



Les contorsions comptables des gouvernements du Québec

par Paul Daniel Muller • 19 avril 2005

Confrontés au casse-tête budgétaire, les gouvernements successifs ont régulièrement eu recours à des contorsions comptables, à la fois dans leurs budgets et leurs états financiers. Pour son budget 2005-2006, le gouvernement Charest s'est donné un défi houdiniesque: remplir sa promesse de réduire les impôts, tout en accroissant les dépenses en santé et en respectant la contrainte du déficit zéro. Ce sommaire des principales contorsions aidera les analystes à vérifier, à l'occasion de la présentation du budget Audet, dans quelle mesure l'actuel gouvernement a renoncé à de telles pratiques.

Manipulation du périmètre comptable

Le périmètre comptable est la liste des entités administratives dont les résultats sont reflétés dans les états financiers du gouvernement. En principe, le gouvernement doit y inclure les résultats de toutes les activités qu'il contrôle, que celles-ci soient le fait de ministères, d'organismes, d'hôpitaux, de commissions ou de sociétés d'État. Sinon, le portrait reste incomplet.

Or, le gouvernement maintient les établissements du réseau de la santé, lesquels sont globalement déficitaires, à l'extérieur du périmètre comptable. Pourtant, il contrôle la plupart des variables clés de leur budget et la santé représente la « première priorité ». En 1997-1998, à l'occasion d'une réforme comptable, le gouvernement du Parti québécois a intégré au périmètre comptable la CSST et la SAAQ, qui généraient alors des surplus. En 2002, il en a retiré la CSST, qui était alors redevenue déficitaire, ce qui a eu pour effet d'augmenter ses revenus de 680M\$. En 2004, après avoir rejeté l'augmentation des droits d'immatriculation de véhicules dissimulée dans le budget Marois, le gouvernement Charest a exclu la mission d'assurance de la SAAQ du périmètre comptable, se soulageant du coup d'un déficit de 160 millions \$ en 2003-2004.

Le fait d'inclure ou d'exclure une entité du périmètre comptable affecte significativement le solde budgétaire du gouvernement. De fait, il est certes plus facile de modifier le périmètre comptable que de s'astreindre à respecter l'équilibre budgétaire.

Dissimulation de mesures impopulaires

En principe, le budget fournit l'occasion au gouvernement de présenter à la population l'ensemble de ses choix budgétaires. Certes, il prend soin d'attirer l'attention sur les bonbons. Mais les mesures impopulaires qu'il est nécessaire d'imposer à certains segments de la population, afin de financer ces mêmes bonbons, sont souvent tuées voire dissimulées. La hausse des droits d'immatriculation, dissimulée dans le budget Marois de 2003, ainsi que la conversion de bourses en prêts à l'aide financière aux étudiants, enfouie dans le budget libéral de 2004, illustrent cette pratique.

« En recourant à des contorsions comptables pour produire un solde budgétaire nul, mais factice, les gouvernements contournent la contrainte du "déficit zéro", laquelle résulte pourtant d'un accord politique obtenu à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996. Ils démontrent l'inefficacité de la Loi sur l'équilibre budgétaire. »

La dissimulation des mesures impopulaires pose trois problèmes. Premièrement, cette pratique représente un risque pour l'équilibre budgétaire. Car lorsque la mesure est finalement comprise par la population et en suscite l'ire, il n'est pas assuré que le gouvernement pourra effectivement en assumer le prix politique. Pourtant il compte sur les économies ou les revenus additionnels qui y sont associés pour équilibrer son budget. La grève des étudiants illustre ce problème. Deuxièmement, la dissimulation perpétue l'illusion qu'il n'y a que des gagnants dans le grand jeu de la redistribution. Troisièmement, cette pratique constitue une forme de mépris à l'endroit des parlementaires, qui ne sont pas en mesure d'apprécier l'ensemble des arbitrages au moment d'adopter le budget.

