

Les dépenses totales

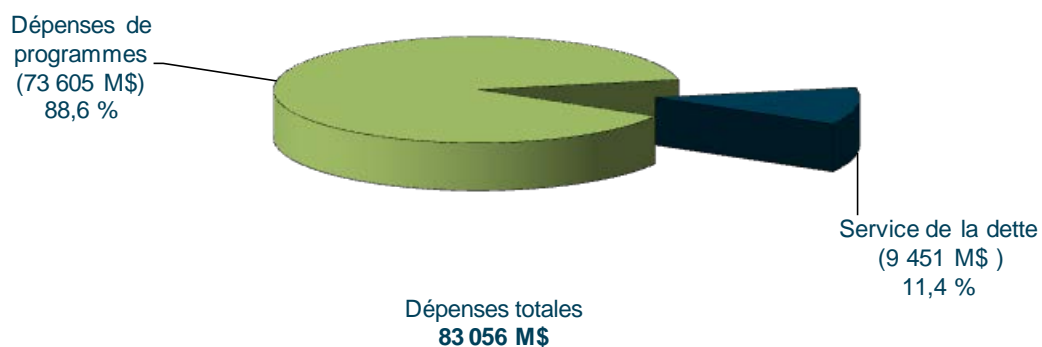
L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2013

1. PROFIL DES DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EN 2011-2012

Les dépenses totales, également appelées « dépenses courantes », sont constituées des dépenses de programmes et des intérêts sur la dette¹. En 2011-2012, pour un dollar de revenu, le gouvernement du Québec dépensait 88,6 cents pour les services à la population (les dépenses de programmes) et 11,4 cents pour le paiement de sa dette (le service de la dette). Pour cette même année, les dépenses totales par habitant s'élevaient à 10 311 \$.

Les dépenses de programmes du gouvernement constituent la notion de dépenses publiques la plus communément utilisée pour mesurer la taille de l'État. Elles sont constituées des dépenses courantes nettes en biens et services, des subventions et des prestations sociales (par exemple les transferts aux particuliers). Le service de la dette reflète, quant à lui, la contribution fiscale actuelle sans tenir compte du moment où les services ont été rendus. En situation d'équilibre budgétaire, le service de la dette crée un écart entre les taxes payées et les services publics reçus par les contribuables.

Les dépenses totales du gouvernement du Québec, 2011-2012



Source: Ministère des Finances du Québec, Comptes publics 2011-2012 vol.1

¹ Le présent profil des dépenses publiques du Québec porte sur les opérations budgétaires du fonds consolidé.

Les données présentées dans la figure précédente renseignent en partie sur la manière dont sont dépensées les sommes d'argent que reçoit le gouvernement annuellement. Cependant, pour mesurer l'ampleur totale de l'intervention gouvernementale, il serait nécessaire de prendre également en compte l'ensemble des dépenses fiscales² au Québec et non pas seulement les dépenses publiques directes.

2. INCIDENCE DES RÉFORMES COMPTABLES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SUR LA COMPARABILITÉ DE CERTAINES DONNÉES

Avant de présenter l'évolution des finances publiques au Québec, il est important de souligner que les données sur les finances publiques des comptes publics du Québec après 1997 ne sont pas toujours comparables avec celles des années précédentes, et ce, en raison de la réforme de la comptabilité publique de 1997-1998. Le même phénomène est observable pour les données des années 2006-2007 et 2009-2010 puisque, lors de ces deux années financières, le gouvernement a également procédé à des réformes afin d'élargir son périmètre comptable.

Lors d'une réforme comptable, la comparaison des données financières issues des comptes publics avec celles des années antérieures doit ainsi être faite avec précaution. En effet, comme les réformes consistaient à augmenter le nombre d'entités prises en considération dans les états financiers du gouvernement, les montants présentés ne peuvent être comparés directement avec ceux des années antérieures. Par exemple, en 2006-2007, la réforme comptable consistait notamment à inclure les entités des réseaux de la santé et de l'éducation dans les états financiers du gouvernement. Ainsi, la comparaison des données financières de 2006-2007 avec celles des années antérieures doit être faite avec prudence puisque ces entités n'étaient pas prises en considération auparavant. La comparaison porterait donc sur des périmètres comptables différents, donc à des réalités différentes.

