

L'heure juste sur la dette du Québec

Louis Gill

Juin 2010

Ce texte est endossé par les centrales syndicales CSN, CSQ et FTQ, de même que par le collectif *Économie Autrement*, l'*Institut de recherche en économie contemporaine* et l'*Institut de recherche et d'informations socio-économiques*. Il est disponible sur les sites Internet de chacune de ces organisations, ainsi que sur celui des *Classiques des sciences sociales*.

Table des matières

Introduction

1) La dette du gouvernement du Québec

- 1 – La mesure la plus générale : la *dette brute*
- 2 – Les composantes de la dette brute
 - La dette directe
 - Le passif net au titre des régimes de retraite
 - La dette nette
 - Les deux composantes de la dette nette :
 - la dette découlant des immobilisations
 - et la dette découlant des déficits cumulés
- 3 – La dette du gouvernement du Canada
- 4 – La dette du gouvernement du Québec est-elle exorbitante ?

2) L'endettement global du Québec

- 1 – La dette totale du secteur public
- 2 – L'information requise par les autorités des marchés financiers
- 3 – La dette du Québec selon la méthode de l'OCDE
 - a) L'endettement brut selon la méthode de l'OCDE
 - b) L'endettement net selon la méthode de l'OCDE
- 4 – Présentation comparée des diverses mesures de l'endettement du Québec

3) Questions et réponses

- 1 – La dette du gouvernement du Québec : « bonne dette » ou « mauvaise dette » ?
- 2 – Faut-il se priver de ressources pour réduire la dette ?
 - a) Le poids relatif de la dette diminue avec la croissance du PIB
 - b) Réduire la dette coûte plus cher que les économies qui en découlent
 - c) Le prétendu conflit entre les générations est un leurre
- 3 – Les spectres des taux d'intérêt et de la cote de crédit
 - a) Quels seraient les effets d'une hausse des taux d'intérêt ?
 - b) Quels seraient les effets d'une décote par les agences de notation ?
- 4 – Dépenses excessives ou revenus insuffisants ?

Conclusion

Annexe

Introduction

Pour camper le décor en vue du budget de l'année 2010-2011 et convaincre la population de la nécessité des mesures assassines qu'il allait contenir, la réduction de la dette a été présentée comme une urgence nationale par le gouvernement, ses « experts indépendants » et tous les partisans de la vision « lucide » :

une dette caractérisée comme exorbitante, découlant de décennies de surconsommation de services publics par une population vivant au-dessus de ses moyens;

une dette dont les deux tiers seraient en conséquence une « mauvaise dette » résultant de déficits budgétaires cumulés au fil des années en raison d'excès de dépenses courantes, qualifiées de « dépenses d'épicerie ».

Les moyens les plus démagogiques ont été utilisés à cette fin. L'exemple le plus insultant pour l'intelligence est sans doute ce portrait de la dette augmentant chaque seconde à un rythme effréné, conçu par l'*Institut économique de Montréal* et présenté sur les ondes de TVA.

La plus élémentaire objectivité aurait consisté à montrer en parallèle l'évolution du *Produit intérieur brut*, dont la croissance plus rapide que celle de la dette a eu pour effet de réduire systématiquement son rapport au PIB entre 1997 et 2009.

La plus élémentaire objectivité aurait également consisté à montrer que l'augmentation relative de l'endettement du Québec provoquée par la plus profonde crise depuis les années 1930 a été considérablement moindre que dans la très vaste majorité des entités économiques à l'échelle du monde.

On a au contraire, en recourant à une application dénuée de fondement de la méthode utilisée par l'OCDE pour mesurer l'endettement de ses pays membres, considérablement gonflé l'endettement du Québec et décrété que celui-ci était de 94,5 % du PIB en 2009, parmi les plus élevés du monde.

Pour noircir encore davantage ce portrait faussé de l'endettement du Québec, le gouvernement n'a pas hésité à comparer ce chiffre de 2009 à ceux de l'OCDE de l'année précédente, 2008, même si la moyenne de l'endettement des pays membres a augmenté de onze points de pourcentage entre 2008 et 2009.

Compte tenu de sa complexité et de la grande diversité des manières de l'évaluer, la dette est un terrain des plus fertiles pour semer la désinformation. Et ceux qui ont intérêt à le faire ne s'en privent pas. L'objectif de ce document est de contrer leurs efforts et de dresser le portrait le plus complet et le plus simple possible de cette question complexe. Il comprend trois sections.

La première présente les diverses composantes et mesures de la dette du gouvernement du Québec : *dette brute*, *dette directe*, *dette nette*, *dette découlant de l'acquisition d'immobilisations* (la « bonne dette »), *dette découlant des déficits cumulés* (la « mauvaise dette »). Elle en évalue l'ampleur relative et fait le parallèle avec les concepts correspondants de la dette du gouvernement du Canada.

La deuxième traite des diverses mesures de l'endettement global du Québec qui, en plus de celui du gouvernement comme tel, comprend ceux des entreprises du gouvernement (dont Hydro-Québec), des municipalités et des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

Elle analyse la méthode de calcul de cet endettement global qu'utilise l'OCDE et montre que sa modification qui consiste à imputer au Québec une portion de la dette du gouvernement du Canada est illégitime. Elle met en lumière les absurdités auxquelles cette modification mène, à partir de l'exemple d'autres gouvernements de palier inférieur comme l'Ontario au Canada et la Californie aux États-Unis.

Cette section se termine par une présentation comparée des diverses mesures de l'endettement et des résultats auxquels elles mènent quant à son rapport au PIB.

La troisième section porte sur la répartition de la dette entre « bonne dette » et « mauvaise dette », l'inopportunité de son remboursement, et l'incidence d'une hausse des taux d'intérêt et d'une baisse de la cote de crédit octroyée par les agences de notation. Elle conclut sur une appréciation des mesures de résorption du déficit du dernier budget.

L'inversion incorrecte des parts attribuées dans les statistiques officielles à la « bonne dette » et à la « mauvaise dette est mise en évidence à partir de son origine historique dans la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1997.

Pour conclure à l'inopportunité de rembourser la dette, il est démontré que la réduction du rapport de la dette au PIB est bien davantage le résultat d'une croissance du PIB plus rapide que celle de la dette, et que le coût de sa réduction est supérieur aux économies qui en découlent.

Il s'ensuit que les sommes investies dans cette réduction seraient mieux utilisées si elles étaient investies dans la santé, l'éducation et l'amélioration de l'économie, et que le prétendu conflit entre les générations découlant de la dette est un mythe : le pire legs à transmettre aux générations futures serait en effet des services publics dilapidés et des infrastructures désuètes.

Il est ensuite démontré qu'il ne faut pas céder à la panique des effets dévastateurs appréhendés d'une hausse des taux d'intérêt ou d'une décote du Québec par les agences de notation. L'incidence de telles modifications n'atteint en effet chaque année que les nouveaux emprunts et les renouvellements d'emprunts et ne finit par affecter l'ensemble de la dette qu'au terme de plusieurs années.

Le document se penche enfin sur la formule « perdant-perdant », retenue dans le budget 2010-2011 pour rétablir l'équilibre budgétaire et freiner la croissance de la dette. En vertu de cette formule, la vaste majorité de la population, frappée par une fiscalité régressive et de sévères réductions de dépenses, perdra sur les deux tableaux en payant davantage pour obtenir moins de services.

Il démystifie en conclusion la croyance tenace selon laquelle les déficits budgétaires seraient toujours le résultat d'un excès de dépenses par rapport aux revenus. Il montre qu'ils sont au contraire la conséquence de la baisse des revenus, au premier chef celle des impôts des sociétés et des nantis, et

que le Québec, qui vise à réduire encore davantage les impôts des entreprises est d'ores et déjà parmi les pays où la fiscalité leur est le plus favorable¹.

