



BIEN MESURER L'ENDETTEMENT DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Jean-Pierre Aubry, économiste

Président du Comité de politiques publiques (CPP)

Association des économistes québécois (ASDEQ)

Le 2 mai 2007

STRUCTURE DU TEXTE

I INTRODUCTION

- Objectifs de l'étude
- Principales recommandations

II IMPORTANCE DE BIEN CONNAÎTRE LA SITUATION FINANCIÈRE DE SON GOUVERNEMENT

- Reddition de compte et transparence
- Capacité de comparer l'endettement du Québec avec celui des autres provinces et du gouvernement fédéral
- Les principales variables à considérer
- Capacité des administrations de faire face à leurs engagements futurs

III LE CHOIX DES CONCEPTS

1. Étendue du territoire à couvrir (Quel est l'endettement dont le Gouvernement du Québec est responsable ?)
2. Aller au-delà du périmètre comptable
3. Tenir compte des actifs financiers
4. Tenir compte des actifs immobiliers
5. Tenir compte des sociétés commerciales
6. Tenir compte des passifs actuariels
7. Choisir un système de classification pour l'ensemble des entités gouvernementales
8. Une approche modulaire et l'adoption de normes pour faciliter les comparaisons au niveau national et au niveau international
9. Ratios d'endettement au PIB

IV LA QUALITÉ DES MESURES DES DIVERSES COMPOSANTES DE L'ENDETTEMENT

1. Mesure de la dette directe et des actifs financiers
2. Mesure des passifs actuariels
3. Mesure des actifs immobiliers
4. Création de séries chronologiques cohérentes et une analyse qui tient compte de la qualité et de la variabilité des données

V RECOMMANDATIONS

I INTRODUCTION¹

L'endettement des gouvernements a souvent fait partie du débat public cette dernière décennie, que ce soit au Canada, dans l'ensemble des pays industrialisés et même dans les pays en voie de développement. Après avoir été aux prises avec des déficits budgétaires récurrents pendant plus de trois décennies et après avoir accumulé une dette publique de plus de 100 milliards de dollars, le gouvernement du Québec a donné un coup de barre à la fin des années 90 et s'il s'est imposé l'obligation d'avoir un solde budgétaire nul. Tout dernièrement, il a créé le Fonds des générations et il s'est fixé pour objectif de ramener le ratio de sa dette au PIB à 38 % au 31 mars 2013, à 32 % au 31 mars 2020, et à 25 % au 31 mars 2026. La réalisation de ces cibles va lui permettre de réduire le fardeau du service de sa dette et d'être mieux en mesure de faire face aux pressions que le vieillissement de sa population mettra sur ses finances.

Malgré ces progrès, plusieurs analystes se demandent si le gouvernement du Québec ne devrait pas prendre des mesures additionnelles pour réduire sa dette et les dépenses liées au service de celle-ci. En somme, comme en fait foi la citation suivante, le débat public se poursuit sur la mesure de la dette du gouvernement, sur son fardeau, sur son contrôle et sur ses implications au niveau des politiques publiques:

La dette, un boulet !

Le fardeau de la dette du Québec, le second en importance au Canada et l'un des plus élevés au monde en fonction des revenus, constitue un défi particulier.

Le financement de cette dette impose aux Québécois le deuxième fardeau fiscal en importance au pays et les projets publics porteurs de productivité.²

La présente étude a pour objectif d'aborder un ensemble de questions méthodologiques liées à la mesure de l'endettement du gouvernement du Québec. Voici une liste des principales questions abordées plus bas :

- Pourquoi est-il important de bien mesurer l'endettement de nos gouvernements ?
- Quels concepts doit-on utiliser pour bien le mesurer ?
- Quelles parties ou entités du secteur public doivent être considérées dans cette mesure ? Doit-on inclure, par exemple, l'endettement des sociétés d'État et celui des municipalités ?
- Doit-on tenir compte des actifs du secteur public ?
- Est-ce que les mesures des diverses composantes de l'endettement sont fiables ? Quelles sont celles qui sont les plus sensibles aux choix de paramètres comptables ?
- Peut-on comparer la mesure de l'endettement du gouvernement du Québec avec celle des autres provinces et du gouvernement fédéral ?
- Comment peut-on cumuler la dette des administrations municipales, provinciale et fédérale pour obtenir une mesure plus globale de l'endettement public des Québécois ?

¹ Un merci aux membres du *Comité des politiques publiques*, tout particulièrement à Ronald Carré et Charles A. Carrier, ainsi qu'à Jac-André Boulet pour leurs commentaires. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que l'auteur.

² Extrait du texte de Don Drummond, vice-président et économiste en chef de la Banque Toronto Dominion, intitulé « *Des économies menacées* », publié dans *La Presse* du mardi 29 août 2006. Le texte intégral est sur le site Web : www.vinght-vingt.ca

L'étude se termine par la présentation d'une série de recommandations pour améliorer la mesure de l'endettement du gouvernement et sa présentation. Voici un sommaire de ces recommandations en cinq points :

1. une approche qui permet d'informer les citoyens et les analystes financiers de l'endettement lié à **l'ensemble des organismes ou entités publiques** dont le gouvernement est responsable à divers degrés ;
2. une approche **modulaire** qui permet de connaître l'endettement de plusieurs sous-ensembles d'entités gouvernementales et qui ne se limite pas à la mesure de l'endettement lié au groupe d'entités que le gouvernement a choisi d'inclure dans son périmètre comptable et dont il se sent principalement responsable ;
3. une approche basée sur **le respect des principes comptables généralement reconnus** (PCGR) pour le secteur public par l'Institut canadien des comptables agréés ;
4. une approche basée sur **le concept de dette nette** qui tient compte des actifs financiers et immobiliers détenus par le gouvernement ; et
5. une approche **cohérente avec la classification qui a été choisie par Statistique Canada** pour son Système de gestion financière (SGF) et qui permet de mieux comparer et agréger les mesures d'endettement des diverses administrations gouvernementales canadiennes (municipales, provinciales et fédérale).

II IMPORTANCE DE BIEN CONNAÎTRE LA SITUATION FINANCIÈRE DE SON GOUVERNEMENT

Dans tous les grands pays industrialisés, il y a un très large consensus sur la nécessité que les gouvernements présentent régulièrement à leurs contribuables des états financiers et divers autres rapports d'intendance.³ Cette information est utile premièrement aux contribuables qui doivent porter un jugement sur la qualité de la gestion de leurs administrations publiques et décider, via le processus électoral, de maintenir au pouvoir ou de changer les dirigeants politiques. Cette information est également utile pour divers détenteurs de la dette des gouvernements afin que ceux-ci soient au courant des risques associés à leur investissement dans les titres gouvernementaux.

Le processus budgétaire qui encadre la gestion des administrations publiques sur un exercice financier de douze mois permet la présentation aux contribuables de nombreux rapports financiers :

- présentation d'un plan budgétaire avant le début de l'exercice financier ;
- publication de rapports sur l'évolution du budget durant l'exercice en cours ;
- présentation, quelques mois après la fin de l'exercice financier, des Comptes publics qui contiennent des états financiers vérifiés (état des revenus et dépenses, l'état de l'actif et du passif (le bilan) ; et

³ Il en est de même pour les entreprises privées cotées en bourse qui doivent se soumettre à de nombreuses règles liées à la divulgation de leur situation financière et qui informent régulièrement leurs actionnaires de celle-ci.

- présentation de rapports ad hoc sur certains programmes ou projets.

Ces rapports financiers permettent, par exemple, aux Canadiens, aux Québécois ou aux Montréalais de savoir quelles sont les sources de revenu de leurs administrations publiques, dans quels secteurs ou programmes ces sommes collectées ont été dépensées, quelle est la taille du solde budgétaire de leurs opérations et quelle est la taille de la dette accumulée. Par la présentation de séries chronologiques sur ces données financières, les contribuables peuvent avoir une idée de l'évolution de la situation financière de leurs administrations publiques. Est-ce que leur situation financière s'améliore ou se détériore ? Est-elle solide, fragile ou mauvaise ? On peut même en comparant les données financières d'un gouvernement à celles d'autres gouvernements voir, par exemple, si la situation financière du Québec se compare avantageusement ou non à celle d'autres provinces canadiennes et à celle du gouvernement fédéral.

Les administrations publiques sont souvent des entités de grande dimension et fort complexes. Par exemple, la taille des récents budgets annuels du Gouvernement du Canada, du Gouvernement du Québec et de la ville de Montréal était respectivement de 230 milliards, 60 milliards \$ et de 4 milliards \$. Sur le site Internet du Gouvernement du Québec, on peut voir que ce dernier gère, plus ou moins directement, 22 ministères et 212 organismes. Il n'est pas facile de résumer la situation financière d'un tel conglomérat avec seulement quelques chiffres et quelques commentaires analytiques. Il ne faut pas donc se surprendre que les rapports financiers de nos gouvernements soient des documents volumineux et difficiles à comprendre.

Les principales variables gouvernementales qui retiennent l'attention des analystes financiers sont les suivantes :

- la somme des revenus et leurs principales composantes
- la somme des dépenses et leurs principales composantes (incluant le service de la dette⁴)
- Le solde budgétaire
- La dette et sa structure⁵

L'analyse de la situation financière des administrations publiques se fait très souvent **dans un contexte prospectif**. Les contribuables veulent non seulement savoir quelle est la situation présente mais aussi quelle est la capacité de leurs administrations publiques de continuer à leur offrir dans le futur les mêmes services et possiblement de les augmenter. Est-ce que des augmentations de taxes et impôts seront nécessaires ? Est-ce que les administrations publiques contrôlent bien le niveau de leur endettement de façon à éviter que le service de la dette ne prenne à chaque année une partie de plus en plus grande des ressources publiques et réduise ainsi les sommes disponibles dans le futur pour payer les services offerts à la population ? Les détenteurs de la dette des gouvernements, notamment la dette à long terme, veulent évaluer les risques associés à cet investissement de façon à prendre une série de décisions. Doivent-ils

⁴ Principalement les intérêts payés sur la dette.

