

PANORAMA DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC ÉDITION 2018



Cahier de recherche 2018/07

LUC GODBOUT, MICHAËL ROBERT-ANGERS ET SUZIE ST-CERNY

JUIN 2018



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

REMERCIEMENTS

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

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

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

Cette publication annuelle est le fruit du travail collectif de Luc Godbout, Michaël Robert-Angers et Suzie St-Cerny.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Les auteurs tiennent à remercier Yves St-Maurice pour les suggestions et commentaires formulés à la lecture d'une version antérieure du document.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : 819 821-8000, poste 67133

Courriel : cftp.eg@usherbrooke.ca

TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	1
PERSPECTIVES CANADIENNES DES FINANCES PUBLIQUES	3
1.1 Gouvernement fédéral	5
1.2 Gouvernement du Québec	12
1.3 Gouvernements provinciaux	25
COMPARAISONS INTERNATIONALES ET INTERPROVINCIALES DES FINANCES PUBLIQUES.....	39
2.1 Recettes	40
2.2 Dépenses	46
CONCLUSION.....	51

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Recettes du gouvernement fédéral (en % du PIB) - 1983-1984 à 2022-2023	5
Figure 2 : Dépenses du gouvernement fédéral (en % du PIB) - 1983-1984 à 2022-2023	6
Figure 3 : Composition des dépenses du gouvernement fédéral (en % du total des dépenses) 1983-1984 à 2022-2023	7
Figure 4 : Solde budgétaire du gouvernement fédéral (en % du PIB) - 1983-1984 à 2022-2023	9
Figure 5 : Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement fédéral (en % du PIB) 1983-1984 à 2022-2023.....	10
Figure 6 : Revenus consolidés du gouvernement du Québec (en % du PIB) - 1997-1998 à 2022-2023	12
Figure 7 : Composantes des revenus consolidés du gouvernement du Québec (en % du total des revenus) 1997-1998 à 2022-2023.....	15
Figure 8 : Dépenses de missions du gouvernement du Québec (en % du PIB) 1997-1998 à 2022-2023.....	16
Figure 9 : Composition des dépenses de missions du gouvernement du Québec (en % de l'ensemble des dépenses de missions) - 1997-1998 à 2020-2021.....	17
Figure 10 : Taux de croissance annuel des missions et de l'ensemble des missions du gouvernement du Québec (en %) 1997-1998 à 2020-2021.....	19
Figure 11 : Évolution du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec (en % du PIB) - 1997-1998 à 2022-2023.....	21
Figure 12 : Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement du Québec (en % du PIB) 1997-1998 à 2022-2023	23
Figure 13 : Recettes des provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016-2017.....	25
Figure 14 : Composition des recettes des provinces canadiennes (en % du total des recettes) - 2016-2017	29
Figure 15 : Dépenses des gouvernements des provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016-2017	31
Figure 16 : Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées (en % du total des dépenses) - 2016.....	32
Figure 17 : Solde budgétaire aux comptes publics des gouvernements des provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016-2017	35
Figure 18 : Dette brute des provinces canadiennes (en % du PIB) - au 31 mars 2017.....	36
Figure 19 : Dette nette des provinces canadiennes (en % du PIB) - au 31 mars 2017	37

Figure 20 : Recettes totales (fiscales et non fiscales) de l'ensemble des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Québec et Canada sans le Québec (en % du PIB) - 2016.....	40
Figure 21 : Recettes totales (fiscales et non fiscales) de l'ensemble des administrations publiques, provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016.....	43
Figure 22 : Évolution des recettes totales des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec sur la période (en % du PIB) - 1990-2016	44
Figure 23 : Dépenses totales des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Québec et Canada sans le Québec (en % du PIB) - 2016.....	46
Figure 24 : Dépenses totales des administrations publiques et détail des dépenses finales de l'administration fédérale, des administrations provinciales et autres, provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016.....	48
Figure 25 : Évolution des dépenses totales des administrations publiques, moyenne OCDE, Canada et Québec (en % du PIB) - 1990-2016.....	50

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Situation budgétaire des provinces et du fédéral après la présentation des budgets 2018-2019.....	38
Tableau 2 : Sommaire des résultats des administrations publiques du Québec, 2016	53

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Comprendre les ratios utilisant le PIB au dénominateur	4
Encadré 2 : Revenus autonomes et transferts fédéraux.....	13
Encadré 3 : Comprendre la dette publique québécoise.....	24
Encadré 4 : Recettes des villes canadiennes.....	27
Encadré 5 : Poids relatifs des dépenses des administrations publiques.....	34

MISE EN CONTEXTE



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

La Chaire présente la première édition du *Panorama des finances publiques du Québec*. Ce document s'inscrit dans la volonté de la Chaire d'élargir ses publications annuelles. Comme ce fut le cas pour notre publication *Bilan de la fiscalité au Québec*, l'objectif est d'en faire un outil de référence en bonifiant les éditions subséquentes de contenus additionnels.

Ce *Panorama* regroupe différents indicateurs portant notamment sur les revenus, les dépenses et la dette des administrations publiques. La situation québécoise des finances publiques s'y voit comparée à l'échelle canadienne et à l'international. De plus, des analyses historiques sont également présentées.

Cette première édition présente deux sections principales, soit une perspective canadienne des finances publiques, puis une perspective internationale.

Plus précisément, pour cette première édition, la première section présente les résultats canadiens des opérations du gouvernement fédéral, du Québec et des autres provinces. Sous cet angle, l'analyse s'intéresse aux sources de revenus de ces ordres de gouvernement, à l'utilisation des fonds amassés, à l'atteinte de l'équilibre budgétaire et à leur niveau d'endettement.

La deuxième section dresse un portrait « territorial » des finances publiques. Plusieurs ordres gouvernementaux interviennent souvent dans la desserte de services gouvernementaux et activités de redistribution sur un territoire donné. L'utilisation de regroupements cumulant les opérations de ces acteurs permet de produire des comparaisons interprovinciales au Canada et des comparaisons internationales avec les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui utilise la notion de « secteur des administrations publiques » dans le cadre de ses travaux. Au Québec, cette notion correspond de façon générale aux opérations du gouvernement fédéral, du gouvernement du Québec, des municipalités québécoises, du Régime des rentes du Québec et du Régime de pension du Canada, avec les agents économiques résidant sur le territoire québécois.

Les finances publiques québécoises sont influencées par des décisions prises par le gouvernement du Québec, mais aussi par le gouvernement fédéral et par les municipalités. Une fois superposées, ces couches de politiques budgétaires et d'orientations particulières en matière de services publics et autres peuvent parfois procurer une image différente que lorsqu'elles sont prises isolément.

PERSPECTIVES CANADIENNES DES FINANCES PUBLIQUES



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

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

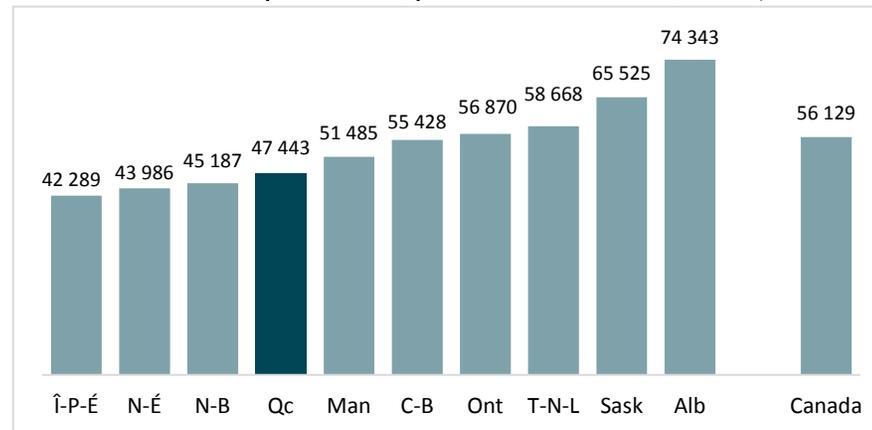
Encadré 1 : Comprendre les ratios utilisant le PIB au dénominateur

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.

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

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 au niveau de la production économique. Cependant, il faut en comprendre les limites.

Produit intérieur brut par habitant, provinces canadiennes, 2016 (en dollars)



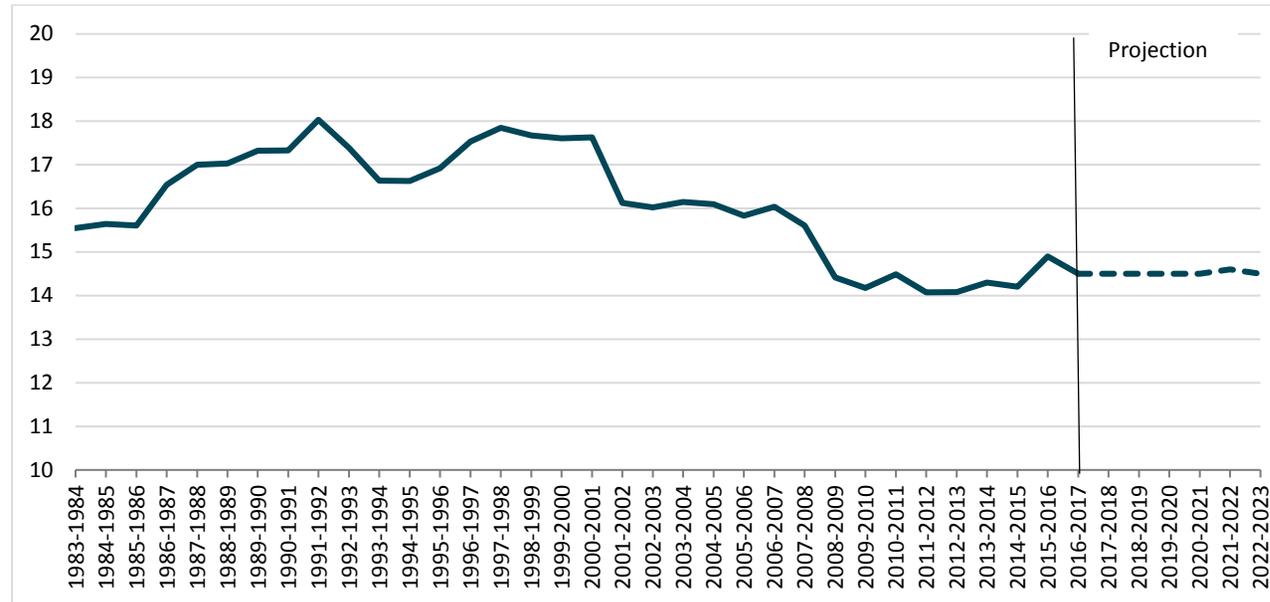
Sources : Statistique Canada, *tableaux CANSIM 384-0037 et 051-0001*

Au Canada, le niveau de production économique mesuré par le PIB varie passablement entre les provinces. En 2016, le PIB par habitant est de 42 289 \$ à l’Île-du-Prince-Édouard et atteint 74 343 \$ en Alberta. Par conséquent, le même revenu (ou la même dépense) affectera davantage le ratio d’une province présentant un PIB plus faible. Les programmes pancanadiens et les mesures redistributives fédérales ont notamment pour effet de permettre aux provinces moins nanties d’assurer un niveau de biens et services (et de dépenses publiques) minimal, sans égard à leur niveau de richesse. Par conséquent, ces mesures ont pour effet de hausser le ratio dépense/PIB des administrations publiques des provinces présentant des niveaux de PIB plus faibles.

¹ Les données présentées pour 2017-2018 sont des prévisions.

1.1 Gouvernement fédéral

Figure 1 : Recettes du gouvernement fédéral (en % du PIB) - 1983-1984 à 2022-2023

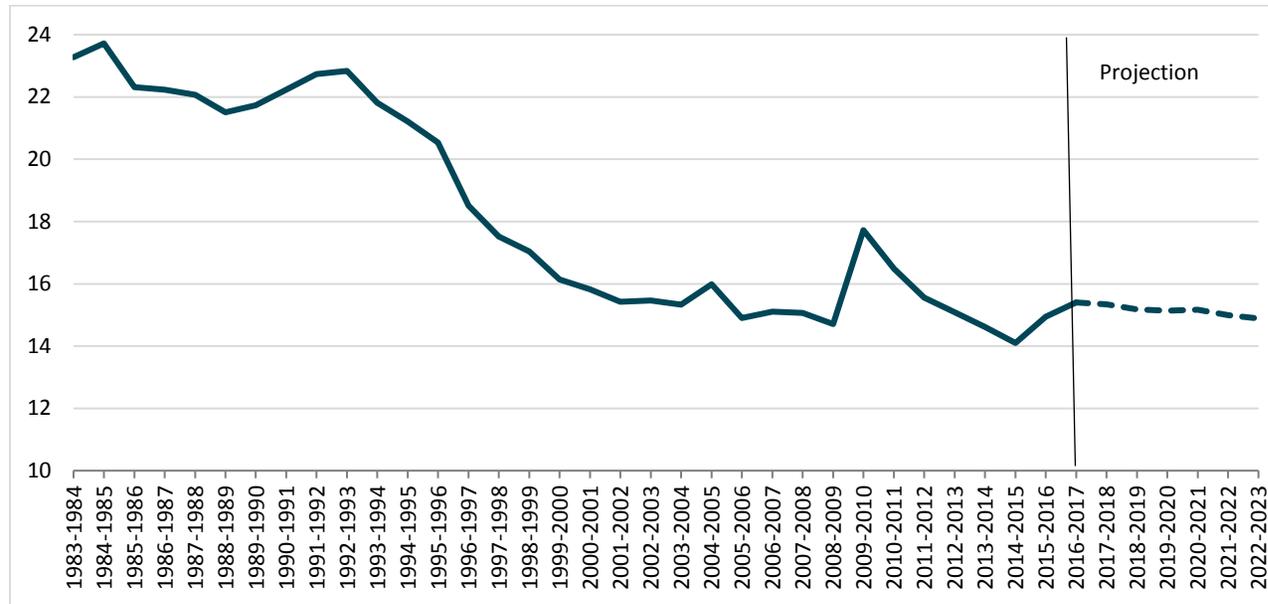


Source : Gouvernement du Canada (2017), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 3; Gouvernement du Canada (2018), *Budget 2018 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableau A2.7.

Les recettes du gouvernement fédéral en proportion du PIB se situent à un niveau légèrement inférieur en 2016-2017 (14,5 %) à celui qu'elles affichaient en 1983-1984 (15,5 %)². On dénote cependant qu'elles ont plutôt avoisiné 17 % du PIB entre 1987-1988 et 2000-2001, avec un sommet de 18 % en 1991-1992. Les recettes fédérales ont connu une baisse constante après 2000-2001, alors à 17,6 %, pour se stabiliser au niveau actuel à la suite de la crise financière de 2008. Le budget fédéral déposé en mars 2018 établit la projection de recettes budgétaires à environ 14,5 % du PIB pour la période s'étendant de 2017-2018 à 2022-2023.