Les contorsions comptables des gouvernements du Québec (suite)

Anticipation de revenus et report de dépenses

Dans ses rapports sur les états financiers du gouvernement, le Vérificateur général du Québec (VG) a constaté plusieurs cas où les gouvernements successifs ont anticipé la comptabilisation de revenus et différé celle de dépenses. Par exemple, le gouvernement a inscrit les montants transférés en trop par le gouvernement fédéral comme un revenu de l'année 2003-2004, alors que ce sont des dettes. Il a aussi inscrit comme revenu de la seule année 2003-2004 la totalité des sommes placées en fiducie par le gouvernement fédéral suivant l'annonce fédérale sur la santé de février 2003, alors que ces montants visaient plusieurs années.

Du côté des dépenses, la réforme comptable de 1998 a soustrait les déboursés d'immobilisation de la colonne des dépenses d'opération pour les inscrire directement à la dette. Voilà une pratique normale en comptabilité d'exercice. Mais comme la Loi sur l'équilibre budgétaire contraint les dépenses d'opération mais non l'endettement, les déboursés d'immobilisation sont devenus une sorte d'échappatoire. Elles ont quintuplé depuis l'implantation de la réforme, passant de 209 millions en 1997-1998 à 1 milliard en 2003-2004. De plus, cette échappatoire incite à traiter des dépenses d'opération comme des déboursés d'immobilisation. Ainsi en 2001-2002, le gouvernement a capitalisé les coûts relatifs à la réfection périodique du recouvrement des chaussées. Il a dû se corriger l'année suivante lorsque le VG a dénoncé cette pratique.

De telles pratiques comptables embellissent illusoirement la situation financière du moment, mais aggravent l'impasse budgétaire des années suivantes. En différant des décisions impopulaires, le gouvernement s'oblige à des mesures d'austérité plus sévères dans le futur, ce qui aura un effet déstabilisateur sur l'économie.

Optimisme excessif

L'équilibre budgétaire repose notamment sur une série d'hypothèses. Certaines sont posées lors de

l'élaboration du budget, d'autres en cours d'année financière. On connaît l'importance des hypothèses relatives au taux de croissance du PIB et au taux d'intérêt, lesquels déterminent les recettes fiscales et le coût du service de la dette. Mais il y a aussi lieu de scruter d'autres hypothèses qui comportent des risques significatifs. Par exemple, le gouvernement doit établir une provision suffisante pour absorber les pertes attendues sur les interventions financières garanties, notamment par Investissement-Québec. Il doit établir une provision réaliste pour se prémunir de créances fiscales douteuses, surtout lorsqu'il s'agit de grosses sommes. À cet égard, il faudra surveiller comment le gouvernement comptabilisera la cotisation de 1,36 milliards \$ qu'il a envoyée au fabricant de produits de tabac JTI-Macdonald en août 2004, et qui fait l'objet d'un litige. Il doit enfin éviter de compter indûment sur des transferts fédéraux additionnels pour équilibrer son budget, lorsque ceux-ci ne sont fondés que sur des prétentions unilatérales. En 2003, le critique financier de l'Opposition officielle, M. François Legault, avait proposé une telle contorsion.

Une loi à revisiter

En recourant à des contorsions comptables pour produire un solde budgétaire nul, mais factice, les gouvernements contournent la contrainte du « déficit zéro », laquelle résulte pourtant d'un accord politique obtenu à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996. Ils démontrent l'inefficacité de la Loi sur l'équilibre budgétaire. Pour respecter le consensus social qui a donné naissance à cette loi, il est devenu nécessaire de la réviser de nouveau, selon deux axes. D'une part, il est temps de donner suite aux recommandations répétées du VG à l'effet d'adopter intégralement le cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, aux fins de la présentation des états financiers du gouvernement. Plusieurs gouvernements provinciaux l'ont déjà fait. D'autre part, il y a lieu de fermer l'échappatoire que représente l'endettement, pour des gouvernements qui voudraient contourner l'esprit du « déficit zéro », en balisant les cas dans lesquels on peut y avoir recours.

• **Paul Daniel Muller est consultant en affaires publiques et chercheur associé à l'IEDM.**
• **Pour renseignements, veuillez contacter Patrick Leblanc, directeur des communications à l'IEDM**
Téléphone: (514) 273-0969 / Courriel: pleblanc@iedm.org