Note : Toutes les statistiques de la dette du Québec utilisées dans ce document sont celles du ministère des Finances du Québec. Ces statistiques diffèrent de celles, systématiquement supérieures de quelques points de pourcentage, qui sont établies par le Vérificateur général², en vertu de calculs qui reposent « sur son interprétation de ce qui constitue une dette », ainsi que sur des « hypothèses et des approches qui lui sont propres ».

¹ Ce document reprend de manière synthétique des résultats que j'ai établis dans divers textes dont la liste est en annexe.

² *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, chapitre 3 (Portrait de l'endettement du Québec). Les mots cités proviennent du paragraphe 3.2, page 3-3.

1) La dette du gouvernement du Québec

1 - La mesure la plus générale : la *dette brute*

La dette totale du gouvernement du Québec, désignée comme sa *dette brute*, était de 151 milliards de dollars en 2009 et de 160 milliards de dollars en 2010.

Ces montants sont en date du 31 mars de chaque année. Le 31 mars est la date de la fin des exercices financiers annuels, au Québec comme au Canada. Dans la suite du texte, tout montant de dette, sauf avis contraire, est en date du 31 mars de l'année indiquée.

Pour mesurer le poids d'une dette, il faut le mettre en rapport avec la taille de l'économie, c'est-à-dire le *Produit intérieur brut* (PIB), qui est la somme des valeurs des biens et services produits au cours d'une année. La dette au 31 mars d'une année est rapportée au PIB de l'année précédente.

Le PIB du Québec était de 302 milliards en 2008 et de 301 milliards en 2009. Le rapport de la *dette brute* au PIB était donc de 50 % le 31 mars 2009 et de 53 % le 31 mars 2010.

Cette augmentation du rapport de la dette au PIB entre 2009 et 2010 est la première qui est survenue depuis la réforme comptable de 1997 et l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 1996.

De 1998 à 2009, la *dette brute* a augmenté de 40 milliards (de 111 milliards en 1998 à 151 milliards en 2009), mais son rapport au PIB a diminué de 9 points de pourcentage (de 59 % à 50 %) au cours de la même période, parce que la croissance du PIB a été plus rapide que celle de la dette.

L'inversion de cette tendance entre 2009 et 2010 est le résultat de la profonde crise financière et de la récession qui ont frappé le monde entier et provoqué un déficit budgétaire de 4,3 milliards (1,4 % du PIB) pour l'exercice budgétaire de 2009-2010 au Québec.

Pour combattre cette crise, le gouvernement a fait d'importants investissements publics qui ont aussi contribué à accroître la dette. En contrepartie, l'économie du Québec a beaucoup mieux réussi à traverser la crise que la plupart des économies.

Autres éléments de passif

En sus de sa *dette brute* ainsi définie, le gouvernement a d'autres engagements financiers, parmi lesquels les *comptes à payer*. Ces engagements sont désignés comme les *autres éléments de passif*. Ils s'élevaient à 21 milliards (7 % du PIB) le 31 mars 2009.

Les *autres éléments de passif* sont généralement considérés comme « hors dette ». Seule l'OCDE les incorpore dans sa méthode de calcul de l'endettement des pays membres.

2 - Les composantes de la *dette brute*

La dette directe

La première composante de la *dette brute*, qu'on appelle la *dette directe*, consiste dans les emprunts que le gouvernement contracte sur les marchés, à diverses échéances (10, 20, 30 ans, ...) et divers taux d'intérêt. Elle s'élevait à 125 milliards (41 % du PIB) en 2009 et à 134 milliards (44 % du PIB) en 2010.

Le passif net au titre des régimes de retraite

La deuxième composante est l'inscription comptable de l'engagement du gouvernement à verser des prestations de retraite aux salariés du secteur public au terme de leur vie active.

La valeur actualisée de ces prestations est désignée comme le *passif brut au titre des régimes de retraite*. On en soustrait le montant de l'actif accumulé

dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) pour obtenir le *passif net au titre des régimes de retraite*. Sa valeur s'élevait à 28 milliards en 2009 et à 29 milliards en 2010 (9 % du PIB dans les deux cas).

Le FARR, fondé en 1993, est un fonds en voie de capitalisation dont les actifs accumulés permettront éventuellement de financer la contribution du gouvernement aux prestations de retraite.

S'ajoutent les *engagements nets au titre des avantages sociaux futurs*. Ils représentent un montant négligeable, les engagements bruts au titre des congés de maladie et des rentes de survivants étant presque entièrement compensés par les fonds accumulés à cet effet.

Enfin, la *dette brute* est diminuée des montants accumulés dans le *Fonds des générations*, 2 milliards en 2009 et 3 milliards en 2010 (moins de 1 % du PIB dans les deux cas).

La dette nette

Le gouvernement est emprunteur, mais il est aussi prêteur. Il fait des placements, détient des participations dans les sociétés d'État, ainsi que des comptes à recevoir. Hydro-Québec, par exemple, qui est la propriété du gouvernement, ne lui verse pas la totalité de ses profits annuels, mais en garde une fraction pour ses investissements. Les dividendes non versés au gouvernement sont l'équivalent d'un prêt fait à Hydro-Québec.

Le gouvernement détient ainsi des *actifs financiers* qui viennent compenser une partie de sa dette. Le 31 mars 2009, ses *actifs financiers bruts* s'élevaient à 43 milliards.

Si on soustrait de ces *actifs financiers bruts* les *autres éléments de passif*, dont le montant a été établi plus tôt à 21 milliards, on obtient les *actifs financiers, nets des autres éléments de passif*. Leur montant était de 22 milliards le 31 mars 2009 et de 17 milliards en 2010.

En soustrayant de la *dette brute* les *actifs financiers, nets des autres éléments de passif*, on obtient la *dette nette*. Son montant était de 129 milliards (43 % du PIB) en 2009 et de 143 milliards (47 % du PIB) en 2010.

Il va de soi qu'on arrive au même résultat si on additionne à la *dette brute* (151 milliards en 2009) les *autres éléments de passif* (21 milliards) et qu'on en soustrait les *actifs financiers bruts* (43 milliards).

Les deux composantes de la dette nette : la dette découlant des immobilisations et la dette découlant des déficits cumulés

Les deux composantes de la *dette nette* sont la dette découlant de l'acquisition d'immobilisations et la dette découlant du cumul des déficits budgétaires annuels. Elles sont communément désignées comme la « bonne dette » et la « mauvaise dette ».

L'obligation du gouvernement est de rendre compte du contenu réel de ces deux composantes dans ses statistiques officielles.

Or, s'il désigne l'une de ces deux composantes comme la *dette représentant les déficits cumulés* et qu'il lui attribue les 2/3 de la *dette nette*, la définition qu'il en donne et le calcul qu'il effectue pour la quantifier n'ont rien à voir avec un déficit cumulé.

Un déficit cumulé est un cumul de déficits, rien d'autre. Aucune autre définition ne saurait prétendre le représenter.

Mais le gouvernement définit la dette qu'il attribue aux déficits cumulés comme la *dette brute* diminuée des *actifs financiers* et des *actifs non financiers*.

Assimiler cette définition à un déficit cumulé est un grave abus de termes. Il faudra y revenir.

Pour l'instant, tenons-nous en à prendre acte du fait que les chiffres dont se réclame le gouvernement pour ce qu'il désigne comme la *dette représentant les déficits cumulés* étaient de 96 milliards (32 % du PIB) en 2009 et de 107 milliards (36 % du PIB) en 2010.

Par déduction, les montants de la *dette attribuée aux immobilisations* du gouvernement et aux investissements dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation étaient de 33 milliards (11 % du PIB) en 2009 et de 36 milliards (11 % du PIB) en 2010.