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

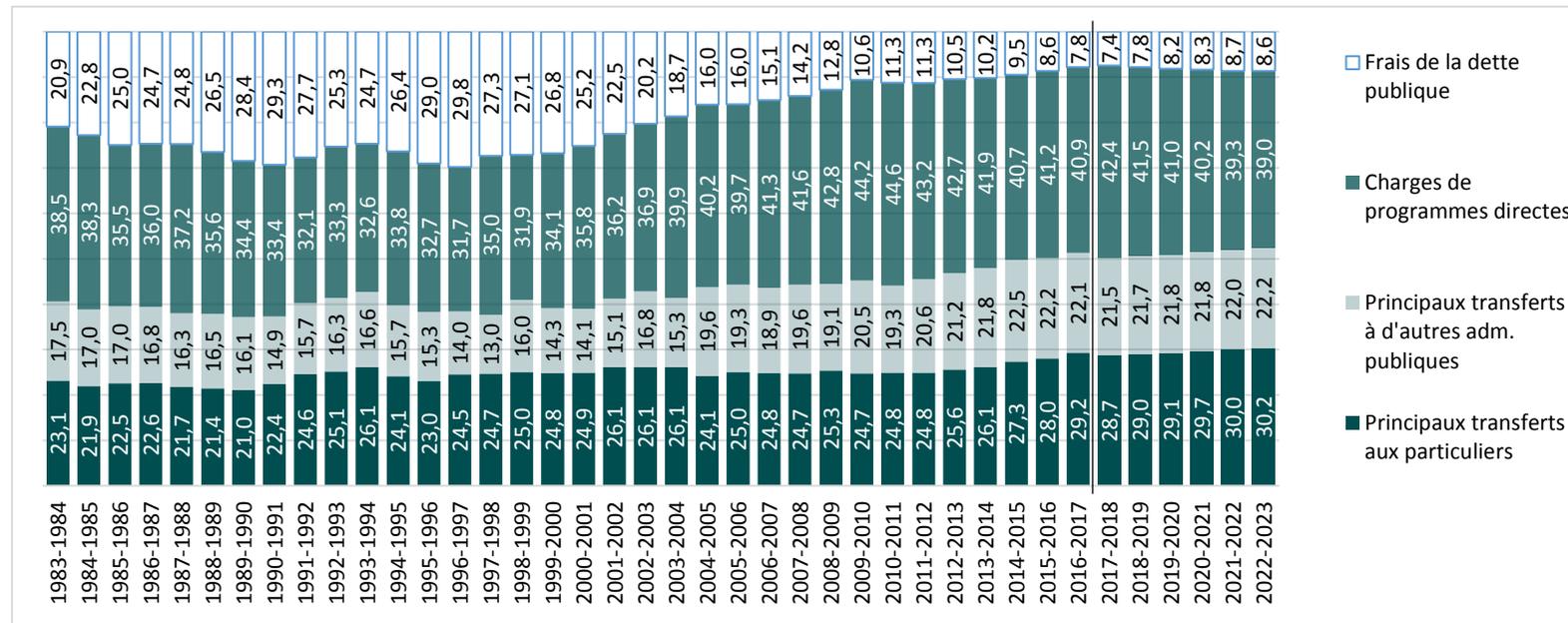
Figure 2 : Dépenses du gouvernement fédéral (en % du PIB) - 1983-1984 à 2022-2023



Source : Gouvernement du Canada (2017), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 8; Gouvernement du Canada (2018), *Budget 2018 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableaux A2.6 et A2.8.

Les dépenses du gouvernement fédéral en proportion du PIB ont connu une nette diminution depuis le début de la période étudiée, passant d'un sommet de 23,7 % du PIB en 1984-1985 à 15,4 % en 2016-2017. Mis à part un soubresaut à 17,7 % en 2009-2010 lié aux mesures expansionnistes mises en place dans la foulée de la crise financière de 2008, les dépenses sont demeurées relativement stables depuis 2001-2002, soit entre 14 % et 16 %, avec un creux à 14,1 % en 2014-2015. En 2016-2017, elles atteignaient 15,4 % du PIB. La projection de dépenses budgétaires se situe à 14,9 % du PIB en 2022-2023.

Figure 3 : Composition des dépenses du gouvernement fédéral (en % du total des dépenses)
1983-1984 à 2022-2023



Source : Gouvernement du Canada (2017), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 7; Gouvernement du Canada (2018), *Budget 2018 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableaux A2.6 et A2.8.

Toujours sur la période s'étendant de 1983-1984 à 2016-2017, on observe que la composition des dépenses du gouvernement fédéral s'est modifiée.

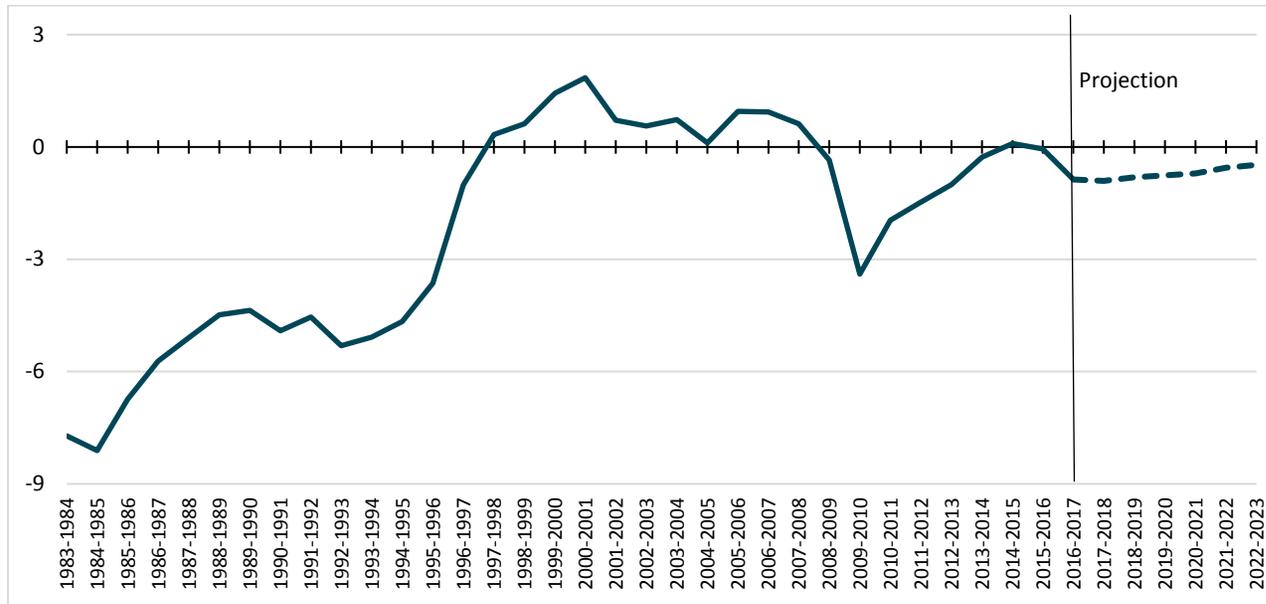
D'abord, la proportion des dépenses affectée au service de la dette est passée de 20,9 % au début de la période à un creux de 7,4 % en 2017-2018. Par la suite, il est prévu que cette proportion augmente pour atteindre 8,6 % en 2022-2023. Le coût du service de la dette a d'ailleurs accaparé jusqu'à 29,8 % des dépenses en 1996-1997, réduisant d'autant l'espace pouvant être affecté aux missions du gouvernement.

En contrepartie, les proportions des dépenses affectées à toutes les autres catégories ont augmenté entre le début et la fin de la période étudiée, passant de 79,1 % à 92,6 % en 2017-2018. L'augmentation a été de 5,6 points de pourcentage pour les principaux transferts aux particuliers.

De leur côté, on note une augmentation de 4,0 points de pourcentage pour les transferts aux autres administrations publiques. L'augmentation de la proportion des dépenses affectée aux charges de programmes directes, qui constitue la catégorie de dépenses la plus importante, fut de 3,9 points de pourcentage sur la période.

Il est à noter que la proportion des dépenses affectée aux principaux transferts aux particuliers atteint un sommet sur la période étudiée, à 29,2 % en 2016-2017. Selon les projections budgétaires de mars 2018, cette proportion passerait à 30,2 % en 2022-2023.

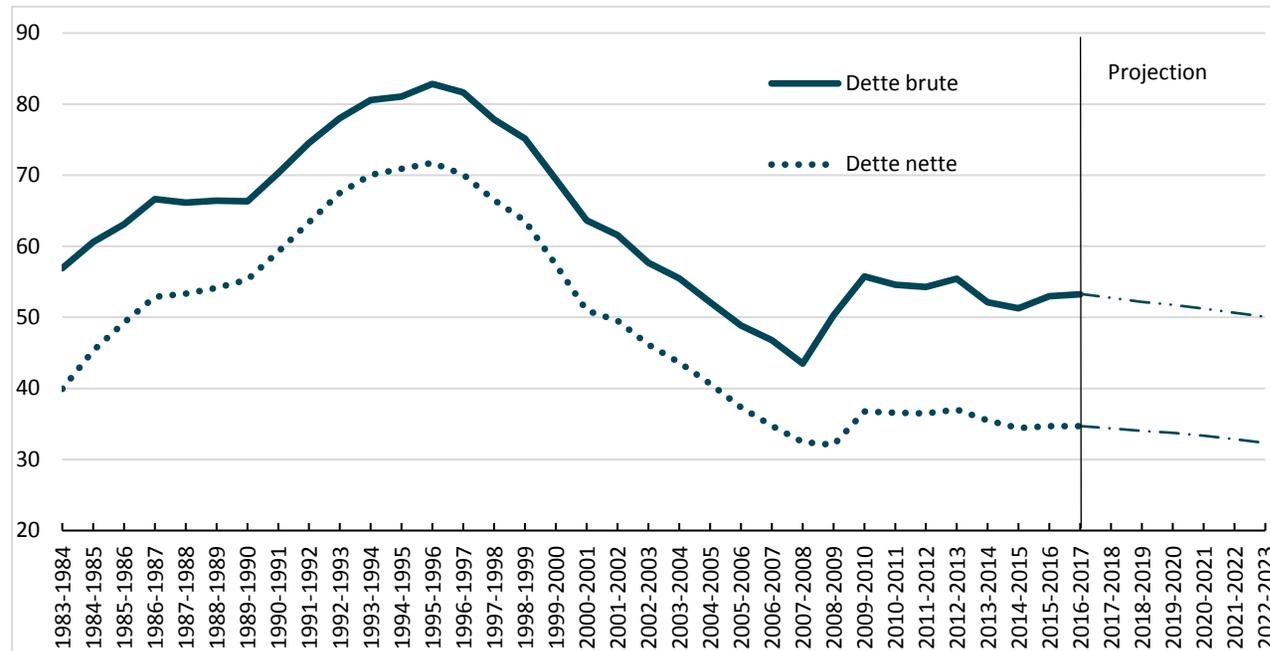
Figure 4 : Solde budgétaire du gouvernement fédéral (en % du PIB) - 1983-1984 à 2022-2023



Source : Gouvernement du Canada (2017), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 2; Gouvernement du Canada (2018), *Budget 2018 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableau A2.6.

L'examen du solde budgétaire du gouvernement fédéral sur la période s'étendant de 1983-1984 à 2016-2017 permet de constater que le gouvernement fédéral était en situation de surplus sur une période de 11 ans, s'étendant entre 1997-1998 et 2007-2008 inclusivement. Cette situation résulte des réductions de dépenses effectuées entre 1984-1985 et 2001-2002, qui ont été discutées précédemment. La crise financière de 2008 et la période de reprise qui s'ensuit ont affecté négativement le solde, jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire en 2014-2015. Depuis, des déficits ont été enregistrés en 2015-2016 et 2016-2017, le solde s'établissant à -0,9 % du PIB en 2016-2017. Selon les projections, aucun retour à l'équilibre budgétaire n'est prévu d'ici 2022-2023.

Figure 5 : Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement fédéral (en % du PIB)
1983-1984 à 2022-2023



Source : Gouvernement du Canada (2017), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableau 15, Statistique Canada, CANSIM tableau 380-0063 (consulté le 18 avril 2018); Gouvernement du Canada (2018), *Budget 2018 : Annexe 2 – Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires*, tableau A2.6.

Sur la période étudiée, la dette brute et la dette nette³ du gouvernement fédéral ont atteint un sommet en 1995-1996, avec des ratios dette/PIB respectifs de 82,8 % et 71,7 %. La dette brute figurait au plus bas en 2007-2008 à 43,5 % et, dans le cas de la dette nette en 2008-2009, à 32,1 %.

³ La dette brute représente l'ensemble de tous les passifs d'un gouvernement tandis que la dette nette représente la dette brute moins les actifs financiers du gouvernement. Cependant, 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 2018, la dette fédérale en proportion du PIB présentée au tableau A2.6 s'établissait à 31,0 % pour 2016-2017.

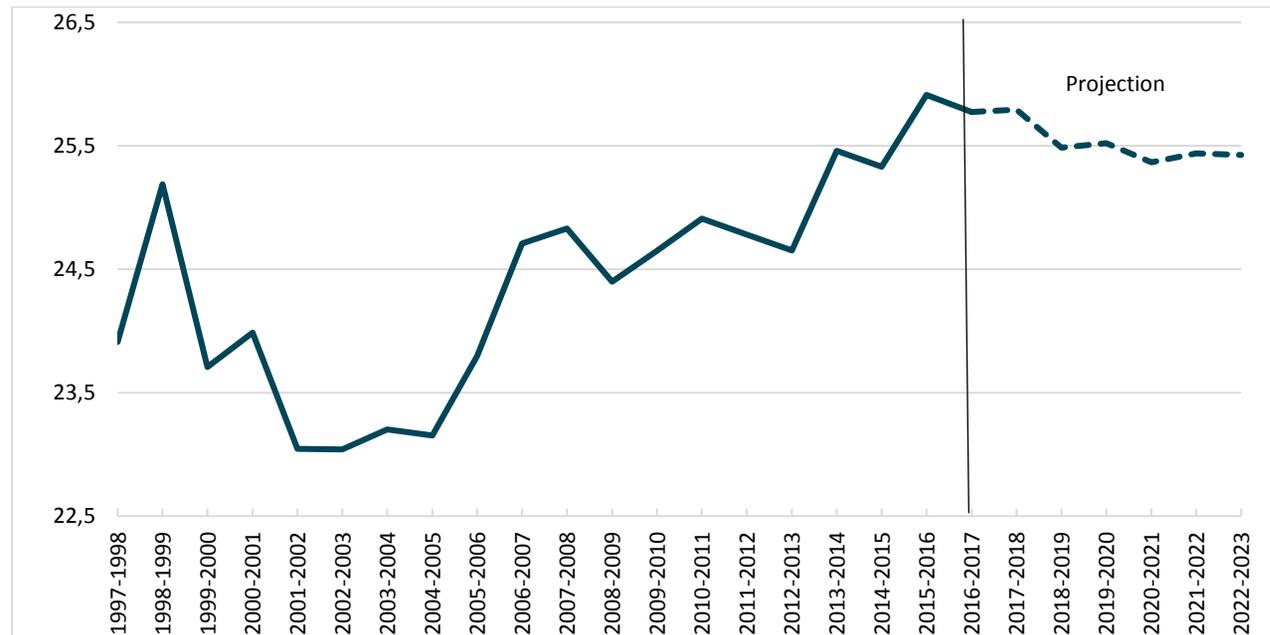
Les ratios de la dette brute et de la dette nette par rapport au PIB sont relativement stables depuis 2009-2010. Ils sont d'ailleurs légèrement plus faibles en 2016-2017 (respectivement à 53,3 % et 34,7 %) qu'en 2009-2010, au lendemain de la crise financière de 2008, alors qu'ils se situaient respectivement à 55,8 % et 36,8 %.

Sur une période d'environ 20 ans, le taux de dette nette par rapport au PIB a diminué de plus de la moitié, passant de 71,7 % en 1995-1996 pour atteindre 34,7 % en 2016-2017.

La dette brute et la dette nette en proportion du PIB devraient connaître de légères diminutions sur la période 2017-2018 à 2022-2023, selon les projections du gouvernement fédéral.

1.2 Gouvernement du Québec

Figure 6 : Revenus consolidés du gouvernement du Québec (en % du PIB) - 1997-1998 à 2022-2023



Sources : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 21; Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau A.8 et graphique A.10.

De façon générale, les revenus consolidés du gouvernement du Québec (qui incluent les transferts fédéraux et les revenus des entreprises du gouvernement) connaissent une croissance plus rapide que le PIB depuis 2002-2003. En proportion de ce même PIB, les revenus consolidés ont atteint un sommet à 25,9 % en 2015-2016, tandis qu'ils se situaient à 23,9 % en 1997-1998⁴.

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.

