2021-2022*, Graphique I.3.

Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador affiche au 31 mars 2020 la dette nette la plus élevée parmi les provinces canadiennes à 40,8 % du PIB. La dette nette du Québec (39,9 %) se situe tout juste au-dessus du niveau de l'Ontario (39,6 %).

En Alberta, le ratio dette nette/PIB se situe à 12,3 %, en hausse de 3,4 points de pourcentage par rapport au 31 mars 2019. Il s'agit néanmoins de la dette nette la plus faible parmi les provinces, et celle-ci est passablement éloignée de la moyenne obtenue en divisant la somme des dettes provinciales sur la somme des PIB provinciaux qui est de 30,8 %.

Encadré 11 – Dettes nettes prévisionnelles au 31 mars 2021

Les budgets déposés par toutes les provinces prévoient des hausses de dettes nettes au 31 mars 2021. Les deux hausses les plus importantes étant enregistrées par Terre-Neuve-et-Labrador, dont la dette nette prévue atteint 51,8 %, et l'Alberta avec 20,3 %. Cette dernière ne serait plus la province présentant la dette nette la plus faible, la Saskatchewan figurant désormais au premier rang (19 %).

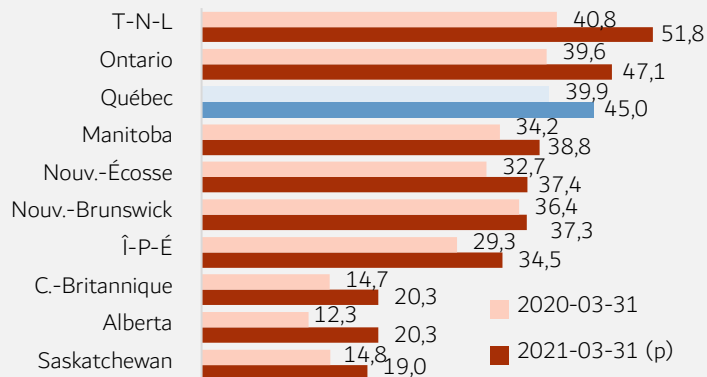
Le Québec présente le 3^e ratio dette nette sur PIB le plus élevé avec 45 %, derrière l'Ontario (47,1) et devant le Manitoba (38,8). Malgré ceci, la cote de crédit de la province est la 3^e la plus favorable lorsque l'on considère à la fois les cotes offertes par Moody's, Standard & Poor's et Dun & Bradstreet.

Les cotes de crédit constituent un indicateur de la capacité de remboursement des emprunteurs. Une cote élevée indique que le risque associé à l'achat d'un titre est plus faible et commande une prime de risque moins importante, et donc un coût d'emprunt potentiellement plus faible pour une province.

On remarque que l'Alberta, qui présente une dette nette beaucoup moins élevée que le Québec se classe malgré tout au 8^e rang des provinces.

Le Gouvernement fédéral affiche les cotes de crédit les plus élevées qui sont attribuées par ces trois agences de notation.

Dettes nettes des provinces canadiennes, au 31 mars 2020 et 2021, en pourcentage du PIB



Sources : Gouvernement du Québec (2020), *Plan budgétaire 2021-2022*, Graphique I.3. et *Budgets 2021 des provinces*. Compilation de RBC (consulté le 1er juin 2021).

Cotes de crédit des provinces canadiennes, au 19 mars 2021

Province	Moody's	S&P	DBRS
C.-Britannique	Aaa	AAA	AA(high)
Saskatchewan	Aaa	AA	AA(low)
Québec	Aa2	AA-	AA(low)
Nouv. Écosse	Aa2	AA-	A(high)
Manitoba	Aa2	A+	A(high)
Nouv.-Brunswick	Aa2	A+	A(high)
Ontario	Aa3	A+	AA(low)
Alberta	Aa3	A+	AA(low)
Î-P-E	Aa2	A	A
T-N-L	A1	A	A(low)
Gouv. fédéral	Aaa	AAA	AAA

Source : Gouvernement de la Saskatchewan (2021), *Budget 2021-2022*, p. 59.

Comparaisons internationales

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.

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.

Le Québec est comparé de manière individuelle à diverses juridictions, mais aussi à la moyenne des pays membres de l'OCDE.

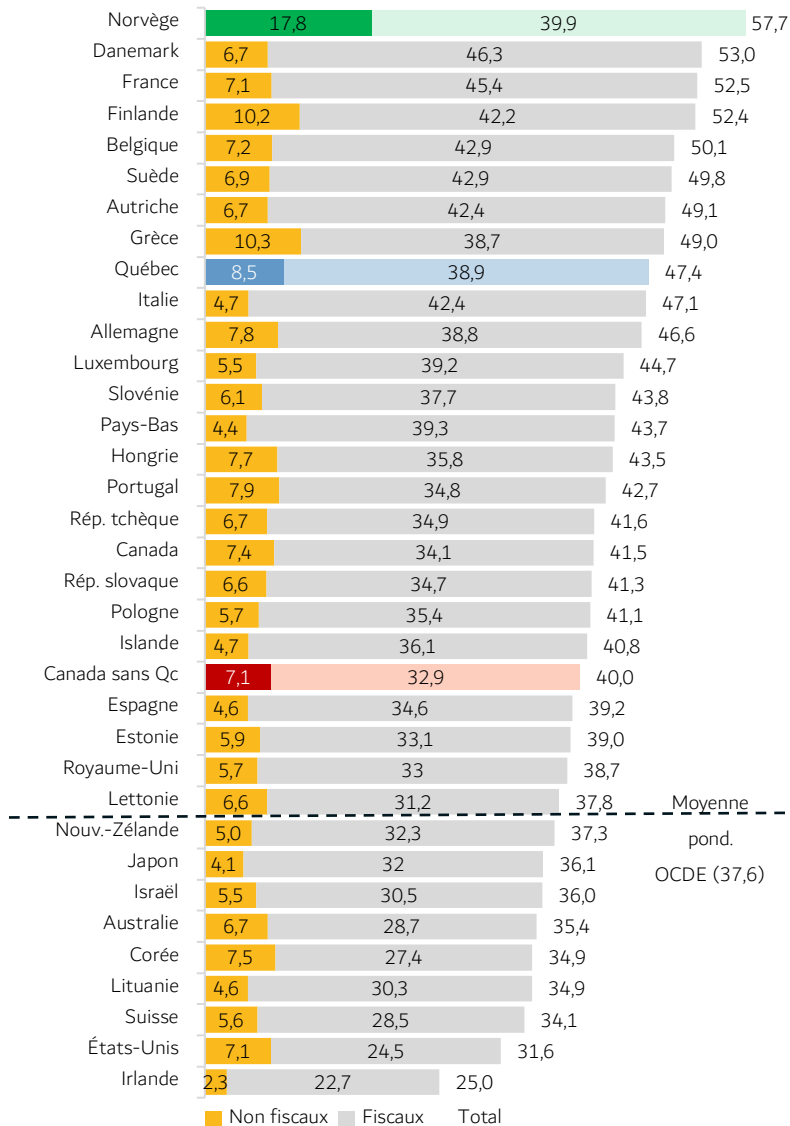
Il est à noter que l'OCDE n'est pas une organisation statique. De nouveaux pays y font ponctuellement leur entrée, ce qui a un effet sur la moyenne actuelle et les moyennes historiques. Comme dans le cas des autres pays membres, les données relatives à la Colombie et au Costa Rica sont incluses dans les comparaisons qui suivent lorsque disponibles²⁰.

Ici encore, les données relatives à l'année 2020 sont au stade de prévisions et, dans le cas des administrations publiques au Québec, cette prévision n'est pas disponible. Cependant, la crise pandémique affectant considérablement les finances publiques mondiales, il nous semble pertinent de présenter les données 2020 et les autres prévisions disponibles afin de procurer un aperçu de l'évolution anticipée des revenus, des dépenses et du solde à court terme.

²⁰ L'OCDE compte 38 pays membres avec l'adhésion de la Colombie le 28 avril 2020 et du Costa Rica le 25 mai 2021.

3.1 Revenus

Graphique 20. **Revenus (fiscaux et non fiscaux) de l'ensemble des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec, 2019, en pourcentage du PIB**



Note : Pour l'Australie et le Japon, l'année présentée est 2018.
Sources : OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE* (en ligne : OCDE « stats.oecd.org », perspectives économiques n° 108); Pour le Canada²², le Canada sans le Québec et le Québec : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0221-01 (consultés le 14 avril 2021).