3 - La dette du gouvernement du Canada

Les composantes de la dette du gouvernement du Canada ont une dénomination différente de celles de la dette du gouvernement du Québec.

La *dette portant intérêt* correspond au concept de *dette brute* utilisé au Québec. Elle était de 710 milliards (47 % du PIB) en 2009 et de 763 milliards (50 % du PIB) en 2010. Le PIB du Canada était de 1600 milliards en 2008 et de 1527 milliards en 2009.

La *dette portant intérêt* est la somme de la *dette non échue*, qui correspond au concept de *dette directe* au Québec, et des engagements envers les régimes de retraite et autres engagements.

La *dette non échue* était de 514 milliards (34 % du PIB) en 2009 et de 559 milliards (37 % du PIB) en 2010.

La *dette nette* est obtenue en soustrayant les *actifs financiers bruts* de la *dette portant intérêt*, augmentée des *autres éléments de passif* (comptes à payer, etc.). Elle était de 525 milliards (34 % du PIB) en 2009 et de 575 milliards (38 % du PIB) en 2010.

Comme au Québec, la *dette attribuée au déficit cumulé* est définie comme la *dette nette* dont on soustrait la *valeur des actifs non financiers*, qui est le *solde non amorti des immobilisations*. Elle était de 464 milliards (30 % du PIB) en 2009 et de 511 milliards (34 % du PIB) en 2010.

Comme au Québec, cette dette qui prétend représenter le déficit cumulé n'a rien d'un déficit cumulé.

Au Canada, la dette attribuée au déficit cumulé est désignée comme la « *dette fédérale* ».

Le tableau suivant offre une présentation d'ensemble des composantes de la dette du gouvernement du Canada qui viennent d'être définies.

Tableau 2

Dette du gouvernement du Canada (en date des 31 mars 2009 et 2010, en milliards de dollars et en pourcentage du PIB)

2009	100 %			28 %
2010	100 %			27 %
		Dette portant intérêt (dette brute)	=	Dette non échue (dette directe)
2009	710 M\$ (44 % du PIB)			196 M\$ (12 % du PIB)
2010	763 M\$ (50 % du PIB)			204 M\$ (13 % du PIB)
		Dette nette	=	Actifs financiers bruts
2009	525 M\$ (33 % du PIB)			299 M\$ (19 % du PIB)
2010	575 M\$ (38 % du PIB)			301 M\$ (19 % du PIB)
			=	Dette attribuée au déficit cumulé ou « dette fédérale »
2009	61 M\$ (4 % du PIB)			464 M\$ (29 % du PIB)
2010	64 M\$ (4 % du PIB)			511 M\$ (34 % du PIB)

Alors que la *dette nette* du Québec est obtenue en soustrayant de la *dette brute* les *actifs financiers*, *nets des autres passifs* (comme les comptes à payer), elle est obtenue au Canada par l'opération équivalente qui consiste à

soustraire les *actifs financiers bruts* de la *dette portant intérêt* (l'équivalent de la *dette brute*) augmentée des *autres passifs* (comme les comptes à payer).

4 - La dette du gouvernement du Québec est-elle exorbitante ?

Quel que soit le concept de dette utilisé, la dette du gouvernement en pourcentage du PIB est plus élevée au Québec que dans les autres provinces du Canada.

Quel que soit le concept de dette utilisé, la dette du gouvernement du Québec en pourcentage du PIB est également plus élevée que celle du gouvernement du Canada.

On le constate à partir des pourcentages suivants, repris des Tableaux 1 et 2 :

	Dette brute		Dette directe		Dette nette		Dette attribuée aux déficits cumulés	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Canada	44 %	50 %	32 %	37 %	33 %	38 %	29 %	34 %
Québec	50 %	53 %	41 %	45 %	43 %	47 %	32 %	36 %

Rappelons que les concepts de *dette brute*, *dette directe*, *dette nette*, *dette attribuée aux déficits cumulés*, utilisés par le gouvernement du Québec, correspondent respectivement à ceux de *dette portant intérêt*, *dette non*

échue, *dette nette*, « *dette fédérale* », utilisés par le gouvernement du Canada.

Aux États-Unis, la dette du gouvernement central est désignée comme la dette fédérale brute (*gross federal debt*). Elle a deux composantes :

- la dette détenue par le public (*debt held by the public*), 60 % du PIB en 2009, dont l'équivalent au Québec est la *dette directe* (41 % du PIB en 2009);
- la dette détenue par les comptes gouvernementaux (*debt held by Government accounts*), 30 % du PIB en 2009.

Au total, la *dette fédérale brute* du gouvernement des États-Unis représentait 90 % du PIB en 2009.

Comparer des comparables

Une comparaison valide de la dette du Québec suppose qu'on compare des comparables c'est-à-dire les mêmes concepts de dette à la même date, au-delà des dénominations différentes des concepts de dette qui souvent prêtent à confusion.

À titre d'exemple, l'expression « *dette fédérale* » utilisée par le gouvernement du Canada pour désigner la *dette attribuée au déficit cumulé* est souvent considérée à tort, en raison de sa dénomination, comme la dette totale du gouvernement fédéral qui est en réalité sa *dette portant intérêt*.

2) L'endettement global du Québec

1 - La dette totale du secteur public

Si on ajoute à la dette du gouvernement 1) la dette d'Hydro-Québec et celle des autres entreprises du gouvernement, 2) la dette des

municipalités, 3) la dette des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation contractée en leur nom propre et dont le gouvernement subventionne le service de la dette et le remboursement du capital, on obtient la *dette totale du secteur public*.

Cette dette était de 208 milliards (69 % du PIB) en 2009 et de 219 milliards (73 % du PIB) en 2010 :

Dette totale du secteur public du Québec, en milliards de dollars

	Au 31 mars 2009	Au 31 mars 2010
Dette du gouvernement	151	160
Dette d'Hydro-Québec	37	37
Dette des municipalités	19	20
Dette des autres entreprises du gouvernement		1
Dette à long terme des réseaux	1	1
Total	208 (69 % du PIB)	219 (73 % du PIB)

2 - L'information requise par les autorités de réglementation des marchés financiers

Cette information requise par les autorités de réglementation des pays préteurs à travers le monde (États-Unis, Grande-Bretagne, Japon, etc.) est définie comme celle qui « *doit refléter le plus fidèlement possible la situation financière de l'emprunteur* »³.

Il s'agit de la *dette totale du secteur public* diminuée des *engagements envers les régimes de retraite* et de la dette à court terme (celle qui est continuellement renouvelée aux fins du financement des opérations).

Ce montant était de 182 milliards (60 % du PIB) en date du 31 mars 2009 et de 190 milliards (63 % du PIB) en date du 31 mars 2010.

³ Voir Finances Québec, *La dette du gouvernement du Québec*, mars 2010, p. 24.

3 - La dette du Québec selon la méthode de l'OCDE

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui regroupe 30 pays industrialisés, utilise une mesure de l'endettement des pays membres qui ne correspond à aucune des mesures mentionnées jusqu'ici.

Cette mesure comptabilise les engagements financiers bruts et nets de l'ensemble des administrations publiques d'un pays : gouvernement central, gouvernements de paliers inférieurs, comme ceux des provinces, des territoires et des municipalités, ainsi que des administrations qui dépendent de ces gouvernements pour ce qui est de leur financement et dont ces gouvernements garantissent la dette.

Elle exclut les entreprises des gouvernements comme Hydro-Québec, ainsi que les engagements envers les régimes de retraite, mais elle inclut les

engagements généralement considérés comme « hors dette » que sont les autres éléments de passif (comme les comptes à payer).

a) endettement brut selon la méthode de l'OCDE

Le calcul de l'endettement brut du Québec selon cette méthode consiste à soustraire de la dette brute du gouvernement ses engagements envers les régimes de retraite, à ajouter ses autres éléments de passifs, ainsi que la dette des municipalités et celle des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux émise en leur nom propre.