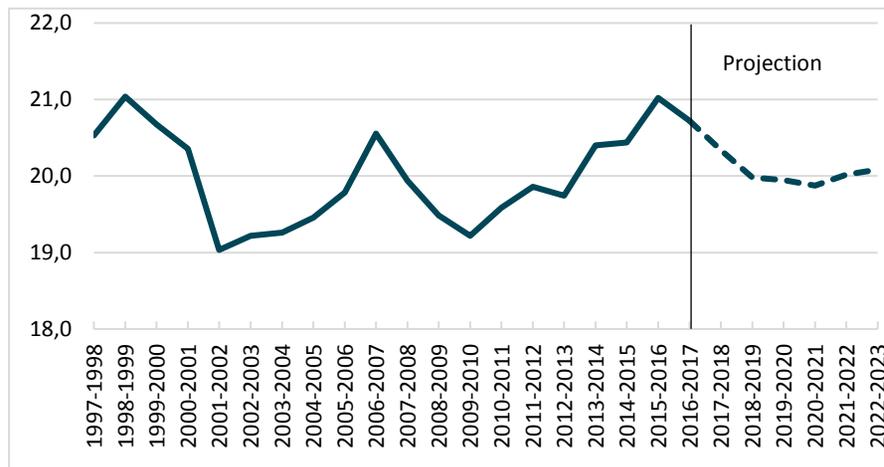
Cette hausse est en grande partie attribuable à l'augmentation des paiements de transferts fédéraux reçus. Ceux-ci atteignent 5,1 % du PIB en 2016-2017, en hausse de 1,7 point de pourcentage par rapport à 1997-1998. En ce qui concerne les revenus autonomes, ils sont restés assez stables, passant de 20,5 % à 20,7 % du PIB entre 1997-1998 et 2016-2017.

La projection de revenus consolidés se situe à 25,4 % du PIB en 2022-2023.

Encadré 2 : Revenus autonomes et transferts fédéraux

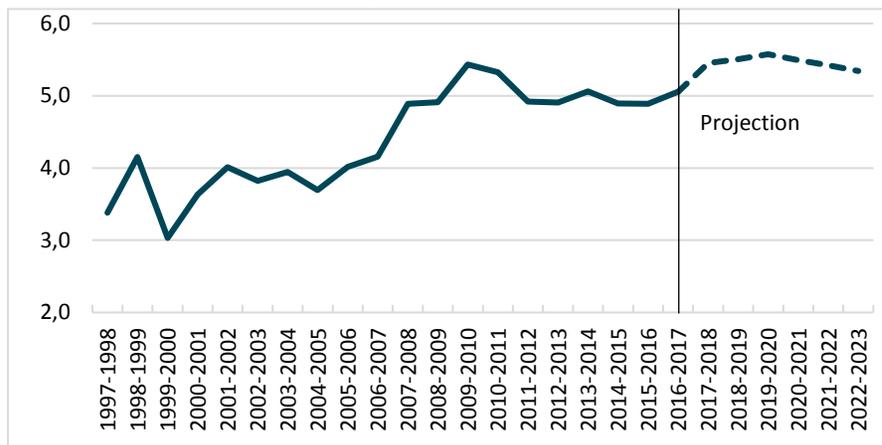
Sur la période étudiée, les recettes autonomes, qui incluent les revenus provenant des sociétés d'État, ont évoluées en dent de scie, atteignant 19 % du PIB en 2001-2002 et 21 % en 1998-1999 et 2015-2016. Depuis, ces recettes sont en diminution et devraient continuer de diminuer jusqu'à 19,9 % en 2020-2021.

Revenus autonomes du gouvernement du Québec
(en % du PIB), 1997-1998 à 2022-2023



Sources : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 22 et 25; Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau A.8 et graphique A.10.

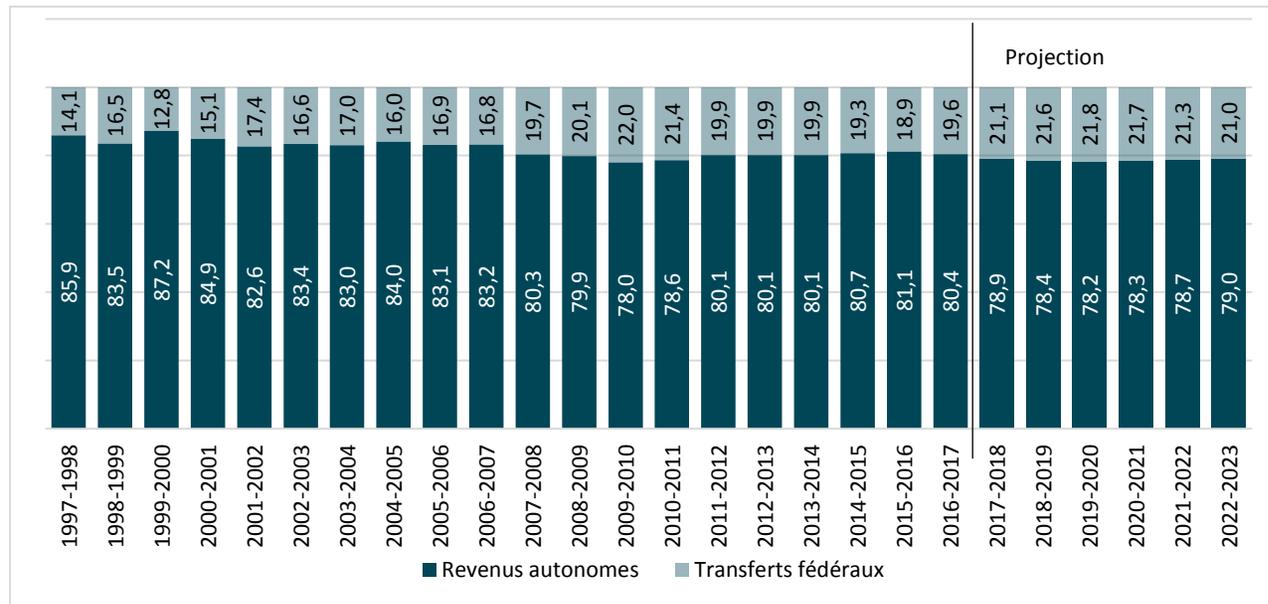
Transferts fédéraux obtenus par le gouvernement du Québec
(en % du PIB), 1997-1998 à 2022-2023



Sources : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 22 et 25, et Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau A.8 et graphique A.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 5,4 % du PIB. En 2016-2017, le gouvernement du Québec a obtenu 20,2 G\$ provenant de transferts fédéraux. Les projections établissent que ces transferts devraient atteindre 5,6 % du PIB en 2019-2020.

Figure 7: Composantes des revenus consolidés du gouvernement du Québec (en % du total des revenus) 1997-1998 à 2022-2023



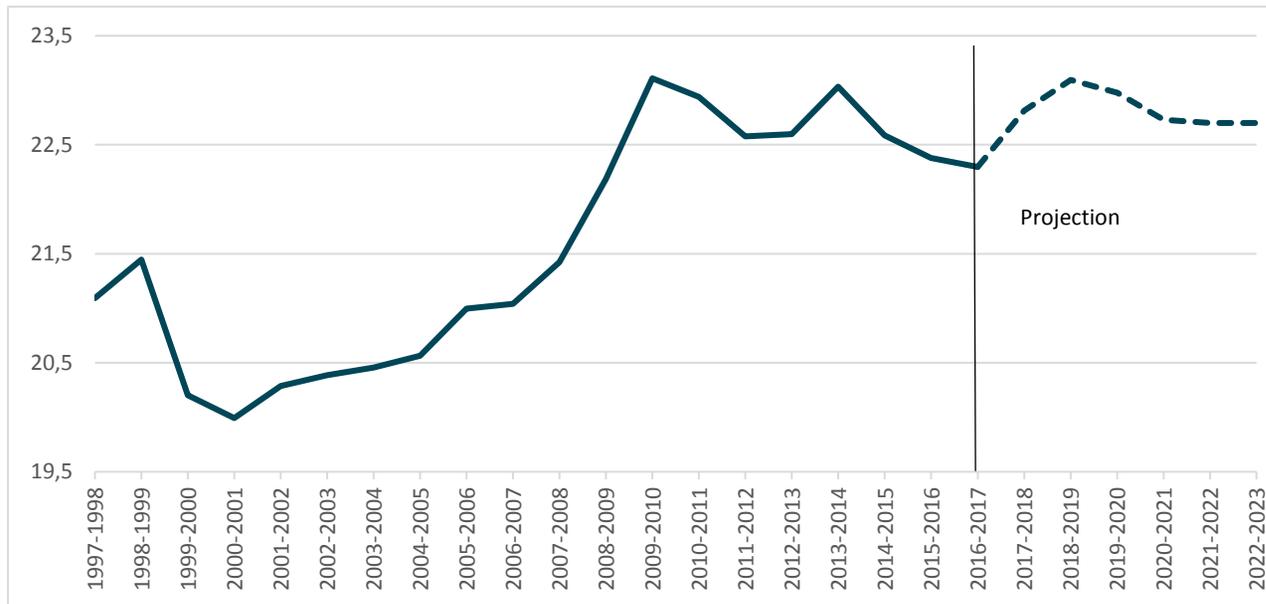
Source : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 22; Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau A.8.

Les transferts fédéraux occupent une part plus importante dans les revenus consolidés du gouvernement du Québec sur la seconde partie de la période étudiée. Alors qu'ils représentaient 14,1 % des revenus consolidés du gouvernement du Québec en 1997-98, ils ont atteint 19,7 % de l'ensemble des recettes en 2007-2008 et représentaient 19,6 % des recettes en 2016-2017. Au cours de la période précédant 2007-2008, les transferts fédéraux reçus par le Québec n'avaient pas dépassé une proportion de 17,4 % (en 2001-2002).

Les principaux soutiens offerts par le gouvernement fédéral au gouvernement du Québec (péréquation, transfert canadien en matière de santé et transfert canadien en matière de programmes sociaux) ont connu une hausse marquée dans le cadre du budget fédéral de 2007. Les nouveaux investissements effectués par le fédéral auprès des provinces et territoires visaient alors à rétablir l'équilibre fiscal⁵.

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>.

Figure 8 : Dépenses de missions du gouvernement du Québec (en % du PIB)
1997-1998 à 2022-2023



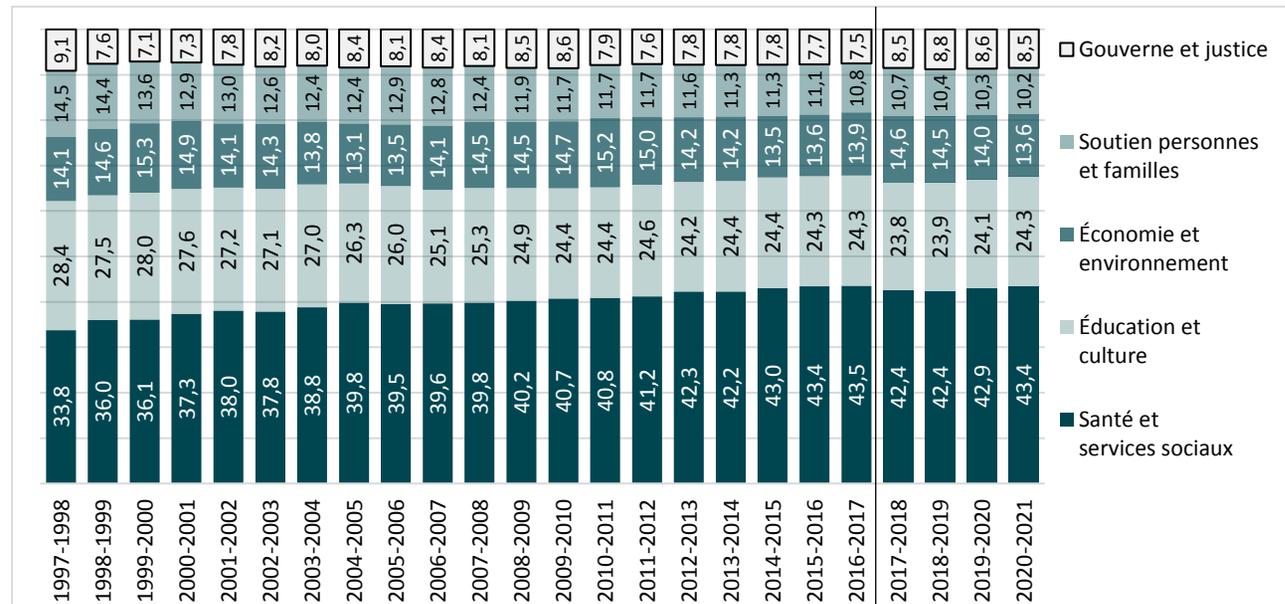
Sources : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 23; Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau A.8 et graphique A.10.

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

Entre 2000-2001 et 2009-2010, les dépenses de missions du gouvernement du Québec ont augmenté en proportion du PIB, passant de 20,0 % à un sommet de 23,1 %, pour évoluer en dents de scie par la suite. En 2016-2017, elles se retrouvent au niveau plancher de la décennie, mais plus élevées que dans les années 2000.

La projection de dépenses de missions en 2018-2019 se situe à 23,1 %, pour ensuite diminuer et se situer à 22,7 % en 2022-2023.

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



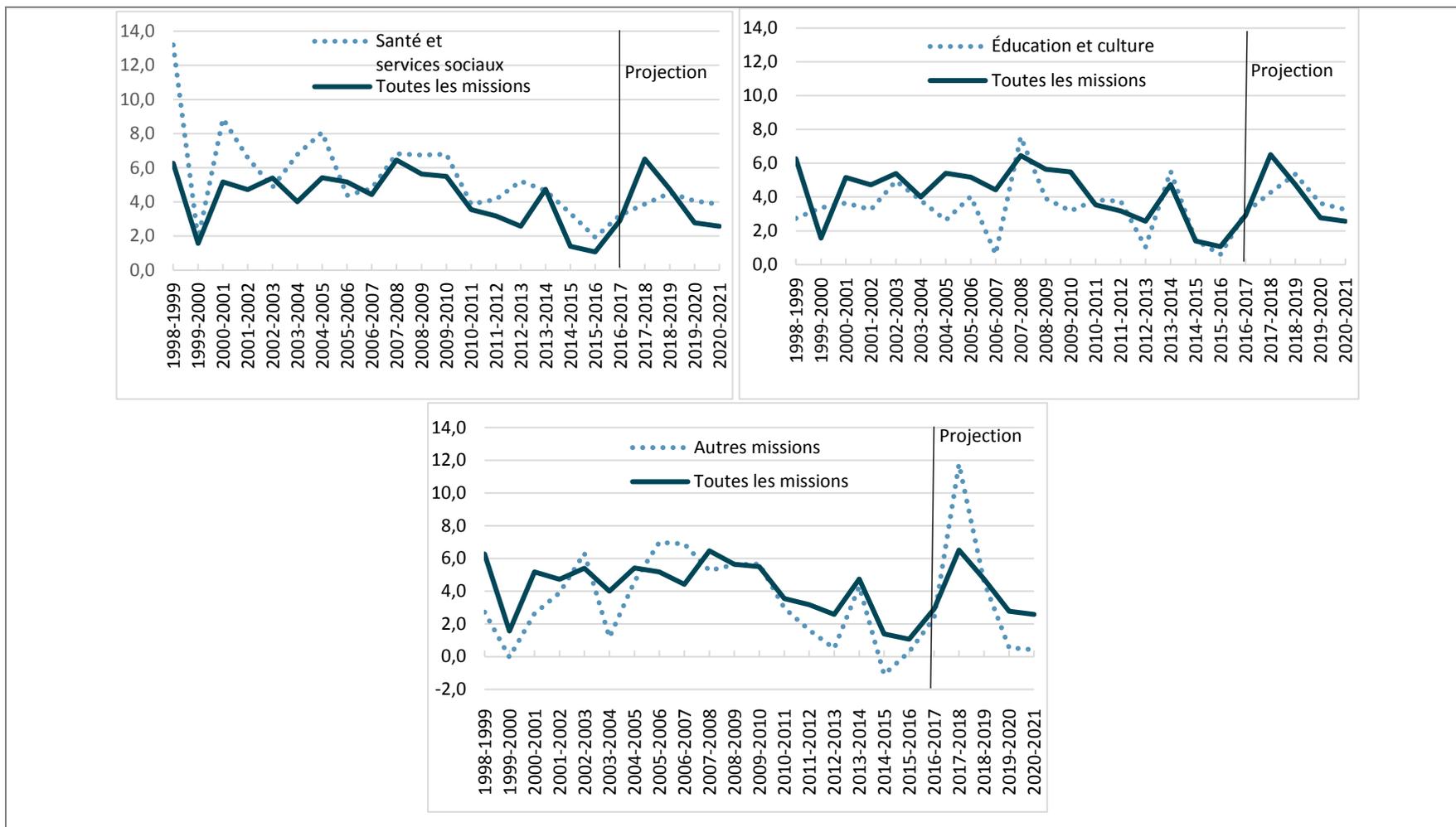
Source : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau A.8.