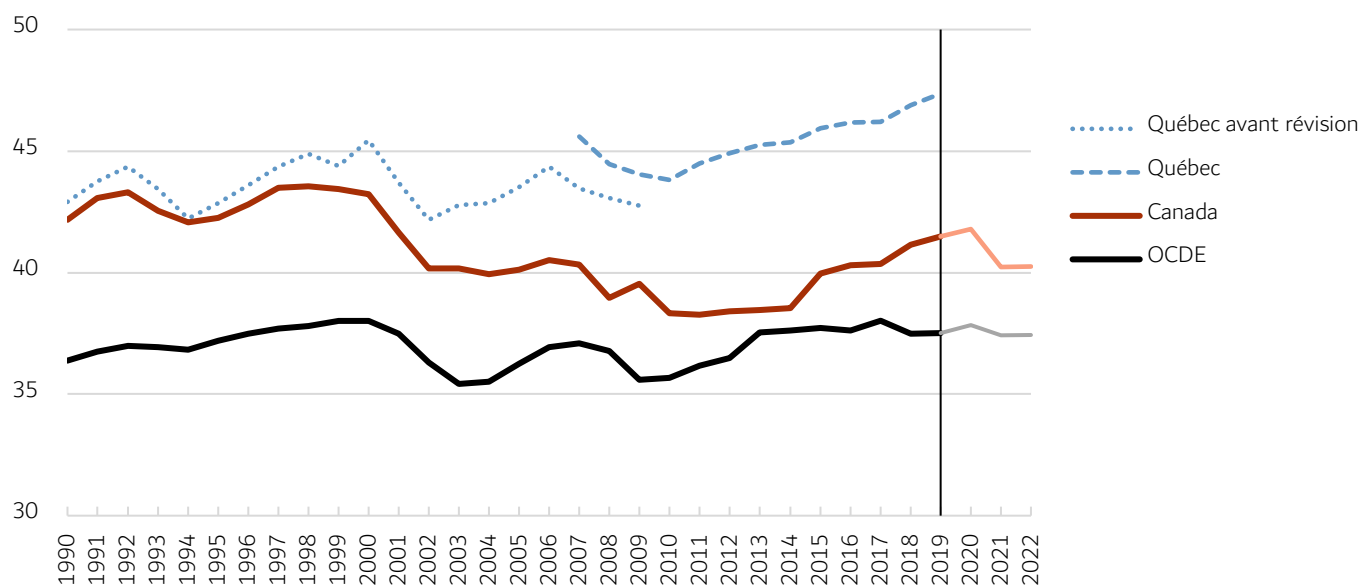
Les États tirent leurs revenus de différentes sources en vue de financer les biens et services qu'ils fournissent aux citoyens et aux entreprises et afin d'assurer une fonction de redistribution. Les principales sources de revenus des États sont les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée et les cotisations aux régimes d'assurance sociale²¹. 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 disponibles, le Canada, avec un ratio de 41,5 %, figurait en 2019 au 17^e rang des pays avec les plus petits niveaux de revenus totaux en proportion du PIB. On dénote que l'Irlande avec 25 % constitue le pays avec la plus faible proportion de revenus, tandis que la **Norvège** affiche la plus haute proportion de revenus à 57,7 %.

En proportion du produit intérieur brut (PIB), les revenus fiscaux des administrations publiques canadiennes totalisaient 34,1 % du PIB contre 7,4 % du PIB pour les revenus non fiscaux. De leur côté, les revenus fiscaux tirés par les administrations publiques au **Québec** s'élèvent à 38,9 % du PIB, tandis que 8,5 % proviennent de revenus non fiscaux pour un total de 47,4 % du PIB; soit au 9^e rang en partant du ratio le plus élevé si on insère le **Québec** au sein des pays de l'OCDE.

²¹ Les recettes fiscales font l'objet d'une revue détaillée présentée sur une base annuelle par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke : Tommy Gagné-Dubé, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2021), « Bilan de la fiscalité au Québec-Édition 2021 », Cahier de recherche 2021/01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.
²² 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, elles 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.

Graphique 21. **Évolution des revenus totaux des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec, 1990-2019, en pourcentage du PIB**



Sources : OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE* (perspectives économiques n° 109); Pour le Canada et le Québec (données réelles) : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0221-01 (consultés le 14 avril 2021).

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 37,6 % en 2019. En revanche, cette proportion a connu une diminution relativement constante pour l'ensemble des administrations publiques **canadiennes**, passant de 43,6 % en 1998 à 38,3 % en 2010 et 2011, pour ensuite remonter à 40 % et plus depuis 2015.

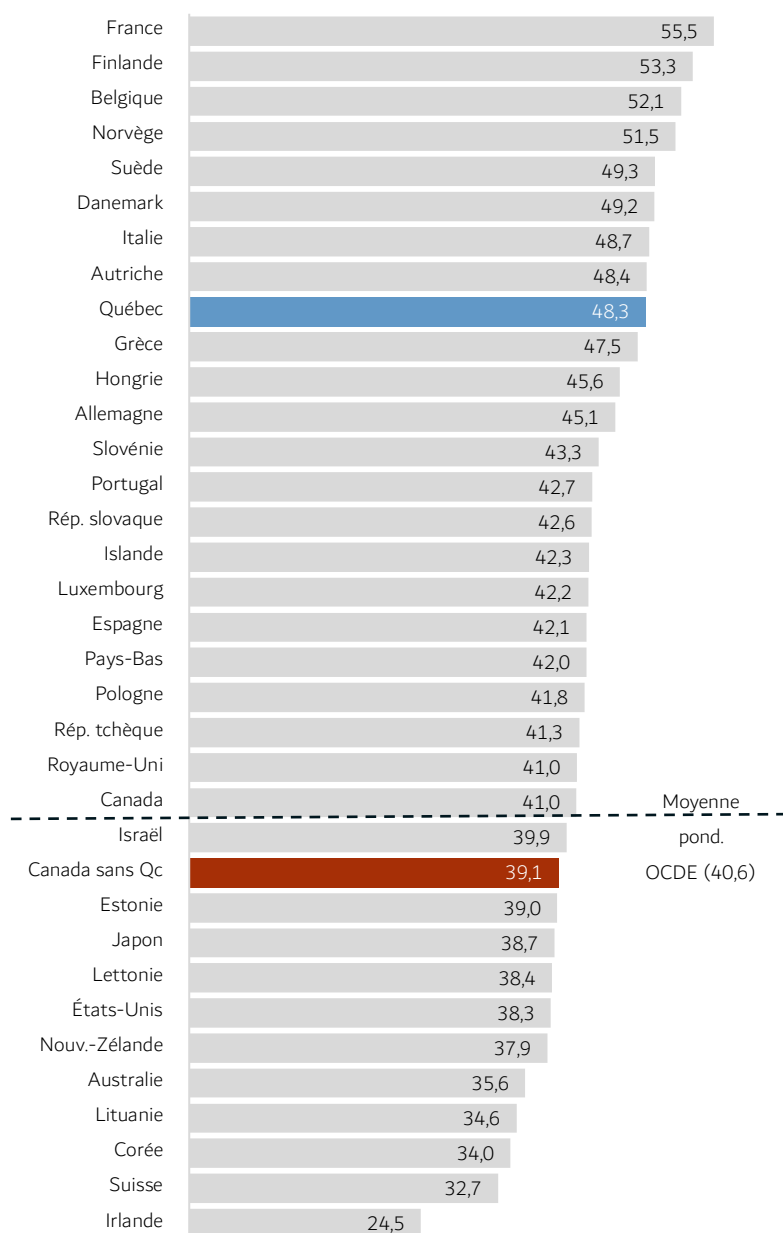
Quant aux revenus obtenus par les administrations publiques au **Québec**, ceux-ci sont demeurés relativement stables en proportion du PIB, de 42,9 % en 1990 à 42,7 % en 2009, n'ayant pas connu la baisse affichée par les administrations publiques au Canada. La révision comptable de 2007²³ a fait passer les revenus en proportion du PIB de 43,5 % à 45,6 % en 2007. Cette proportion se situe à 47,4 % en 2019, un sommet sur la période.