En date du 31 mars 2009, cet endettement brut s'établit comme suit :

	Milliards de dollars	En % du PIB
- Dette brute	151	50 %
- Passif net au titre des régimes de retraite	-29	-10 %
	122	40 %
+ Autres éléments de passif	20	7 %
+ Dette des municipalités	19	7 %
+ Dette des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, émise en leur nom propre	1	0,3 %
= Endettement brut du Québec	162	54 %

L'endettement brut du Québec établi selon la méthode de l'OCDE est de 162 milliards de dollars et représente 54 % du PIB, ce qui est nettement sous la moyenne de l'OCDE, qui est de 90 % en 2009⁴.

Le gouvernement établit quant à lui cet endettement brut à 286 milliards de dollars ou 94,5 % du PIB. D'où vient cette importante différence ?

Le gouvernement considère, sans motiver cette option, qu'il faut imputer à la dette du Québec une portion de la dette du gouvernement du Canada, proportionnellement au poids du Québec dans l'ensemble canadien.

Aux fins du calcul de cette portion, il utilise un montant de 528 milliards pour la dette du Canada et définit le poids du Québec au sein du Canada comme le rapport de 23,3 % entre les populations, ce qui donne un montant de 123 milliards⁵.

Cet ajout de 123 milliards, qui représente 44 % de l'endettement brut du Québec, porte cet endettement à 286 milliards ou 94,5 % du PIB. Il a pour effet de classer le Québec au sommet de l'endettement mondial.

Or, cet énorme gonflement de l'endettement du Québec est tout à fait injustifié, parce que le Québec n'a aucune responsabilité dans les décisions du gouvernement fédéral qui mènent à l'accumulation de sa dette, ni aucune responsabilité de payeur de dernière instance de cette dette⁶.

L'absurdité du calcul qui y mène est encore plus évidente dans les cas des principales composantes économiques du Canada, l'Ontario, et des États-Unis, la Californie.

⁴ Les chiffres relatifs à l'endettement brut et net moyen des administrations publiques des pays de l'OCDE proviennent des tableaux 32 et 33 de l'Annexe statistique du numéro 87 (mai 2010) des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

⁵ Voir à ce sujet la référence 3 de l'Annexe.

⁶ Le calcul de la portion de la dette du Canada, ainsi que de ses actifs, à imputer au Québec serait nécessaire en cas d'accession du Québec à l'indépendance. De tels calculs ont d'ailleurs été faits au lendemain de l'échec des accords du Lac Meech en 1990, au sein de la Commission Bélanger-Campeau. Mais nous n'en sommes pas là, et la dette du Québec continue à être évaluée dans le cadre constitutionnel actuel.

Le rapport de la *dette brute* au PIB en Ontario était de 30 % en 2009. Son endettement brut calculé selon la méthode de l'OCDE, sans y imputer une portion de la dette du gouvernement du Canada, était de 38 % du PIB.

Cet endettement atteint 80 % du PIB lorsqu'on y ajoute 40 % de la dette du gouvernement du Canada, le poids de l'Ontario dans l'économie canadienne étant de 40 %. Cette portion de la dette du Canada qui est imputée à l'Ontario compte pour 53 % de son endettement ainsi calculé.

Le rapport de l'équivalent de la *dette directe* au PIB en Californie était de 8 % en 2009. Son endettement brut calculé selon la méthode de l'OCDE, sans y imputer une portion de la dette du gouvernement des États-Unis, était de 27 % du PIB.

Cet endettement monte à 89 % du PIB lorsqu'on y ajoute 13,5 % de l'énorme *dette détenue par le public* de 8 500 milliards du gouvernement des États-Unis, le poids de la Californie dans l'économie des États-Unis étant de 13,5 %. Cette portion de la dette fédérale qui est imputée à la Californie compte pour 70 % de son endettement ainsi calculé.

Relativement peu endettés, l'Ontario et la Californie figurent parmi les pays les plus endettés du monde, immédiatement derrière le Québec, lorsque leur endettement est calculé selon cette méthode invalide qui se réclame de l'OCDE et qui incorpore cette composante illégitime prépondérante qu'est une portion de la dette du gouvernement central, à l'égard de laquelle ils n'ont aucune responsabilité⁷.

⁷ Voir les références 5, 6 et 7 de l'Annexe.

b) endettement net selon la méthode de l'OCDE

Le calcul de l'endettement net consiste à soustraire de l'endettement brut la valeur des actifs que possède le gouvernement : ses actifs

financiers bruts, les actifs du Régime des rentes du Québec et ceux du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).

En date du 31 mars 2009, cet endettement net s'établit comme suit :

	Milliards de dollars	En % du PIB
Endettement brut	162	54 %
Actifs financiers bruts du gouvernement	- 43	- 14 %
Actifs du Régime de rentes du Québec	- 26	- 9 %
Actifs du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR)	<u>- 36</u>	<u>- 12 %</u>
Total	57	19 %

L'endettement net du Québec établi selon la méthode de l'OCDE est de 57 milliards de dollars et représente 19 % du PIB, ce qui place le Québec nettement sous la moyenne de l'OCDE, qui est de 51,5 % en 2009. Le gouvernement établit quant à lui cet endettement net à 169 milliards de dollars ou 56 % du PIB. Plusieurs facteurs expliquent cet écart.

D'abord, l'endettement brut à partir duquel l'endettement net est calculé est celui qui a été obtenu en imputant au Québec une part de la dette du gouvernement du Canada, soit 286 milliards ou 94,5 % du PIB.

En deuxième lieu, le gouvernement omet de comptabiliser les actifs du FARR (36 milliards), alors qu'il comptabilise dans sa *dette directe* les emprunts de 26 milliards qu'il a contractés depuis la création du FARR en 1993 pour constituer ces actifs (10 milliards de ces actifs sont le résultat des revenus de placement).

Enfin, il déduit une valeur estimée des actifs du gouvernement du Canada qui sont crédités au Québec en contrepartie de la portion de la dette qui lui est imputée.

Sans les biais et omissions de ces calculs, l'endettement net auquel on parviendrait serait de 41 % plutôt que de 56 % du PIB⁸.

⁸ Voir les références 4 et 5 de l'Annexe.

4 - Présentation comparée des diverses mesures de l'endettement du Québec

Les composantes des diverses mesures de l'endettement du Québec mentionnées jusqu'ici, ainsi que leur poids en pourcentage du PIB, sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 3

Composantes des diverses mesures de l'endettement du Québec					
	Dette brute du gouvernement	Dette totale du secteur public	Information requise par les autorités de réglementation	Méthode de l'OCDE	
				Sans portion de la dette du Canada	Avec portion de la dette du Canada
Dette directe	X	X	X	X	X
Passif net au titre des régimes de retraite	X	X			
Autres éléments du passif			X	X	X
Dette des entreprises du gouvernement		X	X	X	X
Dette des municipalités		X	X	X	X
Dette des réseaux (éducation, santé, services sociaux)		X	X	X	X
Portion de la dette du Canada					
En pourcentage du PIB, le 31 mars 2009	50 %	69 %	60 %	54 %	94,5 %
En pourcentage du PIB, le 31 mars 2010	53 %	73 %	63 %		

Ces chiffres représentent l'endettement brut.

N'apparaît pas dans ce tableau l'endettement net du gouvernement (sa dette nette, qui se répartit en dette découlant des immobilisations (la « bonne dette ») et dette découlant des déficits cumulés (Voir le Tableau 1)

N'apparaît pas non plus l'endettement global net calculé selon la méthode de l'OCDE, qui a été établi à 19 % du PIB. Le gouvernement l'établit quant à lui à 56 % du PIB en imputant à la dette du Québec une portion de la dette du gouvernement du Canada, en surpondérant à cet effet la part du Québec dans l'économie du Canada, et en omettant de prendre en compte certains actifs.