⁵ On veut connaître la composition de la dette 1) en termes d'obligations à court, moyen et long terme et 2) en termes de devises d'émission de façon à évaluer la sensibilité du service de la dette aux changements des taux d'intérêt et des taux de change. On veut également évaluer la capacité d'émettre de nouvelles obligations pour remplacer celles qui viennent à maturité ou pour accroître la taille de la dette.

craindre un non remboursement des sommes prêtées ? Doivent-ils réduire ou augmenter leurs investissements dans ces obligations gouvernementales ? À la lumière de l'évaluation des risques, doivent-ils demander un rendement plus haut ou accepter un rendement plus faible ?

Au milieu des années 90, plusieurs gouvernements, dont celui du Canada et celui du Québec, ont dû réduire substantiellement leurs déficits récurrents qui poussaient fortement à la hausse leur dette et les dépenses annuelles reliées au paiement d'intérêts sur celles-ci. Il y avait de plus en plus d'inquiétude sur les marchés financiers quant à la capacité des gouvernements de faire face à leurs engagements futurs. Les taux d'intérêt réels commençaient à augmenter pour refléter de telles inquiétudes. Il a fallu donner un sérieux coup de barre pour éviter une forte détérioration des finances publiques et remettre le secteur gouvernemental canadien dans une saine position financière. Quelques années plus tard, ce redressement a contribué à l'essor économique que nous connaissons depuis la fin des années 90.

Le débat que nous avons au Québec eu égard aux effets de la mondialisation et du vieillissement de notre population sur la croissance économique et sur les finances publiques, illustre très bien l'importance de bien gérer sur le moyen et le long terme les finances publiques et de bien contrôler l'évolution de l'endettement du gouvernement du Québec. Pour que cette gestion des finances publiques soit aussi performante que possible, il faut, entre autres choses, choisir de bons concepts d'endettement, bien les mesurer, faire leur suivi et bien communiquer les résultats.

III LE CHOIX DES CONCEPTS

III.1 Étendue du territoire à couvrir (Quel est l'endettement dont le gouvernement du Québec est responsable ?)

Il ne suffit pas de faire le décompte des obligations qui ont été émises par le Gouvernement du Québec et qui sont dans le marché pour avoir une bonne mesure de l'endettement du gouvernement. Il ne suffit pas non plus de faire uniquement le décompte des engagements financiers dont il est fortement responsable. Dans cette section, nous allons tenter de définir à l'aide de plusieurs questions ce que nous devons mesurer.

Peut-être que la première question que nous devons nous poser est de nous demander de quels engagements financiers le Gouvernement du Québec est responsable.⁶ Certes, quand le gouvernement du Québec émet en son propre nom des titres financiers (disons des obligations), il en est responsable. Mais est-ce que le passif actuariel des caisses de retraite de ses employés constitue une dette ? Est-ce que la dette de ses sociétés d'État (comme Hydro Québec) est une composante de la dette du gouvernement ? Est-ce que ce dernier est responsable de la dette des municipalités de la province ? Si c'est le cas, doit-on inclure le montant de la dette des municipalités dans la mesure de la dette totale du gouvernement ? Est-ce que le passif actuariel

⁶ Nous allons utiliser le mot dette au sens large qui va plus loin que la somme des obligations émises par le gouvernement et détenues dans le marché. Un compte à payer fait partie de la dette du gouvernement et il en est de même de l'engagement financier (un passif) relié à une pension de retraite à payer à un employé ou un ex-employé.

du Régime des rentes du Québec est une composante de l'endettement (ou de la mesure de l'engagement financier) du Gouvernement du Québec ? Est-ce que le déficit actuariel du *Fonds d'assurance automobile du Québec* géré par la *Société d'assurance automobile du Québec* (SAAQ) est une composante de l'endettement du Gouvernement du Québec ?

Toutes ces questions nous font comprendre 1) que la mesure de la dette publique peut couvrir un très large éventail d'institutions et de programmes gouvernementaux et 2) que le niveau de responsabilité du gouvernement du Québec peut différer d'un cas à l'autre, de directement responsable à indirectement responsable. On retrouve de telles situations dans le secteur privé lorsque l'on tente de mesurer le niveau d'endettement d'une société mère qui a plusieurs filiales qui sont elles-mêmes endettées.

III.2 Aller au-delà du périmètre comptable

Le Gouvernement du Québec fait le choix d'un périmètre comptable pour la présentation de ses états financiers, comme le font les autres gouvernements. Ce choix reflète la partie du secteur public qu'il gère **directement** et dont, par conséquent, il est **fortement** responsable. Certains organismes publics fonctionnent de façon plus indépendante tout en demeurant sous la responsabilité du gouvernement ; ils ont leur propre conseil d'administration et la capacité (du moins en théorie) de charger des frais de service à leurs clients. Les municipalités, qui sont une création des gouvernements provinciaux, ont leurs propres élus ainsi que le pouvoir de taxer et de charger des frais. Il y a donc plusieurs entités gouvernementales opérant à divers niveaux d'indépendance. Où le gouvernement doit-il mettre la frontière pour circonscrire son périmètre comptable ? Un des principes que l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) suggère de respecter est le principe suivant : plus une entité fonctionne de façon indépendante, plus il faut du sens d'exclure cette entité du périmètre comptable du gouvernement. **En plus de se baser sur les Principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour définir son périmètre comptable, le gouvernement doit chercher à se rapprocher des normes choisies par les autres gouvernements provinciaux de façon à faciliter les comparaisons interprovinciales.**

Il y aura toujours un élément de jugement dans cette décision. Malgré la simplicité de ce principe général, on est loin d'une situation du type : c'est noir ou c'est blanc. Il y a dans la réalité une grande variété dans le niveau d'indépendance d'une entité gouvernementale. Il faut, entre autres choses, bien faire la différence entre le niveau d'indépendance que la structure administrative permet **en théorie** et celle que le gouvernement permet **en pratique**. Par exemple, Hydro Québec est une société d'État relativement indépendante mais elle ne peut pas accroître unilatéralement ses tarifs d'électricité et elle est sujette à de nombreuses contraintes politiques dans le choix de ses grands projets d'investissement. Moins la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ) peut accroître unilatéralement les primes chargées aux automobilistes, moins elle est indépendante. Moins une maison d'enseignement (université ou CÉGEP) peut décider des frais de scolarité qu'elle charge à ses étudiants, moins elle est indépendante.

Il faut éviter les situations où un gouvernement modifie fréquemment la définition de son périmètre comptable pour satisfaire des objectifs de court terme. Il faut également éviter les situations où un gouvernement exclut de son périmètre comptable un organisme sous prétexte qu'il opère de façon relativement indépendante mais où ce même gouvernement l'empêche de

gérer, de fait, de façon indépendante. Le choix du périmètre comptable est une décision sérieuse, notamment pour décider du solde budgétaire et de l'endettement d'un ensemble d'entités dont il est directement responsable. Cependant lorsqu'on analyse l'endettement d'un gouvernement, il faut aller bien au-delà de ce qu'il gère directement et sans intermédiaires.

Comme le périmètre comptable ne contient pas toutes les entités dont le gouvernement est responsable, nous devons chercher à obtenir une estimation de la dette cohérente avec une définition plus large. Ceci est illustré au Schéma 1 où il y a quatre niveaux de responsabilité (de A à D) pour les cinq entités qui sont sous la responsabilité d'un gouvernement et où le périmètre comptable est défini comme comprenant les entités de niveau A et B. Cet exemple fictif montre l'à-propos pour le gouvernement de présenter des tableaux où les contribuables et les analystes financiers peuvent voir non seulement une agrégation de l'endettement sous-jacent à la définition du périmètre comptable mais aussi une mesure de l'endettement relié à l'ensemble des entités dont il est responsable.

SCHÉMA 1

MESURE DE L'ENDETTEMENT		
ENTITÉS	NIVEAU DE RESPONSABILITÉ	DETTE BBRUTE
		(Milliards)
Entité 1	A	10 \$
Entité 2	A	20 \$
Entité 3	B	30 \$

Total partiel #1 (Périmètre comptable)	A et B	60 \$
Entité 4	C	25 \$

Total partiel #2	A, B et C	85 \$
Entité 5	D	10 \$

Grand total	A, B, C, et D	95 \$

Dans le *Plan budgétaire 2007-2008* du gouvernement du Québec, il y a un tableau qui utilise la même approche que celle présentée dans le Schéma 1. En voici un extrait :

Tableau 1

DETTE À LONG TERME DU SECTEUR PUBLIC

Au 31 mars 2007

(Milliards de dollars)

Dette totale du gouvernement (liée au périmètre comptable)	122,4
Réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux	14,1
Hydro Québec	32,7
Autres entreprises publiques	3,5
Municipalités et organismes municipaux	<u>18,9</u>
Total	191,7

Source Tableau D.9 Plan budgétaire 2007-2008

Ce tableau montre clairement l'à-propos d'une telle approche et l'intention de gouvernement d'informer le public sur la dette dont il est responsable dans l'ensemble du secteur public.

