



Études de la Colline

Regards approfondis sur des questions canadiennes

LES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES : QUESTIONS ET RÉPONSES

Publication n° 2016-23-F

14 septembre 2021

Révisée par Sirina Kerim-Dikeni et André Léonard

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

ATTRIBUTION

Le 14 septembre 2021	Sirina Kerim-Dikeni	Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
	André Léonard	Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Le 24 septembre 2019	Sirina Kerim-Dikeni	Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Le 18 février 2016	André Léonard	Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les Études de la Colline de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles offrent un contexte historique, des renseignements à jour et des références, et traitent souvent des questions avant même qu'elles ne deviennent d'actualité. Les Études de la Colline sont préparées par les Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires, qui effectuent des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires, et leur fournissent de l'information et des analyses, de façon objective et impartiale.

La présente publication a été préparée dans le cadre du programme des publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui comprend notamment une série de publications lancées en mars 2020 sur la pandémie de COVID-19.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2021

Les finances publiques fédérales : Questions et réponses
(Études de la Colline)

Publication n° 2016-23-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	
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?7
6	POURQUOI LES STATISTIQUES FINANCIÈRES SONT-ELLES PARFOIS PUBLIÉES POUR UNE ANNÉE CIVILE ET PARFOIS POUR UN EXERCICE FINANCIER?8
7	QUELLES STATISTIQUES UTILISE-T-ON POUR MESURER LA DISTRIBUTION DES REVENUS ET LA PAUVRETÉ?9
8	QUELS SONT LES COMPTES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?10
8.1	Comptes réels des états financiers10
8.1.1	Trésor.....10
8.1.2	Compte du fonds des changes11
8.2	Comptes notionnels des états financiers.....11
8.3	Comptes réels hors bilan11
8.4	Compte fictif hors bilan.....12
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?15



12	COMMENT LA PART DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS DANS LES REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL A-T-ELLE ÉVOLUÉ?.....	16
13	QUELLES SONT LES DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?.....	18
14	QUELLES SONT LES PRINCIPALES SOURCES DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?	19
15	COMMENT LES DIFFÉRENTES SOURCES DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ONT-ELLES ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES?	20
16	QUEL EST L'EFFECTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE ET SON COÛT, ET COMMENT ONT-ILS ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES?	21
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?	22
18	QU'ARRIVE-T-IL EN CAS DE SURPLUS OU DE DÉFICIT BUDGÉTAIRE?.....	24
19	QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE LA DETTE BRUTE, LA DETTE NETTE ET LE DÉFICIT ACCUMULÉ?	25
20	QUELS SONT LES ACTIFS FINANCIERS ET NON FINANCIERS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?	26
21	DE QUELS ÉLÉMENTS SE COMPOSE LE PASSIF DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?.....	28
22	QUEL EST LE LIEN ENTRE LA DETTE FÉDÉRALE ET LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT?	29
23	COMMENT LE NIVEAU D'ENDETTEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SE COMPARE-T-IL À CELUI D'AUTRES PAYS?.....	30

RÉSUMÉ

Les statistiques économiques et les finances du gouvernement fédéral peuvent être complexes. Les 23 questions et réponses présentées dans cette étude permettent de faire un survol de différents concepts économiques et financiers clés, notamment les suivants :

- production : produit intérieur brut (PIB);
- inflation : index des prix à la consommation;
- PIB nominal et PIB réel;
- données brutes et données désaisonnalisées;
- comptabilité d'exercice et comptabilité de caisse;
- exercice financier et année civile;
- distribution des revenus et pauvreté;
- comptes du gouvernement;
- revenus et dépenses du gouvernement, par catégorie;
- effectif de la fonction publique;
- solde budgétaire;
- actifs financiers et non financiers, et passifs;
- dette fédérale et déficit accumulé.

Chacune des réponses définit un concept, lequel est illustré à l'aide d'un graphique ou d'un tableau préparé en utilisant les données les plus à jour pour le Canada, le tout accompagné de données historiques et, dans certains cas, d'information relative à d'autres pays.

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 2019, Statistique Canada a estimé le PIB du Canada à 2 310,554 milliards de dollars avec la méthode des revenus, et à 2 310,869 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 2 310,712 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 37,5 millions de personnes le 1^{er} juillet 2019, le PIB par habitant était donc de 61 466 \$.

Tableau 1 – Population et produit intérieur brut (PIB), par niveau et par habitant, Canada et provinces et territoires, 1^{er} juillet 2019

Province ou territoire	Population	Niveau du PIB (en milliards de \$)	PIB par habitant (en \$)
Colombie-Britannique	5 090 955	309,059	60 707
Alberta	4 361 694	352,884	80 905
Saskatchewan	1 172 302	82,917	70 730
Manitoba	1 369 540	73,814	53 897
Ontario	14 544 718	891,811	61 315
Québec	8 501 703	460,357	54 149
Nouveau-Brunswick	776 868	38,236	49 218
Nouvelle-Écosse	969 747	46,586	48 039
Île-du-Prince-Édouard	157 262	7,523	47 837
Terre-Neuve-et-Labrador	523 476	35,349	67 527
Yukon	41 477	3,157	76 114
Territoires du Nord-Ouest	45 028	4,542	100 871
Nunavut	38 614	3,689	95 535
Extérieur du Canada	–	0,790	–
Total	37 593 384	2 310,712	61 466

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 la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0221-01 : Produit intérieur brut, en termes de revenus, provinciaux et territoriaux, annuel \(x 1 000 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021; et Statistique Canada, « [Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.

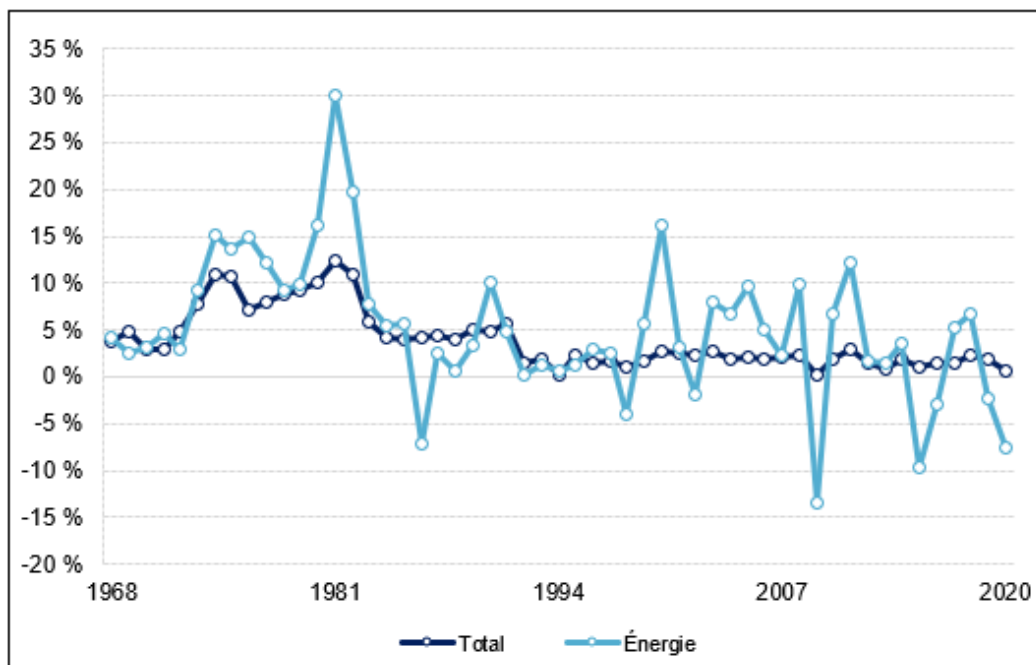
2 COMMENT MESURE-T-ON LE CHANGEMENT DU PRIX DES BIENS ET SERVICES CONSOMMÉS?

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 23,77 \$ en 2021⁵. Au cours des années, le taux d'inflation de l'IPC, surtout sa composante « énergie », a connu plusieurs soubresauts importants (voir la 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 1968 à 2020



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 18-10-0005-01 : Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.

