

Table ronde 2

Le niveau d'endettement public du Québec

Allocution de Jacques Léonard

Forum de l'Institut de recherche sur le Québec intitulé « Perspectives économiques et financières du Québec »

14 juin 2008

Le constat de Paul Crête est frappant. Quand on compare la situation budgétaire globale du Québec en 2008 avec la situation de 1995, on peut dire que la situation a changé du tout au tout. Moi qui étais là, au gouvernement du Québec, je peux vous dire que nos finances étaient dans un piètre état.

Le Québec souverain de 2008 serait en bien meilleure posture que celui de 1995. Cependant, comme Paul, et avec mon expérience au Conseil du Trésor, je constate qu'au sein du Canada, l'État québécois est en train de s'affaiblir dangereusement.

Mais pour ma part, je ne vais pas faire une comparaison entre 2008 et 2005, mais je vais plutôt comparer le Québec global – donc avec sa part des finances fédérales – avec les autres pays occidentaux.

La question à laquelle je veux répondre est celle-ci : est-ce que le Québec est plus ou moins endetté que les autres pays industrialisés?

On s'est souvent fait dire que le Québec était très endetté par ceux qui veulent faire peur aux Québécois.

Et bien, en examinant la situation financière globale du Québec, c'est-à-dire en incluant sa part des finances fédérales, on en arrive à la conclusion que le Québec est dans une situation financière enviable par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE.

Le Québec est moins endetté, dans une meilleure situation budgétaire et dispose d'un meilleur état de préparation financière pour répondre au départ massif de la génération des *baby-boomers* à la retraite que la majorité des pays riches.

Je vais aborder chacun de ces points.

1. L'endettement public du Québec

1.1 La dette publique nette ou la dette publique brute?

Lorsqu'on évalue la dette publique du Québec, on peut s'attacher à mesurer la dette brute ou la dette nette. La dette brute, c'est l'ensemble des passifs sans les actifs. Cet indicateur peut être utile dans certaines circonstances, mais pas pour évaluer la santé financière des administrations publiques. Deux exemples le montrent bien :

1. Au 12 décembre 2007, Hydro-Québec avait une dette impressionnante de 33,8 milliards \$. Mais ses actifs sont évalués à 63,2 milliards \$.¹ Au total, Hydro a donc un bilan net, positif, de 29,4 milliards \$. À l'opposé, le bilan consolidé² du secteur public de l'électricité en Ontario est négatif à -7,7 milliards \$. Si l'on ne prend en compte que la dette brute des deux entités, la situation est semblable. Mais en prenant en compte la situation financière nette, on se rend compte que la différence est de 37,1 milliards \$, à l'avantage d'Hydro-Québec.
2. L'autre exemple qui illustre bien notre propos, c'est le passif actuariel du gouvernement du Québec envers ses régimes de retraite. En 2005-2006, cette dette de 57,2 milliards \$ constituait 40 % de la dette totale du gouvernement en 2005, ce qui est très important. Mais pour la combler, le gouvernement a créé un Fonds d'amortissement des régimes de retraite doté, à cette date, d'une somme de 22,6 milliards \$. En réalité, la dette actuarielle, au net, s'élève donc à 32,8 milliards \$.³

Voilà pourquoi, en analysant l'endettement public du Québec, nous utiliserons les engagements financiers nets, une mesure utilisée par l'OCDE. Nous allons effectuer cette analyse pour l'année 2005, de façon à utiliser les dernières données complètes disponibles.⁴

¹ Rapport annuel du gouvernement du Québec déposé auprès de la Securities and Exchange Commission (SEC)

² En fait, il s'agit de la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario, Rapport annuel 2006-2007 et d'Hydro One et d'Ontario Power Generation, dont les bilans sont disponibles dans les Comptes publics de l'Ontario.

³ Budget du Québec, 2007-2008, Tableau I.12

⁴ Les données pour 2006 sont presque toutes disponibles à Statistiques Canada et dans les documents budgétaires, sauf pour les administrations locales du Québec.