Le type de présentation que sous-tend le Schéma 1 permet également que l'analyse des contribuables et des analystes financiers soit beaucoup moins affectée par le choix lié à la définition du périmètre comptable. Ceci peut être illustré par une version modifiée du Tableau 1 où la dette des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux serait incluse dans le périmètre comptable. Nous aurions alors le tableau suivant :

Tableau 1a

DETTE À LONG TERME DU SECTEUR PUBLIC

Au 31 mars 2006

(en milliards de dollars)

Dette totale du secteur public (liée au périmètre comptable précédent)	122,4
Réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux	14,2

Total partiel : dette du secteur public liée au nouveau périmètre comptable	136,6
Hydro Québec	32,7
Autres entreprises publiques	3,5
Municipalités et organismes municipaux	18,9
Total	191,7

Un autre avantage de choisir une présentation similaire à celle du Schéma 1 est de faciliter la comparaison de l'endettement de diverses administrations publiques qui auraient adopté différentes définitions de leur périmètre comptable. Mentionnons finalement que cette présentation proposée permet aux analystes de pondérer selon leur choix les divers composantes de l'endettement du gouvernement pour en arriver à une somme qui est plus cohérente avec leurs propres critères. Cette approche comporte donc l'avantage de réduire l'importance que l'on donne à la définition du périmètre comptable.⁷

III.3 Tenir compte des actifs financiers

L'analyse de l'endettement d'un gouvernement ne peut ignorer ce que ce même gouvernement détient sous forme d'actifs financiers. C'est la même chose pour l'analyse de la situation financière d'une société privée ou même d'une personne. Il ne faut donc pas se surprendre que les comptables et les économistes utilisent le concept de **dette nette des actifs financiers**. Si un gouvernement émet des obligations dans le marché pour acquérir des actifs financiers, on peut dire qu'il n'a pas accru son problème d'endettement.⁸ Au niveau des revenus et dépenses courantes, on observe alors une augmentation des dépenses reliées au service de la dette (dépenses d'intérêts) et une augmentation des revenus d'intérêts.⁹ Selon son dernier plan budgétaire, le gouvernement du Québec aurait eu à la fin de l'exercice 2005-06, pour les entités contenues dans son périmètre comptable, une dette de 118,3 milliards \$ mais il aurait alors détenu également des actifs d'un montant de 13,6 milliards \$ de sorte que sa dette nette des actifs financiers aurait été de 104,7 milliards \$. Ce chiffre est beaucoup plus représentatif des pressions que peut exercer la dette sur les finances du Québec que le montant de la dette brute de 118,3 milliards \$.

Si nous modifions la présentation faite dans le Schéma 1 pour tenir compte du concept de dette nette des actifs financiers, nous obtenons le schéma suivant de présentation de l'endettement :

⁷ Souvent, la très grande importance donnée au périmètre comptable ne fait que refléter le fait que les rapports d'intendance du gouvernement se concentrent presque exclusivement sur les données financières du périmètre comptable ce qui a pour effet de créer une grande frustration chez les analystes désireux de connaître la situation financière du gouvernement dans un contexte plus large.

⁸ Ici, nous ne tenons pas compte du fait qu'il peut y avoir un écart entre les taux d'intérêt sur les obligations et celui sur les actifs financiers, ainsi que du fait que la structure de la dette peut être différente de la structure des actifs financiers.

⁹ Si le taux d'intérêt sur la dette additionnelle est près de celui généré par les actifs financiers, la hausse des dépenses d'intérêt est presque complètement compensée par une hausse de revenus d'intérêt.

SCHÉMA 2
MESURE DE L'ENDETTEMENT

ENTITÉS	NIVEAU DE RESPONSABILITÉ	DETTE BRUTE	ACTIFS FINANCIERS	DETTE NETTE DES ACT. FIN.
Entité 1	A	10 \$	2 \$	8 \$
Entité 2	A	20 \$	3 \$	17 \$
Entité 3	B	30 \$	1 \$	29 \$

Total partiel #1 (Périmètre comptable)	A et B	60 \$	6 \$	54 \$
Entité 4	C	25 \$	5 \$	20 \$

Total partiel #2	A, B et C	85 \$	11 \$	74 \$
Entité 5	D	10 \$	2 \$	8 \$

Grand total	A, B, C, et D	95 \$	13 \$	82 \$

Il est clair que la présentation des trois variables (dette brute, actifs financiers et dette nette des actifs financiers) est de beaucoup supérieure à une présentation où il n'y aurait qu'une seule variable, la dette brute ou la dette nette des actifs financiers.

III.4 Tenir compte des actifs immobiliers

Supposons qu'un ménage dont le revenu annuel est de 80 000 \$ par année ait une dette de 150 000 \$ (dont un prêt hypothécaire de 130 000 \$) et des actifs financiers de l'ordre de 10 000 \$. Ce ménage aurait donc une dette nette des actifs financiers de 140 000 \$. La perception de la situation financière de ce ménage serait toutefois fort différente si l'on ajoutait l'information à l'effet qu'il possède un actif immobilier (une maison) d'une valeur de 180 000 \$. La dette nette de tous ses actifs serait alors négative :

$$150\ 000\ \$ - 10\ 000\ \$ - 180\ 000\ \$ = -40\ 000\ \$.$$

Ce ménage a donc un actif net de 40 000 \$.

Le même principe s'applique à l'analyse de la situation financière d'une administration publique. Pour bien analyser l'endettement d'un gouvernement, il faut tenir compte du niveau de ses immobilisations. Par exemple, le Gouvernement du Québec, pour les entités incluses dans son périmètre comptable, détenait à la fin de l'exercice 2005-06 des actifs immobiliers pour une valeur aux livres de 13 milliards \$. Ce chiffre se compare à une dette nette des actifs financiers de 104,7 milliards \$, soit une proportion de 13 %. En utilisant le concept de dette nette des actifs

financiers et des actifs immobiliers, nous voyons que le gouvernement a, selon cette définition, une dette nette de 91,7 milliards \$.

De nombreux analystes de la situation financière du Gouvernement du Québec ont commenté négativement le fait que la dette totale (brute) du gouvernement du Québec (rattachée au périmètre comptable) a augmenté depuis la fin de l'exercice 1997-98 de 20 milliards, passant de 98,3 milliards \$ à 118,3 milliards \$. Lorsque l'on utilise le concept de dette nette des actifs financiers, on note que l'augmentation de cette variable est sensiblement moindre, soit de 16,1 milliards \$ car, durant cette période, le gouvernement a augmenté ses actifs financiers de près de 3,8 milliards. De plus, si on utilise le concept de dette nette de tous les actifs (financiers et immobiliers), l'accroissement de l'endettement est réduit à 9,1 milliards \$.

Il est extrêmement utile de pouvoir calculer la dette nette de ces actifs, tel qu'illustré dans le Schéma 3 (voir l'Appendice 3, à la dernière page de ce texte).

Il y a quelques années, le gouvernement fédéral et plusieurs autres gouvernements provinciaux dont le gouvernement du Québec, ont fait un changement majeur à leur comptabilité en adoptant une comptabilité d'exercice, répondant ainsi aux pressions faites par leurs vérificateurs généraux et par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ce changement permet, entre autres choses, aux gestionnaires de l'État de faire de meilleurs choix entre l'option d'acheter des biens d'équipement et celle de les louer, de mettre en place un meilleur programme d'entretien de l'infrastructure et des équipements et de gérer leurs opérations sur un horizon plus long. Ceci a pour conséquence d'améliorer la gestion des opérations du gouvernement. Ce changement aux normes comptables permet également de mieux identifier les actifs non financiers (acquisition de terrains, immeubles, équipements, systèmes d'exploitation), de suivre leur évolution, et de présenter aux contribuables et analystes financiers une meilleure mesure de la dette du gouvernement nette de l'ensemble des actifs (financiers et immobiliers).¹⁰

Imaginez que nous comparons la situation financière de deux gouvernements qui diffèrerait uniquement par le fait que l'un des deux a une forte préférence pour louer ses équipements et ses immeubles et que l'autre a une préférence pour acquérir ces actifs et de financer ses acquisitions par l'émission d'obligations. On aura donc une situation où le second gouvernement a une dette brute plus grande que le premier. **Ce serait une erreur d'en conclure que sa situation financière du premier est meilleure.** Par contre, en regardant la dette nette des actifs immobiliers des deux gouvernements, on pourrait voir que la valeur de cette variable est quasi identique pour les deux gouvernements. Il faudra alors comparer les coûts annuels d'opération (inclusion faite des coûts d'amortissement) pour avoir une meilleure idée de la performance relative des deux gouvernements.

Un des constats qui est fait sur le niveau élevé de la dette de nos gouvernements ne vient pas seulement du fait que la dette brute est élevée mais aussi du fait qu'il y a trop peu d'actifs immobiliers en contrepartie ; en somme, on se serait beaucoup endetté non pas pour investir mais pour payer les dépenses au jour le jour (l'épicerie). Finalement, veuillez noter que la

¹⁰ Pour plus d'information, voir : Jean-Pierre Aubry, *Progrès dans la comptabilité de nos gouvernements*, http://www.asdeq.org/activites/pdf/Jean-Pierre_Aubry.pdf .

présentation que nous proposons s'accommode très bien d'une situation où un gouvernement (comme celui de l'Alberta) n'a plus de dette brute et accumule des actifs ; dans ce cas, sa dette nette telle que présentée au Schéma 3 devient négative.

III.5 Tenir compte des sociétés commerciales

Devrait-on ajouter la dette d'Hydro Québec (environ 43 milliards \$) à celle du gouvernement du Québec ? Quand nous regardons l'argumentation présentée à la sous-section III.2, il faut répondre oui ; le gouvernement est responsable dans une bonne mesure de la dette de cette société d'État, même si cette société d'État a une vocation commerciale et même si elle fonctionne de façon relativement indépendante du gouvernement. Gardons en mémoire le fait qu'Hydro Québec n'a pas une pleine autonomie sur l'augmentation de ses tarifs. De façon générale, il faudrait ajouter dans le schéma de présentation l'endettement relié à l'ensemble des sociétés commerciales.

