Louis GILL

Économiste, professeur retraité du département de science économique, UQÀM

(2006)

Rembourser la dette publique : la pire des hypothèses

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES](#).

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Louis Gill, économiste québécois

Économiste, professeur retraité du département de science économique, UQÀM

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses. Montréal : Chaire d'études socio-économiques de l'UQÀM, 2006, 117 pp

Louis GILL est économiste et professeur retraité du département de sciences économiques de l'UQÀM où il a œuvré de 1970 à 2001. Tout au cours de cette carrière, il a eu une activité syndicale active. Il a publié plusieurs ouvrages, sur la théorie économique marxiste, l'économie internationale, l'économie du socialisme, le partenariat social et le néolibéralisme, ainsi que de nombreux essais et articles de revues et de journaux sur des questions économiques, politiques, sociales et syndicales.

[Autorisation formelle accordée par l'auteur le 6 février 2008 de diffuser cette conférence dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriel : gill.louis@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 12 février 2008 à Chicoutimi,
Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

Nous sommes infiniment reconnaissant à la direction de la **Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM** de nous accorder la permission de publier, en texte intégral, ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.

[Autorisation formelle accordée le 4 février 2008 par le directeur de la **Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM**, M. Marc Hasbani, de diffuser ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.]

Non seulement M. Hasbani nous a-t-il autorisé à diffuser ce livre mais également toutes les publications de la Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM.

M. Marc Hasbani,
Directeur, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM.

Courriel : hasbani.marc@uqam.ca

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur, Les Classiques des sciences sociales
Mercredi, le 9 février 2008.

Louis Gill

[économiste, retraité de l'UQÀM.]

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses

Montréal : Chaire d'études socio-économiques de l'UQÀM, 2006, 117 pp

Table des matières

[L'auteur](#)

[Avant-propos](#)

[Introduction](#)

Chapitre 1.

L'univers de la dette

[Les composantes de la dette](#)

[Rembourser des emprunts n'équivaut pas à réduire la dette](#)

[La dette totale du secteur public](#)

[La dette du Québec incluant sa part de la dette fédérale](#)

Chapitre 2.

Des mythes tenaces à démolir

[La dette en perspective](#)

[Une dette dont le poids relatif diminue de lui-même](#)

[Une réduction de la dette plus onéreuse que les économies qui en découlent](#)

[L'écran de fumée du « Fonds des générations »](#)

[Nuire aux générations futures sous prétexte de les aider](#)

Annexes : [Annexe 1](#); [Annexe 2](#).

Chapitre 3.

Comptabilité gouvernementale : notions de base

[Les opérations financières du gouvernement](#)

[Le traitement des immobilisations](#)

[Le traitement des régimes de retraite](#)

[Opérations de financement](#)

Chapitre 4.

Les faces cachées de la dette

[Une dette qui augmente en situation d'équilibre ou de surplus budgétaire](#)

[Les non-dits du « décrochage » de la dette](#)

[Comment transformer la « bonne dette » en « mauvaise dette »](#)

[La part fictive de la « dette représentant les déficits cumulés »](#)

[FARR et « Fonds des générations »](#)

[Le service annuel de la dette : 4,5 milliards de sorties de fonds, et non 7 !](#)

[Annexe](#)

Chapitre 5.

Dette publique et marchés financiers

[Une équivalence entre l'impôt et l'emprunt ?](#)

[Une puissante impulsion de la dette aux marchés financiers](#)

[FARR, « Fonds des générations » et marchés financiers](#)

[Un levier de l'austérité budgétaire et de la privatisation](#)

[Que faire face à la dette ?](#)

[Livres, articles et documents cités](#)

[Glossaire-Index](#)

Tableaux

<u>Tableau 1.1.</u>	Composantes de la dette
<u>Tableau 1.2.</u>	Composantes de la dette. Équivalence des dénominations – Québec – Canada.
<u>Tableau 1.3.</u>	Dette totale du secteur public
<u>Tableau 2.1.</u>	Coût de la réduction de la dette fédérale et économie d'intérêts en découlant. Taux d'intérêt, 6,90%. Réduction annuelle de la dette : 9,00\$ Milliards.
<u>Tableau 2.2.</u>	Coût de la réduction de la dette du Québec découlant des déficits cumulés et économie d'intérêts en découlant. Taux d'intérêt, 6,50%. Réduction annuelle de la dette : 1,00\$ Milliards.
<u>Tableau 2.3.</u>	Coût de la réduction de la dette du Québec découlant des déficits cumulés et économie d'intérêts en découlant. Taux d'intérêt, 6,50%. Réduction annuelle de la dette : 2,00\$ Milliards.
<u>Tableau 2.4.</u>	Coût de la réduction de la dette du Québec découlant des déficits cumulés et économie d'intérêts en découlant. Taux d'intérêt, 6,50%. Taux annuel d'inflation, 2,0%. Taux annuel d'accroissement ou de réduction nominale de la dette, 2,0%. Réduction annuelle réelle de la dette : 1,00\$ Milliards.
<u>Tableau 2.5.</u>	Évolution du rapport "dette totale"/PIB selon diverses hypothèses de croissance du PIB réel. Augmentation de la dette la 1 ^{re} année, 2,00\$. Taux d'accroissement de l'augmentation de la dette, 2,0%.
<u>Tableau 2.6.</u>	Évolution du rapport "dette découlant des déficits"/PIB selon diverses hypothèses de croissance du PIB réel. Augmentation de la dette la 1 ^{re} année, 0,00\$. Taux d'accroissement de l'augmentation de la dette, 0,0%.
<u>Tableau 3.1.</u>	Sommaire des opérations financières (2005-2006)
<u>Tableau 3.2.</u>	Prise en compte des immobilisations dans les opérations budgétaires et non budgétaires
<u>Tableau 3.3.</u>	Traitement des régimes de retraite dans les "opérations non budgétaires" (2005-2006)
<u>Tableau 3.4.</u>	"Opérations de financement" (2005-2006)
<u>Tableau 4.1.</u>	Évaluation de la dette (en millions de dollars et en % du PIB)
<u>Tableau 4.2.</u>	Effet du taux d'intérêt et du taux de croissance du PIB nominal sur le rapport Dette/PIB.
<u>Tableau 4.3.</u>	Évolution du service de la dette (en millions de dollars et en % des revenus budgétaires).

Louis Gill

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

L'AUTEUR

[Retour à la table des matières](#)

Louis Gill est économiste. Il a été professeur à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM) de 1970 à 2001. Il a publié de nombreux écrits sur des questions économiques, politiques et sociales, dont *Économie mondiale et impérialisme* (1983), *Les limites du partenariat* (1989) et *Fondements et limites du capitalisme* (1996) aux Éditions du Boréal. Une version espagnole de ce dernier ouvrage a été publiée aux Éditions Trotta de Madrid en 2002. La même année, le Syndicat des professeurs de l'UQÀM a publié son recueil intitulé *Trente ans d'écrits syndicaux. Contribution à l'histoire du SPUQ*, et la Chaire d'études socio-économiques a publié la deuxième édition de son livre intitulé *Le néolibéralisme. En 2005*. Lux Éditeur a publié son essai intitulé *George Orwell. De la guerre civile espagnole à 1984*.

Louis Gill

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

AVANT-PROPOS

[Retour à la table des matières](#)

Le débat public sur l'opportunité de rembourser la dette est grevé d'un lourd handicap en raison de la grande complexité de la question et de ce que l'absence généralisée de connaissances au sein de la population quant à ses aspects techniques donne aux dirigeants politiques et aux « experts » un avantage décisif dans la défense de leur point de vue. L'objectif de ce livre, comme son titre l'indique, est de soutenir un point de vue tranché sur la question, frontalement opposé à celui qu'on tente à grands renforts de démagogie et de désinformation d'inculquer à l'opinion publique. Mais il vise tout autant à aider le plus de gens possible à faire connaissance avec les rudiments du monde peu accueillant de la dette publique et à avancer dans la compréhension des fondements du problème, condition *sine qua non* du débat démocratique.

Ayant rappelé que la dette du Canada s'élevait à plus de 100% du PIB au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et que ce rapport avait chuté à moins de 20% trente ans plus tard, sans aucun remboursement, par le seul effet d'une croissance du PIB plus rapide que celle de la dette, il montre que les sommes engagées dans la réduction de la dette sont largement supérieures aux économies d'intérêts réalisées

grâce à ces remboursements et qu'elles se soldent par un coût énorme en ressources qui pourraient et devraient plutôt être destinées à des usages sociaux.

Il en tire la conclusion que le prétendu conflit entre générations qui proviendrait de l'existence de la dette est un leurre et que si un tel conflit existait, il serait bien davantage la conséquence du gaspillage de ressources investies dans le remboursement de la dette, le meilleur legs à laisser aux générations futures et la meilleure dotation à offrir à la génération actuelle étant les investissements en santé et en éducation qui sont la base de la richesse actuelle et future.

Il met en garde contre l'alarmisme envahissant des « lucides » qui nous annoncent les pires scénarios d'avenir et lève le voile sur certaines faces cachées de la dette, comme la transformation par la comptabilité gouvernementale de la « bonne dette » (découlant de l'acquisition de biens durables) en « mauvaise dette » découlant de déficits budgétaires passés attribués à des excès de dépenses courantes désignées comme des « dépenses d'épicerie ». Il met en évidence les liens étroits entre la croissance de la dette publique et le développement et le renforcement des marchés financiers et montre comment la dette publique sert d'autant mieux ces derniers qu'elle est un puissant levier de l'austérité budgétaire, de la réduction des services publics et de la privatisation du patrimoine collectif.

Louis Gill

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

Une véritable psychose du remboursement de la dette publique a envahi le Québec. À 118 milliards de dollars en 2006, soit 43% du Produit intérieur brut (PIB), cette dette aurait atteint un seuil critique. Elle imposerait un fardeau annuel insoutenable en frais d'intérêts, qui réduirait à néant la marge de manœuvre du gouvernement et compromettrait les programmes sociaux. Elle serait d'autant moins justifiée que les trois quarts en seraient attribuables à l'accumulation, au fil des ans, de déficits budgétaires réalisés pour effectuer des dépenses courantes, désignées comme des « dépenses d'épicerie », et non pour l'acquisition d'immobilisations, c'est-à-dire de biens durables comme des routes et des immeubles par exemple, pour lesquels des emprunts à long terme sont justifiés par leur utilisation sur une période équivalente à la période de remboursement. Elle reporterait sur les générations futures le financement de dépenses dont profiterait la génération actuelle et créerait ainsi une iniquité et un conflit entre générations. Le péril serait d'autant plus grand dans un contexte de déclin démographique et de vieillissement de la population.

Le ton a été donné par le gouvernement fédéral qui, grâce à d'énormes surplus budgétaires successifs, provenant en particulier du siphonage des fonds de la caisse de l'assurance-emploi, a réduit de 81 milliards en neuf ans sa dette représentant les déficits cumulés, qui était ainsi ramenée de 563 milliards en 1996-1997 à 482 milliards en 2005-2006. Au Québec, au cours de cette période, on se préoccupait essentiellement de réaliser le nouvel objectif de l'équilibre budgétaire, auquel avaient souscrit tous les participants à la *Conférence sur le devenir économique et social du Québec* de 1996. La *Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, créée par le premier ministre Lucien Bouchard et présidée par le futur président du Mouvement Desjardins, Alban D'Amours, avait rejeté cette même année l'idée de créer un Fonds de remboursement de la dette ¹. Un consensus existait à l'effet que le poids relatif de la dette diminuerait de lui-même avec la croissance de l'économie si on mettait fin aux déficits budgétaires chroniques du gouvernement. Mais cela n'a pas empêché l'idée d'une réduction nécessaire de la dette de faire son chemin, d'abord sous le gouvernement péquiste de Bernard Landry, mais surtout à partir de l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral dirigé par Jean Charest en avril 2003, qui en faisait un fer de lance de sa politique.

Il va sans dire que l'initiative du manifeste *Pour un Québec lucide*, publié en octobre 2005 et signé notamment par l'ex-premier ministre Lucien Bouchard, a contribué à promouvoir cette idée sur la place publique. Présentation alarmiste des grands périls auxquels ferait face une population québécoise caractérisée comme insouciante, entêtée, farouchement opposée au changement et qui s'obstinerait à ne pas le reconnaître, ce manifeste propose notamment de financer la réduction de la dette publique par une hausse des tarifs d'électricité. C'est aussi ce que propose une étude réalisée au début de 2006 par le Mouvement

¹ Idée mise de l'avant par Norbert Rodrigue, Jean-Pierre Bélanger et Paul Fecteau, dans *Le Fonds de remboursement de la dette*, Ministère des Finances du Québec, Québec, 1996. Alban d'Amours est devenu président du Mouvement Desjardins en 2000.

Desjardins et le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), préfacée par le président du Mouvement Desjardins, Alban D'Amours². Il est intéressant de remarquer qu'Alban d'Amours, qui dirigeait la *Commission sur la fiscalité et le financement des services publics* au milieu des années 1990, et Lucien Bouchard qui avait créé cette commission, défendent désormais une position diamétralement opposée à celle qui avait été l'objet du consensus de 1996, auquel ils avaient présidé.

C'est au gouvernement libéral de Jean Charest qu'est revenue l'initiative de donner concrètement suite à la proposition alors rejetée d'un fonds de remboursement de la dette, en créant à cette fin en 2006 un « Fonds des générations », destiné à être alimenté principalement par des redevances sur l'eau imposées à Hydro-Québec, dont il faudrait être naïf pour croire qu'elles ne se traduiront pas tôt ou tard en hausses des tarifs d'électricité. Il n'est pas inutile de rappeler que cette taxe déguisée à la consommation s'inscrit dans la même optique que les propositions mises de l'avant par les « lucides », d'une hausse des droits de scolarité et d'une « réforme majeure de la taxation » frappant davantage la consommation et moins les revenus, en d'autres termes la mise en place d'un régime fiscal plus régressif. Les apôtres de la réduction de la dette publique ne semblent pas s'émouvoir de la hausse à prévoir de la dette privée des individus qui seront frappés par les mesures qu'ils mettent de l'avant, une dette privée qui atteint déjà des sommets historiques en pourcentage du revenu disponible.

Mais ils dépensent beaucoup d'énergie à tenter de nous convaincre de leur point de vue en mettant en exergue tous les affres de notre situation relative par rapport à l'Ontario, au reste du Canada, etc., pour annoncer le désastre vers lequel nous nous dirigerions à coup sûr. Ils dressent le spectre des « *huissiers frappant à notre porte d'ici quelques années* », de la « *menace qui guette nos rêves et surtout ceux de*

² Intitulée *Le redressement de la situation fiscale du Québec. Un défi à la fois prioritaire et incontournable*.

nos enfants ». Ne lésinant pas avec les mots, l'économiste Pierre Fortin est allé jusqu'à déclarer que le vieillissement de la population mettrait le Québec « *à feu et à sang* ».

Loin de nier l'importance de la dette du Québec, mais sans en dramatiser l'ampleur puisqu'elle se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE et qu'elle est largement compensée par des actifs, il faut plutôt la voir comme une situation de fait et une contrainte incontournable dont il faut chercher à disposer de la meilleure manière. Oui, la dette du Québec est élevée. Oui, ce serait mieux s'il n'y en avait pas ou si elle était moins élevée. Mais la dette étant là, que faire ? Sacrifier de rares et précieuses ressources pour s'acharner à vouloir la réduire, alors que la croissance du PIB en réduit le poids relatif beaucoup plus rapidement et efficacement ? Poser la question n'équivaut-il pas à fournir la réponse ?

Le débat public sur l'opportunité de rembourser la dette est grevé d'un lourd handicap en raison de la grande complexité de la question et de ce que l'absence généralisée de connaissances au sein de la population quant à ses aspects techniques donne aux dirigeants politiques et aux « experts » un avantage décisif dans la défense de leur point de vue. L'objectif de ce livre, comme son titre l'indique, est de soutenir un point de vue tranché sur la question, frontalement opposé à celui qu'on tente à grands renforts de démagogie et de désinformation d'inculquer à l'opinion publique. Mais il vise tout autant à aider le plus de gens possible à faire connaissance avec les rudiments du monde peu accueillant de la dette publique et à avancer dans la compréhension des fondements du problème, condition *sine qua non* du débat démocratique.

Comme il n'existe pas de solution magique à un problème complexe, j'annonce d'entrée de jeu que je convie les lecteurs et lectrices à un effort intellectuel. Je les assure que je ferai mon possible tout au

long de ce livre pour leur simplifier la tâche et je les encourage à poursuivre la lecture jusqu'au bout, même si certains passages peuvent leur sembler rébarbatifs. Je reprends à mon compte les propos suivants de l'écrivain et philosophe Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) inscrits en exergue d'un chapitre de son célèbre ouvrage *Du contrat social* : « *J'avertis le lecteur que ce chapitre doit être lu posément, et que je ne sais pas l'art d'être clair pour qui ne veut pas être attentif* ». Visant le double objectif de la rigueur de l'exposé et de sa mise à la portée du plus grand nombre et éprouvant beaucoup de réticences à négliger l'un en faveur de l'autre, j'ai reporté les passages plus complexes dans des annexes dont la lecture peut être omise sans perte de continuité. J'invite par ailleurs ceux et celles à qui le domaine des questions abordées dans ce livre est moins familier à se reporter au besoin au glossaire-index des principaux termes utilisés qui se trouve à la fin du livre.

Je remercie sincèrement les économistes Monique Audet de la FTQ et Pierre Beaulne de la CSQ pour leur lecture attentive du manuscrit et leurs précieux commentaires qui en ont permis l'amélioration. Je remercie aussi Monique Audet pour son aide dans la production technique du livre.

Le livre compte cinq chapitres. Le premier est un chapitre d'introduction à l'univers la dette. Il définit d'abord ses diverses composantes (dette directe, passif au titre des régimes de retraite, dette totale, dette découlant des dépenses d'immobilisations et des déficits cumulés). Il attire ensuite l'attention sur la différence entre le *remboursement* de la dette (remboursement annuel des emprunts qui viennent à échéance, dont le gouvernement s'acquitte en empruntant le montant nécessaire pour ce faire, conformément au principe : emprunter de Pierre pour rembourser Paul) et la *réduction* de la dette, en soulignant que la dette a plutôt tendance à continuer à augmenter, même lorsqu'on s'acharne à vouloir la rembourser. Puis il montre que

la dette du gouvernement est la principale composante de la dette totale du secteur public qui comprend aussi les dettes des entreprises du gouvernement comme Hydro-Québec, la dette des municipalités, etc. Une brève section est consacrée à la part du Québec dans la dette fédérale, une question sur laquelle il faut se pencher en particulier en prévision de l'éventuelle accession du Québec à l'indépendance.

Le deuxième chapitre, intitulé « Des mythes tenaces à démolir », répond d'abord aux déclarations alarmistes au sujet de la taille de la dette du Québec en montrant, sans minimiser son importance, qu'elle est dans la moyenne de l'OCDE, à un niveau comparable à celui de pays comme la Grande-Bretagne, les États-Unis, la France et l'Allemagne, et situe son origine dans les multiples avantages fiscaux dont bénéficient entreprises et revenus élevés. Il rappelle que la dette du Canada s'élevait à plus de 100% du PIB au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et que ce rapport avait chuté à moins de 20% trente ans plus tard, sans aucun remboursement, par le seul effet d'une croissance du PIB plus rapide que celle de la dette, et montre que les remboursements annuels massifs de la dernière décennie n'ont contribué que pour 18% à la réduction du rapport de la dette au PIB, la part du lion, 82%, étant attribuable à la seule croissance réelle de l'économie et à l'inflation. Il montre que les sommes engagées dans la réduction de la dette sont largement supérieures aux économies d'intérêts réalisées grâce à ces remboursements.

Il passe ensuite, à l'aide d'exemples illustrés par des tableaux, à l'analyse d'hypothèses semblables de réduction de la dette dans le cas du Québec pour montrer la futilité de ce type d'opérations et son coût énorme en ressources qui pourraient et devraient plutôt être destinées à des usages sociaux, comme la santé et l'éducation par exemple, ou au remboursement des sommes détournées de la caisse de l'assurance-emploi et au règlement du déséquilibre fiscal pour ce qui est du gouvernement fédéral. Il poursuit avec l'analyse de l'option du « Fonds des générations » retenue par le gouvernement libéral en mars 2006 aux fins du remboursement de la dette et montre qu'il s'agit d'un pur

écran de fumée : avec une hypothèse très conservatrice de croissance du PIB, l'objectif établi par le gouvernement pour ce qui est du montant cumulé de ce fonds dans un horizon de vingt ans sera atteint à 78% grâce à la seule croissance du PIB, ne laissant que 22% à la contribution du fonds.

Il en tire la conclusion que le prétendu conflit entre générations qui proviendrait de l'existence de la dette est un leurre et que si un tel conflit existait, il serait bien davantage la conséquence du gaspillage de ressources investies dans le remboursement de la dette, le meilleur legs à laisser aux générations futures, et la meilleure dotation à offrir à la génération actuelle, étant les investissements en santé et en éducation qui sont la base de la richesse actuelle et future.

Le troisième chapitre traite des notions de base de la comptabilité gouvernementale. On y trouve une analyse des diverses opérations financières du gouvernement : les « opérations budgétaires » (revenus et dépenses), les « opérations non budgétaires » (placements et investissements) et les « opérations de financement » du solde global des opérations budgétaires et non budgétaires qui se traduisent notamment par une augmentation ou une diminution de la dette. Même si certains passages de ce chapitre sont arides, on ne peut toutefois en faire l'économie si on veut pénétrer l'univers de la dette. Un résultat essentiel de cette démarche est la compréhension de ce que certaines dépenses budgétaires, comme les frais annuels d'amortissement des immobilisations et de financement des régimes de retraite, ont un caractère particulier dans la mesure où elles n'entraînent pas de sorties de fonds. Cela a une incidence déterminante sur les besoins financiers et par conséquent sur la variation de la dette.

Le quatrième chapitre, intitulé « Les faces cachées de la dette », montre d'abord qu'en vertu de la réforme comptable entrée en vigueur en 1998, la dette peut augmenter et augmente effectivement, en dépit de l'atteinte de l'équilibre budgétaire, en raison des opérations non budgétaires que sont les investissements en immobilisations, les mises

de fonds dans les sociétés d'État et les bénéfices non versés au gouvernement par ces sociétés, comme Hydro-Québec, qui l'obligent à emprunter les sommes équivalentes. Il se penche ensuite sur l'analyse de l'évolution de la dette depuis 1970 pour en dégager certains non-dits quant aux raisons de son « décrochage », le plus souvent attribué aux excès de dépenses courantes désignées de manière péjorative comme des « dépenses d'épicerie ». Il montre à quel point la prise en compte, graduelle d'abord puis intégrale à partir de 1998, des engagements du gouvernement à l'égard des régimes de retraite, a contribué à ce « décrochage », et comment des taux d'intérêt supérieurs au taux de croissance du PIB à partir du début des années 1980 ont favorisé la hausse du rapport de la dette au PIB.

Un développement crucial de ce chapitre est la démonstration de ce que les normes comptables en vigueur depuis 1998 sous-évaluent systématiquement la dette attribuée aux dépenses d'immobilisations et surévaluent en conséquence la dette attribuée aux déficits budgétaires cumulés des années antérieures, transformant ainsi la « bonne dette » en « mauvaise dette. Suit une analyse du « vrai » contenu de la dette représentant les déficits cumulés qui démontre qu'une proportion importante de cette partie de la dette est constituée de la reconnaissance des engagements du gouvernement envers les régimes de retraite. La section suivante analyse les effets sur la dette de l'accumulation d'actifs dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), constitué en 1993 aux fins de la capitalisation de ces régimes, et dans le « Fonds des générations » créé en 2006. Le chapitre se termine par une démystification de la prétention continuellement répétée à l'effet que le service annuel de la dette nous coûterait 7 milliards de dollars par année. Il démontre que ce sont 4,5 milliards et non 7 qui sortent effectivement des coffres gouvernementaux, le reste étant une simple charge fictive d'intérêts, imputée au service de la dette qui n'entraîne pas de décaissement.

Le dernier chapitre, intitulé « Dette publique et marchés financiers », analyse d'abord l'incidence sur l'accroissement de la dette

publique des politiques économiques entrées en vigueur à partir de la fin des années 1970 avec le tournant néolibéral, parmi lesquelles les importantes réductions d'impôt consenties aux entreprises et sur les revenus élevés, qui ont réduit les revenus de l'État et l'ont obligé à recourir à l'emprunt. La substitution de l'emprunt à l'impôt est apparue comme d'autant plus naturelle qu'elle a été dotée d'une justification théorique par la réactualisation néolibérale du « principe d'équivalence » entre l'emprunt et l'impôt énoncé par David Ricardo en 1817, selon qui les dettes d'un État *« sont les dettes de la main droite à la main gauche dont le corps ne se trouve pas affaibli »* et dont l'intérêt annuel *« ne fait que passer des mains du contribuable dans celles du créancier de l'État »*.

Est ensuite mis en lumière le fait que dans le cadre d'un capitalisme considéré globalement, la dette publique ne saurait être vue uniquement comme un fardeau pesant sur l'économie. Son importante croissance, dans tous les pays, a puissamment contribué au développement mondial des marchés financiers. Aussi, est-il reconnu qu'une réduction significative de son volume aurait des effets néfastes sur les marchés financiers et sur la conduite de la politique monétaire. En somme, les marchés financiers ont un besoin vital d'importants volumes de la dette publique, plus précisément d'une dette publique financiarisée. Au-delà de la motivation officielle qui est celle des rendements escomptés sur les placements, il est donc justifié de s'interroger sur les motivations du gouvernement à accumuler de l'argent dans le « Fonds des générations » en guise de « remboursement » de la dette en intervenant sur les marchés financiers par l'intermédiaire de la Caisse de dépôt et placement. Le gouvernement contribue ainsi incontestablement à la solidité des marchés financiers, si faible soit cette contribution dans un premier temps, et il contribuerait au contraire à leur affaiblissement s'il procédait à des remboursements annuels qui auraient pour effet de retirer des titres des marchés financiers.

