



Endettement public

*Où la récession nous
laisse-t-elle?*

*Marcelin Joanis, Ph.D.
(Université de Sherbrooke, GRÉDI
et CIRANO)*

*Avec Yuri Chassin, M.Sc.
(CIRANO)*

2009: un test pour la stratégie de réduction de la dette québécoise

- 2004: étude CIRANO sur la dette publique au Québec
 - Joanis et Montmarquette (2004, 2005)
 - Politique de surplus d'un milliard de dollars par année, versés directement à la dette
- Le débat public a mené à la création par le gouvernement du Québec, en 2005, du *Fonds des générations* et à l'adoption de cibles d'endettement
- Cette stratégie a subi son premier test majeur en 2009

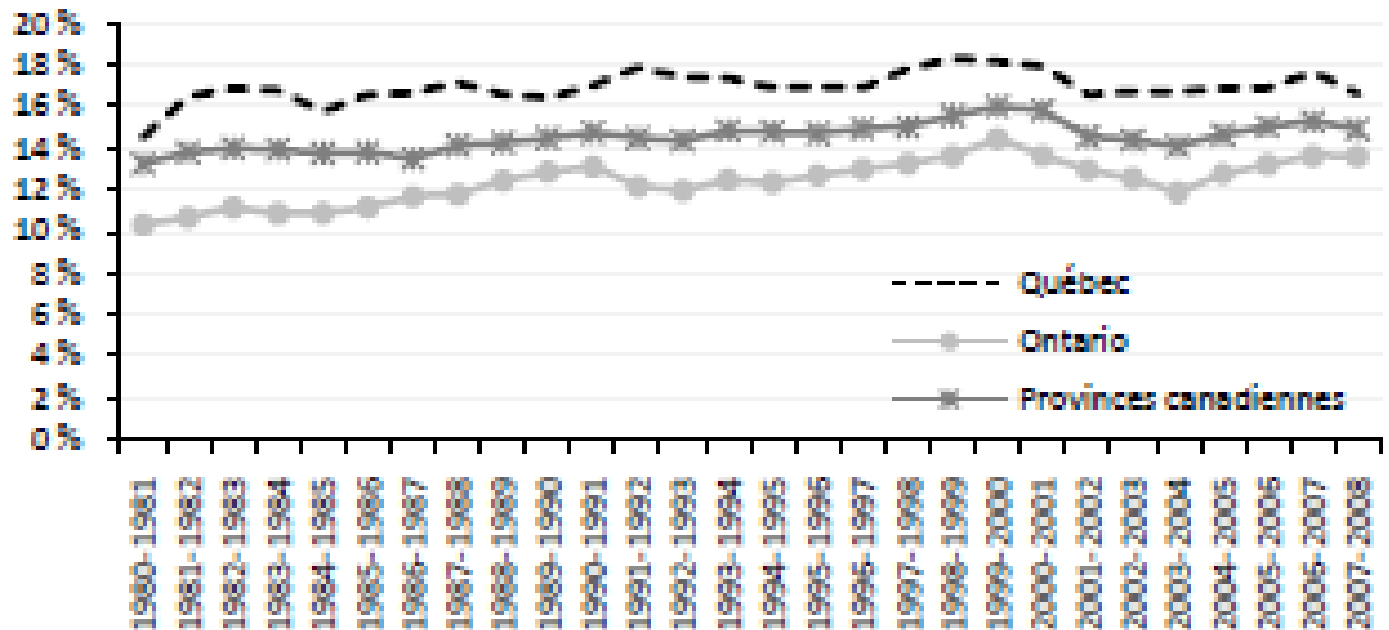
I. L'AVANT-RÉCESSION ET LA STRATÉGIE QUÉBÉCOISE ACTUELLE

Avant la récession au Québec...