Outre pour 2005-2006, on dénote une croissance constante de la proportion des dépenses du gouvernement du Québec en matière de santé et services sociaux sur la période étudiée, celles-ci passant de 33,8 % en 1997-1998 à 43,5 % de l'ensemble des dépenses de missions en 2016-2017.

Globalement, la part des dépenses affectée aux autres missions est restée stable ou a connu une diminution sur la période étudiée. C'est le cas de la part des dépenses en matière d'éducation et de culture dont la proportion, parmi l'ensemble des dépenses de missions, est passée de 28,4 % en 1997-1998 à 24,3 % en 2016-2017. En ce qui concerne les dépenses en matière de soutien aux personnes et aux familles, elles sont passées de 14,5 % au début des années 2000 à 10,8 % en 2016-2017.

On dénote que la proportion de dépenses projetées en matière de gouverne et de justice devrait connaître une hausse, passant de 7,5 % en 2016-2017 à 8,8 % en 2018-2019, pour diminuer légèrement par la suite et atteindre 8,5 % en 2020-2021. La proportion de dépenses projetées en santé et services sociaux, de même qu'en éducation et culture pour 2020-2021, est similaire à celle de 2016-2017.

Figure 10 : Taux de croissance annuel des missions et de l'ensemble des missions du gouvernement du Québec (en %) 1997-1998 à 2020-2021



Sources : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 24; Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau A.8.

La figure 10 présente le taux de croissance annuel des dépenses en matière de santé et de services sociaux, des dépenses en matière d'éducation et culture et des dépenses reliées aux autres missions⁶ du gouvernement du Québec.

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

On observe qu'au cours de la période allant de 1998-1999 à 2016-2017, à l'exception des années 2002-2003, 2005-2006 et 2013-2014, le taux de croissance des dépenses en matière de santé et de services sociaux fut systématiquement égal ou supérieur au taux de croissance de l'ensemble des dépenses. Il en va autrement pour le taux de croissance annuel des dépenses en matière d'éducation et de culture, celles-ci n'ayant dépassé l'ensemble des dépenses qu'à sept reprises. Les autres dépenses de mission se trouvent dans une situation similaire, leurs taux de croissance combinés n'ayant dépassé celui de l'ensemble des missions qu'à cinq reprises.

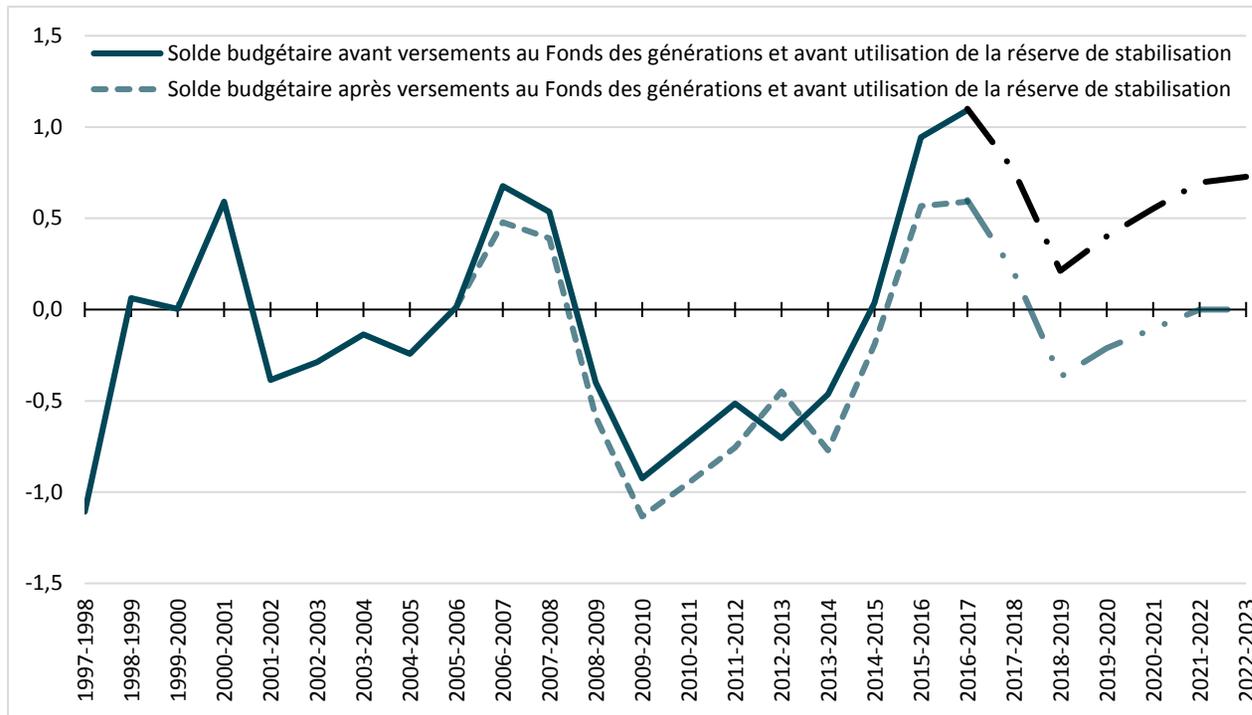
Pour les projections 2019-2020 et 2020-2021, la croissance des dépenses des missions « Santé et services sociaux » et « Éducation et culture » surpasseraient la croissance de l'ensemble des missions.

En bout de piste, entre 1998-1999 et 2016-2017, les dépenses de missions du gouvernement du Québec ont connu une croissance de 117 %, tandis que les dépenses en matière de santé et services sociaux se sont accrues de 179 %, alors que les dépenses en matière d'éducation et de culture ont plutôt connu une croissance de 85 %.

Lorsque l'on prend en compte les projections des dépenses, le taux annuel moyen en matière de santé est de 5,6 %, pour la période 1998-1999 à 2020-2021, tandis que l'ensemble des dépenses de programmes augmentent à un rythme de 4,2 %. À contrario, tant les dépenses en matière d'éducation et de culture que les dépenses reliées aux autres missions connaissent une croissance annuelle moyenne de 3,5 %, un rythme inférieur au rythme de progression moyen des dépenses de missions consolidées.

⁶ Économie et environnement, Soutien aux personnes et aux familles et Gouverne et justice.

Figure 11 : Évolution du solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec (en % du PIB) - 1997-1998 à 2022-2023



Sources : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1 (mise à jour du 27 mars 2018); Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau A.8 et graphique A.10.

Globalement, les soldes budgétaires annuels aux comptes publics du gouvernement du Québec⁷ 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.

⁷ Excédent (déficit) aux comptes publics, qui prend en compte la provision pour éventualités.

Sur cette période, l'économie du Québec a vu son PIB réel décroître au 3^e et 4^e trimestre de 2001 et du 4^e trimestre de 2008 au 2^e trimestre de 2009. Ces récessions coïncident avec les débuts de déficits budgétaires observés et qui sont suivis de périodes subséquentes de retour à l'équilibre⁸.

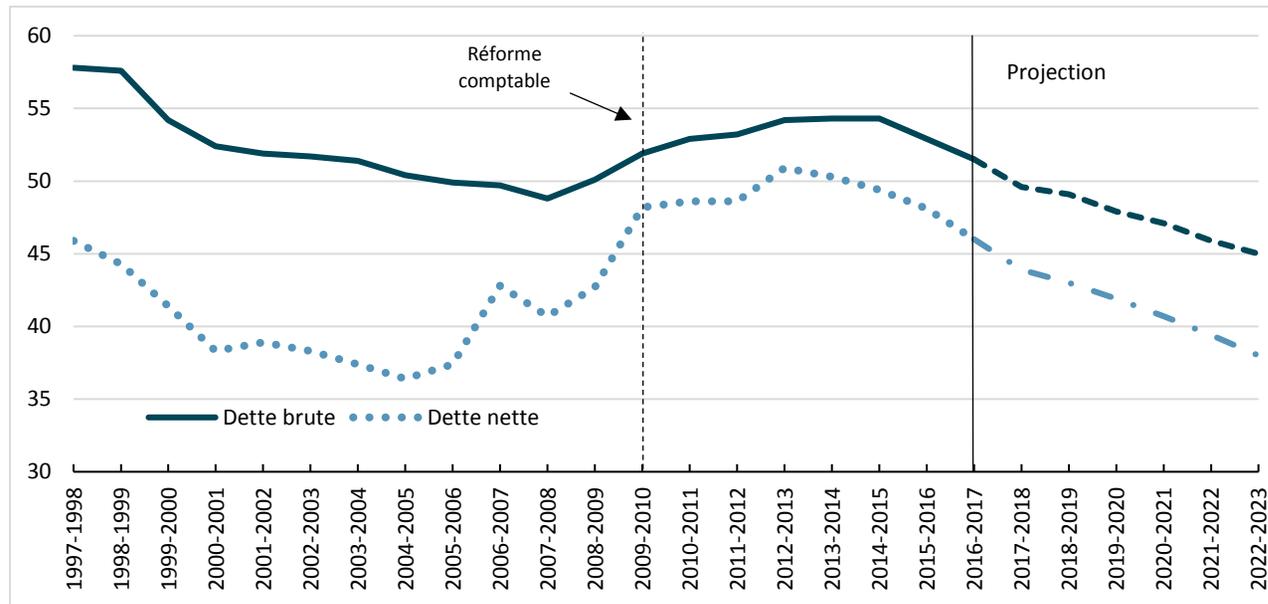
Le solde budgétaire positif équivalent à 1,1 % du PIB en 2016-2017 constitue un sommet sur la période étudiée (4,3 milliards de dollars).

Les soldes budgétaires au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire sont présentés en pointillés à la figure 11 et procurent un point de vue complémentaire. Il s'agit des soldes aux comptes publics, nets des versements au Fonds des générations et de l'impact des modifications comptables. Il est intéressant de constater que des déficits de l'ordre de 0,4 %, 0,2 % et de 0,1 % du PIB y sont anticipés respectivement pour 2018-2019 et 2019-2020 et 2020-2021. Le gouvernement prévoit résorber ces déficits par l'utilisation de 3 milliards de dollars provenant de la réserve de stabilisation⁹.

⁸ Desjardins études économiques. 25 novembre 2014. <https://www.desjardins.com/ressources/pdf/pv1411f.pdf>

⁹ La raison d'être de la réserve de stabilisation est de mitiger l'impact d'un éventuel ralentissement économique sur le solde budgétaire.

Figure 12 : Évolution de la dette brute et de la dette nette du gouvernement du Québec (en % du PIB) 1997-1998 à 2022-2023



Source : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableaux 18 & 19; Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau G.25.

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

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

La dette nette quant à elle a atteint des niveaux de plus de 50 % en 2012-2013 et en 2013-2014, un sommet sur la période étudiée. Le ratio dette nette/PIB se situait à 46,0 % en 2016-2017, soit 5,5 points de pourcentage sous le niveau de la dette brute.

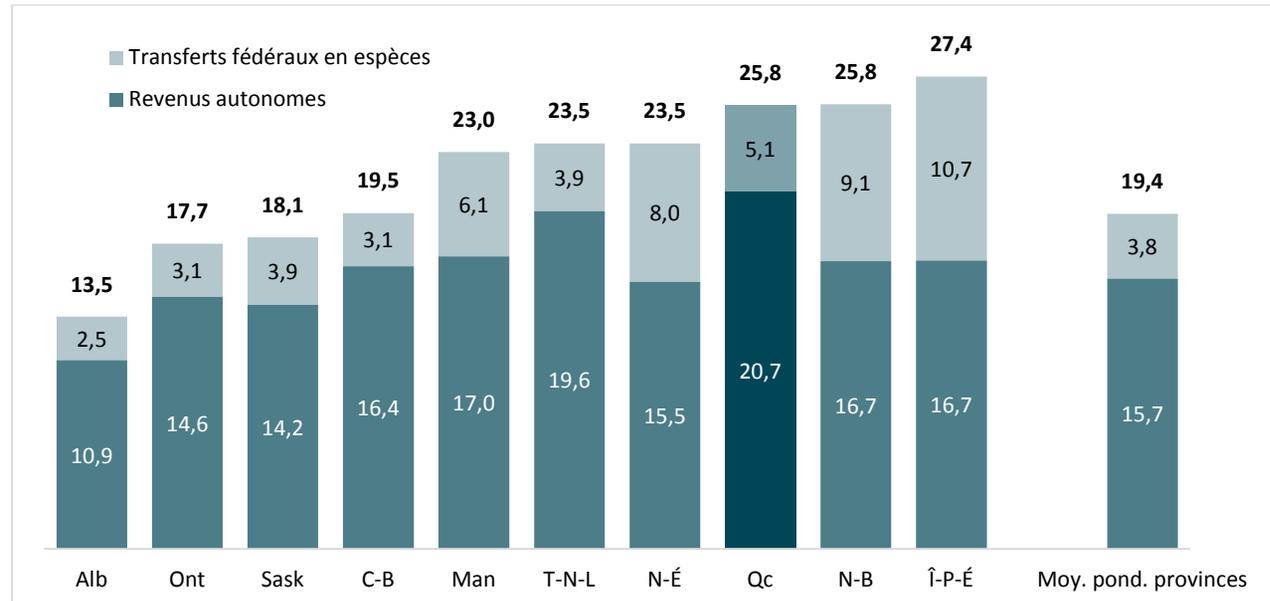
La dette brute et la dette nette projetées se situent respectivement à 45 % et 38 % du PIB en 2022-2023.

Encadré 3 : Comprendre la dette publique québécoise
Différents concepts de dette utilisés au Québec

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

1.3 Gouvernements provinciaux

Figure 13 : Recettes des provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016-2017



Sources : Gouvernement du Canada (2017), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0037 (consulté le 20 mars 2018); Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1.

Note : Tient compte l'abattement du Québec

Les recettes totales des gouvernements des provinces comprennent ici les recettes autonomes¹⁰ auxquelles se voient ajoutés les transferts fédéraux.

¹⁰ Au Québec, il s'agit essentiellement des impôts des particuliers, des cotisations pour les services de santé, des impôts des sociétés, des impôts fonciers scolaires, des taxes à la consommation, des droits et permis divers et des revenus provenant des entreprises du gouvernement.

Pour l'année financière 2016-2017, l'Île-du-Prince-Édouard affiche les recettes en proportion du PIB les plus élevées au Canada, celles-ci atteignant 27,4 %, tandis que cette proportion était de 25,8 % au Québec. La moyenne pondérée des provinces était de 19,4 %, soit 6,4 points de pourcentage de moins qu'au Québec.

L'Alberta, à 13,5 % du PIB, présentait la proportion la plus faible parmi les provinces.