Selon la logique des schémas 1, 2 et 3, plus les comptables du gouvernement évaluent que les sociétés commerciales sont indépendantes du gouvernement, plus ils mettent les mesures de l'endettement de ces sociétés au bas du tableau de présentation où apparaissent les entités publiques étant moins sous la responsabilité directe du gouvernement. Il est important de ne pas les exclure des mesures de l'endettement du gouvernement. Il serait même souhaitable de regrouper au bas du tableau de présentation de l'endettement du gouvernement l'ensemble des sociétés d'État à vocation commerciale (comme Hydro Québec et la Société des alcools du Québec (SAQ)). Cette façon de procéder serait en plus cohérente avec l'approche choisie par Statistique Canada pour son *Système de gestion financière* (SGF), lequel fait la distinction entre l'administration publique et les entreprises publiques (sociétés d'État à vocation commerciale). Le schéma présenté, à la fin de ce texte immédiatement après les recommandations, illustre la classification utilisée dans le SGF.

Il est intéressant de souligner que l'inclusion des entreprises publiques dans la mesure de l'endettement du gouvernement doit se faire de la même façon que nous l'avons décrite plus haut, en tenant compte non seulement de la dette brute, mais aussi des actifs financiers et des actifs immobiliers. Le cas d'Hydro Québec illustre très bien ce point.

L'addition de la dette de 43 milliards \$ d'Hydro Québec ferait passer la dette du Gouvernement du Québec de 118,3 milliards \$ du gouvernement à plus de 160 milliards \$ au 31 mars 2006, soit une augmentation de 36%. **Cependant, si on ne tient pas compte dans notre analyse des actifs immobiliers et financiers d'Hydro Québec, cet ajout risque de fausser notre interprétation de la situation financière du gouvernement.** En effet, il faudrait également ajouter, pour compléter cette information, les 47 milliards \$ d'actifs immobiliers et les 10 milliards \$ d'actifs financiers. En somme, l'addition des actifs et des passifs d'Hydro Québec représente plutôt un actif net de près de 17 milliards \$ pour le bilan consolidé du gouvernement du Québec tel qu'illustré dans le tableau suivant :

Schématisation du bilan financier d'Hydro Québec¹¹

		Milliards de dollars
	Dette brute	40
moins	Actifs financiers	<u>10</u>
	Dette Nette des actifs financiers	30
moins	Actifs immobiliers	<u>47</u>
	Dette nette de tous les actifs (avoir de l'actionnaire)	-17

Le système que nous proposons s'éloigne de la méthodologie utilisée par Milagros Palacios et Neil Veldhuis, deux chercheurs du Fraser Institute, qui incluent dans leur mesure d'endettement du gouvernement que la dette de ses entreprises commerciales qu'il a garantie (environ 43 milliards de dollars au 31 mars 2006), ignorant totalement les autres titres au passif de ces sociétés et leurs actifs (financiers et immobiliers). Cette approche me semble incorrecte, compte tenu des arguments présentés plus haut. À l'Appendice 2, vous trouverez un des tableaux présentés par ces deux chercheurs dans leur étude intitulée Canadian Government Debt 2006.

III.6 Tenir compte des passifs actuariels non provisionnés

Avant de discuter de l'endettement de l'État relié à ses engagements de payer des prestations de retraite à ses employés ou aux citoyens (ex. Régime des rentes du Québec), nous allons à l'aide d'un exemple simple expliquer quelques concepts. Prenons le cas fictif, celui d'un groupe d'employés et de retraités envers lesquels le gouvernement a pris des engagements financiers quant aux paiements de pensions dans le cadre d'un régime de retraite. Disons que les actuaires évaluent la valeur présente des prestations futures à payer à ce groupe (ou passif actuariel du régime) à 100 milliards \$, en tenant compte d'un ensemble d'hypothèses sur les plans économique, démographique et institutionnel. Faisons également l'hypothèse que les contributions des employés ont été mises dans une caisse de retraite, que ces fonds ont été investis et que ces actifs ont une valeur de 45 milliards \$. Le gouvernement devrait mettre dans son bilan un passif actuariel lié à ce régime de retraite de 55 milliards \$ (100 milliards \$ - 45 milliards \$). Supposons maintenant que le gouvernement a mis au cours des années passées des sommes d'argent dans un fonds d'amortissement à même ses revenus ou en empruntant sur le marché financier, qu'il a investi les montants accumulés dans ce fonds et que la valeur de ce fonds est maintenant de 20 milliards \$. On peut alors dire que le passif actuariel non-provisionné du gouvernement par rapport à ce régime de retraite est de 35 milliards \$ (55 milliards \$ - 20 milliards \$). La mesure de l'endettement total du gouvernement devrait donc inclure un montant net de 35 milliards \$ lié aux engagements financiers du gouvernement par rapport à ce régime de retraite. Le tableau qui suit résume la comptabilité du cas fictif que nous venons de décrire :

¹¹ Voir le bilan consolidé présenté à la page 72 du rapport annuel 2005 d'Hydro Québec : http://www.hydroquebec.com/publications/fr/rapport_annuel/2005/pdf/hydro2005fr_complet.pdf

Passif actuariel du régime moins	100 milliards \$
Actif de la caisse de retraites provenant des contributions des employés	45 milliards \$
Passif actuariel à la charge du gouvernement moins	55 milliards \$
Fonds d'amortissement du gouvernement	20 milliards \$
Passif net non-provisionné du gouvernement	35 milliards \$

Présentement, le bilan du Gouvernement du Québec lié à son périmètre comptable inclut le passif actuariel net (ou non provisionné) au titre des régimes de retraite de ses employés. Cette catégorie représentait 34 milliards \$ de la dette brute de 118 milliards \$ enregistrée au 31 mars 2006.¹² Ce montant de 34 milliards \$ reflète bien l'engagement financier net (ou, en d'autres termes, le passif net non provisionné) de la province envers la caisse de retraite de ses employés. Cette comptabilisation est également cohérente avec la mise en place de la comptabilité d'exercice. En théorie, **le gouvernement aurait pu émettre un montant additionnel d'obligations de 34 milliards \$**, accroître ainsi sa *dette directe* consolidée et le fonds d'amortissement de 34 milliards \$ afin de permettre à la caisse de retraite d'avoir un actif correspondant à son passif actuariel. **Cet exercice n'aurait eu aucun effet sur la mesure de la dette totale de 118 milliards \$ de l'État.** Incidemment, les actifs accumulés via la collecte de contributions auprès des employés ne sont pas des actifs qui appartiennent au gouvernement et ne peuvent donc faire partie des actifs financiers du gouvernement. Ces actifs appartiennent aux participants des régimes de retraite.

La même approche comptable devrait s'appliquer aux engagements financiers du gouvernement liés aux prestations qui seront payées par la Régie des rentes du gouvernement du Québec (RRQ). Il faudrait inclure, dans la mesure de l'endettement de l'État, le passif net (non-provisionné) dont il est responsable. Comme dans le cas des régimes de retraite de ses employés, les actifs provenant des contributions des participants n'appartiennent pas au gouvernement, même s'il assure la gestion de ces actifs. Ici, nous ne voulons pas mesurer la réserve nette qui provient du cumul des cotisations des citoyens et des revenus de placement moins les pensions versées aux citoyens. Ce fonds (environ 20 milliards \$ de dollars pour le RRQ) ne doit pas être considéré comme faisant partie des actifs de l'État ; d'une certaine façon, ce fonds (provenant des cotisations des citoyens) devrait être considéré comme étant dans une fiducie comme on le fait pour les contributions des employés à leur régime de pension. Ce que nous voulons mesurer, c'est le passif actuariel non provisionné, lequel est sous la responsabilité de l'État.

Le traitement que nous proposons est différent de celui utilisé par Statistique Canada dans son Système de gestion financière qui traite le CPP ou le RRQ sur une base de comptabilité de caisse, ou en d'autres termes dans un mode "*pay as we go*". On n'utilise pas le concept de passif

¹² Le gouvernement publie également le Passif au titre des régimes de retraite (56,8 milliards \$) et le montant du Fonds d'amortissement des régimes de retraites (22,5 milliards \$) pour un montant net de 34,3 milliards \$.

actuariel ; on a une réserve de liquidités qui est modifiée de période en période par les entrées de fonds provenant des contributions des citoyens et des revenus d'intérêt sur la réserves et par des sorties de fonds provenant des prestations payées aux citoyens qui y ont droit. On traite même dans le SGF la réserve comme étant un actif du gouvernement.

Prenons le cas d'un régime fictif de retraite qui a les caractéristiques suivantes :

un passif actuariel de 100 milliards \$,
une réserve financière de 20 milliards \$,
un passif actuariel non provisionné de 80 milliards

Selon les normes comptables utilisées présentement par le SGF, le gouvernement détient des actifs financiers de 20 milliards \$ et ces actifs ont pour effet de réduire la dette nette (des actifs financiers) du gouvernement par ce montant. Dans le schéma que nous avons proposé plus haut, nous n'incluons pas la réserve financière de 20 milliards \$ dans la liste des actifs du gouvernement. Elle est considérée comme étant en fiducie et la propriété des participants. **Par contre, le passif actuariel non provisionné 80 milliards \$ devrait être ajouté à la dette nette du gouvernement.**

Le SGF, ainsi que de nombreux systèmes comptables d'autres pays industrialisés devraient adopter d'ici cinq ans l'approche que nous proposons et qui est plus cohérente avec la comptabilité d'exercice et avec la façon dont on comptabilise déjà les actifs et passifs des régimes de retraite des employés des gouvernements provinciaux et fédéral.