La section suivante montre que la dette publique sert d'autant plus les marchés financiers et l'intensification de la capitalisation de

l'économie qu'en raison de l'importance de son volume, elle est devenue un puissant levier d'imposition des politiques d'austérité budgétaire, de réduction des services publics, de leur tarification et de la privatisation du patrimoine collectif. La dernière section, intitulée « Que faire face à la dette ? », rappelle que c'est la population travailleuse qui supporte le poids financier de la dette, alors que la couche favorisée de la société bénéficie des revenus d'intérêts versés sur les titres de cette dette, qu'elle a acquis en quelque sorte gratuitement grâce aux générosités de la politique fiscale envers elle, et souvent frauduleusement grâce à la complaisance de l'État à l'égard de l'évasion et de l'évitement fiscaux.

Le chapitre se termine par un rappel des mesures évoquées au fil du livre quant à la nécessaire récupération des ressources fiscales dont l'État se prive par ses politiques et la non-application de la loi, et du non moins nécessaire refus de rembourser un sou de la dette, dans l'intérêt conjoint de la génération actuelle et des générations futures.

Louis Gill

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

Chapitre 1

L'univers de la dette

Les composantes de la dette

[Retour à la table des matières](#)

La « dette totale » ou « dette brute » du gouvernement du Québec est la somme de deux composantes. La première, qu'on appelle la « dette directe », est une dette réelle qui consiste dans les emprunts que le gouvernement contracte sur les marchés ³. La deuxième est une simple reconnaissance comptable de l'engagement du gouvernement à verser dans le futur des prestations de retraite à ses employés, lorsque ceux-ci auront terminé leur vie active. Cette deuxième composante est désignée comme le « passif au titre des régimes de retraite ».

³ La majeure partie de la dette au Canada et dans l'ensemble des provinces consiste en obligations émises sur les marchés financiers, remboursables à l'échéance et donnant droit à des intérêts périodiques, mais négociables à tout moment à leur valeur marchande qui fluctue en fonction des taux d'intérêt, sur un marché dit secondaire, par opposition au marché primaire où sont émises les nouvelles obligations. Les gouvernements émettent par ailleurs des obligations qui sont vendues directement au public sans l'intermédiaire des marchés financiers, comme les « obligations d'épargne », encaissables en tout temps dans les banques à leur valeur nominale, avec intérêts.

Depuis la fondation, en 1993, du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), dans lequel le gouvernement verse annuellement des sommes dont l'accumulation doit éventuellement permettre de financer le paiement des prestations de retraite, on distingue le « passif net au titre des régimes de retraite » du « passif brut » au même titre. Le passif net est obtenu du passif brut en soustrayant de ce dernier le montant accumulé dans le FARR. C'est ce « passif net au titre des régimes de retraite » qui s'ajoute à la « dette directe » pour constituer la « dette totale ». On comprend que lorsque les montants accumulés dans le FARR seront égaux aux engagements gouvernementaux, c'est-à-dire lorsqu'ils seront égaux au « passif brut au titre des régimes de retraite », le « passif net » sera nul et la « dette totale » se réduira à la seule « dette directe ».

Ces définitions sont illustrées dans la section a) du Tableau 1.1 à partir des valeurs des diverses composantes, en milliards de dollars, en date du 31 mars 2006. La « dette totale » de 118,2 milliards est la somme de la « dette directe » de 83,9 milliards et du passif net au titre des régimes de retraite de 34,3 milliards. Ce passif net de 34,3 milliards est égal au passif brut de 56,8 milliards, diminué de l'actif du FARR de 22,5 milliards.

En soustrayant de la « dette totale » ou « dette brute » la valeur des « actifs financiers » (ou « avoirs financiers ») détenus par le gouvernement, on obtient la « dette nette ». Les avoirs financiers du gouvernement incluent les mises de fonds dans les sociétés d'État, les bénéfices non versés en dividendes par ces sociétés, les placements à long terme, les prêts et avances consentis à des tiers comme les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

Il faut souligner que pour arriver à cette « dette nette », on tient compte des seuls actifs financiers du gouvernement, à l'exclusion de ses actifs matériels (routes, édifices, etc.). Si on tenait compte aussi

des actifs matériels, la « dette nette » serait vraisemblablement nulle⁴. Comme on le voit dans la section b) du Tableau 1.1, la « dette nette » au 31 mars 2006 (103,8 milliards) est obtenue de la « dette totale » (118,2 milliards) dont on soustrait la valeur des actifs financiers (14,4 milliards).

⁴ Dans une contribution intitulée « The Target Debt Ratio : a Balance-sheet View » à l'ouvrage collectif *Is the Debt War Over ?* publié en 2004 par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) et l'Université McGill sous la direction de Christopher Ragan et William Watson, l'économiste François Vaillancourt démontre que le gouvernement fédéral est le seul niveau de gouvernement au Canada où la dette n'est pas compensée par des actifs (p. 269-276).

Tableau 1.1
Composantes de la dette
 (les valeurs, en milliards de dollars, sont celles du 31 mars 2006)

[Retour à la table des matières](#)

a)		
	Dette directe	83,9
	+ Passif net au titre des régimes de retraite	+ <u>34,3</u>
	= Dette totale ou Dette brute	118,2
	où Passif net au titre des régimes de retraite :	<u>34,3</u>
	= Passif brut au titre des régimes de retraite :	= 56,8
	- Actif du FARR :	- 22,5

b)		
	Dette totale ou Dette brute	118,2
	- Actifs financiers	- <u>14,4</u>
	= Dette nette	103,8

c)		
	Dette découlant des immobilisations	13,1
	+ Dette découlant des déficits cumulés	+ <u>90,7</u>
	= Dette nette	103,8

d)		
	Dette découlant de l'acquisition d'actifs financiers	= 14,4
	+ Dette découlant des immobilisations	+ 13,1
	+ Dette découlant des déficits cumulés	+ <u>90,7</u>
	= Dette totale	118,2

e)		
	« Bonne dette »	
	(découlant de l'acquisition	
	d'actifs financiers et d'immobilisations)	27,5
	+ « Mauvaise dette »	
	(découlant des déficits cumulés)	+ <u>90,7</u>
	= Dette totale	118,2

Avant la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998 (dont il sera question dans le chapitre 3), la « dette nette » s'identifiait aux déficits cumulés des années antérieures. Depuis la réforme de 1998, on distingue deux sources, ou deux composantes, de la « dette nette », la « dette découlant des immobilisations » (13,1 milliards, comme on le voit dans la section c) du Tableau 1.1) et la « dette découlant des déficits cumulés » (90,7 milliards). Si la « dette découlant des déficits cumulés » était nulle, la « dette nette » serait exactement égale à la « dette découlant des immobilisations ».

Comme le gouvernement acquiert ses actifs financiers par voie d'endettement, il présente également sa « dette totale » (118,2 milliards) comme découlant de trois sources, l'acquisition d'actifs financiers (14,4 milliards), les immobilisations (13,1 milliards) et les déficits cumulés (90,7 milliards), tel qu'indiqué dans la section d) du Tableau 1.1. On retrouve aussi ce type de présentation dans des études économiques sur la question.

La dette découlant de l'acquisition d'actifs financiers et d'immobilisations (27,5 milliards) est identifiée comme la « bonne dette », parce qu'elle a une contrepartie sous la forme d'actifs, financiers et matériels, alors que la troisième (90,7 milliards) est identifiée comme la « mauvaise dette », parce qu'elle a été contractée pour financer des déficits provenant de dépenses courantes, désignées de manière péjorative comme des « dépenses d'épicerie », supérieures aux revenus courants (section e) du Tableau 1.1). Il est à noter que l'origine de la « mauvaise dette » est unilatéralement attribuée à un excès de dépenses, parmi lesquelles les salaires des employés du secteur public sont souvent pointés du doigt comme la principale source du mal, et non à une insuffisance de revenus découlant d'une fiscalité généreuse à l'égard des entreprises et des revenus élevés, et de l'évasion fiscale.

L'évolution historique de ces composantes de la dette depuis 1970-1971, à laquelle nous viendrons au chapitre 4, est reproduite au Ta-

bleau 4.1 d'où proviennent les chiffres de 2005-2006 utilisés dans le Tableau 1.1.

À la suite de la création de son « Fonds des générations » en 2006, le gouvernement a commencé à inscrire, à partir de l'année 2006-2007, l'actif de ce fonds en déduction de la « dette totale » qui est dès lors définie comme :

$$\begin{aligned} \text{Dette totale} = \\ \text{Dette directe} + \text{Passif net au titre des régimes de retraite} \\ - \text{Actif du Fonds des générations.} \end{aligned}$$

En somme, sans effectuer de réduction réelle de sa « dette totale », qui continue au contraire à augmenter, il la considère sur papier, d'un point de vue comptable, comme étant réduite d'un montant égal à l'actif croissant du « Fonds des générations ». En d'autres termes, il se considère comme étant moins endetté en raison du fait qu'il détient par ailleurs un actif qui croît.

Les dénominations équivalentes, utilisées par le gouvernement du Canada, aux différentes composantes de la dette qui viennent d'être définies pour le Québec sont indiquées au Tableau 1.2, où les montants en milliards de dollars sont ceux du 31 mars 2005 pour la dette du Canada.

Au sens strict, l'expression « dette portant intérêt » utilisée par le gouvernement du Canada est inappropriée dans la mesure où elle inclut le passif à l'égard des régimes de retraite qui représente une dette interne du gouvernement à laquelle on impute une charge d'intérêt qui n'en est pas une en réalité. Il s'agit d'une opération purement comptable qui n'implique pas de sortie de fonds. Nous y reviendrons au chapitre 3.

Tableau 1.2
Composantes de la dette
 Équivalence des dénominations – Québec-Canada
 (les valeurs, en milliards de dollars, sont celles
 du 31 mars 2006 pour le Québec et du 31 mars 2005 pour le Canada)

[Retour à la table des matières](#)

<u>Québec</u>		<u>Canada</u>	
Dette totale	118,2	Dette portant intérêt	626,2
Dette directe	83,9	Dette non échue ou dette contrac- tée sur les marchés	433,0
Passif net au titre des régimes de retraite	34,3	Régimes de retraite et autres comptes	193,2
Avoirs financiers	14,4	Actif financier	102,9
Dette nette	103,8	Dette nette	523,3
Immobilisations	13,1	Actif non financier	29,3
Dette découlant des dé- ficits cumulés	90,7	Dette fédérale (dette représentant le déficit accumulé)	494,0

***Rembourser des emprunts
n'équivaut pas à réduire la dette***

[Retour à la table des matières](#)

La « dette directe » (ou dette contractée sur les marchés) consiste en bons du trésor et en obligations de divers types, portant divers taux d'intérêt, émises pour diverses échéances (de trois mois à trente ans) sur les marchés canadien et étrangers, en dollars canadiens et en devises étrangères. Près de 90 % de la dette du Québec était libellé en dollars canadiens à la fin de l'année 2005-2006. Il n'existe pas de données quant à la répartition de la propriété de la dette par catégories de détenteurs (individus, institutions financières,...) ni par nationalité. Chaque année un certain nombre de ces titres viennent à échéance, de sorte que le gouvernement effectue des remboursements annuels

d'emprunts, qui se sont chiffrés au Québec entre 5 et 7 milliards de dollars par année au cours de la dernière décennie. Comme il ne dispose pas des fonds nécessaires pour effectuer ces remboursements, il emprunte chaque année une somme au moins égale au montant remboursé, selon le principe bien connu : emprunter de Pierre pour rembourser Paul. En fait, de 1997-1998 à 2005-2006, ses emprunts annuels ont été supérieurs, en moyenne de 3 milliards de dollars par année, à ses remboursements, la « dette directe » augmentant annuellement d'autant. Il faut donc être prudent lorsqu'on parle de remboursement de la dette :

Rembourser annuellement les emprunts qui viennent à échéance, ce dont le gouvernement s'acquitte en *empruntant* le montant nécessaire, n'équivaut en rien à *réduire* la dette, qui tend au contraire à *augmenter* simultanément.

La dette totale du secteur public

[Retour à la table des matières](#)

La « dette totale » du gouvernement n'est par ailleurs que l'un des éléments, quoique le principal, de la dette à long terme du secteur public. Celle-ci comprend, en plus de la « dette totale » du gouvernement, la dette des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, d'Hydro-Québec, des autres entreprises du gouvernement, des municipalités et organismes municipaux. Elle s'élevait à 185,6 milliards le 31 mars 2006, soit 67 % du PIB, et se répartissait tel qu'indiqué au Tableau 1.3 (en milliards de dollars).

La dette à long terme totale du secteur public a servi dans une large mesure à financer la construction des infrastructures publiques, comme les routes, les écoles, les hôpitaux, les barrages hydroélectriques, les usines d'assainissement des eaux, etc.

Tableau 1.3
Dette totale du secteur public
(les valeurs, en milliards de dollars, sont celles du 31 mars 2006)

[Retour à la table des matières](#)

Dette totale du gouvernement	118,2
+ Dette des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux	13,3
+ Dette d'Hydro-Québec	32,3
+ Dette des autres entreprises du gouvernement	3,6
+ Dette des municipalités et organismes municipaux	<u>18,2</u>
Total	<u>67,4</u>
= Dette totale du secteur public	185,6

***La dette du Québec
incluant sa part de la dette fédérale***

[Retour à la table des matières](#)

La question d'établir la part du Québec dans la dette du gouvernement fédéral se pose en particulier dans l'optique de l'éventuelle accession du Québec à l'indépendance. Les principales hypothèses qui ont été mises de l'avant depuis plusieurs années et qui continuent à susciter des débats, définissent cette part comme étant égale, selon leurs protagonistes, au poids du Québec dans le PIB du Canada, au poids de sa population dans la population canadienne et à la part des recettes fédérales provenant du Québec. Elles donnent lieu à des proportions qui varient en gros entre 16% et 24%.

Une étude publiée en 2005 par le député et ex-ministre du Parti québécois, François Legault, intitulée *Finances d'un Québec souverain*, utilise une méthode plus complexe dont le principe de base est

celui qui avait été utilisé en 1991 par la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique du Québec, créée au lendemain du rejet de l'Accord du Lac Meech conclu en 1990. À partir d'une analyse point par point des éléments de l'actif et du passif du gouvernement fédéral et de la part du Québec dans chacun d'eux en date du 31 mars 2004, elle en déduit que la part globale du Québec dans une dette fédérale totale réajustée en fonction de certaines exigences comptables est de 18,2%.

Il s'ensuit un montant de 126,3 milliards qui vient s'ajouter à la dette totale du gouvernement du Québec, de 114,7 milliards ou 45,5% du PIB à la même date. La prise à sa charge par le Québec de la part qui lui reviendrait de la dette fédérale en cas d'accession à la souveraineté aurait donc pour effet, en gros, de faire doubler la dette du Québec et son rapport au PIB. Il faut toutefois ici encore se garder de sombrer dans l'alarmisme, puisqu'il faut bien reconnaître que cela ne changerait pas grand chose à la situation actuelle, dans la mesure où la population québécoise assume déjà dans les faits, par gouvernement fédéral interposé, cette part de la dette fédérale qu'elle contribue à financer par ses impôts et taxes.

Louis Gill

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

Chapitre 2

Des mythes tenaces à démolir

La dette en perspective

[Retour à la table des matières](#)

La dette du Québec est dressée comme un épouvantail par les partisans de sa réduction : « *la plus élevée du continent* » lorsqu'on considère son montant par habitant, lisait-on en particulier dans le manifeste *Pour un Québec lucide*. Sans nier l'importance de cette dette du Québec, que Statistique Canada place au 8^e rang dans le classement des dix provinces pour ce qui est de sa valeur par habitant et en pourcentage du Produit intérieur brut (PIB), comment se compare-t-elle à l'échelle mondiale ? Comme le démontrent les statistiques de l'OCDE ⁵, le rapport au PIB de la dette de l'ensemble des administrations publiques ⁶ du Québec, à 73 % en 2005 pour la dette brute, se

⁵ Voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin 2006, p. 230 et 231.

⁶ Dette du gouvernement du Québec, des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux et des administrations locales (municipalités et organismes municipaux) à laquelle s'ajoute la part du Québec dans la dette du gouvernement fédéral, à l'exclusion des engagements envers les régimes de retraite de manière à rendre les données comparables à celles des pays de l'OCDE qui ne comptabilisent pas de tels engagements. En utilisant les valeurs pertinentes des Tableaux 1.2 et 1.3 et une part de 20% du Québec dans la dette fédérale et dans les actifs fédéraux, nous arrivons à 200 milliards pour la

situait sous la moyenne de l'OCDE (78%) et à un niveau comparable à ceux du Canada, des États-Unis, de la France et de l'Allemagne ; au même moment, ce rapport était de 156 % au Japon et 123% en Italie. Le rapport au PIB de la dette nette de l'ensemble des administrations publiques par contre, à 60% en 2005, était supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui était de 46%.

Si on compare par ailleurs ce qui est désigné au Québec comme la « dette directe », c'est-à-dire la « dette brute » ou « dette totale » dont on soustrait les engagements envers les régimes de retraite (voir la première section du chapitre précédent), son rapport de 30% au PIB en 2006 est considérablement inférieur au rapport correspondant, de plus de 50%, observé au même moment en France et dans d'autres pays de l'Union européenne. Au Canada, on rappelle souvent que l'Alberta a réussi au cours des dernières années à éliminer complètement sa dette et même à constituer un actif net d'environ 10% du PIB. On insiste moins sur le fait que cela a pu être réalisé grâce aux immenses ressources pétrolières que possède la province et aux revenus d'exportation qui en découlent. On n'insiste pas non plus sur le fait que l'Alberta est, en raison de cette production pétrolière, le premier producteur de gaz à effets de serre au Canada et le principal obstacle au respect du protocole de Kyoto. Voilà quelques sons de cloche qui apportent un bémol à un alarmisme envahissant.

Mais surtout, qui est responsable de cette dette ? L'explication de son origine et de son maintien à un niveau sur lequel s'appuient sans cesse patronat et gouvernements pour justifier leurs efforts de réduction des services publics, se situe toujours du côté des dépenses, rarement du côté des revenus. Pourtant, si le gouvernement du Québec, comme celui du Canada et ceux des autres pays, mettait un terme à toutes les formes d'évitement fiscal et d'évasion fiscale dont bénéfi-

dette brute et 165 milliards pour la dette nette. D'où les rapports respectifs au PIB de 73 % et 60 % de la dette brute et de la dette nette, avec un PIB de 275 milliards.

cient les entreprises et les nantis de la société ⁷, le problème de la dette serait sûrement fort différent de ce qu'il est actuellement, tout comme celui d'un financement courant adéquat des services publics dont la population a besoin. Mentionnons en particulier les exemptions légales d'impôt accessibles aux seules couches bénéficiant de hauts revenus, le relèvement des plafonds des REER, la non-imposition des revenus provenant de l'exercice des options d'achat d'actions, l'exemption d'impôt de 50% des gains de capital, l'exemption totale d'impôt des fiducies de revenus, le report des versements d'impôts sur les bénéfices qui constituent dans les faits des prêts permanents sans intérêt consentis par les gouvernements aux entreprises, le transfert de revenus et de profits dans les paradis fiscaux et dans les succursales de pays étrangers à fiscalité plus favorable, sans parler des multiples moyens de contournement dont bénéficient les initiés de la comptabilité et de la fiscalité et des généreuses subventions gouvernementales aux entreprises.

Une dette dont le poids relatif diminue de lui-même

[Retour à la table des matières](#)

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la dette du gouvernement fédéral s'élevait à plus de 100% du Produit intérieur brut (PIB). Trente ans plus tard, au milieu des années 1970, ce rapport avait chuté à 18% et cela, sans aucun remboursement de la dette, par le seul effet d'une croissance du PIB plus rapide que celle de la dette. Ce fait est rarement mentionné ⁸ dans le débat sur la prétendue ur-

⁷ Voir à ce sujet l'étude de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) intitulée *Le beurre et l'argent du beurre. Comment les multinationales échappent à la redistribution fiscale*, publiée en 2006.

⁸ Parmi les exceptions, mentionnons l'article de Pierre Beaulne intitulé « Pour en finir avec l'obsession de la dette » dans *ADQ : à droite toute !*, publié sous la direction de Jean-Marc Pottie, Montréal, Hurtubise HMH, 2003, p. 124.

gence de rembourser une dette actuelle qui, tant au Québec qu'au Canada, diminue d'elle-même en termes relatifs grâce à la croissance du PIB nominal, c'est-à-dire à l'effet combiné de la croissance économique réelle et de l'inflation. Ayant repris son envol à partir du milieu des années 1970 en raison d'importants déficits budgétaires successifs et de taux d'intérêt qui ont atteint des niveaux historiques au cours des années 1980, la dette fédérale représentant les déficits cumulés a atteint 563 milliards en 1996-1997, soit 68,4% du PIB de 823 milliards. C'est à partir de ce moment que le gouvernement fédéral a entrepris de réduire cette dette par des remboursements annuels dont le montant cumulatif de 81 milliards en neuf ans l'a réduite à 482 milliards à la fin de l'année 2005-2006. Le PIB ayant alors atteint 1 370 milliards, le rapport de la dette au PIB avait donc été réduit à 35,1%, soit une diminution de 33,3 points de pourcentage par rapport au point de départ de 68,4% en 1996-1997. Mais s'il n'y avait eu aucune réduction de la dette, le rapport de la dette de 563 milliards au PIB de 1 370 milliards aurait été de 41,1%, soit une diminution de 27,3 points de pourcentage. On constate donc que 82% de la réduction du rapport de la dette au PIB est attribuable à la seule croissance du PIB. Seulement 18% de cette diminution est attribuable à la réduction de la dette.

Mieux encore, selon les prévisions de la *Mise à jour économique et financière* de novembre 2005, le rapport de la dette au PIB, qui était de 38,5% en 2004-2005, serait réduit à 29,1% en 2010-2011 si aucun nouveau montant n'était d'ici là destiné au remboursement de la dette, grâce à la seule croissance du PIB, et ce pourcentage ne serait réduit que d'un point supplémentaire, à 28,1%, si 3 milliards de dollars par année, ou 18 milliards en six ans, étaient affectés au remboursement de la dette. L'hypothèse d'un remboursement annuel de 3 milliards est précisément celle qui a été retenue par le gouvernement conservateur élu au début de 2006, qui s'est fixé l'objectif de ramener le rapport de la dette au PIB à 25% en 2013-2014. Mais il est clair que cet objectif est purement factice dans la mesure où il serait vraisemblablement atteint grâce à la seule croissance du PIB, si le gouvernement ne procédait à aucun remboursement. À la lumière de ces faits, n'est-on pas

en droit de se demander s'il est opportun de s'obstiner à vouloir réduire une dette qui diminue d'elle-même en termes relatifs avec la seule croissance du PIB ?

***Une réduction de la dette
plus onéreuse que les économies qui en découlent***

[Retour à la table des matières](#)

Deux raisons majeures sont généralement invoquées pour justifier la prétendue nécessité de s'engager dans un programme de réduction de la dette : le lourd fardeau des intérêts sur la dette qui grèvent le budget annuel au détriment des dépenses de programmes et l'iniquité qu'entraînerait le legs de la dette aux générations futures. Nous venons de voir que si la croissance de la dette est moins rapide que celle du PIB, les générations futures ne seront pas plus hypothéquées par la dette actuelle que la génération actuelle ne l'a été par l'énorme dette de l'après-Deuxième Guerre mondiale. Pour ce qui est des frais annuels d'intérêt sur la dette, le gouvernement fédéral n'a laissé passer aucune occasion de répéter que la réduction de sa dette lui apportait des économies de plus de 3 milliards par année en frais d'intérêt, dont ont pu bénéficier en particulier les systèmes de santé et d'éducation ⁹. S'il est vrai qu'une économie annuelle de plus de 3 milliards a été réalisée à ce titre au cours des dernières années de cette période de neuf ans, cela n'était évidemment pas le cas au cours des premières années de cette même période, alors que la réduction de la dette venait à peine de commencer. Considérons plutôt qu'il s'agit d'une moyenne, tel qu'illustré au Tableau 2.1 où on suppose une réduction régulière de la dette de 9 milliards par année (81 milliards sur 9 ans de 1996-1997

⁹ Voir en particulier la *Mise à jour économique et financière* de novembre 2005, Ministère des finances du Canada, p. 55 et 56.

à 2005-2006) ¹⁰ et un taux d'intérêt de 6,9%, égal au taux moyen utilisé aux fins du calcul du service de la dette en 2005-2006. L'économie annuelle d'intérêts augmente ainsi au fil des ans de 0,62 milliard en 1997-1998 à 5,59 milliards en 2005-2006, de sorte que l'économie cumulative des neuf années en 2005-2006 est de 27,95 milliards. Pendant la même période toutefois, ce sont 81 milliards qui ont été déboursés pour réduire la dette. Le coût net de l'opération est donc de 53 milliards, un montant du même ordre que celui qui a été détourné de la caisse d'assurance-emploi depuis 1994 et qui aurait pu être lui être remboursé, ou qui aurait pu être remis aux provinces affligées par le déséquilibre fiscal pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles, d'entretenir et d'améliorer leurs systèmes de santé et d'éducation, tant pour en faire profiter la génération actuelle qui en a un besoin brûlant, que pour garantir un legs de qualité aux générations futures.

En supposant que la réduction de la dette se poursuivrait au même rythme de 9 milliards par année au cours des années suivantes, ce n'est que quatre ans et demi plus tard, au cours de l'année 2011-2012 comme on le voit au Tableau 2.1, que les économies annuelles d'intérêt sur la dette rejoindront et dépasseront les 9 milliards. Mais à cette date, le coût total du remboursement de la dette qui aura été effectué depuis 1997-1998, c'est-à-dire sur une période de 15 ans, sera de 135 milliards, alors que les économies qui auront été réalisées en intérêts sur la dette ne seront que de 74,5 milliards. Toujours avec les mêmes hypothèses de remboursement, il faudra attendre à 2024-2025 pour que les économies cumulatives sur les intérêts rejoignent le montant des déboursés (252 milliards), soit 28 ans après le début du remboursement à un rythme moyen de 9 milliards par année.