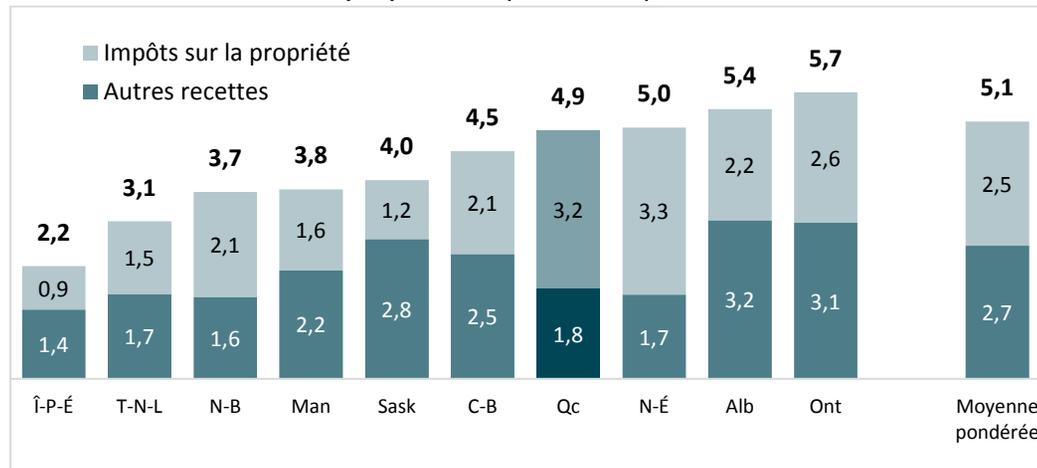
Le Québec est la province qui génère le plus de revenus autonomes, ces recettes atteignant 20,7 % du PIB, devant Terre-Neuve-et-Labrador avec 19,6 %. Cette figure permet également de constater que toutes les provinces reçoivent des transferts fédéraux. En proportion du PIB, les transferts reçus par le Québec, qui sont de l'ordre de 5,1 %, sont inférieurs à ceux de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba. Ceux-ci sont toutefois supérieurs aux transferts moyens pondérés reçus par l'ensemble des provinces et qui se situent à 3,8 %.

Encadré 4 : Recettes des villes canadiennes

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

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

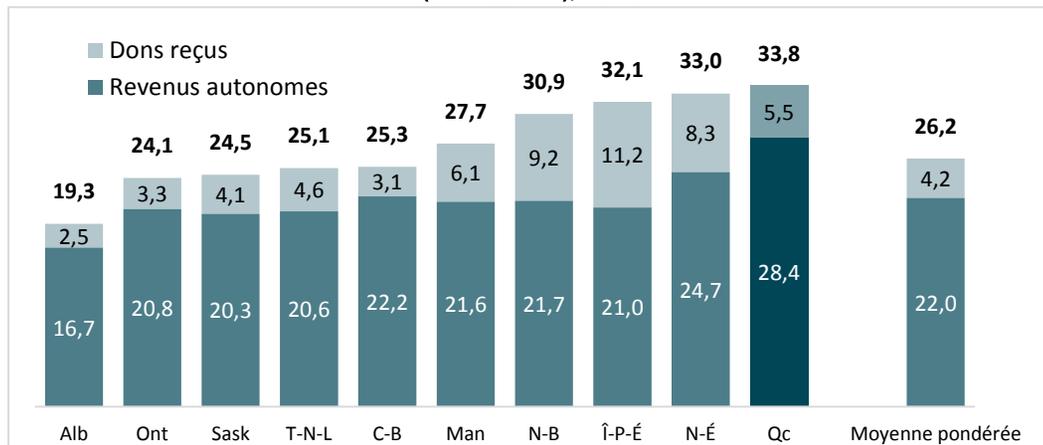
Recettes des municipalités et autres administrations publiques locales, par provinces (en % du PIB), 2016



Sources : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0037 et 385-0037 (consultés le 26 avril 2018).

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

**Recettes consolidées des administrations publiques provinciales et locales
(en % du PIB), 2016**



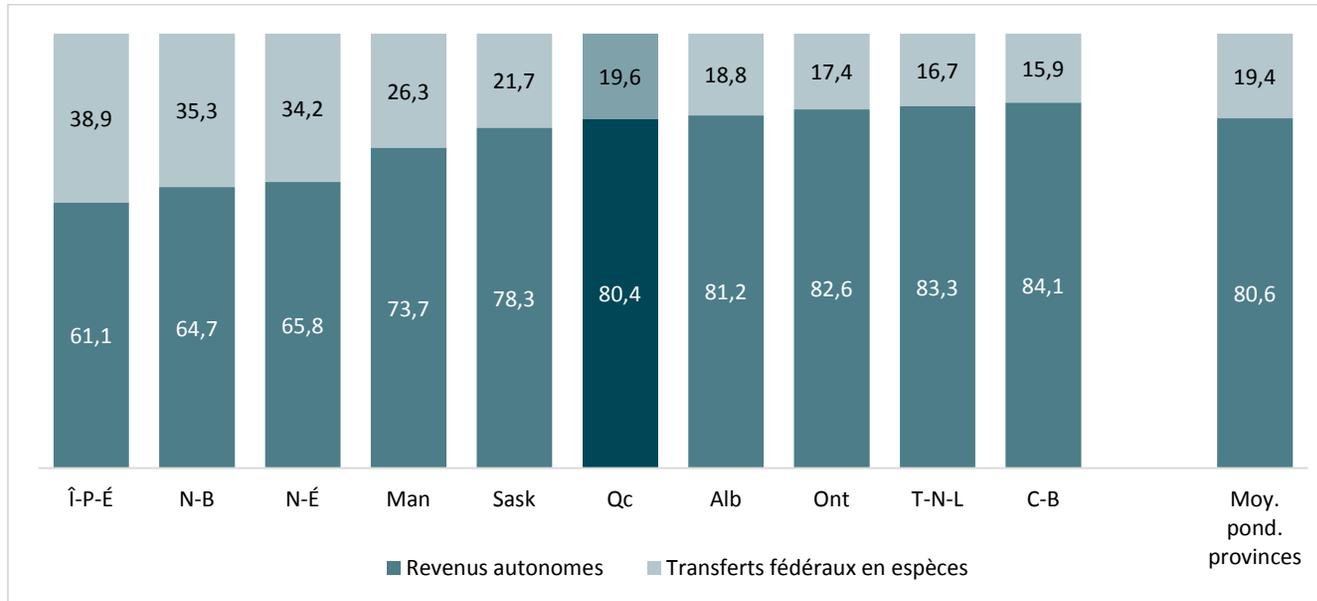
Sources : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0037 et 385-0042 (consultés le 26 avril 2018).

Notes : Les données consolidées proviennent d'une autre source que les données reproduites à la figure 17. Les dons reçus comprennent les transferts provenant du gouvernement fédéral.

Lorsque l'on inclut les recettes des administrations locales, la proportion de recettes consolidées des provinces varie de 19,3 du PIB en Alberta à 33,8 % au Québec. La moyenne pondérée des provinces se situe alors à 26,2 %.

Si l'Alberta se distingue des autres, cinq provinces présentent des niveaux de revenus se situant dans une fourchette de 2,1 points de pourcentage autour de la moyenne pondérée. Le Québec présente plutôt un niveau de revenus davantage comparable à celui de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick.

Figure 14 : Composition des recettes des provinces canadiennes (en % du total des recettes) - 2016-2017



Source : Gouvernement du Canada (2017), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)*, tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 22.

Les recettes des provinces sont majoritairement composées de revenus autonomes. Cependant, la proportion des transferts fédéraux était particulièrement importante à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse en 2016-2017, où ils constituaient respectivement plus du tiers des recettes totales de ces provinces.

D'un autre côté, la Colombie-Britannique présentait la plus faible proportion de revenus tirés de transferts fédéraux à 15,9 %.

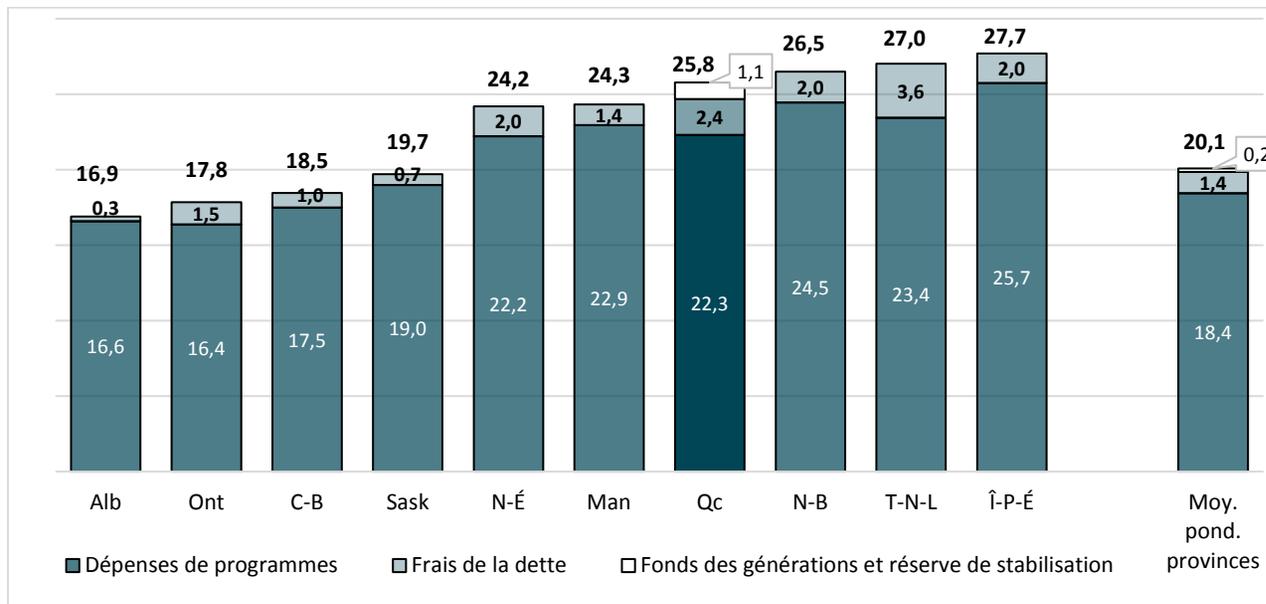
Les transferts fédéraux comprennent la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et les autres programmes.

En 2016-2017, la proportion des revenus tirés de transferts fédéraux au Québec était de 19,6 %, tout juste supérieure à celle de la moyenne pondérée des provinces, établie à 19,4 %.

La figure 14 tient compte de l'abattement du Québec. Les contribuables québécois bénéficient d'une réduction d'impôt de 16,5 % lors de la production de leur déclaration de revenus fédérale et, en contrepartie, le fédéral réduit ses transferts au titre du financement des programmes sociaux du Québec d'un montant équivalent¹¹. 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.

¹¹ Pour l'année 2016, ce montant s'élevait à 4,6 milliards de dollars (Statistique Canada, tableau CANSIM 384-0042).

Figure 15 : Dépenses¹² des gouvernements des provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016-2017

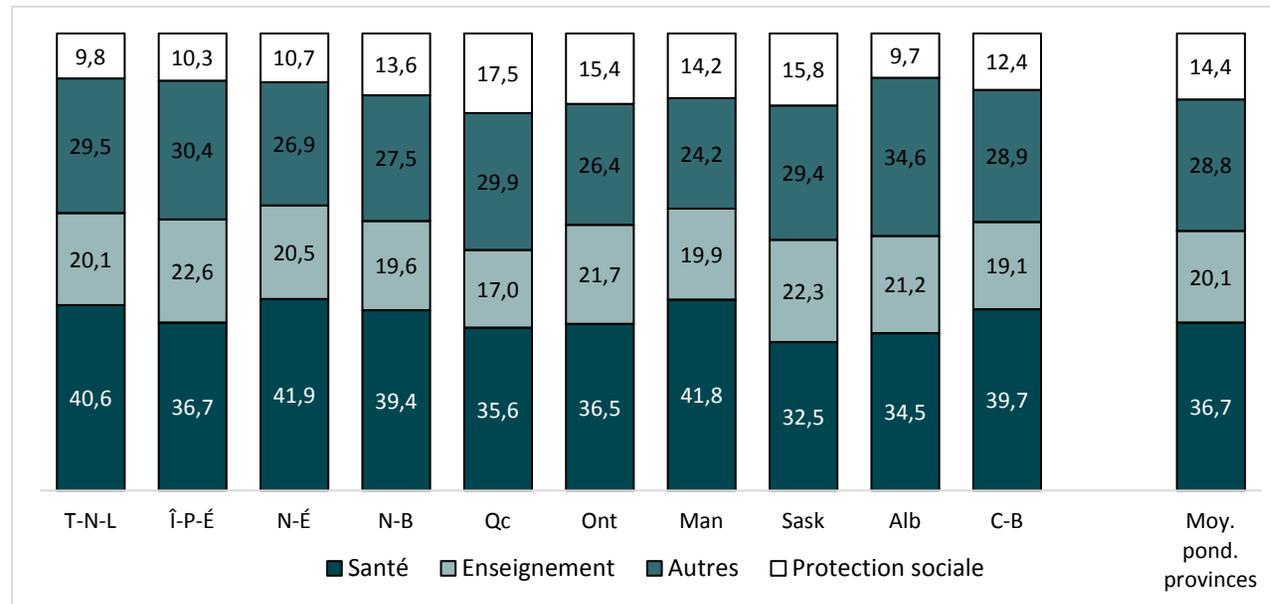
Source : Gouvernement du Canada (2017), Tableaux de référence financiers (comptes publics) tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1.

Au cours de 2016-2017, les dépenses des gouvernements provinciaux en proportion du PIB ont varié de 16,9 % en Alberta à 27,7 % pour l'Île-du-Prince-Édouard. Le Québec affichait un ratio de 24,7 %. Toutefois, 1,1 point de pourcentage était dédié aux versements au Fonds des générations et à la réserve de stabilisation. Le gouvernement du Québec consacrait l'équivalent de 2,4 % de son PIB au service de la dette, ce qui représente 9,7 % des dépenses consolidées et la deuxième proportion la plus élevée, derrière Terre-Neuve-et-Labrador, où le service de la dette atteint un sommet parmi les provinces avec 3,6 % du PIB.

Quant aux dépenses de programme, elles s'élevaient à 22,3 % du PIB au Québec, arrivant au quatrième rang des provinces. Cependant, en regard de la moyenne pondérée des provinces, qui se situait plutôt à 18,4 %, les dépenses du Québec sont significativement plus élevées.

¹² Au Québec, en plus des dépenses consolidées, les versements au Fonds des générations et à la réserve de stabilisation sont ajoutés.

Figure 16 : Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées (en % du total des dépenses) - 2016



Sources : Statistique Canada, tableaux CANSIM 385-0041 et 385-0042 (consultés le 20 mars 2018).

Les données contenues à la figure 16 sont tirées des statistiques des finances publiques canadiennes. En 2016, pour toutes les provinces, ce sont la santé et l'enseignement qui étaient les deux postes de dépenses qui accaparaient les parts les plus importantes des dépenses des administrations provinciales et locales canadiennes consolidées¹³. Au Québec toutefois, la composante protection sociale (constituée principalement des transferts sociaux aux individus) avait un poids légèrement plus grand que l'enseignement, représentant 17,5 % des dépenses.

¹³ Comprend les administrations publiques provinciales et territoriales, les établissements de santé et de services sociaux, les universités et collèges, les municipalités et autres administrations publiques locales et, les conseils scolaires. Nous avons retranché les charges d'intérêt de ces dépenses. Les données excluent l'acquisition d'actifs non financiers et la consommation de capital fixe. Les « Autres dépenses » incluent Services généraux des administrations publiques, Ordre et sécurité publique, Affaires économiques, Protection de l'environnement, Logements et équipements collectifs et Loisirs, culture et religion.

Tandis que les administrations publiques provinciales et locales de la Nouvelle-Écosse sont celles qui ont la part la plus importante de leurs dépenses consacrées à la santé avec 41,9 % des dépenses, c'est à l'Île-du-Prince-Édouard que la part des dépenses visant l'enseignement est la plus élevée (22,6 %).

Le Québec présente des poids relatifs de dépenses consacrées à la santé et à l'enseignement se situant respectivement à 35,6 % et 17,0 % de l'ensemble des dépenses, poids qui sont inférieures à ceux de la moyenne pondérée situées respectivement à 36,7 % et 20,1 %. C'est d'ailleurs au Québec que le poids des dépenses de l'administration publique provinciale et des administrations publiques locales pour l'enseignement est le plus faible.