- Pressions à la baisse sur les revenus du gouvernement
 - Concurrence fiscale
 - Choix politiques
- Pressions à la hausse sur les dépenses publiques
 - Santé
 - Création de nouveaux programmes
 - Infrastructures financées par endettement
- Conséquence: des pressions à la hausse sur la dette malgré le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

Des revenus stables relativement à la taille de l'économie québécoise

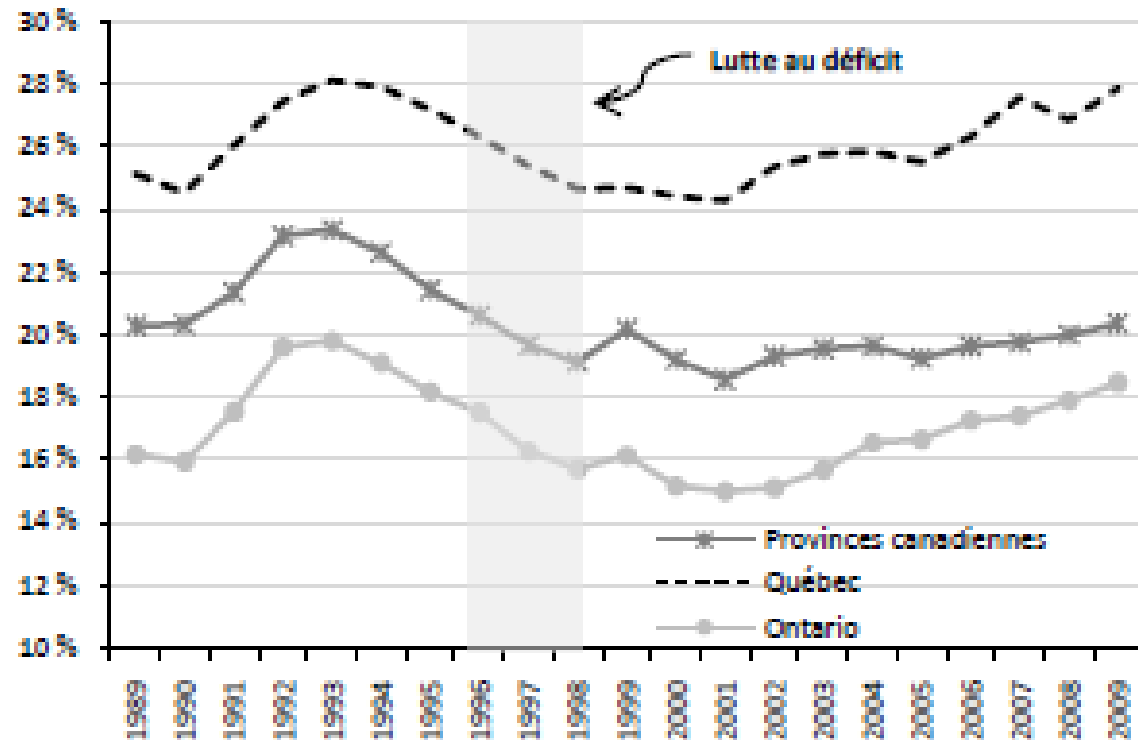
Graphique 55 : Revenus autonomes, Québec, Ontario et provinces canadiennes, 1980-2008 (en pourcentage du PIB)



Sources : Ministère des Finances du Canada (2008), *Tableaux de référence financiers* et Statistique Canada, tableau 384-0002.

Mais de fortes pressions à la hausse sur les dépenses

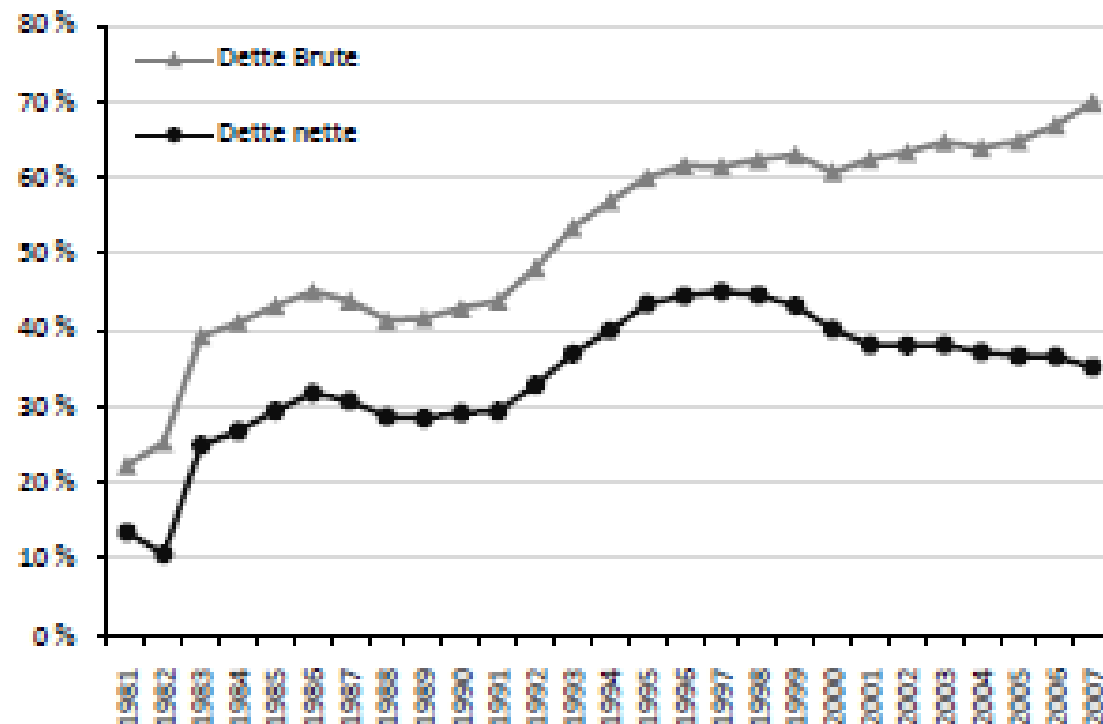
Graphique 60 : Dépenses de programmes des administrations publiques provinciales, Québec, Ontario et provinces canadiennes, 1989-2009 (en proportion du PIB)