Plusieurs pays n'incluent pas présentement dans la mesure de leur endettement le passif actuariel des régimes de retraite publics. Selon moi, c'est une erreur importante qui peut altérer significativement les mesures d'endettement des gouvernements et les comparaisons que l'on peut faire entre celles-ci. C'est également une erreur de définir pour le Canada une cible en terme du niveau d'endettement du secteur public canadien avec une approche comptable aussi erronée et trompeuse.¹³

Pour terminer cette section, nous aimerions discuter du cas du *Fonds d'assurance automobile du Québec* qui est une fiducie gérée par la *Société de l'assurance automobile du Québec* (SAAQ). Comme dans le cas des régimes de retraite que nous avons analysé précédemment, le gouvernement est responsable de ce fonds d'indemnisation des accidentés de la route et le déficit actuariel (ou le surplus actuariel) de ce fonds doit entrer dans le calcul de la dette nette du gouvernement. Le traitement comptable que nous proposons fera en sorte que, si ce fonds devient de plus en plus sous-capitalisé parce que le gouvernement ne veut pas augmenter les primes d'assurance automobile, la conséquence sera une augmentation, ceteris paribus, de

¹³ Dans le plan rendu public en même temps que la *Mise à jour économique et financière 2006*, le ministre des finances définit "un nouvel objectif national consistant à éliminer la dette nette de l'ensemble des administrations publiques du Canada en moins d'une génération". Les normes comptables pour définir cette cible incorpore les actifs des régimes publics de pension et ignore le passif actuariel de ces derniers. Dans l'exemple fictif que nous venons de décrire cela que l'on inclut dans la définition de la dette nette des gouvernements un actif de 20 milliards \$ et que l'on omet de tenir compte du passif actuariel de 100 milliards \$. Prendre de mauvaises normes comptables pour définir une cible d'endettement public, c'est comme prendre une mauvaise boussole pour guider sa route.

l'endettement de l'État. **Le traitement comptable proposé fera également en sorte que si le gouvernement va prendre X milliards de dollars dans cette fiducie pour éponger le déficit budgétaire lié à son périmètre comptable, l'endettement lié à l'ensemble des entités dont il est responsable ne sera pas affecté par cette manipulation comptable.**¹⁴

Milagros Palacios et Neil Veldhuis du Fraser Institute ont ajouté à leur mesure d'endettement des gouvernements canadiens la valeur présente du programme fédéral de Supplément de revenu aux personnes âgées et celle des engagements liés aux soins de santé offerts par les systèmes publics de santé des provinces. Nous pensons qu'ils sont allés trop loin, notamment parce que ces deux programmes n'impliquent pas un ensemble d'engagements financiers individuels bien spécifiques et contractuels et parce qu'ils sont financés principalement, non pas par des contributions spécifiques, mais par les revenus généraux des administrations gouvernementales. Pourquoi ne pas capitaliser tous les programmes sociaux qui sont perçus comme ayant une certaine permanence et comme un engagement ferme du gouvernement envers la population ? Jusqu'où faut-il aller ? Ce sont des questions auxquelles les chercheurs universitaires et les responsables de la définition des normes de comptabilité pourront tenter de répondre. Dans l'approche proposée dans ce texte, nous nous concentrons sur ce qui me semble le plus important et essentiel de faire pour améliorer sensiblement les mesures d'endettement de nos gouvernements, en tenant compte des PCGR et des principes comptables que la plupart des gouvernements provinciaux et fédéral ont déjà adopté et devraient adoptés dans les prochaines cinq années.

III.7 Choisir un système de classification pour l'ensemble des entités gouvernementales

Le Schéma 3 peut être légèrement modifié pour tenir compte des points mentionnés dans les dernières sections en nous inspirant du mode de classification utilisé par Statistique Canada pour son Système de gestion financière (SGF) :

ENDETTEMENT SOUS LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Entités du périmètre comptable

Autres entités

Total partiel

Régimes de retraite publics et autres entités ayant un passif actuariel

Entreprises du gouvernement provincial

Total partiel

Administration publique locale (municipalités)

Entreprises publiques locales

Endettement total

¹⁴ La même logique s'appliquera si le gouvernement demande à une de ses sociétés (disons Hydro Québec) de lui remettre la valeur de certains de leurs actifs de façon à mettre des fonds additionnels dans le Fonds des générations. Dans le schéma que nous proposons, cette décision aura pour effet de réduire la dette nette liée au périmètre comptable par le montant de ce transfert et d'accroître la dette nette de la société par le même montant. En d'autres termes, de déplacer des actifs qui sont à l'extérieur du périmètre comptable vers l'intérieur de ce périmètre, ne change aucunement l'endettement total du gouvernement.

Pour chacune de ces catégories et sous-groupes de celles-ci, nous avons les données pour faire les calculs suivants, tel qu'illustré au Schéma 3 :

	Dette brute
Moins	<u>Actifs financiers</u>
	Dette nette des actifs financiers
Moins	<u>Actifs immobiliers</u>
	Dette nette des actifs financiers et des actifs immobiliers

Comme le gouvernement est responsable d'un très grand nombre d'entités, il devrait mettre à jour un registre unique de toutes ces entités où il est possible d'identifier clairement pour chaque entité:

1. le niveau de responsabilité du gouvernement dans sa gestion,
2. si la comptabilité de cette entité est intégrée à celle d'un ministère,
3. à quelle entité de classification cette entité appartient (entités du périmètre comptable, autres entités (dont celles des réseaux de santé, de l'éducation et des services sociaux) régime de retraite public et autres entités ayant un passif actuariel)

Certains diront que cette mesure est inutile car les Annexes 1, 2 et 3 aux Comptes publics devraient nous suffire. Cette information est insuffisante. Voici les raisons qui nous poussent à faire ce constat. Selon l'information inscrite sur le Portail du Québec, le 21 novembre dernier, le gouvernement, était responsable de 22 ministères et de 212 organismes, exclusions faites des municipalités, des organismes municipaux, du réseau d'éducation, du Régime des rentes du Québec. Ce nombre de 212 organismes diffère du nombre de 126 entités mentionnées dans les Annexes 1,2 et 3 des Comptes publics 2005-05, publiés quelques semaines plutôt. À ce montant, il faut ajouter 36 fonds spéciaux qui ne sont pas des organismes, mais qui sont considérés comme des entités comptables. De plus, dans la publication du ministère des Finances, intitulée État financiers des organismes et des entreprises du gouvernement du Québec 2004-2005 qui a été rendu public il y a à peine quelques mois, on ne présente que les états financiers de 87 organismes. Tout un dédale ! Le registre proposé devrait même inclure également les entités des administrations locales qui sont des créations du gouvernement provincial et qui sont sous sa surveillance générale (municipalités et leurs entreprises publiques locales). Tout ceci pour dire que nous avons besoin d'une présentation beaucoup plus claire et plus cohérente de l'ensemble des entités dont le gouvernement est responsable.

III.8 Une approche modulaire et l'adoption de normes pour faciliter les comparaisons au niveau national et international.

L'approche que nous venons de décrire nous permet de bien analyser l'ensemble de l'endettement dont un gouvernement est responsable. Elle permet de couvrir une étendue qui va bien au-delà du périmètre comptable choisi par le gouvernement. Elle permet également une approche modulaire ; il est facile pour l'analyste de choisir non seulement les entités gouvernementales qu'il désire inclure dans son agrégat mais aussi d'avoir pour celui-ci des

mesures de la dette brute, de la dette nette des actifs financiers ainsi que de la dette nette des actifs financiers et immobiliers. Cette flexibilité permet également d'avoir des mesures d'endettement qui sont beaucoup moins influencées par les variations dans la définition du périmètre comptable.

Il est intéressant de pouvoir comparer les niveaux d'endettement des divers gouvernements. L'adoption de normes nationales et même internationales, tant au niveau de la comptabilité, des concepts d'endettement et de la façon de les mesurer facilite grandement de telles comparaisons. Nous discuterons plus loin des normes s'il y a un consensus au Canada sur de telles normes. Un autre avantage de l'approche modulaire est de faciliter les comparaisons entre l'endettement de divers gouvernements lorsque les normes (notamment au niveau de la définition du périmètre comptable) ne sont pas ne sont pas similaires.

Enfin l'approche modulaire facilite l'addition de l'endettement lorsque plusieurs niveaux d'administrations publiques se superposent. Par exemple, quand on se demande quelle est la dette publique que supportent les Montréalais :

$$\begin{aligned} & \text{la dette de Montréal (DM) +} \\ & \text{une partie de la dette du gouvernement du Québec (} p_m \times \text{DQ) +} \\ & \underline{\text{une partie de la dette du gouvernement fédéral } p_q \times p_m \times \text{DF}} \\ & \text{Dette publique supportée par les Montréalais} \end{aligned}$$

où p_m , p_q , sont respectivement la part de la dette du gouvernement du Québec attribuée aux Montréalais et la part de la dette du gouvernement du Canada attribué aux Québécois.

III.9 Ratios d'endettement au PIB

Plusieurs ratios sont utilisés pour nous aider à mieux comparer les niveaux d'endettement. Un de ces ratios qui sont utilisés depuis très longtemps est celui de la dette per capita. Différentes variantes de ce ratio sont également utilisées afin de mieux tenir compte de la force de travail d'un pays, d'une province ou d'une ville, par exemple le ratio de la dette par personne dans la population active. Ce type de ratio est surtout utilisé pour comparer des niveaux d'endettement entre diverses administrations publiques de régions qui utilisent la même monnaie (par exemple, entre provinces canadiennes ou bien entre les pays de la zone Euro). Pour faire des comparaisons entre des entités où on utilise des monnaies différentes, il faut ajuster ce type de ratio par des taux de change de façon à les mettre sur une base commune. Au niveau international, on transforme souvent ces ratios pour les exprimer en dollars américains. Comme les taux de change sont des variables très volatiles, cela ajoute énormément de volatilité aux ratios ainsi transformés, rendant les comparaisons des niveaux d'endettement plus difficiles et moins fiables.