Et la dette, de 311 milliards à cette date si elle n'avait pas augmenté par ailleurs au cours de cette période, sera encore à 55% de son ni-

¹⁰ En réalité, les montants annuels de réduction de la dette ont varié considérablement d'une année à l'autre.

veau initial de 563 milliards (voir le Tableau 2.1). Il va sans dire que ces calculs sont des approximations, qui reposent en particulier sur les hypothèses d'un taux d'intérêt constant et d'une réduction annuelle constante de 9 milliards, dont la valeur réelle diminue avec l'inflation. Mais ils donnent une bonne idée des implications de l'obsession du remboursement de la dette. Nous reviendrons plus loin sur les effets d'une variation du taux d'intérêt et d'une réduction annuelle augmentant au rythme de l'inflation.

Faisons maintenant la même analyse dans le cas du Québec où le montant considéré par le gouvernement comme étant celui de la dette attribuée aux déficits cumulés des années antérieures était de 90,7 milliards à la fin de l'année 2005-2006. Ce montant est contestable et nous verrons pourquoi dans le chapitre 4, mais considérons le pour l'instant comme correct et supposons qu'un montant annuel de 1 milliard de dollars est affecté à sa réduction. Supposons par ailleurs que le taux d'intérêt est de 6,5%, soit le taux moyen des emprunts du Québec alors en vigueur, et qu'il demeurera à ce niveau au cours des années à venir.

TABLEAU 2.1							
Coût de la réduction de la dette fédérale et économie d'intérêts en découlant							
Les montants sont en milliards de dollars (M \$).							
Taux d'intérêt				6,90%			
Réduction annuelle de la dette				9,00 \$			
Nombre d'années pour que :							
- l'économie annuelle d'intérêts soit égale au coût annuel de réduction de la dette :						14,5	
- l'économie cumulative soit égale au coût cumulatif :						28,0	
Année	Année réelle	Dette	Intérêt sur la dette	Économie d'intérêts		Coût de réduction de la dette	
				annuelle	cumulative	annuel	cumulatif
0	1996-1997	563,00	38,85				
1	1997-1998	554,00	38,23	0,62	0,62	9,00	9,00
2	1998-1999	545,00	37,61	1,24	1,86	9,00	18,00
3	1999-2000	536,00	36,98	1,86	3,73	9,00	27,00
4	2000-2001	527,00	36,36	2,48	6,21	9,00	36,00
5	2001-2002	518,00	35,74	3,11	9,31	9,00	45,00
6	2002-2003	509,00	35,12	3,73	13,04	9,00	54,00
7	2003-2004	500,00	34,50	4,35	17,39	9,00	63,00
8	2004-2005	491,00	33,88	4,97	22,36	9,00	72,00
9	2005-2006	482,00	33,26	5,59	27,95	9,00	81,00
10	2006-2007	473,00	32,64	6,21	34,16	9,00	90,00
11	2007-2008	464,00	32,02	6,83	40,99	9,00	99,00
12	2008-2009	455,00	31,40	7,45	48,44	9,00	108,00
13	2009-2010	446,00	30,77	8,07	56,51	9,00	117,00
14	2010-2011	437,00	30,15	8,69	65,21	9,00	126,00
15	2011-2012	428,00	29,53	9,32	74,52	9,00	135,00
16	2012-2013	419,00	28,91	9,94	84,46	9,00	144,00
17	2013-2014	410,00	28,29	10,56	95,01	9,00	153,00
18	2014-2015	401,00	27,67	11,18	106,19	9,00	162,00
19	2015-2016	392,00	27,05	11,80	117,99	9,00	171,00
20	2016-2017	383,00	26,43	12,42	130,41	9,00	180,00
21	2017-2018	374,00	25,81	13,04	143,45	9,00	189,00
22	2018-2019	365,00	25,19	13,66	157,11	9,00	198,00
23	2019-2020	356,00	24,56	14,28	171,40	9,00	207,00
24	2020-2021	347,00	23,94	14,90	186,30	9,00	216,00
25	2021-2022	338,00	23,32	15,53	201,83	9,00	225,00
26	2022-2023	329,00	22,70	16,15	217,97	9,00	234,00
27	2023-2024	320,00	22,08	16,77	234,74	9,00	243,00
28	2024-2025	311,00	21,46	17,39	252,13	9,00	252,00
29	2025-2026	302,00	20,84	18,01	270,14	9,00	261,00
30	2026-2027	293,00	20,22	18,63	288,77	9,00	270,00

Comme on le voit au Tableau 2.2, l'économie annuelle de frais d'intérêts sur la dette découlant de sa réduction n'atteindra 1 milliard de dollars, soit le niveau du coût annuel de la réduction de la dette, que dans un peu plus de 15 ans (précisément 15,4 années, comme nous le verrons plus loin), au cours de l'année 2021-2022. Pendant ces 15 années donc, le coût de la réduction de la dette aura été supérieur aux économies réalisées grâce à cette réduction, privant ainsi l'économie de ressources budgétaires précieuses qui pourraient être utilisées par exemple pour répondre aux besoins criants des programmes sociaux et des secteurs névralgiques de l'économie. Au terme de cette période de 15 ans, l'économie cumulative de frais d'intérêt sur la dette aura atteint 7,8 milliards, alors que le coût cumulatif de la réduction de la dette aura atteint, lui, 15 milliards.

Pour que l'économie cumulative de frais d'intérêt rejoigne le coût cumulatif de la réduction de la dette, il faut attendre 30 ans (précisément 29,8), en 2035-2036, les deux montants étant alors égaux à 30 milliards. Et à cette date, la dette serait toujours de 60,7 milliards, si elle n'a pas augmenté par ailleurs entre temps (voir Tableau 2.2).

Doublons maintenant à 2 milliards de dollars ce montant hypothétique déjà fort élevé de 1 milliard de dollars de réduction annuelle de la dette. À des fins de comparaison, 2 milliards de dollars par année pour le Québec équivalent à un peu moins de 10 milliards de dollars par année pour le Canada, dont la taille de l'économie est près de cinq fois celle du Québec. C'est précisément un montant de 9 milliards de dollars par année comme nous venons de le voir que le gouvernement fédéral a affecté en moyenne sur une période de 9 ans à la réduction de sa dette (81 milliards de 1997-1998 à 2005-2006). Et il n'a pu le faire que grâce aux énormes surplus qu'il a dégagés pendant cette période, situation qui n'a rien à voir avec celle du Québec où, en raison notamment du déséquilibre fiscal, les tendances au retour aux déficits budgétaires sont de plus en plus fortes.

TABLEAU 2.2							
Coût de la réduction de la dette du Québec							
décaulant des déficits cumulés							
et économie d'intérêts en décaulant							
Les montants sont en milliards de dollars (M \$).							
Taux d'intérêt				6,50%			
Réduction annuelle de la dette				1,00 \$			
Nombre d'années pour que :							
- l'économie annuelle d'intérêts soit égale au coût annuel de réduction de la dette :						15,4	
- l'économie cumulative soit égale au coût cumulatif :						29,8	
Année	Année réelle	Dette	Intérêt sur la dette	Économie d'intérêts		Coût de réduction de la dette	
				annuelle	cumulative	annuel	cumulatif
0	2005-2006	90,70	5,90				
1	2006-2007	89,70	5,83	0,06	0,06	1,00	1,00
2	2007-2008	88,70	5,77	0,13	0,19	1,00	2,00
3	2008-2009	87,70	5,70	0,19	0,39	1,00	3,00
4	2009-2010	86,70	5,64	0,26	0,65	1,00	4,00
5	2010-2011	85,70	5,57	0,33	0,97	1,00	5,00
6	2011-2012	84,70	5,51	0,39	1,37	1,00	6,00
7	2012-2013	83,70	5,44	0,46	1,82	1,00	7,00
8	2013-2014	82,70	5,38	0,52	2,34	1,00	8,00
9	2014-2015	81,70	5,31	0,59	2,93	1,00	9,00
10	2015-2016	80,70	5,25	0,65	3,58	1,00	10,00
11	2016-2017	79,70	5,18	0,72	4,29	1,00	11,00
12	2017-2018	78,70	5,12	0,78	5,07	1,00	12,00
13	2018-2019	77,70	5,05	0,85	5,92	1,00	13,00
14	2019-2020	76,70	4,99	0,91	6,83	1,00	14,00
15	2020-2021	75,70	4,92	0,98	7,80	1,00	15,00
16	2021-2022	74,70	4,86	1,04	8,84	1,00	16,00
17	2022-2023	73,70	4,79	1,11	9,95	1,00	17,00
18	2023-2024	72,70	4,73	1,17	11,12	1,00	18,00
19	2024-2025	71,70	4,66	1,24	12,35	1,00	19,00
20	2025-2026	70,70	4,60	1,30	13,65	1,00	20,00
21	2026-2027	69,70	4,53	1,37	15,02	1,00	21,00
22	2027-2028	68,70	4,47	1,43	16,45	1,00	22,00
23	2028-2029	67,70	4,40	1,50	17,94	1,00	23,00
24	2029-2030	66,70	4,34	1,56	19,50	1,00	24,00
25	2030-2031	65,70	4,27	1,63	21,13	1,00	25,00
26	2031-2032	64,70	4,21	1,69	22,82	1,00	26,00
27	2032-2033	63,70	4,14	1,76	24,57	1,00	27,00
28	2033-2034	62,70	4,08	1,82	26,39	1,00	28,00
29	2034-2035	61,70	4,01	1,89	28,28	1,00	29,00
30	2035-2036	60,70	3,95	1,95	30,23	1,00	30,00

De toute façon, même si le Québec affectait ce montant invraisemblable de 2 milliards de dollars par année à la réduction de sa dette, rien ne serait changé quant aux échéances de rattrapage de 15 et 30 ans qui ont été établies dans le cas d'une réduction annuelle de 1 milliard. Seuls les montants établis dans le cas précédent seraient doublés. Dans 15 ans en effet (voir le Tableau 2.3), l'économie annuelle de frais d'intérêt sur la dette atteindrait 2 milliards, égale au montant annuel de la réduction de la dette. À cette date, l'économie cumulative de frais d'intérêt sur la dette aurait atteint 15,6 milliards, alors que le coût cumulatif de la réduction de la dette serait de 30 milliards. Dans 30 ans, les montants cumulatifs correspondants se rejoindraient, à 60 milliards, et la dette aurait alors été réduite à 30,7 milliards.

Les échéances de rattrapage de 15 ans et 30 ans qui viennent d'être établies dans les deux exemples précédents, dont on constate qu'elles sont voisines de celles qui ont préalablement été obtenues dans le cas de la réduction de la dette fédérale, sont indépendantes tant du montant de la dette que de celui de sa réduction annuelle supposée constante. Elles sont uniquement déterminées par le taux d'intérêt, dont elles sont une fonction inverse ¹¹.

Venons en maintenant au montant annuel du remboursement qui a été supposé constant en termes nominaux, ce qui implique qu'il diminue en termes réels en proportion de l'inflation et que l'effet de cette diminution est d'autant plus grand, à terme, que les périodes considérées sont très longues. Voyons ce qui se produit si on suppose que le montant annuel de la réduction de la dette est constant, non pas en termes nominaux, mais en termes réels, ce qui revient à dire qu'il augmente chaque année en termes nominaux au rythme de l'inflation.

¹¹ Voir la démonstration à l'Annexe 1 de ce chapitre. Les lecteurs et lectrices que rebutent les démonstrations mathématiques peuvent s'abstenir de la lecture de cette annexe, ainsi que de la suivante, qui ne sont pas essentielles à la suite de l'exposé, les illustrations des tableaux étant suffisamment explicites.

TABLEAU 2.3							
Coût de la réduction de la dette du Québec							
découlant des déficits cumulés							
et économie d'intérêts en découlant							
Les montants sont en milliards de dollars (M \$).							
Taux d'intérêt				6,50%			
Réduction annuelle de la dette				2,00 \$			
Nombre d'années pour que :							
- l'économie annuelle d'intérêts soit égale au coût annuel de réduction de la dette :						15,4	
- l'économie cumulative soit égale au coût cumulatif :						29,8	
Année	Année réelle	Dette	Intérêt sur la dette	Économie d'intérêts		Coût de réduction de la dette	
				annuelle	cumulative	annuel	cumulatif
0	2005-2006	90,70	5,90				
1	2006-2007	88,70	5,77	0,13	0,13	2,00	2,00
2	2007-2008	86,70	5,64	0,26	0,39	2,00	4,00
3	2008-2009	84,70	5,51	0,39	0,78	2,00	6,00
4	2009-2010	82,70	5,38	0,52	1,30	2,00	8,00
5	2010-2011	80,70	5,25	0,65	1,95	2,00	10,00
6	2011-2012	78,70	5,12	0,78	2,73	2,00	12,00
7	2012-2013	76,70	4,99	0,91	3,64	2,00	14,00
8	2013-2014	74,70	4,86	1,04	4,68	2,00	16,00
9	2014-2015	72,70	4,73	1,17	5,85	2,00	18,00
10	2015-2016	70,70	4,60	1,30	7,15	2,00	20,00
11	2016-2017	68,70	4,47	1,43	8,58	2,00	22,00
12	2017-2018	66,70	4,34	1,56	10,14	2,00	24,00
13	2018-2019	64,70	4,21	1,69	11,83	2,00	26,00
14	2019-2020	62,70	4,08	1,82	13,65	2,00	28,00
15	2020-2021	60,70	3,95	1,95	15,60	2,00	30,00
16	2021-2022	58,70	3,82	2,08	17,68	2,00	32,00
17	2022-2023	56,70	3,69	2,21	19,89	2,00	34,00
18	2023-2024	54,70	3,56	2,34	22,23	2,00	36,00
19	2024-2025	52,70	3,43	2,47	24,70	2,00	38,00
20	2025-2026	50,70	3,30	2,60	27,30	2,00	40,00
21	2026-2027	48,70	3,17	2,73	30,03	2,00	42,00
22	2027-2028	46,70	3,04	2,86	32,89	2,00	44,00
23	2028-2029	44,70	2,91	2,99	35,88	2,00	46,00
24	2029-2030	42,70	2,78	3,12	39,00	2,00	48,00
25	2030-2031	40,70	2,65	3,25	42,25	2,00	50,00
26	2031-2032	38,70	2,52	3,38	45,63	2,00	52,00
27	2032-2033	36,70	2,39	3,51	49,14	2,00	54,00
28	2033-2034	34,70	2,26	3,64	52,78	2,00	56,00
29	2034-2035	32,70	2,13	3,77	56,55	2,00	58,00
30	2035-2036	30,70	2,00	3,90	60,45	2,00	60,00

Si nous supposons que la dette est réduite de 1 milliard en termes réels chaque année et que le taux annuel d'inflation est de 2%, cela veut dire que le montant nominal de la réduction est de 1 milliard la

première année, de 1,02 milliard la deuxième année, de 1,04 milliard la troisième année, et ainsi de suite. Cet exemple est illustré au Tableau 2.4 où on constate que l'économie annuelle d'intérêts sur la dette rejoint le coût annuel de sa réduction après un peu plus de 18 ans. Elle le rejoignait après 15 ans dans le cas précédent. Cette différence s'explique par le fait que le coût nominal de la réduction annuelle augmente avec le temps et qu'il faut par conséquent plus de temps pour que l'économie annuelle de frais d'intérêts rejoigne ce coût croissant.

Comme dans le cas où la réduction de la dette est un montant constant en termes nominaux, il est possible de démontrer que cette échéance est indépendante tant du montant de la dette que de celui de sa réduction annuelle. La formule qui permet de calculer cette échéance dépend cette fois, non plus du seul taux d'intérêt, mais aussi du taux d'inflation. Elle est significativement plus compliquée que dans le cas précédent, comme on le constate à l'Annexe 2 où elle est démontrée ¹².

L'écran de fumée du « Fonds des générations »

[Retour à la table des matières](#)

Jusqu'au dévoilement du budget de l'année 2006-2007, il était plus ou moins implicitement supposé qu'un éventuel programme de réduction de la dette du Québec consisterait en remboursements annuels. Le gouvernement a décidé d'emprunter une autre voie, celle de la mise sur pied d'un « Fonds des générations » dans lequel il accumulera des montants provenant de redevances sur l'eau versées principalement par Hydro-Québec, avec l'objectif présumé d'en destiner éventuellement les produits accumulés, estimés à 30 milliards de dollars dans vingt ans, à la réduction de la dette.

¹² Voir à cet effet les remarques de la note précédente.

TABLEAU 2.4								
Coût de la réduction de la dette du Québec découlant des déficits cumulés et économie d'intérêts en découlant								
Les montants sont en milliards de dollars (M \$).								
Taux d'intérêt : 6,50%								
Taux annuel d'inflation : 2,00%								
Taux annuel d'accroissement de la réduction nominale de la dette : 2,00%								
Réduction annuelle réelle de la dette : 1,00 \$								
Nombre d'années pour que l'économie annuelle d'intérêts soit égale au coût annuel de la réduction de la dette : 18,1								
Année	Année réelle	Dette	Réduction annuelle	Intérêt sur la dette	Économie d'intérêts		Coût de réduction de la dette	
					annuelle	cumula- tive	annuel	cumu- latif
0	2005-2006	90,70	1,00	5,90				
1	2006-2007	89,70	1,02	5,83	0,06	0,06	1,02	1,02
2	2007-2008	88,68	1,04	5,76	0,13	0,20	1,04	2,06
3	2008-2009	87,64	1,06	5,70	0,20	0,40	1,06	3,12
4	2009-2010	86,58	1,08	5,63	0,27	0,66	1,08	4,20
5	2010-2011	85,50	1,10	5,56	0,34	1,00	1,10	5,31
6	2011-2012	84,39	1,13	5,49	0,41	1,41	1,13	6,43
7	2012-2013	83,27	1,15	5,41	0,48	1,89	1,15	7,58
8	2013-2014	82,12	1,17	5,34	0,56	2,45	1,17	8,75
9	2014-2015	80,95	1,20	5,26	0,63	3,09	1,20	9,95
10	2015-2016	79,75	1,22	5,18	0,71	3,80	1,22	11,17
11	2016-2017	78,53	1,24	5,10	0,79	4,59	1,24	12,41
12	2017-2018	77,29	1,27	5,02	0,87	5,46	1,27	13,68
13	2018-2019	76,02	1,29	4,94	0,95	6,42	1,29	14,97
14	2019-2020	74,73	1,32	4,86	1,04	7,45	1,32	16,29
15	2020-2021	73,41	1,35	4,77	1,12	8,58	1,35	17,64
16	2021-2022	72,06	1,37	4,68	1,21	9,79	1,37	19,01
17	2022-2023	70,69	1,40	4,59	1,30	11,09	1,40	20,41
18	2023-2024	69,29	1,43	4,50	1,39	12,48	1,43	21,84
19	2024-2025	67,86	1,46	4,41	1,48	13,97	1,46	23,30
20	2025-2026	66,40	1,49	4,32	1,58	15,55	1,49	24,78
21	2026-2027	64,92	1,52	4,22	1,68	17,22	1,52	26,30
22	2027-2028	63,40	1,55	4,12	1,77	19,00	1,55	27,84
23	2028-2029	61,86	1,58	4,02	1,87	20,87	1,58	29,42
24	2029-2030	60,28	1,61	3,92	1,98	22,85	1,61	31,03
25	2030-2031	58,67	1,64	3,81	2,08	24,93	1,64	32,67
26	2031-2032	57,03	1,67	3,71	2,19	27,12	1,67	34,34
27	2032-2033	55,36	1,71	3,60	2,30	29,42	1,71	36,05
28	2033-2034	53,65	1,74	3,49	2,41	31,82	1,74	37,79
29	2034-2035	51,91	1,78	3,37	2,52	34,35	1,78	39,57
30	2035-2036	50,13	1,81	3,26	2,64	36,98	1,81	41,38

Le rapport de la « dette totale » au Produit intérieur brut (PIB), de 43% en 2005-2006, serait ainsi réduit à 25% en 2025-2026.

Mentionnons d'abord qu'en vertu de ce programme de « réduction de la dette », il est prévu qu'aucune réduction ne surviendra, au plus tôt, avant 20 ans. Non seulement la « dette totale », de 118 milliards le 31 mars 2006, ne sera pas réduite d'ici là, mais il est admis qu'elle continuera vraisemblablement à augmenter à un rythme semblable à celui de la dernière décennie, soit d'un montant moyen de 2 à 3 milliards par année, pour atteindre les 167 milliards en 2025-2026. Pour établir le rapport de cette dette de 167 milliards au PIB de la même année, supposons, par prudence, que le taux annuel de croissance du PIB réel, dont la moyenne a été de 2,2% au cours des quinze dernières années, ne sera que de 1,7% au cours des vingt prochaines années. Supposons par ailleurs que le taux annuel d'inflation sera de 2%, taux cible de la Banque du Canada qui a été réalisé en moyenne au cours des dernières années, de sorte que le taux de croissance du PIB nominal sera de 3,73%. Avec ces hypothèses, le PIB augmentera de 277 milliards en 2005-2006 à 577 milliards en 2025-2026.

On constate que (voir le Tableau 2.5), en dépit de l'augmentation de la dette à 167 milliards, son rapport au PIB aura été réduit du niveau actuel de 43% à 29%, soit seulement quatre points de pourcentage au-dessus de la cible de 25% visée par le gouvernement avec son « Fonds des générations », et cela sans aucun remboursement. Si donc le gouvernement arrive à atteindre cette cible de 25% dans 20 ans, ce sera à 78% grâce à la croissance du PIB, à 22% seulement grâce à son « Fonds des générations », dont les milliards qui lui auront été consacrés auraient pu être investis ailleurs, en particulier dans la santé et l'éducation. En laissant la croissance du PIB continuer à faire son œuvre, il suffirait d'attendre 7,5 années de plus pour que la cible de 25% soit atteinte, sans aucun remboursement.

TABLEAU 2.5							
Évolution du rapport « dette totale » / PIB							
selon diverses hypothèses de croissance du PIB réel							
Les montants sont en milliards de dollars (M \$).							
Augmentation de la dette la première année 2,00 \$ Taux d'accroissement de l'augmentation de la dette 2,00%							
Taux de croissance du PIB réel				1,70%		1,10%	
Taux d'inflation				2,00%		2,00%	
Taux de croissance du PIB nominal				3,73%		3,12%	
Année	Année réelle	Dette	Croissance annuelle de la dette	PIB	Dette sur PIB	PIB	Dette sur PIB
0	2005-2006	118,00 \$	0,00 \$	277,0 \$	42,6%	277,0 \$	42,6%
1	2006-2007	120,00 \$	2,00 \$	287,3 \$	41,8%	285,6 \$	42,0%
2	2007-2008	122,04 \$	2,04 \$	298,1 \$	40,9%	294,6 \$	41,4%
3	2008-2009	124,12 \$	2,08 \$	309,2 \$	40,1%	303,8 \$	40,9%
4	2009-2010	126,24 \$	2,12 \$	320,7 \$	39,4%	313,2 \$	40,3%
5	2010-2011	128,41 \$	2,16 \$	332,7 \$	38,6%	323,0 \$	39,8%
6	2011-2012	130,62 \$	2,21 \$	345,1 \$	37,8%	333,1 \$	39,2%
7	2012-2013	132,87 \$	2,25 \$	358,0 \$	37,1%	343,5 \$	38,7%
8	2013-2014	135,17 \$	2,30 \$	371,4 \$	36,4%	354,2 \$	38,2%
9	2014-2015	137,51 \$	2,34 \$	385,3 \$	35,7%	365,3 \$	37,6%
10	2015-2016	139,90 \$	2,39 \$	399,7 \$	35,0%	376,7 \$	37,1%
11	2016-2017	142,34 \$	2,44 \$	414,6 \$	34,3%	388,5 \$	36,6%
12	2017-2018	144,82 \$	2,49 \$	430,1 \$	33,7%	400,6 \$	36,2%
13	2018-2019	147,36 \$	2,54 \$	446,1 \$	33,0%	413,1 \$	35,7%
14	2019-2020	149,95 \$	2,59 \$	462,8 \$	32,4%	426,0 \$	35,2%
15	2020-2021	152,59 \$	2,64 \$	480,1 \$	31,8%	439,3 \$	34,7%
16	2021-2022	155,28 \$	2,69 \$	498,0 \$	31,2%	453,0 \$	34,3%
17	2022-2023	158,02 \$	2,75 \$	516,6 \$	30,6%	467,1 \$	33,8%
18	2023-2024	160,82 \$	2,80 \$	535,9 \$	30,0%	481,7 \$	33,4%
19	2024-2025	163,68 \$	2,86 \$	555,9 \$	29,4%	496,8 \$	32,9%
20	2025-2026	166,59 \$	2,91 \$	576,6 \$	28,9%	512,3 \$	32,5%
21	2026-2027	169,57 \$	2,97 \$	598,2 \$	28,3%	528,3 \$	32,1%
22	2027-2028	172,60 \$	3,03 \$	620,5 \$	27,8%	544,8 \$	31,7%
23	2028-2029	175,69 \$	3,09 \$	643,7 \$	27,3%	561,8 \$	31,3%
24	2029-2030	178,84 \$	3,15 \$	667,7 \$	26,8%	579,3 \$	30,9%
25	2030-2031	182,06 \$	3,22 \$	692,6 \$	26,3%	597,4 \$	30,5%
26	2031-2032	185,34 \$	3,28 \$	718,5 \$	25,8%	616,0 \$	30,1%
27	2032-2033	188,69 \$	3,35 \$	745,3 \$	25,3%	635,3 \$	29,7%
28	2033-2034	192,10 \$	3,41 \$	773,2 \$	24,8%	655,1 \$	29,3%
29	2034-2035	195,58 \$	3,48 \$	802,0 \$	24,4%	675,6 \$	29,0%
30	2035-2036	199,14 \$	3,55 \$	832,0 \$	23,9%	696,7 \$	28,6%

Au lieu d'un taux de croissance du PIB réel de 1,7%, retenons maintenant le scénario plutôt pessimiste d'un taux de croissance du PIB réel de 1,1% considéré dans l'étude du Mouvement Desjardins et du CIRANO, et maintenons les mêmes hypothèses d'un taux d'inflation de 2% et d'une croissance annuelle de la dette de 2 à 3 milliards. Au taux de croissance de 3,12% qui en découle, le PIB nominal augmentera de son niveau de 277 milliards en 2005-2006 à 512 milliards vingt ans plus tard, de sorte que le rapport de la dette de 167 milliards à ce PIB de 512 milliards ne sera pas significativement plus élevé que dans le cas précédent, soit 32,5% au lieu de 29%. Cela signifie que, même dans cette situation d'une croissance économique réelle anémique, la croissance du PIB aura contribué dans une proportion de 58% à l'atteinte de la cible gouvernementale de 25%. Le Tableau 2.5 illustre ces résultats pour les deux hypothèses de taux de croissance du PIB réel, de 1,7% et de 1,1%. Il suppose que l'augmentation de la dette est de 2 milliards la première année et que cette augmentation s'accroît annuellement au rythme de l'inflation, 2%. En d'autres termes, il suppose que l'augmentation annuelle réelle de la dette est de 2 milliards.