Source : Statistique Canada, tableau 385-0001.

Une dette brute croissante, mais une dette nette en diminution

Graphique 72 : Dette brute et dette nette du gouvernement du Québec, 1981-2007 (en proportion du PIB)



Source : Statistique Canada, tableau 385-0014.

Note : Les données du graphique concernent les administrations publiques générales provinciales.

Trois concepts de dette publique

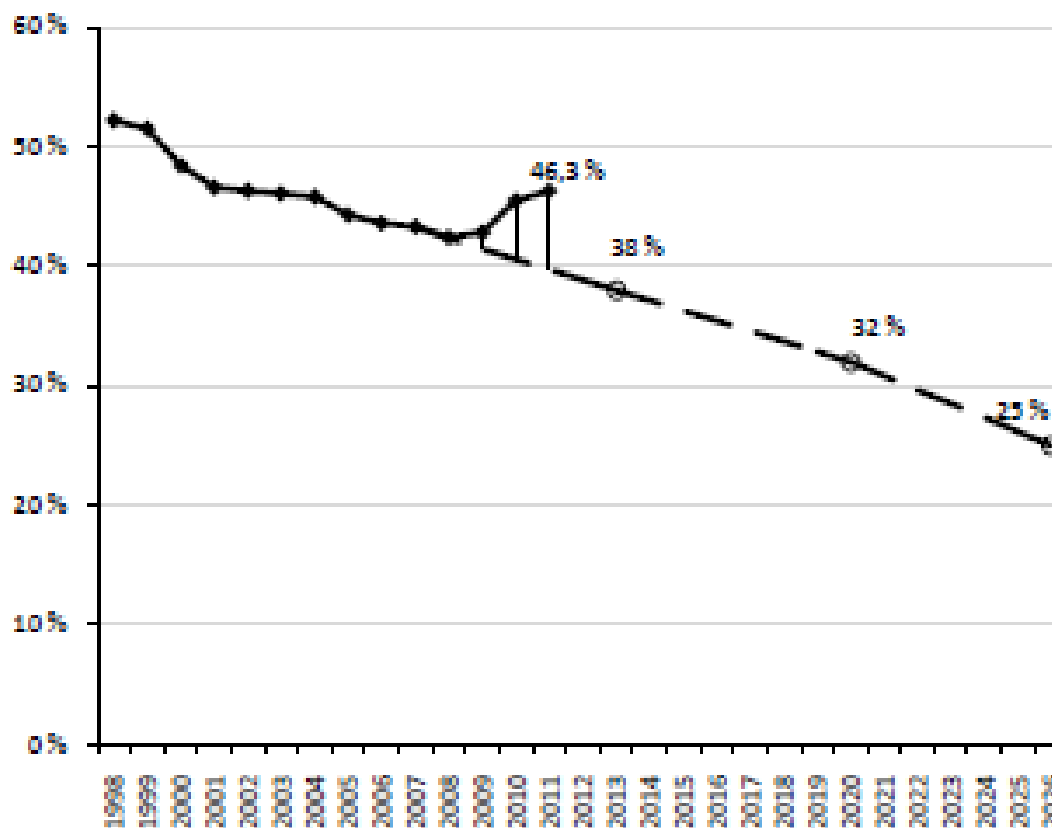
- **Dette brute**
 - Dette directe: emprunts sur les marchés
 - Passifs au titre des régimes de retraite
- **Dette nette** = dette brute – actifs financiers
- **Déficits cumulés** = dette nette – actifs non financiers

Et un quatrième!