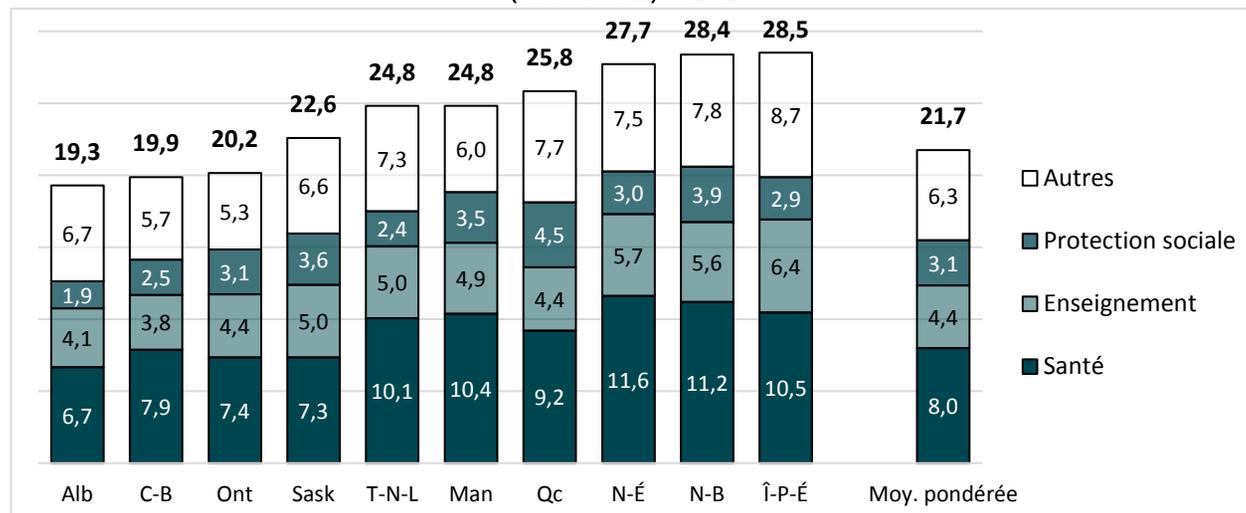
Cependant, le fait que la proportion de dépenses affectée à la santé et à l'enseignement est relativement moins importante au Québec s'explique par la proportion de dépenses affectée aux postes « protection sociale » et « autres », qui atteint cumulativement 47,4 %¹⁴. Il s'agit de la proportion la plus élevée parmi les administrations publiques provinciales et locales canadiennes. L'encadré qui suit montre bien qu'un poids relatifs inférieurs ne signifient pas nécessairement des dépenses moins grandes.

¹⁴ Les dépenses en protection sociale incluent les dépenses dédiées à la famille, dont font notamment partie les transferts aux centres de la petite enfance.

Encadré 5 : Poids relatifs des dépenses des administrations publiques

Les différentes catégories de dépenses, exprimées en pourcentage de l'ensemble des dépenses, comme dans le cas de la figure 16, constituent un poids relatif. Par conséquent, lorsque le taux d'une province apparaît plus élevé que celui d'une autre, ce poids indique une prépondérance d'une catégorie de dépenses dans l'ensemble des dépenses dans une province, mais pas nécessairement une dépense effective supérieure à celle des autres provinces. Pour illustrer ceci, la figure suivante présente les mêmes données de dépenses par composantes, mais cette fois présentées en proportion du PIB au lieu d'en proportion de l'ensemble des dépenses. Ainsi, si la figure 16 laissait entrevoir des dépenses en santé et en enseignement plus faibles au Québec quand elles sont mesurées en proportion de l'ensemble des dépenses des administrations publiques provinciales et locales, la figure ci-dessous révèle qu'en proportion du PIB, les dépenses de santé excèdent celle de la moyenne des provinces alors que les dépenses en enseignement apparaissent maintenant égales à la moyenne.

Composantes des dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées (en % du PIB) - 2016



Sources : Statistique Canada, tableaux CANSIM 385-0041 et 385-0042 (consultés le 20 mars 2018).

Figure 17 : Solde budgétaire aux comptes publics des gouvernements des provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016-2017



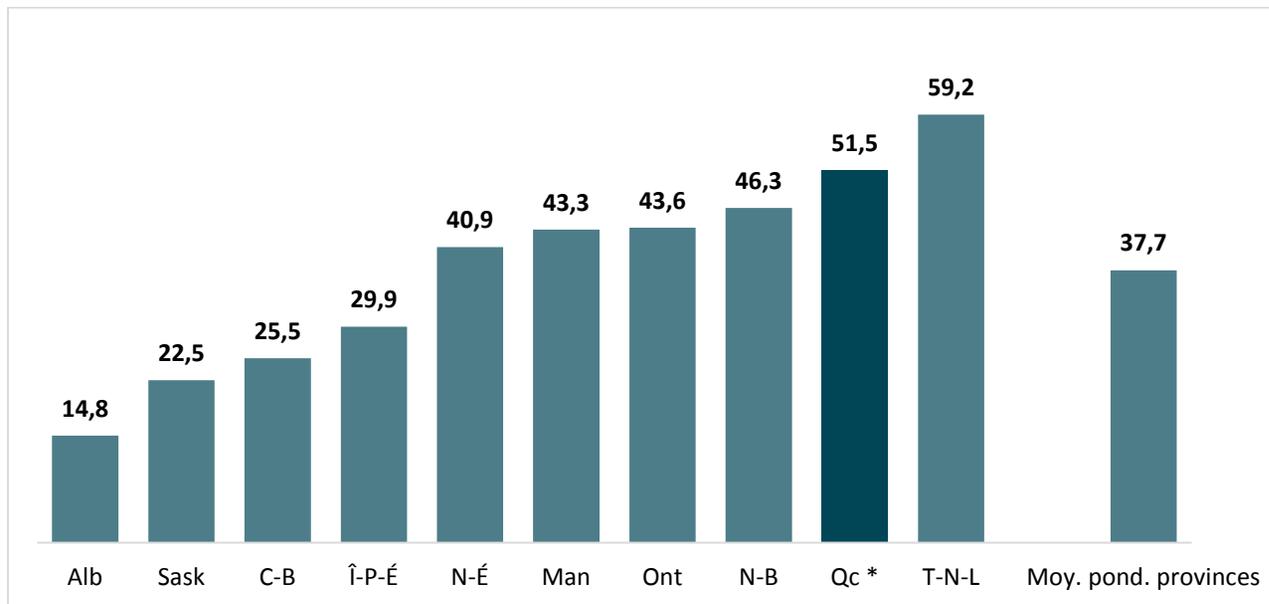
Sources : Gouvernement du Canada (2017), *Tableaux de référence financiers (comptes publics)* tableaux 18 à 27; Pour le Québec : Gouvernement du Québec (2018), *Statistiques budgétaires du Québec*, tableau 1.

Pour l'exercice financier 2016-2017, sept provinces affichaient un solde négatif et trois un solde positif. Le solde budgétaire des provinces en proportion du PIB variait d'un solde négatif de 3,5 % à Terre-Neuve-et-Labrador à un solde positif de 1,1 % au Québec¹⁵. La Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique étaient, avec le Québec, les seules provinces à avoir généré davantage de recettes que de dépenses.

La moyenne pondérée des soldes budgétaires des provinces se situait à - 0,4 %.

¹⁵ Le Québec a affecté en bloc son surplus budgétaire au Fonds des générations et à la réserve de stabilisation. Au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, le solde du Québec est nul.

Figure 18 : Dette brute des provinces canadiennes (en % du PIB) - au 31 mars 2017

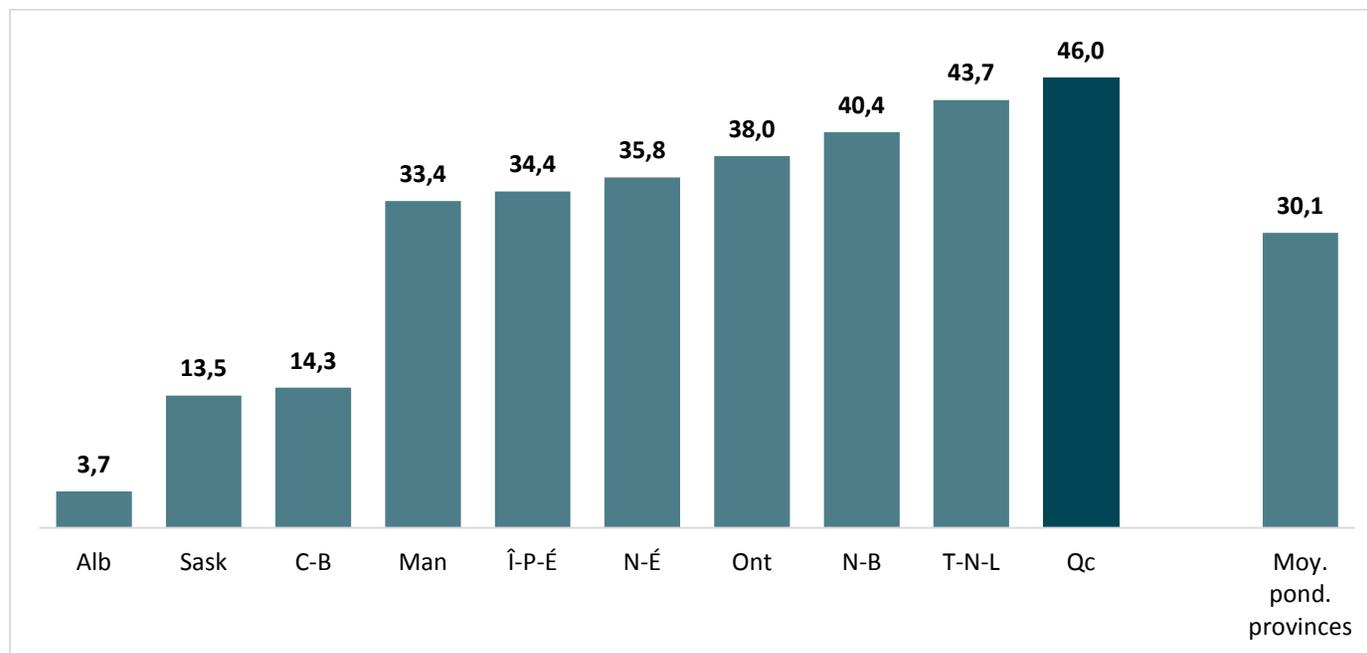


Source : Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, tableau G-8.

Note : La dette brute du Québec est présentée nette du Fonds des générations.

La dette brute des provinces varie considérablement, passant de 14,8 % du PIB en Alberta à 59,2 % à Terre-Neuve-et-Labrador. La dette brute du Québec, même en tenant compte du Fonds des générations, est la seconde en importance parmi les provinces à 51,5 % au 31 mars 2017.

Figure 19 : Dette nette des provinces canadiennes (en % du PIB) - au 31 mars 2017



Source : Gouvernement du Québec (2018), *Plan économique 2018-2019*, Tableau G-8.

Le gouvernement du Québec affiche au 31 mars 2017 la dette nette la plus élevée parmi les provinces canadiennes à 46,0 % du PIB, suivi de près par Terre-Neuve-et-Labrador à 43,7 %. En Alberta, celle-ci se situe à 3,7 %, la plus faible parmi les provinces et passablement éloignée de la moyenne pondérée des provinces à 30,1 %.

Tableau 1 : Situation budgétaire des provinces et du fédéral après la présentation des budgets 2018-2019

Gouvernement (date du budget)	2018-2019 (prévision)	Retour à l'équilibre	Cote de crédit (S&P) 14 Mars 2018
Fédéral (27 février)	Déficit	Non indiqué, déficits prévus minimalement jusqu'en 2022-2023	AAA
Terre-Neuve-et-Labrador (27 mars)	Déficit	2022-2023	A
Île-du-Prince-Édouard (6 avril)	Surplus	s. o.	A
Nouvelle-Écosse (20 mars)	Surplus	s. o.	A+
Nouveau-Brunswick (30 janvier)	Déficit	2021-2022	A+
Québec (27 mars)	Équilibré	s. o.	AA-
Ontario (28 mars)	Déficit	Budget 2018-2019 : 2024-2025	A+
Manitoba (12 mars)	Déficit	Projet de Loi 27 : 2024-2025	A+
Saskatchewan (10 avril)	Déficit	2019-2020	AA
Alberta (22 mars)	Déficit	2023-2024	A+
Colombie-Britannique (20 février)	Surplus	s. o.	AAA

Sources : Budget 2018-2019 du fédéral et des provinces; Gouvernement du Québec, *Plan économique 2018-2019*, Graphique G20, 27 mars 2018.

Le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements de six provinces indiquent un déficit en 2018-2019. Dans certains cas, l'année de retour à l'équilibre est éloignée (Manitoba et Alberta). Dans le cas du fédéral et de l'Ontario, la date de retour à l'équilibre n'a pas été divulguée dans leur budget respectif, faisant état d'un déficit, prévu minimalement jusqu'en 2022-2023 et 2024-2025.

Le Québec prévoit un budget équilibré en 2018-2019, une fois prise en compte la réserve de stabilisation. Le Québec présente, en date de mars 2018, la troisième cote de crédit la plus forte parmi les provinces selon Standard and Poors¹⁶, derrière la Colombie-Britannique et la Saskatchewan.

¹⁶ Les agences de notation évaluent le risque de non-remboursement des emprunteurs, produisant des opinions (cotes de crédit). Celles-ci reflètent le risque associé aux dettes contractées. Standard and Poors (S&P) est l'une des trois principales agences de notation, les autres étant Moody's et Fitch Ratings.

COMPARAISONS INTERNATIONALES ET INTERPROVINCIALES DES FINANCES PUBLIQUES

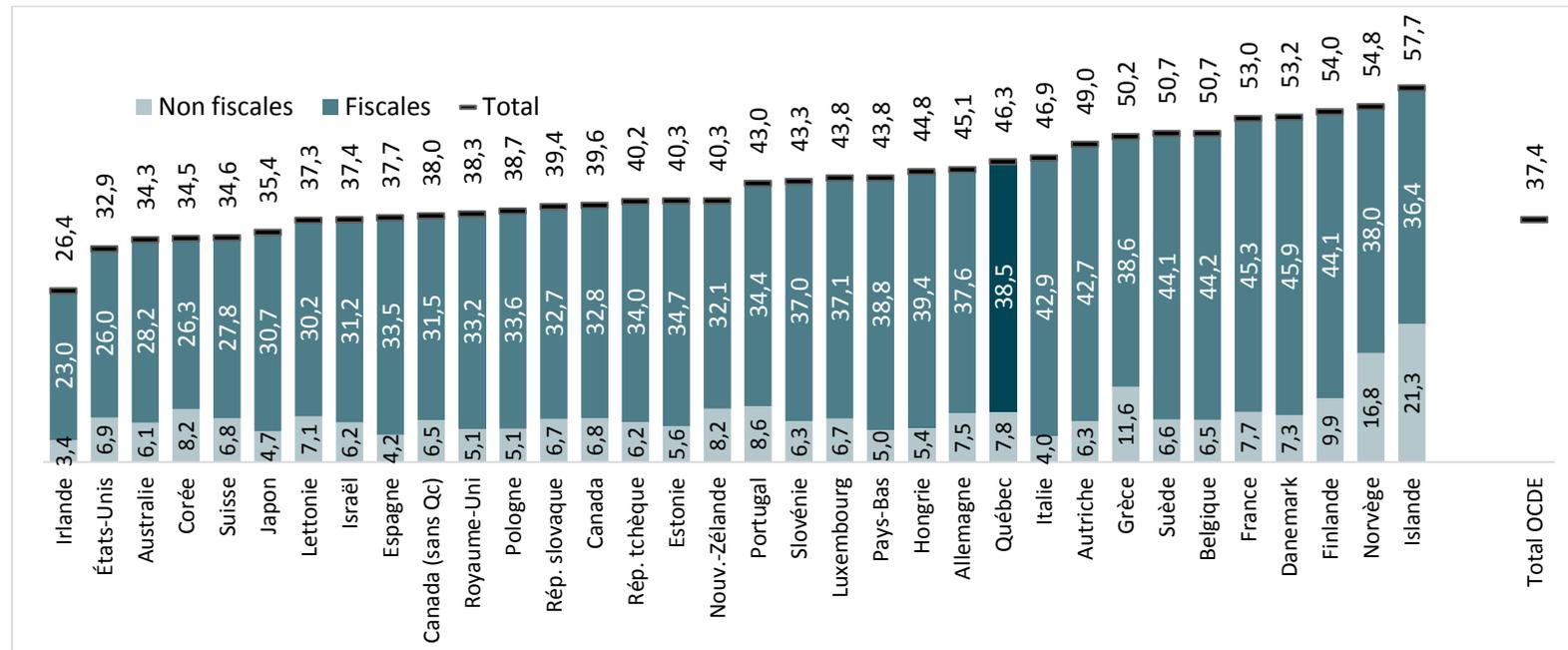


Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

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

2.1 Recettes

Figure 20 : Recettes totales (fiscales et non fiscales) de l'ensemble des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Québec et Canada sans le Québec (en % du PIB) - 2016



Sources : OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE No. 102*, <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives>; OCDE (2017), *Statistiques des recettes publiques 1965-2016*, <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/statistiques-des-recettes-publiques-25227092.htm>; Pour le Canada¹⁷, le Canada sans le Québec et le Québec : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0047 et 384-0037 (consultés le 20 mars 2018). Données provisoires.