Les calculs qui précèdent ont porté sur la « dette totale ». C'est en effet par rapport à cette « dette totale » de 118 milliards en 2005-2006, et non par rapport à la dette de 90,7 milliards attribuée aux déficits cumulés, jusqu'ici désignée comme la « mauvaise dette » à laquelle il faudrait s'attaquer, que le gouvernement a décidé de fixer sa cible de réduction à 25% du PIB. Sans spéculer sur les motivations de ce recblage, il est utile de rappeler que cette « mauvaise dette » est contrainte à ne pas augmenter, en raison de la loi sur l'équilibre budgétaire qui interdit tout nouveau déficit. Il va donc de soi que sa réduction en proportion du PIB est beaucoup plus rapide que celle de la « dette totale », dont il est prévu qu'elle continuera à augmenter de 2 à 3 milliards par année. Si on s'en tient à ce qui a été désigné jusqu'ici comme le véritable problème, celui de la dette attribuée aux déficits cumulés, on constate, en faisant l'hypothèse d'une croissance du PIB réel de 1,7%, que le rapport de cette dette au PIB, qui est de 32,7% en

2005-2006, diminue à 25% après seulement sept ans (en 2012-2013), à 20% après 13 ans (en 2018-2019), et à 15% après 21 ans (en 2026-2027), sans aucun remboursement. Ces échéances sont respectivement de 9, 16 et 25 ans si le taux de croissance du PIB réel n'est que de 1,1% (voir le Tableau 2.6).

Nuire aux générations futures sous prétexte de les aider

[Retour à la table des matières](#)

Tous ces chiffres démontrent en bout de ligne qu'avec ou sans « Fonds des générations », la réduction de la dette aurait pour conséquence de priver l'économie, pendant des périodes fort longues, de sommes significatives qui seraient dès lors soustraites des affectations vitales qu'attendent désespérément en particulier les secteurs de l'éducation et de la santé.

En privant la génération actuelle de ressources qu'on voudrait destiner à la réduction de la dette sous prétexte de vouloir régler un conflit entre générations, non seulement on hypothèquerait la génération actuelle, mais on compromettrait tout autant le bien-être des générations futures. Bénéficiant au mieux d'une réduction bien relative de la dette, les générations futures auraient en effet à subir un passif autrement plus lourd si on ne prenait pas aujourd'hui les moyens de leur léguer la santé, les connaissances et les infrastructures qui seront le fondement incontournable de leur richesse.

Le gouvernement se réclame du principe selon lequel les déficits budgétaires des périodes de faible croissance devraient être compensés par des surplus budgétaires en période d'expansion. Mais il crève les yeux que s'il profite de la période d'expansion pour réduire ses revenus en réduisant les impôts, il se prive des moyens de donner

suite à ce principe. Vouloir, dans une situation de raréfaction de fonds, dégager néanmoins des fonds supplémentaires pour les destiner à une réduction de la dette confine à l'impasse, à moins d'envisager une réduction et une privatisation des services publics ou, ce que le gouvernement annonce de plus en plus clairement comme étant son intention, de procéder à des « ventes d'actifs », c'est-à-dire à des privatisations au moins partielles d'entreprises d'État comme Hydro-Québec. Le ministre des Finances Michel Audet a explicitement évoqué à cet égard au début de 2006 une vente possible de 10% des actifs d'Hydro-Québec. On voit ainsi clairement jaillir le véritable objectif qui se cache derrière cette prétendue urgence de la réduction de la dette : la privatisation des services et des biens de l'État, c'est-à-dire du patrimoine collectif.

Il faut absolument refuser d'aller dans cette voie. Toutes les sources de revenus du gouvernement doivent être destinées au financement des services publics. Il faut par ailleurs cesser de parler de réduction de la dette sans dire que les montants qu'on envisagerait d'y consacrer, de l'ordre d'un milliard de dollars par année pour être sérieux, sont à la fois trop élevés par rapport aux sources de fonds disponibles et aux besoins qui doivent être satisfaits, et trop faibles pour qu'on puisse parler d'une éventuelle élimination de la dette sur un horizon raisonnable. Réduire d'un milliard de dollars par année une dette de 90 milliards représentant les déficits cumulés, en supposant qu'elle n'augmenterait pas par ailleurs au cours de cette période, nécessiterait trois générations.

TABLEAU 2.6							
Évolution du rapport « dette découlant des déficits cumulés » / PIB selon diverses hypothèses de croissance du PIB réel Les montants sont en milliards de dollars (M \$).							
Augmentation de la dette la première année 0,00 \$ Taux d'accroissement de l'augmentation de la dette 0,00%							
Taux de croissance du PIB réel				1,70%		1,10%	
Taux d'inflation				2,00%		2,00%	
Taux de croissance du PIB nominal				3,73%		3,12%	
Année	Année réelle	Dette	Croissance annuelle de la dette	PIB	Dette sur PIB	PIB	Dette sur PIB
0	2005-2006	90,70 \$	0,00 \$	277,0 \$	32,7%	277,0 \$	32,7%
1	2006-2007	90,70 \$	0,00 \$	287,3 \$	31,6%	285,6 \$	31,8%
2	2007-2008	90,70 \$	0,00 \$	298,1 \$	30,4%	294,6 \$	30,8%
3	2008-2009	90,70 \$	0,00 \$	309,2 \$	29,3%	303,8 \$	29,9%
4	2009-2010	90,70 \$	0,00 \$	320,7 \$	28,3%	313,2 \$	29,0%
5	2010-2011	90,70 \$	0,00 \$	332,7 \$	27,3%	323,0 \$	28,1%
6	2011-2012	90,70 \$	0,00 \$	345,1 \$	26,3%	333,1 \$	27,2%
7	2012-2013	90,70 \$	0,00 \$	358,0 \$	25,3%	343,5 \$	26,4%
8	2013-2014	90,70 \$	0,00 \$	371,4 \$	24,4%	354,2 \$	25,6%
9	2014-2015	90,70 \$	0,00 \$	385,3 \$	23,5%	365,3 \$	24,8%
10	2015-2016	90,70 \$	0,00 \$	399,7 \$	22,7%	376,7 \$	24,1%
11	2016-2017	90,70 \$	0,00 \$	414,6 \$	21,9%	388,5 \$	23,3%
12	2017-2018	90,70 \$	0,00 \$	430,1 \$	21,1%	400,6 \$	22,6%
13	2018-2019	90,70 \$	0,00 \$	446,1 \$	20,3%	413,1 \$	22,0%
14	2019-2020	90,70 \$	0,00 \$	462,8 \$	19,6%	426,0 \$	21,3%
15	2020-2021	90,70 \$	0,00 \$	480,1 \$	18,9%	439,3 \$	20,6%
16	2021-2022	90,70 \$	0,00 \$	498,0 \$	18,2%	453,0 \$	20,0%
17	2022-2023	90,70 \$	0,00 \$	516,6 \$	17,6%	467,1 \$	19,4%
18	2023-2024	90,70 \$	0,00 \$	535,9 \$	16,9%	481,7 \$	18,8%
19	2024-2025	90,70 \$	0,00 \$	555,9 \$	16,3%	496,8 \$	18,3%
20	2025-2026	90,70 \$	0,00 \$	576,6 \$	15,7%	512,3 \$	17,7%
21	2026-2027	90,70 \$	0,00 \$	598,2 \$	15,2%	528,3 \$	17,2%
22	2027-2028	90,70 \$	0,00 \$	620,5 \$	14,6%	544,8 \$	16,6%
23	2028-2029	90,70 \$	0,00 \$	643,7 \$	14,1%	561,8 \$	16,1%
24	2029-2030	90,70 \$	0,00 \$	667,7 \$	13,6%	579,3 \$	15,7%
25	2030-2031	90,70 \$	0,00 \$	692,6 \$	13,1%	597,4 \$	15,2%
26	2031-2032	90,70 \$	0,00 \$	718,5 \$	12,6%	616,0 \$	14,7%
27	2032-2033	90,70 \$	0,00 \$	745,3 \$	12,2%	635,3 \$	14,3%
28	2033-2034	90,70 \$	0,00 \$	773,2 \$	11,7%	655,1 \$	13,8%
29	2034-2035	90,70 \$	0,00 \$	802,0 \$	11,3%	675,6 \$	13,4%
30	2035-2036	90,70 \$	0,00 \$	832,0 \$	10,9%	696,7 \$	13,0%

Annexe 1

[Retour à la table des matières](#)

Proposition 1 : Le nombre d'années pour que l'économie annuelle d'intérêts résultant d'une réduction annuelle constante d'une dette soit égale au coût annuel de sa réduction est indépendant du montant de cette dette et du montant annuel de sa réduction. Il ne dépend que du taux d'intérêt dont il est une fonction inverse, $n = 1/i$.

Démonstration :

Définitions : D = Dette au temps 0 (disons 2005-2006)
 i = taux d'intérêt
 R = réduction annuelle constante de la dette

Au temps 0, l'intérêt sur la dette D est Di . L'année suivante, la dette ayant été réduite de R , son montant est $(D-R)$ et l'intérêt sur ce montant est $(D-R)i$. L'économie d'intérêts par rapport à l'année précédente (l'année 0) est $Di - (D-R)i = Ri$.

L'année suivante, la dette ayant été réduite de $2R$, son montant est $(D-2R)$ et l'intérêt sur ce montant est $(D-2R)i$. L'économie d'intérêts par rapport à l'année 0 est $Di - (D-2R)i = 2Ri$.

En appliquant le même raisonnement aux années suivantes, il s'ensuit qu'après n années, l'économie d'intérêts par rapport à l'année 0 est nRi .

Pour déterminer le nombre d'années au terme desquelles cette économie d'intérêts sera égale au montant annuel, R , de la réduction de la dette, il suffit de résoudre l'équation :

$$nRi = R, \text{ d'où } n = 1 / i$$

Si $i = 6,5\%$, $n = 15,4$ ans,

si $i = 7,5\%$, $n = 13,3$ ans,

si $i = 8,5\%$, $n = 11,8$ ans.

Proposition 2 : Le nombre d'années pour que l'économie cumulative d'intérêts résultant d'une réduction annuelle constante d'une dette soit égale au coût cumulatif de cette réduction de la dette est indépendant du montant de la dette et du montant annuel de la réduction de la dette. Il ne dépend que du taux d'intérêt dont il est une fonction inverse, $n = [(2 / i) - 1]$.

Démonstration : Il découle de la proposition précédente que les réductions annuelles d'intérêts sont Ri , $2Ri$, $3Ri$, ..., nRi , successivement, pour la première, la deuxième, la troisième, ..., la nième année. La réduction totale au cours de ces n années est donc $Ri (1+2+3+...+n)$, où $(1+2+3+...+n)$ est une progression arithmétique de raison 1, dont le premier terme est 1 et le dernier est n . La somme d'une telle progression arithmétique est donnée par la formule $(1+n)n/2$. Il s'ensuit que :

$$Ri (1+2+3+...+n) = Ri (1+n)n/2.$$

Par ailleurs, au cours de ces n années, le coût cumulatif de la réduction de la dette est nR .

Pour déterminer le nombre d'années au terme desquelles l'économie cumulative d'intérêts sera égale au coût cumulatif de la réduction de la dette, il suffit de résoudre l'équation :

$$Ri(1+n)n / 2 = nR, \text{ d'où } n = [(2 / i) - 1]$$

Si $i = 6,5\%$, $n = 29,8$ années ;

si $i = 7,5\%$, $n = 25,7$ années ;
 si $i = 8,5\%$, $n = 22,5$ années.

Annexe 2

[Retour à la table des matières](#)

Proposition : lorsque le montant annuel de la réduction d'une dette augmente au rythme de l'inflation, le nombre d'années pour que l'économie annuelle d'intérêts résultant de la réduction de cette dette soit égale au coût annuel de sa réduction est indépendant du montant de la dette et du montant annuel de sa réduction. Il ne dépend que du taux d'intérêt i et du taux d'inflation t et est donné par l'expression :

$$n = 1 - \{ \log[(1+t) - (t/i)] / \log(1+t) \}$$

Démonstration :

Définitions : D = dette au temps 0 (disons 2005-2006)
 i = taux d'intérêt
 t = taux d'inflation
 R = réduction de la dette la première année

n	Coût annuel de réduction de la dette	Dette	Intérêt sur la dette	Économies annuelles d'intérêt sur la dette
0		D	Di	
1	R	$D-R$	$(D-R)i$	Ri
2	$R(1+t)$	$D-R[1+(1+t)]$	$\{D-R[1+(1+t)]\}i$	$Ri[1+(1+t)]$
3	$R(1+t)^2$	$D-R[1+(1+t)+(1+t)^2]$	$\{D-R[1+(1+t)+(1+t)^2]\}i$	$Ri[1+(1+t)+(1+t)^2]$
:				
:				
n	$R(1+t)^{n-1}$	$D-R[1+(1+t)+\dots+(1+t)^{n-1}]$	$\{D-R[1+(1+t)+\dots+(1+t)^{n-1}]\}i$	$Ri[1+(1+t)+\dots+(1+t)^{n-1}]$

etc., pour les années suivantes.

Le coût de la réduction de la dette pour l'année n est :

$$R(1+t)^{n-1}$$

L'économie d'intérêts sur la dette pour l'année n est :

$$Ri [1+(1+t)+\dots+(1+t)^{n-1}]$$

L'expression $[1+(1+t)+\dots+(1+t)^{n-1}]$ est une progression géométrique de raison $(1+t)$ dont la somme est :

$$[(1+t)^n - 1] / [(1+t) - 1] = [(1+t)^n - 1] / t$$

Le nombre d'années pour que l'économie d'intérêts sur la dette rejoigne le coût de la réduction de la dette est obtenu par la solution de l'équation :

$$R(1+t)^{n-1} = Ri[(1+t)^n - 1] / t$$

$$\text{d'où } n = 1 - \{ \log[(1+t) - (t / i)] / \log (1+t) \}$$

On vérifie que si $i = 6,5\%$ et $t = 2\%$, alors $n = 18,1$.

Louis Gill
Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

Chapitre 3

Comptabilité gouvernementale : notions de base

Les opérations financières du gouvernement

[Retour à la table des matières](#)

Tel qu'annoncé dans l'Introduction, ce chapitre qui traite de questions techniques est plus aride. On ne peut toutefois en faire l'économie si on veut explorer davantage l'univers de la dette. La compréhension de certaines particularités des méthodes comptables qui y sont expliquées est essentielle en particulier à la lecture des développements du chapitre suivant consacré aux « faces cachées » de la dette.

Les opérations financières du gouvernement comptent trois grandes composantes : les « opérations budgétaires » et les « opérations non budgétaires », dont le résultat combiné est l'établissement des « surplus ou besoins financiers nets », et les « opérations de financement » auxquels ces surplus ou besoins financiers donnent lieu. Comme on le voit au Tableau 3.1, les « opérations budgétaires » sont les revenus et dépenses de l'année. Les revenus comprennent les « re-

venus autonomes » (impôts et taxes, revenus provenant des droits et permis, de la vente de biens et services et des entreprises du gouvernement) et les « transferts du gouvernement du Canada » (péréquation, transferts pour la santé, l'enseignement post-secondaire et les autres programmes sociaux). Les dépenses comprennent les « dépenses d'opérations » ou « dépenses de programmes », aussi désignées comme les « dépenses excluant le service de la dette » (salaires et avantages sociaux des employés des ministères et

organismes gouvernementaux, entretien des édifices, dépenses générales de fonctionnement, etc.), et le « service de la dette ». Un déficit des « opérations budgétaires » ne signifie pas nécessairement que le gouvernement doive emprunter un montant équivalent et que la dette augmente d'autant. Pas plus que la réalisation de l'équilibre budgétaire, voire d'un surplus, n'exclut une augmentation de la dette. Tout dépend des valeurs respectives des soldes des « opérations budgétaires » et des « opérations non budgétaires » et donc du solde global qui en découle. Pour ce qui est de l'année 2005-2006 dont les résultats préliminaires illustrent le Tableau 3.1, le solde des « opérations budgétaires » est nul (équilibre budgétaire) et celui des « opérations non budgétaires » est négatif (- 636 millions). Leur résultat global donne donc lieu à des « besoins financiers nets » de 636 millions auxquels devront pourvoir les « opérations de financement » (variation de l'encaisse et de la « dette directe » et versements au Fonds d'amortissement des régimes de retraite) dont le solde est le montant requis de 636 millions (voir le Tableau 3.1).

Les « opérations non budgétaires » comprennent les placements, prêts et avances, les opérations relatives aux immobilisations et aux régimes de retraite et les autres comptes (Tableau 3.1). Les montants comptabilisés sous la rubrique « placements, prêts et avances » comprennent les mises de fonds du gouvernement dans les sociétés d'État et ses prêts et avances aux administrations publiques, aux municipalités, aux particuliers et aux entreprises. Comme les sommes octroyées dans tous ces cas impliquent des besoins de financement, elles sont

inscrites avec un signe négatif. Les opérations relatives aux immobilisations et aux régimes de retraite sont l'objet d'une analyse particulière dans les sections suivantes de ce chapitre. Il en est de même des « opérations de financement » qui sont analysés dans la dernière section. Les « autres comptes » des « opérations non budgétaires » comprennent les espèces, les chèques en circulation, les comptes à recevoir et les comptes à payer.

Tableau 3.1
Sommaire des opérations financières
(Résultats préliminaires de 2005-2006, en millions de dollars)

[Retour à la table des matières](#)

Opérations budgétaires

Revenus autonomes	45	
	817 ¹³	
Transferts du gouvernement du Canada	<u>9 972</u>	
= Total des revenus		55 789
Dépenses d'opérations ou de programmes, ou dépenses excluant le service de la dette	-48 940	
Service de la dette	<u>- 6 849</u>	
= Total des dépenses		<u>-55 789</u>
<i>Solde des opérations budgétaires</i>		0

Opérations non budgétaires

Placements, prêts et avances	-1 345	
Immobilisations ¹⁴	-1 247	
Régimes de retraite	2 174	
Autres comptes	<u>- 218</u>	
<i>Solde des opérations non budgétaires</i>		- 636
<i>Solde des opérations budgétaires et non budgétaires :</i>		- 636
<i>= surplus ou besoins financiers nets</i>		

Opérations de financement

Variation de l'encaisse	197	
Variation de la dette directe ¹⁵	4 652	
Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) ¹⁶	<u>-4 213</u>	
<i>Total du financement des opérations</i>		+ 636

¹³ Aux fins de la simplification de l'exposé, les revenus de 341 millions des organismes consolidés, comptabilisés séparément dans le budget, sont ici incorporés dans les revenus autonomes du gouvernement dont le montant réel est de 45 576 millions.

¹⁴ Cette rubrique n'apparaît qu'à partir de 1997-1998, année de l'entrée en vigueur de la réforme comptable.

¹⁵ Solde des nouveaux emprunts et des remboursements d'emprunts.

¹⁶ Cette rubrique n'apparaît qu'à partir de 1993-1994, le FARR ayant été créé en 1993.

Les gouvernements du Québec et du Canada ont adopté, en 1998 et 2003 respectivement, des modifications importantes de leurs normes comptables. On a généralisé la pratique des états financiers consolidés à partir, au Québec, d'une définition élargie du « périmètre comptable » du gouvernement. On a modifié la prise en compte des dépenses d'immobilisations et redéfini la dette du gouvernement pour y incorporer intégralement ses engagements au titre des régimes de retraite et mettre en lumière les parts respectives découlant des dépenses d'immobilisations et des déficits cumulés. En procédant à ces réformes, les gouvernements ont obtempéré aux fortes pressions de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et de son Conseil sur la comptabilité et la vérification du secteur public (CCVSP), ainsi que des vérificateurs généraux qui en appelaient à l'introduction dans les pratiques comptables gouvernementales des normes en vigueur dans le secteur privé ¹⁷.

Avant la réforme comptable de 1998, les états financiers du gouvernement du Québec ne rendaient compte que des opérations financières des entités gouvernementales (ministères et organismes) réalisées à même le « Fonds consolidé du revenu » et le « Fonds des services de santé », et des profits et pertes des sociétés à capital-actions du gouvernement, à l'exception des entités exerçant des activités de nature fiduciaire et d'assurance. À l'instar des gouvernements des autres provinces du Canada, le gouvernement du Québec a élargi en 1998 son périmètre comptable pour y inclure, selon diverses modalités de consolidation, l'ensemble des fonds spéciaux, organismes et entrepri-

¹⁷ Les grandes lignes de la réforme comptable intervenue au Québec en 1998 ont été proposées dans le *Rapport du Comité d'étude sur la comptabilité du gouvernement* soumis au ministère des Finances en mars 1998, dont les recommandations ont été intégralement acceptées par le gouvernement et reprises dans un document du Budget de 1998-1999 intitulé *Réforme de la comptabilité gouvernementale*. Les grandes lignes de la réforme comptable intervenue au Canada sont présentées dans l'Annexe 6 du *Plan budgétaire* de 2003 déposé par le ministre des Finances, intitulée *Application de la comptabilité d'exercice intégrale aux états financiers du gouvernement fédéral*.

ses publiques, à l'exception des entreprises exerçant des activités de nature fiduciaire. Depuis 1997-1998, trois ensembles d'entités font partie du périmètre comptable du gouvernement :

1 - Les « ministères et organismes du gouvernement » dont les opérations financières sont effectuées à même le « Fonds consolidé du revenu », ce qui comprend tous les ministères et les organismes qui en relèvent, comme, par exemple, la Régie du logement, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général, le Conseil du statut de la femme, l'Office de la langue française, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le Tribunal des droits de la personne, l'Office de la protection du consommateur, la Commission des libérations conditionnelles, le Conseil des services essentiels, etc.

2 - Les « organismes consolidés », organismes et fonds spéciaux qui ont leur propre entité comptable, comme l'Agence métropolitaine des transports, la Bibliothèque nationale du Québec, la Commission des normes du travail, les Fonds de recherche (en santé, sur la société et la culture, et sur la nature et les technologies), le Musée d'art contemporain de Montréal, le Musée du Québec, la Régie de l'assurance-maladie, la Société de la Place des Arts de Montréal, la Société de récupération et de recyclage, le Fonds de l'assurance-médicaments, le Fonds des services de santé, le Fonds de la lutte contre la pauvreté, etc.

3 - Les « entreprises du gouvernement », parmi lesquelles Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société d'assurance automobile, la Société des alcools, la Société générale de financement, la Société des établissements de plein air, la Société d'habitation, etc. La Commission de la santé et de la sécurité du travail a été exclue du périmètre comptable du gouvernement en 2003.

Sont exclus du périmètre comptable du gouvernement les organismes et fonds exerçant des activités de nature fiduciaire, dont les prin-

cipaux sont la Caisse de dépôt et placement, la Régie des rentes, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, et la Commission de la construction.

Le traitement des immobilisations

[Retour à la table des matières](#)

Avant la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998 au Québec, depuis 1970-1971, le coût intégral de l'acquisition d'une immobilisation était comptabilisé comme une dépense dans l'année de son acquisition, ce qui avait un effet immédiat sur le solde budgétaire de l'année. Dorénavant, seul le coût annuel de l'amortissement estimé, réparti sur la durée de la vie utile de l'immobilisation, est comptabilisé comme dépense budgétaire au cours d'une année. À une présentation des opérations axée sur les « dépenses » donnant lieu à un « État des revenus et dépenses », se trouve substituée une présentation des opérations axée sur les « charges » et donnant lieu à un « État des résultats de fonctionnement ». Cette présentation fait apparaître une « dépense » d'amortissement qui est en fait une « charge » puisqu'il y a non pas une dépense effective sous forme d'un décaissement, mais une prise en compte comptable d'un montant annuel d'amortissement établi à partir d'une estimation de la vie utile et de la répartition de l'amortissement sur cette vie utile. Les états financiers du gouvernement incluent par ailleurs un « État des immobilisations » qui rend compte de leur coût d'acquisition, de leur amortissement et de leur solde après amortissement. Enfin, l'« État de la situation financière » (ou État consolidé de la variation de la dette) fait ressortir la part de la dette attribuée aux « immobilisations » et la part relative aux « déficits cumulés » ¹⁸.

¹⁸ Cette évolution est rendue publique chaque année lors de la présentation du budget dans un tableau du document *Plan budgétaire*, dont l'essentiel est reproduit pour l'année 2006 dans le Tableau 4.1 du chapitre suivant.

En vertu des normes comptables instituées en 1998 donc, l'acquisition des immobilisations n'a pas d'incidence budgétaire directe au cours de l'année où elle est effectuée. Le solde budgétaire prend plutôt en compte la « dépense » de l'année en cours découlant de l'amortissement des immobilisations sur toute la durée de leur vie utile. L'acquisition des immobilisations a toutefois une influence directe sur les « opérations non budgétaires » et sur les « ressources ou besoins financiers ».