3) Questions et réponses

1 - La dette du gouvernement du Québec : « bonne dette » ou « mauvaise dette » ?

Selon le gouvernement et ses « experts », les deux tiers de la dette du gouvernement du Québec seraient de la « mauvaise dette », découlant d'excès de dépenses courantes, désignées comme des « dépenses d'épicerie ».

Cela est faux. La réalité est exactement le contraire.

Jusqu'à la réforme comptable de 1997, les dépenses d'immobilisations étaient comptabilisées comme des dépenses courantes. Chaque année, les parts du déficit budgétaire courant découlant des dépenses d'immobilisations et des dépenses courantes au sens strict étaient clairement identifiées

On a donc pu établir que le déficit cumulé de 1971 à 1997, découlant des deux types de dépenses, se répartissait en 48 % pour les dépenses d'immobilisations (donnant lieu à une « bonne dette ») et 52 % pour les dépenses courantes au sens strict (donnant lieu à une « mauvaise dette »).

Au cours des douze années suivantes, de 1997 à 2009, la dette du Québec a augmenté de 50 milliards de dollars (40 milliards, si on tient compte des réajustements comptables intervenus en 2007).

Mais, en raison de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* adoptée en 1996 qui interdit les déficits courants, seulement un milliard de dollars de cet accroissement est le résultat de déficits budgétaires cumulés. Le reste est de la « bonne dette ».

Il s'ensuit logiquement que la répartition de la dette actuelle en « bonne dette » et « mauvaise dette » n'a pu que s'améliorer en faveur de la « bonne dette », à partir des proportions à peu près égales qui existaient en 1997.

Et on peut démontrer qu'en date du 31 mars 2009, cette répartition était d'au moins 60 % en faveur de la « bonne dette » et d'au plus 40 % en faveur de la « mauvaise dette »⁹.

Ce n'est qu'au cours de l'année 2009-2010, en raison de la crise économique et financière, que le gouvernement a connu un premier déficit budgétaire important, de 4,3 milliards (1,4 % du PIB), et que la dette découlant des déficits cumulés a augmenté.

Le gouvernement et ses « experts » ne cessent d'affirmer le contraire et de fausser la réalité en prétendant que la dette actuelle attribuée aux déficits cumulés est le résultat de déficits budgétaires cumulés année après année en raison d'excès de dépenses courantes.

Leur prétention est fondée sur de nouveaux principes comptables introduits lors de la réforme de 1997.

En vertu de ces principes, la répartition entre « bonne dette » et « mauvaise dette », qui était de 48 % - 52 % le 31 mars 1997, était modifiée de manière draconienne à 7 % - 93 % un an plus tard.

Cette différence majeure s'explique par le fait que les 48 % de 1997 représentent le *solde non remboursé de la dette découlant des immobilisations*, alors que les 7 % de 1998 représentent le *solde non amorti de ces mêmes immobilisations* à cette date, un concept purement comptable qui ne saurait prétendre représenter le solde non remboursé de la dette.

Au terme des trente ans de la vie utile d'une infrastructure en effet, celle-ci est entièrement amortie (son *solde non amorti* est nul), alors que le *solde non remboursé de la dette* contractée pour en faire l'acquisition est le plein montant de l'acquisition si aucun remboursement n'a été effectué au cours des trente années et que seuls les intérêts annuels ont été versés.

⁹ Voir la référence 2 de l'Annexe.

La méthode comptable introduite en 1997 ne comptabilise dans les dépenses courantes que l'amortissement annuel des immobilisations. Elle fait passer dans la dépense de chacune des années de la vie utile de l'immobilisation la fraction du coût d'amortissement qui lui correspond et fait simultanément passer dans la « mauvaise dette » une partie de la « bonne dette ».

Pendant plusieurs années, ce processus a été décrit comme suit dans les *Plans budgétaires annuels* : « *La dette représentant les déficits cumulés est obtenue en retranchant de la dette nette le solde non amorti des immobilisations* ».

La formule a été modifiée depuis la réforme comptable de 2007. Il est désormais mentionné qu'on soustrait de la *dette nette* la valeur des *actifs non financiers* (immobilisations et investissements dans les réseaux) pour obtenir la *dette attribuée aux déficits cumulés*. Même si cela n'est plus

2 - Faut-il se priver de ressources pour réduire la dette ?

La dette du gouvernement du Québec, aux yeux de certains, 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 reporterait sur les générations futures le financement de dépenses dont profiterait la génération actuelle et créerait ainsi une iniquité et un conflit entre générations.

Contrairement à ce que ces appréciations suggèrent, il serait inopportun de consacrer de précieuses ressources à la réduction de la dette.

- a) Parce que le poids relatif de la dette (par rapport au PIB) diminue de lui-même avec une croissance du PIB supérieure à celle de la dette.

explicitement mentionné, la valeur des *actifs non financiers* est toujours leur *solde non amorti*.

Pour arriver au poids de 7 % attribué à la « bonne dette » pour 1998, on a procédé au calcul du *solde non amorti des immobilisations* acquises au cours des trois décennies précédentes.

Comme ce solde était nul ou très faible pour la majeure partie de ces immobilisations acquises plusieurs années plus tôt, voire des décennies plus tôt, on est arrivé à ce montant qui est sans commune mesure avec le montant des emprunts qui ont été contractés pour les acquérir et qui n'ont pas été remboursés.

À la lumière de ces faits, il est clair que la majeure partie de la dette du gouvernement du Québec est une « bonne dette » et non le contraire comme le gouvernement et ses « experts » tentent inlassablement de nous en convaincre.

- b) Parce que le coût de la réduction de la dette est beaucoup plus élevé que les économies d'intérêts qui en découlent.
- c) Parce le prétendu conflit entre les générations qui proviendrait de la dette publique est un leurre. Le meilleur legs à laisser aux générations futures et la meilleure dotation à offrir à la génération actuelle consistent dans les investissements dans la santé, l'éducation et les infrastructures sociales, qui sont la base de la richesse actuelle et future.

- a) Le poids relatif de la dette diminue avec la croissance du PIB

Pour illustrer, la dette du Canada s'élevait à 108 % du PIB au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, en 1945.

Sans aucun remboursement, par le seul effet d'une croissance du PIB plus rapide que celle de la dette, elle avait chuté à 18 % du PIB trente ans plus tard, au milieu des années 1970.

Il va sans dire qu'en période de récession, alors que le PIB se contracte, cette tendance est inversée.

C'est vrai de la récession actuelle : selon les prévisions du gouvernement, le rapport de la *dette brute* au PIB, qui était de 50 % en 2009, augmentera jusqu'à 55 % en 2012, pour redescendre par la suite de trois points de pourcentage, à 52 % en 2015. La dette serait alors de 192 milliards et le PIB de 370 milliards.

Au cours de la période de trois ans comprise entre 2012 et 2015, il est prévu que les actifs du *Fonds des générations* augmenteront de 4 milliards.

Si les actifs du Fonds ne devaient connaître aucune croissance au cours de cette période, la dette serait de 196 au lieu de 192 milliards en 2015, et son rapport au PIB serait de 53 % au lieu de 52 %.

En d'autres termes, le rapport de la dette au PIB diminue de trois points de pourcentage si les actifs du Fonds augmentent de 4 milliards et il diminue de 2 milliards en l'absence de toute alimentation du Fonds.

Il s'ensuit que les 2/3 de la diminution sont le résultat d'une croissance du PIB plus rapide que celle de la dette, alors que le 1/3 seulement provient de la réduction de la dette par le biais d'investissements dans le *Fonds des générations*.