Les réformes de 1997-1998, de 2006-2007 et 2009-2010 avaient pour but de donner une image à la fois plus claire et plus complète de la situation financière du gouvernement et ainsi de favoriser une gestion plus cohérente et efficace de l'ensemble des finances publiques. En procédant ainsi, le gouvernement répondait à certaines critiques formulées en ce sens par le Vérificateur général du Québec au fil des années.

En ce qui concerne leur contenu, la réforme de 1997-1998 visait plus spécifiquement à :

- Inclure en totalité au passif du gouvernement, les engagements du gouvernement à l'égard des régimes de retraite des employés du secteur public;
- Amortir le coût des immobilisations, au même titre que les pratiques habituelles dans le secteur privé. La variation de la valeur comptable nette des immobilisations est portée à la dette nette et l'amortissement annuel du coût des immobilisations est inclus dans les dépenses de fonctionnement;

² GODBOUT Luc (2006), *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale : le rôle des dépenses fiscales*, Economica. Les dépenses fiscales sont des mesures fiscales préférentielles qui engendrent un manque à gagner volontairement consenti par les gouvernements pour favoriser des objectifs d'ordre social ou économique. Elles constituent des programmes gouvernementaux d'aide financière offerts par des dispositions fiscales plutôt que par des dépenses publiques directes.

- Élargir le périmètre comptable du gouvernement à l'ensemble des fonds spéciaux, organismes et entreprises du gouvernement, à la seule exception des entités exerçant des activités de nature fiduciaire³.

La réforme de 2006-2007 découlait de l'application des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement. Ce dernier avait été mis en place par le gouvernement pour évaluer la pertinence d'apporter des changements à la manière dont ce dernier présente ses états financiers. Les deux principaux changements apportés à la suite des recommandations du Groupe de travail sont les suivants :

- Intégrer entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation au périmètre comptable du gouvernement;
- Rendre les conventions comptables du gouvernement conformes aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du secteur public.

Les effets de cette réforme sur certaines données financières du gouvernement étaient considérables. Par exemple, la réforme a entraîné une hausse de plus de 18 milliards de dollars à la dette nette et une augmentation de près de 6,5 milliards de dollars à la dette représentant les déficits cumulés⁴.

La réforme de 2006-2007 a atteint ses objectifs, mais les changements alors apportés n'ont pas permis l'intégration complète des entités des réseaux de la santé et des services sociaux. Le gouvernement a donc procédé à une dernière réforme, en 2009-2010, afin d'effectuer une intégration complète, c'est-à-dire « ligne par ligne », de ces réseaux. Les impacts de cette réforme ont été moindres sur le plan comptable que ceux qui découlaient des deux précédentes. Ils ont tout de même permis au gouvernement de présenter des états financiers qui sont maintenant jugés tout à fait conformes à la réalité de sa situation financière, de l'avis même du Vérificateur général du Québec⁵.

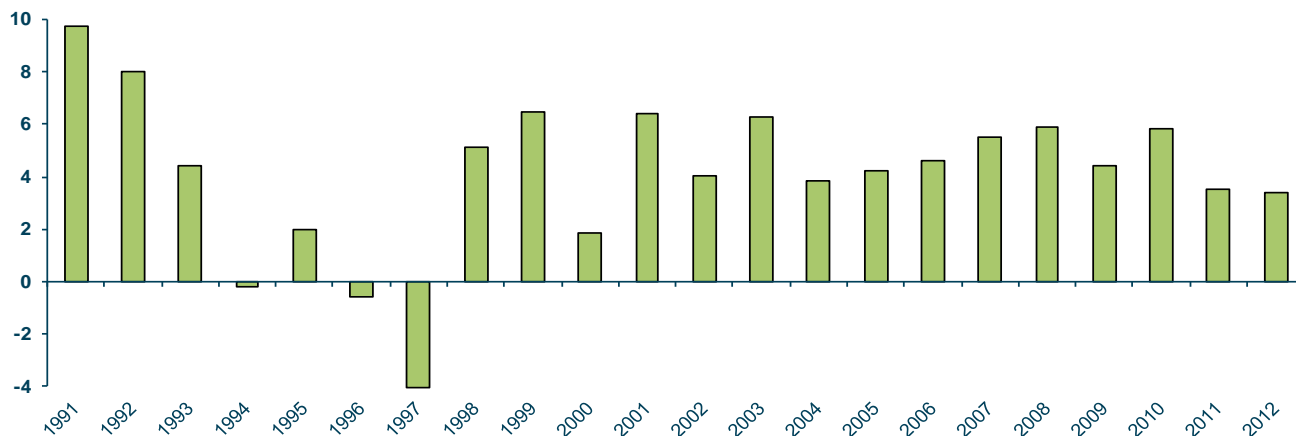
³ Ministère des Finances du Québec, *Budget 1998-1999: Réforme de la comptabilité gouvernementale*, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/1998-1999/fr/PDF/comptafr.pdf>