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 (c.-à-d. le 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 2019 et qu'il est passé à 2 200 milliards de dollars courants en 2020, le PIB nominal a augmenté de 10 %. Cependant, si l'IIP, qui est un indice, avait une valeur de 100 en 2019 et de 105 en 2020, cela signifie que le prix des biens et services produits a augmenté de 5 %. Si on fixe les prix à leur niveau de 2019, le PIB réel de 2020 s'obtient ainsi, en milliards de dollars :

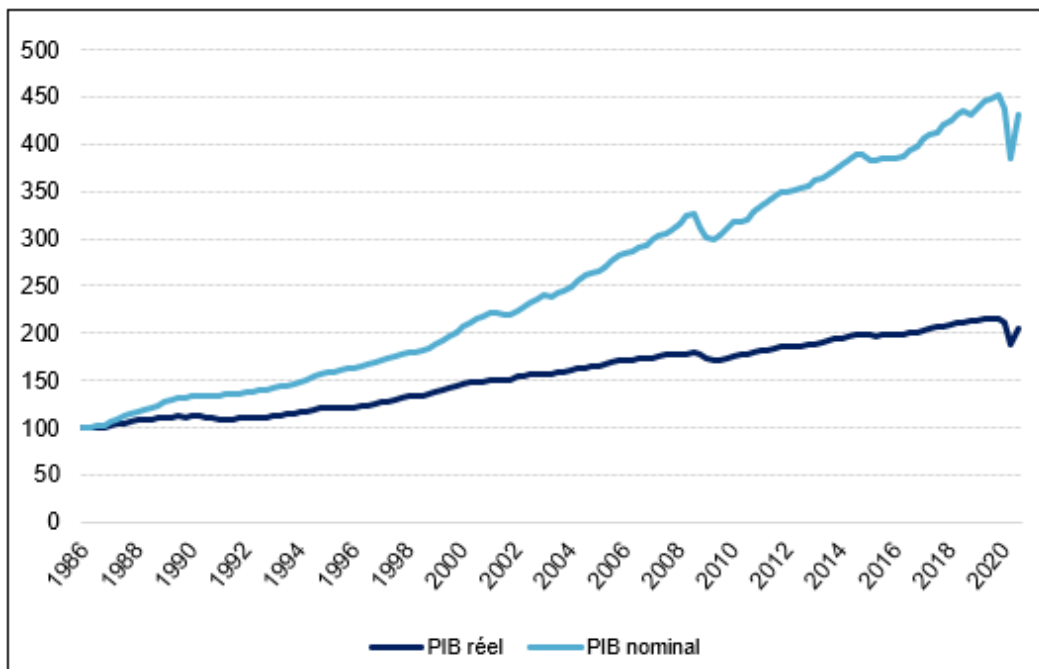
$$PIB\ réel\ 2020 = \frac{PIB\ nominal\ 2020}{IIP\ 2020/IIP\ 2019} = \frac{2\ 200}{105/100} = 2\ 095,2$$

Le PIB réel a donc augmenté de 4,76 % entre 2019 et 2020 :

$$Croissance\ du\ PIB\ réel\ (2020) = \frac{2\ 095,2}{2\ 000,0} = 0,0476 = 4,76\ \%$$

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 1986 au troisième trimestre de 2020



Note : Le PIB est exprimé ici sous forme d'indice, le premier trimestre de 1986 ayant la valeur de 100.

Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0104-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, Canada, trimestriel \(x 1 000 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.

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.

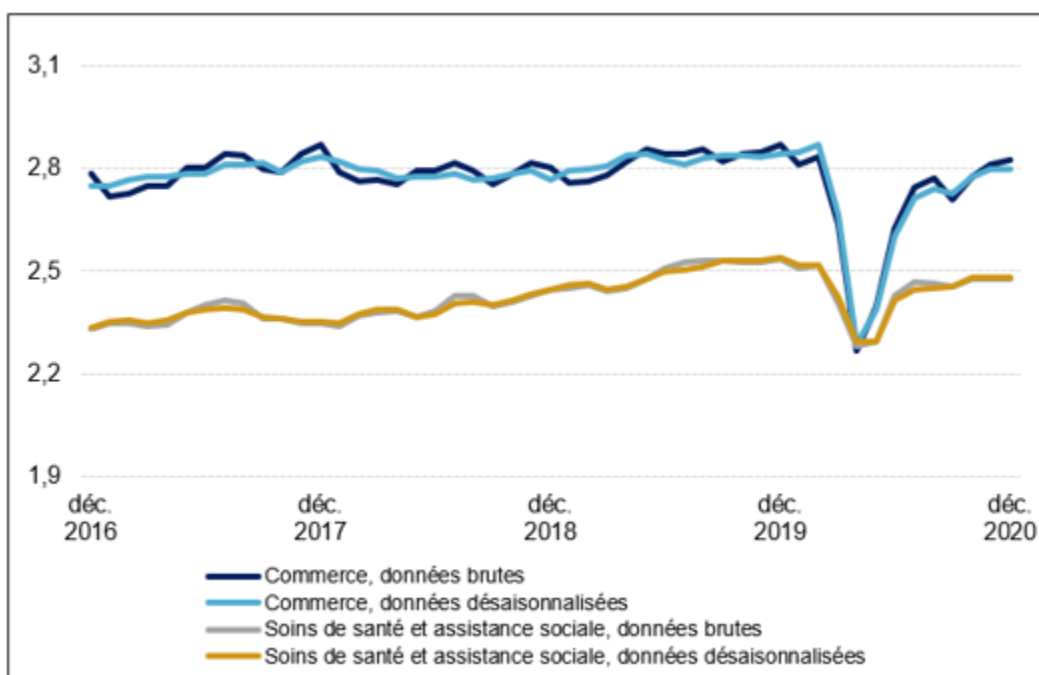
Les données brutes sont généralement utilisées pour comparer deux mois ou deux trimestres d'années différentes (p. ex. décembre 2019 et décembre 2020), alors que les données désaisonnalisées sont plutôt utilisées pour comparer des mois ou trimestres différents d'une même année (p. ex. novembre et décembre 2020).

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 puisque l'emploi dans ce secteur est beaucoup moins saisonnier.

La figure 3 démontre un recul de l'emploi plus important dans le secteur du commerce que dans celui des soins de santé et de l'assistance sociale pendant la pandémie de COVID-19 en 2020.

Figure 3 – Emplois, industries choisies, série de données brutes et de données désaisonnalisées, Canada, de décembre 2016 à décembre 2020 (en millions de dollars)



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement 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 \(x 1 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.

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

	2019-2020	2020-2021
Comptabilité d’exercice intégrale	50 000 \$	50 000 \$
Comptabilité de caisse	100 000 \$	0 \$

Source : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement 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 paiements pour des dépenses à faire dans l’année à venir. Enfin, les Comptes publics du Canada¹⁰ 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) 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 ¹¹ ». 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 1907 ¹². 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 affaires ¹³ ». 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 publique ¹⁴ ». Cette pratique était aussi en vigueur au Royaume-Uni. Les dispositions législatives (projet de loi 162, Acte concernant l'exercice financier) 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 1906 ¹⁵.

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* ¹⁶, en vertu de laquelle les particuliers doivent déclarer leurs revenus pour l'année civile, et de la *Loi sur l'assurance-emploi* ¹⁷, 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 de 2019, par exemple, en divisant la dette de l'exercice financier 2019-2020 par le PIB de 2019, 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 population¹⁸, 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 Canada¹⁹.

En 2018, le gouvernement du Canada a annoncé que la mesure du panier de consommation servirait à déterminer le seuil de pauvreté officiel du Canada. La mesure du panier de consommation 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 modeste²⁰.

Parmi les autres outils permettant de mesurer le faible revenu, mentionnons notamment les seuils de faible revenu et la mesure de faible revenu²¹. 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 (%)	Seuils de faible revenu, après impôts	Mesure de faible revenu, après impôts	Seuil de pauvreté officiel du Canada Mesure du panier de consommation – année de base 2008
	Revenus du marché, avant impôts et transferts	Revenus disponibles, après impôts et transferts				
2009	0,436	0,316	4,3	10,1	13,7	13,4
2014	0,427	0,313	4,2	8,8	13,0	11,3
2019	0,421	0,301	4,0	6,5	12,1	8,2

- 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 la Bibliothèque du Parlement 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](#) », base de données, consultée le 13 août 2021; et OCDE, [OECD.Stat](#), base de données, consultée le 13 août 2021. Sous « Parcourir les thèmes », choisir « Protection sociale et Bien-être », « Distribution des revenus et pauvreté », « Base de données sur la distribution des revenus », puis « By country ».

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 (p. ex., taxes, impôts) et dépenses (p. ex. personnel, prestations) du gouvernement fédéral sont gérées à partir du Trésor ou « Fonds consolidé de revenu²² », défini comme le « total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général²³ ».

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 2020, la trésorerie valait 37 milliards de dollars²⁴, 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. 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 notamment pour but d'« aider à contrôler et à protéger la valeur de l'unité monétaire canadienne sur les marchés internationaux²⁵ ». Le 31 mars 2020, il contenait l'équivalent de 112 milliards de dollars²⁶.

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*²⁷. Le déficit ou le surplus annuel de ce compte est ainsi inclus dans les Comptes publics du Canada²⁸.

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 Canada²⁹, 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]³⁰ ». Depuis 2000, les prestations du RPC sont largement inférieures aux cotisations, ce qui permet d'accumuler des surplus importants³¹.

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.). Toutefois, 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.

