



ÉTUDE GÉNÉRALE

LES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES : QUESTIONS ET RÉPONSES

Publication n° 2016-23-F

Le 18 février 2016

Révisée le 24 septembre 2019

André Léonard

Révisée par Sirina Kerim-Dikeni

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales

Service d'information et de recherche parlementaires

Les *études générales* de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2019

Les finances publiques fédérales : Questions et réponses
(Étude générale)

Publication n° 2016-23-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | COMMENT MESURE-T-ON LA PRODUCTION D'UN PAYS? | 1 |
| 2 | COMMENT MESURE-T-ON LE CHANGEMENT DU PRIX DES BIENS ET SERVICES CONSOMMÉS? | 2 |
| 3 | QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LA PRODUCTION NOMINALE ET LA PRODUCTION RÉELLE? | 4 |
| 4 | QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE UNE DONNÉE BRUTE ET UNE DONNÉE DÉSAISONNALISÉE? | 5 |
| 5 | QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE ET LA COMPTABILITÉ DE CAISSE? | 6 |
| 6 | POURQUOI LES STATISTIQUES FINANCIÈRES SONT-ELLES PARFOIS PUBLIÉES POUR UNE ANNÉE CIVILE ET PARFOIS POUR UN EXERCICE FINANCIER? | 7 |
| 7 | QUELLES STATISTIQUES UTILISE-T-ON POUR MESURER LA DISTRIBUTION DES REVENUS ET LA PAUVRETÉ? | 8 |
| 8 | QUELS SONT LES COMPTES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL? | 10 |
| 8.1 | Comptes réels des états financiers | 10 |
| 8.1.1 | Trésor | 10 |
| 8.1.2 | Compte du fonds des changes | 11 |
| 8.2 | Comptes notionnels des états financiers | 11 |
| 8.3 | Comptes réels hors bilan | 11 |
| 8.4 | Compte fictif hors bilan | 11 |
| 9 | QUEL EST LE TOTAL DES REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL? | 12 |
| 10 | QUELLES SONT LES PRINCIPALES SOURCES DE REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL? | 13 |
| 11 | COMMENT LES DIFFÉRENTES SOURCES DE REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ONT-ELLES ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES? | 14 |
| 12 | COMMENT LA PART DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS DANS LES REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL A-T-ELLE ÉVOLUÉ? | 15 |



| | | |
|----|--|----|
| 13 | QUELLES SONT LES DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?..... | 16 |
| 14 | QUELLES SONT LES PRINCIPALES SOURCES DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL? | 17 |
| 15 | COMMENT LES DIFFÉRENTES SOURCES DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ONT-ELLES ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES? | 19 |
| 16 | QUEL EST L'EFFECTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE ET SON COÛT, ET COMMENT ONT-ILS ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES? | 20 |
| 17 | QU'EST-CE QU'UN DÉFICIT OU UN SURPLUS ANNUEL, ET À COMBIEN CEUX-CI SE SONT-ILS CHIFFRÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES? | 21 |
| 18 | QU'ARRIVE-T-IL EN CAS DE SURPLUS OU DE DÉFICIT BUDGÉTAIRE?..... | 22 |
| 19 | QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LA DETTE BRUTE, LA DETTE NETTE ET LE DÉFICIT ACCUMULÉ? | 22 |
| 20 | QUELS SONT LES ACTIFS FINANCIERS ET NON FINANCIERS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL? | 24 |
| 21 | DE QUELS ÉLÉMENTS SE COMPOSE LE PASSIF DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?..... | 25 |
| 22 | QUEL EST LE LIEN ENTRE LA DETTE FÉDÉRALE ET LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT? | 26 |
| 23 | COMMENT LE NIVEAU D'ENDETTEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SE COMPARE-T-IL À CELUI D'AUTRES PAYS?..... | 27 |

LES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES : QUESTIONS ET RÉPONSES

Ce document consiste en une série de 23 questions et réponses permettant de mieux comprendre les statistiques économiques et les finances publiques fédérales.

1 COMMENT MESURE-T-ON LA PRODUCTION D'UN PAYS?

La statistique la plus utilisée pour mesurer la production de biens et services d'une région ou d'un pays est le produit intérieur brut (PIB). Pour le Canada, il est disponible pour les provinces et territoires, les industries et même les villes. Le PIB peut être compilé en termes de valeur ajoutée, de revenus (rémunération des salariés, bénéfiques des entreprises, etc.) ou de dépenses (dépenses de consommation, des gouvernements, etc.)¹.

Pour 2017, Statistique Canada a estimé le PIB du Canada à 2 137,481 milliards de dollars avec la méthode des revenus, et à 2 137,575 milliards de dollars avec celle des dépenses. La différence entre les deux résultats est appelée « divergence statistique » et le résultat officiel publié par Statistique Canada est la moyenne des deux résultats obtenus, soit 2 137,528 milliards de dollars².

On utilise généralement le PIB par habitant afin de comparer des régions ou pays dont les populations sont différentes. Comme la population canadienne était de 36,5 millions de personnes le 1^{er} juillet 2017, le PIB par habitant était donc de 56 765 \$.

Tableau 1 – Population et produit intérieur brut (PIB), par niveau et par habitant, Canada et provinces et territoires, 1^{er} juillet 2017

| Province ou territoire | Population | Niveau du PIB (en milliards de \$) | PIB par habitant (en \$) |
|---------------------------|-------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| Colombie-Britannique | 4 922 152 | 282,204 | 57 333 |
| Alberta | 4 243 995 | 331,937 | 78 213 |
| Saskatchewan | 1 150 782 | 79,513 | 69 095 |
| Manitoba | 1 335 396 | 71,019 | 53 182 |
| Ontario | 14 071 445 | 825,805 | 58 687 |
| Québec | 8 297 717 | 417,173 | 50 276 |
| Nouveau-Brunswick | 766 852 | 36,088 | 47 060 |
| Nouvelle-Écosse | 950 680 | 42,715 | 44 931 |
| Île-du-Prince-Édouard | 150 566 | 6,652 | 44 180 |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 528 567 | 33,074 | 62 573 |
| Yukon | 39 628 | 2,895 | 73 054 |
| Territoires du Nord-Ouest | 44 936 | 4,856 | 108 065 |
| Nunavut | 37 552 | 2,846 | 75 788 |
| Extérieur du Canada | – | 0,749 | – |
| Total | 36 540 268 | 2 137,528 | 58 498 |

Note : Les activités à l'extérieur du Canada sont celles qui ont lieu dans des enclaves territoriales, comme des ambassades ou des bases militaires, situées en sol étranger, avec l'accord du gouvernement étranger concerné. Voir Statistique Canada, « [Chapitre 3 : Concepts clés en bref](#) », *Guide de l'utilisateur : Système canadien des comptes macroéconomiques*.

Sources : Tableau préparé par les auteurs à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0221-01 : Produit intérieur brut, en termes de revenus, provinciaux et territoriaux, annuel \(x 1 000 000\)](#) »; « [Tableau 36-10-0222-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel \(x 1 000 000\)](#) »; et « [Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles](#) », consultés le 6 septembre 2019.

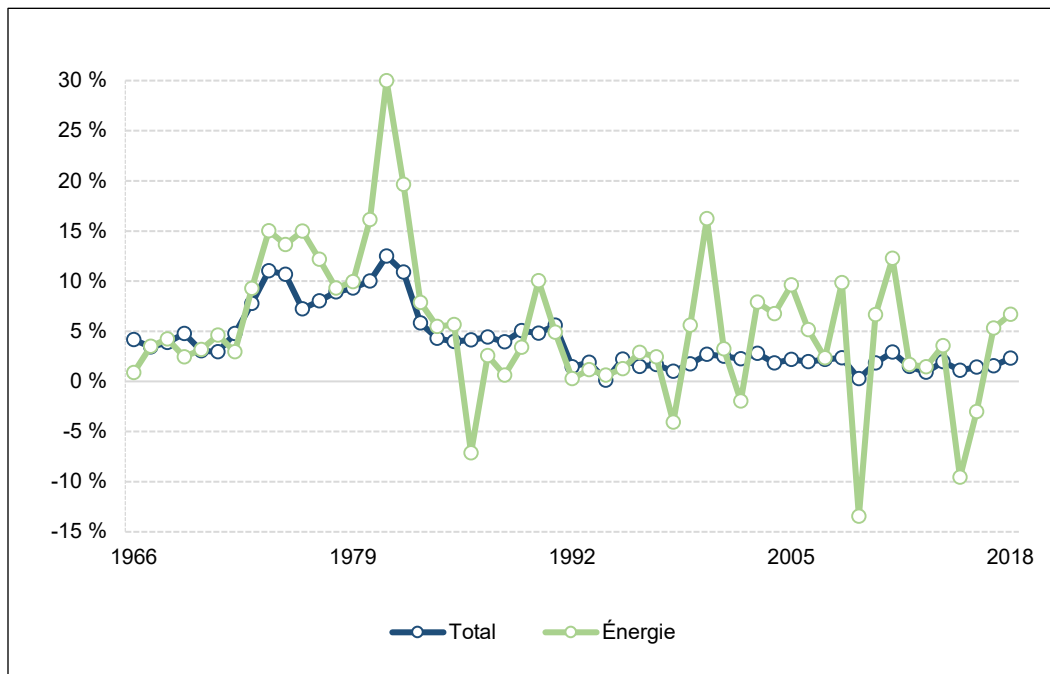
2 COMMENT MESURE-T-ON LE CHANGEMENT DU PRIX DES BIENS ET SERVICES CONSOMMÉS?

Statistique Canada produit l'Indice des prix à la consommation (IPC). Cet indice sert à mesurer la variation du prix du panier de biens et services typiquement consommé par le « Canadien moyen ». L'importance accordée à chaque élément du panier est fondée sur l'Enquête sur les dépenses des ménages³. Le panier est revu tous les deux ans afin que celui-ci suive les nouvelles habitudes de consommation des Canadiens. Si l'IPC augmente, on parle d'inflation, et s'il diminue, de déflation.

L'IPC est souvent utilisé pour ajuster (ou indexer) des éléments monétaires, dont les salaires et taux de rémunérations, les prestations gouvernementales (p. ex. les prestations de la Sécurité de la vieillesse) et les paramètres du système fiscal (p. ex. le montant personnel de base). Il est disponible mensuellement, par province, territoire et grande ville. Comme il s'agit d'un indice (p. ex. égal à 100 partout au Canada en 2002), il ne sert pas à comparer le niveau des prix d'une région à une autre, mais bien les taux d'inflation. Les changements de prix de certains biens et services (p. ex. logement, aliments) sont aussi disponibles. La Banque du Canada produit certaines autres mesures de l'IPC en excluant ses composantes les plus volatiles⁴.

L'IPC est calculé au Canada depuis 1914. Un panier de biens et services qui coûtait 1 \$ en 1914 coûtait 22,37 \$ en 2018⁵. Au cours des années, le taux d'inflation de l'IPC, surtout sa composante « énergie », a connu plusieurs soubresauts importants (figure 1). Depuis 1991, la Banque du Canada cible toutefois une fourchette de 1 à 3 % pour l'inflation de l'IPC⁶.

Figure 1 – Taux d'inflation de l'Indice des prix à la consommation, total et composante énergie, Canada, de 1966 à 2018



Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 18-10-0005-01 : Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé](#) », consulté le 6 septembre 2019.

3 QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LA PRODUCTION NOMINALE ET LA PRODUCTION RÉELLE?

Si on veut mesurer la hausse réelle de la production de biens et services au Canada (produit intérieur brut ou PIB), on doit tenir compte de leurs changements de prix⁷. La mesure du prix des biens et services produits s'appelle « indice implicite des prix [IIP] du PIB », ou plus communément, « déflateur du PIB ».

Le PIB nominal est le PIB en dollars courants, c'est-à-dire en dollars selon leur valeur du moment (année ou mois donné). Le PIB réel est le PIB nominal auquel on a enlevé l'effet de la hausse du prix des biens et services produits (pour porter l'attention sur la hausse de la production réelle). Pour cela, il doit être exprimé en dollars constants, ce qui veut dire qu'on fixe les prix au niveau d'une certaine année.