L'OCDE publie des prévisions relatives aux administrations publiques. Malgré la non-disponibilité de l'équivalent pour le **Québec**, il nous apparaît intéressant d'ajouter ces informations dans le contexte de la crise pandémique. Celles-ci montrent une relative stabilité du ratio des revenus totaux au PIB entre 2020 et 2022 pour la moyenne pondérée des pays membres de l'OCDE tandis que le ratio des administrations publiques du **Canada** devrait atteindre 41,8 % en 2020 et fléchir vers 40 % par la suite.

²³ 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.

3.2 Dépenses

Graphique 22. **Dépenses totales des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec, 2019, en pourcentage du PIB**

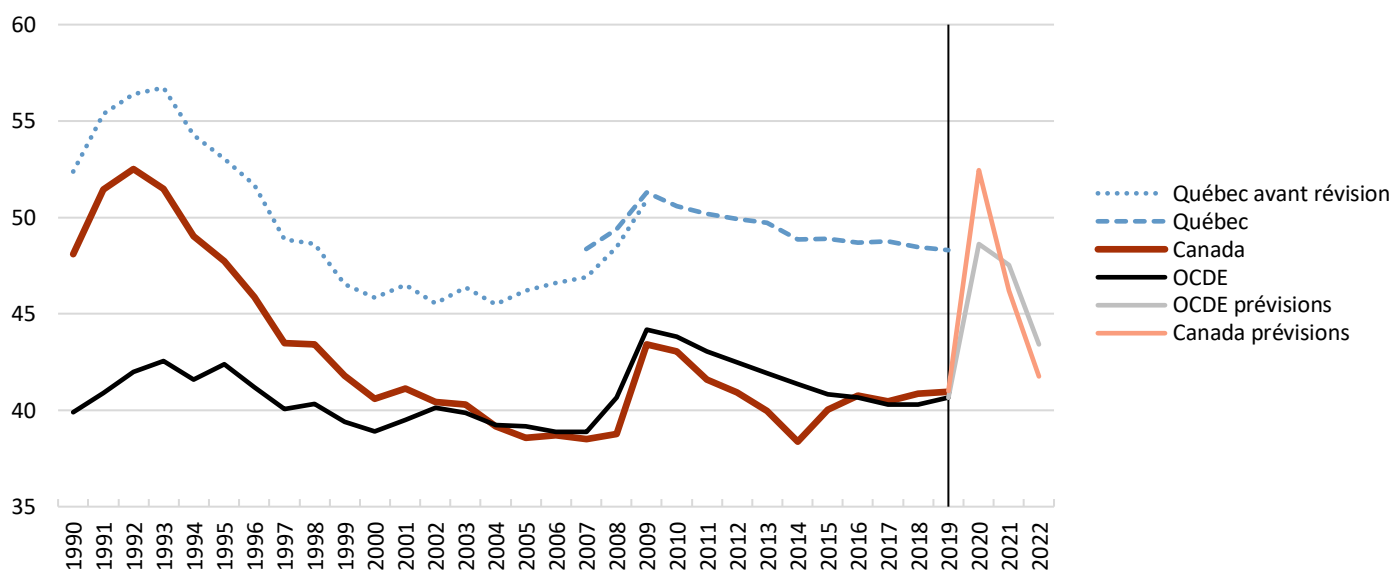


Les dépenses des États comprennent notamment la mise en œuvre des programmes sociaux, les subventions, les transferts aux individus ainsi que le service de la dette. Pour les 33 pays membres de l'OCDE pour lesquels des statistiques sont disponibles, le taux de dépenses en proportion du PIB des administrations publiques s'étend de 24,5 % (Irlande) à 55,5 % (France) en 2019. Dans le cas du Canada, cette proportion s'établit à 41 %, ce qui le place au 12^e rang parmi les pays présentant les dépenses les plus faibles, tout juste au-dessus du niveau moyen des pays membres de l'OCDE à 40,6 %.

Les dépenses totales des administrations publiques au Québec s'élèvent à 48,3 % 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 9,2 points de pourcentage les dépenses du Canada sans le Québec (39,1 %).

Sources : OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE* (en ligne : OCDE « stats.oecd.org », perspectives économiques n° 108); 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 2021).

Graphique 23. **Évolution des dépenses totales des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec, 1990-2019, en pourcentage du PIB**



Sources : OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE* (perspectives économiques n° 109); Pour le Canada et le Québec (données réelles) : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0221-01 (consultés le 14 avril 2021).

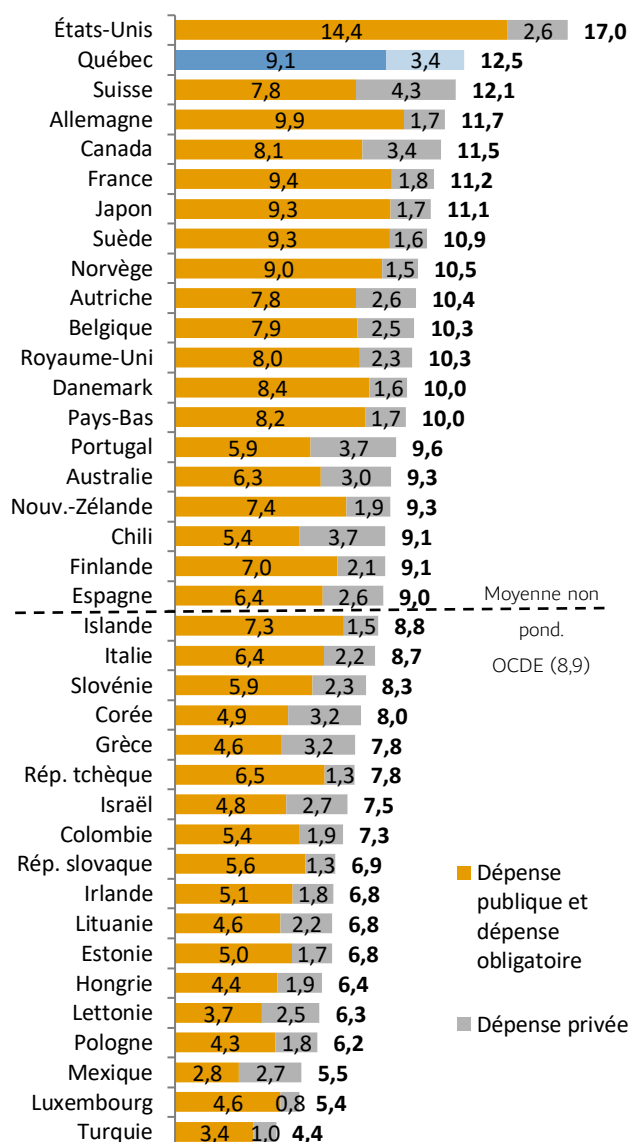
Les dépenses moyennes des administrations publiques des pays membres de l'OCDE sont demeurées relativement stables sur la période étudiée, passant de 39,9 % en 1990 à 40,7 % en 2019, avec un soubresaut atteignant 44,2 % en 2009 lié notamment aux interventions des gouvernements en réaction à la crise financière.

Au **Canada** et au **Québec**, les dépenses consolidées ont connu des baisses marquées jusqu'au milieu des années 2000. Au **Canada**, les dépenses en proportion du PIB sont passées de 52,5 % en 1992 à 38,5 % en 2007, une baisse de 14 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 2019. 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 48,3 % du PIB en 2019.

Les prévisions de l'OCDE procurent un aperçu de la hausse des dépenses des administrations publiques appréhendée pour 2020. Au **Canada**, il est prévu que les dépenses soient en hausse de 11,5 points de pourcentage, passant à 52,5 % du PIB. Dans le cas de la moyenne pondérée des pays de l'OCDE, cette hausse est moins importante, le ratio passant à 49 % du PIB.

Tandis que le niveau prévu pour 2020 est nettement plus élevé que ceux enregistrés depuis 1990 pour la moyenne OCDE, il est similaire à celui atteint en 1992 dans le cas des administrations publiques du Canada.

Graphique 24. **Dépenses de santé, par sources de financement, pays membres de l'OCDE et Québec, 2019, en pourcentage du PIB**



La santé constitue le poste de dépenses le plus important au Québec²⁴. La dépense publique en santé, qui comprend la dépense du gouvernement du Québec, la dépense directe du gouvernement fédéral et la dépense des administrations municipales, s'élève à 42 G\$ en 2019²⁵.