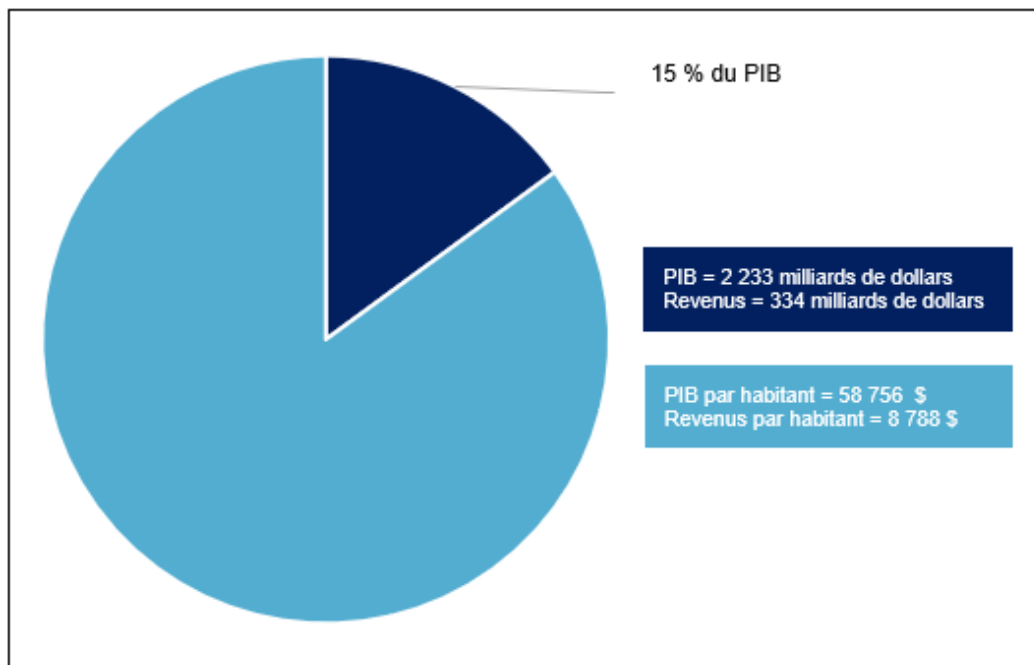
La réserve pour éventualités est une mesure de prudence faisant partie des prévisions des budgets fédéraux, appelée depuis 2009 « ajustement en fonction du risque³² ». Elle est prise en compte dans l'établissement des prévisions budgétaires. Par exemple, elle était de 3 milliards de dollars dans le budget de 2019 et l'on prévoyait qu'elle demeure à ce niveau jusqu'en 2023-2024³³. Aucune disposition du genre n'était prévue dans le budget de 2021. Il y a plutôt été fait mention de l'incidence des scénarios économiques de rechange sur les perspectives budgétaires. Par exemple, le scénario d'une reprise plus lente générerait un déficit de 169,3 milliards de dollars plutôt que de 154,7 millions de dollars en 2021-2022³⁴. Il n'a pas encore été déterminé si le ministère des Finances Canada reviendra sur sa décision et prévoira un ajustement en fonction du risque.

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 2019-2020, les revenus du gouvernement fédéral ont totalisé 334 milliards de dollars ou 8 788 \$ par Canadien³⁵. Ils représentaient 15 % du PIB, qui totalisait 2 233 milliards de dollars en 2020³⁶ (voir la figure 4).

Figure 4 – Revenus du gouvernement fédéral, en proportion du produit intérieur brut (PIB) et par habitant, 2019-2020



Sources : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0221-01 : Produit intérieur brut, en termes de revenus, provinciaux et territoriaux, annuel \(x 1 000 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021; et Statistique Canada, « [Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles](#) », consultée le 13 août 2021. Voir aussi Gouvernement du Canada, « Comparaison des revenus à ceux de 2019 », dans « [Section 1 – Analyse des états financiers](#) », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume 1*.

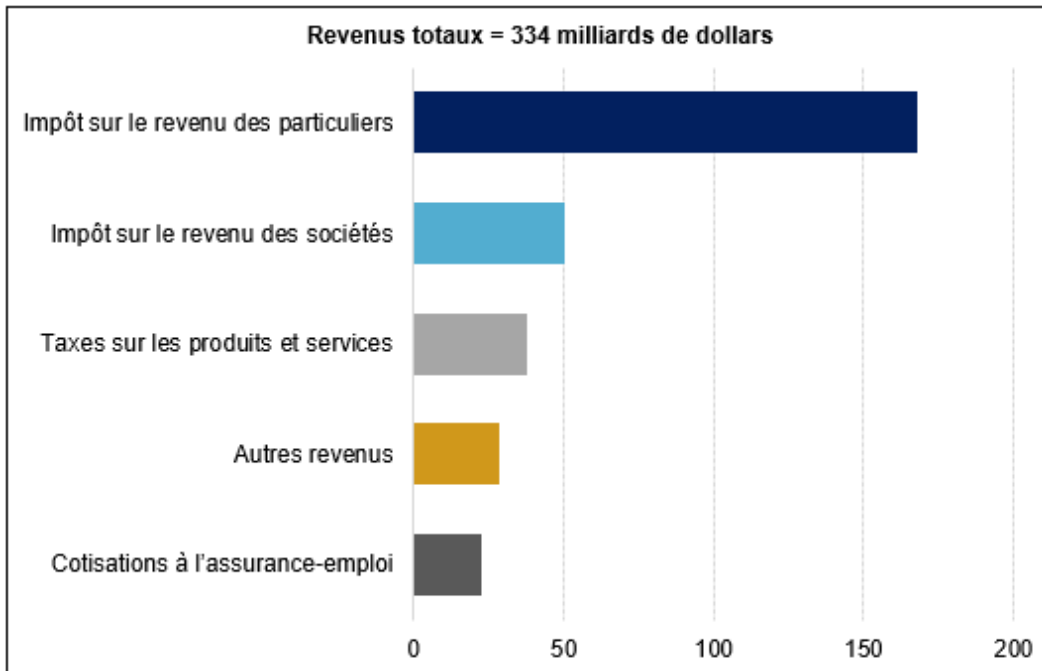
10 QUELLES SONT LES PRINCIPALES SOURCES DE REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?

En 2019-2020, les revenus du gouvernement fédéral ont totalisé 334 milliards de dollars. La figure 5 présente les revenus répartis selon la source :

- Les impôts sur le revenu ont totalisé 227 milliards de dollars, soit 168 milliards de dollars en impôts sur le revenu des particuliers, 50 milliards de dollars en impôts sur le revenu des sociétés et 9 milliards de dollars en impôts des non-résidents. À lui seul, l'impôt sur le revenu des particuliers représentait plus 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 2019-2020, 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 22 milliards de dollars.

- Sur les 47 milliards de dollars d’autres revenus :
 - 20,8 milliards de dollars provenaient d’autres programmes;
 - 5,1 milliards de dollars provenaient des sociétés d’État;
 - 5,7 milliards de dollars provenaient des taxes sur l’énergie;
 - 6 milliards de dollars provenaient d’autres taxes et droits d’accise (p. ex. alcool, tabac);
 - 4,9 milliards de dollars provenaient des droits de douane à l’importation;
 - 2,7 milliards de dollars provenaient de la redevance sur les combustibles;
 - 2,4 milliards de dollars provenaient d’opérations de change.

Figure 5 – Répartition des revenus du gouvernement fédéral selon la source, 2019-2020 (en milliards de dollars)



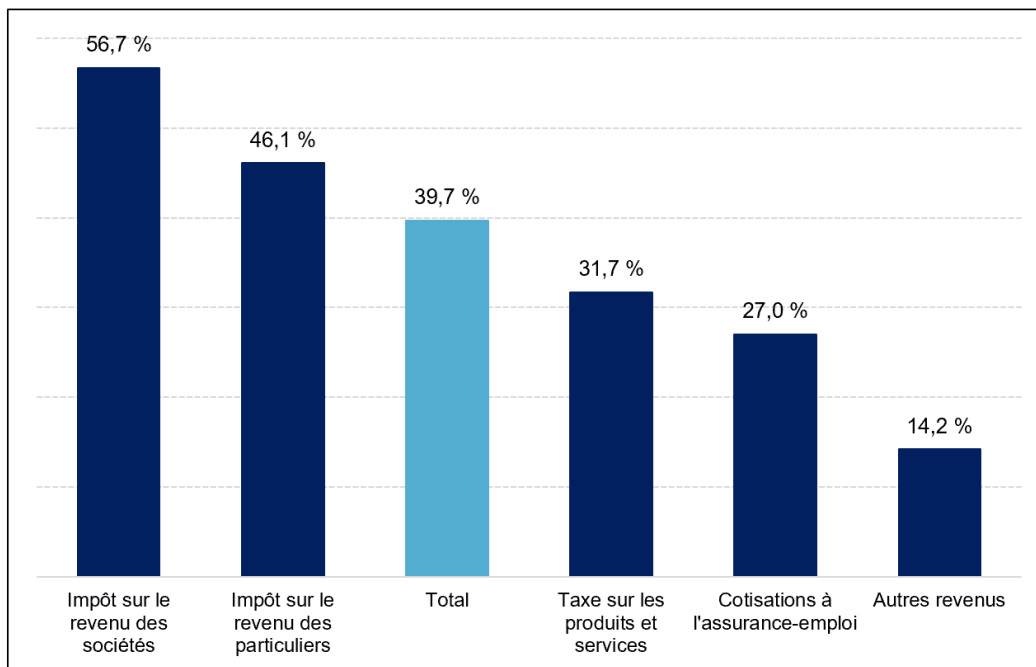
Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Section 2 – États financiers consolidés du gouvernement du Canada et rapport de la vérificatrice générale du Canada](#) », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.