Par exemple, si le PIB nominal était de 2 000 milliards de dollars courants en 2017 et qu'il est passé à 2 200 milliards de dollars courants en 2018, le PIB nominal a augmenté de 10 %. Cependant, si l'IIP, qui est un indice, avait une valeur de 100 en 2017 et de 105 en 2018, cela signifie que le prix des biens et services produits a augmenté de 5 %. Si on fixe les prix à leur niveau de 2017, le PIB réel de 2018 s'obtient ainsi, en milliards de dollars :

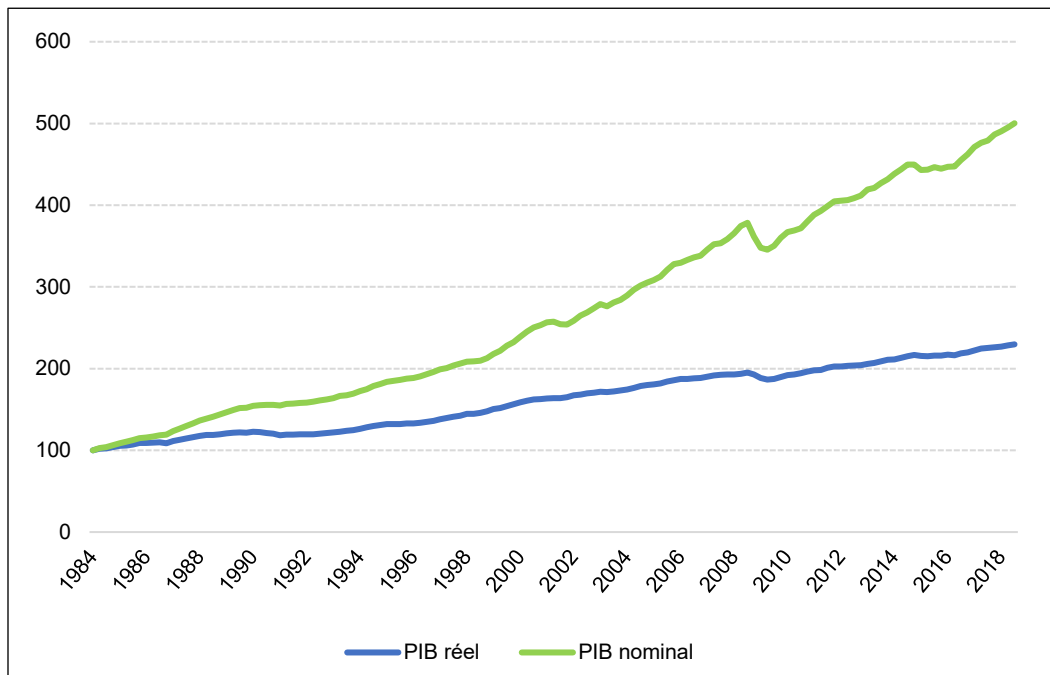
$$PIB \text{ réel } 2018 = \frac{PIB \text{ nominal } 2018}{IIP \text{ 2018} / IIP \text{ 2017}} = \frac{2\,200}{105/100} = 2\,095,2$$

Le PIB réel a donc augmenté de 4,76 % entre 2017 et 2018 :

$$Croissance \text{ du PIB réel (2018)} = \frac{2\,095,2}{2\,000,0} = 0,0476 = 4,76 \%$$

La figure 2 montre que le PIB nominal croît habituellement plus rapidement que le PIB réel, parce qu'il comprend les changements de prix, qui, en règle générale, ont tendance à augmenter.

Figure 2 – Produit intérieur brut (PIB) nominal et réel, Canada, du premier trimestre de 1984 au troisième trimestre de 2018



Note : Le PIB est exprimé ici sous forme d'indice, le premier trimestre de 1984 ayant la valeur de 100.

Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0104-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, Canada, trimestriel \(x 1 000 000\)](#) », consulté le 6 septembre 2019.

4 QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE UNE DONNÉE BRUTE ET UNE DONNÉE DÉSAISONNALISÉE?

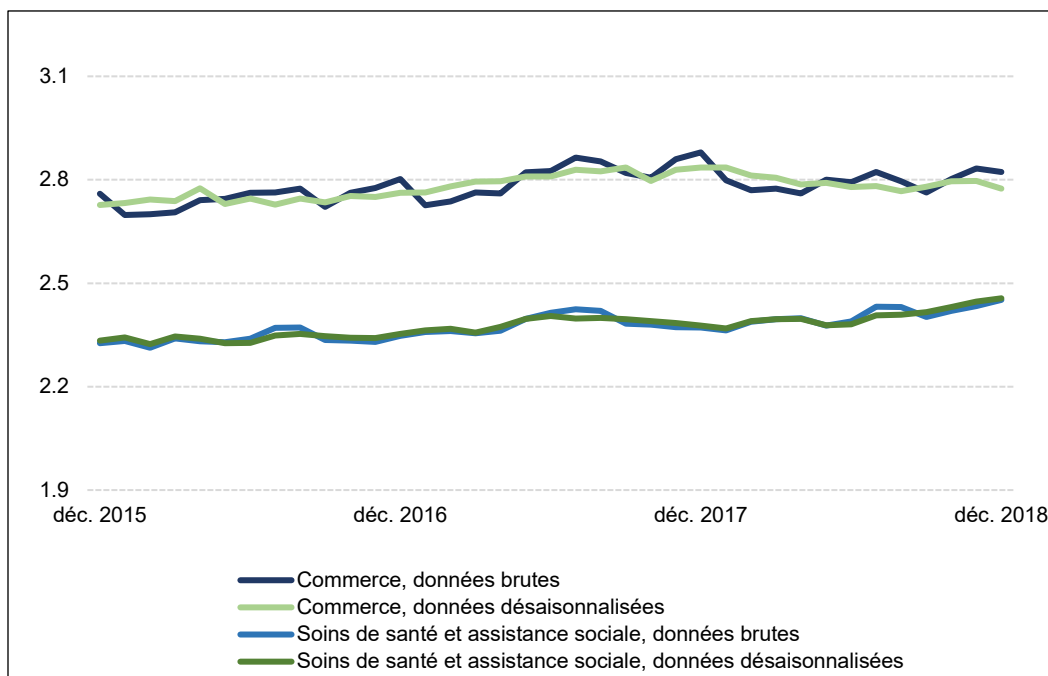
Les statistiques sont souvent recueillies une fois par mois ou par trimestre. Or, on observe généralement que les statistiques telles que recueillies (appelées « données brutes ») affichent systématiquement une moyenne plus élevée ou plus faible que la moyenne annuelle, et ce, pour diverses raisons. Par exemple, les ventes au détail augmentent toujours au mois de décembre en raison de la saison des Fêtes, et le nombre d'emplois augmente à l'approche de la saison estivale, lorsque les étudiants obtiennent un emploi pour l'été.

À l'aide de techniques statistiques, on peut enlever l'effet saisonnier d'une série de données (ou la « désaisonnaliser »). Ainsi, il devient possible de comparer deux mois consécutifs (dans le cas d'une série mensuelle) et d'observer la hausse qui n'est pas due à la nature exceptionnelle du mois de décembre, dans le cas de la vente au détail par exemple.

Les données brutes sont généralement utilisées pour comparer deux mois ou deux trimestres d'années différentes (p. ex. décembre 2017 et décembre 2018), alors que les données désaisonnalisées sont plutôt utilisées pour comparer des mois ou trimestres différents (p. ex. novembre et décembre 2018).

On remarque à la figure 3 que la série de données brutes sur l'emploi dans le commerce affiche beaucoup plus de fluctuations au cours d'une même année que la série de données désaisonnalisées. On note aussi que la différence entre les séries brutes et désaisonnalisées du secteur des soins de santé est beaucoup plus faible, car l'emploi dans ce secteur est beaucoup moins saisonnier.

Figure 3 – Emplois, industries choisies, série de données brutes et de données désaisonnalisées, Canada, de décembre 2015 à décembre 2018 (en millions)



Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 14-10-0355-01 : Emploi selon l'industrie, données mensuelles désaisonnalisées et non désaisonnalisées, et tendance-cycle, 5 derniers mois \(x 1 000\)](#) », consulté le 25 juillet 2019.

5 QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE ET LA COMPTABILITÉ DE CAISSE?

Dans la comptabilité d'exercice, les flux (dépenses ou revenus) sont enregistrés au moment de la création ou de la disparition de la valeur économique. Par exemple, il y a création de valeur économique lorsque le travail est effectué par un employé.

Dans la comptabilité de caisse, les flux sont enregistrés au moment où il y a un règlement de l'événement économique, comme un paiement.

Par exemple, supposons qu'un ministère embauche un consultant pour deux années de travail et qu'ils s'entendent sur un paiement immédiat de 100 000 \$. La comptabilité d'exercice répartit cette dépense de 100 000 \$ entre les deux exercices financiers où le travail est fait⁸, alors que la comptabilité de caisse enregistre cette somme lors d'un seul exercice, au moment du paiement. Le tableau 2 illustre cet exemple.

Tableau 2 – Exemple d'un paiement enregistré selon la comptabilité d'exercice et la comptabilité de caisse

| | 2017-2018 | 2018-2019 |
|-----------------------------------|------------|-----------|
| Comptabilité d'exercice intégrale | 50 000 \$ | 50 000 \$ |
| Comptabilité de caisse | 100 000 \$ | 0 \$ |

Source : Tableau préparé par les auteurs à l'aide d'un exemple fictif.

À partir du budget fédéral de 2003⁹, le gouvernement fédéral a adopté la comptabilité d'exercice intégrale pour remplacer la comptabilité d'exercice modifiée utilisée depuis le milieu des années 1980. La méthode de la comptabilité d'exercice intégrale permet de mieux rendre compte du fait que les répercussions économiques des mesures budgétaires s'échelonnent souvent sur plus d'un exercice.

En revanche, le budget principal des dépenses et les budgets supplémentaires des dépenses – dans lesquels le gouvernement demande au Parlement l'autorisation de dépenser pour les différents ministères – utilisent toujours la comptabilité de caisse modifiée. Cela tient surtout au fait que, contrairement au budget fédéral, qui prévoit des revenus et dépenses pour plusieurs exercices financiers, les budgets des dépenses incluent des autorisations de paiements¹⁰ pour des dépenses à faire dans l'année à venir. Enfin, les Comptes publics du Canada¹¹ sont également publiés selon la comptabilité d'exercice.

6 POURQUOI LES STATISTIQUES FINANCIÈRES SONT-ELLES PARFOIS PUBLIÉES POUR UNE ANNÉE CIVILE ET PARFOIS POUR UN EXERCICE FINANCIER?

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)¹² définit l'exercice financier comme « la période commençant le 1^{er} avril d'une année et se terminant le 31 mars de l'année suivante ». Il est établi dans différents articles de la LGFP que les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral sont publiés dans les Comptes publics du Canada pour chaque exercice financier.

Cette pratique est en vigueur depuis 1906. Auparavant, l'exercice financier s'étendait du 1^{er} juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante. L'exercice 1906-1907 a commencé le 1^{er} juillet 1906 et s'est terminé le 31 mars 1907¹³. Depuis, les exercices financiers commencent le 1^{er} avril d'une année et se terminent le 31 mars de l'année suivante.

Ce changement avait pour but de rendre l'exercice financier « plus en harmonie avec la saison active des affaires¹⁴ ». Le fait de déplacer la fin de l'exercice financier au 31 mars permettait au Parlement d'ajourner ses travaux plus tôt en été. Les députés pouvaient ainsi rentrer dans leur circonscription et revenir siéger en novembre avec des résultats financiers complets. Comme l'économie était plus agricole à l'époque, le fait que les travaux parlementaires aient lieu à une période moins occupée du point de vue des affaires permettait aussi de « déterminer nombre d'esprits sérieux à entrer dans la vie publique¹⁵ ». Cette pratique était aussi en vigueur au Royaume-Uni. Les dispositions législatives (projet de loi 162) concernant l'exercice financier ont été adoptées au Sénat en troisième lecture le 25 juin 1906 et sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1906¹⁶.