Le budget de 2010-2011 adopté en avril 2010 a fixé le double objectif de réduire :

le rapport de la *dette brute* au PIB à 45 % en 2026;

le rapport de la *dette attribuée aux déficits cumulés* à 17 % en 2026.

En supposant des taux de croissance annuels moyens réalistes de 2 % pour la *dette brute* et de 3 % pour le PIB entre 2015 et 2026, la *dette brute* et le PIB, qui sont respectivement de 192 et 370 milliards en 2015, atteignent 239 et 512 milliards en 2026, et le rapport de la dette au PIB, 46,7 %.

Sous ces hypothèses, la réduction de 7 points de pourcentage entre le rapport prévu de la dette au PIB de 2015 (52 %) et celui qui est visé en 2026 (45 %) est à 76 % (5,3 points de pourcentage sur 7) le résultat d'une croissance du PIB supérieure à celle de la dette.

Seulement 24 % de la réduction (1,7 point de pourcentage sur 7) viennent de l'accumulation d'actifs du *Fonds des générations* entre 2015 et 2026.

En valeur, le montant de ces actifs est de 9 milliards. Il réduit la dette de 239 à 230 milliards, soit 45 % du PIB.

Si rien n'était versé dans le *Fonds des générations*, il suffirait de quatre années de plus, jusqu'en 2030, pour atteindre l'objectif de 45 %.

Aux mêmes taux de croissance de la dette (2 %) et du PIB (3 %), ceux-ci atteindraient alors 259 et 576 milliards et leur rapport serait de 45 %.

Se priver de 9 milliards de dollars pour le seul motif de réaliser un objectif en 11 ans plutôt qu'en 15 ans est une dilapidation pure et simple de fonds publics.

Pour ce qui est du deuxième objectif, qui est de réduire à 17 % en 2026 le rapport au PIB de la *dette attribuée aux déficits cumulés*, supposons un taux de croissance annuel moyen du PIB de 3 %, comme dans le cas précédent.

Supposons par ailleurs que cette composante de la dette n'augmentera pas à partir de 2015, dans l'hypothèse d'un retour à l'équilibre budgétaire à cette date, puisque la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui sera alors rétablie interdit tout déficit.

Sous ces hypothèses, la dette attribuée aux déficits cumulés, dont le montant prévu en 2015 est de 110 milliards, sera toujours de 110 milliards en 2026, si aucun montant n'est versé dans le *Fonds des générations*. Comme le PIB aura atteint 512 milliards à cette date, le rapport de la dette au PIB sera de 21,5 %.

Pour atteindre l'objectif de 17 %, il faut que la dette soit réduite à 87 milliards, par l'accumulation de 23 milliards (110 – 87) dans le *Fonds des générations*.

L'atteinte de l'objectif de 17 % du rapport de la dette au PIB à partir du rapport prévu de 30 % en 2015 est donc réalisée à 65 % (8,5 points de pourcentage sur 13) par la croissance du PIB, et à 35 % par la réduction de la dette (par l'accumulation d'actifs dans le *Fonds des générations*).

On vérifie que l'objectif de 17 % serait atteint 8 ans plus tard, en 2034 au lieu de 2026, sans aucun coût, si aucun montant n'était versé dans le *Fonds des générations*. Le PIB serait alors de 647 milliards et le montant de la dette, inchangé, de 110 milliards.

Dans ce cas-ci, le coût du devancement de 8 ans de l'atteinte de l'objectif est de 23 milliards de dollars, soit une moyenne d'environ 2 milliards par année pendant 11 ans.

b) Réduire la dette coûte plus cher que les économies qui en découlent

On ne cesse de nous dire que la dette imposerait un fardeau annuel insoutenable en frais d'intérêts, désignés comme le service de la dette, qui réduirait à néant la marge de manœuvre du gouvernement et compromettrait les programmes sociaux.

Il va de soi que la réduction de la dette entraîne une réduction du service de la dette. Mais pour prendre la juste mesure de cette économie, il faut l'évaluer par rapport à son coût. Or, on constate que ce coût est considérablement plus élevé que l'économie qui en résulte.

Supposons qu'on veuille réduire d'un milliard de dollars par année la dette du Québec. Le coût annuel de cette réduction est d'un milliard, alors que l'économie d'intérêts à un taux de 5 % est 50 millions la première année, 100 millions la deuxième, 150 la troisième, etc.

Il faut attendre 20 ans avant que l'économie annuelle rejoigne le coût annuel d'un milliard, et encore 20 autres années pour que l'économie cumulative rejoigne le coût cumulatif de 40 milliards.

Après 20 années, nous aurons dépensé 20 milliards pour en économiser 10. Et après 40 années, nous aurons dépensé 40 milliards pour en économiser 40.

Ainsi, pendant plus d'une génération, les sommes engagées dans la réduction de la dette sont supérieures aux économies d'intérêts réalisées grâce à ces réductions. Elles se soldent par un coût énorme en ressources qui pourraient et devraient plutôt être destinées à des usages sociaux et productifs.

Les choses changent à peine si on augmente le taux d'intérêt, par exemple à 6 %. Les économies d'intérêt sont alors de 60, 120, 180 millions, etc. la première, la deuxième, la troisième année... Il faut attendre 16 ans pour que l'économie annuelle rejoigne le coût annuel d'un milliard et 32 ans pour que l'économie cumulative de 32 milliards rejoigne le coût cumulatif.

Rien n'est changé à ces échéances si on double, triple ou quadruple le montant de la réduction annuelle de la dette, comme on peut facilement le vérifier¹⁰.

On fait fausse route si on attend de la réduction de la dette une amélioration substantielle de la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement.

Cette marge de manœuvre est améliorée si la part des revenus budgétaires qui est affectée au service de la dette est réduite.

Comme le service de la dette est proportionnel à la dette (il est égal à la dette multipliée par le taux d'intérêt) et que les revenus budgétaires peuvent être exprimés comme une proportion (relativement constante) du PIB, la part du service de la dette dans les revenus budgétaires varie comme le rapport de la dette au PIB.

De sorte que l'amélioration de la marge de manœuvre budgétaire, tout comme celle du rapport de la dette au PIB, est le double résultat d'une croissance plus forte du PIB que de la dette, et d'une réduction de la dette par l'accumulation d'actifs dans le *Fonds des générations*.

¹⁰ Voir les exemples numériques du chapitre 2 de la référence 8 de l'Annexe.

Avec les hypothèses de croissance de la dette et du PIB considérées plus tôt, la prépondérance de la première de ces deux influences a été démontrée.

L'amélioration de la marge de manœuvre est donc à rechercher principalement dans une croissance du PIB supérieure à celle de la dette, sans le coût prohibitif de la réduction.

Cette croissance du PIB repose sur les investissements à faire dès aujourd'hui dans l'éducation, dans la santé et dans les infrastructures. Vouloir réduire la dette confine à l'impasse, à la réduction et à la privatisation des services publics.

c) Le prétendu conflit entre les générations est un leurre

En privant la génération actuelle de ressources destinées à la réduction de la dette sous prétexte de résoudre un conflit entre générations, non seulement on hypothéquerait la génération actuelle, mais on compromettrait le bien-être des générations futures.

Bénéficiant au mieux d'une réduction bien relative de la dette, les prochaines générations auraient à subir un passif autrement plus lourd si on ne prenait pas aujourd'hui les moyens de leur léguer la santé, les

3 - Les spectres des taux d'intérêt et de la cote de crédit

a) Quels seraient les effets réels d'une hausse des taux d'intérêt ?

Au Québec, le service de la dette représentait 11 % des revenus budgétaires en 2009-2010. Au Canada, ce rapport était de 14 % la même année.