Le montant de - 1 247 millions inscrit au poste « Immobilisations », dans les « opérations non budgétaires » (voir le Tableau 3.1), est le résultat net de trois montants découlant des opérations suivantes : 1) les sorties de fonds aux fins de l'acquisition de nouvelles immobilisations, 2) les entrées de fonds provenant du produit de la vente d'immobilisations existantes, 3) l'amortissement des immobilisations existantes. Le premier est un montant négatif, représentant un besoin de financement aux fins d'une acquisition d'immobilisations ; le deuxième est un montant positif, représentant une source de fonds provenant d'une vente d'actifs ; le troisième est également un montant positif, ayant l'apparence d'une source de fonds. Pour comprendre le sens de ce troisième élément ayant l'apparence d'une source de fonds, il faut rappeler que l'amortissement, même s'il n'entraîne pas de sortie de fonds, a été comptabilisé dans les dépenses courantes et a réduit en conséquence le solde des « opérations budgétaires ». Comme il s'agit maintenant d'établir les « besoins financiers nets » résultant des « opérations budgétaires » et « non budgétaires », il faut corriger, au niveau des « opérations non budgétaires », l'excès apparent de « besoins financiers » venant d'un solde budgétaire qui incorpore une dépense n'entraînant pas de sortie de fonds. Il faut donc ajouter aux ressources financières la valeur de l'amortissement qui a réduit du même montant le solde budgétaire.

Supposons, pour illustrer, qu'au cours d'une année le coût d'acquisition d'immobilisations est d'un milliard ou 1 000 millions, que des actifs d'une valeur de 100 millions sont vendus et que la « dé-

pense » d'amortissement est de 500 millions. Supposons par ailleurs deux cas hypothétiques : 1) que le solde budgétaire excluant l'amortissement est nul ; 2) que ce solde est un surplus de 500 millions. Ces deux cas sont représentés respectivement dans la première et dans la deuxième colonne du Tableau 3.2.

Dans le premier cas, le solde budgétaire serait nul s'il n'y avait pas de « dépense » d'amortissement et le seul besoin financier serait celui qui découle des investissements nets en immobilisations, c'est-à-dire 900 millions, soit la différence entre le coût d'acquisition des nouvelles immobilisations (un milliard) et la vente d'immobilisations existantes (100 millions). Et c'est effectivement le résultat auquel nous arrivons après avoir corrigé, au niveau des opérations non budgétaires, l'apparent besoin de financement créé par la dépense fictive d'amortissement de 500 millions inscrite dans les opérations budgétaires (ces chiffres sont encadrés dans le Tableau 3.2).

Dans le deuxième cas, si le solde budgétaire incluant l'amortissement est nul, c'est grâce à un excédent de 500 millions du solde budgétaire excluant les « dépenses » d'amortissement. Et c'est cet excédent qui vient réduire à 400 millions les besoins financiers de 900 millions nécessaires aux investissements nets en immobilisations.

Pour conclure, en vertu des normes comptables en vigueur depuis 1998, aux fins du calcul du solde budgétaire, on tient compte de l'amortissement des immobilisations, mais pas de leur coût d'acquisition. Aux fins du calcul des « besoins financiers » ou des « ressources financières », on tient compte, dans les « opérations non budgétaires », du coût d'acquisition des immobilisations, dont on soustrait les revenus provenant de la vente d'actifs (ce qui donne le coût des investissements nets en immobilisations), ainsi que du montant de l'amortissement, pour l'année en cours, des immobilisations acquises antérieurement.

Dit autrement, le coût d'acquisition d'une immobilisation est inscrit dans les « opérations non budgétaires » ; la « dépense » annuelle d'amortissement d'une immobilisation est inscrite dans les « opérations budgétaires » et sa contrepartie d'un montant égal est inscrite dans les « opérations non budgétaires ». Cela est illustré dans le Tableau 3.2.

Tableau 3.2
Prise en compte des immobilisations
dans les opérations budgétaires et non budgétaires
(montants fictifs en millions de dollars)

[Retour à la table des matières](#)

Opérations budgétaires

<i>Solde budgétaire excluant l'amortissement :</i>	0	500
« Dépense » d'amortissement des immobilisations : (charge comptable n'entraînant pas de décaissement, mais réduisant le solde budgétaire et augmentant les besoins de financement)	- 500	- 500
<i>Solde budgétaire incluant l'amortissement :</i>	- 500	0

Opérations non budgétaires

Coût d'acquisition de nouvelles immobilisations :	- 1 000	- 1 000
Vente d'actifs :	+ 100	+100
Contrepartie de la « dépense » budgétaire d'amortissement : (annulant le besoin financier artificiel qui en découle)	+ 500	+ 500
<i>Solde des opérations non budgétaires :</i>	- 400	- 400
<i>Solde des opérations budgétaires et non budgétaires : (surplus ou besoins financiers nets)</i>	- 900	- 400

Le traitement des régimes de retraite

[Retour à la table des matières](#)

Au Québec, des modifications successives du traitement budgétaire et financier des régimes de retraite auxquels le gouvernement contribue ¹⁹ ont été effectuées au cours des vingt-cinq années qui ont précédé la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998. Jusqu'en 1973, les cotisations annuelles des employés du gouvernement et les prestations versées aux retraités la même année étaient incorporées respectivement à ses revenus et à ses dépenses budgétaires, selon un mode de « répartition » semblable à celui de la Pension de sécurité de la vieillesse au Canada et des régimes qui sont toujours en vigueur dans certains pays d'Europe et d'Amérique latine. En 1973 a été créé un nouveau régime de retraite, le RREGOP (voir la note 20), auquel devaient adhérer tous les nouveaux employés du secteur public. Leurs cotisations étaient déposées dans le fonds des employés à la Caisse de dépôt et placement. Le gouvernement imputait ses contributions à ses dépenses et inscrivait un passif à l'égard de ce régime. Les anciens régimes dont étaient membres les employés engagés avant 1973 demeuraient des régimes par répartition. À partir de 1979-1980, le gouvernement a décidé d'inscrire à ses états financiers en l'amortissant sur 50 ans un passif actuariel de 7,5 milliards à l'égard de ces régimes. Cédant aux pressions du Vérificateur général exprimées depuis 1979 et aux recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification du secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), il a décidé en 1998 de cesser d'amortir ce passif actua-

¹⁹ Il s'agit des régimes de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), du personnel d'encadrement (RRPE), des enseignants (RRE), de certains enseignants (RRCE), des fonctionnaires (RRF), des membres de la Sûreté du Québec (RRMSQ), des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), des juges de la Cour du Québec (RRJCQ), des employés fédéraux intégrés dans une fonction auprès du gouvernement du Québec (RREFQ), et des membres de l'Assemblée nationale (RRMAN).

riel et d'en inscrire la totalité à ses états financiers, soit le montant de 13 milliards atteint en 1997.

La situation actuelle est la suivante. Le gouvernement se reconnaît un engagement à l'égard du financement des régimes de retraite de ses employés, désigné comme son obligation actuarielle à cet égard, dont le montant est la valeur actualisée des paiements futurs anticipés au titre des prestations qui seront versées aux retraités. Chaque année, il inscrit à ses dépenses un coût annuel qui reflète la valeur actualisée de ces prestations futures découlant de l'année en cours. Comme l'amortissement des immobilisations, ce coût est inscrit comme une charge, parmi les « opérations budgétaires » qui n'affectent pas les fonds (le gouvernement se limitant à inscrire un engagement à payer ultérieurement des prestations), avec contrepartie au compte « Régimes de retraite » dans les « opérations non budgétaires », sous la forme d'un montant positif équivalant à un apport de fonds. La charge budgétaire relative aux régimes comprend aussi les frais d'intérêt fictifs que le gouvernement impute à son obligation actuarielle au titre des régimes de retraite, avec sa contrepartie, également sous la forme d'un montant positif, au compte « Régimes de retraite » dans les « opérations non budgétaires ».

Le traitement des régimes de retraite dans les « opérations non budgétaires » du gouvernement du Québec est présenté au Tableau 3.3, où les montants en millions de dollars sont les montants préliminaires de 2005-2006 ²⁰ ; un montant positif représente une source de financement, un montant négatif un besoin de financement. Pour les raisons qui viennent d'être exposées, les montants inscrits au titre de la « participation du gouvernement » sont des montants positifs. Les « cotisations des employeurs autonomes et des participants » sont des sources de fonds, inscrites comme des montants positifs, alors que les « prestations, remboursements et frais d'administration » constituent des utilisations de fonds ou besoins de financement et apparaissent

²⁰ Voir entre autres le document *Plan budgétaire* de 2006-2007, section 2, p. 29.

comme un montant négatif. Les « intérêts sur l'obligation actuarielle » ou « intérêts sur le passif brut au titre des régimes de retraite » sont également un montant positif inscrit aux « opérations non budgétaires » du gouvernement, parce que ces intérêts sont « imputés au service de la dette », mais n'entraînent aucun décaissement, tel que mentionné plus tôt.

Tableau 3.3

Traitement des régimes de retraite dans les « opérations non budgétaires »
(montants préliminaires de 2005-2006, en millions de dollars)

[Retour à la table des matières](#)

Participation du gouvernement (contrepartie de la « dépense » budgétaire n'entraînant pas de décaissement, reflétant son engagement à payer ultérieurement des prestations)	1 619
Cotisations des employeurs autonomes et des participants	+ 132
Prestations, remboursements et frais d'administration	- 3 531
Intérêts sur l'obligation actuarielle, ou sur le passif brut au titre des régimes de retraite	<u>+ 3 954</u>
= Total	2 174

Il s'agit, comme dans le cas de l'amortissement, d'une dépense fictive, comptable, que le gouvernement calcule en vertu de ses normes, mais qui n'entraîne pas de sortie de fonds. C'est pourquoi il faut corriger, en l'ajoutant dans les « opérations non budgétaires », ce montant fictif qui a été comptabilisé comme une dépense dans les « opérations budgétaires » au chapitre du « service de la dette », affectant négativement le solde budgétaire et laissant croire fautivement à un besoin de financement. Le « service de la dette » inclut deux composantes, le « service de la dette directe » et les « intérêts au titre des régimes de retraite », dont seule la première entraîne un versement réel d'intérêts en espèces, l'autre étant une dépense fictive. Il en découle d'import-

tantes conséquences quant au poids réel du « service de la dette », qui seront mises en évidence au chapitre suivant.

Il va de soi que ces dépenses fictives comptabilisées comme des dépenses budgétaires sont un puissant instrument de l'austérité budgétaire dans la mesure où elles exercent une pression à la réduction des dépenses réelles d'opérations ou de programmes, dans le cadre de la loi qui interdit tout déficit budgétaire.

« Opérations de financement »

[Retour à la table des matières](#)

Les « opérations de financement », évoquées dans la section de ce chapitre intitulée « Les opérations financières du gouvernement » et mises en évidence dans le Tableau 3.1, sont des opérations de « variation de l'encaisse » (solde des entrées et sorties de liquidités), de « variation de la dette directe » (solde des nouveaux emprunts et des remboursements d'emprunts) et de financement du « Fonds d'amortissement des régimes de retraite » (FARR). Une augmentation de l'encaisse, qui crée un besoin de financement, est représentée par un montant négatif. Une réduction de l'encaisse, qui est une source de financement, est représentée par un montant positif. De même, un montant net de nouveaux emprunts (une augmentation de la « dette directe »), qui est une source de financement, est représenté par un montant positif, et un montant net de remboursements (une diminution de la « dette directe »), qui engendre un besoin de financement, est représenté par un montant négatif.

Pour ce qui est du FARR, je le rappelle, il est destiné à recevoir et à accumuler des fonds afin de pourvoir éventuellement au versement des prestations de retraite qui sont à la charge du gouvernement. Les sommes qui y sont déposées sont inscrites comme des montants négatifs dans les opérations de financement du gouvernement, indiquant un

besoin de financement pour le gouvernement qui l'alimente. Les revenus produits par ce fonds y sont accumulés et portés en diminution de la dépense d'intérêts inscrite à l'égard du passif au titre des régimes de retraite.

Pour illustrer ces opérations de financement, supposons les trois cas présentés dans le Tableau 3.4, dont les deux premiers sont fictifs et le troisième est tiré du Budget de 2006-2007 ²¹.

Dans le premier cas (colonne de gauche), pour rembourser une partie de la « dette directe » (besoin de financement de - 200) et alimenter le FARR (besoin de financement de - 2 800), on réduit l'encaisse de 2 200, ce qui laisse un besoin de financement de - 800, fourni par le surplus financier net de 800.

Tableau 3.4
« Opérations de financement »
(montants fictifs et montants de 2005-2006, en millions de dollars)

[Retour à la table des matières](#)

Solde budgétaire	100	500	0
Solde non budgétaire	<u>700</u>	<u>-1 000</u>	<u>-636</u>
Surplus (déficit) financier net	800	-500	-636
Variation de l'encaisse	2 200	- 500	197
Variation de la dette directe	-200	3 000	4 652
Financement du FARR	<u>-2 800</u>	<u>-2 000</u>	<u>-4 213</u>
Total du financement	- 800	500	636

Dans le deuxième cas (colonne du centre), une augmentation de la « dette directe » (ressources financières de 3 000) permet d'alimenter le FARR (besoin de financement de - 2 000) et d'augmenter l'encaisse

²¹ Voir le Tableau 3.1.

(besoin de financement de - 500), et de laisser 500 de ressources financières pour compenser le déficit financier de - 500.

Dans le troisième cas (colonne de droite), une diminution de l'encaisse (ressources financières de 197) et une augmentation de la « dette directe » (ressources financières de 4 652) permettent d'alimenter le FARR (besoin de financement de - 4 213) et de laisser 636 de ressources financières pour compenser le déficit financier de - 636.

Voilà exposés de manière succincte les rudiments des principes de la comptabilité gouvernementale qui seront un outil précieux pour la suite de l'analyse.

Louis Gill
Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

Chapitre 4

Les faces cachées de la dette

*Une dette qui augmente
en situation d'équilibre ou de surplus budgétaire*

[Retour à la table des matières](#)

Tel que mentionné au début de la section du chapitre précédent intitulée « Les opérations financières du gouvernement », un déficit des « opérations budgétaires » ne signifie pas nécessairement que le gouvernement doive emprunter un montant équivalent et que la dette augmente d'autant, pas plus que la réalisation de l'équilibre budgétaire, voire d'un surplus, n'exclut une augmentation de la dette. Tout dépend des valeurs respectives des soldes des « opérations budgétaires » et des « opérations non budgétaires » et donc du solde global qui en découle.

La dette peut augmenter, même en situation d'équilibre ou de surplus des « opérations budgétaires », en raison d'une augmentation de la « dette directe » découlant des « opérations non budgétaires » que sont les « Placements, prêts et avances » et les « investissements en immobilisations ». La « dette directe » du gouvernement du Québec a augmenté de 23,2 milliards entre 1998-1999 et 2005-2006, période au cours de laquelle un déficit budgétaire net global de seulement 1,2

milliard a été réalisé ²². Les principaux facteurs de cette augmentation considérablement plus élevée que le déficit budgétaire global sont les suivants :

- les mises de fond dans les sociétés d'État, par exemple dans la Société générale de financement ; ne disposant pas des

sommes requises, le gouvernement emprunte pour effectuer ces mises de fonds, qui ont été de plus de 2 milliards entre 1997-1998 et 2005-2006 ;

les bénéfices réalisés par les sociétés d'État qui ne sont pas versés en dividendes ; le gouvernement intègre à ses revenus la totalité de ces bénéfices dont une partie, non versée en dividendes, mais conservée par les sociétés d'État aux fins du financement de leurs investissements, équivaut à un placement du gouvernement dans ces sociétés et le contraint à emprunter la somme équivalente ; à titre d'exemples, Hydro-Québec a retenu, de 1998-1999 à 2005-2006, environ 50% de ses bénéfices nets, soit quelque 6 milliards, et la CSST, exclue du périmètre comptable depuis 2003, n'avait versé en cinq ans aucun dividende sur ses 2,5 milliards de bénéfices nets ;

les investissements en immobilisations, pour lesquels le gouvernement emprunte ; le montant attribué à l'augmentation de la dette à ce chapitre a été de 6,8 milliards de 1998-1999 à 2005-2006 (nous reviendrons plus loin sur la signification réelle de ce montant).

²² Voir le Tableau 3.1 et le *Plan budgétaire* de 2006-2007, section 3, p. 30.

Les non-dits du « décrochage » de la dette

[Retour à la table des matières](#)

Comme on le voit au Tableau 4.1, de 1970-1971 à l'entrée en vigueur de la réforme comptable en 1998, la « dette directe » du gouvernement du Québec a presque triplé en rapport avec le PIB, passant de 10,9% à 29,2%. Avec l'entrée en vigueur de la réforme, elle a augmenté de 10% en termes nominaux (de 52,6 à 57,9 milliards) en un an, de 1996-1997 à 1997-1998, mais de seulement 1,5 point en pourcentage du PIB, de 29,2 à 30,7%. Elle s'est par la suite stabilisée autour de 30% du PIB au cours des années suivantes, même si elle avait augmenté de 26 milliards en termes nominaux à la fin de l'année 2005-2006.

Pendant que le rapport de la « dette directe » au PIB triplait, le rapport de la « dette totale » au PIB quadruplait, passant de 10,9% en 1970-1971 à 43,3% en 1996-1997 sous l'effet de la prise en compte progressive des engagements du gouvernement à l'égard des régimes de retraite à partir du milieu des années 1970, par l'amortissement de cet engagement sur une période de 50 ans. Cet effet est rarement pris en compte par ceux qui n'ont cessé d'invoquer les dépenses courantes comme cause d'un « décrochage » de la dette au cours de cette période. De 0,2% du PIB en 1974-1975, le passif net à l'égard des régimes de retraite passait à 14,1% en 1996-1997, continuant à augmenter après 1993, même si le gouvernement avait commencé à verser des sommes dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).

Comme on le voit également au Tableau 4.1, la modification intervenue en 1998 qui consistait à comptabiliser entièrement, en cessant de l'amortir sur 50 ans, l'engagement du gouvernement à l'égard des

régimes de retraite, a eu pour effet de faire augmenter, en une année, le « passif net au titre des régimes de retraite » de 14,1% à 21,5% en pourcentage du PIB, et la « dette totale » de 43,3% à 52,2% en pourcentage du PIB. Sous l'effet des sommes versées annuellement dans le FARR au cours des années suivantes, le « passif net au titre des régimes de retraite » a été réduit régulièrement en pourcentage du PIB pour atteindre 12,4% en 2005-2006. Il en est de même de la « dette totale » dont le poids en pourcentage du PIB, à 42,7%, est revenu en 2005-2006 sous son niveau de 1996-1997, ce qui est normal puisque le niveau de la « dette directe » en pourcentage du PIB est demeuré stable au cours de cette période.

Compte tenu d'une augmentation des « avoirs financiers nets » de 1% du PIB en 1970-1971 à 8% à la veille de la réforme comptable, la « dette nette » (voir le Tableau 4.1) a augmenté moins vite que la « dette totale » en pourcentage du PIB, de 10,1% en 1970-1971 à 35,9% en 1996-1997, pour revenir près de ce niveau à 37,5% en 2005-2006 après le « choc » de 1997-1998 qui avait provoqué une hausse à 47%. Quant à la « dette représentant les déficits cumulés », identique à la « dette nette » jusqu'en 1997-1998, elle a connu elle aussi une augmentation en 1997-1998, dont l'ampleur toutefois a été légèrement moindre que celle de la « dette nette » en raison de la comptabilisation, à partir de cette date, de la part attribuée aux immobilisations. Passant de 35,9% du PIB en 1996-1997 à 43,8% en 1997-1998, elle a par la suite diminué progressivement jusqu'à 32,8% en 2005-2006.

Tableau 4.1**Évolution de la dette**

(en millions de dollars et en pourcentage du PIB)

	Dette directe		Régimes de retraite						Dette totale	
			Passif brut		FARR		Passif net			
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Avant la réforme de la comptabilité gouvernementale										
1970-1971	2 478	10,9							2 478	10,9
1971-1972	2 920	11,9							2 920	11,9
1972-1973	3 309	12,0							3 309	12,0
1973-1974	3 679	11,8							3 679	11,8
1974-1975	4 030	11,0					67	0,2	4 097	11,1
1975-1976	4 955	12,0					179	0,4	5 134	12,4
1976-1977	6 035	12,5					354	0,7	6 389	13,2
1977-1978	7 111	13,4					620	1,2	7 731	14,6
1978-1979	8 325	14,1					915	1,6	9 240	15,7
1979-1980	9 472	14,4					1 598	1,4	11 070	16,8
1980-1981	12 247	16,8					2 420	3,3	14 667	20,1
1981-1982	14 184	17,6					3 428	4,3	17 612	21,9
1982-1983	16 485	19,3					4 489	5,3	20 974	24,6
1983-1984	18 880	20,6					5 545	6,0	20 425	26,6
1984-1985	21 216	21,2					6 729	6,7	27 945	27,9
1985-1986	23 633	22,0					7 998	7,4	31 631	29,5
1986-1987	25 606	21,9					9 353	8,0	34 959	29,8
1987-1988	26 819	20,9					10 883	8,5	37 702	29,4
1988-1989	27 091	19,2					12 597	8,9	39 688	28,2
1989-1990	27 699	18,7					14 320	9,6	42 019	28,3
1990-1991	29 637	19,3					16 227	10,6	45 864	29,9
1991-1992	33 106	21,3					18 143	11,7	51 249	33,0
1992-1993	39 231	24,8					19 668	12,4	58 899	37,2
1993-1994	45 160	27,8	21 337	13,2	854	0,5	20 483	12,6	65 643	40,5
1994-1995	52 468	30,8	22 846	13,4	849	0,5	21 997	12,9	74 465	43,7
1995-1996	52 886	29,8	24 547	13,8	923	0,5	23 624	13,3	76 510	43,1
1996-1997	52 625	29,2	26 475	14,7	1 014	0,6	25 461	14,1	78 086	43,3
Après la réforme de la comptabilité gouvernementale										
1997-1998	57 947	30,7	41 617	22,1	1 179	0,6	40 438	21,5	98 385	52,2
1998-1999	60 685	30,9	42 637	21,7	2 209	1,1	40 428	20,6	101 113	51,5
1999-2000	62 783	29,7	44 377	21,1	5 040	2,4	39 337	18,4	102 120	48,4
2000-2001	65 737	29,2	46 170	20,5	7 059	3,1	39 111	17,4	104 848	46,6
2001-2002	69 115	29,9	48 259	20,8	10 199	4,4	38 060	16,4	107 175	46,3
2002-2003	72 916	30,1	50 266	20,8	11 840	4,9	38 426	15,9	111 342	46,0
2003-2004	76 444	30,3	52 485	20,8	14 204	5,6	38 281	15,2	114 725	45,5
2004-2005	80 310	30,3	54 619	20,6	18 333	6,9	36 286	13,7	116 596	44,0
2005-2006	83 912	30,3	56 793	20,5	22 546	8,1	34 247	12,4	118 159	42,7

Notes

Les chiffres de 2005-2006 sont préliminaires

Les montants des années 1997-1998 à 2005-2006 excluent les emprunts effectués par anticipation pour bénéficier des conditions favorables du marché.

Source : *Plan budgétaire* de 2006-2007, section 3, p.32 et 33.

Tableau 4.1 (suite)

	Dette totale		Avoirs financiers		Dette nette		Immobilisations		Déficits cumulés	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1970-1971	2 478	10,9	188	0,8	2 290	10,1			2 290	10,1
1971-1972	2 920	11,9	275	1,1	2 645	10,8			2 645	10,8
1972-1973	3 309	12,0	317	1,2	2 992	10,9			2 992	10,9
1973-1974	3 679	11,8	28	0,1	3 651	11,7			3 651	11,7
1974-1975	4 097	11,1	4	0,0	4 093	11,1			4 093	11,1
1975-1976	5 134	12,4	90	0,2	5 044	12,2			5 044	12,2
1976-1977	6 389	13,2	36	0,1	6 353	13,2			6 353	13,2
1977-1978	7 731	14,6	673	1,3	7 058	13,3			7 058	13,3
1978-1979	9 240	15,7	780	1,3	8 460	14,4			8 460	14,4
1979-1980	11 070	16,8	234	0,4	10 836	16,5			10 836	16,5
1980-1981	14 667	20,1	341	0,5	14 326	19,6			14 326	19,6
1981-1982	17 612	21,9	5 043	6,3	12 569	15,6			12 569	15,6
1982-1983	20 974	24,6	5 936	7,0	15 038	17,6			15 038	17,6
1983-1984	24 425	26,6	7 127	7,8	17 298	18,8			17 298	18,8
1984-1985	27 945	27,9	6 490	6,5	21 455	21,4			21 455	21,4
1985-1986	31 631	29,5	5 896	5,5	25 735	24,0			25 735	24,0
1986-1987	34 959	29,8	6 243	5,3	28 716	24,5			28 716	24,5
1987-1988	37 702	29,4	6 587	5,1	31 115	24,2			31 115	24,2
1988-1989	39 688	28,2	6 869	4,9	32 819	23,3			32 819	23,3
1989-1990	42 019	28,3	7 436	5,0	34 583	23,3			34 583	23,3
1990-1991	45 864	29,9	8 306	5,4	37 558	24,5			37 558	24,5
1991-1992	51 249	33,0	9 364	6,0	41 885	27,0			41 885	27,0
1992-1993	58 899	37,2	11 985	7,6	46 914	29,6			46 914	29,6
1993-1994	65 643	40,5	13 806	8,5	51 837	32,0			51 837	32,0
1994-1995	74 465	43,7	16 788	9,8	57 677	33,8			57 677	33,8
1995-1996	76 510	43,1	14 886	8,4	61 624	34,8			61 624	34,8
1996-1997	78 086	43,3	13 253	7,3	64 833	35,9			64 833	35,9
Après la réforme de la comptabilité gouvernementale										
1997-1998	98 385	52,2	9 788	5,2	88 597	47,0	6 016	3,2	82 581	43,8
1998-1999	101 113	51,5	12 303	6,3	88 810	45,3	6 233	3,2	82 577	42,1
1999-2000	102 120	48,4	12 958	6,2	89 162	42,3	6 693	3,2	82 469	39,1
2000-2001	104 848	46,6	15 690	6,9	89 158	39,6	7 166	3,2	81 992	36,5
2001-2002	107 175	46,3	14 303	6,2	92 772	40,1	8 234	3,6	84 538	36,5
2002-2003	111 342	46,0	15 741	6,4	95 601	39,5	9 716	4,0	85 885	35,5
2003-2004	114 725	45,5	17 700	6,9	97 025	38,4	10 735	4,3	86 290	34,2
2004-2005	116 596	44,0	17 554	6,6	99 042	37,4	11 818	4,5	87 224	32,9
2005-2006	118 159	42,7	14 372	5,1	103 787	37,5	13 065	4,7	90 722	32,8

L'évolution de la dette dépend aussi, il va sans dire, du taux d'intérêt moyen des titres qui la composent. Après avoir oscillé autour d'une moyenne de 7,7% de 1970 à 1979, comme on peut le voir au

Tableau 4.2, ce taux a connu une importante hausse au cours des années 1980, pour diminuer progressivement au cours de la décennie suivante, puis atteindre les niveaux historiquement bas des années 2000. Plus le taux d'intérêt sur la dette est élevé, plus les intérêts à payer chaque année sont élevés et plus la dette augmente si ces intérêts ne peuvent être entièrement ou partiellement payés. On s'endette alors davantage aux seules fins de payer les intérêts sur la dette. Les taux d'intérêt élevés des années 1980 et 1990 ont donc contribué à accroître la dette. Mais cela est en définitive secondaire dans la mesure où ce n'est pas la valeur nominale de la dette qui importe, mais bien son rapport au PIB, et ce rapport est soumis à deux évolutions opposées, celle du taux d'intérêt qui tend à faire augmenter le numérateur (la dette) et celle du taux de croissance du PIB qui tend à faire augmenter le dénominateur.