1.2 Le bilan financier net

Pour évaluer le bilan financier net des administrations publiques du Québec en 2005, nous utilisons les données tirées des Comptes nationaux de Statistiques Canada.⁵

En 2005, le passif des administrations publiques provinciales, locales et municipales au Québec s'élevait à 193,9 milliards de dollars.

Pour compléter ce tableau, nous devons ajouter la part du Québec du passif fédéral. Pour ce faire, nous reprenons le ratio établi à l'époque par la Commission Bélanger-Campeau, soit 18,5 %.⁶ Il en résulte un passif de 115,8 milliards de dollars. En tout, le passif des administrations publiques du Québec était de 309,7 milliards de dollars en 2005.

Les actifs financiers, maintenant. Toujours selon les Comptes nationaux, les actifs financiers des administrations publiques du Québec s'élevaient à 78,9 milliards de dollars en 2005. Il faut encore ajouter les actifs du régime des rentes du Québec, soit une somme de 22,8 milliards en 2005.

Finalement, il faut ajouter la part du Québec des actifs financiers du gouvernement fédéral pour la même année. Pour établir la part du Québec, nous utilisons la part des recettes fédérales qui proviennent du Québec, soit 21%. Cela donne 21,6 milliards de dollars. Au total, donc, les actifs financiers des administrations publiques au Québec s'élevaient à 123,3 milliards de dollars.

Le bilan financier net du secteur public au Québec, y compris notre part fédérale, s'établit en soustrayant les actifs du passif, ce qui donne 186,4 milliards de dollars, soit 68,1 % du PIB.

Tableau 1 : Bilan financier net des administrations publiques au Québec, 2005 (Comptes nationaux du Canada)

2005	Milliards \$
Actif	123,3
Passif	309,7
Bilan financier net	186,4

⁵Tableau 385-0014

⁶ Sachant qu'en cas d'accession à la souveraineté du Québec, un inventaire exhaustif des actifs non financiers du gouvernement du Canada fera sans doute apparaître un déficit d'actif pour le Québec qui fera baisser ce ratio, tel que le démontrait clairement l'étude de Lamonde et Bolduc de 1995.

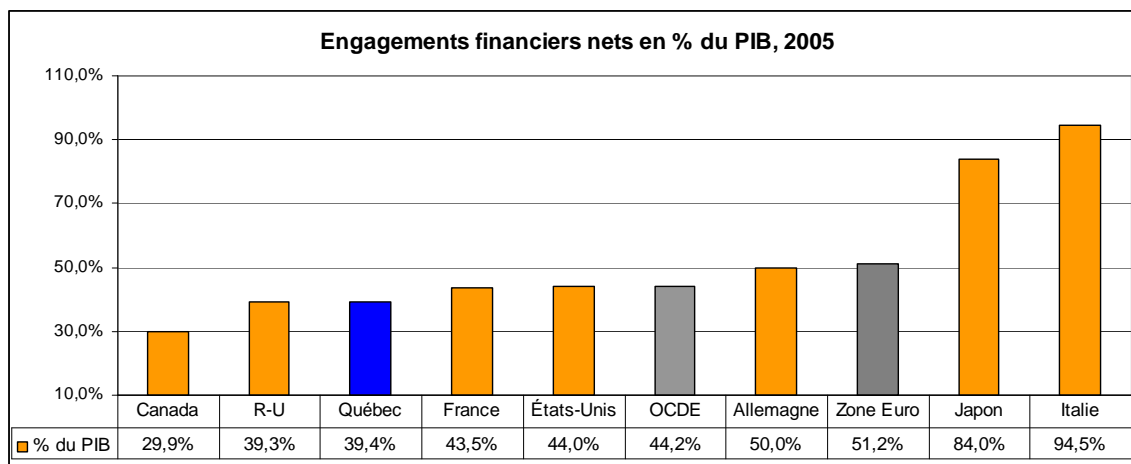
1.3 Comparaison internationale

Ce que nous cherchons à faire, c'est de comparer la situation du Québec avec celle des pays comparables, soit les pays industrialisés. La meilleure source de comparaison internationale, c'est l'OCDE. La méthode de l'OCDE permet d'harmoniser les données de façon à obtenir des comparaisons valables. On compare des oranges avec des oranges.