Lorsque l'on ajoute à la dépense publique les dépenses obligatoires (régimes d'assurance obligatoire) et les dépenses privées, le poids des dépenses en santé au Québec (12,5 % du PIB) 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 n'est surpassé que par celui des États-Unis (17 %). À l'autre bout du spectre, on retrouve la Turquie où 4,4 % du PIB est consacré aux dépenses de santé.

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 étant difficilement comparables, que ce soit en termes d'accès ou encore de qualité, néanmoins la dépense en santé (exprimée en pourcentage de la taille de l'économie) demeure une information pertinente.

Notes : Les données de l'OCDE ne prennent pas en compte le coût de la formation brute de capital fixe, tandis que la dépense totale est présentée pour le Québec et le Canada. Pour les pays de l'OCDE pour lesquels le coût de la formation brute de capital fixe est disponible, celui-ci représente 0,3 % du PIB en moyenne. 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*), Pour le Canada et le Québec : Institut canadien d'information sur la santé, *Dépenses selon l'affectation des fonds dans chaque province et territoire*.

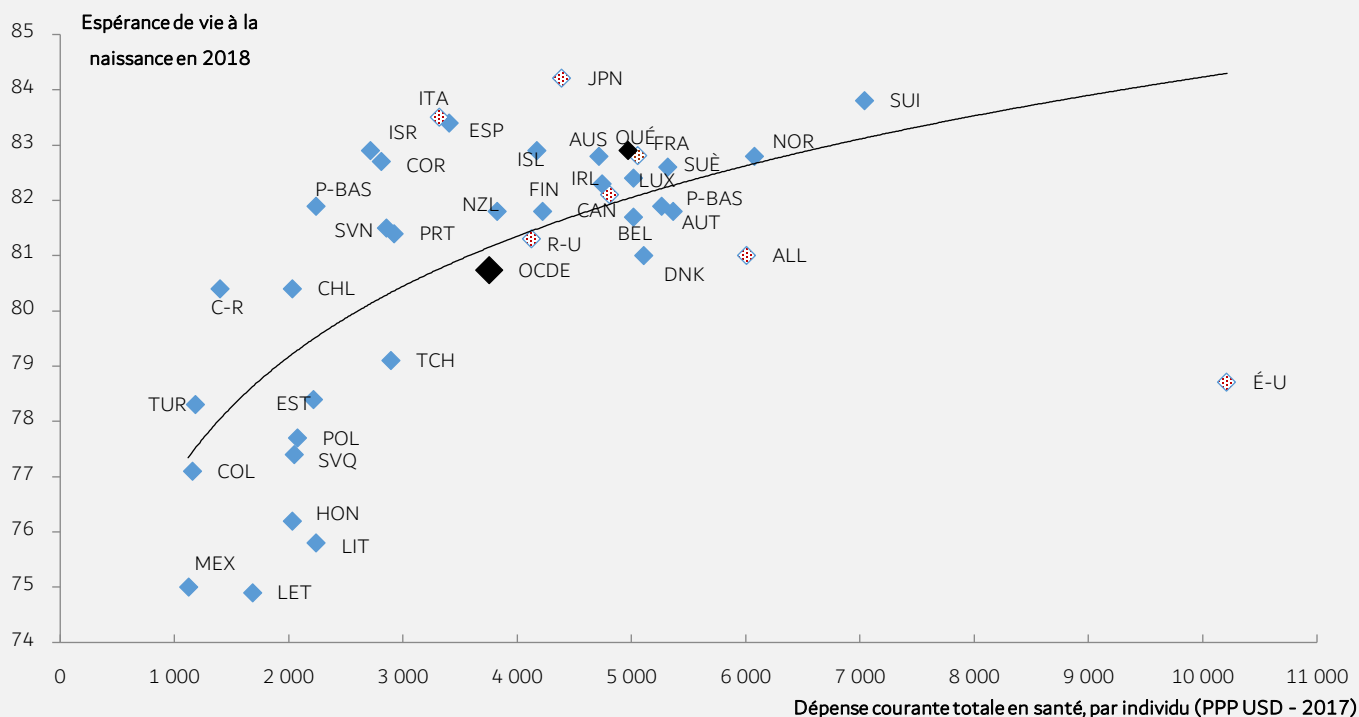
²⁴ Selon la classification canadienne des fonctions des administrations publiques, qui ne consolide pas la dépense de l'administration publique générale pour les provinces. Voir : Statistique Canada, Tableau 10-10-0005-01 (consulté le 14 avril 2021).

²⁵ En ligne : Institut canadien d'information sur la santé, Métadonnées de la base de données sur les dépenses nationales de santé : <https://www.cihi.ca/fr/metadonnees-de-la-base-de-donnees-sur-les-dépenses-nationales-de-sante>.

Encadré 12 – Indicateurs de résultats pour les dépenses en 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.

Dépense courante de santé par habitant en \$US PPA et espérance de vie, OCDE et Québec, 2017/2018



Note : Les pays du G7 sont présentés différemment des autres de façon à faciliter leur repérage.

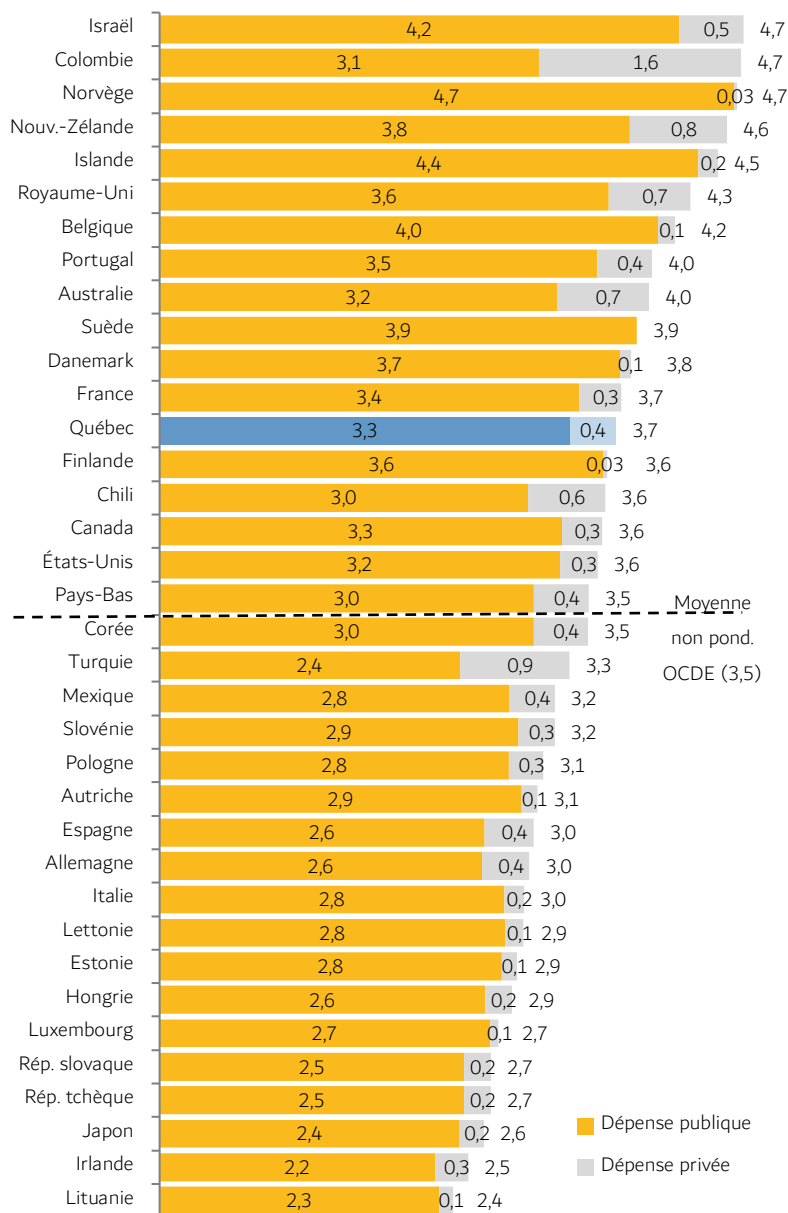
Sources : OCDE (2020), « OECD.Stats »; Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, Tableau 13-10-0114-01 et ICIS, *Outil interactif de l'OCDE : comparaisons internationales - pays semblables*, en ligne : <https://www.cibi.ca/fr/outil-interactif-de-locde-pays-semblables-qc> (consultés le 26 avril 2021).