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

Entre 2011 à 2020, les revenus du gouvernement fédéral, non ajustés pour l'inflation, ont connu une hausse totale de 39,7 %, soit de 239 à 334 milliards de dollars (voir la figure 6). Durant cette même période :

- Les cotisations d'assurance-emploi sont passées de 18 à 22 milliards de dollars (une croissance de 27 %), notamment en raison de hausses³⁷ du revenu maximum assurable à compter de 2007 et des taux de cotisation de 2011 à 2016. Ces taux de cotisations ont toutefois diminué à compter de 2016 pour s'établir à leur niveau le plus bas en 2020.
- Les revenus provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés ont augmenté de 57 %, toutefois, ils ont été partiellement réduits par la récession de 2008-2009 et par une baisse des taux de taxation des sociétés, de 21 % en 2007 à 15 % en 2012 (excluant la déduction aux petites entreprises)³⁸.
- Les revenus de la TPS ont augmenté de 32 %. (Le taux de la TPS est passé de 7 à 6 % le 1^{er} juillet 2006, puis à 5 % le 1^{er} janvier 2008³⁹.)
- Les autres revenus ont augmenté de 14,2 %. Cette catégorie comprend les revenus tirés des taxes sur l'énergie (+6,4 %), des droits de douane à l'importation (+37,9 %), d'autres taxes et droits d'accise (+5,2 %), des sociétés d'État (-47,2 %), des recettes nettes des sociétés de change (+33,2 %) et d'autres sources (+32,5 %).

Figure 6 – Augmentation des revenus du gouvernement fédéral entre 2011 et 2020, selon les principales sources



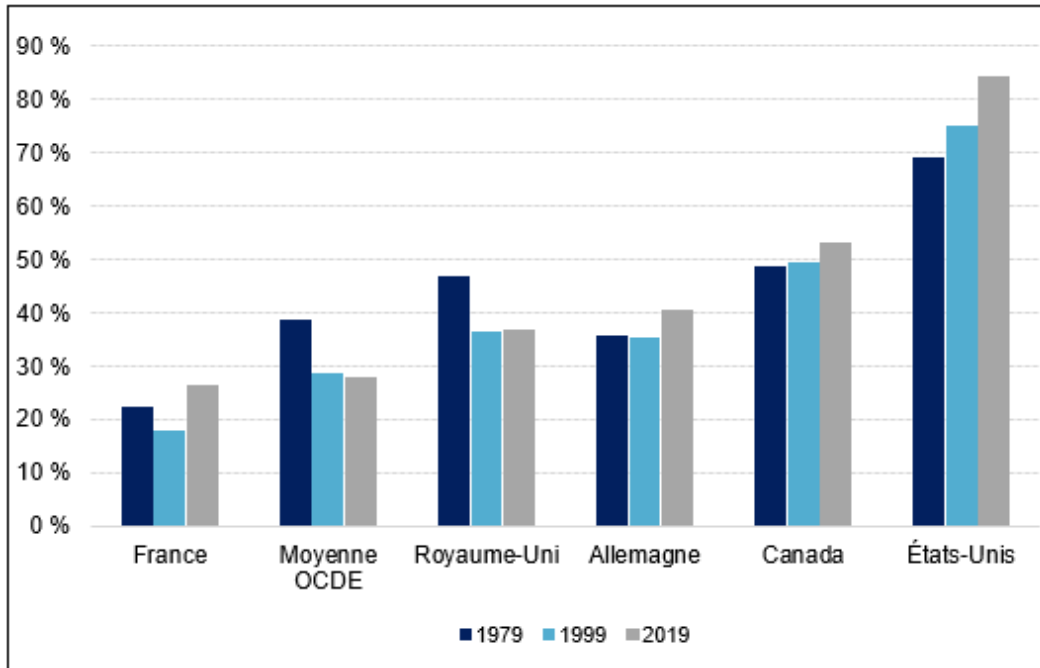
Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Tableau 1.1 : Gouvernement du Canada – État consolidé des résultats et du déficit accumulé – détaillé](#) », dans « Section 1 – Analyse des états financiers », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.

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 mondiale et prévu comme temporaire⁴⁰, l'impôt sur le revenu des particuliers ne représentait, en 1918-1919, que 3 % des revenus du gouvernement fédéral⁴¹. Cette part s'est maintenue à près de 10 % jusqu'en 1939-1940, puis a augmenté pour atteindre 25 % en 1944-1945. En 2019-2020, 168 des 334 milliards de dollars de revenus du gouvernement fédéral provenaient de cette source, soit une proportion de 50,2 %.

Selon l'OCDE, 53,2 % des revenus de l'administration centrale canadienne provenaient de l'impôt sur le revenu, des bénéfices et des gains en capital des particuliers en 2019, soit plus que la moyenne des pays membres de l'OCDE (à savoir, 27,7 %; voir la figure 7).

Figure 7 – Part de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les recettes totales du gouvernement central, pays choisis, 1979, 1999 et 2019



Note : La moyenne de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour l'année de référence 2019 n'était pas disponible au moment de rédiger la présente étude. Ainsi, les données présentées pour 2019 concernent l'année de référence précédente, soit 2018.

Sources : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de OCDE, [OECD.Stat](#), base de données, consultée le 13 août 2021. Sous « Parcourir les thèmes », choisir « Secteur public, fiscalité et réglementation des marchés », puis « Fiscalité », puis « Statistiques des recettes publiques – Pays Membres de l'OCDE : Tableaux comparatifs ».

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 2019, 54,2 % en Allemagne, 46,4 % en France et 42,9 % au Royaume-Uni, contre 19,5 % au Canada et 8,2 % aux États-Unis.

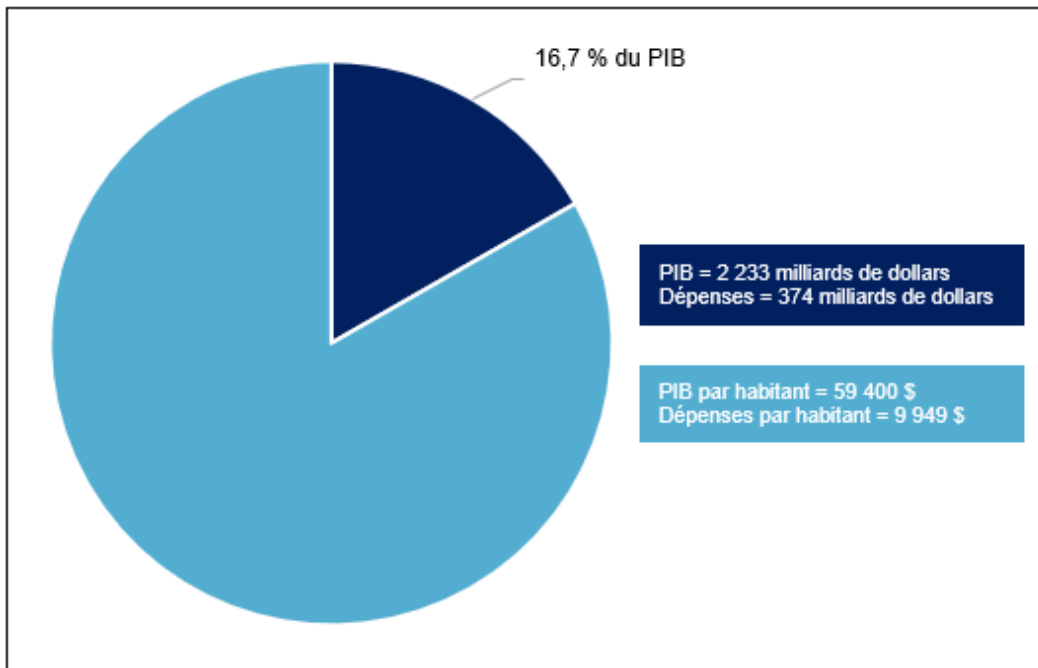
13 **QUELLES SONT LES DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?**

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 2019-2020, les dépenses du gouvernement fédéral ont atteint 374 milliards de dollars ou 9 949 \$ par Canadien. Elles représentaient 16,7 % du PIB canadien de 2020, soit 2 233 milliards de dollars⁴² (voir la figure 8 ci-dessous).