D'autres lois prévoient toutefois toujours l'utilisation de l'année civile (1^{er} janvier au 31 décembre), essentiellement par souci de simplicité. C'est le cas de la *Loi de l'impôt sur le revenu*¹⁷, en vertu de laquelle les particuliers doivent déclarer leurs revenus pour l'année civile, et de la *Loi sur l'assurance-emploi*¹⁸, en vertu de laquelle les changements aux taux de cotisation sont effectués en date du 1^{er} janvier.

Enfin, certaines statistiques utilisent à la fois des données pour l'exercice financier et pour l'année civile. C'est le cas, par convention, du ratio de la dette fédérale au PIB, qui montre la valeur de la dette fédérale par rapport à la production annuelle de biens et services au Canada. Comme les résultats pour l'exercice financier sont connus à l'été et que l'année civile n'est pas terminée, on exprime le ratio dette/PIB 2017, par exemple, en divisant la dette de l'exercice financier 2017-2018 par le PIB de 2017, qui sont tous les deux déjà connus.

7 QUELLES STATISTIQUES UTILISE-T-ON POUR MESURER LA DISTRIBUTION DES REVENUS ET LA PAUVRETÉ?

Il existe plusieurs façons de mesurer la répartition des revenus dans la population¹⁹, dont le « coefficient de Gini », l'une des plus utilisées. Ce coefficient repose sur la base de la comparaison des proportions cumulatives de la population et de celles du revenu que cette population reçoit, et il varie entre 0 et 1 : un coefficient de 1 représente une inégalité parfaite dans la distribution du revenu, c'est-à-dire qu'un seul individu possède tous les revenus, alors qu'un coefficient de 0 représente une égalité parfaite, c'est-à-dire que tous les individus ont des revenus égaux. Cette mesure permet, par exemple, de comparer les inégalités de revenus de différents pays ou, pour un même pays, de comparer les inégalités avant et après la redistribution des revenus faite par l'État.

En plus du coefficient de Gini, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) utilise quatre autres indicateurs pour mesurer l'inégalité des revenus entre les personnes. Le rapport S80/S20 est le ratio entre la moyenne des revenus des 20 % de la population les plus riches et la moyenne des revenus des 20 % de la population les plus pauvres; le rapport interdécile D9/D1 est le ratio entre la valeur supérieure du neuvième décile (qui regroupe les 10 % de personnes dont le revenu est le plus élevé) et celle du premier décile; le rapport interdécile D9/D5 est le ratio entre la valeur supérieure du neuvième décile et celle du revenu médian; le rapport interdécile D5/D1 est le ratio entre le revenu médian et la valeur supérieure du premier décile. L'indice de Palma est la somme des revenus gagnés par la tranche des 10 % de la population dont le revenu disponible est le plus élevé, divisée par la somme des revenus de la tranche des 40 % de la population dont le revenu disponible est le plus bas. Le tableau 3 présente les mesures concernant le rapport interdécile D9/D1 ainsi que les revenus des particuliers et des familles avant ou après impôts et transferts (qui peuvent également être classés en ordre croissant) au Canada²⁰.

En 2018, le gouvernement du Canada a annoncé que la mesure du panier de consommation (MPC) servirait à déterminer le seuil de pauvreté officiel du Canada. La MPC repose sur le coût d'un panier de biens et de services dont les particuliers et les familles ont besoin pour subvenir à leurs besoins fondamentaux et atteindre un niveau de vie modeste²¹.

Parmi les autres outils permettant de mesurer le faible revenu, mentionnons notamment les seuils de faible revenu (SFR) et la mesure de faible revenu (MFR)²². Dans les trois cas, il s'agit de seuils de revenu en deçà desquels une famille ou un individu est considéré comme ayant un faible revenu. On peut donc connaître quelle proportion de la population a un faible revenu, selon trois mesures différentes, toutes présentées au tableau 3, en utilisant le revenu après impôts et transferts.

Tableau 3 – Mesures de la répartition du revenu et proportion de la population totale ayant un faible revenu selon différentes mesures, Canada

| Année | Répartition du revenu ^a | | | Proportion de la population totale ayant un faible revenu | | |
|-------|--|--|--|---|---|--|
| | Coefficient de Gini | | Revenu supérieur au 9 ^e décile/ revenu supérieur au 1 ^{er} décile ^b (%) (3) | Seuils de faible revenu, après impôts (%) (4) | Mesure de faible revenu, après impôts (%) (5) | Seuil de pauvreté officiel du Canada Mesure du panier de consommation (%) (6) |
| | Revenus du marché, avant impôts et transferts (1) | Revenus disponibles, après impôts et transferts (2) | | | | |
| 2016 | 0,431 | 0,307 | 4,1 | 8,1 | 13,0 | 10,6 |
| 2011 | 0,432 | 0,313 | 4,3 | 9,6 | 13,4 | 12,7 |
| 2006 | 0,431 | 0,316 | 4,3 | 11,5 | 13,4 | 15,6 |

Notes : a. Le coefficient de Gini et le rapport interdécile s'appuient sur une nouvelle définition du terme « revenu » présentée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2012. Ces données pourraient ne pas être directement comparables aux données plus anciennes relatives à la répartition des revenus.

b. Le revenu disponible après impôts et transferts est utilisé.

Sources : Tableau préparé par les auteurs à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 11-10-0135-01 : Statistiques du faible revenu selon l'âge, le sexe et le type de famille économique](#) », consulté le 24 septembre 2019; et OCDE, [OECD.Stat](#) (base de données; choisir « Protection sociale et Bien-être », puis « Distribution des revenus et pauvreté »), consultée le 24 septembre 2019.

8 QUELS SONT LES COMPTES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ?

On peut séparer les types de comptes du gouvernement fédéral en quatre grandes catégories : les comptes réels des états financiers, les comptes notionnels des états financiers, les comptes réels hors bilan, et les comptes fictifs hors bilan.

8.1 COMPTES RÉELS DES ÉTATS FINANCIERS

8.1.1 Trésor

Les recettes (taxes, impôts) et dépenses (personnel, prestations) du gouvernement fédéral sont gérées à partir du Trésor ou « Fonds consolidé de revenu ²³ », défini comme le « total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général ²⁴ ».

Dans la pratique, le gouvernement fédéral possède, dans les institutions financières canadiennes et à la Banque du Canada, des comptes qui lui permettent de recevoir et de dépenser des sommes. C'est l'ensemble de ces comptes qui constitue le Trésor. Le 31 mars 2018, la trésorerie valait 35 milliards de dollars ²⁵, y compris 20 milliards de dollars pour le plan de gestion de la liquidité prudentielle du gouvernement fédéral, en dépôt à la Banque du Canada ²⁶. Ce plan existe pour que le gouvernement fédéral

détienne assez de liquidités afin de faire ses paiements nets prévus pour le mois suivant, au cas où des circonstances exceptionnelles entraveraient le bon fonctionnement des marchés financiers.

8.1.2 Compte du fonds des changes

En vertu de la *Loi sur la monnaie*, le Compte du fonds des changes a pour but « d'aider à contrôler et à protéger la valeur de l'unité monétaire canadienne sur les marchés internationaux²⁷ ». Le 31 mars 2018, il contenait l'équivalent de 97 milliards de dollars²⁸.

8.2 COMPTES NOTIONNELS DES ÉTATS FINANCIERS

Ce type de compte ne contient pas de liquidités et il ne s'agit pas de « comptes en banque » au sens traditionnel du terme. Ces comptes ont tout de même une existence comptable qui permet aux utilisateurs des états financiers d'examiner les revenus et les dépenses associés à certains programmes.

Par exemple, le Compte des opérations de l'assurance-emploi a été créé le 1^{er} janvier 2009. Il permet de comptabiliser les dépenses et revenus du programme portés à ce compte aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*²⁹. Le déficit ou le surplus annuel de ce compte est ainsi inclus dans les Comptes publics du Canada³⁰.

8.3 COMPTES RÉELS HORS BILAN

Les comptes réels hors bilan sont identiques aux comptes réels des états financiers à la différence que, comme leur nom l'indique, ils ne sont pas inclus dans les états financiers du gouvernement fédéral.

Le compte réel hors bilan le plus important est celui du Régime de pensions du Canada (RPC). Ses revenus et dépenses sont aussi publiés dans les Comptes publics du Canada³¹, mais le RPC « est exclu du périmètre comptable parce que les changements au RPC nécessitent l'accord des deux tiers des provinces participantes et il n'est donc pas contrôlé par le gouvernement [fédéral]³² ». Depuis 2000, les prestations du RPC sont largement inférieures aux cotisations, ce qui permet d'accumuler des surplus importants³³.

8.4 COMPTE FICTIF HORS BILAN

La croyance populaire veut que le gouvernement fédéral possède un compte nommé « réserve pour éventualités », dans lequel il pourrait venir chercher de l'argent en cas de besoin urgent (catastrophe, guerre, etc.). En fait, il n'existe aucun « compte » de ce type, à l'exception du dépôt de 20 milliards de dollars à la Banque du Canada, mentionné précédemment, visant à assurer des liquidités suffisantes en cas de défaillance du système financier, et qui fait partie du Trésor.

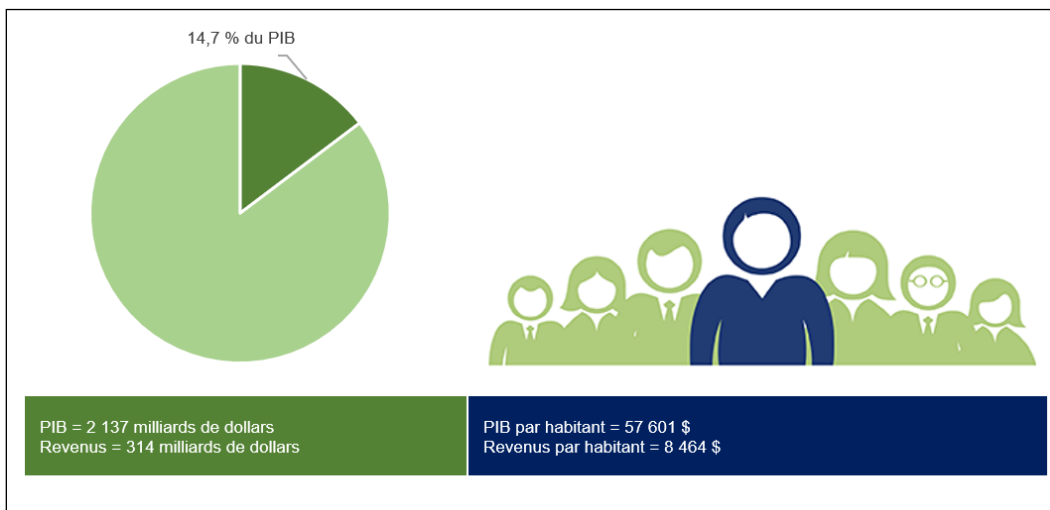
La réserve pour éventualités est une mesure de prudence faisant partie des prévisions des budgets fédéraux, appelée depuis 2009 « ajustement en fonction du risque³⁴ ». Elle est prise en compte dans l'établissement des prévisions budgétaires. Par exemple, elle était de 3 milliards de dollars dans le budget de 2019; on prévoit qu'elle demeurera à ce niveau jusqu'en 2023-2024³⁵.

9 QUEL EST LE TOTAL DES REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?

Les revenus du gouvernement fédéral comprennent, par exemple, les impôts des particuliers et des sociétés, les taxes d'accise sur certains produits, les cotisations à l'assurance-emploi et les revenus générés par les sociétés d'État et ministères fédéraux, mais non les cotisations au Régime de pensions du Canada.

En 2017-2018, les revenus du gouvernement fédéral ont totalisé 314 milliards de dollars ou 8 464 \$ par Canadien³⁶. Ils représentaient 14,7 % du PIB canadien, qui totalisait 2 137 milliards de dollars en 2017³⁷ (voir la figure 4 ci-dessous).