Cette méthode exclut le passif des régimes de retraite des employés de l'État et comptabilise, comme nous l'avons fait, les actifs des régimes publics de retraite comme le Régime de pension du Canada et la Régie des rentes du Québec.

Pour établir une comparaison internationale, nous devons soustraire les passifs des régimes de retraite des fonctionnaires du Québec et du gouvernement fédéral. Il faut donc soustraire 78,6 milliards de dollars au passif du Québec, qui est ainsi ramené à 231,1 milliards de dollars. Les actifs sont toujours de 123,3 milliards. Les engagements financiers nets des administrations publiques du Québec s'élevaient donc à 107,8 milliards de dollars en 2005, selon les normes de l'OCDE, ce qui représentait 39,4 % du PIB.

Le tableau suivant⁷ montre que l'endettement public du Québec se situe sous la moyenne des pays de l'OCDE (44,2 %) et qu'il est moindre que celui de la France, des États-Unis, de l'Allemagne, du Japon et de l'Italie, cinq pays du G-7 :



Il faut par ailleurs noter que l'OCDE prévoit que l'endettement des États-Unis en 2008 sera de 45,9 % et celui du Royaume-Uni de 40,9 %. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, l'organisme prévoit un endettement moyen de 43,2 % du PIB en 2008, creusant ainsi l'écart à l'avantage du Québec dans les prochaines années.

L'endettement public net du Québec est plus important que celui du Canada, en partie du fait de l'Alberta, qui avec sa situation financière hors de l'ordinaire⁸ embellit le bilan canadien.

⁷ Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, No.82

Mais lorsque l'on compare le Québec avec le monde occidental, on se rend compte qu'il a une dette nette moins élevée que la moyenne des pays de l'OCDE et que notre endettement diminue, alors qu'il augmente en moyenne dans l'OCDE.

Certains diront que c'est inutile de nous comparer à l'OCDE et que c'est à l'Amérique du Nord que nous devons nous comparer. Nous répondrons alors que le Québec est moins endetté que les États-Unis. Somme toute, nous pouvons donc conclure qu'en matière d'endettement public, le Québec est dans une situation favorable et qu'un Québec souverain partirait d'un très bon pied en la matière.

Sans avoir fait le même exercice pour l'année 1995, on peut affirmer avec certitude que la situation de l'endettement du Québec est bien meilleure en 2008.

2. La situation budgétaire

2.1 Comparaison internationale

La situation budgétaire du Canada – ce qui inclut Ottawa, les provinces et les municipalités – est excellente, surtout quand nous la comparons aux autres pays de l'OCDE. Tout le monde saisit rapidement que les déficits récurrents amènent nécessairement un gonflement de la dette. La situation budgétaire du gouvernement du Québec est plus difficile, mais en 2007, il demeure en situation d'équilibre budgétaire.

Une chose est frappante de prime abord et c'est le fait qu'en 2007, tous les pays du G-7, à l'exception du Canada et de l'Allemagne, sont en situation de déficit budgétaire, ce qui placerait le Québec (incluant sa part fédérale) dans une situation plutôt enviable⁹ :

Solde budgétaire / PIB - 2007	
Canada	1,3
Allemagne	0,0
Québec	0
OCDE	-1,6
Italie	-2,2
France	-2,5
États-Unis	-2,8
Royaume-Uni	-2,9
Japon	-3,4

2.2 Comparaisons canadiennes et nord-américaines

Si l'on compare la situation budgétaire du Québec avec celle de ses voisins, le portrait est mitigé. L'Ontario, après avoir connu des déficits budgétaires de plus de 7 milliards \$ entre 2003 et 2005, connaîtra cette année une deuxième année de surplus budgétaire.

⁸ L'Alberta n'a plus de dette et possède des actifs financiers de plus de 30 milliards \$. Sa dette nette est donc de – 30 milliards \$.