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 82,9 ans à la naissance en 2018 et une dépense annuelle par individu en santé de 4 973 \$ US, présente un rapport similaire à celui de la majorité des membres du G7, presque identique à celui de la France. On remarque toutefois que les États-Unis présentent une dépense de 10 212 \$ US, plus du double de celle du Québec, pour une espérance de vie inférieure de 4 ans.

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, le graphique permet également de constater que cette dépense, en terme nominal et ramenée par individu, est comparable à celle de la majorité des pays du G7 et, dans plusieurs cas, est associée à une espérance de vie supérieure.

Graphique 25. **Dépenses publiques et privées au titre des établissements d'enseignement primaire et secondaire, pays membres de l'OCDE et Québec, 2017, en pourcentage du PIB**



Dans le cas de la dépense en éducation primaire et secondaire, les dépenses publiques et privées atteignent 3,7 % du PIB au Québec. Il s'agit d'une dépense publique dans une proportion de 89,9 %. Parmi les pays de l'OCDE, cette même dépense varie de 2,4 % du PIB en Lituanie à 4,7 % en Israël et se situe en moyenne à 3,5 % du PIB. Inséré parmi les 35 pays de l'OCDE pour lesquels l'information est disponible, la dépense du Québec est la 13^e plus élevée, entre la France (3,7 %) et la Finlande (3,6 %).

Le financement public domine l'éducation primaire et secondaire dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Pour 21 des pays présentés, celle-ci 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).

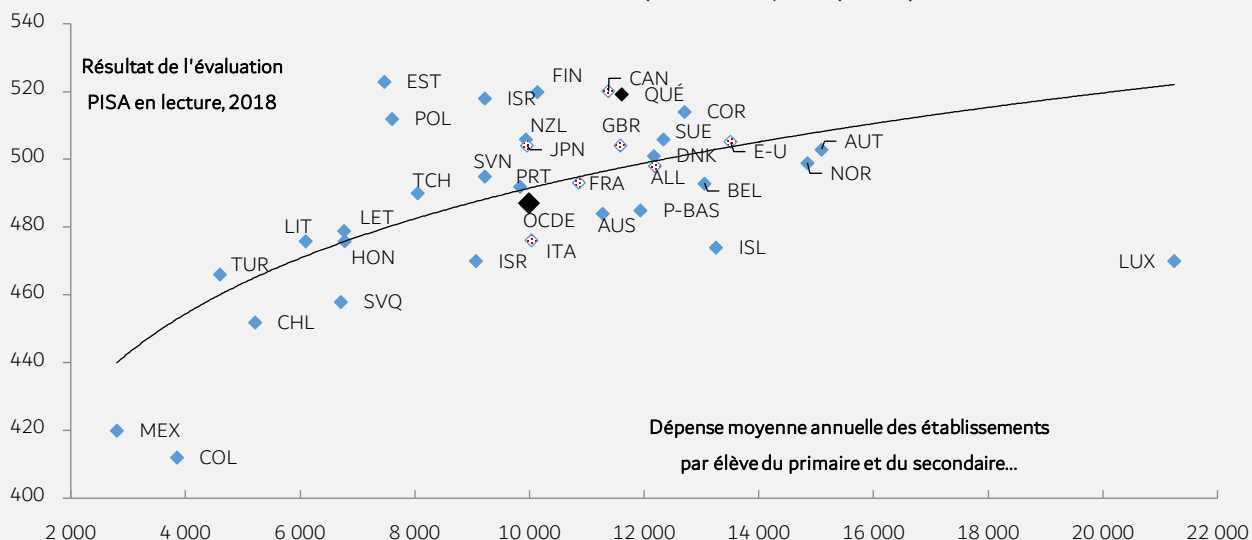
L'Islande est le pays qui dédie le financement public le plus élevé à l'éducation primaire et secondaire (4,4 %), tandis que la Colombie est le pays y montrant le ratio de financement privé au PIB le plus élevé (1,6 %), suivie de la Turquie (0,9 %).

Sources : OCDE (2020), *Regards sur l'éducation : Indicateurs de l'OCDE*, tableau C2.2.; Pour le Québec : Statistique Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada – Les ressources financières investies dans l'éducation (81-604 au catalogue)*, tableau B.2.1.et tableau 37-10-0067-01 (consultés le 26 avril 2021).

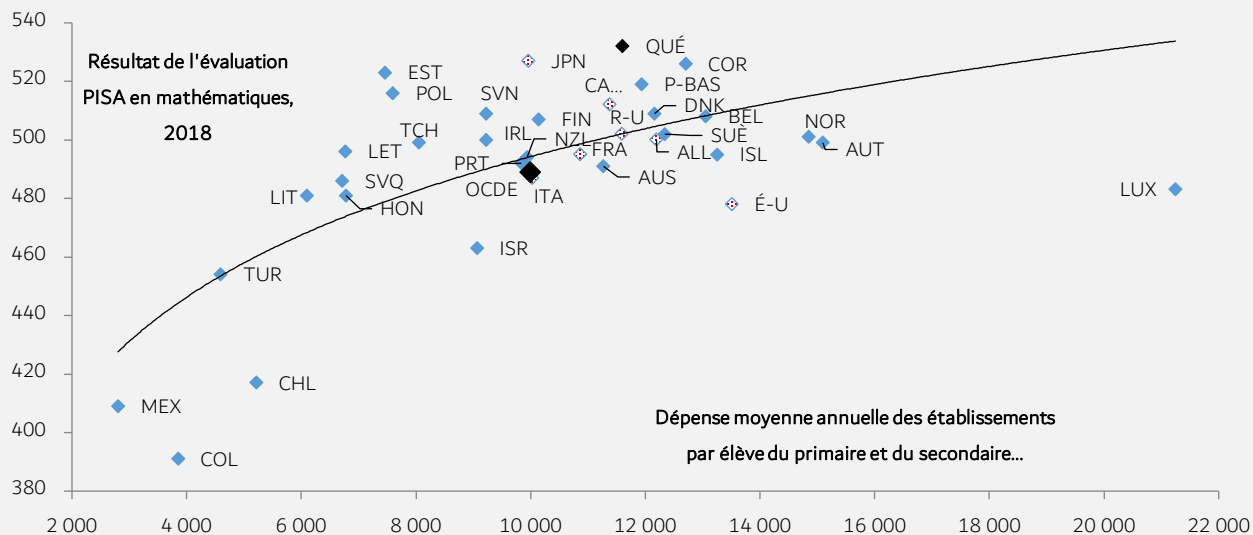
Encadré 13 – Indicateurs de résultats pour les dépenses d'éducation

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.

Dépense annuelle des établissements d'enseignement par élève et résultat au test PISA en lecture, OCDE et Québec, 2017/2018



Dépense annuelle des établissements d'enseignement par élève et résultat au test PISA en mathématiques, OCDE et Québec, 2017/2018



Note : Les pays du G7 sont présentés différemment des autres de façon à faciliter leur repérage.

Sources : OCDE (2020), *Regards sur l'éducation 2020*, tableau C1.1; Pour le Québec : Statistique Canada, *Dépenses annuelles des établissements d'enseignement par élève*, Tableau B.1.1.2, et Conseil des ministres de l'Éducation (2019), *À la hauteur : Résultats canadiens de l'étude PISA 2018 de l'OCDE*.

L'évaluation du PISA met l'accent sur l'utilisation des connaissances et habiletés afin de relever les défis du monde réel. Une évaluation a été menée auprès des élèves du Québec et des pays de l'OCDE en 2018.

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 mathématique. Toutefois, ici également, on dénote qu'au-delà d'un certain seuil (environ 8 000 \$ US), la performance des étudiants dépend moins du niveau de dépense. Les graphiques indiquent que le coût moyen annuel des études entre 6 et 15 ans au Québec est estimé à 11 610 \$ US, au-dessus de la moyenne de l'OCDE à 9 999 \$ US, mais est inférieur à celui des États-Unis où il atteint 13 511 \$ US. Insérés parmi les résultats des élèves des pays de l'OCDE, les résultats au test PISA de lecture (519) et de mathématiques (532) des élèves québécois classent ceux-ci en tête de peloton²⁶.