- Un concept de dette particulier: la « dette totale »
 - Dette brute moins les fonds de contrepartie (FARR, Fonds des générations)
 - Guide de l'actuelle politique de réduction de la dette au Québec
- *Loi sur la réduction de la dette*: des cibles de dette totale en pourcentage du PIB
 - 38% en 2013
 - 32% en 2020
 - 25% en 2026

Cibles ratées?

Graphique 94 : Dette totale du Québec et objectifs de réduction prévus par la Loi (en proportion du PIB)



Sources : Québec, ministère des Finances, *Plan budgétaire 2007-2008*, p. I.10 et J.15, et *Plan budgétaire 2009-2010*, p. D.8, ainsi que la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

Remettre rapidement le plan de réduction de la dette sur les rails

- La crédibilité des règles budgétaires est un élément fondamental
 - Les modifier en cours de route n'est pas souhaitable
- Garder le cap sur les cibles de 2020 et 2026
- Pourquoi?
 - Le Québec est entré en récession avec une dette toujours trop élevée
 - La récession nous frappe moins fort qu'ailleurs: il faut en profiter pour faire du rattrapage

2. LES COMPARAISONS DE DETTE PUBLIQUE

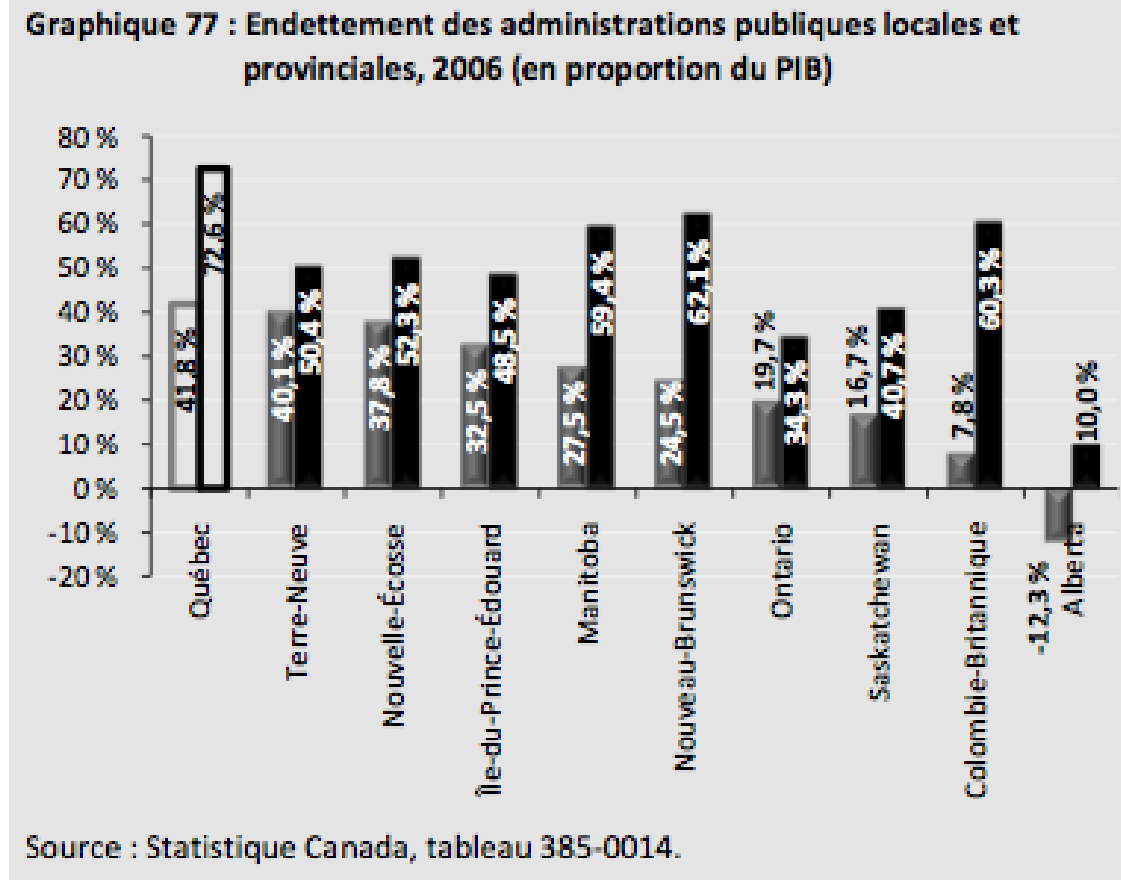
Les défis des comparaisons de dette publique