⁹ OCDE et, pour le Québec, nous faisons l'hypothèse d'un solde budgétaire équilibré.

Pour ce qui est des États-Unis, ils font face à un déficit budgétaire égal à 2,8 % du PIB, comme en fait foi le tableau ci-haut. Soulignons que si, en 2007, le Québec avait eu un solde budgétaire comparable à celui des États-Unis, il aurait eu un déficit budgétaire de 8 milliards de dollars.

2.3 L'évolution

Pour ce qui est de l'évolution du solde budgétaire, il suffit de mentionner qu'en 1992, le déficit des administrations publiques au Canada représentait 9,1 % du PIB. Le gouvernement fédéral à lui seul avait à l'époque un déficit correspondant à 5,6 % du PIB.¹⁰ L'évolution est radicale et très positive, puisqu'en 2007, le Canada présente un solde budgétaire positif. Quant au gouvernement du Québec, en 1992, il montrait un déficit de 4,7 milliards \$, tandis qu'en 2007 il atteignait l'équilibre budgétaire.

2.4 Conclusion

En matière budgétaire, le Canada est dans une situation remarquablement favorable. Le Québec (toutes les administrations publiques) est aussi dans une situation très favorable, bien supérieure à la situation budgétaire de la majorité des pays de l'OCDE. Nous devons cependant souligner que la situation budgétaire du gouvernement du Québec demeure fragile du fait du déséquilibre fiscal.¹¹

3. Les retraites et le vieillissement de la population

3.1 Les régimes publics en partie capitalisés

Encore là, le Canada et le Québec sont en excellente situation financière. D'une part parce que les régimes publics de retraite (RPC et RRQ) sont en partie capitalisés, ce qui n'est pas le cas de la majorité des pays de l'OCDE. De plus, les taux actuels de cotisation à la RRQ devraient lui permettre d'assumer ses obligations pour les 50 prochaines années.

3.2 Des incitatifs fiscaux très généreux

D'autre part, selon la Banque mondiale, le Canada (et le Québec) est le pays où les incitatifs fiscaux à l'épargne sont les plus généreux des pays industrialisés et de loin¹² :

¹⁰ Tableaux de référence financiers, Finances Canada

¹¹ La croissance des revenus autonomes du gouvernement du Québec est moins importante que la croissance de ses dépenses.

¹² « Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à d'autres pays industrialisés », RRQ, 2004. La RRQ tire ses données d'une étude de la Banque mondiale. Les dépenses fiscales sont des revenus auxquels les gouvernements temporairement pour inciter à l'épargne-retraite. Les REER constituent un bon exemple.

Dépenses fiscales / revenus fiscaux

Dépenses fiscales	En % des revenus fiscaux
Allemagne	0,2%
Canada	8,4%
États-Unis	3,8%
Irlande	2,7%
Finlande	1,8%
Espagne	0,1%
Suède	1,3%
Royaume-Uni	3,8%

3.3 Des recettes à venir et des dépenses modestes

Cela fait en sorte que, d'une part, les futurs retraités épargnent considérablement en vue de la retraite et, d'autre part, que le gouvernement aura des rentrées d'argent importantes à l'avenir. En effet, le régime des REER et les caisses de retraite, c'est de l'impôt (et des taxes à la consommation) reporté à plus tard. C'est ainsi que le coût des retraites pour le Canada (le même constat s'applique pour le Québec)¹³ sera plutôt modeste en comparaison des autres pays de l'OCDE¹⁴ :

Retraites				
Coût des retraites				
En % du PIB	2000	2010	2020	2030
Allemagne	11,8%	11,2%	12,6%	15,5%
Canada	4,8%	5,2%	6,1%	7,0%
États-Unis	4,4%	4,3%	5,4%	6,2%
France	12,1%	13,1%	15,0%	16,0%
Italie	14,2%	14,3%	14,9%	15,9%
Japon	7,9%	8,6%	8,5%	7,5%
Suède	9,2%	9,7%	10,7%	11,2%
Royaume-Uni	4,3%	4,1%	3,9%	4,3%