Figure 8 – Dépenses du gouvernement fédéral, en proportion du produit intérieur brut (PIB) et par habitant, 2019-2020



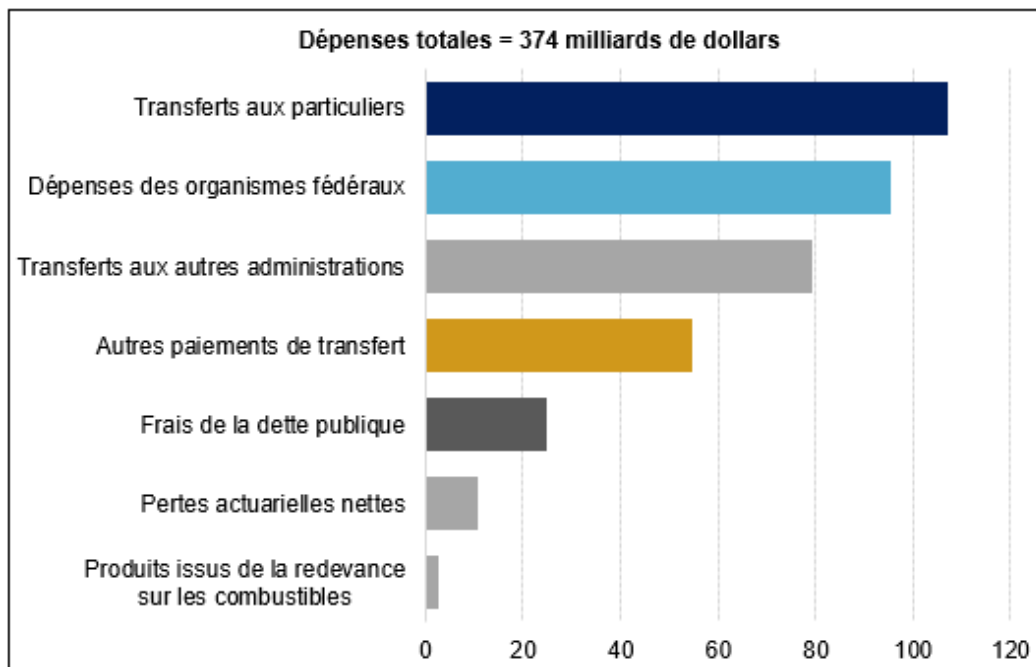
Sources : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0104-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, Canada, trimestriel \(x 1 000 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021; et Statistique Canada, « [Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles](#) », base de données, consultée le 13 août 2021. Voir aussi Gouvernement du Canada, « [Section 1 – Analyse des états financiers](#) », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.

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

En 2019-2020, les dépenses du gouvernement fédéral ont totalisé 374 milliards de dollars (voir la figure 9). Les principales sources de ces dépenses étaient les suivantes :

- Les paiements de transfert aux particuliers – le programme de la Sécurité de la vieillesse (56,2 milliards de dollars), les prestations d’assurance-emploi (21,8 milliards de dollars), les prestations pour enfants (24,3 milliards de dollars) et la nouvelle Prestation canadienne d’urgence (4,7 milliards de dollars) – ont atteint 107,1 milliards de dollars en 2019-2020, soit 28,7 % des dépenses totales.
- Les paiements de transfert à d’autres administrations – Transfert canadien en matière de santé (40,9 milliards de dollars), les accords fiscaux comme la péréquation et le financement des territoires, en tenant compte de l’abattement d’impôt du Québec⁴³ (18 milliards de dollars), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (14,6 milliards de dollars) et d’autres transferts (5,7 milliards de dollars), comme le Fonds pour le développement des collectivités du Canada (anciennement le Fonds de la taxe sur l’essence) – s’élevaient à 79,2 milliards de dollars en 2019-2020, 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 54,4 milliards de dollars, ou 14,6 % des dépenses totales.
- Les ministères fédéraux et sociétés d’État ont consacré 95,2 milliards de dollars (25,5 % du total) aux dépenses en immobilisations et aux charges d’exploitation.
- Les frais de la dette publique s’élevaient à 24,4 milliards de dollars (6,5 % du total des dépenses).
- Les pertes actuarielles nettes totalisaient 10,6 milliards de dollars (2,8 % du total). Elles représentent les changements découlant de la réévaluation annuelle des obligations du gouvernement en lien avec les régimes de retraite et autres avantages futurs des anciens combattants et des employés du gouvernement.

Figure 9 – Répartition des dépenses fédérales, par catégorie, 2019-2020 (en milliards de dollars)



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Section 2 – États financiers consolidés du gouvernement du Canada et rapport de la vérificatrice générale du Canada](#) », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.

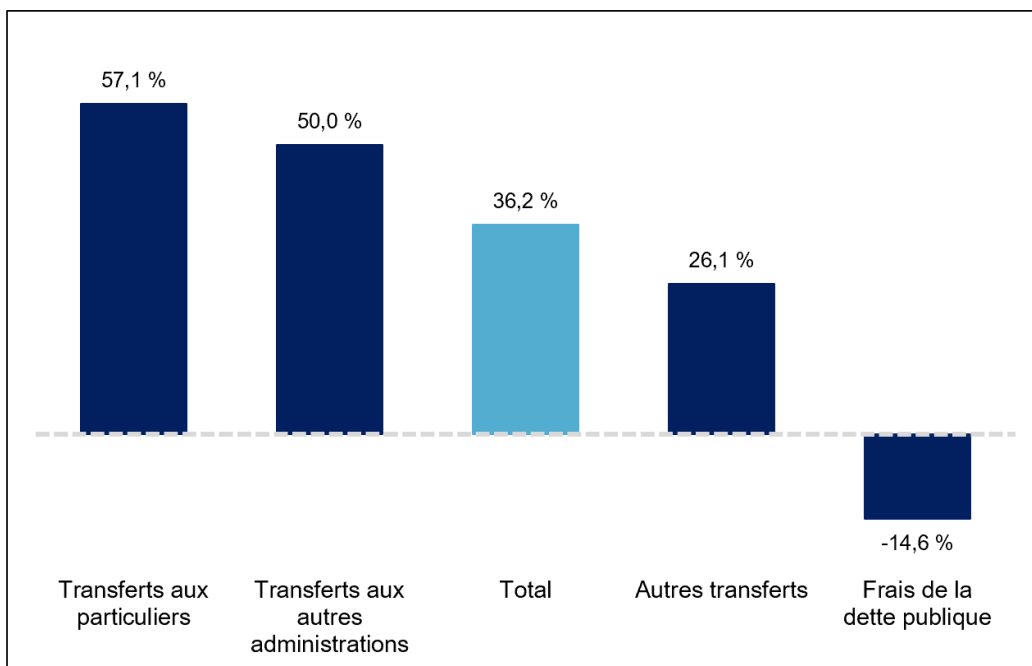
15 COMMENT LES DIFFÉRENTES SOURCES DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ONT-ELLES ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES?

Entre 2011 et 2020, les dépenses du gouvernement fédéral, non ajustées pour l'inflation, sont passées de 274 à 374 milliards de dollars (+36,2 %) (voir la figure 10). Les transferts aux autres administrations (+50 %) et aux particuliers (+57,1 %) ont connu les hausses les plus fortes, alors que les frais de la dette publique ont diminué de 14,6 %.

- Les transferts aux autres administrations ont connu la plus forte hausse, passant de 53 à 79 milliards de dollars, soit une hausse de 50 %.
- Les transferts aux particuliers ont fortement augmenté, surtout en raison de l'augmentation des prestations aux enfants, qui sont passées de 13 à 24 milliards de dollars (+92,4 %), et du programme de la Sécurité de la vieillesse, qui a augmenté de 36 à 56 milliards de dollars (+57,8 %). Les prestations d'assurance-emploi ont augmenté dans une moindre mesure, passant de 20 à 22 milliards de dollars (+9,6 %).

- Les frais de la dette publique ont diminué de 14,6 % en 10 ans, passant de 29 à 24 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 2,19 % en 2019-2020⁴⁴.

Figure 10 – Variation des principales sources de dépenses du gouvernement fédéral, entre 2011 et 2020



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement 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 2020 : Volume I*.

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 et organismes fédéraux énumérés aux annexes I et IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ainsi que des organismes distincts énumérés à l'annexe V de la même loi⁴⁵.

Tableau 4 – Effectif de la fonction publique fédérale, par type, de 2014 à 2020

Type d'organisme	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration publique centrale	188 436	191 164	192 053	190 484	194 335	197 671	215 102
Organismes distincts	61 808	61 469	58 223	57 443	65 259	67 668	69 274
Total	250 244	252 633	250 276	247 927	259 594	265 339	284 376

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 réguliers 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 2021, l'effectif de la GRC comptait 30 558 personnes, dont 8 307 fonctionnaires et 3 087 membres civils (voir GRC, « Effectif de la GRC », [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 financières des sociétés d'État](#).

Source : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « [Effectif de la fonction publique fédérale par ministère](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.

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 et de la Gendarmerie royale du Canada. Elles comprennent les dépenses en salaires, assurances et avantages sociaux des employés.

Tableau 5 – Dépenses en personnel du gouvernement fédéral, de 2015-2016 à 2019-2020 (en milliards de dollars courants)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Dépenses	39,6	38,9	45,3	46,1	46,4

Source : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Dépenses en personnel \(2015-2016 à 2019-2020\)](#) », InfoBase du GC, base de données, consultée le 13 août 2021.

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 toutes les dépenses des revenus du gouvernement fédéral pour un exercice financier, on obtient le solde budgétaire annuel. Il y a un « surplus » lorsque le solde budgétaire est positif, et un « déficit » lorsque le solde est négatif.

Un nouveau concept – le solde budgétaire annuel avant les pertes actuarielles nettes – a été introduit dans les *Comptes publics du Canada 2020*. Les pertes actuarielles nettes sont établies à la suite de la réévaluation annuelle des obligations existantes du gouvernement en ce qui concerne les régimes de pensions du secteur public et d'autres avantages futurs dus aux anciens combattants et aux employés du gouvernement.