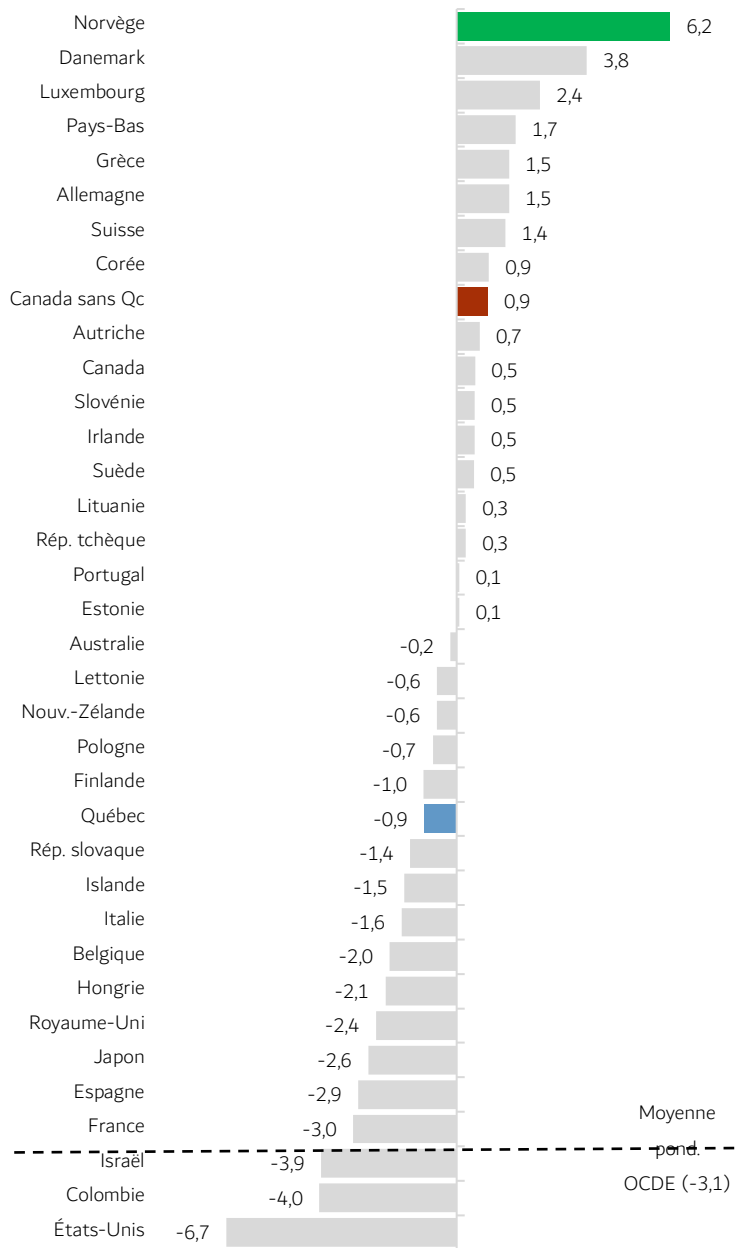
Cet indicateur est parcellaire et ne renseigne pas sur d'autres défis du système d'éducation québécois, tel le décrochage scolaire. Il n'en demeure pas moins que pour les deux composantes du PISA analysées, la comparaison des résultats du Québec à l'international montre un rendement adéquat par rapport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

²⁶ Une composante du PISA porte également sur les mathématiques. Les élèves québécois se sont classés au-dessus de la moyenne de l'OCDE et du Canada dans ce domaine, obtenant un score moyen de 522.

3.3 Solde

Graphique 26. **Solde financier des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Canada sans le Québec et Québec, 2019, en pourcentage du PIB**



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 + 6,2 % pour la **Norvège**, qui fait figure d'exception parmi les pays étudiés, à -6,7 % pour les États-Unis. La moyenne pondérée des pays membres de l'OCDE se situe à -3,1 % en 2019. On constate que 17 pays membres de l'OCDE sur les 34 analysés, dont le Canada, présentent un solde budgétaire positif en 2019. Dans leur ensemble, les administrations publiques du **Canada sans le Québec** affichent un surplus qui s'établit à 0,9 % en 2019.

Quoi que 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 dispensés²⁷. Sur le territoire du **Québec**, le solde budgétaire est de -0,9 % du PIB.

Sources : OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE* (en ligne : OCDE « stats.oecd.org », perspectives économiques n° 108) ; 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 2021).

²⁷ 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.

Graphique 27. **Évolution du solde des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec, 1990-2019, en pourcentage du PIB**



Sources : OCDE (2020), *Perspectives économiques de l'OCDE* (perspectives économiques n°109) ; Pour le Canada et le Québec (données réelles) : Statistique Canada, tableaux 36-10-0450-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0221-01 (consultés le 14 avril 2021).

L'évolution du solde budgétaire des administrations publiques sur la période 1990-2019 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 %), en 2018 (0,3 %) et en 2019 (0,5 %).

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 -0,9 % en 2019, en rétablissement depuis la crise financière. Entre 2000 et 2017, l'évolution du solde budgétaire des administrations publiques au **Québec** a calqué l'évolution de celui de la moyenne des pays de l'OCDE. En 2019, le solde de la moyenne des pays de l'OCDE exprimé en pourcentage du PIB était de -3,1 %.

Les prévisions de l'OCDE pour 2020 font état de soldes négatifs pour la moyenne OCDE et le **Canada**, ceux-ci chutant respectivement à -10,8 % et -10,7 % du PIB, pour se redresser en partie au cours des deux années suivantes dans les deux cas, quoique plus rapidement au Canada.

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 par d'autres administrations publiques.

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 2021-2022²⁸. 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 293 895 M\$ au 31 mars 2021 (61,2 % du PIB) ne peut pas 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 incontournable²⁹. Le détail des éléments à prendre en compte pour effectuer ce calcul est décrit dans les tableaux qui suivent.

Tableau 1. Méthodes d'attribution au Québec d'une part de la dette fédérale, 31 mars 2020

	Paramètres	Ratio	Répartition du passif, net du poste ass.-vie et rente : 815 G\$ (valeur comptable, M\$)
Méthode basée sur la population <i>Population au 1^{er} juillet 2019</i>	Population du Canada : 37 593 384 Population du Québec : 8 501 703	22,6	184 474
Méthode basée sur le PIB PIB 2019 (M\$)	PIB du Canada : 2 310 712 PIB du Québec : 460 357	19,9	162 514
Méthode basée sur la part des revenus fédéraux de 2019 corrigés pour l'abattement (M\$)	Rev. fiscaux du gouv. fédéral : 329 226 Rev. fiscaux provenant du Québec : 64 599	19,3	157 369

Note : Le FMI utilise le total du passif, sans prise en compte de la composante relative aux régimes de retraites et autres avantages futurs des employés 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.

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.

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 157 à 184 G\$. 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 G\$ (5,9 % du PIB du Québec). Les méthodes

²⁸ Québec (2020), *Plan budgétaire 2020-2021*, p.18.

²⁹ Pour des exemples de rapprochement des dettes fédérales et provinciales et des dettes des administrations publiques voir : Canada (2020), *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*, p. 29 et Québec (2010) *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 à 34.

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 2020 – méthodologie OCDE/FMI

	En M \$	En % du PIB
Dette brute du gouvernement du Québec (1)	198 792	43,2
MOINS		
Passif net au titre des régimes de retraite et avantages sociaux	<u>-14 716</u>	<u>-3,2</u>
<i>Sous-total</i>	<i>184 076</i>	<i>40,0</i>
PLUS		
Autres éléments de passif du gouvernement du Québec (2)	43 638	9,5
Dette des municipalités québécoises	27 726	6,0
Dette des universités (réseau des UQ exclu)	<u>1 639</u>	<u>0,4</u>
<i>Sous-total</i>	<i>257 069</i>	<i>55,8</i>
PLUS		
Part du passif du gouvernement fédéral (selon population)	<u>184 474</u>	<u>40,1</u>
Dette brute des administrations publiques au Québec	441 543	95,9

Notes : (1) Dette avant gains (pertes) de change reportés (200 963 M\$), diminuée des emprunts réalisés par anticipation (7 988 M\$) et du solde du Fonds des générations (8 899 M\$).