Figure 4 – Revenus du gouvernement fédéral, en proportion du produit intérieur brut (PIB) et par habitant, 2017-2018



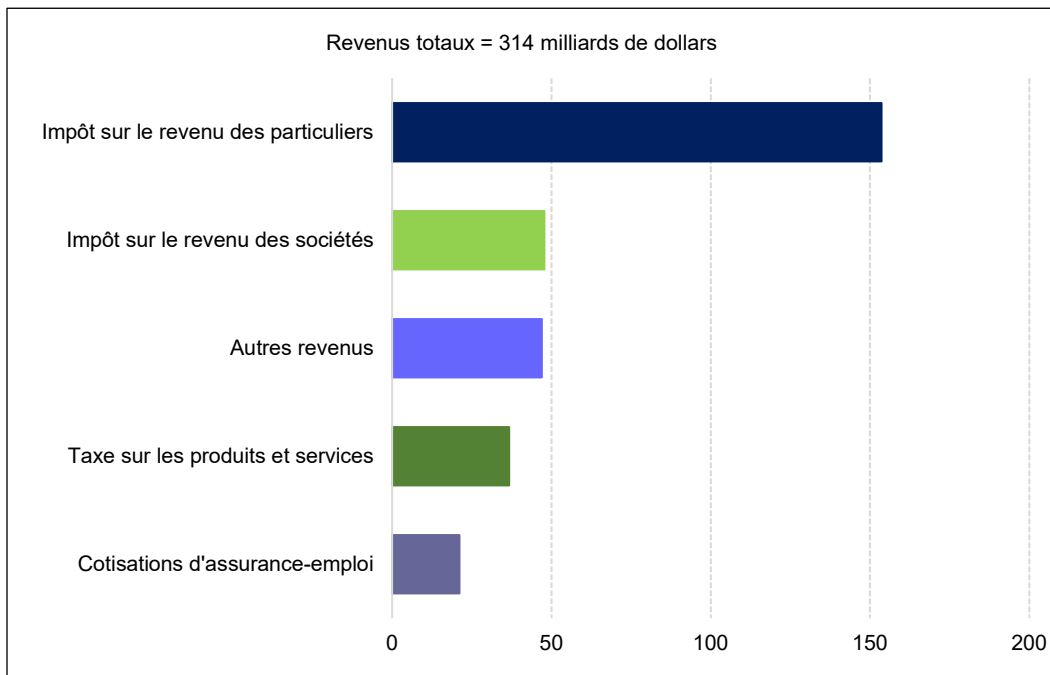
Sources : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0221-01 : Produit intérieur brut, en termes de revenus, provinciaux et territoriaux, annuel \(x 1 000 000\)](#) »; et « [Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles](#) », consultés le 25 juillet 2019. Voir aussi Gouvernement du Canada, « [Section 1 – Analyse des états financiers – Comparaison des charges à celles de 2017](#) », dans *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018.

10 **QUELLES SONT LES PRINCIPALES SOURCES DE REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?**

La figure 5 montre qu'en 2017-2018, les revenus du gouvernement fédéral ont totalisé 314 milliards de dollars. Les principales sources étaient les suivantes :

- Les impôts sur le revenu ont totalisé 209 milliards de dollars, soit 153 milliards de dollars en impôts sur le revenu des particuliers, 48 milliards de dollars en impôts sur le revenu des sociétés et 8 milliards de dollars en impôts des non-résidents. À lui seul, l'impôt sur le revenu des particuliers représentait près de la moitié des revenus totaux du gouvernement fédéral.
- La taxe sur les produits et services (TPS) a généré des revenus de 37 milliards de dollars en 2017-2018, soit environ 7,4 milliards pour chaque point de taxation (la TPS est actuellement de 5 %).
- Les cotisations d'assurance-emploi représentaient une somme de 21 milliards de dollars.
- Sur les 47 milliards de dollars d'autres revenus :
 - 20,2 milliards de dollars provenaient d'autres programmes;
 - 8 milliards de dollars provenaient des sociétés d'État;
 - 6 milliards de dollars provenaient d'autres taxes et droits d'accise (p. ex. alcool, tabac);
 - 6 milliards de dollars provenaient des taxes sur l'énergie;
 - 5,4 milliards de dollars provenaient des droits de douane à l'importation;
 - 1,5 milliard provenait d'opérations de change.

Figure 5 – Répartition des revenus du gouvernement fédéral selon la source, 2017-2018 (en milliards de dollars)



Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Section 2 – États financiers consolidés du gouvernement du Canada et rapport du vérificateur général du Canada](#) », dans *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018.

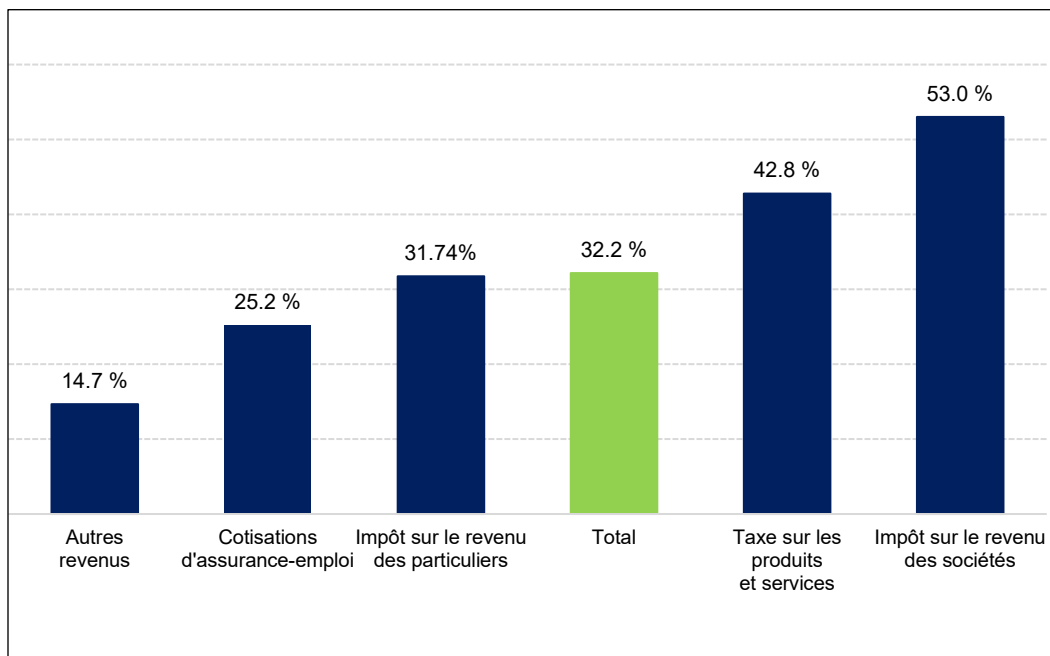
11 COMMENT LES DIFFÉRENTES SOURCES DE REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ONT-ELLES ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES?

La figure 6 montre que, de 2009 à 2018, les revenus du gouvernement fédéral, non ajustés pour l'inflation, sont passés de 237 à 314 milliards de dollars, une hausse de 32,2 %.

- Durant la même période, les cotisations d'assurance-emploi sont passées de 17 à 21 milliards de dollars (une croissance de 25,2 %), notamment en raison de hausses³⁸ du revenu maximum assurable à compter de 2006 et des taux de cotisation en 2011, 2012 et 2013. Ces cotisations ont toutefois diminué de 2016 à 2017.
- Les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés ont été partiellement réduits par la récession de 2008-2009 et par une baisse des taux de taxation, de 21 % en 2007 à 15 % en 2012 (excluant la déduction aux petites entreprises)³⁹. Ces revenus ont néanmoins augmenté de 53 % de 2009 à 2018.
- Les revenus de la TPS n'ont augmenté que de 42,8 % au cours des 10 dernières années. (Le taux de la TPS est passé de 7 à 6 % le 1^{er} juillet 2006, puis à 5 % le 1^{er} janvier 2008⁴⁰.)

- Les autres revenus ont augmenté de 14,7 % au cours des 10 dernières années. Cette catégorie comprend les revenus tirés des taxes sur l'énergie (+ 11,2 %), des droits de douane à l'importation (+ 34,2 %), d'autres taxes et droits d'accise (21,4 %), des sociétés d'État (+30,7 %), des recettes nettes des sociétés de change (-15,1 %) et d'autres sources (+7,4 %).

Figure 6 – Augmentation des revenus du gouvernement fédéral entre 2009 et 2018, selon les principales sources



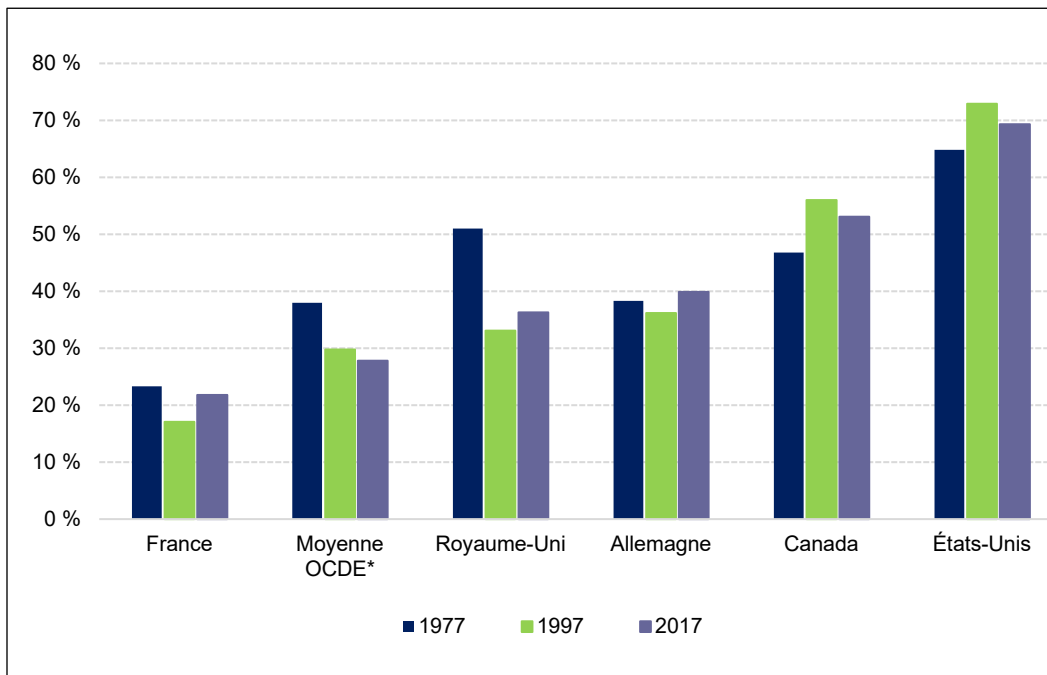
Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Tableau 1.1 – Gouvernement du Canada : État consolidé des résultats et du déficit accumulé – détaillé](#) », dans « Section 1 – Analyse des états financiers », *Comptes publics du Canada 2018 : Volume 1 – Revue et États financiers consolidés*, 2018.

12 COMMENT LA PART DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS DANS LES REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL A-T-ELLE ÉVOLUÉ?

Introduit en 1917 pour financer la participation canadienne à la Première Guerre mondiale⁴¹ et prévu comme temporaire⁴², l'impôt sur le revenu des particuliers ne représentait, en 1918-1919, que 3 % des revenus du gouvernement fédéral⁴³. Cette part s'est maintenue à près de 10 % jusqu'en 1939-1940, puis a augmenté pour atteindre 25 % en 1944-1945. En 2017-2018, 154 des 314 milliards de dollars de revenus du gouvernement fédéral provenaient de cette source, soit une proportion de 49 %.

Selon l'OCDE, 53,1 % des revenus de l'administration centrale canadienne provenaient de l'impôt sur le revenu, des bénéfices et des gains en capital des particuliers en 2017, soit plus que la moyenne des pays membres de l'OCDE (à savoir, 27,8 %; voir la figure 7).

Figure 7 – Part de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les recettes totales du gouvernement central, pays choisis, 1977, 1997 et 2017



Note : * Pour l'année de référence 2017, la moyenne affichée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'était pas accessible. Ainsi, les données présentées pour 2017 concernent l'année de référence précédente, soit 2016.