Cette part du service de la dette dans les revenus budgétaires était de 18 % en 1998. Elle n'a cessé de diminuer depuis lors en dépit d'une augmentation de la dette brute de 40 milliards.

connaissances et les infrastructures qui seront le fondement nécessaire de leur richesse future.

Vouloir, dans une situation de rarefaction de fonds, en destiner néanmoins à la réduction de la dette, en les empruntant par surcroît comme le fait actuellement le gouvernement pour alimenter le *Fonds des générations*, confine à l'impasse.

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 actuellement et de deux milliards selon les objectifs du gouvernement, 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.

Éliminer complètement une *dette représentant les déficits cumulés* dont le gouvernement soutient qu'elle s'élève à 107 milliards en 2010, en la réduisant de 2 milliard de dollars par année et en supposant qu'elle n'augmenterait pas par ailleurs au cours de cette période, nécessiterait deux générations.

En dépit de la sévère crise économique, le gouvernement prévoit qu'elle n'augmentera qu'à 11,5 % en 2011 et 12,5 % en 2012. Au Canada, il est prévu qu'elle augmentera à 15 % en 2013 pour y rester jusqu'en 2015.

Et pour arriver à ces résultats, le gouvernement du Québec suppose qu'en valeur monétaire, le service de la dette augmentera de 13 % en moyenne par

année au cours des deux prochaines années, alors que la dette brute n'augmentera en moyenne que de 6 % pendant la même période¹¹.

Pour arriver à ce résultat impossible, il faudrait que les taux d'intérêt actuels doublent et que ce doublement affecte instantanément l'ensemble de la dette, deux hypothèses insoutenables.

Même si une hausse à venir des taux d'intérêt a commencé à être évoquée, elle ne saurait se manifester que progressivement et, selon toute probabilité, fort lentement, compte tenu des perspectives douteuses d'une reprise économique réelle.

Par ailleurs, une hausse des taux d'intérêt n'affecte pas immédiatement le montant total de la dette. Elle affecte seulement, chaque année, les nouveaux emprunts et les renouvellements d'emprunts.

Ceux-ci seront, selon les prévisions gouvernementales, de l'ordre de 15 milliards en 2010-2011 et 2011-2012, soit 8,5 % de la *dette brute*. Une hausse des taux d'intérêt n'affecterait donc l'ensemble de la dette que douze ans plus tard. Voilà qui permet de voir d'un œil moins alarmiste les fluctuations éventuelles des taux d'intérêt.

Il faut aussi mentionner que les taux d'intérêt affectant la *dette directe* (les titres émis sur le marché) sont déterminés par le marché, mais que les intérêts qui sont imputés aux *engagements envers les régimes de retraite* sont calculés à des taux fixés par le gouvernement à des niveaux significativement supérieurs aux taux du marché.

Le taux moyen d'intérêt sur la *dette directe* a été de 5,9 % de 1997-1998 à 2005-2006 et 3,5 % de 2006-2007 à 2011-2012 (les taux des trois dernières années sont des prévisions), alors que le taux moyen imputé à la reconnaissance de dette envers les régimes de retraite pour les mêmes périodes a été de 7,4 % et 9,3 %.

¹¹ Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2010-2011*, Tableaux I.13 et I.18. Une partie de la hausse prévue du service de la dette résulte de l'amortissement des pertes de la Caisse de dépôt et placement du Québec en 2008.

Et cela en dépit du fait que le service de la dette au titre des régimes de retraite est calculé en en déduisant les rendements du FARR dont les taux sont généralement plus élevés que les taux auxquels le gouvernement emprunte sur les marchés financiers.

Il faut reconnaître enfin que l'importance relative de ce facteur qui contribue à surévaluer le service de la dette a diminué avec la part des engagements nets au titre des régimes de retraite dans la dette brute, qui est passée de 21,5 % en 1997-1998 à 9,5 % en 2009-2010.

b) Quels seraient les effets réels d'une décote par les agences de notation ?

La hausse des taux d'intérêt sur les emprunts du gouvernement dépend aussi, comme on l'entend souvent, des cotes de crédit octroyées par les agences de notation.

Ces agences qui sont aujourd'hui plus que jamais discréditées en raison de leur partialité et de leurs interventions sciemment orientées en vue d'influencer la réalité économique.

Sans nier le risque toujours présent d'une décote dont l'une des motivations classiques est un niveau d'endettement considéré comme trop élevé, il faut redire ici ce qui vient d'être dit pour l'entrée en vigueur d'une hausse des taux d'intérêt pour quelque autre raison.

Une telle hausse n'affecte chaque année que les nouveaux emprunts et les renouvellements d'emprunts. Si aucune modification n'est décrétée par après, il faut donc au minimum une douzaine d'années avant que la hausse se soit répercutée sur l'ensemble de la dette et cela, dans l'hypothèse où aucune révision à la hausse ne serait effectuée par la suite.

4 – Dépenses excessives ou revenus insuffisants ?

La « bonne dette » a une légitimité qui lui vient de sa contrepartie dans des actifs réels, matériels comme les infrastructures, et immatériels comme la santé, l'éducation et le bien-être de la population.

La « mauvaise dette » n'a pas de telle légitimité. Les déficits budgétaires qui en sont la cause peuvent se justifier à court terme, en particulier dans des situations de contraction économique, dans la perspective de leur compensation par les surplus escomptés des périodes de croissance.

Mais leur compensation par des surplus a rarement lieu, parce que les gouvernements profitent des périodes de croissance pour ajuster leurs revenus à la baisse en diminuant les impôts. Il invoque notamment la nécessité de faire face à la concurrence fiscale internationale. Cette tendance a été particulièrement renforcée depuis le début des années 1980, à l'aune du néolibéralisme.

L'accumulation de déficits sur une longue période est toujours présentée comme le résultat de dépenses excessives par rapport aux revenus, et d'un abus de services publics par une population qui vivrait au-dessus de ses moyens.

Elle n'est jamais présentée comme le résultat d'une insuffisance de revenus pour financer des services nécessaires que la population a décidé de s'offrir par choix de société, en acceptant d'en assumer le coût.

Pour décrire l'« abus de services publics » dont la population du Québec serait coupable, les « experts indépendants » qui ont conseillé le gouvernement en vue du dernier budget se sont appuyés sur les statistiques suivantes : « *le Québec s'offre 26 % de plus de services publics que l'Ontario, alors que son PIB par habitant est inférieur de 14 % à celui de l'Ontario* ».

Si on adhère à cette critique, il faudrait par cohérence reconnaître que le PIB par habitant est plus élevé aux États-Unis qu'en Ontario et que les services publics qui y sont offerts sont moins généreux. Par rapport à cette norme de

référence qui nivelle encore davantage vers le bas, le Québec serait loin d'être le seul appelé à faire le ménage.

L'effet négatif de la réduction de 6 milliards de dollars des impôts des particuliers et des entreprises, effectuée entre 2003 et 2010 au Québec, n'a pu être compensé que grâce à une croissance équivalente des transferts fédéraux.

La part des transferts fédéraux dans les revenus budgétaires du Québec a ainsi augmenté de 18 % à 25 % au cours de cette période, alors que celle des revenus autonomes (impôts et taxes) diminuait de 82 % à 75 %.

Pour accroître ces revenus autonomes, le gouvernement a décidé dans le budget de 2010-2011 d'ouvrir les vannes aux propositions des « lucides » accumulées sur des tablettes au cours des années précédentes.

Fermant la porte à toute hausse d'impôts, il a résolument pris le virage des taxes à la consommation et de la tarification, présentées comme les modes de taxation « *les moins nuisibles à l'économie* », même s'ils sont les plus nuisibles pour la majorité des individus qui composent cette économie.

Il a également annoncé un programme massif de réduction des dépenses qu'il a défini sans vergogne comme « sa part » de l'effort en vue de rétablir l'équilibre budgétaire.