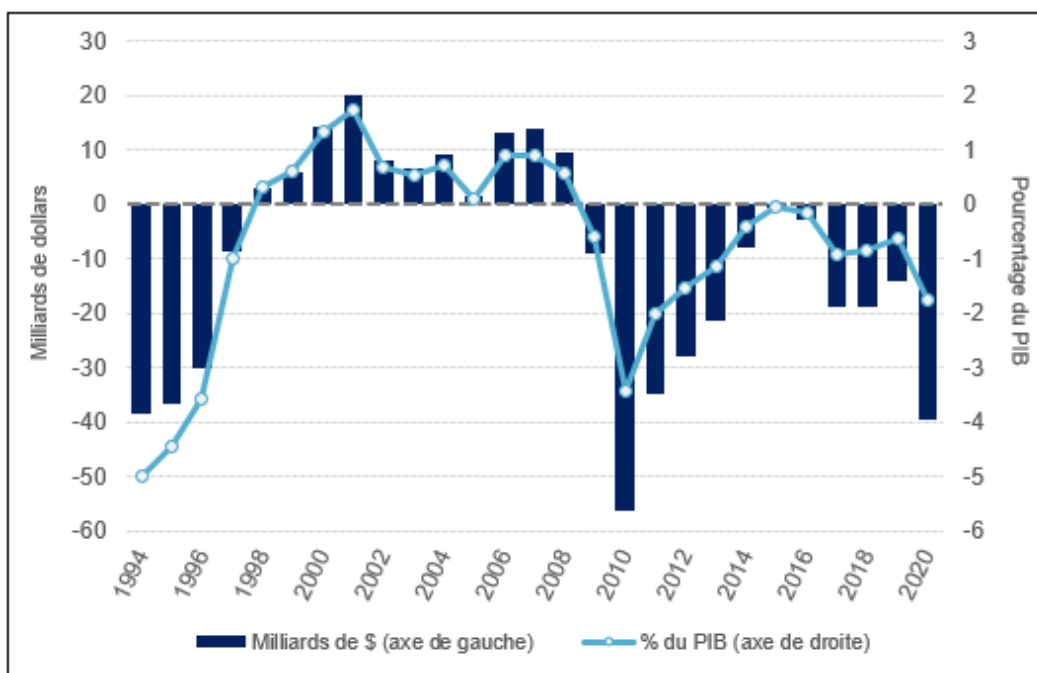
Même si ces ajustements et réévaluations sont un élément important pour présenter un portrait exact d'état de la situation financière du gouvernement à un moment donné, ils peuvent aussi entraîner des fluctuations importantes du solde budgétaire, ce qui peut rendre les états financiers et les projections budgétaires du gouvernement moins utiles et moins faciles à comprendre, y compris en tant que mesure de l'incidence à court terme des dépenses du gouvernement et des choix fiscaux sur l'économie⁴⁶.

Un autre concept souvent utilisé est le solde primaire ou solde des opérations. Plutôt que d'exclure les pertes actuarielles nettes du total des dépenses, le solde primaire exclut les frais de la dette publique (les paiements d'intérêts sur la dette).

En 2019-2020, les pertes actuarielles nettes s'élevaient à 10,6 milliards de dollars (elles étaient de 8,4 milliards de dollars en 2018-2019), tandis que les frais d'intérêts représentaient 24,4 milliards de dollars (23,3 milliards de dollars en 2018-2019). Ainsi, le déficit budgétaire se chiffrait à 39,4 milliards de dollars (une augmentation par rapport aux 14 milliards de dollars en 2018-2019), le déficit avant les pertes actuarielles nettes était de 28,8 milliards de dollars (une augmentation par rapport aux 5,6 milliards de dollars en 2018-2019), tandis que le déficit primaire totalisait 14,9 milliards de dollars (comparativement à un surplus de 9,3 milliards de dollars en 2018-2019)⁴⁷.

La figure 11 présente le solde budgétaire annuel du gouvernement fédéral du 31 mars 1994 au 31 mars 2020. Elle le présente aussi en pourcentage du PIB de l'année civile précédente⁴⁸.

Figure 11 – Solde budgétaire annuel du gouvernement fédéral, de 1993-1994 à 2019-2020 (en milliards de dollars et en pourcentage du produit intérieur brut [PIB])



Sources : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Tableau 1 : Opérations budgétaires](#) », *Tableaux de référence financiers – 2020 : Partie 1 de 9*; et Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0104-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, Canada, trimestriel \(x 1 000 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.

Les soldes budgétaires sont influencés par la santé de l'économie. Par exemple, après la récession de 2008-2009 et pendant la pandémie de 2020, les revenus gouvernementaux ont diminué, et les dépenses ont augmenté, créant d'importants déficits annuels qui ont 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 2019-2020, il y a eu un déficit budgétaire de 39,4 milliards de dollars. Cependant, les opérations non budgétaires se sont soldées par des besoins financiers de 47,2 milliards de dollars, le résultat étant un changement net dans les besoins financiers de 46,8 milliards de dollars⁴⁹. Le gouvernement fédéral a financé une partie de ces besoins en réduisant ses soldes de trésorerie de 0,4 milliard de dollars, les faisant passer de 37,6 milliards de dollars en 2018-2019 à 37,2 milliards de dollars en 2019-2020. Les 46,4 milliards de dollars restants associés aux besoins financiers ont été obtenus à l'aide d'une augmentation de la dette non échue (qui doit être remboursée plus tard)⁵⁰.

D'où cette augmentation de la dette non échue provient-elle? Le gouvernement a augmenté sa dette en obligations négociables (en devises canadiennes) de 27,3 milliards de dollars, et sa dette en bons du Trésor de 17,6 milliards de dollars. Le gouvernement a également réduit ses titres au détail de 0,7 milliard de dollars. Il a également augmenté de 2,7 milliards de dollars le montant pour d'autres activités de financement. Ensemble, ces sommes ont entraîné une augmentation de 46,4 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.

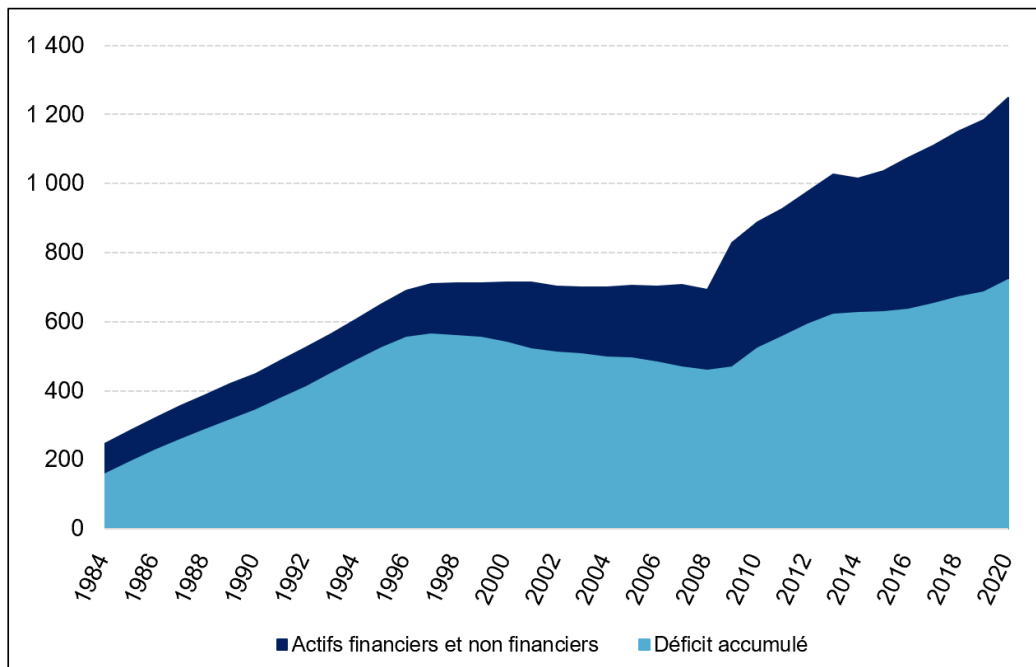
En déduisant de la dette brute les actifs financiers, on obtient la dette nette.

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 »⁵¹.

Le 31 mars 2020, la dette brute fédérale (ou le total des passifs) se chiffrait à 1 249 milliards de dollars. En soustrayant les actifs financiers, d'une valeur de 436 milliards de dollars, on arrive à une dette nette de 813 milliards de dollars. Enfin, si on soustrait les actifs non financiers, d'une valeur de 92 milliards de dollars, on obtient le déficit accumulé – la dette fédérale – d'une valeur de 721 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 2019-2020. 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 2019-2020 (en milliards de dollars)



Note : Le déficit accumulé est obtenu en soustrayant les actifs financiers et non financiers de la dette brute fédérale.

Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Tableau 15 : Total des passifs, dette nette et déficit accumulé](#) », *Tableaux de référence financiers – 2020 : Partie 3 de 9.*

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

Les actifs du gouvernement fédéral s'établissaient à 527,2 milliards de dollars au 31 mars 2020. Ils peuvent être répartis en deux grandes catégories :

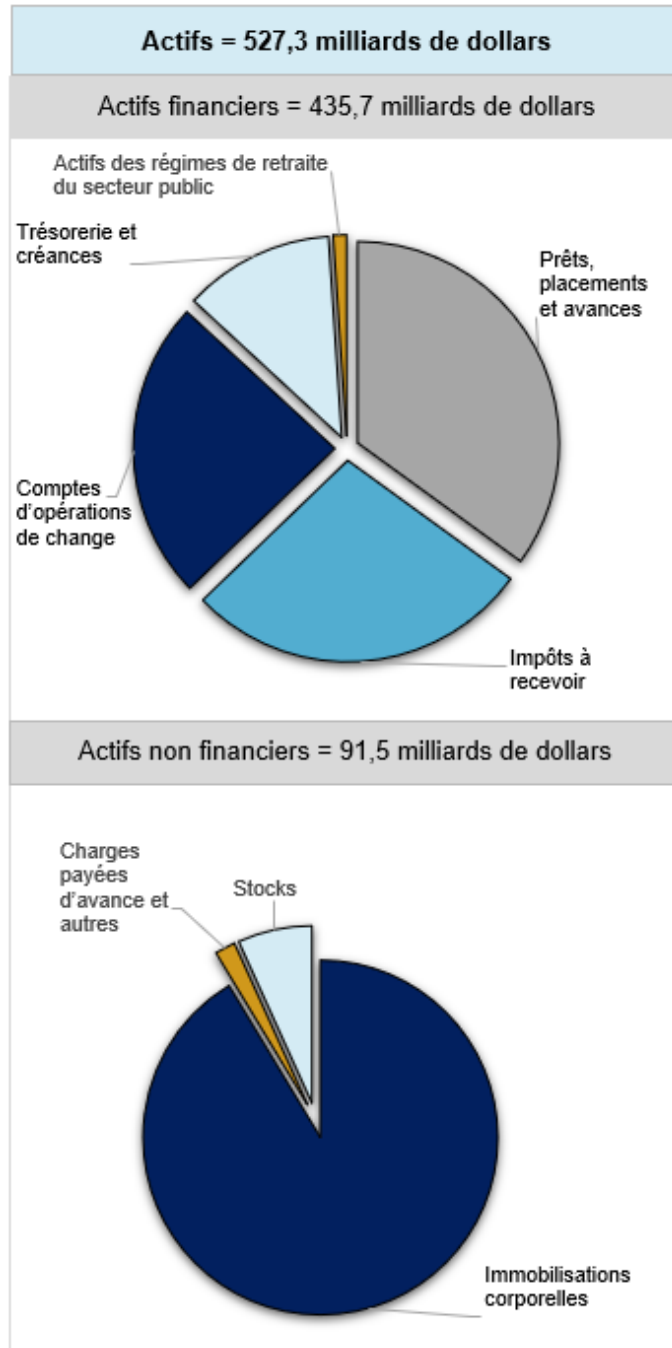
- les actifs financiers (435,7 milliards de dollars);
- les actifs non financiers (91,5 milliards de dollars).

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 2020



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, [Rapport financier annuel du gouvernement du Canada : Exercice 2019-2020](#).

Par rapport à 2018-2019, les actifs financiers et non financiers ont connu des hausses de 22,7 et de 4,8 milliards de dollars respectivement.

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

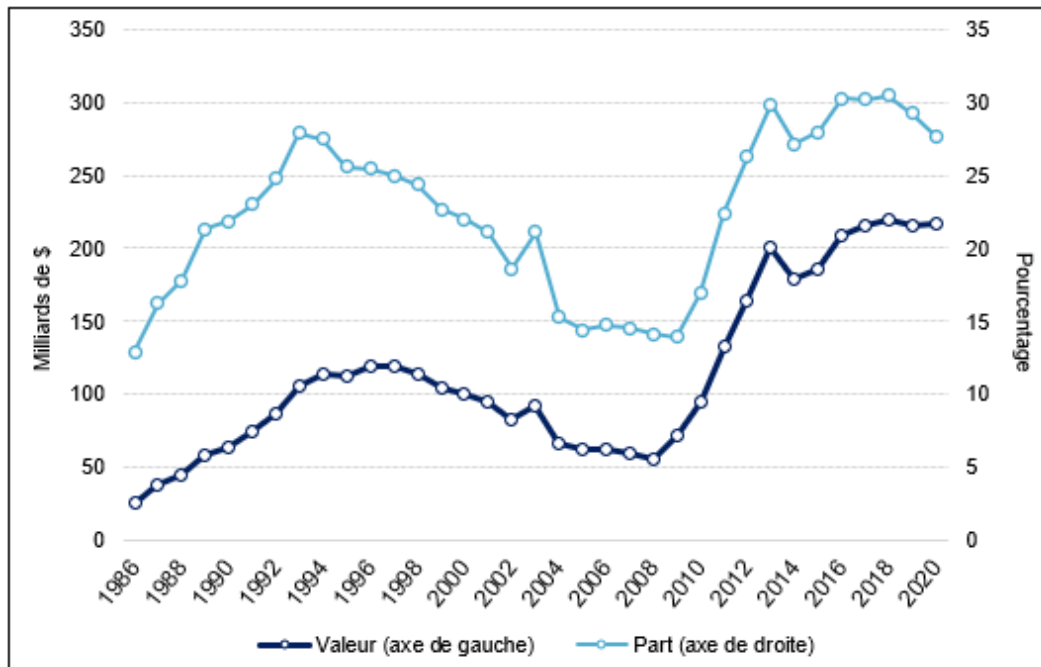
De 2018-2019 à 2019-2020, la dette brute du gouvernement fédéral – ou son passif – est passée de 1 185 à 1 249 milliards de dollars. En 2019-2020, elle se répartissait de la façon suivante :

- 1 085 milliards de dollars en dette portant intérêt;
- 164 milliards de dollars en charges à payer et crédits.

La majorité de la dette portant intérêt (784 milliards de dollars) était de la dette non échue, comme des obligations négociables (612 milliards de dollars) et des bons du Trésor (152 milliards de dollars). Le reste (301 milliards de dollars) incluait les avantages futurs des employés de la fonction publique (notamment 169 milliards de dollars en prestations de régimes de retraite) et d’autres types de passifs⁵².

La figure 14 montre l’évolution, entre 1985-1986 et 2019-2020, de la valeur et de la part de la dette non échue détenue par des non-résidents. Le total a atteint une valeur de 217 milliards de dollars en 2019-2020, soit 28 % 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 1985-1986 à 2019-2020



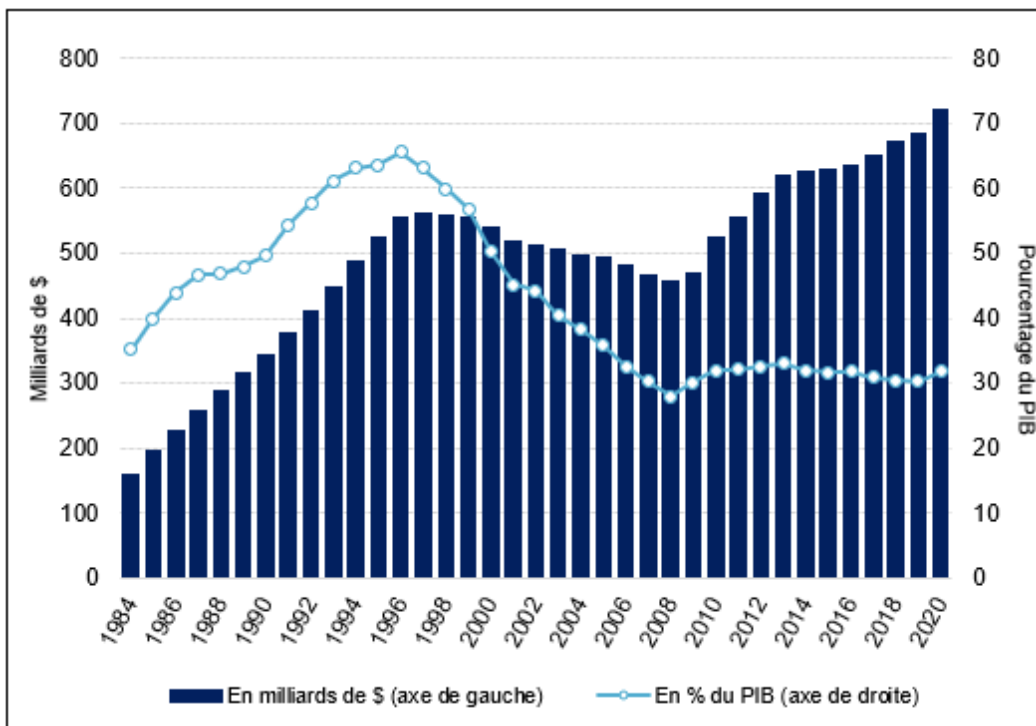
Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Tableau 14 : Dette portant intérêt](#) », *Tableaux de référence financiers – 2020 : Partie 3 de 9*.

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 2019-2020.