- Hétérogénéité des conventions comptables
 - Les concepts de dette (brute, nette, etc.)
 - Passif attribuable aux régimes de retraite
 - Autres « passifs implicites »
 - Périmètre comptable (sociétés d'État, réseaux, etc.)
- Problématique spécifique des dettes sous-nationales
 - Des comparaisons relativement fiables entre pays sont produites par les organismes internationaux
 - Mais ce n'est pas le cas pour les entités fédérées comme le Québec

La question des régimes de retraite

- Le cas particulier du Québec
 - Les trois quarts des passifs au titre des régimes de retraite des provinces sont au Québec
- Le FARR
 - Valeur de 36 milliards de dollars
 - Un fonds de contrepartie, géré par la Caisse de dépôt
 - Effet de levier, car financé par emprunts (augmente la dette brute, mais pas la dette nette puisque c'est un actif financier)

Comparaisons avec passifs au titre des régimes de retraite



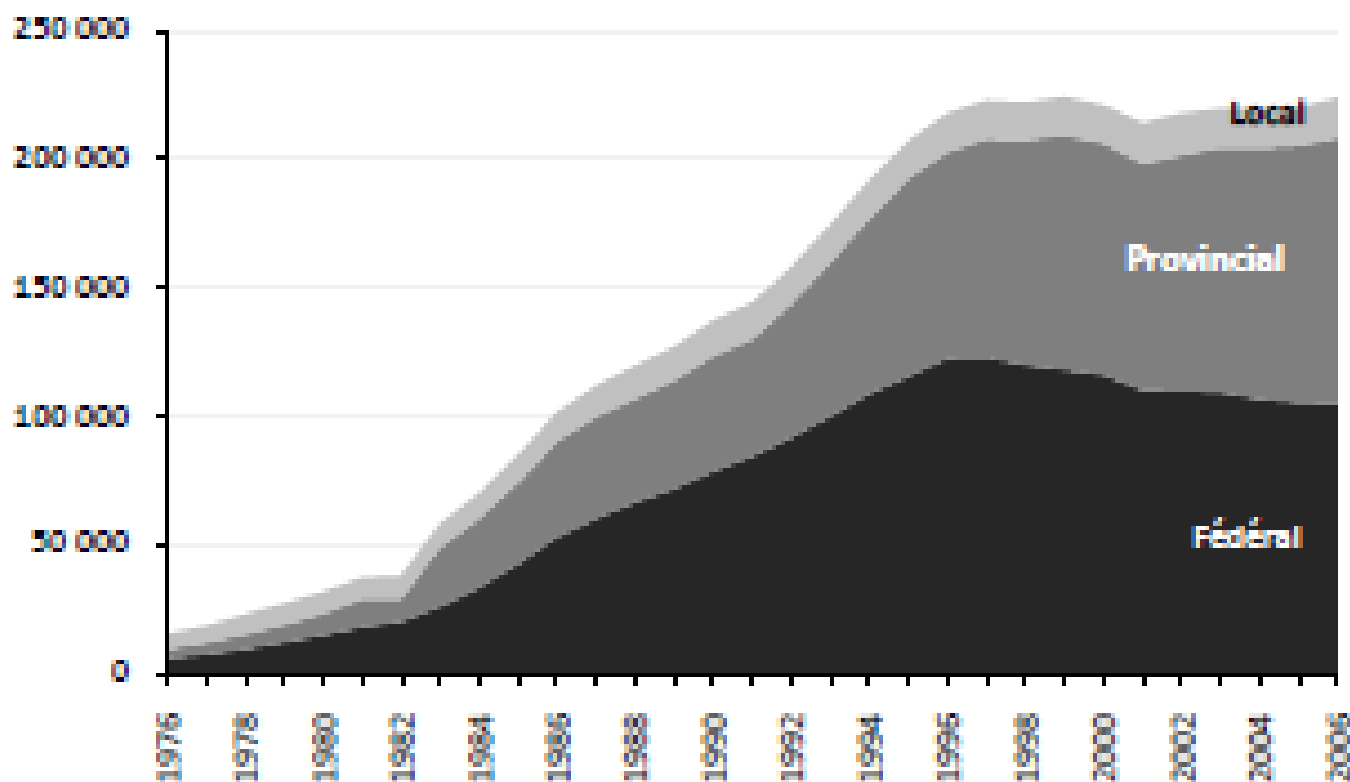
- Le Québec était le plus endetté en 2008 (selon les deux concepts de dette)