⁴ Ministère des Finances du Québec, *Comptes publics: États financiers du gouvernement du Québec 2006-2007*, volume I, p.19, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/CPTFR_vol1-2006-2007.pdf

⁵ Vérificateur Général du Québec, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011: Vérification de l'information financière et autres travaux connexes », p.1-6, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2010-2011-VIF/fr_Rapport2010-2011-VIF-Chap01.pdf

3. ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES COURANTES AU QUÉBEC DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 1990

LA CROISSANCE ANNUELLE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (EN %)



Sources : Ministère des Finances du Québec, Comptes publics, vol.1. Année se terminant au 31 mars.

L'évolution des dépenses de programmes a été caractérisée par une croissance rapide et soutenue après l'exercice 1997-1998 lorsque le gouvernement a annoncé l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Alors que les dépenses excluant le service de la dette ont baissé de 0,7 % en moyenne par année entre 1993-1994 et 1996-1997, leur croissance, amorcée en 1997-1998, s'est accélérée entre 1997-1998 et 2008-2009, avec un taux de croissance annuel moyen de 4,9 % nettement supérieur au taux d'inflation annuel moyen au Québec sur la même période (2,0 %). Il est paradoxal de noter que ce changement de tendance correspond avec la décision du gouvernement du Québec, à la suite de la Conférence sur le devenir social et économique du Québec de mars 1996, de lutter contre les déficits publics et d'atteindre l'équilibre budgétaire à moyen terme.

LES DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EN FONCTION DES PRINCIPALES COMPOSANTES

DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC PAR COMPOSANTES, 1981 - 2011