Figure 15 – Dette fédérale, de 1983-1984 à 2019-2020
(en milliards de dollars et en pourcentage du produit intérieur brut [PIB])



Sources : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Gouvernement du Canada, « [Tableau 15 : Total des passifs, dette nette et déficit accumulé](#) », *Tableaux de référence financiers – 2020 : Partie 3 de 9*; et Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0104-01 – Produit intérieur brut, en termes de dépenses, Canada, trimestriel \(x 1 000 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.

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 66 %. Par la suite, la dette a baissé jusqu'en 2008, pour atteindre 458 milliards de dollars avec un ratio dette/PIB de 28 %. Après la récession de 2008-2009, la dette a augmenté pour atteindre 721 milliards de dollars en date du 31 mars 2020. Le ratio dette/PIB a,

quant à lui, augmenté jusqu'à 33 % en 2013, pour ensuite diminuer légèrement de 2013 à 2019 et augmenter de nouveau pour atteindre 32 % en date du 31 mars 2020.

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 2019, seuls certains pays, comme l'Estonie, le Kazakhstan, le Luxembourg, la Norvège, les Îles Salomon ainsi que Trinité-et-Tobago, avaient une dette brute positive et une dette nette négative.

Toujours en 2019, par exemple, le ratio dette nette/PIB du gouvernement était de -102 % en Norvège, de 23 % au Canada, de 83 % aux États-Unis et de 150 % au Japon (voir le tableau 6).

Tableau 6 – Dette brute et dette nette des gouvernements, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), pays choisis, 2019

Pays	Dette brute (% du PIB)	Dette nette (% du PIB)
Norvège	41	-102
Canada	87	23
Finlande	59	25
Allemagne	60	41
Royaume-Uni	85	75
États-Unis	108	83
France	98	89
Italie	135	122
Japon	235	150
Grèce	185	s.o.

Source : Tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement à partir de données tirées de Fonds monétaire international, [World Economic Outlook Database](#), avril 2021, consultée le 13 août 2021 [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), base de données, consultée le 13 août 2021; Statistique Canada, « [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), base de données, consultée le 13 août 2021; et Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0423-01 : Produit intérieur brut des régions métropolitaines, estimations expérimentales \(x 1 000 000\)](#) » (par région métropolitaine de recensement), base de données; consultée le 13 août 2021.
2. Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0221-01 : Produit intérieur brut, en termes de revenus, provinciaux et territoriaux, annuel \(x 1 000 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021; et Statistique Canada, « [Tableau 36-10-0222-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel \(x 1 000 000\)](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.
3. Statistique Canada, [Enquête sur les dépenses des ménages \(EDM\)](#).
4. Gouvernement du 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](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.
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 », [Le plan budgétaire de 2003 : Comprend les renseignements supplémentaires et les Avis de motion de voies et moyens](#), p. 313 à 336.
10. Gouvernement du Canada, [Comptes publics du Canada](#).
11. [Loi sur la gestion des finances publiques](#), L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 2.
12. Voir Bibliothèque du Parlement, « [Débats de la Chambre des communes, 10^e Législature, 2^e Session : Vol. 1](#) », Ressources parlementaires historiques canadiennes, base de données, 8 mars 1906, p. 6. 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 ».
13. *Ibid.*, p. 5.
14. Bibliothèque du Parlement, « [Débats de la Chambre des communes, 10^e Législature, 1^{re} Session : Vol. 5](#) », Ressources parlementaires historiques canadiennes, base de données, 10 juillet 1905, p. 9312.
15. Bibliothèque du Parlement, « [Débats du Sénat, 10^e Législature, 2^e Session : Vol. 1](#) », Ressources parlementaires historiques canadiennes, base de données, 25 juin 1906, p. 996.
16. [Loi de l'impôt sur le revenu](#), L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.), art. 249.
17. [Loi sur l'assurance-emploi](#), L.C. 1996, ch. 23, par. 2(1).
18. 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.
19. Pour plus d'informations sur les rapports interdéciles, voir Institut national de la statistique et des études économiques, « Définition », [Rapports interdéciles](#), 13 janvier 2021.
20. Voir Statistique Canada, [Mesure du faible revenu et seuil officiel de la pauvreté au Canada](#).
21. Voir Gouvernement du Canada, « [Mesures de faible revenu au Canada](#) », *Vers une stratégie de réduction de la pauvreté – Document d'information sur la pauvreté au Canada*.
22. 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.).

23. [Loi sur la gestion des finances publiques](#), L.R.C. 1985, ch. F-11, art. 2.
24. Gouvernement du Canada, « [Tableau 7.2 : Trésorerie et équivalents de trésorerie](#) », dans « Section 7 – Trésorerie et créances au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.
25. [Loi sur la monnaie](#), L.R.C. 1985, ch. C-52, al. 17(2)a).
26. 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 2020 : Volume I*.
27. [Loi sur l'assurance-emploi](#), L.C. 1996, ch. 23, par. 66(1) et art. 70.2 à 77.1.
28. Gouvernement du Canada, « [État supplémentaire : Compte des opérations de l'assurance-emploi](#) », dans « Section 4 – Comptes consolidés au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.
29. Gouvernement du Canada, « [Régime de pensions du Canada](#) », dans « Section 6 – Dette portant intérêt au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.
30. Gouvernement du Canada, « [États financiers consolidés](#) », dans « Section 2 – États financiers consolidés du gouvernement du Canada et rapport de la vérificatrice générale du Canada », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.
31. Ces surplus sont investis par Investissements 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 Investissements RPC. Voir Investissements RPC, [La caisse](#).
32. 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, Bibliothèque du Parlement, 9 mars 2015.
33. Ministère des Finances Canada, « 3. Projections budgétaires », [Investir dans la classe moyenne](#), budget de 2019, p. 335.
34. Ministère des Finances Canada, « Graphique A1.2 : Déficit selon les scénarios économiques de rechange », [Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience](#), budget de 2021, p. 397.
35. La population canadienne au 1^{er} juillet 2019 était de 37,5 millions d'habitants. Le 1^{er} juillet 2020, la population avait atteint 38 millions d'habitants. Voir Statistique Canada, « [Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles](#) », base de données, consultée le 13 août 2021.
36. Les données fiscales comme les revenus sont toujours exprimées par exercice financier (p. ex. 2019-2020). Les données économiques, comme celles du PIB, sont toujours exprimées par année civile (p. ex. 2020). Enfin, la population d'une année est celle au 1^{er} juillet.
37. Gouvernement du Canada, [Taux de cotisation à l'AE et maximums](#).
38. Pour plus de détails, voir Brett Stuckey et Adriane Yong, *Introduction à l'impôt fédéral des sociétés*, publication n° 2011-44-F, Bibliothèque du Parlement, 16 juin 2011.
39. [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).
40. 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 Bibliothèque du Parlement, « [Débats de la Chambre des communes, 12^e Législature, 7^e Session : Vol. 4](#) », Ressources parlementaires historiques canadiennes, base de données, 25 juillet 1917, p. 3888.
41. Statistique Canada, « [Section H : Finances publiques](#) », *Statistiques historiques du Canada*. Sélectionner « Finances de l'administration fédérale (séries H1-51) », puis « Tableau H1-18 : Recettes budgétaires de l'administration fédérale, par source principale, 1867 à 1975 », disponible en format CSV.
42. Les données fiscales comme les dépenses sont toujours exprimées par exercice financier (p. ex. 2019-2020). Les données économiques, comme celles du PIB, sont toujours exprimées par année civile (p. ex. 2020).

43. 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 Gouvernement du Canada, [Abattement d'impôt du Québec](#).
44. Gouvernement du Canada, « [Tableau 6.8 : Dette contractée sur les marchés au 31 mars, de 2016 à 2020, et taux d'intérêt moyen en vigueur](#) », dans « Section 6 – Dette portant intérêt au 31 mars », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*; et Receveur général du Canada, « Tableau 6.8 – Dette contractée sur les marchés au 31 mars, de 2008 à 2012, et taux d'intérêt moyen en vigueur », dans « Section 6 – Dette portant intérêt », *Comptes publics du Canada 2012 : Volume I*.
45. En 2019-2020, 86 % 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.
46. Gouvernement du Canada, « [Le solde budgétaire](#) », dans « Section 1 – Analyse des états financiers », *Comptes publics du Canada 2020 : Volume I*.
47. Gouvernement du Canada, « [Tableau 1 : Opérations budgétaires](#) », *Tableaux de référence financiers – 2020 : Partie 1 de 9*.
48. Par exemple, on divise le solde budgétaire annuel de 2019-2020 par le PIB de 2019.
49. Les données sur cette question sont toutes tirées de Gouvernement du Canada, [Rapport financier annuel du gouvernement du Canada : Exercice 2019-2020](#).
50. Certains montants pourraient être légèrement différents de ce qui avait été prévu, car ils ont été arrondis.
51. Voir, par exemple, Gouvernement du Canada, [Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme 2018](#), p. 11.
52. Gouvernement du Canada, « [Tableau 14 : Dette portant intérêt](#) », *Tableaux de référence financiers – 2020 : Partie 3 de 9*; et Gouvernement du Canada, « [Tableau 16 : Dette non échue détenue par des tiers](#) », *Tableaux de référence financiers – 2020 : Partie 3 de 9*.