Répartition de la dette fédérale entre provinces

- Répartition proportionnelle à la population
- Répartition proportionnelle aux revenus fédéraux prélevés
 - Reflète mieux le partage de la charge financière associée à la dette fédérale

La dette provinciale plus importante que la dette fédérale

Graphique 71 : Dette nette des trois niveaux de gouvernement au Québec, 1976-2006 (en millions de dollars courants)



Source : Statistique Canada, tableaux 385-0014 et 384-0004.

Comparaisons sans passifs au titre des régimes de retraite

Ensemble des administrations publiques, 2006

Pays sélectionnés de l'OCDE (en proportion du PIB)

Engagements financiers bruts		Engagements financiers nets	
Japon	171,93	Italie	90,51
Italie	117,08	Japon	84,63
Grèce	105,84	Belgique	76,91
Belgique	91,18	Grèce	76,33
Québec	87,60	Allemagne	48,11
Total de l'OCDE	75,96	Zone euro	47,80
Zone euro	74,72	États-Unis	42,36
France	71,48	Total de l'OCDE	41,68
Allemagne	69,36	Québec sans FARR	38,09
Canada	67,97	France	37,45
États-Unis	61,72	Québec avec FARR	32,77
		Canada	26,51

Comparaisons avec les États américains

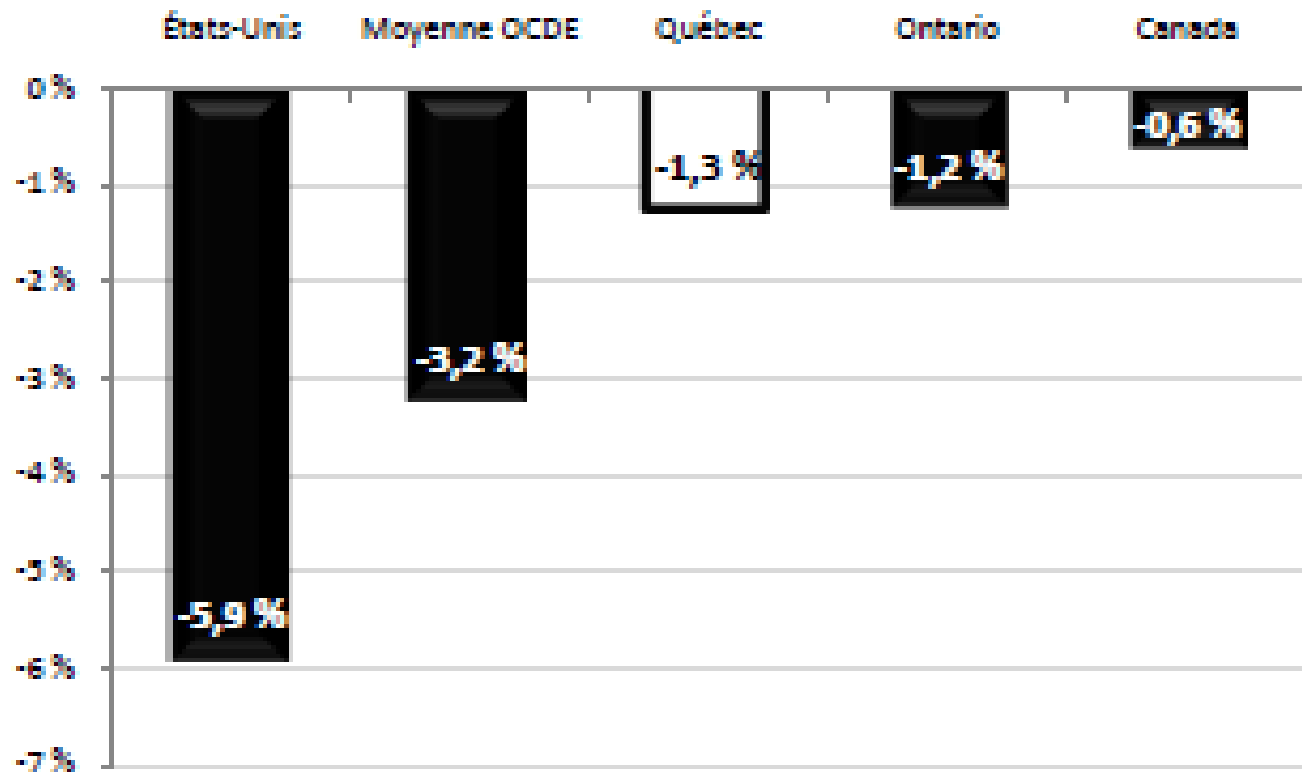
- Aux États-Unis, le fédéral pèse plus lourd en matière de dette publique
 - Au Québec, c'est pratiquement 50-50
- Le Québec peut passer du 6^e au... 37^e rang sur 60 selon la comparaison effectuée
 - Le concept de dette utilisé (brute ou nette)
 - La base de comparaison (%PIB ou par habitant)
- Les États et provinces du nord-est (incluant le Québec) sont généralement les plus endettés selon la dette brute