¹⁷ Les données de l'OCDE proviennent des bureaux statistiques nationaux, soit Statistique Canada dans le cas du Canada. Lorsque des divergences entre les données de l'OCDE et de Statistique Canada sont observées et dues selon toute vraisemblance à un délai de mise à jour, nous avons utilisé les données de Statistique Canada afin d'assurer la cohérence entre les données contenues dans les différents tableaux.

Les États tirent leurs recettes de différentes sources en vue de financer les biens et services qu'ils fournissent aux citoyens et aux entreprises et d'assurer une fonction de redistribution. Les principales sources de revenus des États étant les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée et les cotisations aux régimes d'assurance sociale¹⁸. À ces recettes fiscales 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 32 pays membres de l'OCDE pour lesquels ces informations étaient disponibles¹⁹, le Canada, avec un ratio de 39,6 %, figurait en 2016 au 13^e rang des pays avec les plus petits niveaux de recettes totales en proportion du PIB. On dénote que l'Irlande avec 26,4 %, et les États-Unis, avec 32,9 %, constituent respectivement les 1^{er} et 2^e pays avec les plus faibles proportions de recettes, tandis que le Danemark, la Finlande, la Norvège et l'Islande²⁰ affichent les plus hautes proportions de recettes, avec des taux se situant à plus de 53 %.

En proportion du produit intérieur brut (PIB), les recettes fiscales des administrations publiques canadiennes totalisaient 32,8 % du PIB contre 6,8 % du PIB pour les revenus non fiscaux.

Statistique Canada a modifié la présentation des comptes économiques en décembre 2015 afin d'améliorer certaines sources de données et d'incorporer les nouveautés apportées aux normes internationales proposées par le Fonds monétaire international. Ces concepts et méthodes étant également utilisés par les pays membres de l'OCDE, il est donc possible de classer le Québec, et le Canada sans le Québec, parmi ces derniers²¹.

Ainsi, sur le territoire du Québec, l'on constate que les recettes fiscales tirées par l'ensemble des administrations publiques s'élèvent à 38,5 % du PIB, contre 7,8 % provenant de recettes non fiscales, les recettes totales correspondant à 46,3 % du PIB, au 11^e rang en partant du ratio le plus élevé si on insère le Québec au sein de la comparaison avec les pays de l'OCDE. Les administrations publiques du Québec présentent un ratio supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE²² de près de 9 points de pourcentage, tandis que le Canada sans le Québec²³ présente plutôt un ratio de recettes de 0,6 point pourcentage supérieur à cette moyenne.

¹⁸ Les recettes fiscales font l'objet d'une revue détaillée présentée sur une base annuelle par la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke : Collectif (2018), *Bilan de la fiscalité au Québec - Édition 2018*, Cahier de recherche 2018/01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

¹⁹ L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui a pour mission de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde, comptait 35 pays membres au 26 octobre 2017. De plus, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et la République populaire de Chine agissent comme partenaires aux travaux de l'OCDE.

²⁰ L'économie de l'Islande (340K habitants) est de petite taille et sujette à une grande volatilité.

²¹ Voir : Statistique Canada, *Les nouveautés en matière de comptes économiques canadiens (13-605-X)* pour davantage de détails. Les données historiques remontant jusqu'en 2007 ont fait l'objet d'une révision.

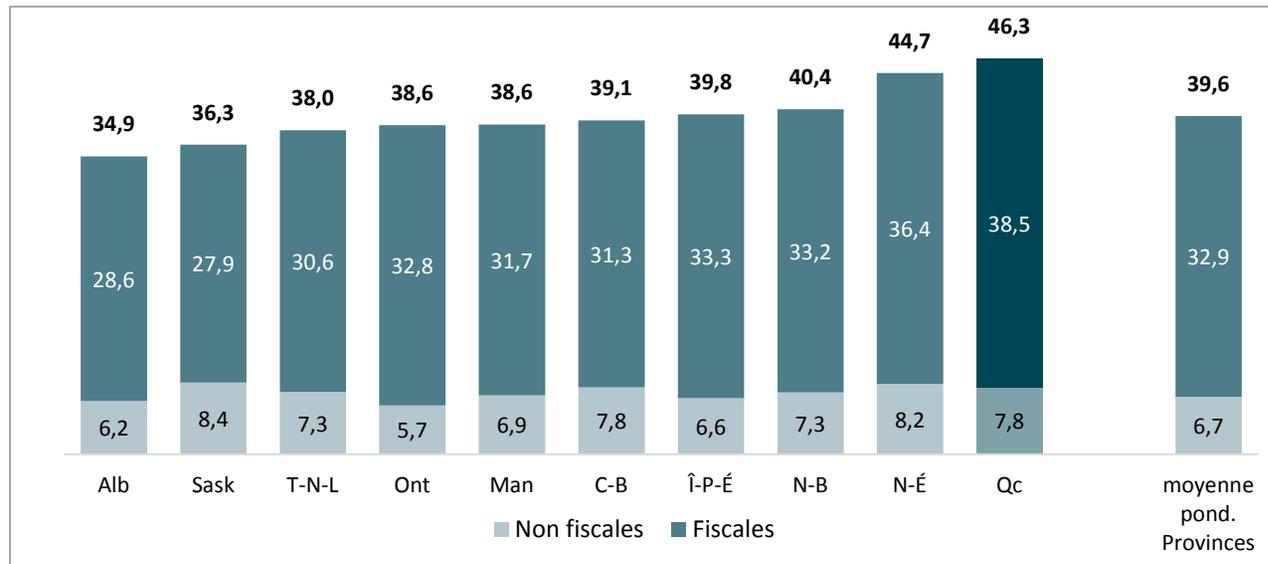
²² La séparation fiscale/non fiscale n'est pas présentée pour l'OCDE, car la somme des moyennes non pondérées ne peut égaler la moyenne du ratio recettes totales sur PIB.

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

Si l'on divise plutôt l'ensemble des résultats des pays membres de l'OCDE en deux parties égales, le point milieu de l'ensemble, ou la médiane, se situe à 41,7 % (entre la Nouvelle-Zélande et le Portugal). Le ratio de recettes des administrations publiques du Québec s'insère parmi celui des 16 pays (sur 32) les plus rapprochés de la médiane. L'Autriche constitue le pays avec le ratio de recettes le plus élevé faisant partie de ce groupe.

Enfin, on remarque que les recettes non fiscales du Québec sont relativement élevées parmi les pays de l'OCDE, seuls 7 pays sur 32 présentant des ratios plus élevés.

Figure 21 : Recettes totales (fiscales et non fiscales) de l'ensemble des administrations publiques, provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016



Sources : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0047 et 384-0037 (consultés le 20 mars 2018).

Note : Les données consolidées relatives aux administrations publiques des Territoires et aux opérations du gouvernement fédéral avec les non-résidents ne sont pas présentées.

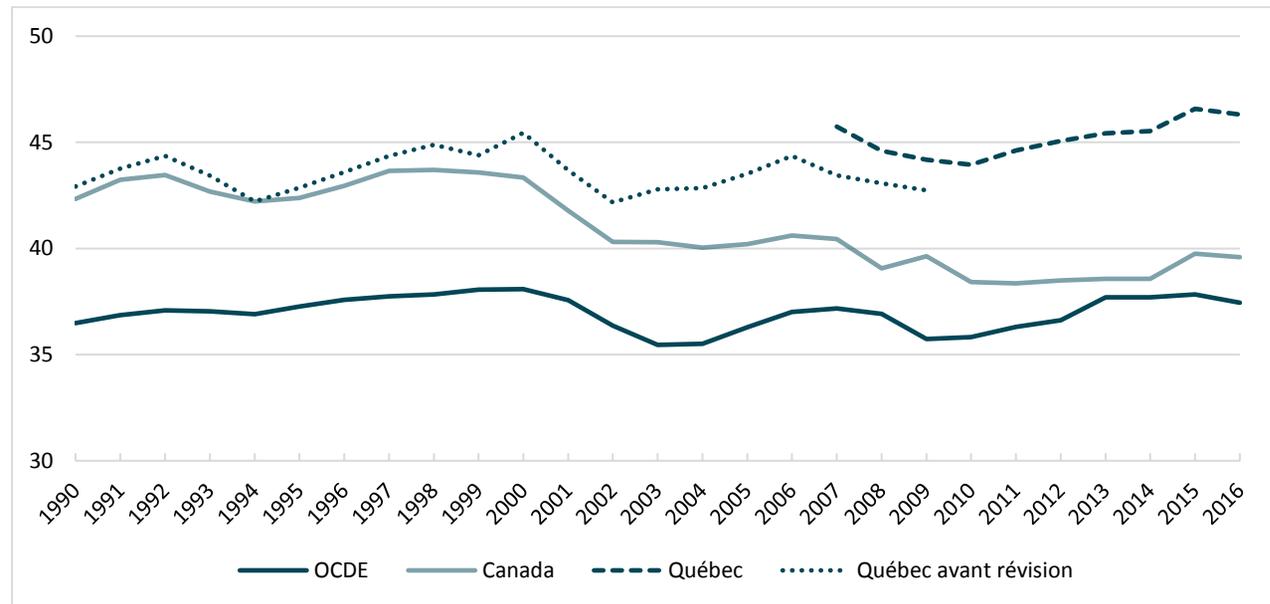
En 2016, le niveau de recettes fiscales et non fiscales générées par l'ensemble des administrations publiques dans les provinces canadiennes (en proportion du PIB) variait entre 34,9 % pour l'Alberta et 46,3 % au Québec.

Le Québec présente à la fois le poids des recettes totales des administrations publiques le plus élevé et le poids des recettes fiscales le plus élevé parmi les provinces. Quant aux recettes non fiscales, la Saskatchewan, avec 8,4 % du PIB, présente le ratio le plus élevé des provinces canadiennes, soit 0,2 point de pourcentage devant la Nouvelle-Écosse. Notons que, parmi les éléments entrant dans les revenus non fiscaux figurent ceux tirés de l'exploitation de ressources non renouvelables (par le biais de royautés et de ventes de terres de la couronne) telles le pétrole, la potasse et le gaz naturel²⁴.

²⁴ Les revenus nets tirés de ressources non renouvelables sont passés de 11,6 milliards de dollars à 3,1 milliards de dollars en Alberta entre 2011-2012 et 2016-2017, réduisant la proportion des revenus tirés de sources non fiscales en 2016. Voir Alberta. Ministère de l'énergie. En ligne : <http://www.energy.gov.ab.ca/AU/Royalties/Pages/RRCollected.aspx>

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 revenus du gouvernement. Cette révision explique la double information fournie dans le cas des administrations publiques du Québec pour les figures 22 et 25.

Figure 22 : Évolution des recettes totales des administrations publiques, moyenne pondérée OCDE, Canada et Québec sur la période (en % du PIB) - 1990-2016



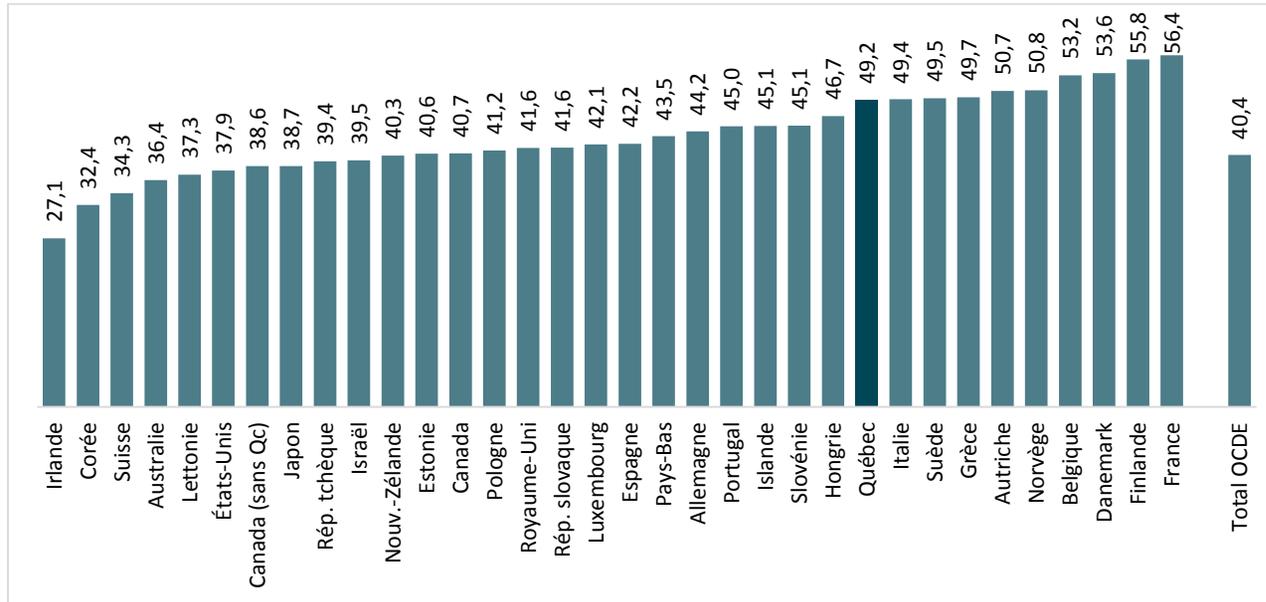
Sources : OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE No. 102* en ligne : www.stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr (Projections économiques/Perspectives économiques); Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0047 et 384-0037 (consultés le 20 mars 2018). Données provisoires.

Les recettes totales en proportion du PIB des administrations publiques sont demeurées relativement stables pour la moyenne des pays de l'OCDE sur la période de 36,5 % en 1990 à 37,4 % en 2016. En contrepartie, cette proportion a connu une diminution relativement constante pour l'ensemble des administrations publiques canadiennes, passant de 42,3 % en 1990 à 39,6 % en 2016.

Quant aux recettes obtenues par les administrations publiques au Québec, celles-ci sont demeurées stables en proportion du PIB, de 42,9 % en 1990 à 44,4 % en 2006, n'ayant pas connu la baisse affichée par les administrations publiques au Canada. La révision comptable discutée précédemment a fait passer les recettes en proportion du PIB de 43,5 % à 45,7 % en 2007, un niveau légèrement inférieur à celui observé en 2016 (46,3 %).