Une mesure approximative de la variation annuelle du rapport entre la dette et le PIB est donnée par la simple différence entre le taux d'intérêt sur la dette et le taux de croissance du PIB. Si le taux d'intérêt est de 6,4% et que le taux de croissance du PIB est de 4,4% par exemple, comme en 2005-2006, le taux de croissance approximatif du rapport de la dette au PIB est alors de 2%. Le Tableau 4.2 présente pour les années 1970-1971 à 2005-2006 l'évolution de ce taux, égal à $(i - c)$, pour les diverses valeurs du taux d'intérêt (i), et du taux de croissance du PIB (c).

Tableau 4.2

**Effet du taux d'intérêt
et du taux de croissance du PIB nominal
sur le rapport Dette/PIB**

	Taux d'intérêt sur la dette totale	Taux de croissance du PIB nominal	Dette/PIB (mesure approximative du taux de variation)
	i	c	i - c
1970-1971	7,9%		
1971-1972	7,2%	7,9%	-0,7%
1972-1973	7,3%	12,4%	-5,1%
1973-1974	7,8%	13,1%	-5,3%
1974-1975	7,2%	18,4%	-11,2%
1975-1976	7,2%	12,2%	-5,0%
1976-1977	7,1%	16,9%	-9,8%
1977-1978	7,8%	9,4%	-1,6%
1978-1979	8,8%	11,1%	-2,3%
1979-1980	8,8%	12,0%	-3,2%
1980-1981	9,4%	10,7%	-1,3%
1981-1982	11,1%	10,2%	0,9%
1982-1983	11,0%	6,0%	5,0%
1983-1984	12,3%	7,7%	4,6%
1984-1985	10,8%	9,1%	1,7%
1985-1986	10,6%	7,1%	3,5%
1986-1987	10,2%	9,4%	0,8%
1987-1988	9,7%	9,3%	0,4%
1988-1989	9,6%	9,7%	-0,1%
1989-1990	9,6%	9,5%	0,1%
1990-1991	9,7%	3,3%	6,4%
1991-1992	9,1%	1,2%	7,9%
1992-1993	8,1%	2,0%	6,1%
1993-1994	8,1%	2,4%	5,7%
1994-1995	7,9%	5,1%	2,8%
1995-1996	7,9%	4,2%	3,7%
1996-1997	7,5%	1,6%	5,9%
1997-1998	7,5%	4,5%	3,0%
1998-1999	7,1%	4,2%	2,9%
1999-2000	7,2%	7,5%	-0,3%
2000-2001	7,3%	6,6%	0,7%
2001-2002	7,1%	2,9%	4,2%
2002-2003	6,4%	4,6%	1,8%
2003-2004	6,3%	4,2%	2,1%
2004-2005	6,4%	5,1%	1,3%
2005-2006	6,4%	4,4%	2,0%

La validité de cette approximation est évaluée dans l'Annexe de ce chapitre ²³.

Évoluant selon la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB, le rapport de la dette au PIB, à un taux de croissance donné du PIB, est d'autant plus élevé que le taux d'intérêt est élevé. Inversement, pour un taux d'intérêt donné, le rapport de la dette au PIB est d'autant plus élevé que le taux de croissance du PIB est faible. Le Tableau 4.2 met en évidence ces tendances opposées. Les taux d'intérêt relativement faibles des années 1970 combinés aux taux de croissance très élevés du PIB nominal ²⁴ au cours de cette même période ont exercé d'année en année une influence significative à la baisse sur le rapport de la dette au PIB, illustrée dans le Tableau 4.2 par les valeurs négatives de (i-c).

La décennie suivante, marquée par des taux d'intérêt très élevés, est aussi caractérisée par des taux de croissance toujours élevés, mais beaucoup plus faibles, du PIB nominal, qui ont eu pour effet de provoquer un début de renversement de tendance quant à l'évolution du rapport de la dette au PIB. Ce dernier affiche une certaine régularité, sauf l'exception de l'épisode de la récession de 1982 qui a entraîné une réduction sensible du taux de croissance du PIB nominal et par conséquent une hausse significative du rapport de la dette au PIB. La récession de 1990, puis la chute soutenue de croissance qui l'a suivie, ont exercé pendant l'ensemble de la décennie une pression à la hausse sur le rapport de la dette au PIB, en dépit d'une baisse régulière des taux d'intérêt. Enfin, la décennie des années 2000, même avec des

²³ Comme pour les annexes précédentes, celle-ci peut représenter un obstacle pour les personnes que rebutent les développements mathématiques. Elle peut être omise sans perte de continuité.

²⁴ Il est à souligner que les taux de croissance élevés du PIB nominal au cours de cette période sont attribuables à un taux de croissance annuel moyen du PIB réel relativement élevé de 5% au cours de la décennie, mais encore davantage aux forts taux d'inflation qui prévalaient alors (8% de moyenne annuelle). Ces forts taux d'inflation, dépassant les 10%, ont persisté au cours des premières années de la décennie suivante.

taux d'intérêt historiquement bas, poursuit dans cette voie en raison de la faible croissance du PIB nominal.

On note en particulier une pointe de plus de 4% de l'augmentation du rapport de la dette au PIB à l'occasion de la récession de 2001 qui a suivi l'écclatement de la bulle boursière des valeurs technologiques.

***Comment transformer
la « bonne dette » en « mauvaise dette »***

[Retour à la table des matières](#)

Les partisans d'une réduction à tout prix de la dette n'ont cessé de s'appuyer sur la prétention selon laquelle les trois-quarts en seraient attribuables aux déficits budgétaires accumulés au fil des ans, du début des années 1970 jusqu'en 1997-1998, pour payer les « dépenses courantes ». Cet énoncé omet toutefois de dire que jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la comptabilité gouvernementale en 1997-1998, comme nous l'avons vu plus tôt, ces « dépenses courantes » incluaient les dépenses d'investissement en immobilisations. Cela signifie que la dette attribuée aux déficits cumulés des années antérieures à 1997-1998 comprend nécessairement une part significative cachée qui n'est pas attribuable à des dépenses courantes au sens strict, comme on les comprend aujourd'hui depuis la réforme comptable, c'est-à-dire excluant les dépenses d'acquisition d'immobilisations, mais qui est au contraire attribuable à des dépenses d'acquisition d'immobilisations. Comment peut-on en effet soutenir que la part de la « dette nette » de 88,6 milliards en 1997-1998, qui découle des dépenses d'acquisition d'immobilisations de presque trois décennies, depuis le début des années 1970, et dont l'essentiel sinon la totalité n'a jamais été remboursé, n'ait été que de 6 milliards et que le solde de 82,6 milliards ne provienne que d'excès de dépenses courantes au sens strict, ou « dépenses d'épicerie » ? (Voir le Tableau 4.1)

En décomposant la « dette nette » en deux parties distinctes, découlant respectivement des dépenses d'immobilisations et des déficits cumulés, la réforme comptable de 1998 pouvait laisser croire qu'elle permettrait de séparer l'ivraie du bon grain, la « mauvaise dette » de la « bonne ». Mais la méthode employée permet-elle d'identifier les encours respectifs de la dette contractée aux fins de l'acquisition d'immobilisations et de celle qui découle des dépenses courantes ? Absolument pas. Prenons, pour tenter d'y voir clair, l'exemple suivant où il est supposé dans un premier temps que :

- les normes comptables sont celles qui étaient en vigueur avant la réforme de 1998 ;
- une dépense d'un milliard de dollars (1 000 millions) de nouveaux investissements en immobilisations est effectuée au cours d'une première année, sans aucun nouvel investissement par la suite et sans aucun remboursement ;
- les revenus budgétaires annuels sont exactement égaux aux dépenses budgétaires courantes excluant les dépenses relatives aux immobilisations, de sorte que le solde budgétaire excluant ces dépenses est nul.

En vertu de la comptabilité en vigueur avant la réforme de 1998, je viens de le rappeler, les dépenses d'acquisition d'immobilisations sont entièrement comptabilisées comme des dépenses courantes dans l'année de leur acquisition et l'augmentation de la « dette nette » qui en découle est synonyme d'augmentation de la « dette découlant des déficits cumulés ». Selon les hypothèses précédentes, cette augmentation est égale au seul montant de 1 000 millions dépensé aux fins de l'acquisition des immobilisations et comme nous supposons qu'il n'y a aucun remboursement, la valeur de la dette au cours des années suivantes demeure égale à 1 000 :

Année	Dette nette ou dette découlant des déficits cumulés
1	1 000
2	1 000
3	1 000
4	1 000
5	1 000
Etc.	

Supposons maintenant qu'on veuille distinguer au sein des dépenses courantes les « dépenses d'immobilisations » et les « dépenses excluant les dépenses d'immobilisations », ou dépenses courantes au sens propre ²⁵. Le montant consacré à l'acquisition des immobilisations peut alors être inscrit séparément et laisser un solde nul pour les dépenses courantes au sens propre conformément à l'hypothèse qui vient d'être faite, et la « dette nette » peut se scinder en deux composantes, la « dette découlant des immobilisations » et la « dette découlant des déficits cumulés » :

Année	Dette nette	Dette découlant des immobilisations	Dette découlant des déficits cumulés
1	1 000	1 000	0
2	1 000	1 000	0
3	1 000	1 000	0
4	1 000	1 000	0
5	1 000	1 000	0
etc.			

Si des remboursements avaient été effectués au cours de cette période ou devaient l'être ultérieurement, il va de soi que la dette découlant de l'acquisition d'immobilisations serait réduite d'autant. Mais il

²⁵ Comme la comptabilité gouvernementale le fait d'ailleurs pour le « service de la dette » et les « dépenses excluant le service de la dette » (voir le Tableau 3.1).

va tout autant de soi que si aucun remboursement n'était effectué, ni au cours de cette période ni après, cette dette demeurerait égale à 1 000, la « bonne dette » persistant jusqu'à ce qu'on procède à son remboursement et son encours pouvant être suivi à la trace ²⁶.

Est-ce à une telle identification claire de l'évolution de la « bonne dette » séparée de la « mauvaise » que la réforme comptable de 1998 a donné lieu ? Pas du tout. Faisons, pour le constater, la même hypothèse d'un investissement en immobilisations d'un milliard la première année, sans aucun autre investissement par la suite et sans remboursement. Supposons aussi que l'immobilisation d'un milliard (1 000 millions) est amortie de manière linéaire sur une période de 10 ans, de sorte que l'amortissement annuel est de 100 millions ; cette charge est en excédent des dépenses budgétaires courantes au sens propre dont il a été supposé qu'elles étaient égales aux revenus

La dépense d'immobilisation de la première année donne lieu à une « dette nette » de 1 000. L'amortissement de cette immobilisation au cours de l'année suivante donne lieu à une « dépense » budgétaire de 100 millions, qui crée un déficit budgétaire du même montant selon notre hypothèse d'égalité entre les revenus et les autres dépenses (excluant les dépenses relatives aux immobilisations). Comme cette « dépense » est en fait une charge n'entraînant pas de décaissement, elle est compensée dans les « opérations non budgétaires » par un montant égal, qui vient réduire d'autant le montant net des besoins financiers découlant des immobilisations ²⁷.

Le montant brut de ces besoins financiers étant nul pour la deuxième année selon notre hypothèse (puisque l'on suppose qu'il n'y a aucun autre investissement en immobilisations après celui de la première année), leur montant net est -100 . La « dette nette » qui de-

²⁶ Sous réserve, bien sûr, de ce que, en pratique, la dette n'est pas gérée par morceaux, que des renouvellements d'emprunts surviennent, etc.

²⁷ Voir la section du chapitre 3 intitulée « Le traitement des immobilisations ».

meure égale à 1 000 pour la deuxième année se répartit donc en une partie qui est comptabilisée comme une « dette découlant des déficits cumulés », de 100 millions, et une partie comptabilisée comme une « dette découlant des immobilisations », de 900 millions, et ainsi de suite pour les années suivantes. Par le pur jeu comptable d'une mécanique imputant au budget une dépense qui n'en est pas une véritable (et aux « opérations non budgétaires » la contrepartie de cette dépense sous la forme d'une source de fonds), on voit surgir un déficit budgétaire et la dette comptable qui lui est attribuée, et diminuer d'autant la dette attribuée aux immobilisations :

Année	Amortissement annuel	Déficit budgétaire annuel	Déficit cumulé et dette découlant	Dette découlant des immobilisations	Dette nette
1	100	100	100	1 000	1 000
2	100	100	200	900	1 000
3	100	100	300	800	1 000
4	100	100	400	700	1 000
5	100	100	500	600	1 000
Etc.					

Avant la réforme comptable, les dépenses d'acquisition d'immobilisations étaient fondues dans les dépenses courantes. Alors que cette réforme prétendait les mettre en évidence, elle en transfère systématiquement chaque année une partie aux dépenses courantes par le biais de l'amortissement et transfère en conséquence progressivement la dette qui en découle à la dette attribuée aux déficits cumulés. Le total demeurant le même, on ne saurait s'émouvoir de ce jeu de vases communicants si le résultat n'était pas de réduire la « bonne dette » et de gonfler d'autant la « mauvaise dette » dont les avocats de la réduction se réclament pour tenter de nous convaincre de la nécessité d'y procéder.

Il est utile de mentionner que le gouvernement lui-même, en appelant les choses par leur nom, ne laisse aucun doute quant à la nature du processus en cause. Dans sa terminologie en effet, ce que nous avons jusqu'ici identifié comme la « dette découlant des immobilisations » est désigné comme le « solde non amorti des immobilisations » ; et la « dette attribuée aux déficits cumulés » est définie comme étant obtenue de la « dette nette » par simple déduction, en en soustrayant ce « solde non amorti des immobilisations ». Cela veut dire en particulier qu'une fois l'immobilisation entièrement amortie, son « solde non amorti » étant nul, la totalité de la dette initialement contractée aux fins de l'acquisition de cette immobilisation est désormais comptabilisée au sein de la « dette attribuée aux déficits cumulés ».

D'où, en particulier, le montant lilliputien de 6 milliards, établi en 1997-1998, du « solde non amorti » d'immobilisations acquises sur une période de près de trois décennies, depuis 1970, alors que l'encours de la dette non remboursée contractée pour les acquérir représente de toute évidence une part substantielle de la dette de 82,6 milliards indûment attribuée pour la même année aux déficits cumulés. D'où aussi le montant fort modeste de 13 milliards du « solde non amorti des immobilisations » pour l'année 2005-2006, en regard des 90,7 milliards comptabilisés au titre de la « dette attribuée aux déficits cumulés » pour la même année (voir le Tableau 4.1).

On comprendra qu'il est question ici de deux réalités entièrement différentes, celle du « solde non remboursé d'une dette » et celle du « solde non amorti d'une immobilisation » pour l'acquisition de laquelle cette dette a été contractée. Le « solde non remboursé d'une dette » est une valeur financière, un montant réel en dollars dû à des créanciers, alors que le « solde non amorti d'une immobilisation » est une valeur purement comptable établie en fonction d'une estimation de la durée de vie de l'immobilisation, qui diminue régulièrement chaque année indépendamment du remboursement ou du non-remboursement de la dette. Le premier est une mesure de l'évolution

de l'encours de la dette, alors que le deuxième est une pure fiction comptable dont l'effet est de réduire à néant, en l'absence de quelque remboursement, la « bonne dette » découlant de l'acquisition de l'immobilisation, en la transformant progressivement en « dette attribuée aux déficits cumulés », c'est-à-dire en « mauvaise dette ». Mais cela n'empêche pas le gouvernement et ses « experts » de continuer à clamer que les trois-quarts de la dette seraient attribuables aux déficits budgétaires accumulés au fil des ans pour payer les dépenses courantes.

Pour préciser davantage, il y a en premier lieu le capital physique, l'existence matérielle, la pièce de machinerie, l'immeuble, l'infrastructure, avec sa durée de vie réelle, qui peut être prolongée par l'entretien et le remplacement partiel, en fonction de l'usure et de la dépréciation réelle. Il y a ensuite la prise en compte comptable de la valeur d'acquisition et de son amortissement annuel, qui réduit ultimement cette valeur à zéro, même si l'existence physique persiste. Il y a par ailleurs la dette contractée pour l'acquisition du capital physique, qui demeure entière tant qu'il n'y a pas eu de remboursement, et cela même si le capital physique a complètement disparu, par la destruction par exemple. L'hypothèque partiellement remboursée, contractée aux fins de l'acquisition d'un immeuble, ne disparaît pas si l'immeuble brûle, même si celui-ci se trouve alors dépourvu de valeur en l'absence d'assurances.

Il faut donc distinguer ces deux choses différentes que sont l'estimé de la valeur dépréciée des actifs acquis grâce aux dépenses d'immobilisations et la valeur exacte de l'encours de la dette contractée pour les acquérir. De la même manière, une appréciation ou une dépréciation de la valeur marchande de l'immobilisation ne saurait modifier le solde impayé de la dette contractée au moment de l'achat. Pas plus que le recyclage de la dette, c'est-à-dire le remboursement à échéance des obligations émises pour la financer, ne change la nature des origines de cette dette, ne transforme une dette contractée pour l'acquisition des immobilisations en dette représentant des déficits

courants accumulés au fil des ans pour payer les dépenses « d'épicerie ».

***La part fictive
de la « dette représentant les déficits cumulés »***

[Retour à la table des matières](#)

Revenons aux deux définitions suivantes de la « dette totale », énoncées au début du chapitre 1 (voir le Tableau 1.1), où les montants de l'année 2005-2006 choisis aux fins d'illustration ont été arrondis :

Dette totale (DT) :	120
= Dette directe (DD) :	= 85
+ Passif net au titre des régimes de retraite (PNRR) :	+ 35
Où Passif net au titre des régimes de retraite :	<u>35</u>
= Passif brut au titre des régimes de retraite :	= 57
- Actif du FARR :	- 22
 Dette totale (DT) :	 120
= Dette découlant de l'acquisition d'actifs financiers (AF) :	= 15
+ Dette découlant des dépenses d'immobilisations (DI) :	+ 15
+ Dette découlant des déficits cumulés (DDC) :	+ 90

Rappelons que la « dette directe » est une dette réelle constituée de titres émis sur les marchés, sur lesquels des intérêts sont versés et entraînent par conséquent des sorties de fonds, alors que le « passif net au titre des régimes de retraite » est une simple reconnaissance comptable d'une dette, à laquelle est imputée une charge fictive d'intérêt qui n'entraîne pas de sorties de fonds. Cette distinction entre dette réelle et écriture comptable qui est évidente dans la première expression semble s'évanouir dans la deuxième, où les trois composantes de la

« dette totale » ont le même aspect d'une dette réelle. Pourtant il s'agit bien dans les deux cas de la même « dette totale » de 120 milliards.

Comment, peut-on se demander, une dette dont l'une des deux composantes est une dette réelle et l'autre une simple écriture comptable, pourrait-elle finir par se recomposer en une dette dont chacune des trois composantes serait une dette réelle ? Poser la question est y répondre. Il n'y a pas de mystère. La composante fictive ne peut avoir disparu. Elle doit nécessairement se dissimuler à l'intérieur d'une des trois composantes. Laquelle ? Ni la « dette découlant de l'acquisition d'actifs financiers », qui a une existence bien réelle sous la forme de titres. Ni la « dette découlant des immobilisations », dont nous venons de voir qu'elle est systématiquement sous-évaluée, mais découle de l'acquisition d'actifs matériels. Elle se trouve donc au sein de ce qui est identifié comme la « dette représentant les déficits cumulés », dont seulement 55 des 90 milliards sont effectivement attribuables aux déficits cumulés, les 35 autres représentant l'écriture comptable qu'est le « passif net au titre des régimes de retraite ».

Illustrons cela à l'aide des équations suivantes où les symboles utilisés viennent d'être définis dans les deux expressions de la « dette totale ».

$$DT = DD + PNRR \quad \text{ou} \quad 120 = 85 + 35$$

$$\begin{aligned} DT &= AF + DI + DDC \quad \text{ou} \quad 120 = 15 + 15 + 90 \\ &120 = 15 + 15 + (55 + 35) \\ &120 = (15 + 15 + 55) + 35 \\ &120 = 85 + 35 \end{aligned}$$

Au sein des 120 milliards de dollars de la « dette totale » répartie entre les trois composantes de la deuxième définition, nous retrouvons les 85 milliards de dette réelle et les 35 milliards de l'écriture comptable, représentés respectivement dans la première équation par la « dette directe » et le « passif net au titre des régimes de retraite ».

Rien ne s'est perdu, rien ne s'est créé, si ce n'est qu'une autre vision en ressort quant au contenu réel de ce qui est désigné dans la comptabilité gouvernementale comme la « dette représentant les déficits cumulés ». Si cette expression peut être vue comme représentant, au moins en partie, les déficits cumulés, on doit reconnaître qu'elle représente aussi autre chose, en l'occurrence le passif au titre des régimes de retraite, qui compte pour près de 40% du total dans le cas qui vient de servir d'exemple.

S'il est vrai, comme nous l'avons vu plus tôt ²⁸, que les engagements du gouvernement envers ces régimes de retraite se traduisent chaque année par des charges inscrites aux dépenses budgétaires qui sont donc susceptibles de contribuer à un éventuel déficit budgétaire même si elles sont compensées dans les « opérations non budgétaires » par un montant équivalent traduisant le fait qu'elles ne créent pas de besoins financiers, il est clair que le montant relatif aux régimes de retraite qui est comptabilisé dans la « dette représentant les déficits cumulés » est bien celui d'une reconnaissance de dette et non d'une contribution à un déficit cumulé.

Mais cela n'empêche pas les chantages du remboursement de la dette, qui n'écartent aucun moyen de la magie mystificatrice pour convaincre la population de leurs idées, de répéter à satiété que la totalité du montant de 90 milliards inscrit sous la rubrique « dette représentant les déficits cumulés » représente effectivement des déficits qui se sont accumulés au fil des années aux seules fins de financer les « dépenses d'épicerie ». Et de répéter à satiété également que des frais annuels d'intérêt de 7 milliards, portant sur l'ensemble de la dette et non sur les seuls titres émis sur le marché, doivent être payés et grèvent ainsi nos ressources financières d'autant. Nous y reviendrons dans la dernière section de ce chapitre.

²⁸ Voir la section du chapitre 3 intitulée « Le traitement des régimes de retraite ».

Un coup d'œil au Tableau 4.1 permet de constater qu'au cours de la période de neuf ans de 1997-1998 à 2005-2006, « la dette directe » a augmenté de 57,9 à 83,9 milliards, soit de 26 milliards, alors que la « dette totale » n'augmentait que de 20 milliards au cours de la même période (de 98,4 à 118,2). Cela s'explique par le fait que les actifs du FARR ont augmenté de 21 milliards alors que le « passif brut au titre des régimes de retraite » n'augmentait que de 15 milliards, de sorte que le « passif net au titre des régimes de retraite » a diminué de 6 milliards. On vérifie également au Tableau 4.1 qu'au cours de cette même période, la dette découlant de l'acquisition d'actifs financiers augmente de 9,8 à 14,4 milliards, la dette découlant des dépenses d'immobilisations de 6 à 13 milliards et la dette découlant des déficits cumulés de 82,6 à 90,7 milliards. Ces dernières augmentations sont respectivement arrondie à 5, 7 et 8 milliards. Ces montants sont reproduits ci-après, où Δ représente l'augmentation de la composante correspondante de la dette au cours de la période de neuf ans :

Δ Dette totale (DT) :	20
= Δ Dette directe (DD) :	= 26
+ Δ Passif net au titre des régimes de retraite (PNRR) :	- 6
où	
Δ Passif net au titre des régimes de retraite :	<u>- 6</u>
= Δ Passif brut au titre des régimes de retraite :	= 15
- Δ Actif du FARR :	- 21
 Δ Dette totale (DT) :	 20
= Δ Dette découlant de l'acquisition d'actifs financiers (AF) :	= 5
+ Δ Dette découlant des dépenses d'immobilisations (DI)	+ 7
+ Δ Dette découlant des déficits cumulés (DDC) :	+ 8

Pour présenter les choses de la même manière que précédemment lors de l'examen des deux définitions de la dette pour l'année 2005-2006, écrivons, pour les variations des composantes de la dette sur la période de neuf ans, de 1997-1998 à 2005-2006 :

$$\Delta DT = \Delta DD + \Delta PNRR \quad \text{ou} \quad 20 = 26 - 6$$

$$\begin{aligned} \Delta DT &= \Delta AF + \Delta DI + \Delta DDC & \text{ou} & \quad 20 = 5 + 7 + 8 \\ & & & \quad 20 = 5 + 7 + (14 - 6) \\ & & & \quad 20 = (5 + 7 + 14) - 6 \\ & & & \quad 20 = 26 - 6 \end{aligned}$$

On en tire des constats analogues aux précédents, cette fois sous l'angle de la variation des composantes de la dette au cours de la période considérée. De nouveau il ressort qu'une partie de la « dette représentant les déficits cumulés » représente autre chose qu'un déficit cumulé, soit « le passif net au titre des régimes de retraite », dont la variation est une réduction de 6 milliards, de sorte que l'augmentation de 20 milliards de la « dette totale » est inférieure de 6 milliards à l'augmentation de 26 milliards de son autre composante, la « dette directe ». On constate aussi que l'augmentation de 20 milliards de la « dette totale » au cours de cette période se répartit dans des proportions de 60% en faveur des actifs financiers et des immobilisations ($7 + 5 = 12$ milliards), soit en faveur de la « bonne dette », et de 40% en faveur de la « mauvaise dette », représentant les déficits cumulés (8 milliards), qui contient par ailleurs, on le sait, des éléments qui ne sont pas de la nature d'un déficit. S'il faut une démonstration supplémentaire pour s'en convaincre, on peut vérifier que le montant net des déficits budgétaires cumulés des années 1997-1998 à 2005-2006 est de 3 milliards ²⁹, alors que l'augmentation de ce qui est désigné comme la « dette représentant les déficits cumulés » pendant la même période est de 8 milliards, soit plus du double.