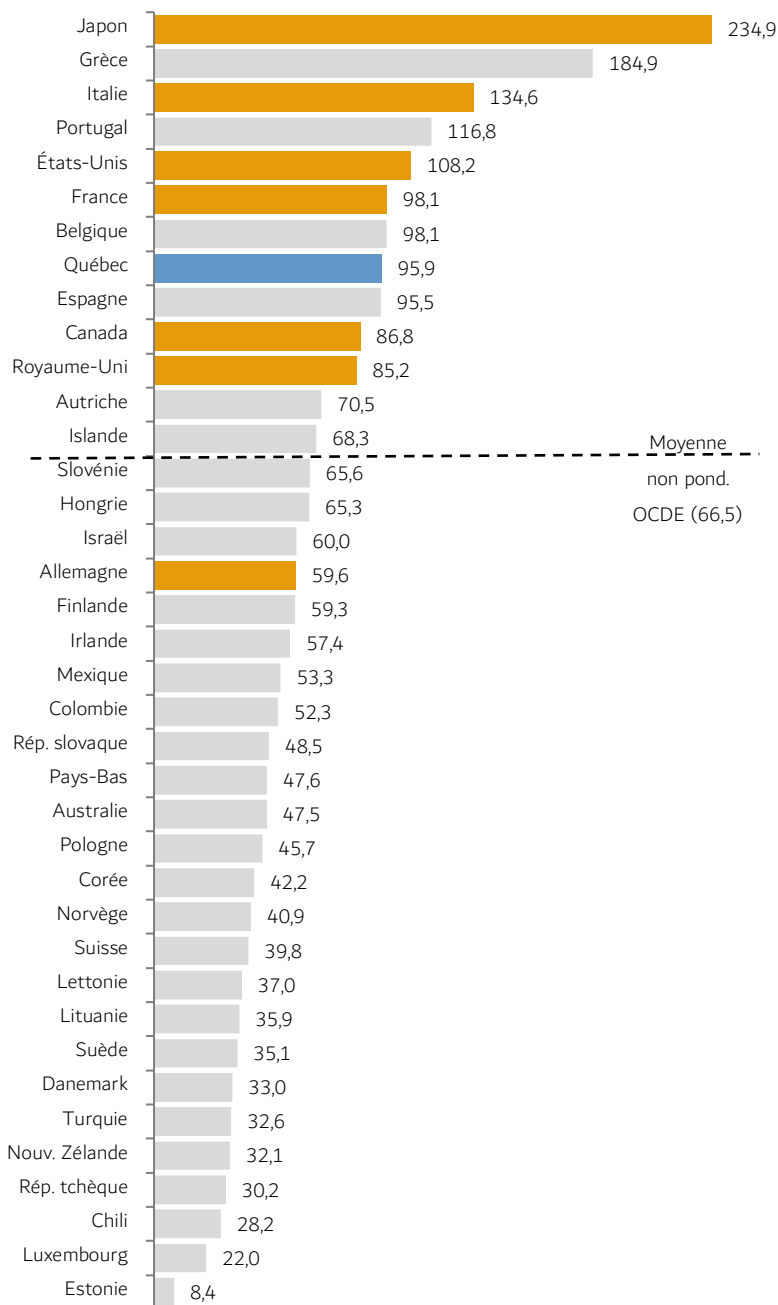
(2) Autres éléments de passif au 31 mars 2020 :

Créditeurs et frais à payer :	31 829 M\$
Revenus reportés :	7 605 M\$
Autres passifs	4 033 M\$
Gain de change reporté :	171 M\$

Sources : Méthodologie : Ministère des Finances du Québec (2010), *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 et suivantes. Données : Québec (2020), *Comptes publics 2019-2020 - Volume 1*.

La dette brute des administrations publiques au Québec, pour fin de comparaison avec les données diffusées par le FMI, peut être estimée à 95,9 % du PIB pour 2019. Celle-ci serait plutôt de 91,1 % si on répartissait le passif fédéral en utilisant la proportion du PIB du Québec sur le PIB du Canada. Le ratio passerait à 90 % si on utilisait plutôt le rapport des revenus fédéraux provenant du Québec aux revenus totaux comme clé de répartition.

Graphique 28. Dette brute des administrations publiques, pays de l'OCDE et estimation pour le Québec, 31 déc. 2019, en pourcentage du PIB



La dette brute des administrations publiques au Québec, estimée à 95,9 % du PIB, était plus élevée que celle de la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE (66,5 %) au moment où la crise pandémique n'en était qu'à ses débuts.

On constate de grands écarts entre pays de l'OCDE pour cet indicateur. La dette brute évaluée par le FMI varie de 8,4 % du PIB en Estonie à 234,9 % 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 de l'Espagne (95,5 %) et sous la Belgique (98,1 %), soit au 8^e rang des dettes les plus élevées.

Parmi les pays du G7, seule la dette brute de l'Allemagne se situe sous le niveau moyen de l'OCDE. D'ailleurs, le Japon (234,9 %), l'Italie (134,6 %), les États-Unis (108,2 %) et la France (98,1 %) présentent un rapport dette brute au PIB supérieur à celui du Québec.

Bien que constituant une information intéressante, la dette brute ne prend ici en compte que les engagements des administrations publiques, sans prise en compte de ses actifs. On comprend que la dette brute n'est pas uniquement constituée des emprunts ayant servi à financer des dépenses courantes. Une part de celle-ci peut notamment être attribuable à des investissements en immobilisation ou encore à l'octroi de prêts en échange desquels un actif financier est obtenu.

Le concept de dette nette, présenté ci-après, permet d'isoler les engagements ayant servi à financer les actifs non financiers et les déficits cumulés.

Source : FMI (2021), *Moniteur des finances publiques – avril 2021*, base de données.

Le calcul de la dette nette des administrations publiques pour fins de comparaison internationale est présenté au tableau 3. 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. **Dettes nettes des administrations publiques au Québec, 31 mars 2020 – méthodologie OCDE/FMI**

	En M \$	En % du PIB
Dettes brutes des administrations publiques au Québec	441 543	95,9
MOINS		
Actifs financiers du gouvernement du Québec (1)	-71 117	-15,4
Actifs du régime des rentes du Québec (valeur nette) (2)	<u>-77 118</u>	<u>-16,8</u>
<i>Sous-total</i>	<i>293 308</i>	<i>63,7</i>
Part des actifs financiers du fédéral (selon population) (3)	<u>-91 152</u>	<u>-19,8</u>
Dettes nettes des administrations publiques au Québec	202 156	43,9

Notes : (1) Total des actifs financiers du gouvernement du Québec au 31 mars 2019 (88 004 M\$) nets du Fonds des générations (8 899 M\$) et des emprunts réalisés par anticipation (7 988 M\$).

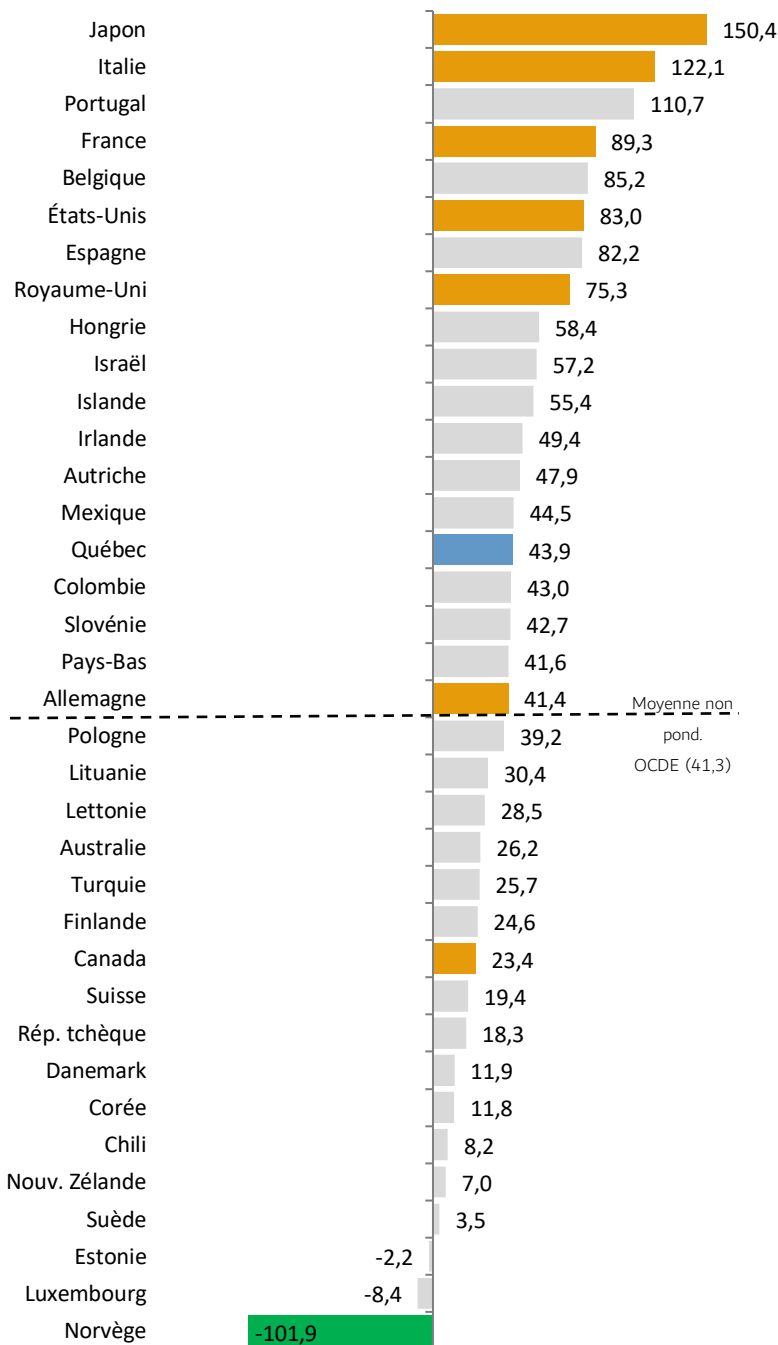
(2) Afin de simplifier le calcul, nous posons l'hypothèse qu'aucun résident du Québec ne contribue au RPC tandis qu'aucun résident du reste du Canada ne contribue au RRQ.

