

Le budget 2011-2012 du gouvernement du Québec établit que la dette du secteur public s'élève à 235 milliards de dollars au 31 mars 2011, une augmentation de 13 milliards de dollars depuis l'an dernier¹. Représentant 74 % du PIB, cette dette est d'autant plus préoccupante dans le contexte du vieillissement de la population et des déficits actuels.

Lors des deux dernières années, l'IEDM a publié un *Point* sur la dette du gouvernement québécois qui expliquait les différents concepts de dette et comparait l'endettement public des provinces. Poursuivant la tradition, ce *Point* présente la situation de la dette publique du Québec. Il dresse aussi un portrait sommaire d'une de ses composantes, sans doute la moins connue et la plus mal comprise : le passif au titre des régimes de retraite des employés du secteur public.

LA DETTE DU SECTEUR PUBLIC

Bien qu'il existe plusieurs définitions de la dette, la mesure la plus exhaustive de l'endettement collectif des Québécois est la dette du secteur public. Elle regroupe en effet la dette directe du gouvernement financée sur les marchés d'obligations, le passif au titre des régimes de retraite des employés du secteur public sur lequel on reviendra plus loin, les dettes des municipalités, d'Hydro-Québec et des autres entreprises du gouvernement, ainsi que des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Autrement dit, la dette du secteur public englobe toutes les obligations financières à long terme dont le gouvernement du Québec se porte garant.

Tableau 1

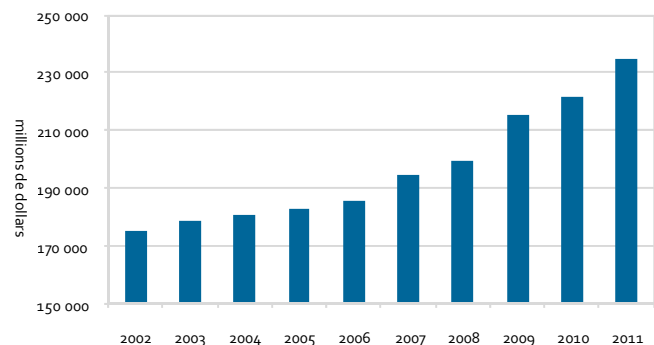
Composantes de la dette du secteur public (en millions de dollars)

	31 mars 2010	31 mars 2011	Variation
- Dette brute du gouvernement	163 318	173 429	+ 6,2 %
<i>Dette directe consolidée</i>	136 074	147 666	+ 8,5 %
<i>PLUS Passif au titre des régimes de retraite</i>	67 989	71 371	+ 5,0 %
<i>MOINS Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR)</i>	(38 200)	(42 278)	+ 10,7 %
<i>MOINS Fonds des générations</i>	(2677)	(3409)	+ 27,3 %
- Dette d'Hydro-Québec	36 385	37 671	+ 3,5 %
- Dette des municipalités	19 538	20 636	+ 5,6 %
- Dette des universités autres que l'Université du Québec et ses constituantes	1749	1511	- 13,6 %
- Dette des autres entreprises du gouvernement	697	1463	+ 109,9%
Total (Dette du secteur public) :	221 687	234 710	+ 5,9 %

Source : Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2011-2012*, p. D. 14 et I. 15.

Par rapport à l'an dernier, la dette du secteur public s'est accrue de 13 milliards de dollars, principalement en raison de la hausse de la dette brute du gouvernement qui s'est accrue de 10,1 milliards de dollars. On observe que le passif au titre des régimes de retraites des employés du secteur public a aussi augmenté de 3,4 milliards de dollars. Puisque le déficit budgétaire n'est pas le seul facteur d'augmentation de la dette du secteur public, on comprend mieux pourquoi celle-ci n'a cessé d'augmenter ces dernières années, et ce, même lorsque le gouvernement déclarait des budgets équilibrés.

Figure 1
Hausse de la dette du secteur public québécois



Source : Ministère des Finances du Québec, *Plans budgétaires 2004-2005 à 2011-2012*.

LE PASSIF AU TITRE DES RÉGIMES DE RETRAITE DES EMPLOYÉS DU SECTEUR PUBLIC

La dette du secteur public inclut une composante moins connue et souvent mal comprise : le *passif au titre des régimes de retraite (PTRR)*, selon sa désignation officielle. Alors que les autres composantes de la dette du secteur public proviennent des déficits qu'engendre le financement des programmes sociaux et des infrastructures, le passif au titre des régimes de retraite représente les sommes que le gouvernement n'a pas mises de côté année après année pour payer les prestations de retraite promises à ses employés.

Les régimes de retraite de la fonction publique et des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux accumulent en théorie les cotisations des employés et des employeurs, qui sont déposées à la Caisse de dépôt et placement du Québec, pour ensuite payer les prestations de retraite déterminées. Les actuaires estiment que les prestations qui devront être versées aux employés et retraités actuels dans les décennies à venir s'élèvent à 118 milliards de dollars, dont 76,9 milliards de dollars devront être assumés par le gouvernement en tant qu'employeur².

1. Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2011-2012*, p. D. 14.