| Année (au 31 mars) | Dépenses excluant le service de la dette | | Service de la dette | | | Dépenses totales | | |
|--------------------|--|--------------------|---------------------|-------|-----------------|------------------|-------|-----------------|
| | M\$ | % dépenses totales | % dépenses totales | % PIB | \$ par habitant | M\$ | % PIB | \$ par habitant |
| 1981 | 16 571 | 92,3 | 7,7 | 1,7 | 211 | 17 953 | 22,3 | 2 742 |
| 1982 | 18 413 | 90,4 | 9,6 | 2,3 | 296 | 20 363 | 23,9 | 3 095 |
| 1983 | 19 720 | 89,6 | 10,4 | 2,5 | 348 | 22 020 | 24,0 | 3 335 |
| 1984 | 21 294 | 89,5 | 10,5 | 2,5 | 379 | 23 805 | 23,7 | 3 590 |
| 1985 | 22 926 | 88,4 | 11,6 | 2,8 | 452 | 25 938 | 24,2 | 3 891 |
| 1986 | 24 085 | 87,8 | 12,2 | 2,9 | 500 | 27 439 | 23,4 | 4 090 |
| 1987 | 24 763 | 87,4 | 12,6 | 2,8 | 524 | 28 319 | 22,0 | 4 175 |
| 1988 | 26 824 | 88,0 | 12,0 | 2,6 | 537 | 30 499 | 21,7 | 4 460 |
| 1989 | 27 648 | 88,1 | 11,9 | 2,5 | 539 | 31 384 | 21,1 | 4 530 |
| 1990 | 28 776 | 87,6 | 12,4 | 2,7 | 583 | 32 857 | 21,4 | 4 691 |
| 1991 | 31 576 | 87,7 | 12,3 | 2,9 | 628 | 36 013 | 23,2 | 5 098 |
| 1992 | 34 095 | 88,0 | 12,0 | 2,9 | 656 | 38 761 | 24,5 | 5 453 |
| 1993 | 35 594 | 88,2 | 11,8 | 2,9 | 665 | 40 350 | 24,9 | 5 639 |
| 1994 | 35 530 | 87,0 | 13,0 | 3,1 | 739 | 40 846 | 24,0 | 5 679 |
| 1995 | 36 243 | 86,0 | 14,0 | 3,3 | 815 | 42 124 | 23,8 | 5 835 |
| 1996 | 36 035 | 85,7 | 14,3 | 3,3 | 833 | 42 069 | 23,3 | 5 805 |
| 1997 | 34 579 | 85,5 | 14,5 | 3,1 | 805 | 40 434 | 21,5 | 5 558 |
| 1998 | 36 357 | 83,2 | 16,8 | 3,7 | 1 006 | 43 699 | 22,3 | 5 989 |
| 1999 | 38 710 | 84,3 | 15,7 | 3,4 | 981 | 45 897 | 21,8 | 6 267 |
| 2000 | 39 435 | 84,2 | 15,8 | 3,3 | 1 002 | 46 808 | 20,8 | 6 362 |
| 2001 | 41 963 | 84,7 | 15,3 | 3,3 | 1 028 | 49 569 | 21,4 | 6 702 |
| 2002 | 43 653 | 85,7 | 14,3 | 3,0 | 976 | 50 914 | 21,1 | 6 842 |
| 2003 | 46 404 | 86,7 | 13,3 | 2,8 | 953 | 53 536 | 21,4 | 7 143 |
| 2004 | 48 067 | 86,9 | 13,1 | 2,8 | 961 | 55 308 | 21,0 | 7 339 |
| 2005 | 50 100 | 87,1 | 12,9 | 2,7 | 982 | 57 549 | 21,1 | 7 590 |
| 2006 | 52 422 | 87,4 | 12,6 | 2,7 | 990 | 59 981 | 21,2 | 7 860 |
| 2007 | 55 309 | 87,3 | 12,5 | 2,6 | 1 027 | 63 368 | 20,7 | 8 243 |
| 2008 | 59 030 | 88,0 | 12,0 | 2,6 | 1 040 | 67 094 | 21,4 | 8 657 |
| 2009 | 61 668 | 88,4 | 11,6 | 2,6 | 1 039 | 69 799 | 22,1 | 8 919 |
| 2010 | 68 722 | 89,8 | 10,2 | 2,4 | 992 | 76 566 | 23,2 | 9 686 |
| 2011 | 71 155 | 88,8 | 11,2 | 2,6 | 1 120 | 80 090 | 23,2 | 10 039 |
| 2012 | 73 605 | 88,6 | 11,4 | n. d. | 1 173 | 83 056 | n. d. | 10 311 |

Sources : Ministère des Finances du Québec, Comptes publics. Statistique Canada, ESTAT, Tableaux 384-0002 et 051-0001.