Un ratio d'endettement qui n'a pas ce problème et que de nombreux économistes préfère est le ratio de la mesure d'endettement par rapport au PIB. Puisque le PIB est une mesure de la valeur de la production d'un pays, le ratio de l'endettement sur le PIB est une variable qui nous permet d'apprécier le niveau de la dette par rapport à la capacité de rembourser cette dette. C'est un peu comme le ratio entre la dette d'une personne et son revenu. Par exemple, la dette du

gouvernement du Québec et celle du gouvernement fédéral représentaient respectivement, à la fin du premier trimestre de 2006, 42 % et 39% du PIB du Québec et du Canada. On utilise fréquemment les ratios de nombreuses variables budgétaires au PIB pour mieux analyser et comparer la situation financière des gouvernements. Les variables souvent exprimées en termes de ratio au PIB sont : les revenus, les dépenses, le service de la dette, le solde budgétaire. En passant, le Schéma 3 peut être réécrit dans ces termes en divisant toutes les variables par une estimation du PIB, ce qui ajoute à la valeur de cette approche.

IV LA QUALITÉ DES MESURES DES DIVERSES COMPOSANTES DE L'ENDETTEMENT

Dans la section précédente nous avons discuté de divers concepts d'endettement de façon à choisir ce que le gouvernement a besoin de mesurer et d'inclure dans les tableaux décrivant son endettement. Dans la présente section, nous présentons un ensemble de commentaires sur la capacité de bien mesurer certaines composantes que nous avons mentionnées plus tôt.

IV.1 Mesure de la dette directe et des actifs financiers

Pour de nombreuses raisons historiques et opérationnelles, il y a une longue tradition dans les administrations publiques d'avoir des données fiables sur leurs emprunts (la dette directe). Par exemple, nos gouvernements présentent de l'information de grande qualité sur le montant de leurs obligations à court, moyen ou long termes et émises en diverses devises qui sont détenus dans le marché.¹⁵ Il y a toutes les raisons de croire qu'on a appliqué la même rigueur au niveau de la collecte et du maintien des données sur les actifs financiers.

Les obligations gouvernementales qui constituent la grande majorité de ces titres financiers ont une valeur aux livres qui date du moment où elles ont été émises dans le marché. Pour les obligations émises en dollars canadiens, ces montants ne sont pas révisés pour tenir compte des fluctuations de leur valeur dans le marché. On évite ainsi d'avoir des données sur la dette directe qui fluctueraient constamment au gré des pressions des marchés financiers. Pour les obligations émises en d'autres devises que le dollar canadien, la valeur au livre ne s'ajuste que très graduellement aux fluctuations des taux de change permettant un ajustement aux tendances lourdes des taux de change et évitant une trop variations de celle-ci aux fluctuations de court terme des taux de change. La grande majorité des administrations publiques utilisent, en général, les mêmes règles de comptabilité dans ce domaine facilitant ainsi les comparaisons entre leur niveau de dette directe.

Le gouvernement du Québec détient des actifs financiers sous forme de prêts ou d'actions à des entreprises privées spécifiques directement ou par le biais de ses sociétés d'État (dont la SGF) en raison de ses activités d'aide au financement des entreprises privées. Ces actifs devraient être

¹⁵ Le tableau 2.19 qui est présenté dans le dernier *Plan budgétaire 2006* (section 2, page 31 <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2006-2007/fr/pdf/PlanBudgetaire.pdf>) et qui décrit les emprunts du gouvernement du Québec pour l'exercice 2005-2006 est un bon exemple quant à la qualité des données sur la dette directe.

régulièrement réévalués de façon à tenir compte de leur valeur au marché. Cette réévaluation doit se faire selon les principes comptables généralement acceptés (PCGA).

IV.2 Mesure des passifs actuariels

Le passif net des régimes de retraite des employés du gouvernement du Québec totalisait à la fin de l'exercice financier 2005-06 un montant de 34 milliards \$ de dollars, soit près du tiers de la dette totale du gouvernement nette des actifs financiers et immobiliers. C'est un montant très important, dont l'estimation est fortement liée à une méthodologie complexe et dépendante de plusieurs hypothèses. L'évaluation actuarielle du passif d'un régime de retraite n'est jamais une tâche facile, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Le fait que le gouvernement du Québec est un très gros employeur ayant de nombreux régimes de pension plein de particularités ajoute à cette complexité. Ce qui est important pour avoir une qualité maximale pour ces estimations, c'est d'avoir des comptables et des actuaires ayant un haut niveau d'expertise pour faire ces estimations et le désir du gouvernement d'adopter les standards nationaux qui définissent la méthodologie à suivre et les hypothèses à retenir pour les calculs actuariels.

Il y a de nombreux autres engagements financiers spécifiques que le gouvernement prend envers la population directement ou par le biais de ses sociétés et qui engendrent la création de passifs actuariels. C'est le cas du passif lié au *Régime des rentes du Québec* et celui de la *Société d'assurance automobile du Québec*. **Comme nous l'avons dit dans la section précédente, ces passifs devraient faire partie du passif du gouvernement, comme les passifs reliés aux régimes de retraite des employés du gouvernement.** Si cela n'est pas fait à l'intérieur du périmètre comptable, cela devrait être fait dans un tableau consolidé comme le schéma 3.

L'inclusion des passifs actuariels dans les mesures d'endettement du gouvernement doit tenir compte non seulement d'une mesure de la valeur présente brute d'un ensemble d'engagements futurs pris par le gouvernement (comme la paiement futur de prestations de retraite à ses employés) mais aussi de la valeur des caisses d'actifs financiers constituées pour faire ces paiements dans le futur. Ce qui est important d'inclure dans la mesure d'endettement du gouvernement ce n'est pas la valeur présente brute des engagements mais, la valeur présente de ces engagements nette de la valeur de ces caisses. En somme, il faut ajouter à l'endettement du gouvernement les déficits actuariels (passifs actuariels nets) et soustraire les surplus actuariels.

Au niveau de la présentation des passifs actuariels, il devrait se faire au moins à deux niveaux. Un premier rapport pour chaque entité devrait communiquer l'évaluation du passif actuariel en présentant

1. les principales hypothèses retenus pour des calculs actuariels,
2. les conventions comptables utilisées pour définir la valeur des actifs contenus dans la caisse,
3. l'estimation des passifs actuariels bruts et des actifs, et finalement
4. l'estimation du passif net actuariel (déficit ou surplus actuariel)

Ces passifs nets actuariels seraient alors ajoutés aux mesures de l'endettement du gouvernement dans un tableau similaire à celui présenté au Schéma 3.¹⁶

La comptabilisation des passifs actuariels fait partie intégrante des normes de la comptabilité d'exercice qui demande qu'un passif soit comptabilisé ainsi que la dépense qui l'accompagne dès qu'un engagement financiers est pris. Dans la comptabilité de caisse, qui était en vigueur précédemment, on attendait qu'il y ait un déboursé pour comptabiliser la dépense ; on ne reconnaissait pas comme tel l'existence d'un passif entre le moment où un engagement est pris et le montant ou le déboursé est fait. Il est important de souligner que cette approche a des conséquences importantes non seulement au niveau de la mesure des actifs et du passif du gouvernement mais aussi au niveau de la mesure du solde budgétaire.

Ainsi la création d'un passif (ou d'un actif) s'accompagne par la création d'une dépense (ou d'un revenu) d'un montant équivalent. De plus si un gouvernement fait face à une telle augmentation de ses dépenses et qu'il n'a pas de marge budgétaire, il doit alors réduire d'autres dépenses ou accroître ses impôts ou ses taxes de façon rétablir son équilibre budgétaire. Si le gouvernement peut accroître sa dette directe, il peut alors modifier son bilan pour reconnaître l'augmentation de son passif. La comptabilité d'exercice met donc beaucoup de pression sur les gestionnaires du gouvernement, notamment lorsqu'ils ont une faible marge budgétaire et une contrainte de ne pas avoir de déficits budgétaires. Il ne faut donc pas se surprendre que la tentation face à de telles pressions soit de ne pas reconnaître l'existence de tels passifs ou de les exclure du périmètre comptable. Si le gouvernement prend l'engagement de révéler l'ensemble de ses engagements financiers comme nous le proposons, il sera beaucoup moins tenté d'adopter de tels comportements. Il lui sera beaucoup plus difficile de jouer à cache-cache en manipulant sa comptabilité.

IV.3 Mesure des actifs immobiliers

L'évaluation des actifs immobiliers est une tâche complexe dans le secteur public. Dans le secteur privé, il est beaucoup plus facile d'avoir une idée de la valeur des actifs immobiliers car il existe un marché pour la grande majorité d'entre eux. Il y a un marché où on peut vendre et acheter de tels actifs. Le défi au niveau de la comptabilité est de décider à quelle fréquence on veut reconnaître dans le bilan des entreprises la valeur des actifs qui fluctue continuellement dans le marché.

Dans le secteur public, il y a trois types d'actifs immobiliers :

- a) Les actifs dont on ne peut évaluer la valeur au marché présentement ou lors de leur acquisition

¹⁶ Les actifs des caisses des régimes de pension ne sont pas la propriété exclusive du gouvernement et leur valeur ne peut donc pas être incluse dans la colonne des actifs financiers du gouvernement. Pour simplifier la présentation, il est donc plus facile d'inclure uniquement les passifs nets actuariels dans les tableaux qui présentent une agrégation des diverses composantes de l'endettement du gouvernement.