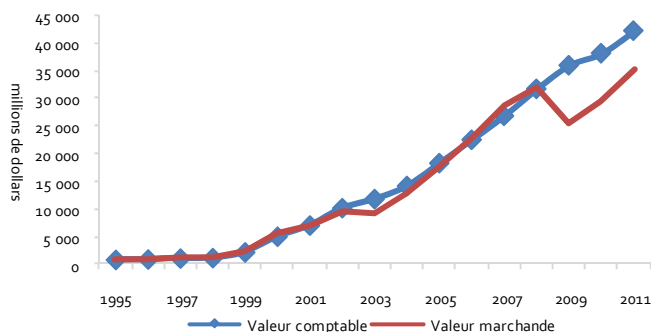
2. Au 31 mars 2009, soit les données les plus récentes. Voir : Vérificateur général du Québec, *Rapport 2010-2011 : Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*, p. 9-9.

L'écart entre l'actif (c'est-à-dire les fonds mis de côté qui accumulent un certain rendement) et les obligations futures estimées par des actuaires constitue une dette que le gouvernement doit constater à ses états financiers³. Il s'agit du passif au titre des régimes de retraite. Au 31 mars 2011, le gouvernement indiquait que ce passif s'élevait à 71,4 milliards de dollars⁴. De ce montant, le gouvernement déduit le solde du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) afin de présenter plutôt dans sa dette le passif *net* au titre des régimes de retraite, soit 29,1 milliards de dollars.

LE FONDS D'AMORTISSEMENT DES RÉGIMES DE RETRAITE

Afin d'assumer ses obligations envers ses employés, le gouvernement du Québec a créé le FARR en 1993. Lors des négociations collectives de 1999, il s'est fixé pour objectif que le FARR atteigne l'équivalent de 70 % de ses obligations en 2020. Ce fonds a ceci de particulier qu'il est financé par des emprunts. Autrement dit, pour rembourser le passif actuariel des régimes de retraite, le gouvernement augmente sa dette directe.

Figure 2
Évolution de la valeur comptable et de la valeur marchande du FARR



Source : Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2011-2012*, p. D. 22.

Pourquoi alors emprunter à Pierre pour rembourser Paul? Le gouvernement mise sur l'effet de levier en estimant que le rendement réalisé sur les sommes placées dans le FARR sera supérieur aux intérêts payés sur les obligations du Québec, ce qui permettrait théoriquement de

gagner au change. Une incertitude demeure toutefois : les rendements seront-ils effectivement plus élevés que les taux d'intérêt payés sur les emprunts du gouvernement? Le risque d'emprunter pour placer des sommes en Bourse est concrètement assumé par tous les contribuables par l'entremise de la dette. À la suite du rendement désastreux de la Caisse de dépôt et placement du Québec en 2008, la stratégie de l'effet de levier s'est montrée plus risquée qu'on aurait pu le penser au départ. Le FARR a alors perdu le quart de sa valeur marchande. Cette perte n'a pas été constatée par le gouvernement qui s'en tient à une valeur comptable du FARR en additionnant la valeur des emprunts pour le financer ainsi que les rendements espérés. Or, la valeur marchande du FARR est inférieure de près de 7 milliards de dollars à cette valeur comptable.

UNE DETTE DU SECTEUR PUBLIC COMPLEXE MAIS QUI NOUS CONCERNE TOUS

Les tours de passe-passe comptables peuvent apparaître embrouillés, mais ils ont des conséquences concrètes. Certes, dans la comptabilité gouvernementale, le FARR n'a que peu d'impact puisque les emprunts réalisés pour le financer sont compensés par sa valeur même et que les intérêts sur ces emprunts sont censés être annulés par le rendement obtenu sur les sommes placées dans le FARR. Ce que cette comptabilité ne reflète pas, c'est que la constitution du FARR implique un risque financier dans l'éventualité de rendements moindres que les intérêts payés par le gouvernement sur sa dette.

Le FARR masque aussi le fait que les coûts des régimes de retraite des employés du secteur public n'ont pas été assumés par les gouvernements qui les ont négociés. On a longtemps préféré « pelleter par en avant » et laisser le fardeau aux autres. C'est le principe même des déficits qui s'accumulent pour financer la consommation plutôt que l'investissement et qu'on appelle parfois la « dette d'épicerie ».

À l'avenir, le financement des régimes de retraite devrait être inclus dans les dépenses courantes du gouvernement puisque, tout comme les salaires, ils font partie de la rémunération globale des employés du secteur public. Quant au passif au titre des régimes de retraite qui s'est accumulé ces dernières décennies, il y a lieu de remettre en question la stratégie du FARR qui repose sur l'effet de levier en raison de ses risques financiers assumés par les contribuables québécois.

3. Voir la Figure 2 dans le *Rapport 2010-2011* du Vérificateur général du Québec (p. 9-6), qui illustre les ajustements comptables expliquant la différence entre le montant de 76,9 milliards de dollars d'obligations actuarielles et le passif brut au titre des régimes de retraite.

4. Ce montant représente le passif au titre des régimes de retraite duquel on a déjà soustrait l'actif des régimes de retraite autre que le FARR. Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2011-2012*, p. I. 15.



Youri Chassin est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Montréal. Il a été analyste économique au Conseil du patronat du Québec (CPQ) et économiste au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Son intérêt pour les politiques publiques remonte à son passage à l'université pendant lequel il a œuvré à la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), au Conseil permanent de la jeunesse et à Force Jeunesse. Il est l'auteur de plusieurs études

portant sur les finances publiques, sur l'emploi chez les jeunes, sur les universités et sur la fiscalité. Il s'est joint à l'équipe de l'IEDM en novembre 2010.

L'Institut économique de Montréal est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses publications, ses interventions et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental. www.iedm.org