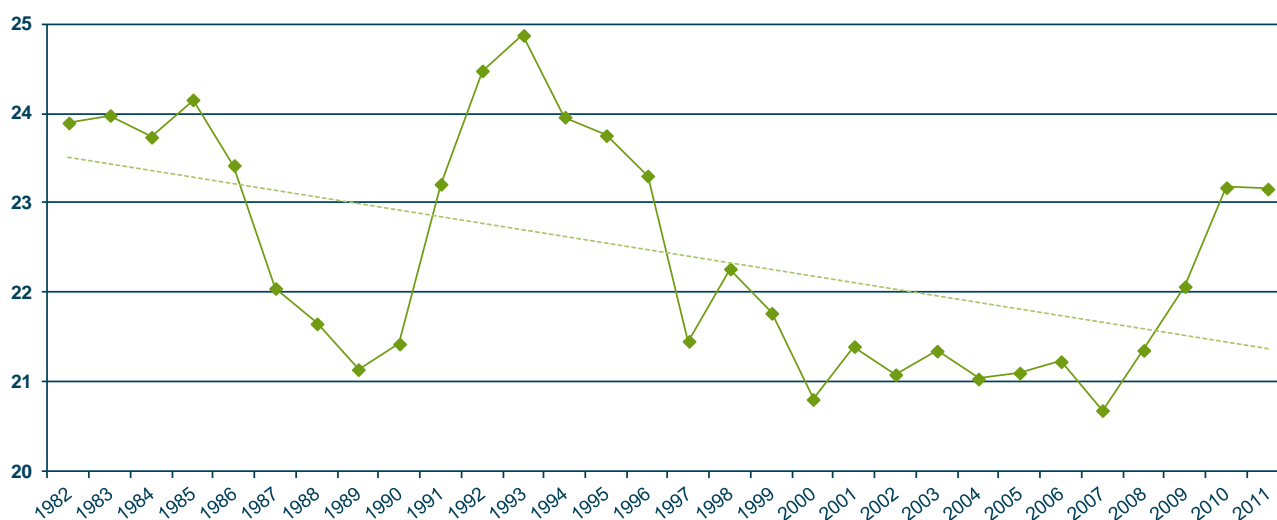
n. d. : non disponible

Entre 1997-1998 et 2009-2010, le poids des dépenses excluant le service de la dette dans les dépenses totales n'a cessé d'augmenter, passant de 83,2 % à 89,8 %. Ceci signifie qu'une part de plus en plus faible des revenus était consacrée au paiement des intérêts sur la dette, cette part

étant passée de 16,8 % en 1997-1998 à 10,2 % en 2009-2010. Cette tendance s'explique par l'amélioration des conditions d'emprunt du Québec alors que la conjoncture économique était plus favorable dans les années 2000 que dans les années 1990. Toutefois, l'année 2010-2011, pourrait marquer le début d'une nouvelle tendance. En effet, l'augmentation significative du service de la dette (13,9 % par rapport à 2009-2010) a fait passer le poids des dépenses excluant le service de la dette dans les dépenses totales à 88,8 %. La hausse appréhendée de la dette au cours des prochaines années et les efforts gouvernementaux mis en place pour limiter la hausse des dépenses de programmes risquent fort de confirmer cette nouvelle tendance. D'ailleurs, les données pour l'année 2011-2012, montrent que la part des dépenses excluant le service de la dette dans les dépenses totales, a légèrement diminué par rapport à 2010-2011 et s'établit maintenant à 88,6 %.

En proportion du PIB⁶, les deux composantes des dépenses totales ont enregistré une diminution marquée au cours des années 1990, le ratio des dépenses excluant le service de la dette en proportion du PIB passant de 21,9 % en 1992-1993 à 17,5 % en 1999-2000. En revanche, depuis 1999-2000, ce ratio est en augmentation et le poids du service de la dette dans le PIB a baissé d'un point de pourcentage entre 1997-1998 et 2008-2009, passant de 3,7 % à 2,7 %.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (EN % DU PIB)



D'après le ministère des Finances du Québec et Statistique Canada, ESTAT, Tableau 384 0002, au 10 janvier 2013. Année se terminant au 31 mars. En pointillé, la droite de régression.

Entre le 31 mars 1993 et le 31 mars 2009, la proportion des dépenses publiques courantes du gouvernement du Québec par rapport au PIB a baissé. Cette situation est en partie attribuable à la vigueur de l'économie. Entre 1984-1985 et 1988-1989, ce ratio a connu une nette diminution (de 24,2 % en 1984-1985 à 21,1 % en 1988-1989) qui résultait d'une augmentation des dépenses beaucoup plus modérée (bien qu'étant de +21,0 %) que celle du PIB (+38,2 %). À l'inverse, la progression du ratio entre 1988-1989 et 1992-1993 s'explique par la faiblesse de la croissance

⁶ Pour des données relatives à la production marchande, voir sur la section « Liste des données » du site www.etatquebecois.enap.ca

économique annuelle (+2,2 % par an en moyenne), alors que, sur la même période, les dépenses du gouvernement évoluaient à un rythme moyen annuel de +6,5 %. La stabilité de ce ratio, autour de 21 % entre 2000-2001 et 2007-2008, résulte d'une croissance des dépenses proportionnelle à la croissance économique. Par contre, depuis 2007-2008, la proportion des dépenses courantes du gouvernement du Québec par rapport au PIB connaît une hausse marquée pour deux raisons principales : l'augmentation constante des dépenses totales du gouvernement et la faible progression du PIB.

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de L'Observatoire de l'administration publique – ENAP. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à etat.quebecois@enap.ca

Diffusion autorisée par Les publications du Québec.

Certaines données présentées dans ce document sont issues de Statistique Canada par extraction de la banque de données ESTAT, sous-produit de CANSIM. La publication sur ce site des séries chronologiques de CANSIM est partielle et l'équipe de recherche y a apporté une plus-value par le calcul d'indicateurs. Pour en savoir plus, visitez : <http://www.statcan.gc.ca/estat/intro-fra.htm>

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives Canada, 2013

ISBN 978-2-923008-44-8 (PDF)

© L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2013