Sources : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de OCDE, [OECD.Stat](#) (base de données; choisir « Secteur public, fiscalité et réglementation des marchés », puis « Fiscalité », puis « Statistiques des recettes publiques – Pays Membres de l'OCDE », puis « Tableaux comparatifs »), consultée le 6 septembre 2019.

Le gouvernement fédéral des États-Unis tire aussi une grande part de ses revenus de l'impôt sur le revenu des particuliers; il faut toutefois noter qu'il n'existe pas de taxe de vente fédérale générale dans ce pays. Les pays européens ont tendance à tirer une plus grande part de leurs revenus des taxes générales sur les biens et services : en 2017, 41,6 % en France, 31,7 % en Allemagne, 27,1 % au Royaume-Uni, contre 14,3 % au Canada et 0 % aux États-Unis.

13 QUELLES SONT LES DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ?

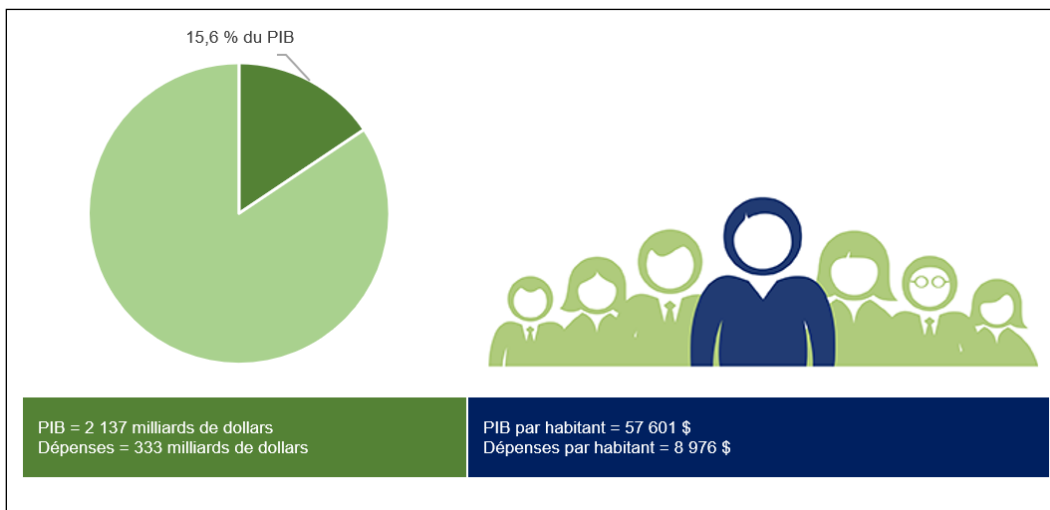
Les dépenses du gouvernement fédéral sont variées et comprennent notamment :

- des subventions et contributions;
- des prestations sociales;
- des transferts à d'autres administrations publiques;
- la rémunération des employés du gouvernement fédéral;

- l'utilisation de biens et services;
- des charges d'intérêt.

En 2017-2018, les dépenses du gouvernement fédéral ont atteint 333 milliards de dollars ou 8 976 \$ par Canadien⁴⁴. Elles représentaient 15,6 % du PIB canadien de 2017, soit 2 137 milliards de dollars⁴⁵ (voir la figure 8 ci-dessous).

Figure 8 – Dépenses du gouvernement fédéral, en proportion du produit intérieur brut (PIB) et par habitant, 2017-2018



Sources : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0104-01 – Produit intérieur brut, en termes de dépenses, Canada, trimestriel \(x 1 000 000\)](#) »; et « [Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles](#) », consultés le 25 juillet 2019. Voir aussi Gouvernement du Canada, « [Section 1 – Analyse des états financiers](#) », dans *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018.

14 QUELLES SONT LES PRINCIPALES SOURCES DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?

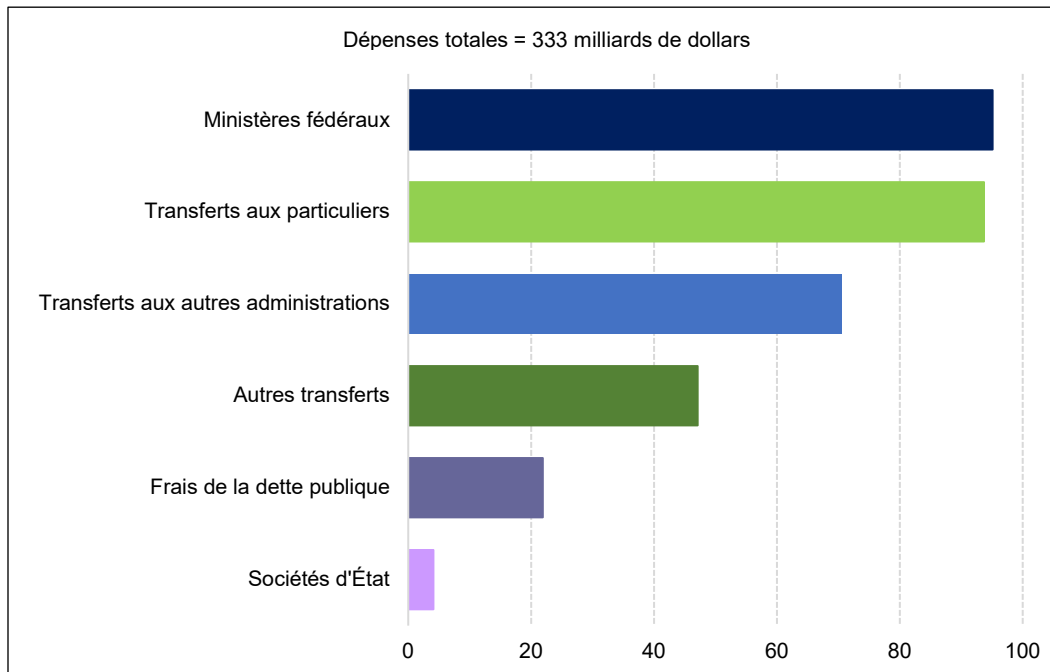
En 2017-2018, les dépenses du gouvernement fédéral ont totalisé 333 milliards de dollars (voir la figure 9 ci-dessous). Les principales sources de ces dépenses étaient les suivantes :

- Les paiements de transfert aux particuliers – programme de la Sécurité de la vieillesse (50,6 milliards de dollars), prestations d'assurance-emploi (19,7 milliards de dollars) et prestations pour enfants (23,4 milliards de dollars) – ont atteint 93,8 milliards de dollars en 2017-2018, soit 28,1 % des dépenses totales.
- Les paiements de transfert à d'autres administrations – Transfert canadien en matière de santé (37,1 milliards de dollars), les accords fiscaux comme la péréquation et le financement des territoires, déduction faite de l'abattement d'impôt du Québec⁴⁶ (17,6 milliards de dollars), le Transfert canadien en matière

de programmes sociaux (13,7 milliards de dollars) et d'autres transferts (2,1 milliards de dollars), comme le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence – s'élevaient à 70,5 milliards de dollars en 2017-2018, soit 21,2 % des dépenses totales.

- Les autres paiements de transfert – comme l'aide aux agriculteurs, aux étudiants et aux entreprises, le soutien de la recherche-développement et l'aide internationale – se chiffraient à 47,1 milliards de dollars, ou 14,1 % des dépenses totales.
- Des sommes de 95,1 milliards de dollars (28,6 % du total) et de 4,1 milliards de dollars (1,2 % du total) ont été allouées aux portefeuilles ministériels et aux sociétés d'État respectivement pour leurs dépenses de fonctionnement.
- Les frais de la dette publique ont été de 21,9 milliards de dollars (6,6 % du total des dépenses).

Figure 9 – Répartition des dépenses fédérales, par catégorie, 2017-2018 (en milliards de dollars)



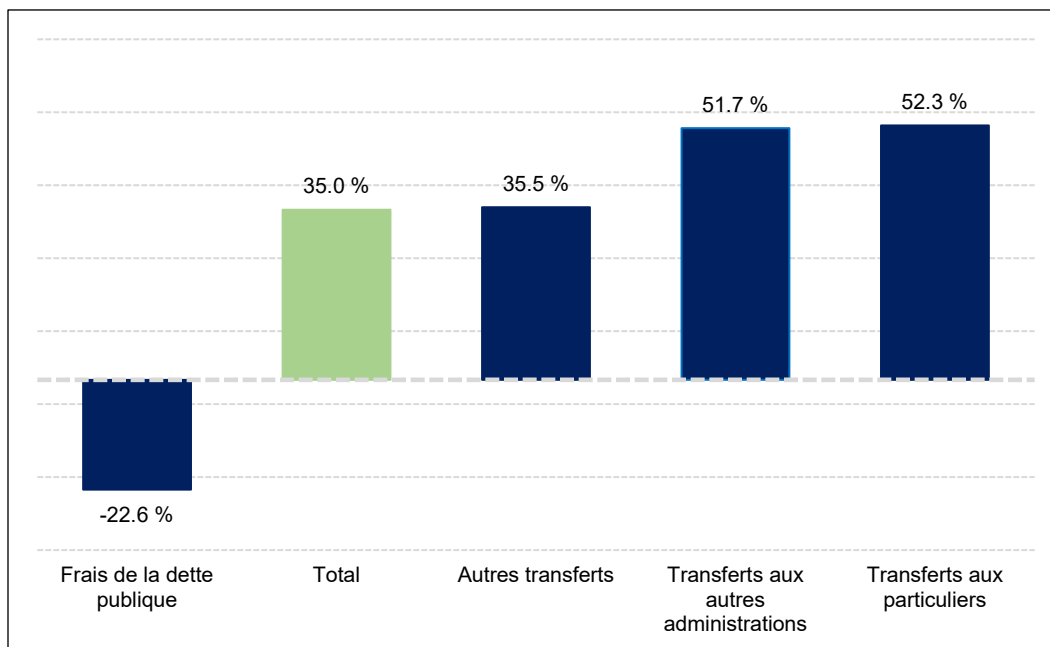
Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Section 2 – États financiers consolidés du gouvernement du Canada et rapport du vérificateur général du Canada](#) », dans *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018.

15 **COMMENT LES DIFFÉRENTES SOURCES DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ONT-ELLES ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES?**

La figure 10 montre que, de 2009 à 2018, les dépenses du gouvernement fédéral, non ajustées pour l'inflation, sont passées de 246 à 333 milliards de dollars (+35 %). Les transferts aux autres administrations (+51,7 %) et aux particuliers (+52,3 %) ont connu les hausses les plus fortes, alors que les frais de la dette publique ont diminué de 22,6 % :

- Les transferts aux autres administrations ont connu la plus forte hausse, passant de 46 à 71 milliards de dollars, soit une hausse de 51,7 %.
- Les transferts aux particuliers ont fortement augmenté, surtout en raison des prestations aux enfants, qui sont passées de 12 à 23 milliards de dollars (+97 %) et du programme de la Sécurité de la vieillesse, qui a augmenté de 33 à 51 milliards de dollars (+51,7 %). Les prestations d'assurance-emploi ont augmenté dans une moindre mesure, passant de 16 à 20 milliards de dollars (+21 %).
- Les frais de la dette publique ont diminué de 22,6 % en 10 ans, passant de 28 à 22 milliards de dollars, malgré une hausse de la dette publique. Cette hausse a en effet été contrebalancée par la diminution des taux d'intérêt. En 2007-2008, le taux d'intérêt moyen payé sur la dette fédérale était de 4,61 %, alors qu'il n'était que de 2,01 % en 2017-2018⁴⁷.

Figure 10 – Taux de variation des principales sources de dépenses du gouvernement fédéral, de 2009 à 2018



Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Tableau 1.1 – Gouvernement du Canada : État consolidé des résultats et du déficit accumulé – détaillé](#) », dans « Section 1 – Analyse des états financiers », *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018.

16 **QUEL EST L'EFFECTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE ET SON COÛT, ET COMMENT ONT-ILS ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES?**

Le tableau 4 présente des données sur la taille de l'effectif de la fonction publique fédérale, qui comprend l'administration publique centrale, soit les employés des ministères fédéraux énumérés aux annexes I et IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et des organismes distincts énumérés à l'annexe V de la même loi⁴⁸.