- b) Les actifs dont on ne peut identifier la valeur au marché mais dont on connaît le coût d'acquisition ou de construction/production
- c) Les actifs dont on peut facilement évaluer la valeur au marché

Nos administrations publiques détiennent des actifs qui sont très difficiles à évaluer. Pensons aux terres de la Couronne, aux parcs provinciaux, à la voie maritime du Saint-Laurent, à des édifices qui ont une grande valeur historique. Souvent elles n'ont pas acquis ces actifs par le biais d'un achat basé sur leur valeur à ce moment-là et il n'y a aucun prix pour ceux-ci dans le marché. Comme nos gouvernements n'ont pas l'intention de les vendre, et comme leur évaluation serait trop hasardeuse, ils ne sont pas inclus dans la mesure des actifs immobiliers du gouvernement. Ceci a pour effet de sous-estimer principalement **le niveau** de la valeur des actifs immobiliers et de surestimer la mesure de l'endettement net des administrations publiques. Cette absence a moins d'effet sur **le profil** des actifs immobiliers et de l'endettement net puisque ces mesures incluent la cumulation **de tous les nouveaux investissements immobiliers**

Les administrations publiques détiennent de nombreux actifs immobiliers où il n'y a pas comme tel un marché pour guider les comptables dans l'évaluation de la valeur de cet actif. Prenez l'exemple d'une autoroute, d'un réseau d'aqueduc dans une ville, des tunnels servant au métro de Montréal. Le seul repère que les comptables ont est leur coût de construction. Cette information est extrême fiable au moment de sa mise en service. Mais après plusieurs années d'utilisation, il est plus difficile d'estimer sa valeur résiduelle. Il faut donc porter un jugement sur son état en tenant compte du taux d'usure moyen d'un tel actif (taux d'amortissement ou de dépréciation), de la qualité de l'entretien et des travaux majeurs de rénovation qui ont été faits. Il ne faut donc pas se surprendre que les administrations publiques aient choisi de comptabiliser ces actifs en se basant sur leur coût de construction et modifiant graduellement leur valeur à la lumière de ce jugement. Un des cas type est celui d'un actif dont la durée est évaluée à 20 ans et dont la valeur originale est réduite à chaque année de 5% de sa valeur originale. Cette méthode a tendance à sous-estimer la valeur moyenne des actifs parce qu'elle ne tient pas compte de la hausse générale du prix des actifs immobiliers.

Pour la troisième catégorie d'actifs (comme un immeuble à bureau) où on peut avoir une estimation relativement fiable du prix auxquels on pourrait les vendre. Le gouvernement a le choix pour l'évaluation de la valeur de ce parc immobilier entre adopter la méthode que nous venons de décrire dans le paragraphe précédent ou d'adopter une méthode basée principalement sur la valeur au marché, comme c'est le cas dans de nombreuses grandes entreprises privées. S'il choisit cette seconde option, il doit alors décider à quelle fréquence il veut reconnaître dans sa comptabilité la valeur au marché de ces actifs. S'il choisit une très basse fréquence, il y a un risque qu'il y ait des écarts importants entre la valeur aux livres et la véritable valeur d'un actif immobilier. S'il choisit au contraire une fréquence trop élevée, on introduit beaucoup de fluctuations dans les estimations du bilan ce qui complique inutilement la gestion opérations gouvernementales et l'analyse de la situation financière du gouvernement. Le gouvernement du Québec, comme la plupart des autres gouvernements, utilise la même méthode que celle décrite pour la seconde catégorie (valeur initiale modifiée par l'amortissement et projets majeurs de rénovation).¹⁷ Il ne faut donc pas se surprendre que la valeur de cette catégorie d'actifs soit plus

¹⁷ Ce choix s'explique en partie par le fait que la comptabilisation de baisses de prix dans la valeur des actifs immobiliers aurait des effets perturbateurs importants sur la gestion du budget du gouvernement.

basse que leur valeur au marché, comme nous l'avons décrit dans le paragraphe précédent. D'ailleurs quand le gouvernement vend de tels actifs, le prix de vente est souvent significativement plus élevé que leur valeur aux livres, ce qui a pour effet de générer un revenu additionnel.

En somme, les mesures de la valeur des actifs immobiliers sous-estiment la valeur de ses actifs. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas en tenir compte lorsque nous analysons l'endettement des gouvernements et qu'il faut abandonner l'idée d'utiliser un concept de dette nette des actifs financiers et des actifs immobiliers. **Bien au contraire, Il faut plutôt voir les estimations des actifs immobiliers comme un minimum dont il faut tenir compte dans notre analyse de l'endettement d'un gouvernement.** On est donc très loin d'une situation où la valeur des actifs immobiliers serait fortement surestimée et où la mesure de la dette nette des actifs financiers et immobiliers atténuerait indûment l'importance de l'endettement du gouvernement.

IV.4 Création de séries chronologiques cohérentes et une analyse qui tient compte de la qualité et de la variabilité des données

Nous terminons cette section en soulignant deux points qui permettent de meilleures analyses sur l'endettement du gouvernement du Québec. Le premier point touche à la cohérence des séries chronologiques des différentes composantes utilisées pour mesurer l'endettement du gouvernement. Il est important que ces séries soient cohérentes sur des périodes relativement longues de façon à analyser correctement ces séries chronologiques. Il faut encourager le gouvernement à améliorer ses normes comptables et à recréer des séries historiques d'endettement cohérentes avec les nouvelles normes.¹⁸ Le gouvernement doit également faire en sorte que ses révisions faites à son estimation de sa dette brute et nette affectent également ses données de revenus, de dépenses et de solde budgétaire. Durant les 5 derniers exercices financiers, les révisions des données faites par le gouvernement ont fait augmenter la dette brute et la dette nette du gouvernement (liées à son périmètre comptable) de près de 8 milliards de dollars sans que l'estimation des déficits budgétaires sur cette période ne soit modifiée ; ce type d'incohérence doit être corrigé le tôt plus possible.

V RECOMMANDATIONS

Dans cette dernière section, nous voulons présenter une liste de recommandations qui découlent des propos que nous avons tenus jusqu'à présent. Avant de produire cette liste, nous désirons souligner **l'importance de l'engagement de nos gouvernements envers une présentation de qualité de leurs états financiers en général** et, plus particulièrement, envers la présentation de mesures qui décrivent l'ampleur de l'endettement lié à l'ensemble des opérations et organismes dont ils sont responsables à divers degrés. Sans cet engagement, la publication de ces états financiers continuera d'être sujette à de nombreuses critiques des vérificateurs généraux et des analystes financiers et à affecter négativement la confiance du public envers les administrations gouvernementales. Il est faux de penser que les jeux comptables n'ont pas de conséquences graves et qu'ils peuvent même contribuer positivement à la bonne gestion du secteur public. Une

¹⁸ C'est dommage que l'adoption de la comptabilité d'exercice ait créé un bri dans les séries chronologiques sur l'endettement du gouvernement (avant l'exercice 1997-98 et à partir de cet exercice).

plus grande qualité dans les rapports d'intendance de nos administrations publiques engendrera une plus grande qualité de la gestion des affaires publiques. Quand les gouvernements utilisent des jeux comptables pour embellir indûment leurs rapports d'intendance, ils incitent les citoyens et les entreprises à faire de même. Quand les gouvernements jouent à cache-cache avec les citoyens, les citoyens jouent à cache-cache avec le fisc, par le biais de leur participation au marché noir et par des rapports d'impôt erronés.

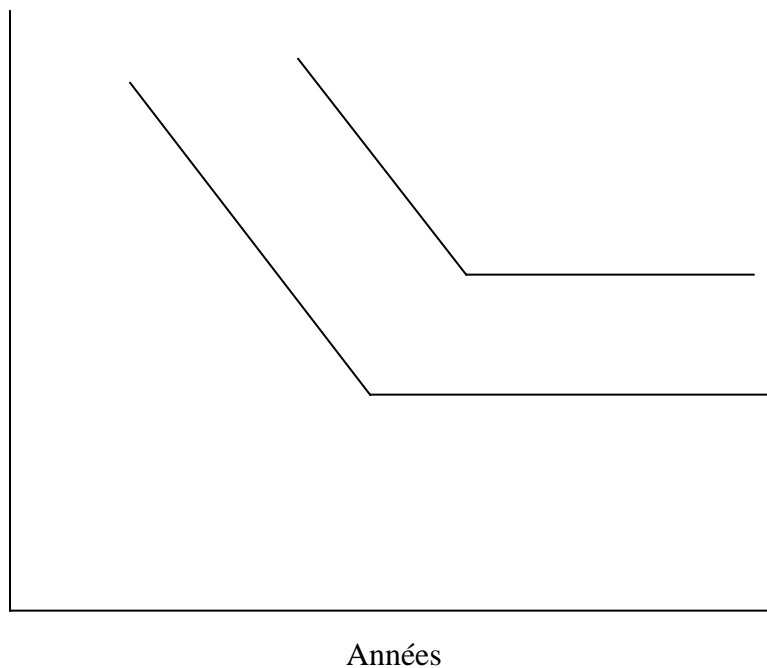
Voici une liste de dix recommandations précises qui fait suite aux points que nous avons développés dans les sections précédentes :