En 2001, selon la RRQ, les actifs des travailleurs québécois placés dans des comptes REER équivalaient à 36 % du PIB. De plus, les actifs placés dans des régimes de retraite équivalaient à 61 % du PIB, toujours en 2001. Selon la RRQ, le Québec figure parmi les juridictions dans lesquelles le taux de capitalisation des régimes de retraite est le plus élevé. Par exemple, en France, ce taux correspond à 1 % du PIB.¹⁵ Au total, ces

¹³ En fait, la différence entre le Québec et le Canada, c'est surtout que ce sera plus rapide dans le cas du Québec dont la population vieillit plus rapidement.

¹⁴ Les coûts seront plus élevés pour le Canada que pour d'autres pays anglo-saxons, mais c'est essentiellement le fait d'une couverture publique plus large et plus généreuse du Canada (et donc du Québec). Les chiffres de la RRQ proviennent de l'OCDE.

¹⁵ « Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à d'autres pays industrialisés », RRQ, 2004. Les chiffres proviennent de l'OCDE et de la RRQ pour le Québec.

actifs placés hors de portée du fisc représentaient, en 2001, 96 % du PIB québécois. Reporté en 2007, un tel ratio représente 286 milliards de dollars.

Une étude publiée par Luc Godbout prévoit que les revenus du gouvernement du Québec tirés des régimes de retraite augmenteront de 7,1 milliards par année en 2021 et de 11 milliards en 2051.

Une autre étude, cette fois par Marcel Mérette, prévoit que les gouvernements bénéficieront d'une hausse de revenu équivalent à 5 % du PIB d'ici 2040. Cela signifie une hausse de revenu de 14,9 milliards \$ pour le Québec en dollars d'aujourd'hui. Il arrive à cette conclusion en prenant en compte la hausse des revenus tirés des décaissements effectués par les retraités et de la diminution des dépenses fiscales liées à l'épargne-retraite.

3.4 Conclusion

Du fait de la capitalisation partielle de la RRQ et du généreux régime fiscal d'incitation à l'épargne, les coûts publics du départ massif à la retraite de la génération du *baby-boom* seront moins importants au Québec que dans la majorité des pays de l'OCDE. De plus, les revenus tirés de l'épargne actuellement à l'abri de l'impôt seront éventuellement sujets aux taxes et impôts de l'État.

4. Conclusion

En conclusion, quand on compare la situation financière globale du Québec avec les autres pays du monde industrialisé, on peut tirer les conclusions suivantes :

1. Le Québec est moins endetté que la moyenne des pays de l'OCDE et de cinq des sept pays du G-7, y compris les États-Unis d'Amérique;
2. La situation budgétaire du gouvernement du Québec demeure fragile, mais la situation budgétaire globale du Québec est excellente et bien meilleure que celle de la très grande majorité des pays de l'OCDE;
3. L'état de préparation financière du Québec face à la perspective du départ massif à la retraite de la génération des *boomers* est un des meilleurs de tous les pays de l'OCDE;

Vous permettrez de terminer avec ces quelques mots.

Tout d'abord, après des années de sacrifice, les Québécois doivent réaliser que l'état des finances publiques de notre nation est excellent et qu'il est bien meilleur que dans la majorité des pays riches.

Il faut y mettre un bémol, bien sûr, parce que nous ne contrôlons que la moitié de nos finances publiques et que cette moitié que nous contrôlons doit subir les effets du déséquilibre fiscal.

Cela signifie néanmoins que le Québec souverain, en 2008, serait un des pays les mieux préparés, d'un point de vue financier, à affronter les défis à venir.

Enfin, cela signifie que tous les arguments de peur qui sont servis aux Québécois depuis des décennies pour briser leur confiance face à l'éventualité de faire la souveraineté ne sont pas fondés.

À condition de reprendre le contrôle de nos finances, la nation québécoise peut envisager son avenir avec une grande confiance.

C'est le message le plus important que j'avais à vous communiquer.

MERCI