Tableau 4 – Effectif de la fonction publique fédérale, par type, de 2013 à 2019

| Type d'organisme | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Administration publique centrale | 200 516 | 195 330 | 195 565 | 197 354 | 199 691 | 208 312 | 220 310 |
| Organismes distincts | 62 301 | 61 808 | 61 469 | 61 625 | 63 005 | 65 259 | 67 668 |
| Total | 262 817 | 257 138 | 257 034 | 258 979 | 262 696 | 273 571 | 287 978 |

Note : Le total comprend tous les employés actifs (permanents, temporaires, occasionnels, étudiants, travaillant à temps plein et partiel, juges fédéraux et sous-ministres), mais ne comprend pas les employés en congé sans solde, les employés engagés sur place à l'étranger, les membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et des Forces armées canadiennes, ainsi que ceux de quelques organismes qui ne figurent pas au Système régional de paye (dont les employés du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Commission de la capitale nationale). Au 1^{er} avril 2019, l'effectif de la GRC comptait 30 196 personnes, dont 7 695 fonctionnaires (voir GRC, « Effectif de la Gendarmerie par grade », [Au sujet de la GRC](#)). Les employés des sociétés d'État ne figurent pas au tableau 4. On peut trouver le nombre de leurs employés et leur situation financière à Gouvernement du Canada, [Données financière des sociétés d'État](#).

Source : Tableau préparé par les auteurs à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, [Effectif de la fonction publique fédérale par ministère](#).

Le tableau 5 montre les dépenses en personnel du gouvernement fédéral. Ces dépenses comprennent également celles du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement, de la Gendarmerie royale du Canada et des Forces armées canadiennes. Elles comprennent les dépenses en salaires, assurances et avantages sociaux des employés.

Tableau 5 – Dépenses en personnel du gouvernement fédéral, de 2013-2014 à 2017-2018 (en milliards de dollars courants)

| | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Dépenses | 39,7 | 39,1 | 39,6 | 38,9 | 45,3 |

Source : Tableau préparé par les auteurs à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Dépenses par article courant \(2013-2014 à 2017-2018\)](#) », *InfoBase du GC – ensembles des données ouvertes*.

17 **QU'EST-CE QU'UN DÉFICIT OU UN SURPLUS ANNUEL, ET À COMBIEN CEUX-CI SE SONT-ILS CHIFFRÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES?**

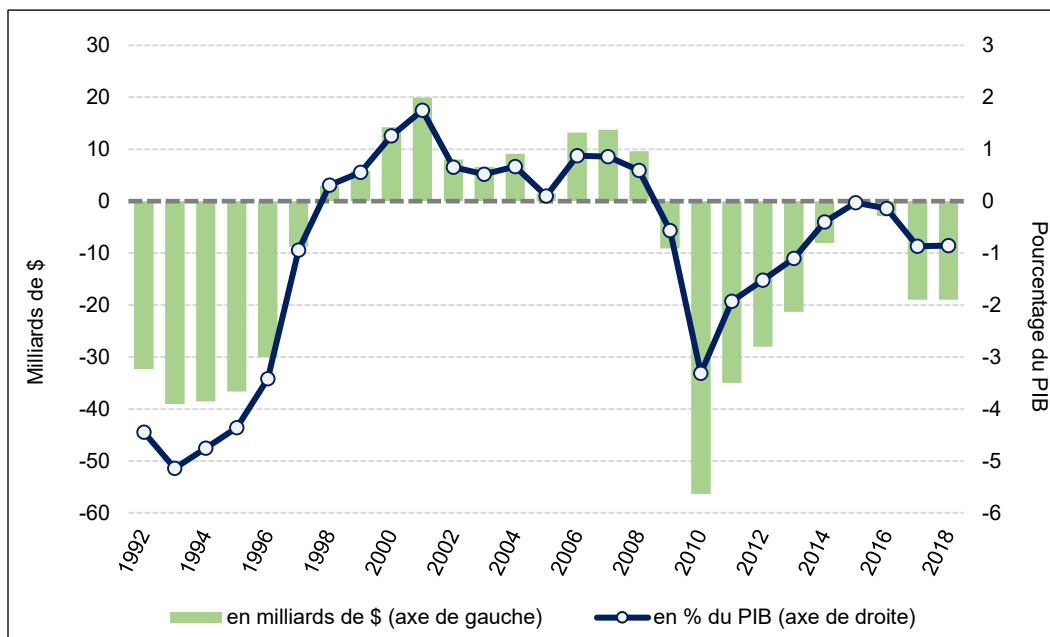
Si on soustrait les dépenses des revenus du gouvernement fédéral pour un exercice financier, on obtient le solde budgétaire annuel. On l'appelle « surplus » lorsqu'il est positif et « déficit » lorsqu'il est négatif.

Un autre concept souvent utilisé est le solde primaire ou solde des opérations. Il représente le solde budgétaire annuel, auquel on enlève les charges attribuables aux paiements d'intérêts sur la dette.

En 2017-2018, le surplus primaire s'élevait à 2,9 milliards de dollars, alors que le surplus budgétaire était de 19 milliards de dollars, ce qui signifie que les charges d'intérêt représentaient 22 milliards de dollars. Ces dernières ont atteint un sommet de 49,4 milliards de dollars en 1995-1996, lorsque les taux d'intérêt étaient plus élevés⁴⁹.

La figure 11 présente le solde annuel budgétaire du gouvernement fédéral du 31 mars 1992 au 31 mars 2018. Elle le présente aussi en pourcentage du PIB de l'année civile précédente⁵⁰.

Figure 11 – Solde budgétaire annuel du gouvernement fédéral, de 1991-1992 à 2017-2018 (en milliards de dollars et en pourcentage du produit intérieur brut [PIB])



Sources : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Ministère des Finances Canada, « [Tableau 1 : Opérations budgétaires](#) », *Tableaux de référence financiers – 2018 : Partie 1 de 9*; et de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0104-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, Canada, trimestriel \(x 1 000 000\)](#) », consultés le 25 juillet 2019.

Les soldes budgétaires sont influencés par la santé de l'économie. Par exemple, après les récessions de 1990-1991 et de 2008-2009, les revenus gouvernementaux ont diminué, et les dépenses ont augmenté, créant d'importants déficits annuels qui ont eu des répercussions sur le solde des années suivantes.

18 QU'ARRIVE-T-IL EN CAS DE SURPLUS OU DE DÉFICIT BUDGÉTAIRE?

L'excédent budgétaire a un impact sur les ressources financières – et le déficit budgétaire, sur les besoins financiers – du gouvernement fédéral, qui dépendent aussi des changements dans les opérations non budgétaires (prêts, opérations de change) et dans la trésorerie. Cette dernière est composée de liquidités détenues par le gouvernement fédéral à la Banque du Canada et dans des institutions financières. Elle dépend principalement des besoins réels pour l'exercice en cours.

En 2017-2018, il y a eu un déficit budgétaire de 19 milliards de dollars. Cependant, les opérations non budgétaires se sont soldées par des besoins financiers de 9,5 milliards de dollars, le résultat étant des besoins financiers nets de 9,4 milliards de dollars⁵¹. Le gouvernement fédéral a financé une partie de ces besoins en réduisant ses soldes de trésorerie de 1,9 milliard de dollars, les faisant passer de 36,5 milliards de dollars en 2016-2017 à 34,6 milliards de dollars en 2017-2018. Les 7,6 milliards de dollars restants associés aux besoins financiers ont été obtenus à l'aide d'une augmentation de la dette non échue⁵².

D'où ces 7,6 milliards de dollars de dette non échue proviennent-ils? Le gouvernement a augmenté sa dette en obligations négociables (en devises canadiennes) de 38,7 milliards de dollars. Il a diminué sa dette en bons du Trésor de 26 milliards de dollars et réduit ses titres au détail de 1,9 milliard de dollars. Le gouvernement a également payé 3,2 milliards de dollars pour d'autres activités de financement. Ensemble, ces sommes ont entraîné une augmentation de 7,6 milliards de dollars de la dette non échue.

19 QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LA DETTE BRUTE, LA DETTE NETTE ET LE DÉFICIT ACCUMULÉ?

La dette brute est la somme des charges à payer et de la dette portant intérêt, qui provient des déficits passés qui ont dû être financés par des emprunts ainsi que des dettes liées aux régimes de retraite. Elle est dite « brute », car elle ne tient pas compte des actifs financiers détenus par le gouvernement fédéral.

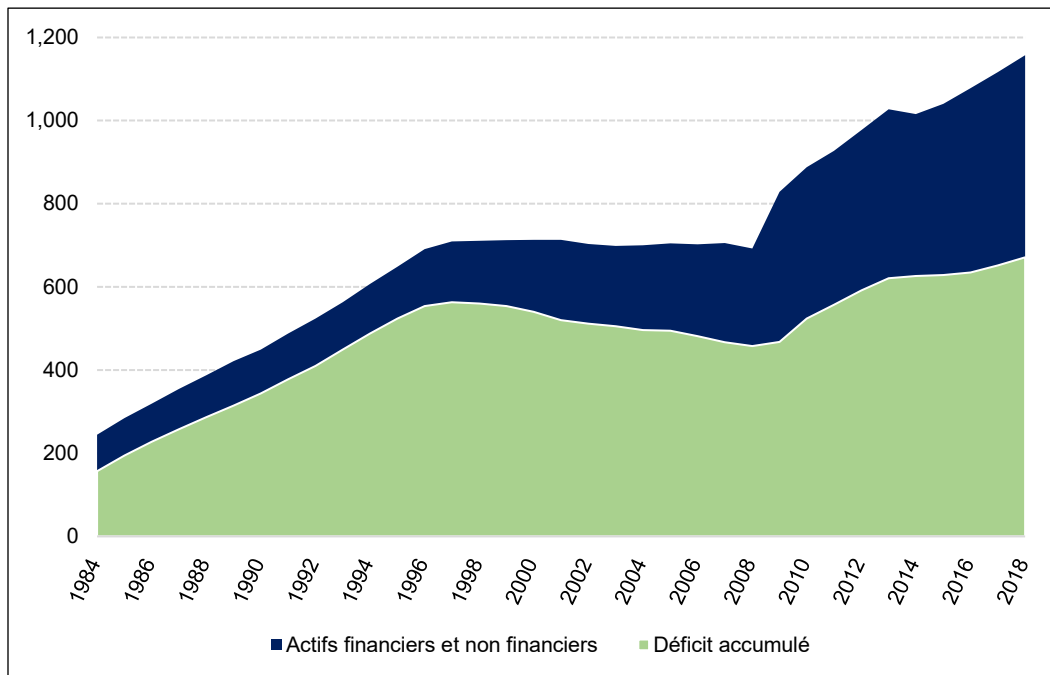
En déduisant de la dette brute les actifs financiers, on obtient la dette nette.

Enfin, on peut déduire de la dette nette les actifs non financiers du gouvernement, comme les édifices et infrastructures lui appartenant, pour obtenir le déficit accumulé, qu'on appelle aussi communément « dette fédérale »⁵³.

Le 31 mars 2018, la dette brute fédérale (ou le total des passifs) se chiffrait à 1 157 milliards de dollars. En soustrayant les actifs financiers, d'une valeur de 399 milliards de dollars, on arrive à une dette nette de 759 milliards de dollars. Enfin, si on soustrait les actifs non financiers, d'une valeur de 88 milliards de dollars, on obtient le déficit accumulé – la dette fédérale – d'une valeur de 671 milliards de dollars.

La figure 12 montre l'évolution de la dette brute fédérale et du déficit accumulé – la dette fédérale – de 1983-1984 à 2017-2018. La différence entre les deux est égale à la somme des actifs financiers et non financiers.

Figure 12 – Dette brute fédérale, de 1983-1984 à 2017-2018 (en milliards de dollars)



Note : La dette brute fédérale est la somme du déficit accumulé et des actifs financiers et non financiers. Les données antérieures à 1983-1984 ne s'appuient pas sur la même méthode de comptabilité.

Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Ministère des Finances Canada, « [Tableau 15 : Total des passifs, dette nette et déficit accumulé](#) », *Tableaux de référence financiers – 2018 : Partie 3 de 9*.

20 **QUELS SONT LES ACTIFS FINANCIERS ET NON FINANCIERS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?**

Les actifs du gouvernement fédéral s'établissaient à 486,1 milliards de dollars au 31 mars 2018 et étaient répartis en deux grandes catégories :

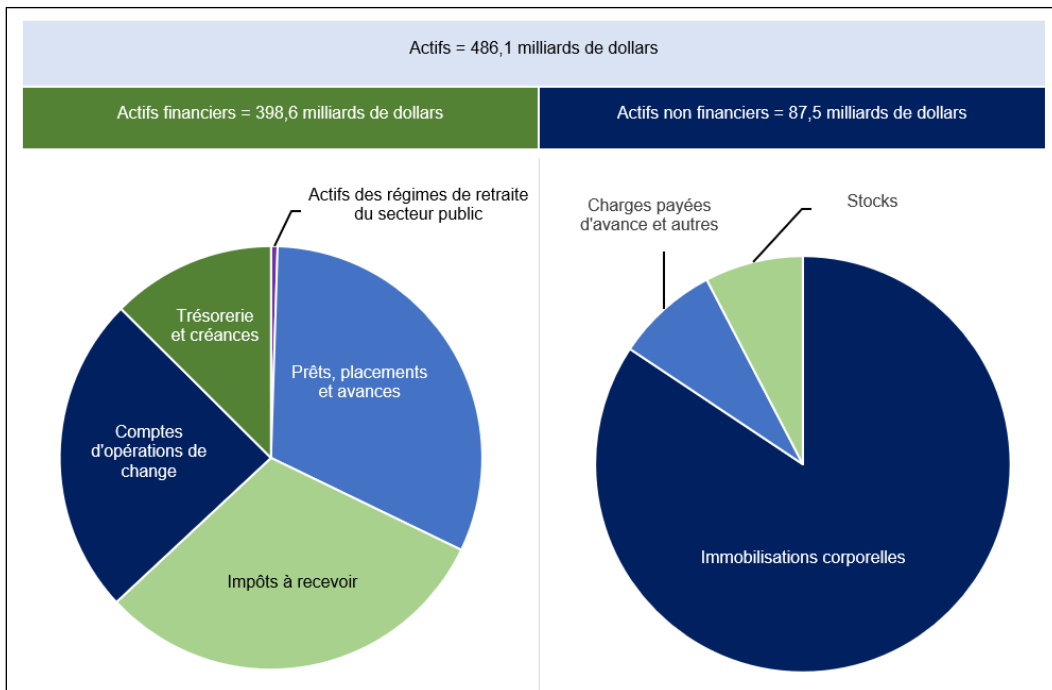
- les actifs financiers (398,6 milliards de dollars);
- les actifs non financiers (87,5 milliards de dollars).

Les actifs financiers sont constitués de l'argent en possession du gouvernement (p. ex. la trésorerie) ou à recevoir (p. ex. les impôts à recevoir ou les prêts consentis). Les prêts, placements, avances et impôts à recevoir représentent près des deux tiers de ces actifs.

Les actifs non financiers comprennent plutôt des biens tangibles, comme les immeubles et les terrains.

La figure 13 montre la répartition des actifs du gouvernement fédéral par catégorie.

Figure 13 – Répartition des actifs du gouvernement fédéral, par catégorie, au 31 mars 2018



Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Ministère des Finances Canada, [Rapport financier annuel du gouvernement du Canada : 2017-2018](#), p. 20.

Par rapport à l'exercice précédent, les actifs financiers et non financiers ont connu des hausses de 15,9 et de 4,9 milliards de dollars respectivement.

21 **DE QUELS ÉLÉMENTS SE COMPOSE LE PASSIF DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?**

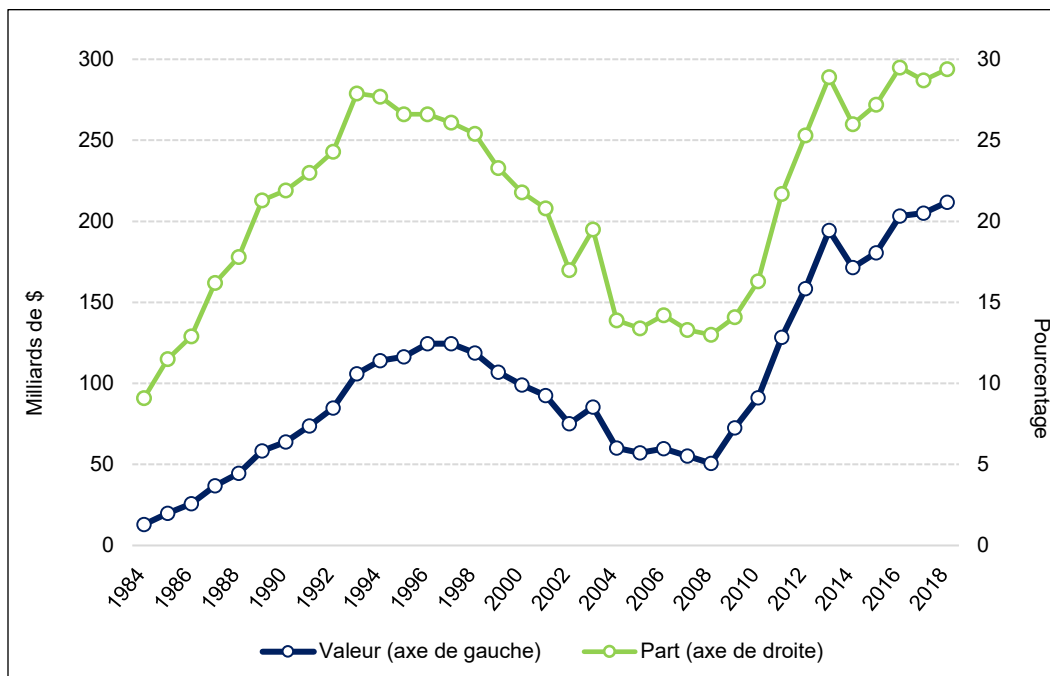
De 2016-2017 à 2017-2018, la dette brute du gouvernement fédéral – ou son passif – est passée de 1 117 à 1 158 milliards de dollars. En 2017-2018, elle se répartissait de la façon suivante :

- 1 003 milliards de dollars en dette portant intérêt;
- 155 milliards de dollars en charges à payer et crédits.

La majorité de la dette portant intérêt (721 milliards de dollars) était de la dette non échue (devant être payée plus tard), comme des obligations négociables (592 milliards de dollars) et des bons du Trésor (111 milliards de dollars). Le reste (282 milliards de dollars) incluait les avantages futurs des employés de la fonction publique (notamment 171 milliards de dollars en prestations de régimes de retraite) et d'autres types de passifs⁵⁴.

La figure 14 montre l'évolution de la valeur et de la part de la dette non échue détenue par des non-résidents, qui a atteint une valeur de 212 milliards de dollars en 2017-2018, soit 29 % de la valeur totale de la dette non échue.

Figure 14 – Valeur et part de la dette non échue détenue par des non-résidents, de 1983-1984 à 2017-2018



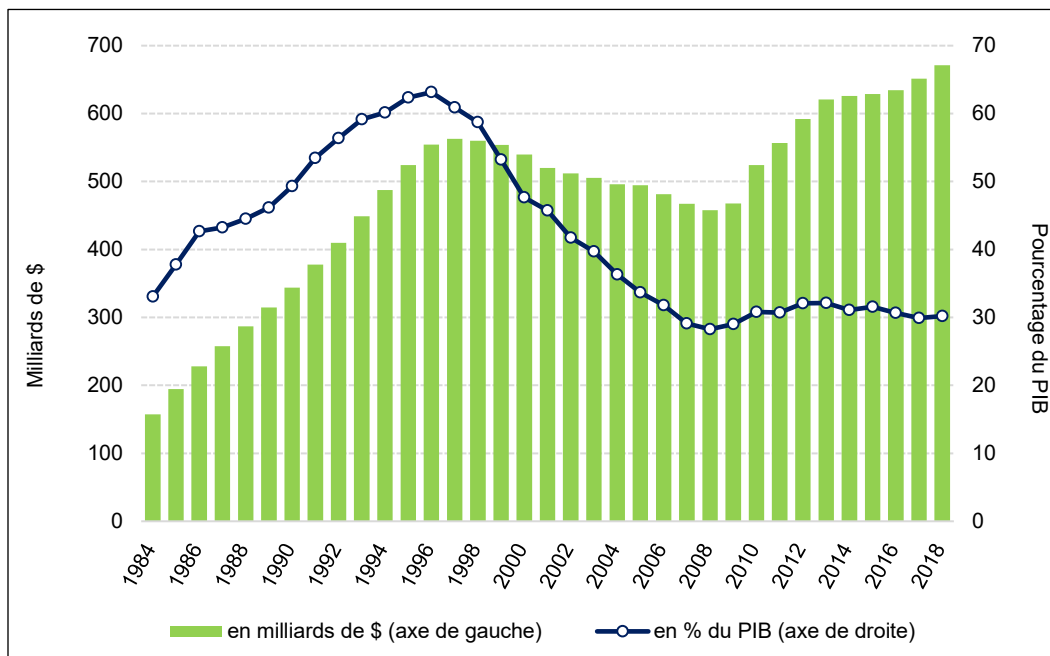
Source : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Ministère des Finances Canada, « [Tableau 14 : Dette portant intérêt](#) », *Tableaux de référence financiers – 2018 : Partie 3 de 9*.

22 **QUEL EST LE LIEN ENTRE LA DETTE FÉDÉRALE ET LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT?**

On divise souvent la dette d'un pays par son PIB annuel pour avoir une idée de la « capacité de rembourser » cette dette. Si le PIB augmente plus rapidement que la dette, le ratio dette/PIB diminue, ce qui signifie que la capacité de rembourser la dette augmente.

La figure 15 présente l'évolution de la dette fédérale (déficit accumulé) et du ratio dette/PIB au Canada de 1983-1984 à 2017-2018.

Figure 15 – Dette fédérale, de 1983-1984 à 2017-2018 (en milliards de dollars et en pourcentage du produit intérieur brut [PIB])



Sources : Figure préparée par les auteurs à partir de données tirées de Ministère des Finances Canada, « [Tableau 15 : Total des passifs, dette nette et déficit accumulé](#) », *Tableaux de référence financiers – 2018 : Partie 3 de 9*; et de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0104-01 – Produit intérieur brut, en termes de dépenses, Canada, trimestriel \(x 1 000 000\)](#) », consultés le 6 septembre 2019.

La dette fédérale a augmenté jusqu'en 1997 pour atteindre 563 milliards de dollars. Une année auparavant, le ratio dette/PIB avait atteint un sommet de 63 %. Par la suite, la dette a baissé jusqu'en 2008, pour atteindre 458 milliards de dollars, et le ratio dette/PIB a diminué jusqu'en 2009, pour atteindre 28 %. Enfin, après la récession de 2008-2009, la dette a augmenté pour atteindre 671 milliards de dollars le 31 mars 2018. Le ratio dette/PIB a, quant à lui, augmenté jusqu'à 32 % en 2015, pour ensuite diminuer légèrement et atteindre 30 % le 31 mars 2018.

23 COMMENT LE NIVEAU D'ENDETTEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SE COMPARE-T-IL À CELUI D'AUTRES PAYS?

Les comparaisons entre pays sont parfois difficiles à établir, car le rôle de l'État central dans certains domaines (dépenses en santé, éducation, etc.) par rapport aux administrations locales est plus grand dans certains pays, ce qui entraîne une proportion de dépenses plus forte des administrations centrales par rapport aux administrations locales.

On peut toutefois comparer l'endettement public (toutes administrations confondues) par rapport au PIB. Dans les faits, peu de pays peuvent se targuer d'avoir remboursé leur dette. Selon les données du Fonds monétaire international, en 2016, seuls certains pays, comme la Norvège, l'Estonie et le Luxembourg, avaient une dette brute positive et une dette nette négative⁵⁵.