Il est utile de comparer les proportions respectives de 60% et 40% qui viennent d'être obtenues quant à la répartition de l'augmentation de la dette entre la « bonne dette » et la « mauvaise dette » de 1997-1998 à 2005-2006, avec les proportions de 25% et 75% pour l'année budgétaire 2005-2006, dont se réclament le gouvernement et ses « ex-

²⁹ Voir *Plan budgétaire* de 2006-2007, section 3, p. 30.

perts » pour tenter de convaincre la population de l'urgence de rembourser.

FARR et « Fonds des générations »

[Retour à la table des matières](#)

Il ressort de l'illustration précédente que, lorsque le gouvernement augmente sa « dette directe », pour alimenter le FARR, sa « dette totale » peut augmenter, diminuer ou rester stable, selon que l'actif du FARR augmente d'un montant respectivement inférieur, supérieur ou égal au « passif brut au titre des régimes de retraite ». Il faut par ailleurs préciser que des 26 milliards d'augmentation de la « dette directe » de 1997-1998 à 2005-2006, 16 ont été investis dans le FARR, dont les actifs se sont toutefois accrus de 21 milliards pendant la même période, grâce aux revenus des ses placements qui se sont élevés à 5 milliards ³⁰. Il va sans dire que la raison d'être du FARR est de réduire jusqu'à son élimination complète le « passif net au titre des régimes de retraite ». En 2005-2006, l'actif du FARR de 22,5 milliards représentait 40% de l'obligation actuarielle du gouvernement pour la même année, c'est-à-dire de son « passif brut au titre des régimes de retraite » de 56,8 milliards (voir Tableau 4.1). En 1999, l'objectif a été fixé d'atteindre 70% de l'obligation actuarielle en 2020. Selon les prévisions du gouvernement s'appuyant sur les résultats réalisés jusqu'en 2006 et sur une projection de la tendance observée jusqu'alors, le pourcentage qui devrait être atteint en 2020 était réévalué de 70% à 98% ³¹. Le « passif brut au titre des régimes de retraite étant dès lors à toutes fins utiles compensé à cette date par un actif équivalent qui réduit le passif net à zéro, ou, en d'autres termes, le régime étant devenu entièrement « capitalisé », la « dette totale » du

³⁰ *Idem*, section 2, p. 20.

³¹ *Idem*, section 2, p. 22.

gouvernement se réduirait à la « dette directe », comme au début des années 1970 (voir Tableau 4.1).

C'est, dans les faits, cette autre partie de la dette, la « dette directe », que le « Fonds des générations » a pour objectif de rembourser partiellement en ramenant le rapport de la « dette totale » au PIB à 25% dans 20 ans par l'accumulation d'ici 2025-2026 d'un montant de 30 milliards. Tout comme le FARR, le « Fonds des générations » est destiné à acquérir des actifs qui seront déposés à la Caisse de dépôt et placement où ils s'accumuleront au taux de rendement des placements effectués par la Caisse, en principe supérieur au taux d'intérêt moyen auquel sont contractés les emprunts gouvernementaux. Alors que le FARR est alimenté par des fonds empruntés (par le biais d'une augmentation de la « dette directe »), le « Fonds des générations » est alimenté par une forme de taxation, en l'occurrence par des redevances sur l'eau versées principalement par Hydro-Québec. Le gouvernement a aussi lancé une invitation à la population à faire au « Fonds des générations » des dons de charité assortis d'une exemption d'impôt : il fallait vraiment une rare imagination pour accoucher d'une pareille trouvaille. Alors qu'on vise à ce que les fonds du FARR, après avoir atteint 100% de l'obligation actuarielle (en 2020 ?), assurent par la suite sur une base permanente le financement des prestations de retraite prévues en vertu des régimes des secteurs public et parapublic, le « Fonds des générations » doit en principe servir à rembourser 30 milliards de la dette 20 ans après sa création, en 2025-2026, comme je viens de le rappeler. Nous avons constaté au chapitre 2 la futilité d'une pareille mesure, l'atteinte des 25% étant presque entièrement réalisée sans aucun remboursement de la dette, par la seule augmentation du PIB nominal, même en supposant un taux de croissance anémique.

Au nom du bien-être des générations futures dont il se réclame, le fonds de remboursement de la dette qu'est le « Fonds des générations » pourrait aussi bien être dédié à l'accumulation de ressources destinées au financement futur de la santé ou de l'éducation par

exemple. Mais un tel fonds serait tout aussi inopportun qu'un fonds dédié au remboursement de la dette, parce qu'au nom d'une hypothétique satisfaction future de ces besoins à partir d'un fonds à capitaliser d'ici là, il subtiliserait comme le « Fonds des générations » des ressources qui doivent être utilisées dès maintenant à ces fins.

Pour ce qui est de l'opportunité d'avoir créé le FARR et d'avoir ainsi amorcé le processus de transformation d'un régime par répartition en un régime capitalisé, cela renvoie à un autre débat qui, depuis une bonne décennie, est au centre des luttes de classes en Europe et en Amérique latine. Les travailleurs organisés y ont engagé une lutte à finir contre un tel projet qui, aux yeux du mouvement syndical nord-américain, dont le mouvement syndical québécois, semble au contraire tout naturel. Nous y reviendrons au chapitre suivant, en relation avec la place de la dette publique dans le développement des marchés financiers.

***Le service annuel de la dette :
4,5 milliards de sorties de fonds, et non 7 !***

[Retour à la table des matières](#)

Le « service de la dette », je le rappelle, comprend deux composantes, le « service de la dette directe » et les « intérêts au titre des régimes de retraite », dont seule la première entraîne un versement réel d'intérêts en espèces. Les « intérêts au titre des régimes de retraite » sont des intérêts « imputés » au service de la dette, c'est-à-dire une dépense fictive, comptable, qui n'entraîne pas de décaissement. Pour être précis, la dépense comme telle ou charge d'intérêts au titre des régimes de retraite inscrite au « service de la dette » est égale aux « intérêts sur l'obligation actuarielle », de 3,954 milliards en 2005-2006 (tel qu'indiqué au Tableau 3.3 du chapitre précédent), dont sont soustraits les revenus de placement du FARR, de 1,213 milliard pour

la même année ³². La part du « service de la dette » qui est une simple écriture comptable et qui n'entraîne par conséquent pas de sortie de fonds s'élève donc à 2,741 milliards sur un montant total de 7,524 milliards en 2005-2006 ³³ (voir le Tableau 4.3). Le coût réel du financement de la dette se limite au « service de la dette directe », soit à un montant de 4,783 milliards. Cette répartition d'un « service de la dette totale » d'environ 7,5 milliards en 2006 dans des proportions approximatives de 4,5 milliards pour le « service de la dette directe » donnant lieu à des sorties de fonds, et de 3 milliards pour les « intérêts au titre des régimes de retraite » ne donnant pas lieu à des sorties de fonds, est demeurée relativement stable de 1997-1998 à 2005-2006, comme on le vérifie au Tableau 4.3.

C'est pourquoi il faut prendre avec un grain de sel les déclarations alarmistes continuellement répétées à l'effet que le service de la dette nous aurait coûté en moyenne 7 milliards de dollars par année au cours de cette période. Même si le véritable montant à payer, à savoir le « service de la dette directe », demeure élevé à quelque 4,5 milliards, rien ne justifie qu'on veuille le gonfler pour dramatiser davantage la situation à des fins politiques.

³² *Plan budgétaire* de 2006-2007, section 2, p. 8, 20 et 29. À partir de 2006-2007, on soustraira également les revenus des placements du « Fonds des générations » dans le calcul du service de la dette totale.

³³ La différence entre ce montant de 7,524 milliards et celui de 6,849 milliards qui apparaît au Tableau 3.1 est le service de la dette des organismes consolidés.

Tableau 4.3**Évolution du service de la dette****(en millions de dollars et en pourcentage des revenus budgétaires)**

	Service de la dette directe		Intérêts au titre des régimes de retraite		Service de la dette totale		Taux d'intérêt sur la dette totale
	\$	%	\$	%	\$	%	%
Avant la réforme de la comptabilité gouvernementale							
1970-1971	197	5,2%			197	5,2%	7,9%
1971-1972	210	4,8%			210	4,8%	7,2%
1972-1973	242	4,9%			242	4,9%	7,3%
1973-1974	288	5,1%			288	5,1%	7,8%
1974-1975	296	4,1%			296	4,1%	7,2%
1975-1976	368	4,5%			368	4,5%	7,2%
1976-1977	456	4,8%			456	4,8%	7,1%
1977-1978	606	5,5%			606	5,5%	7,8%
1978-1979	763	6,5%	54	0,5%	817	7,0%	8,8%
1979-1980	882	6,8%	88	0,7%	970	7,4%	8,8%
1980-1981	1 217	8,4%	165	1,1%	1 382	9,5%	9,4%
1981-1982	1 686	9,5%	264	1,5%	1 950	11,0%	11,1%
1982-1983	1 921	9,8%	379	1,9%	2 300	11,8%	11,0%
1983-1984	2 031	9,4%	480	2,2%	2 511	11,6%	12,3%
1984-1985	2 414	10,9%	598	2,7%	3 012	13,7%	10,8%
1985-1986	2 648	11,0%	706	2,9%	3 354	14,0%	10,6%
1986-1987	2 754	10,9%	802	3,2%	3 556	14,0%	10,2%
1987-1988	2 751	9,8%	924	3,3%	3 675	13,1%	9,7%
1988-1989	2 665	9,0%	1 137	3,8%	3 802	12,8%	9,6%
1989-1990	2 829	9,1%	1 186	3,8%	4 015	12,9%	9,6%
1990-1991	3 026	9,2%	1 411	4,3%	4 437	13,4%	9,7%
1991-1992	3 222	9,3%	1 444	4,2%	4 666	13,5%	9,1%
1992-1993	3 475	9,8%	1 281	3,6%	4 756	13,50%	8,1%
1993-1994	3 750	10,4%	1 566	4,4%	5 316	14,8%	8,1%
1994-1995	4 333	11,9%	1 549	4,3%	5 882	16,2%	7,9%
1995-1996	4 287	11,2%	1 747	4,6%	6 034	15,8%	7,9%
1996-1997	3 906	10,5%	1 949	5,2%	5 855	15,7%	7,5%
Après la réforme de la comptabilité gouvernementale							
1997-1998	4 377	10,5%	2 965	7,1%	7 342	17,7%	7,5%
1998-1999	4 773	10,4%	2 414	5,2%	7 187	15,6%	7,1%
1999-2000	4 741	10,1%	2 632	5,6%	7 373	15,7%	7,2%
2000-2001	5 012	9,9%	2 594	5,1%	7 606	15,0%	7,3%
2001-2002	4 544	9,1%	2 717	5,4%	7 261	14,5%	7,1%
2002-2003	4 584	8,6%	2 648	5,1%	7 232	13,7%	6,4%
2003-2004	4 499	8,3%	2 742	5,0%	7 241	13,3%	6,3%
2004-2005	4 663	8,2%	2 786	4,9%	7 449	13,1%	6,4%
2005-2006	4 783	8,3%	2 741	4,6%	7 524	12,7%	6,4%

Notes

Les chiffres de 2005-2006 sont préliminaires

À partir de 1997-1998, le service de la dette directe comprend le service de la dette du gouvernement et celui des organismes consolidés

Source : *Plan budgétaire* de 2006-2007, section 3, p.34.

Il en est de même du service de la dette en pourcentage des revenus budgétaires. « *Le Québec verse 13 cents de chaque dollar de ses revenus budgétaires en intérêts sur la dette* », nous disent continuellement les « lucides » de ce monde ³⁴. Au sens strict, cela est faux. Pour les raisons qui viennent d'être données, ce sont 8 cents de chaque dollar, et non 13, qui sortent des coffres gouvernementaux en 2005-2006 pour payer les intérêts sur la dette. Cinq de ces 13 cents sont des intérêts imputés à l'engagement que se reconnaît le gouvernement envers les régimes de retraite, qui n'entraînent pas de décaissements même s'ils gonflent les dépenses budgétaires.

On le vérifie au Tableau 4.3, comme on vérifie aussi que la part du service de la dette totale en pourcentage des revenus budgétaires qui est attribuable à cette écriture comptable n'a cessé de croître sur une période de vingt ans, de 0,5% en 1978-1979 à 5,2% en 1996-1997. Le poids de chacune des deux composantes du service de la dette totale en proportion des dépenses budgétaires a par la suite diminué sensiblement au même rythme au cours des années suivantes, en partie grâce à la diminution du taux d'intérêt moyen sur la dette, qui est passé de 7,5% en 1997-1998 à 6,4% en 2005-2006 (voir le Tableau 4.3).

³⁴ Poussant l'inflation verbale et la désinformation encore plus loin, les auteurs du manifeste *Pour un Québec lucide* n'ont pas hésité à chiffrer le fardeau de la dette à 16% des dépenses (p. 7).

Annexe

[Retour à la table des matières](#)

Dans la section de ce chapitre intitulée « Les non-dits du décrochage de la dette », la variation du rapport de la dette au PIB a été l'objet d'une mesure approximative égale à la différence entre le taux d'intérêt sur la dette et le taux de croissance du PIB nominal : $(i-c)$. Pour en évaluer le bien-fondé, faisons les hypothèses suivantes.

Supposons que les revenus budgétaires d'une année permettent entièrement, mais seulement, de payer les dépenses de programmes, qu'on appelle aussi les dépenses d'opérations, ou dépenses excluant le service de la dette (voir le Tableau 3.1). Il en découle un déficit budgétaire égal au montant du service de la dette. Supposons par ailleurs, pour simplifier, que le solde des opérations non budgétaires est nul. Il s'ensuit que le déficit budgétaire, égal au service de la dette, donne lieu à un emprunt égal à ce montant qui vient grossir la dette d'autant. Le montant de la dette à la fin de l'année en cours, D_t , est ainsi égal au montant de la dette à la fin de l'année précédente, D_{t-1} , augmenté des intérêts sur cette dette, $D_{t-1} i$, alors que le PIB de l'année en cours, PIB_t , est égal au PIB de l'année précédente, PIB_{t-1} , multiplié par un facteur $(1 + c)$, où c est le taux d'augmentation du PIB nominal. Nous pouvons écrire :

$$D_t = D_{t-1} (1+i) \quad \text{et} \quad PIB_t = PIB_{t-1} (1+c)$$

$$\text{et} \quad D_t / PIB_t = [D_{t-1} / PIB_{t-1}] [(1+i)/(1+c)]$$

d'où on déduit que le taux de croissance du rapport de la dette au PIB est :

$$[(1+i)/(1+c)] - 1 = (i-c) / (1+c)$$

On constate que les valeurs approximatives découlant de la formule (i-c) utilisée dans la deuxième section de ce chapitre et apparaissant dans le Tableau 4.2 ne diffèrent que par un facteur égal à $1/(1+c)$ de celles qui sont obtenues de la formule à laquelle nous venons d'arriver, et qu'elles sont d'autant plus voisines de celles-ci que le taux de croissance du PIB (c), est faible.

Levons maintenant les hypothèses d'un solde négatif des opérations budgétaires égal au service de la dette et d'un solde nul des opérations non budgétaires. Reconnaissons plutôt que les soldes des opérations budgétaires et des opérations non budgétaires peuvent être positifs, négatifs ou nuls et que leur solde global donne lieu à des surplus ou à des besoins financiers, sources respectives d'éventuels remboursements de la dette ou de nouveaux emprunts. Au lieu de l'expression simple du cas précédent :

$$D_t = D_{t-1} (1+i)$$

où D_t est la dette de l'année en cours, D_{t-1} celle de l'année précédente et $D_{t-1} i$ l'intérêt sur cette dette, nous avons maintenant l'expression :

$$D_t = D_{t-1} - SB_t - SNB_t$$

où SB_t et SNB_t sont respectivement les soldes des opérations budgétaires (SB) et des opérations non budgétaires (SNB) de l'année en cours. Un surplus budgétaire ou non budgétaire (montant positif) contribue à diminuer la dette, un déficit (montant négatif) contribue à l'augmenter.

Rappelons les définitions suivantes du chapitre 3 (voir le Tableau 3.1) :

$$\text{Revenus} - \text{Dépenses} = \text{Solde budgétaire}$$

$$\text{Dépenses} = \text{Dépenses d'opérations} + \text{Service de la dette}$$

Et définissons le « Solde d'opérations » comme étant la différence entre les « Revenus » et les seules « Dépenses d'opérations », ou « Dépenses excluant le service de la dette » :

$$\text{Solde d'opérations} = \text{Revenus} - \text{Dépenses d'opérations}$$

En substituant la deuxième expression dans la première et en utilisant la définition qui vient d'être donnée du « solde d'opérations », nous obtenons :

$$\begin{aligned} \text{Revenus} - \text{Dépenses} &= \text{Solde budgétaire} \\ \text{Revenus} - (\text{Dépenses d'opérations} + \text{Service de la dette}) & \\ = \text{Solde budgétaire} & \\ (\text{Revenus} - \text{Dépenses d'opérations}) - \text{Service de la dette} & \\ = \text{Solde budgétaire} & \end{aligned}$$

c'est-à-dire :

$$\text{Solde d'opérations} - \text{Service de la dette} = \text{Solde budgétaire}$$

$$\text{ou :} \quad \text{SO}_t - \text{D}_{t-1} i = \text{SB}_t$$

Il s'ensuit que :

$$\begin{aligned} \text{D}_t &= \text{D}_{t-1} - (\text{SO}_t - \text{D}_{t-1} i) - \text{SNB}_t \\ \text{ou :} \quad \text{D}_t &= \text{D}_{t-1} (1+i) - \text{SO}_t - \text{SNB}_t \\ \text{et :} \quad \text{D}_t / \text{PIB}_t &= [\text{D}_{t-1} (1+i) - \text{SO}_t - \text{SNB}_t] / [\text{PIB}_{t-1} (1+c)] \end{aligned}$$

Dans le cas simplifié où nous supposons que SO_t et SNB_t sont nuls, cette équation se réduit à celle qui a été développée plus tôt :

$$\text{D}_t / \text{PIB}_t = [\text{D}_{t-1} (1+i)] / [\text{PIB}_{t-1} (1+c)]$$

Louis Gill

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

Chapitre 5

Dette publique et marchés financiers

[Retour à la table des matières](#)

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la « dette totale » du Québec a connu une croissance importante sur une période de près de trente ans, son rapport au PIB ayant presque quintuplé, de 10,9% qu'il était en 1970-1971 à 52,2% au lendemain de l'entrée en vigueur de la réforme comptable du gouvernement, en 1997-1998 (Tableau 4.1). Cette croissance, on le sait, a été attribuée par les politiciens et les « experts » à un « décrochage » des finances publiques marqué par une succession de déficits budgétaires attribués à un excès de dépenses courantes. L'examen de cette évolution a permis de constater ce qui est occulté par ce verdict unilatéral, à savoir que la prise en compte de nouveaux passifs a largement contribué à cette croissance de la dette. Nous avons en effet assisté à une hausse significative de la dette avec la prise en compte du passif à l'égard des régimes de retraite, graduellement d'abord à partir du milieu des années 1970, puis brutalement à la suite de la réforme comptable de 1998 avec une hausse de 15 milliards en une seule année, de sorte que plus de 40% de la hausse du rapport de la dette au PIB pendant cette période est

attribuable, non pas à un excès de dépenses courantes ou à un « décrochage » des finances publiques, mais à cette prise en compte du passif à l'égard des régimes de retraite (voir le Tableau 4.1).

Ce choix que le gouvernement du Québec a fait sous les pressions des partisans de l'utilisation des normes comptables du secteur privé dans les finances publiques, de nombreux pays ne l'ont pas fait, dont des pays membres de l'OCDE, en particulier ceux où les régimes de retraite sont des régimes « par répartition », c'est-à-dire des régimes dont les prestations de l'année en cours sont financées par les cotisations de la même année. C'est d'ailleurs pourquoi l'OCDE utilise la seule dette contractée sur les marchés aux fins des comparaisons internationales. Les niveaux élevés des taux d'intérêt ont aussi significativement alourdi le service de la dette (voir le Tableau 4.3) et ainsi contribué à augmenter la dette. L'écart positif systématique entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB à partir de 1980 a quant à lui contribué à l'augmentation du rapport entre la dette et le PIB (voir le Tableau 4.2).

Une équivalence de l'impôt et de l'emprunt ?

[Retour à la table des matières](#)

On ne saurait par ailleurs porter un jugement sur les causes de la croissance de la dette sans tenir compte de l'incidence des politiques économiques qui sont entrées en vigueur à partir de la fin des années 1970 avec le tournant néolibéral. Une composante fondamentale de ces politiques est l'instauration de régimes fiscaux qui, au nom de la stimulation de l'offre de travail, de l'épargne et de l'investissement, ont consenti d'importantes réductions d'impôts aux entreprises et aux revenus élevés, réduisant ainsi les revenus de l'État et l'obligeant à recourir à l'emprunt. La substitution de l'emprunt à l'impôt est apparue comme d'autant plus naturelle dans la vision néolibérale qu'elle a

été dotée d'une justification théorique par la réactualisation du « principe d'équivalence » entre l'impôt et l'emprunt, énoncé par l'économiste classique David Ricardo ³⁵ en 1817.

L'impôt et l'emprunt, soutient Ricardo, sont deux prélèvements équivalents. Le capital emprunté devra ultérieurement être remboursé à partir d'un montant égal d'impôt futur. Quant à l'intérêt annuel, « *il ne fait que passer des mains de ceux qui le paient dans celles de ceux qui le reçoivent, des mains du contribuable dans celles du créancier de l'État* ». Les dettes d'un État, poursuit-il, « *sont les dettes de la main droite à la main gauche dont le corps ne se trouve pas affaibli* » ³⁶. Que les sommes payées par les contribuables proviennent surtout de l'impôt sur les salaires et que les créanciers de l'État soient surtout les nantis de la société n'intervient pas dans ce « jeu à somme nulle » où seule l'égalité comptable des flux d'argent est prise en compte. Le principe d'équivalence de Ricardo a été ressuscité à l'aube de l'ère néolibérale par divers économistes, dont les états-uniens Robert Barro et James Buchanan ³⁷. Barro l'a « modernisé » en l'assortissant de ce qu'il appelle une « *hypothèse d'anticipation rationnelle altruiste* » ³⁸ ! Le ridicule ne tuant pas, cette hypothèse signifie que les individus qui bénéficient de l'allégement fiscal résultant du remplacement de l'impôt par l'emprunt s'abstiendront de consommer ce revenu disponible accru et l'épargneront de manière à pouvoir

³⁵ Avec Adam Smith (1723-1790), Thomas Robert Malthus (1766-1834) et Jean-Baptiste Say (1767-1832), Ricardo (1772-1823) est l'un des quatre principaux représentants de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie politique classique.

³⁶ David Ricardo, *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Flammarion, 1971, p. 216-220. La formule de la dernière citation est empruntée par Ricardo d'un ouvrage de J.F. Mellon intitulé *Essai politique sur le commerce*, publié en 1724.

³⁷ Buchanan a reçu en 1986 le « prix de sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel » décerné par la Banque de Suède. Ce prix est communément, mais à tort, désigné comme le « prix Nobel de sciences économiques ».

³⁸ Dans un article intitulé « Are Government Bonds Net Wealth ? » publié en 1974 dans le *Journal of Political Economy*.

faire face, à l'échéance du remboursement de l'emprunt, à l'impôt qui sera alors levé à cette fin, sans devoir réduire leur consommation !

*Une puissante impulsion
de la dette aux marchés financiers*

[Retour à la table des matières](#)

Si on considère le capitalisme globalement, il serait réducteur de ne voir la dette publique que comme un boulet attaché aux pieds de l'économie. Favorisée par les politiques néolibérales de sous-imposition des revenus élevés et du capital et de recours accru à l'emprunt, sa croissance, au Québec et au Canada comme ailleurs dans le monde, a puissamment contribué au développement des marchés financiers, dans un contexte où la déréglementation et le décloisonnement ont été à l'origine d'une mondialisation dominée par la finance. Les grands organismes centralisateurs d'épargne, comme les caisses de retraite, les fonds mutuels et autres « investisseurs institutionnels » et gestionnaires de portefeuilles ont été et demeurent les premiers bénéficiaires d'un flux constant de titres de la dette publique issus des besoins financiers des États, dans une remarquable symbiose et une singulière convergence d'intérêts. Les États sont pour le capital financier des clients de choix, toujours endettés et toujours solvables.