En vertu de cette formule « perdant-perdant », la vaste majorité de la population paiera davantage pour bénéficier de services publics réduits.

Telle est la manière dont le gouvernement entend enrayer la progression de sa dette, du moins de la partie de cette dette qui découle des déficits budgétaires.

Les grandes entreprises, en particulier les banques et les autres établissements financiers, ainsi que les bénéficiaires de revenus élevés, de gains de capital et d'options d'achat d'actions, pourront quant à eux continuer à profiter d'une fiscalité généreuse et de la complaisance

gouvernementale à l'égard de leur recours à l'évasion fiscale et à l'évitement fiscal.

En 2011-2012, le gouvernement du Québec aura réduit le fardeau fiscal des entreprises de 2 milliards de dollars depuis 2003, en particulier par l'élimination complète de la taxe sur le capital le 1^{er} janvier 2011 et l'introduction d'un crédit d'impôt à l'investissement sur le matériel de fabrication et de transformation.

Ce faisant, il aura réduit en 2012 le « taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement » (TEMI) à un taux de 14,6 %, inférieur à celui des autres provinces du Canada et de la plupart des pays.

Ce taux sera alors de 34 % aux États-Unis, 21 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et 20 % en moyenne dans des pays comme la Suisse, l'Australie, l'Irlande, la Suède et la Norvège.

Conclusion

Le but de ce document était de donner l'heure juste sur l'ampleur et le contenu de la dette du Québec et de contrer la désinformation systématique dont elle est l'objet. Les principales conclusions qui s'en dégagent sont les suivantes :

- De nombreux concepts de dette existent et leurs dénominations peuvent différer d'un gouvernement à l'autre; pour comparer la dette du Québec à celle d'autres provinces ou d'autres pays, on doit comparer des comparables, c'est-à-dire les mêmes concepts de dette à la même date.
- Il faut distinguer la *dette du gouvernement du Québec* et l'*endettement global du Québec*, qui comprend la dette du gouvernement et celle d'autres administrations publiques comme les municipalités.
- La *dette brute*, qui est la mesure la plus générale de la *dette du gouvernement du Québec*, était de 50 % du PIB en date du 31 mars

Quant au taux combiné d'imposition du profit des sociétés découlant des régimes fiscaux du Québec et du Canada, il sera plus faible en 2013 que celui qui est prévu en moyenne dans les pays du G7.

Le gouvernement du Canada aura abaissé à 15 % en 2012 le taux fédéral d'imposition et il fait pression sur les provinces pour qu'elles abaissent le leur à 10 %, de sorte que le taux combiné (fédéral et provincial) soit de 25 %.

Au printemps 2010, le cabinet comptable KPMG classait le Canada et ses provinces parmi les lieux du monde où la fiscalité est la plus favorable aux entreprises.

2009. Elle était supérieure à celles de toutes les provinces du Canada, dont celle de l'Ontario (30 % du PIB à la même date), et à celle du Canada (44 % du PIB). Elle était par contre inférieure à celle des États-Unis dont la dette fédérale brute représentait 90 % du PIB en 2009.

- Trois mesures de l'*endettement global du Québec* ont été présentées dans ce document : 1) la dette totale du secteur public, 2) l'information requise par les autorités de réglementation des marchés financiers, 3) le calcul des engagements financiers selon la méthode de l'OCDE.
- Ces mesures établissent respectivement l'endettement global à 69 %, 60 % et 54 % du PIB en date du 31 mars 2009, nettement sous la moyenne de l'OCDE qui était de 90 % en 2009 (79 % en 2008). Leurs composantes sont présentées au Tableau 3.

- Une adaptation de la méthode de l'OCDE, qui consiste à imputer au Québec une portion de la dette du gouvernement du Canada proportionnellement à son poids dans l'ensemble canadien, porte l'endettement global du Québec à 94,5 % du PIB.

- Ce chiffre est illégitime parce que le Québec n'a aucune responsabilité dans les décisions du gouvernement fédéral qui ont mené à l'accumulation de sa dette, ni aucune responsabilité de payeur de dernière instance. Aucune portion de cette dette ne doit en conséquence lui être imputée.

- Depuis sa publication par le ministère des Finances en février 2010, ce chiffre est considéré comme une vérité incontestable par tous ceux qui ont intérêt à noircir la situation du Québec.

- Le gouvernement tient un discours contradictoire en l'utilisant pour gonfler indûment l'endettement global du Québec. La mesure définie comme « *la plus fidèle représentation de la situation financière du Québec* », qu'il transmet chaque année aux autorités de réglementation des marchés financiers des pays prêteurs à travers le monde, établissait cet endettement à 60 % du PIB le 31 mars 2009, un montant sans commune mesure avec le montant abusif de 94,5 %.

- La dette du gouvernement du Québec est principalement une « bonne dette », contractée pour acquérir des immobilisations. La prétention contraire repose sur une évaluation incorrecte qui substitue le calcul de l'amortissement comptable d'une immobilisation au calcul de la réduction de la dette contractée pour acquérir cette immobilisation.

- Il est inopportun de consacrer des sommes précieuses à la réduction de la dette parce que la réduction du rapport de la dette au PIB est davantage le résultat d'une croissance du PIB plus rapide que celle de la dette, et que le coût de sa réduction est plus élevé que les économies qui en découlent.

- Les sommes investies dans la réduction de la dette seraient mieux utilisées si elles étaient consacrées à l'amélioration des services publics. Le pire legs à transmettre aux prochaines générations serait des services publics dilapidés et des infrastructures désuètes.

- Il ne faut pas céder à la panique des effets dévastateurs appréhendés d'une hausse des taux d'intérêt ou d'une décote du Québec par les agences de notation, parce que de telles modifications n'atteignent chaque année que les nouveaux emprunts et les renouvellements d'emprunts et n'affectent l'ensemble de la dette qu'au terme de plusieurs années.

- Contrairement à un préjugé tenace qui les présente comme le résultat d'excès de dépenses, les déficits budgétaires qui sont à l'origine de la « mauvaise dette » sont davantage la conséquence de revenus insuffisants, découlant au premier chef de réductions des impôts des entreprises et des nantis. Et le Québec, qui entend réduire encore plus les impôts des entreprises, est d'ores et déjà parmi les pays où la fiscalité leur est le plus favorable.

Personne ne doit banaliser la dette du Québec. Mais il est de première importance d'en évaluer correctement l'ampleur, d'en identifier tout aussi correctement l'origine et le contenu et de bien mesurer l'opportunité et l'incidence des mesures envisagées pour y faire face.

Annexe

Liste des textes de l'auteur sur lesquels le document s'appuie ¹²

1. *Les constats des « experts indépendants » du ministre des Finances. Une vision désolante d'un Québec face à ses défis*, janvier 2010.
2. « Dette du Québec : changements comptables et mythes tenaces », *Le Devoir*, 16 février 2010.
3. « Mauvaise dette » et méthode de l'OCDE. Les biais et omissions de Finances Québec, 25 février 2010.
4. « La méthode de l'OCDE : une juste mesure de l'endettement du Québec ? », 23 mars 2010, diffusé par *L'Aut'Journal*.
5. « La dette de l'Ontario selon la méthode de l'OCDE. Sérieuse rivale de celle du Québec », 10 avril 2010, diffusé par *L'Aut'Journal*.
6. « Selon la méthode de l'OCDE, l'Ontario et la Californie aussi endettés que le Québec », 28 avril 2010.
7. « Dette du Québec : ni banalisation, ni exagération », 10 mai 2010, diffusé par *L'Aut'Journal*.
8. *Rembourser la dette publique : la pire des hypothèses*, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 2006

¹² Ces documents sont disponibles sur les sites des *Classiques des sciences sociales* et du *Collectif Économie Autrement*.