Impact de la récession: quand on se compare, on se console

- Le Québec se sort mieux de la récession que le reste de l'Amérique du Nord
- C'est une occasion en or pour gagner du terrain relativement à nos voisins
 - Ceci requiert des choix courageux...
 - ... mais potentiellement moins difficiles qu'ailleurs

Impact de la récession: quand on se compare, on se console

Graphique 69 : Soldes budgétaires de l'ensemble des administrations publiques, juridictions choisies, 2008 (en proportion du PIB)



Sources : Statistique Canada, tableaux 385-0001 et 385-0003, OCDE, Perspectives économiques 85, et calculs des auteurs.

L'après-récession: projections de l'OCDE

Tableau 31 : Pays de l'OCDE, selon la croissance ou la diminution de leur endettement net entre 2010 et 2017 (points de pourcentage)

Croissance de l'endettement		Diminution de l'endettement	
Irlande	44	Belgique	-25
Royaume-Uni	36	Grèce	-18
Pologne	14	Hongrie	-16
Luxembourg	12	Canada	-15
Corée	10	Italie	-15
Japon	7	Allemagne	-14
Autriche	5	Pays-Bas	-14
États-Unis	5	Nouvelle-Zélande	-9
France	4	République tchèque	-8
Suisse	4	République slovaque	-6
Finlande	3	Norvège	-4
Islande	2	Espagne	-3
Danemark	1	Suède	-2
Portugal	1	Australie	-1

Source : OCDE, « Au-delà de la crise : enjeux à moyen terme concernant la production potentielle, le chômage et les situations budgétaires », Chapitre 4 de *Perspectives économiques de l'OCDE 85*, juin 2009, p. 221-254.

3. LA RÉDUCTION DE LA DETTE DANS L'APRÈS- RÉCESSION

Politique de réduction de la dette: que faire maintenant?

- Remettre nos finances publiques sur un sentier soutenable à long terme
 - Une occasion ratée: 15 ans de croissance économique quasi ininterrompue
- Seulement deux options
 - Contrôler la croissance des dépenses
 - Stimuler la croissance des revenus

Politique de réduction de la dette: que faire maintenant?

- Une leçon de 2009: ne pas compter seulement sur la croissance économique pour réduire la ratio dette-PIB
 - On ne pouvait pas prévoir la récession, mais on pouvait prévoir UNE récession
- La stratégie du Fonds des générations est-elle la bonne?
 - 1,3% de la dette brute du Québec
 - L'effet de levier n'est pas toujours avantageux (crise financière et pertes à la Caisse de dépôt)
 - Opter à l'avenir pour des remboursements directs

Conclusion

- Quel est LE chiffre de la dette du Québec?
 - Je refuse de répondre!
 - L'endettement public est une réalité complexe
- Des constats
 - Le Québec est toujours trop endetté
 - Il détient des actifs financiers et non financiers importants, ce qui est un avantage
 - Le retour à l'équilibre budgétaire n'est que le début... nous avons des cibles d'endettement dans la Loi à respecter