Toujours en 2016, par exemple, le ratio dette nette/PIB du gouvernement était de -85 % en Norvège, de 29 % au Canada, de 82 % aux États-Unis et de 153 % au Japon (voir tableau 6).

Tableau 6 – Dette brute et dette nette des gouvernements, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), pays choisis, 2016

| Pays | Dette brute (% du PIB) | Dette nette (% du PIB) |
|-------------|------------------------|------------------------|
| Norvège | 36 | -85 |
| Finlande | 63 | -22 |
| Canada | 92 | 29 |
| Allemagne | 68 | 48 |
| Royaume-Uni | 88 | 79 |
| États-Unis | 107 | 82 |
| France | 97 | 87 |
| Italie | 131 | 119 |
| Japon | 236 | 153 |
| Grèce | 181 | s.o. |

Source : Tableau préparé par les auteurs à partir de données tirées de Fonds monétaire international, « [5. Report for Selected Countries and Subjects](#) », *World Economic Outlook Database*, avril 2019 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

NOTES

1. Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0434-01 : Produit intérieur brut \(PIB\) aux prix de base, par industries, mensuel \(x 1 000 000\)](#) » [par industrie]; « [Tableau 36-10-0402-01 : Produit intérieur brut \(PIB\) aux prix de base, par industries, provinces et territoires \(x 1 000 000\)](#) » [par secteur d'activité et province ou territoire]; et « [Tableau 36-10-0423-01 : Produit intérieur brut des régions métropolitaines, estimations expérimentales \(x 1 000 000\)](#) » [par région métropolitaine de recensement].

2. Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0221-01 : Produit intérieur brut, en termes de revenus, provinciaux et territoriaux, annuel \(x 1 000 000\)](#) ».
3. Statistique Canada, [Enquête sur les dépenses des ménages \(EDM\)](#).
4. Statistique Canada, « [Tableau 10-10-0106-01 : Statistiques de l'Indice des prix à la consommation \(IPC\), mesures alternatives, non désaisonnalisées et désaisonnalisées](#), Banque du Canada ».
5. Banque du Canada, [Feuille de calcul de l'inflation](#).
6. Banque du Canada, [Entente relative à la cible de maîtrise de l'inflation](#).
7. Les biens produits ne sont pas exactement les mêmes que les biens consommés, car certains biens sont produits au Canada, mais exportés. On doit donc se servir d'un indice de prix différent pour la consommation (Indice des prix à la consommation ou IPC) et le produit intérieur brut (PIB).
8. Statistique Canada, « Section 2.B.2 – Comptabilité d'exercice », [Aperçu des statistiques de finances publiques canadiennes](#).
9. Ministère des Finances Canada, « [Annexe 6 : Application de la comptabilité d'exercice intégrale aux états financiers du gouvernement fédéral](#) », *Budget 2003 – Plan budgétaire*.
10. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Budget des dépenses 2017-2018](#), p. I-1.
11. Gouvernement du Canada, [Comptes publics du Canada](#).
12. [Loi sur la gestion des finances publiques](#), L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 2.
13. Voir Chambre des communes, *Débats*, 2^e session, 10^e législature, 8 mars 1906, p. 6, dans Bibliothèque du Parlement, [Débats de la Chambre des communes, 10^e Législature, 2^e Session : Vol. 1](#), Ressources parlementaires historiques canadiennes (base de données). Il est fait mention, dans le discours du Trône, des « prévisions budgétaires pour la période de neuf mois comprenant une partie de l'exercice projeté qui se terminera le trente et un mars 1907 ».
14. *Ibid.*, p. 5.
15. Chambre des communes, *Débats*, 1^{re} session, 10^e législature, 10 juillet 1905, p. 9312 (R.L. Borden) dans Bibliothèque du Parlement, [Débats de la Chambre des communes, 10^e Législature, 1^{re} Session : Vol. 5](#), Ressources parlementaires historiques canadiennes (base de données).
16. Sénat, *Débats*, 2^e session, 10^e législature, 25 juin 1906, p. 996, dans Bibliothèque du Parlement, [Débats du Sénat, 10^e Législature, 2^e Session : Vol. 1](#), Ressources parlementaires historiques canadiennes (base de données).
17. [Loi de l'impôt sur le revenu](#), L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), art. 249.
18. [Loi sur l'assurance-emploi](#), L.C. 1996, ch. 23, par. 2(1).
19. Pour plus d'informations sur l'inégalité des revenus, voir Dominique Fleury et James Gauthier, [L'inégalité des revenus au Canada : état de la situation](#), Notes de la Colline, Bibliothèque du Parlement, 28 janvier 2016.
20. Pour plus d'informations sur les rapports interdécales, voir Institut national de la statistique et des études économiques, « Définition », [Rapports interdécales](#), 13 octobre 2016.
21. Voir Statistique Canada, [Mesure du faible revenu et seuil officiel de la pauvreté au Canada](#).
22. Voir Gouvernement du Canada, « [Mesures de faible revenu au Canada](#) », dans *Vers une stratégie de réduction de la pauvreté – Document d'information sur la pauvreté au Canada*.
23. Les articles 102 à 106 de la *Loi constitutionnelle de 1867* font référence au Trésor sous le nom de « fonds consolidé de revenu ». Voir [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).
24. *Loi sur la gestion des finances publiques*, art. 2.
25. Gouvernement du Canada, « [Tableau 7.2 : Trésorerie et équivalents de trésorerie](#) », dans « Section 7 – Trésorerie et créances au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2018 : Volume 1 – Revue et états financiers consolidés*, 2018.
26. Banque du Canada, [Rapport financier trimestriel – 2018](#), 30 septembre 2018, p. 5. Pour plus de détails, voir Tamara Gomes et Carolyn Wilkins, « [Le point sur les normes de liquidité de Bâle III](#) », dans Banque du Canada, *Revue du système financier*, juin 2013.

27. [Loi sur la monnaie](#), L.R.C. 1985, ch. C-52, art. 17.
28. Gouvernement du Canada, « [Tableau 8.1 : Comptes d'opérations de change](#) », dans « Section 8 – Comptes d'opérations de change au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et états financiers consolidés*, 2018.
29. *Loi sur l'assurance-emploi*, par. 66(1) et art. 70.2 à 77.1.
30. Gouvernement du Canada, « [État supplémentaire – Compte des opérations de l'assurance-emploi](#) », dans « Section 4 – Comptes consolidés au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018.
31. Gouvernement du Canada, « [Régime de pensions du Canada](#) » dans « Section 6 – Dette portant intérêt au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018.
32. Gouvernement du Canada, « [États financiers consolidés](#) » dans « Section 2 – États financiers consolidés du gouvernement du Canada et rapport du vérificateur général du Canada », *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018.
33. Ces surplus sont investis par l'Office d'investissement du RPC [Régime de pensions du Canada] et seront utilisés lorsque les cotisations ne seront plus suffisantes pour payer les prestations d'un nombre de retraités beaucoup plus élevé, soit à partir de 2023 selon les prévisions de l'Office. Voir Office d'investissement du RPC, [L'Office en bref](#).
34. Pour plus de détails, voir André Léonard, [Prévisions économiques utilisées dans le cadre du budget fédéral et ajustement en fonction du risque](#), publication n° 2015-15-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 9 mars 2015.
35. Gouvernement du Canada, « [Plan budgétaire](#) », *Le budget de 2019*.
36. La population canadienne au 1^{er} juillet 2018 était de 37,1 millions d'habitants. Voir Statistique Canada, « [Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles](#) ».
37. Les données fiscales comme les revenus sont toujours exprimées par exercice financier (p. ex. 2017-2018). Les données économiques, comme celles du PIB, sont toujours exprimées par année civile (p. ex. 2018). Enfin, la population d'une année est celle au 1^{er} juillet.
38. Gouvernement du Canada, [Taux de cotisation à l'AE et maximums](#).
39. Pour plus de détails, voir Brett Stuckey et Adriane Yong, [Introduction à l'impôt fédéral des sociétés](#), publication n° 2011-44-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 16 juin 2011.
40. [Loi d'exécution du budget de 2006](#), L.C. 2006, ch. 4, par. 2(1) à 2(3); et [Loi d'exécution du budget et de l'énoncé économique de 2007](#), L.C. 2007, ch. 35, par. 183(1) à 183(3).
41. Brett Stuckey et Adriane Yong, [Introduction à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers](#), publication n° 2011-43-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 8 juin 2011.
42. Le 25 juillet 1917, le ministre des Finances, l'honorable Sir Thomas White, déclarait à la Chambre :
- Je n'ai donc pas assigné de durée aux dispositions de cette mesure. Je me suis contenté d'inscrire au compte rendu l'idée que, un an ou deux ans après la guerre, le ministre des Finances et le gouvernement d'alors devront réviser, et avec beaucoup de soin, cette mesure, dans le but de juger si elle convient à l'état de choses actuel.
- Voir Chambre des Communes, *Débats*, 7^e session, 12^e législature, 25 juillet 1917, p. 3888 (sir Thomas White), dans Bibliothèque du Parlement, [Débats de la Chambre des communes, 12^e Législature, 7^e Session : Vol. 4](#), Ressources parlementaires historiques canadiennes (base de données).
43. Statistique Canada, « [Section H : Finances publiques](#) », *Statistiques historiques du Canada*. Sélectionner « Finances de l'administration fédérale (séries H1-H51) », puis « Tableau H1-18 – Recettes budgétaires de l'administration fédérale, par source principale, 1867 à 1975 », disponible en format CSV.
44. La population du Canada au 1^{er} juillet 2018 était de 37,1 millions d'habitants.
45. Les données fiscales comme les dépenses sont toujours exprimées par exercice financier (p. ex. 2017-2018). Les données économiques, comme celles du PIB, sont toujours exprimées par année civile (p. ex. 2018). Enfin, la population d'une année est celle au 1^{er} juillet.

46. L'abattement d'impôt du Québec consiste en un remboursement du gouvernement fédéral au gouvernement du Québec pour les programmes fédéraux auxquels le Québec ne participe pas. Voir Ministère des Finances Canada, [Abattement d'impôt du Québec](#).
47. Gouvernement du Canada, « [Tableau 6.8 – Dette contractée sur les marchés au 31 mars, de 2014 à 2018, et taux d'intérêt moyen en vigueur](#) », dans « Section 6 – Dette portant intérêt au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2018 : Volume I – Revue et États financiers consolidés*, 2018; et Gouvernement du Canada, « [Tableau 6.9 – Dette non échue au 31 mars, de 2006 à 2010, et taux d'intérêt moyen en vigueur](#) », dans « Section 6 – Dette portant intérêt », *Comptes publics du Canada 2010 : Volume I – Revue et États financiers*, 2010.
48. En 2017-2018, 87 % des employés des organismes distincts travaillaient pour l'Agence du revenu du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, le Conseil national de recherches du Canada et Parcs Canada.
49. Ministère des Finances Canada, « [Tableau 1 : Opérations budgétaires](#) », *Tableaux de référence financiers – 2018 : Partie 1 de 9*.
50. Par exemple, on divise le solde budgétaire annuel de 2017-2018 par le PIB de 2017.
51. Les données sur cette question sont toutes tirées de Ministère des Finances Canada, [Rapport financier annuel du gouvernement du Canada : Exercice 2017-2018](#).
52. Certains montants pourraient être légèrement différents de ce qui avait été prévu, car ils ont été arrondis.
53. Voir, par exemple, Ministère des Finances Canada, [Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme](#), 2018, p. 11.
54. Ministère des Finances Canada, « [Tableau 14 : Dette portant intérêt](#) »; et « [Tableau 16 : Dette non échue détenue par des tiers](#) », *Tableaux de référence financiers – 2018 : Partie 3 de 9*.
55. D'autres pays, surtout des pays producteurs de pétrole (p. ex. l'Arabie saoudite et la Libye), se retrouvent dans cette situation. Ces pays ne remboursent pas la totalité de leur dette, car ils investissent dans des fonds souverains (fonds d'investissement détenus par un État) et leurs marchés financiers domestiques ont probablement besoin de titres gouvernementaux sans risque.