1. Le gouvernement devrait publier un registre officiel de **l'ensemble des organismes ou entités publiques** dont il est responsable à divers degrés. Ce registre devrait, entre autres choses, inclure les entités des administrations locales qui sont des créations du gouvernement provincial et qui sont sous sa surveillance générale (municipalités et leurs entreprises publiques locales, les institutions publiques d'éducation...). Il devrait nous informer si ces entités sont sous la responsabilité d'un ministère, si leur comptabilité est incluse ou non dans le périmètre comptable et de leur niveau d'indépendance administrative par rapport au gouvernement.
2. Le gouvernement devrait s'engager à publier des mesures d'endettement pour l'ensemble des organismes ou entités dont il est responsable à divers degrés,
3. Ces mesures d'endettement devraient permettre de calculer la dette du gouvernement nette de ses actifs financiers et de ses actifs immobiliers.
4. Ces mesure d'endettement devraient inclure les passifs actuariels non provisionnés dont il est responsable.
5. La présentation de ces mesures d'endettement devrait permettre une approche **modulaire** qui facilite le calcul de l'endettement de plusieurs sous-ensembles d'entités gouvernementales et qui ne se limite pas à la mesure de l'endettement relié au groupe d'entités que le gouvernement a choisi d'inclure dans son périmètre comptable et dont il se sent principalement responsable.
6. Les révisions aux données historiques de mesures d'endettement devraient impliquer, selon la logique du cadre comptable, des révisions aux données historiques des composantes du revenu et des dépenses du gouvernement ainsi que du solde budgétaire.
7. La comptabilité du gouvernement devrait être basée le plus possible sur **le respect sur les principes comptables généralement reconnus (PCGR)** pour le secteur public par l'Institut canadien des comptables agréés (dont la comptabilité d'exercice).
8. Le Vérificateur général du Québec devrait être en mesure de vérifier la qualité des mesures produites par le ministère des Finances de l'endettement de l'ensemble des organismes ou entité dont le gouvernement est responsable à divers degrés.
9. La présentation des rapports comptables devrait être le plus possible **cohérente avec la classification choisie par Statistique Canada** pour son Système de gestion financière (SGF) de façon à mieux comparer et agréger les mesures d'endettement des diverses administrations publiques canadiennes (municipales, provinciales et fédérale).
10. Statistique Canada devrait modifier le plus rapidement possible les normes comptables de son Système de gestion Financière (SGF) pour les rendre compatibles avec l'application intégrale de la comptabilité d'exercice, notamment dans le domaine des régimes de pensions publics.

Pour terminer, nous aimerions souligner le besoin de faire une réflexion pour améliorer la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui offre trop peu de flexibilité au gouvernement dans la gestion de son endettement à court terme et qui malheureusement le pousse à utiliser des artifices comptables pour éviter de montrer qu'il a de temps à autres des déficits budgétaires. Il faudrait penser à développer un cadre plus souple qui permet d'atteindre à moyen et à long termes la cible d'endettement public que le gouvernement choisirait, tout en ayant de temps à autres des déficits budgétaires lorsque la conjoncture économique est très défavorable . On pourrait choisir un cadre où la seule contrainte serait que le ratio de sa dette nette au PIB soit à l'intérieur d'un corridor de décroissance pour le ratio de la dette nette au PIB, tel qu'illustré dans le graphique présenté au bas de ce paragraphe. Il faudrait également s'interroger s'il est optimal avec une telle approche de choisir le concept de dette nette des actifs financiers ou de dette nette des actifs financiers et immobiliers. Compte tenu des besoins énormes au niveau du renouvellement de l'infrastructure, notre préférence est de prendre la seconde option. Nous sommes cependant conscients du besoin de réduire le service de la dette et d'éviter des investissements peu rentables dans les immobilisations. Cependant, nous pensons qu'il faut éviter que le gouvernement ne rejette des projets d'investissement très rentables à moyen et long terme afin d'éviter de s'endetter. Cette discussion montre encore une fois l'importance de la bonne gestion des programmes et des projets d'investissement ainsi que de l'évaluation de la rentabilité financière et sociale de ceux-ci.

CIBLE POUR LE RATIO : DETTE NETTE AU PIB

Dettes nettes
PIB

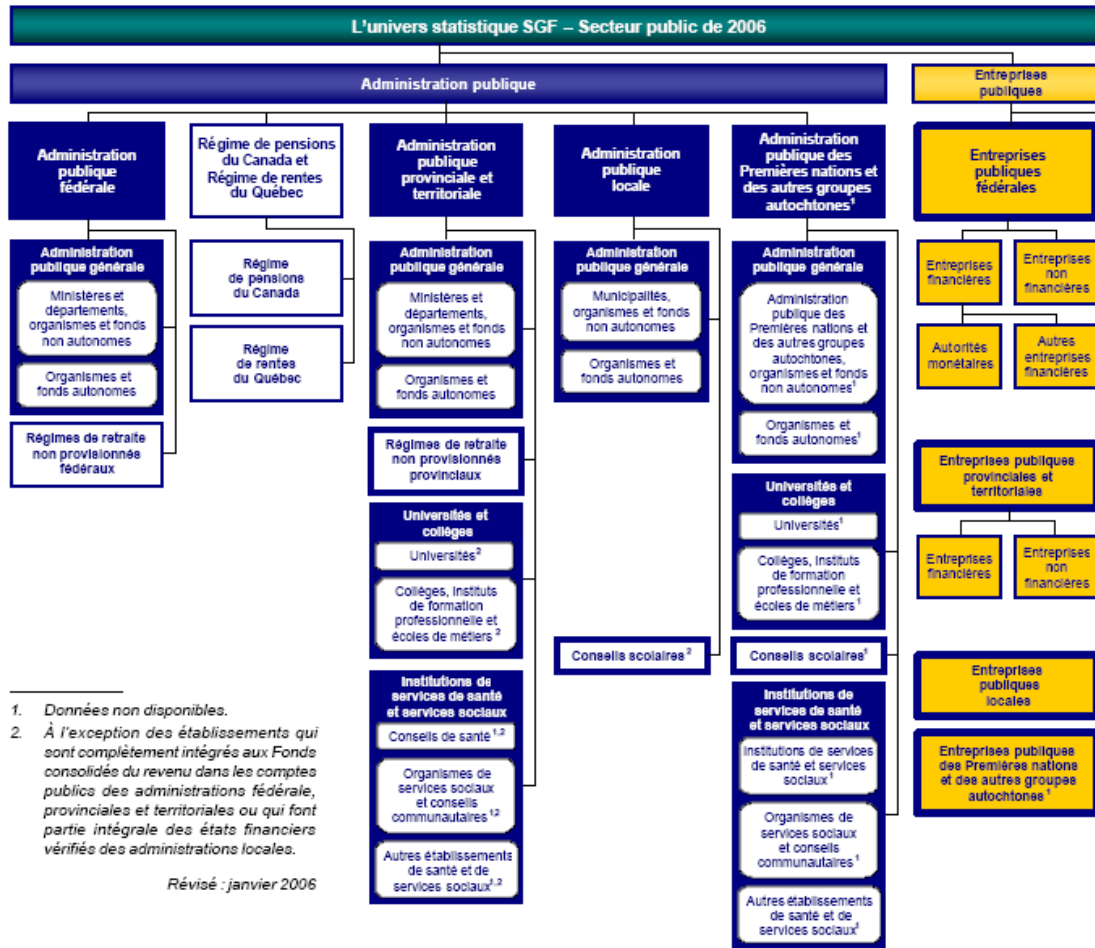


APPENDICE 1

SYSTÈME DE GESTION FINANCIÈRE DE STATISTIQUE CANADA

Annexe II

Tableau explicatif 6



1. Données non disponibles.
 2. À l'exception des établissements qui sont complètement intégrés aux Fonds consolidés du revenu dans les comptes publics des administrations fédérale, provinciales et territoriales ou qui font partie intégrale des états financiers vérifiés des administrations locales.

Révisé : janvier 2006

APPENDICE 2

TABLEAU TIRÉ DE CANADIAN GOVERNMENT DEBT 2006
 Milagros Palcios et Neils Velhuis, Fraser Institute, novembre 2006
<http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/CanGovtDebt2006.pdf>

Table 1: Total government liabilities [a] (\$millions), 2003/2004

	Direct Debt	Debt Guarantees	Contingent Liabilities and Contractual Commitments	Program Obligations	Total Government Liabilities
British Columbia	19,513	167	2,589	67,070	89,339
Alberta	(15,620)	13,065	11,945	68,759	78,149
Saskatchewan	9,242	129	7,542	14,088	31,001
Manitoba	11,498	950	817	16,090	29,355
Ontario	107,025	14,066	28,821	246,554	396,466
Quebec	112,674	43,221	23,951	261,729	441,575
New Brunswick	6,330	461	576	9,700	17,067
Nova Scotia	12,039	271	1,054	13,199	26,563
Prince Edward Island	1,361	28	84	1,696	3,169
Newfoundland & Labrador	10,705	1,657	252	6,265	18,879
Yukon Territory	(281)	43	66	516	344
Northwest Territories [b]	227	237	430	1,484	2,378
All Provinces	274,713	74,295	78,126	707,150	1,134,285
Federal Government	523,648	54,112	85,661	910,778	1,574,199
Canada (All Inclusive)	798,361	128,407	163,788	1,617,928	2,708,484

Note a: Provincial data includes liabilities of local governments. Note b: Includes Nunavut.

Sources: Statistics Canada, Federal and Provincial Public Accounts, Office of the Superintendent of Financial Institutions; calculations by the authors.

APPENDICE 3

SCHÉMA 3

MESURE DE L'ENDETTEMENT

ENTITÉS	NIVEAU DE RESPONSABILITÉ	DETTE BRUTE*	ACTIFS FINANCIERS	DETTE NETTE DES ACT. FIN.	ACTIFS IMMOBILIERS	DETTE NETTE DE TOUS LES ACTIFS
Entité 1	A	10 \$	2 \$	8 \$	3 \$	5 \$
Entité 2	A	20 \$	3 \$	17 \$	2 \$	15 \$
Entité 3	B	30 \$	1 \$	29 \$	2 \$	27 \$
<hr/>						
Total partiel #1 Périmètre comptable	A et B	60 \$	6 \$	54 \$	7 \$	47 \$
Entité 4	C	25 \$	5 \$	20 \$	3 \$	17 \$
<hr/>						
Total partiel #2	A, B et C	85 \$	11 \$	74 \$	10 \$	64 \$
Entité 5	D	10 \$	2 \$	8 \$	1 \$	7 \$
<hr/>						
Grand total	A, B, C, et D	95 \$	13 \$	82 \$	11 \$	71 \$

* la dette brute inclut les passifs actuariels nets