(3) Total des actifs financiers du gouvernement fédéral : 403 064 M\$ (31 mars 2020). Part attribuée au Québec selon la population (22,6 %) : 91 152 M\$, selon PIB (19,9 %) : 80 301 M\$, part selon les revenus fiscaux fédéraux (19,3 %) : 77 759 M\$.

Sources : Méthodologie : Ministère des Finances du Québec (2010), *La dette du gouvernement du Québec*, p. 29 et suivantes. Données : Québec (2020), *Comptes publics 2019-2020 - Volume 1*. Régie des rentes du Québec (2020), *Rapport annuel de gestion 2019*, p. 211. Statistique Canada, tableau 36-10-0580-01.

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.

Graphique 29. Dette nette des administrations publiques, pays de l'OCDE et estimation pour le Québec, 31 déc. 2019, en pourcentage du PIB



L'examen du ratio de la dette nette au PIB des administrations publiques permet de constater que 5 pays du G7, le Japon en tête (150,4 %) se retrouvent parmi les 8 pays de l'OCDE présentant les niveaux de dette nette les plus élevés. En revanche, 3 pays présentent des dettes nettes négatives, dont la Norvège à -101,9 % du PIB. Pour sa part, la dette nette du Canada était la 11^e plus faible parmi les pays de l'OCDE (23,4 %) en 2019.

Alors que commençait à poindre la crise pandémique, la dette nette des administrations publiques au Québec s'élevait à 43,9 % du PIB. Celle-ci est supérieure à celle de la moyenne non pondérée des membres de l'OCDE au 31 décembre 2019 qui est de 41,3 % du PIB. Cependant, considérer la dette nette en place de la dette brute fait passer les administrations publiques au Québec, du 8^e au 15^e rang des juridictions présentant l'endettement le plus lourd lorsqu'inséré parmi les 35 pays de l'OCDE pour lesquels l'information est disponible.

Ce résultat place les administrations publiques du Québec en milieu de peloton. Il faut toutefois souligner que 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 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 60,7 %, encore largement sous le ratio du Royaume-Uni (75,3 %), des États-Unis (83,0 %) et de la France (89,3 %).

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

Source : FMI (2021), *Moniteur des finances publiques – avril 2021*, base de données.

Encadré 14 – Hausse du ratio de la dette nette au PIB prévue pour 2020

Le FMI a produit une prévision de la dette nette des administrations publiques par juridictions au 31 décembre 2020. Bien que demeurant estimative à ce stade, il est anticipé que l'ensemble des pays de l'OCDE, mis à part la **Norvège**, connaîtront une hausse de leur ratio de dette nette. Cette hausse provient à la fois du recul du PIB en 2020 (l'élément au dénominateur du ratio) et de l'effet des contre-mesures sanitaires ainsi que des initiatives de soutien et de relance économique déployées.

Variation de la dette nette anticipée entre 2020 et 2019, administrations publiques des pays de l'OCDE en pourcentage du PIB

	2020 (p)	2019	Variation 2000-2019
États-Unis	103,2	83,0	20,2
Espagne	102,3	82,2	20,1
Italie	142,0	122,1	19,9
Japon	169,2	150,4	18,8
Royaume-Uni	93,8	75,3	18,5
Belgique	101,4	85,2	16,2
Hongrie	74,2	58,4	15,9
France	104,3	89,3	15,0
Autriche	61,3	47,9	13,4
Israël	70,2	57,2	13,0
Colombie	55,8	43,0	12,8
Portugal	122,9	110,7	12,2
Australie	38,4	26,2	12,1
Pologne	51,2	39,2	12,0
Lituanie	41,4	30,4	11,1
Canada	33,0	23,4	9,6
Allemagne	50,0	41,4	8,6
Islande	63,8	55,4	8,3
Lettonie	36,7	28,5	8,2
Mexique	52,3	44,5	7,8
Slovénie	50,5	42,7	7,8
Nouv.-Zélande	14,7	7	7,7
Rép. tchèque	25,8	18,3	7,6
Turquie	32,2	25,7	6,6
Corée	18,2	11,8	6,4
Irlande	54,8	49,4	5,4
Finlande	29,7	24,6	5,1
Danemark	16,3	11,9	4,4
Luxembourg	-4,6	-8,4	3,9
Suisse	22,6	19,4	3,2
Suède	6,4	3,5	2,9
Estonie	0,6	-2,2	2,8
Pays-Bas	43,8	41,6	2,1
Chili	8,7	8,2	0,5
Norvège	-121,2	-101,9	-19,3
Moyenne non pond. OCDE	50,5	41,3	9,2

Bien que l'on puisse également anticiper une hausse du rapport de la dette nette au PIB des administrations publiques au Québec en 2020 (les dettes nettes des Gouvernements du Québec et du Canada sont à la hausse), certaines données nécessaires à une estimation de ce ratio ne sont pas encore disponibles. Malgré tout, la présentation de la prévision du FMI est pertinente afin de visualiser la tendance mondiale qui se dessine.

La prévision fait état d'une hausse de la dette nette en proportion du PIB pour 2020 atteignant jusqu'à 20,2 points de pourcentage aux États-Unis, alors que la **Norvège** abaisserait sa dette nette, qui était déjà négative, de 19,3 points.

En moyenne, une hausse du ratio de dette nette de 9,2 points de pourcentage est prévue. Les **5 pays du G7** qui affichaient déjà les ratios les plus élevés (Japon, Italie, France, États-Unis et Royaume-Uni) enregistrent des hausses égales ou supérieures à 15 points de pourcentage.

Le Canada et l'Allemagne, les deux membres du G7 restant, se distinguent en montrant à la fois les ratios de dette nette les plus faibles en 2019 (respectivement 23,4 % et 41,4 %) et des prévisions de hausses respectives de 9,6 et 8,6 points de pourcentage en 2020.

Bien qu'il soit prévu que la dette nette des administrations publiques au Canada demeure sous la moyenne non pondérée des pays membres de l'OCDE à la fin de 2020, celle-ci devrait malgré tout, subir une hausse de 41 % en une seule année.

Source : FMI (2021), *Moniteur des finances publiques* – avril 2021, base de données.

Pour conclure

« Le Panorama des finances publiques du Québec, édition 2021 » vous a présenté la situation des finances publiques au Québec et l'a comparé à celle des autres provinces et des pays membres de l'OCDE. Cette édition est publiée avec des données mesurées en période de crise pandémique.

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. Ce Panorama contient plusieurs données rendant compte de la situation du Québec, sous plusieurs angles.

Pour plus de détails, la Chaire vous invite à consulter l'outil interactif du Panorama

L'équipe de la Chaire

Outil interactif – Panorama des finances publiques

Construit à partir de l'édition 2021 du Panorama, l'outil interactif vous donne la possibilité de sélectionner certaines variables en fonction de vos intérêts. Les principaux indicateurs et les séries chronologiques vous sont accessibles en quelques clics. Essayez-le !



<https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/outils-ressources/panorama-finances-publiques-quebec/>