2.2 Dépenses

Figure 23 : Dépenses totales des administrations publiques, pays membres de l'OCDE, Québec et Canada sans le Québec (en % du PIB) - 2016



Sources : OCDE (2017), *Perspectives économiques de l'OCDE No. 102*, <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives>; Pour le Canada, le Canada sans le Québec et le Québec : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0047 et 384-0037 (consultés le 20 mars 2018). Données provisoires.

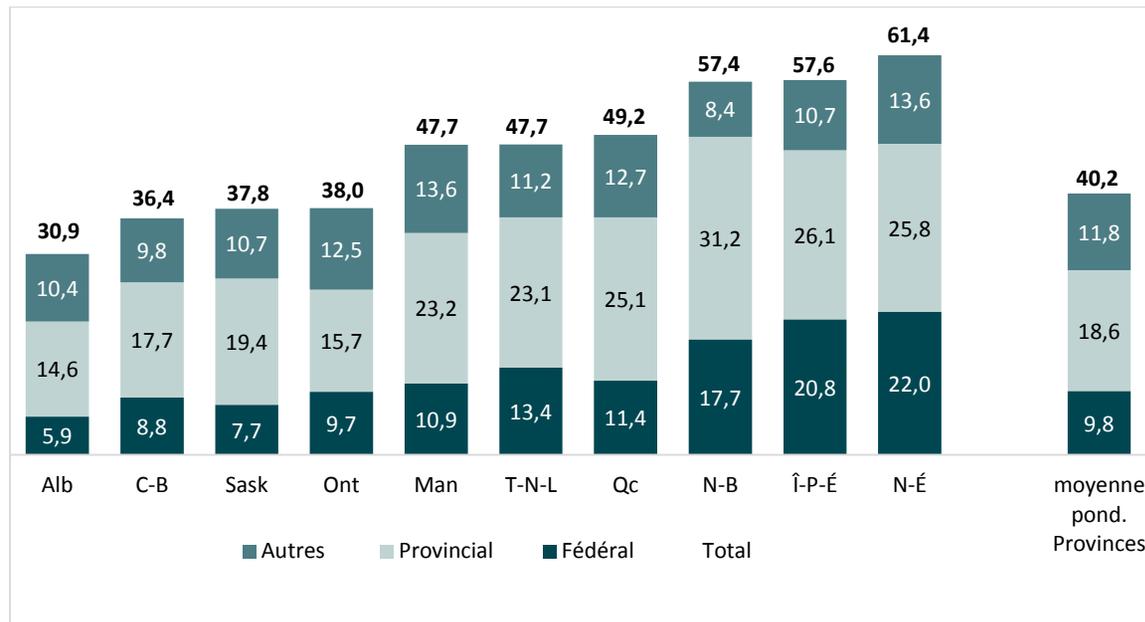
Les dépenses des États comprennent notamment la mise en œuvre des programmes sociaux, les subventions, les transferts aux individus, ainsi que le service de la dette.

Pour les 32 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 27,1 % (Irlande) à 56,4 % (France) en 2016. Dans le cas du Canada, cette proportion s'établit à 40,7 %, au 12^e rang parmi les pays présentant les dépenses les plus faibles, et légèrement au-dessus du niveau moyen des pays membres de l'OCDE établi à 40,4 %.

Les dépenses totales des administrations publiques au Québec s'élèvent à 49,2 % du PIB, ce qui le placerait au 24^e rang parmi les membres de l'OCDE, à un taux supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (40,4 %). Ces dépenses surpassent de 10,6 points de pourcentage les dépenses du Canada sans le Québec. Dans le cas du Canada sans le Québec, il présente des dépenses de seulement 0,7 point de pourcentage supérieures à celles des États-Unis.

Enfin, la médiane des proportions de dépenses des 32 pays membres de l'OCDE se situe à 42,2 % (entre le Luxembourg et l'Espagne). Le ratio de dépenses des administrations publiques du Québec s'insère parmi celui des 16 pays les plus rapprochés de la médiane, l'Italie constituant le pays avec le ratio le plus élevé faisant partie de ce groupe.

Figure 24 : Dépenses totales des administrations publiques et détail des dépenses finales de l'administration fédérale, des administrations provinciales et autres, provinces canadiennes (en % du PIB) - 2016



Sources : Statistique Canada, *tableaux CANSIM 384-0047 et 384-0037* (consultés le 20 mars 2018).

Note : La donnée « moyenne pondérée des provinces » n'inclue pas les territoires.

La figure 24 permet de constater que les dépenses totales des administrations publiques en proportion du PIB²⁵ varient considérablement entre les provinces canadiennes, passant d'une proportion de 30,9 % en Alberta à 61,4 % en Nouvelle-Écosse.

Avec une proportion de 49,2 % en 2016, le Québec affiche le 4^e ratio de dépenses le plus élevé, derrière la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick.

²⁵ Conformément à la méthodologie de l'OCDE, nous avons redressé les dépenses des administrations publiques publiées par Statistique Canada en retranchant la consommation de capital fixe (amortissement) et en ajoutant les acquisitions de capital non financier.

Le niveau de dépenses par administration publique²⁶ est également illustré. Rappelons qu'il s'agit ici de résultats consolidés. Pour bien comprendre les résultats, notamment que trois provinces ont plus de dépenses en proportion du PIB que le Québec, il convient d'apporter quelques éclairages :

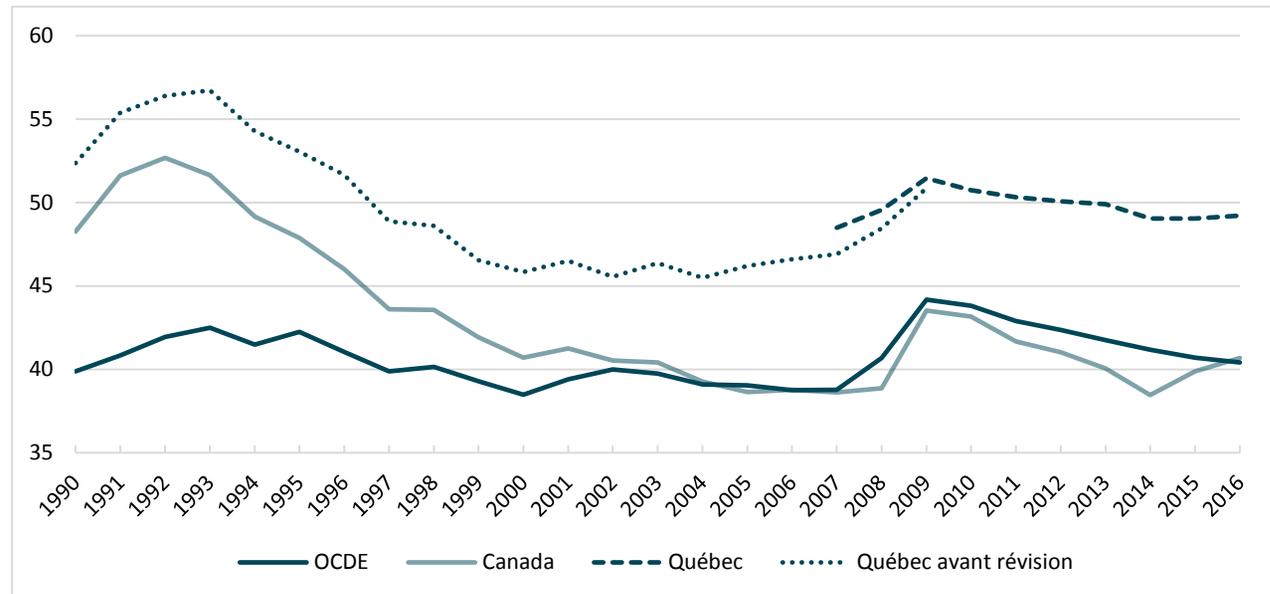
- Premièrement, une même dépense, par exemple une prestation pour enfant de 100 \$, mesurée en proportion du PIB donnera une relation plus élevée dans les provinces ayant un PIB plus faible.
- Deuxièmement, les transferts d'une administration vers une autre ne sont pas présentés en tant que dépenses pour le payeur. Cependant, les dépenses finales effectuées à l'aide des montants reçus sont prises en compte. Ainsi, à titre d'exemple, les transferts fédéraux au titre de la santé ou des programmes sociaux ainsi que les paiements de péréquation ne sont pas reflétés comme une dépense pour le gouvernement fédéral, mais les dépenses finales effectuées par les provinces avec les montants reçus sont intégrées à leurs dépenses. On comprendra que, dans le cas des provinces où les transferts reçus du fédéral sont relativement importants, ceux-ci permettent de soutenir le niveau de dépenses des provinces, indépendamment des recettes collectées par l'administration publique provinciale.
- Troisièmement, les dépenses fédérales effectuées sur le territoire d'une province ne sont pas directement associées aux recettes qui y sont collectées. Ainsi, certaines dépenses, comme l'assurance-emploi, peuvent avoir une proportion plus significative dans certaines provinces.

Ces facteurs font en sorte que, tout en présentant des dépenses provinciales plus élevées que le Québec, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse²⁷ présentent également des dépenses fédérales plus élevées que le Québec sur leur territoire, celles-ci s'établissant respectivement à 17,7 %, 20,8 % et 22,0% du PIB de ces provinces. Les dépenses fédérales s'élèvent plutôt à 11,4 % du PIB au Québec.

²⁶ Les autres administrations publiques comprennent les administrations publiques locales, les administrations publiques autochtones, le Régime de pension du Canada et le Régime des rentes du Québec.

²⁷ Notons que les transferts aux ménages fédéraux, exprimés en proportion du PIB, sont plus importants dans ces provinces qu'ailleurs au Canada. Ils atteignent 10,4 %, 9,1 % et 8,4 % du PIB, respectivement pour l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Parmi ces transferts, les prestations de sécurité de la vieillesse et les prestations d'assurance-emploi sont, de loin, les principaux postes de dépenses.

Figure 25 : Évolution des dépenses totales des administrations publiques, moyenne OCDE, Canada et Québec (en % du PIB) - 1990-2016



Sources : OCDE (2017), Perspectives économiques de l'OCDE No. 102, en ligne : www.stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr (Projections économiques/Perspectives économiques); Pour le Canada et le Québec : Statistique Canada, tableaux CANSIM 384-0047 et 384-0037 (consultés le 20 mars 2018). Données provisoires.

Les dépenses moyennes des administrations publiques des pays membres de l'OCDE ont connu une légère hausse en proportion du PIB, passant de 39,9 % en 1990 à 40,4 % en 2016, avec un soubresaut lié aux interventions des gouvernements en réaction à la crise financière de 2008.

Au Canada et au Québec, les dépenses consolidées ont connu des baisses marquées.

Au Canada, les dépenses en proportion du PIB sont passées de 52,7 % en 1992 à 38,6 % en 2007, une baisse de 14,1 points de pourcentage, stoppée par la crise financière de 2008. Après être redescendu au niveau atteint avant la crise en 2014 (38,5 %), le rapport des dépenses sur le PIB se situait à 40,7 % en 2016, très légèrement au-dessus de celui de l'OCDE.

Au Québec, ayant atteint un sommet de 56,7 % du PIB en 1993, ces dépenses ont repris une hausse soutenue à compter de 2005 pour s'établir à 51,5 % (taux révisé) en 2009. Elles ont ensuite connu une baisse constante et légère, pour ne remonter qu'en 2016 alors qu'elles représentaient 49,2 % du PIB.

CONCLUSION



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

L'évolution des finances publiques par facettes sur la période 1990-2016, présentée en partie 1, est révélatrice des efforts effectués par les gouvernements du Canada et du Québec en matière de contrôle des dépenses en vue d'équilibrer les finances publiques.

L'analyse de l'évolution historique indique de profondes modifications de la politique budgétaire canadienne :

- Sur la période 1983-1984 à 2016-2017, les dépenses du gouvernement fédéral ont été ramenées de plus de 23 % à moins de 16 % du PIB, conséquence de plus de 10 années consécutives de réduction de dépenses s'achevant en 2001-2002. Par la suite, la réduction du poids des dépenses fédérales s'est poursuivie, interrompue par le plan de relance lors de la Grande récession.
- La dette nette en proportion du PIB est en baisse marquée face à la situation de 1995-1996, où elle atteignait 72,2 % du PIB. Elle est maintenant stable depuis la crise financière de 2008. Tandis qu'une part plus faible des dépenses fédérales est affectée au service de la dette sur la période analysée, une proportion plus importante de celles-ci s'est vue affectée aux transferts aux provinces et aux individus.

Un examen global au Québec révèle une croissance des dépenses et des recettes du gouvernement du Québec en proportion du PIB depuis 1997-1998 :

- Du côté des recettes, les transferts fédéraux prennent de plus en plus d'importance dans la composition des recettes consolidées du gouvernement du Québec, atteignant 19,6 % en 2016-2017.
- Du côté des dépenses, une part de plus en plus importante est consacrée à la santé, au détriment des autres missions.
- Toujours sur la période débutant en 1997-1998 et se terminant en 2016-2017, les soldes budgétaires du gouvernement du Québec se sont concentrés près de l'équilibre. Toutefois, les déficits cumulés furent plus importants que les surplus.
- Quant à la dette nette, les révisions comptables amorcées en 2006-2007 nuisent à 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. Cette même proportion affiche un léger déclin depuis 2013-2014.

La comparaison interprovinciale permet de cerner certaines particularités québécoises.

- On observe que le gouvernement du Québec affiche des recettes et des dépenses supérieures à la moyenne et affecte 2,4 % de son PIB au service de la dette, soit la deuxième proportion la plus élevée derrière Terre-Neuve-et-Labrador.
- La dette nette du gouvernement du Québec en proportion du PIB est en diminution depuis 2012-2013 et les projections gouvernementales situent cette proportion à moins de 40 % dès 2021-2022. Malgré tout, la dette nette du gouvernement du Québec est la plus élevée parmi les provinces canadiennes en 2016.
- Malgré la faiblesse des taux d'intérêt, le service de la dette représentait l'équivalent de 2,4 % de son PIB au service de la dette, ce qui représente 9,7 % des dépenses consolidées et la deuxième proportion la plus élevée, derrière Terre-Neuve-et-Labrador.

Les revenus et dépenses des administrations publiques utilisés par l'OCDE procurent une image plus complète des finances publiques sur un territoire donné.

- Présentant au début des années 1990 des dépenses plus élevées, cette période a vu la situation des administrations publiques du Canada s'inverser face à la moyenne des pays membres de l'OCDE. Nous avons également constaté que les administrations publiques au Canada perçoivent des recettes légèrement plus élevées que la moyenne des pays de l'OCDE, mais que cet écart a diminué sur la période étudiée.
- Insérant les résultats des administrations publiques du Québec parmi les pays de l'OCDE, les recettes et dépenses en proportion du PIB s'avèrent plus élevées que la moyenne des pays de l'OCDE. Par contre, en s'intéressant plutôt à la dispersion de ce ratio pour les pays membres de l'OCDE, le tableau suivant indique que les résultats du Québec se situent au sein de l'écart interquartile. En d'autres mots, après avoir écarté 50 % des résultats formés des plus faibles et des plus élevés, les résultats du Québec s'insèrent parmi la moitié des résultats situés le plus près de la médiane des revenus et dépenses des pays membres de l'OCDE, quoique très près de la borne supérieure dans le cas des dépenses.

Tableau 2 : Sommaire des résultats des administrations publiques du Québec, 2016

Facette	Écart interquartile, comparaison internationale		Résultat du Québec
	Borne inférieure	Borne supérieure	
Recettes publiques	37,6 %	49,3 %	46,3 %
Dépenses publiques	39,5 %	49,4 %	49,2 %

Comme nous l'avons illustré, la gestion des finances publiques au Québec est conditionnée par les actions de deux ordres de gouvernements poursuivant chacun leurs propres politiques budgétaires, les actions de l'un (principalement le fédéral) pouvant affecter l'autre, le tout rendant l'analyse plus complexe. Néanmoins, certains faits demeurent, notamment que les revenus et dépenses des administrations publiques du Québec en proportion du PIB sont relativement élevés en comparaison avec les autres provinces canadiennes et des pays de l'OCDE.