L'importance de la contribution de la dette publique au capital financier mondial se mesure en partie par son poids considérable en pourcentage du PIB des pays économiquement les plus puissants : la dette brute des administrations publiques s'élevait en 2004 à 64% du PIB de 11 700 milliards aux États-Unis, à 78% du PIB de 9 500 milliards des douze pays de la zone euro ³⁹ et à 158% du PIB de 4 700

³⁹ Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

milliards au Japon ⁴⁰, soit à 22 500 milliards de dollars des États-Unis pour ces quatorze pays, ou 300 fois la « dette directe » du Québec pour la même année. La croissance de la dette publique alimente le capital financier d'une ponction continue de ressources extraites du revenu disponible de ceux et celles sur qui pèse le poids de la fiscalité, les salariés et les petits contribuables qui ne peuvent s'en soustraire par l'évasion fiscale et les transferts de revenus dans les paradis fiscaux. Comme l'écrit l'économiste François Chesnais, c'est l'explosion de la dette publique aux États-Unis et dans les pays de l'OCDE qui a permis à partir des années 1980 l'expansion, et dans certains pays comme la France la résurrection, des marchés financiers, dont les marchés des obligations publiques étaient caractérisées au milieu des années 1990 par le Fonds monétaire international (FMI) comme l'épine dorsale ⁴¹.

Le rôle généralement reconnu de la dette publique dans le soutien et le renforcement des marchés financiers et la volonté de l'État de contribuer à assurer la permanence et l'efficacité de ces marchés sont mis en lumière notamment par deux économistes de la Banque du Canada, David Bolder et Clifton Lee-Sing dans une contribution intitulée « How should we manage the debt ? » de l'ouvrage collectif déjà cité, *Is the Debt War Over ?* (p. 279-303). Au Canada, c'est la Banque du Canada qui est l'agent fiscal du gouvernement et qui, à ce titre, est responsable de la gestion de la dette. Il ressort de l'article de Bolder et Lee-Sing que si la réduction de la dette fédérale depuis le milieu des années 1990 peut être considérée comme une bonne chose pour l'économie du pays, on ne peut en dire autant de l'effet de cette réduction sur la qualité de la performance des marchés où se transigent les titres de cette dette, une performance qui est d'autant meilleure que le volume des transactions, et par conséquent de la dette, est élevé.

⁴⁰ Banque des règlements internationaux, 75^e *Rapport annuel*, 25 juin 2005, p. 30, et *OCDE en chiffres*, édition de 2005.

⁴¹ François Chesnais (sous la direction de), *La finance mondialisée*, Paris, La Découverte, 2004, p. 21-22.

La situation toutefois, pourrait-on dire, est encore loin d'être désespérée pour les marchés financiers, l'encours de la dette demeurant suffisamment élevé et une quantité substantielle des titres en circulation venant à échéance chaque année et devant être renouvelés. Il existe aussi des techniques de gestion comme le rachat d'obligations en circulation et l'émission de nouvelles obligations, expliquent les auteurs, qui permettent de maintenir le niveau du flux brut de titres sur le marché, même si le flux net diminue. Cela aide à maintenir la liquidité du marché, ce qui, soutiennent-ils, assure à la population canadienne un bien public de valeur et constitue un avantage dont bénéficient les courtiers en valeurs mobilières et les marchés financiers. En somme, les marchés financiers ont besoin de la dette publique, plus précisément de la financiarisation de cette dette.

L'existence de marchés financiers bien nourris et efficaces est tout aussi importante pour la réalisation de cette autre fonction de la Banque du Canada qu'est la gestion de la politique monétaire. Si les efforts pour réduire la dette parvenaient à l'éliminer complètement, le marché des titres gouvernementaux cesserait d'exister. Et comme la Banque du Canada influence la structure des taux d'intérêt par ses ventes et achats d'obligations du gouvernement, il va de soi qu'une réduction importante, voire la disparition de telles obligations, entraînerait de sérieuses difficultés quant à la conduite de la politique monétaire. De plus, comme les obligations gouvernementales sont généralement considérées comme étant sans risque, les taux d'intérêt de ces obligations constituent une référence clé par rapport à laquelle est évaluée la part attribuée au risque dans les taux en vigueur sur les marchés du crédit privé, ce qui deviendrait impossible en l'absence d'une dette publique.

***FARR, « Fonds des générations »
et marchés financiers***

[Retour à la table des matières](#)

Ces dernières remarques, il va sans dire, ne s'appliquent pas au Québec, qui n'est pas un pays indépendant disposant de sa propre monnaie et qui ne peut donc pas mener une politique monétaire. Pour ce qui est du reste toutefois, rien n'est changé, toutes proportions gardées. L'alimentation des marchés financiers par la dette y prend par ailleurs des formes particulières, comme celles du « Fonds des générations » et du « Fonds d'amortissement des régimes de retraite » (FARR). Rappelons qu'en mettant sur pied son « Fonds des générations » en 2006, le gouvernement a choisi de ne procéder à aucun remboursement de la dette au plus tôt d'ici 20 ans, mais de constituer un fonds destiné à recevoir et accumuler des versements annuels provenant de redevances sur l'eau payées principalement par Hydro-Québec, dont la valeur atteindrait 30 milliards en 2026 et permettrait de réduire à 25% le rapport de la dette au PIB à cette date.

En optant pour cette formule, la dette du Québec, au sens strict, ne sera pas réduite avant 2026, au plus tôt, si même elle devait effectivement l'être à cette date. Le gouvernement pourrait très bien en effet continuer alors à accumuler de l'argent dans le « Fonds des générations », en considérant néanmoins que sa dette diminue sur papier, puisque la « dette totale » est redéfinie pour en soustraire la valeur des actifs accumulés dans le « Fonds des générations » (voir la première section du chapitre 1). Le gouvernement justifie cette initiative en escomptant que les actifs du « Fonds des générations », placés par la Caisse de dépôt et placement, bénéficieront d'un rendement supérieur au taux d'intérêt sur la dette, permettant d'en retirer une économie

supérieure à celle qui serait réalisée si la dette était remboursée par le moyen de versements annuels.

Mais il y a davantage. En recourant à l'initiative du « Fonds des générations », le gouvernement fait le choix d'une intervention accrue en direction des marchés financiers qu'il alimente de nouveaux fonds. S'il procédait à un remboursement annuel de la dette, il affaiblirait en quelque sorte les marchés financiers en retirant des titres ⁴². En investissant dans le « Fonds des générations », il inscrit sur papier une dette dont le montant est réduit annuellement du montant des actifs cumulés du « Fonds des générations », tout en investissant davantage d'argent sur les marchés financiers qui en bénéficient.

Les différences et les similitudes du FARR et du « Fonds des générations » ont été établies au chapitre précédent. Une distinction supplémentaire doit être mentionnée quant à leurs rapports avec les marchés financiers. Alors que le « Fonds des générations », alimenté par des redevances qui sont une forme de taxation, n'est relié aux marchés financiers que par la destination de ses fonds qui y sont placés par la Caisse de dépôt et placement (CDPQ) en vue de leur fructification, le FARR leur est relié non seulement par la destination de ses fonds qui y sont également placés par la CDPQ en vue de leur fructification, mais aussi par leur origine, étant alimenté par des emprunts sur les marchés financiers qui ont pour effet d'augmenter la « dette directe ». Au delà de cette différence, les deux fonds sont des fonds dédiés, en voie de capitalisation, dont l'actionnaire unique est le gouvernement en quête du meilleur rendement possible sur les marchés financiers, à la logique et aux risques desquels ils sont soumis.

Comme pour tout régime de retraite capitalisé, cela soulève une préoccupation particulière dans le cas du FARR, dont l'accumulation

⁴² Un affaiblissement qui est pour l'instant, il va sans dire, très relatif, compte tenu de la faible envergure des fonds impliqués, au moment où l'initiative vient d'être lancée.

annuelle construit les fondements d'un tel régime. La logique de l'investissement spéculatif à court terme qui domine les marchés financiers est une logique fort périlleuse lorsqu'elle préside à des placements d'épargne destinés à garantir l'existence matérielle des retraités car elle fait dépendre la sécurité financière à la retraite des aléas de ces marchés. D'autre part, la recherche du rendement maximum sur les marchés financiers place objectivement en conflit les besoins des retraités et ceux des travailleurs actifs qui ont, eux, à subir dans leurs conditions de travail les conséquences de la recherche par leurs employeurs de ce taux de rendement maximum.

Les régimes capitalisés, plus précisément les régimes à prestations déterminées, dont tant de personnes se sont laissées convaincre qu'ils constituaient une garantie inébranlable précisément en raison de leur capitalisation, sont devenus un véritable cauchemar depuis le début des années 2000 à la suite de l'éclatement de la bulle technologique et de la chute des taux d'intérêt. Étant pour la plupart en déficit de capitalisation et de solvabilité ⁴³, ils sont soumis à d'intenses pressions patronales appelant à leur conversion en régimes à cotisations déterminées ⁴⁴, qui reportent l'ensemble du risque sur les salariés cotisants, forcés de gérer eux-mêmes les placements sur lesquels reposeront leurs revenus de retraite.

En découle une forme d'individualisation, de privatisation de la protection en vue de la retraite, déjà bien en place avec le régime des

⁴³ Il y a déficit de capitalisation lorsque l'actif du régime est inférieur à son passif actuariel, et déficit de solvabilité lorsque le régime ne dispose pas d'actifs suffisants pour faire face à ses obligations en cas de liquidation du régime, à la suite d'une faillite par exemple.

⁴⁴ Un régime à prestations déterminées garantit des prestations de retraite égales à un certain pourcentage du salaire moyen des dernières ou des meilleures années de travail (généralement de trois à cinq) ; les cotisations annuelles sont établies par des méthodes actuarielles en fonction des prestations à atteindre. Dans un régime à cotisations déterminées, il n'y a pas de garantie de prestations, ni de lien de celles-ci avec les cotisations annuelles qui sont le résultat d'une négociation entre l'employeur et les employés.

REER, de transformation par le fait même des salariés et de la population en général en boursicoteurs ayant un portefeuille dans la tête, dont la préoccupation obsessionnelle à l'égard des marchés boursiers devient une dimension naturelle de la vie : consultation quotidienne des cotes en bourse dans l'attente anxieuse de meilleurs rendements, inévitablement obtenus au détriment des salariés sur le dos desquels ils sont réalisés, alors même qu'ils contribuent à alimenter la course spéculative qui ruine périodiquement les épargnes.

Un levier de l'austérité budgétaire et de la privatisation

[Retour à la table des matières](#)

La dette publique sert d'autant plus les marchés financiers et l'intensification de la capitalisation de l'économie qu'en raison de l'importance de son volume, elle est devenue un puissant levier d'imposition des politiques d'austérité budgétaire, de réduction des services publics, de leur tarification et de la privatisation du patrimoine collectif. D'abord centrée sur les dépenses budgétaires prétendument excessives et sur la dette en découlant, celle des « déficits cumulés », la critique est désormais dirigée vers la croissance de la dette découlant des « dépenses d'immobilisations » et de « l'acquisition d'actifs financiers », depuis que l'équilibre budgétaire est imposé par la loi mais qu'en dépit de cet équilibre la dette continue à croître en raison de l'acquisition d'actifs financiers et matériels.

Auparavant, seule la « mauvaise dette » était visée. Désormais, la « bonne dette » l'est aussi. Derrière la fronde contre la « mauvaise dette » se cachait une volonté de réduire, tarifier, privatiser les services publics. Derrière la fronde contre la « bonne dette », ce sont les investissements publics qui sont visés : il faut non seulement mettre un frein aux nouveaux investissements et laisser la place au privé ou aux

partenariats privé-public, mais il faut aussi remettre en question la propriété publique existante, passer à la privatisation, à la vente d'actifs, au bradage du patrimoine collectif.

Que faire face à la dette ?

[Retour à la table des matières](#)

Les détenteurs des titres de la dette sont gagnants sur deux tableaux : bénéficiaires d'une fiscalité favorable, l'État se tourne vers eux pour solliciter, sous forme de prêts rémunérés dont le rendement est garanti, les sommes dont ils ont été exonérés en impôts et taxes. La garantie du rendement est assurée par le maintien de taux d'intérêt réels positifs, c'est-à-dire de taux d'intérêt nominaux supérieurs au taux d'inflation. On peut facilement comprendre que la priorité donnée à la lutte contre l'inflation dans la politique économique n'est pas étrangère à l'objectif de la préservation des avantages du capital financier, capital prêteur qui, dans l'éventualité d'une forte inflation, voit fondre la valeur réelle des titres qu'il détient.

C'est la population travailleuse qui, ne pouvant, elle, échapper au fisc, supporte le poids financier de la dette, alors que la couche favorisée de la société bénéficie des revenus d'intérêts versés sur les titres de cette dette, qu'elle a acquis grâce aux générosités de la politique fiscale à son endroit et à la complaisance de l'État envers l'évasion et l'évitement fiscaux. Pour reprendre les termes du « principe d'équivalence » de David Ricardo, l'intérêt annuel « *ne fait que passer des mains de ceux qui le paient dans celles de ceux qui le reçoivent, des mains du contribuable dans celles du créancier de l'État* ». Le problème de la dette apparaît donc clairement comme puisant sa source dans des rapports de pouvoir politique qui permettent aux ri-

ches d'échapper aux impôts et de s'enrichir grâce aux impôts et taxes qui frappent les bas revenus.

L'application stricte des lois fiscales existantes et l'élimination de toutes les échappatoires, le rétablissement de la progressivité de l'impôt et l'élimination des avantages consentis aux couches favorisées, qui privent massivement l'État de ressources financières sont donc des mesures minimales à mettre en œuvre immédiatement. Il est temps d'arrêter de ne voir la source des déficits budgétaires que dans les seules dépenses, alors que les mesures destinées à réduire les revenus ne cessent de se succéder. Il faut par ailleurs refuser de mettre un seul sou de fonds publics dans la réduction de la dette. D'abord parce que le rapport de la dette au PIB diminue par le seul effet d'une croissance du PIB nominal plus rapide que celle de la dette ; c'est, je le rappelle, ce qui s'est passé dans le cas de l'énorme dette d'après-guerre du Canada, qui représentait plus de 100% du PIB en 1945 et qui a diminué à moins de 20% trente ans plus tard, sans qu'un sou de la dette n'ait été remboursé. En deuxième lieu, parce que toute somme qui y serait allouée serait soustraite du financement de besoins pressants. L'amélioration des services publics et des infrastructures, essentielle à la génération actuelle, est aussi le meilleur legs à offrir aux générations futures. Elle est le meilleur moyen de garantir cette équité entre les générations dont se réclament les « lucides » de ce monde pour défendre des orientations qui en bout de ligne trahissent l'objectif qu'ils prétendent poursuivre.

Rembourser la dette publique : la pire des hypothèses !

Louis Gill

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

Livres, articles et documents cités

[Retour à la table des matières](#)

Documents budgétaires des ministères des Finances des gouvernements du Canada et du Québec et Comptes publics, diverses années.

Banque des règlements internationaux, *75^e Rapport annuel*, juin 2005.

Barro, Robert : « Are Government Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, 1974, p. 1095-1117.

Beaulne, Pierre : « Pour en finir avec l'obsession de la dette », dans *ADQ : à droite toute !*, publié sous la direction de Jean-Marc Potte, Hurtubise HMH, Montréal, 2003, p. 115-130.

Bolder, David et Lee-Sing, Clifton : « How should we manage the debt ? », dans *Is the Debt War Over ?* (p. 279-303), publié sous la direction de Christopher Ragan et William Watson par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) et l'Université McGill, Montréal, 2004.

Chesnais, François (sous la direction de) : *La finance mondialisée*, Paris, La Découverte, 2004.

Confédération internationale des syndicats libres (CISL), *Le beurre et l'argent du beurre. Comment les multinationales échappent à la redistribution fiscale*, 2006.

Joanis, Marcelin et Montmarquette, Claude : *La dette publique. Un défi prioritaire pour le Québec*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 2004. Une réédition de ce texte a été publiée en 2005 par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), sous le titre *La problématique de la dette au Québec : causes, conséquences, solutions*.

Legault, François : *Finances d'un Québec souverain*, mai 2005.

Mouvement Desjardins et Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), *Le redressement de la situation fiscale du Québec. Un défi à la fois prioritaire et incontournable*, Montréal, 2006.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives économiques*, juin 2006.

Ricardo, David : *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Flammarion, 1971.

Rodrigue, Norbert, Jean-Pierre Bélanger et Paul Fecteau : *Le Fonds de remboursement de la dette*, Ministère des Finances du Québec, Québec, 1996.

Pour un Québec lucide, manifeste signé par douze personnalités, Montréal, 2005.

Vaillancourt, François : « The Target Debt Ratio : a Balance-sheet View », dans *Is the Debt War Over ?* (p. 269-276), publié sous la direction de Christopher Ragan et William Watson par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) et l'Université McGill, Montréal, 2004.

Les articles suivants dont je suis l'auteur ont été publiés dans divers journaux et revues. Ils traitent des thèmes qui sont principalement développés dans le chapitre 2 du livre.

« Le Manifeste *Pour un Québec lucide*. Pavé dans la marre ou coup de couteau dans l'eau », octobre 2005. Des extraits de cet article ont été publiés sous le titre « Dette : les vrais responsables », *La Presse*, 25 octobre 2005, p. A 21.

« Le Manifeste *Pour un Québec lucide* », communication présentée à la Conférence des sections locales à charte directe de la section québécoise de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC-Québec), le 19 novembre 2005. Ce texte est disponible sur le site internet des *Classiques des sciences sociales* à l'adresse : <http://classiques.uqac.ca>.

« Huit ans de réduction de la dette fédérale : coût, 63 milliards ; économies de frais d'intérêt, 24 milliards ! », publié sur *Cyberpresse.ca/opinions*, 10 janvier 2006, sous le titre « Doit-on continuer ? », et dans *Le Devoir*, 18 janvier 2006, sous le titre « L'obsession du remboursement de la dette fédérale ».

« Les « lucides » et la dette », *À bâbord*, no 13, février-mars 2006, p. 14.

« Faut-il consacrer de précieuses ressources à la réduction de la dette ? Dans l'intérêt des générations futures et de la génération ac-

tuelle, il faut répondre : Non ! », février 2006 ; des extraits de cet article ont été publiés sous le titre « Remboursement de la dette : une fausse urgence », *L'Action nationale*, volume XCVI, no 3, mars 2006, p. 17-24.

« Le fonds des générations : une mesure de diversion », *La Presse*, cahier « Affaires », p. 7, 31 mars 2006.

« L'écran de fumée du « Fonds des générations », *L'Action nationale*, volume XCVI, no 4/5, avril/mai 2006, p. 12-14.

Louis Gill

Rembourser la dette publique: la pire des hypothèses.

GLOSSAIRE-INDEX

[Retour à la table des matières](#)

actifs financiers ou **avoirs financiers** du gouvernement : mises de fonds dans les sociétés d'État, bénéfices non versés en dividendes par ces sociétés, placements à long terme, prêts et avances consentis à des tiers comme les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

actifs matériels du gouvernement : routes, édifices, équipement, etc. ; correspondent aux immobilisations.

amortissement : méthode comptable qui consiste à répartir sur l'ensemble de la vie utile prévue d'une **immobilisation** (route, édifice, équipement, etc.) le coût de son acquisition ; dans le cas d'un édifice dont le coût d'acquisition de 100 millions est amorti sur une durée de vie utile prévue de 20 ans, l'**amortissement annuel** est de 5 millions s'il est calculé sur la base d'une répartition uniforme, dite **linéaire**, qui suppose pour chacune des 20 années un même rythme d'amortissement.

« **bonne dette** » : expression qui désigne la fraction de la dette qui a une contrepartie sous la forme d'**actifs financiers** et d'**actifs matériels** (immobilisations) (voir « **mauvaise dette** »).

dépense d'amortissement : prise en compte comptable dans les **opérations budgétaires** du gouvernement d'une dépense fictive égale à l'**amortissement annuel** d'une **immobilisation** ; cette dépense fictive qui diminue le solde des **opérations budgétaires** est compensée par un montant égal dans les **opérations non budgétaires**.

dépenses courantes : dépenses de l'année courante, inscrites dans les **opérations budgétaires**.

dépenses d'« épicerie » : expression péjorative représentant les **dépenses courantes**, ainsi désignées parce qu'elles n'ont pas de contrepartie dans des **actifs financiers ou matériels**.

dette directe : montant des emprunts contractés par le gouvernement sur les marchés.

dette totale ou dette brute : somme de la **dette directe** et du **passif net au titre des régimes de retraite** (voir aussi **passif brut au titre des régimes de retraite** et **Fonds d'amortissement des régimes de retraite**) ; depuis la création du **Fonds des générations** en 2006, la dette totale est établie en soustrayant du montant précédent l'actif du Fonds des générations.

dette nette : **dette totale ou dette brute** diminuée des **actifs (avoirs) financiers** du gouvernement ; depuis la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998, la **dette nette** a deux composantes, la **dette découlant des immobilisations** et la **dette découlant des déficits cumulés**.

dette totale du secteur public : somme de la **dette totale** du gouvernement et de la dette des réseaux de l'éducation, de la santé et des

services sociaux, d'Hydro-Québec, des autres entreprises du gouvernement, des municipalités et des organismes municipaux.

encaisse : liquidités dont dispose le gouvernement.

encours de la dette : solde non remboursé de la dette.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) : fonds créé en 1993, dans lequel le gouvernement verse annuellement des sommes dont l'accumulation doit éventuellement permettre de financer le paiement des prestations de retraite.

Fonds des générations : fonds créé en 2006, dont l'objectif est d'accumuler des montants provenant de redevances sur l'eau versées principalement par Hydro-Québec, en vue d'en destiner les produits accumulés, estimés à 30 milliards en 2026, à la réduction de la dette.

immobilisation : route, édifice, équipement, etc. ; le **coût d'acquisition** d'une immobilisation est inscrit dans les **opérations non budgétaires** ; la « **dépense** » **annuelle d'amortissement** d'une immobilisation est inscrite dans les **opérations budgétaires** et sa **contrepartie** d'un montant égal est inscrite dans les **opérations non budgétaires**.

« **mauvaise dette** » : expression qui désigne la **dette découlant des déficits cumulés**, n'ayant pas de contrepartie sous la forme d'**actifs financiers** ou d'**actifs matériels** (voir « **bonne dette** »).

obligation actuarielle : valeur actualisée des paiements futurs anticipés au titre des prestations qui seront versées aux retraités, ou valeur du **passif brut au titre des régimes de retraite**.

opérations financières du gouvernement : ces opérations consistent dans les **opérations budgétaires**, les **opérations non budgétaires** et les **opérations de financement** (voir ces rubriques).

opérations budgétaires : revenus et dépenses du gouvernement au cours d'une année ; les revenus comprennent les « revenus autonomes » (impôts et taxes) et les « transferts du gouvernement du Canada » (péréquation, transferts pour la santé, l'enseignement post-secondaire et les autres programmes sociaux) ; les dépenses comprennent les « dépenses d'opérations » ou « dépenses de programmes », aussi désignées comme les « dépenses excluant le service de la dette » (salaires et avantages sociaux, dépenses générales de fonctionnement, etc.), et le « service de la dette ».

opérations non budgétaires : ces opérations consistent dans les placements, prêts et avances du gouvernement et les opérations relatives aux immobilisations et aux régimes de retraite.

opérations de financement : consistent dans les opérations de variation de l'**encaisse** et de la **dette directe**, et d'alimentation du **Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR)**.

passif brut au titre des régimes de retraite : valeur de l'**obligation actuarielle** du gouvernement envers les régimes de retraite de ses employés, ou valeur actualisée des prestations futures qui seront versées à ses employés (voir aussi **passif net au titre des régimes de retraite** et **Fonds d'amortissement des régimes de retraite**).

passif net au titre des régimes de retraite : **passif brut au titre des régimes de retraite**, diminué des montants accumulés dans le **Fonds d'amortissement des régimes de retraite**.

périmètre comptable du gouvernement : désigne les entités dont les opérations financières sont comptabilisées selon diverses modalités dans les **opérations financières du gouvernement** ; depuis la réforme comptable de 1998, le périmètre comptable comprend les ministères et les organismes qui en dépendent, les organismes dits

« consolidés » et les sociétés d'État ; en sont exclus les organismes et fonds exerçant des activités de nature fiduciaire.

service de la dette : intérêts annuels sur la dette ; il faut distinguer, au sein du **service de la dette totale**, le **service de la dette directe** qui implique une sortie de fonds destinée à payer les intérêts sur les titres de la dette directe, et les **intérêts au titre des régimes de retraite**, ou **intérêts sur l'obligation actuarielle**, qui sont des intérêts « imputés » au service de la dette, c'est-à-dire une dépense fictive, une simple écriture comptable ; cette dépense fictive, qui n'entraîne pas de décaissement mais qui influence à la baisse le solde des **opérations budgétaires**, est compensée par un montant égal dans les **opérations non budgétaires**.

solde non amorti d'une immobilisation : montant comptable établi à une date donnée en fonction du coût d'acquisition de l'immobilisation et du nombre d'années sur lesquelles l'amortissement a été calculé ; la comptabilité gouvernementale utilise ce concept en lieu et place de la **dette découlant des immobilisations**.

solde non remboursé d'une dette : montant qui reste à rembourser sur cette dette ; à ne pas confondre avec le **solde non amorti d'une immobilisation**.

surplus ou besoins financiers nets : solde global des **opérations budgétaires** et des **opérations non budgétaires**, dont le montant, dans le cadre des **opérations de financement**, peut donner lieu à une variation de la dette.

valeur **nominale** et valeur **réelle** : la **valeur nominale du Produit intérieur brut (PIB)**, ou la valeur du **PIB nominal**, est la mesure du PIB en **dollars courants**, c'est-à-dire en dollars de l'année courante ; la **croissance du PIB nominal** d'une année à l'autre est le résultat combiné de la **croissance réelle de l'économie**, c'est-à-dire du **PIB réel**, et de l'**inflation**, c'est-à-dire de l'augmentation des prix ; de

même, la **valeur réelle de la dette** après n années est sa **valeur nominale** diminuée de **l'inflation cumulée** de ces n années, et le **taux annuel d'intérêt réel** est le **taux annuel d'intérêt nominal** diminué de l'inflation annuelle.

Fin du texte