

Louis GILL
Économiste, retraité de l'UQÀM

(novembre 2008)

“Une réserve de 2,3 milliards
ou un déficit cumulé de 5,8 milliards ?
Qui a raison: le Vérificateur général
ou la ministre des Finances ?”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Louis Gill, économiste québécois
Professeur retraité de l’UQAM

“Une réserve de 2,3 milliards ou un déficit cumulé de 5,8 milliards ? Qui a raison : le Vérificateur général ou la ministre des Finances ?”

Texte non publié. Novembre 2008. Les Classiques des sciences sociales, avril 2009.

Louis GILL est économiste et professeur retraité du département de sciences économiques de l’UQÀM où il a œuvré de 1970 à 2001. Tout au cours de cette carrière, il a eu une activité syndicale active. Il a publié plusieurs ouvrages, sur la théorie économique marxiste, l’économie internationale, l’économie du socialisme, le partenariat social et le néolibéralisme, ainsi que de nombreux essais et articles de revues et de journaux sur des questions économiques, politiques, sociales et syndicales.

[Autorisation formelle accordée par l’auteur le 7 avril 2009 de diffuser cette conférence dans Les Classiques des sciences sociales.]



Courriel : gill.louis@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5” x 11”)

Édition numérique réalisée le 8 avril 2009 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



Louis Gill

**“Une réserve de 2,3 milliards ou un déficit cumulé de 5,8 milliards ?
Qui a raison : le Vérificateur général ou la ministre des Finances ?”**

Montréal : Texte inédit, non publié, novembre 2008.

Dans une mise à jour budgétaire présentée le 4 novembre dernier, la ministre des Finances a affirmé disposer d’une réserve de 2,3 milliards de dollars qui permettrait de réaliser l’équilibre budgétaire au cours des années 2008-2009 et 2009-2010 en utilisant 1,2 milliard de cette réserve en 2008-2009 et 1,1 milliard en 2009-2010. Le Vérificateur général du Québec a immédiatement déclaré que les calculs de la ministre violaient l’esprit de la *Loi sur l’équilibre budgétaire* et qu’aux fins de cette loi il fallait constater un déficit cumulé de 5,8 milliards de dollars en date du 31 mars 2007. Qu’en est-il ?

Une réserve de stabilisation

Le budget présenté en mars 2008 faisait état de surplus budgétaires pour les années 2006-2007 et 2007-2008, à partir desquels des montants respectifs de 1,3 et 0,5 milliards de dollars étaient affectés à la réserve budgétaire. L’utilisation de cette réserve de 1,8 milliard devait permettre de résorber les déficits prévus de 1,4 et 0,4 milliard des deux années suivantes (voir le Tableau 1) ¹.

¹ Source : Ministère des Finances, *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*, mars 2008, Tableau C.1, p. C.5.

Tableau 1

Sommaire des opérations budgétaires consolidées - Budget 2008**(en millions de dollars)**

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Revenus budgétaires	60 700	62 920	62 980	65 184
Dépenses budgétaires	-58 796	-61 638	-63 855	-65 648
Résultats nets des entités consolidées	89	-162	447	833
Provision pour éventualités			-200	
Surplus (déficit) aux fins des comptes publics	1 993	1 120	-628	369
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	-584	-403	-742	-816
Solde budgétaire avant réserve budgétaire	1 409	717	-1 370	-447
Versements au Fonds des générations provenant de la réserve		-200		
Affectation à la réserve (-) ou utilisation de la réserve (+)	-1 300	-517	1 370	447
Solde budgétaire aux fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire	109	0	0	0

(Résultats réels pour 2006-2007, prévisions pour les autres années)

Dans la mise à jour de novembre 2008, le solde budgétaire de 2007-2008 a révélé un surplus additionnel de 0,5 milliard (484 millions) ² provenant principalement de profits supplémentaires d'Hydro-Québec. C'est ce montant dont la ministre des Finances a dit qu'il était caché « *dans sa sacoche à double fond* ». Ajouté à la réserve de 1,8 milliard prévue en mars, il en a porté le solde à 2,3 milliards, disponibles pour éponger les déficits révisés de 1,1 milliard de chacune des deux années suivantes et verser 0,1 milliard (132 millions) au Fonds des générations en 2008-2009 (voir le Tableau 2) ³.

² Ministère des Finances, *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, automne 2008, Tableau 11, p. 61.

³ Source : *Idem*, Tableau 15, p. 67.

Tableau 2**Sommaire des opérations budgétaires révisées - Automne 2008****(en millions de dollars)**

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Revenus budgétaires	60 700	63 093	63 376	64 716
Dépenses budgétaires	-58 796	-61 847	-63 953	-65 830
Résultats nets des entités consolidées	89	404	365	839
Provision pour éventualités			-200	
Surplus (déficit) aux fins des comptes publics	1 993	1 650	-412	-275
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	-584	-449	-660	-822
Solde budgétaire avant réserve budgétaire	1 409	1 201	-1 072	-1 097
Versements au Fonds des générations provenant de la réserve		-200	-132	
Affectation à la réserve (-) ou utilisation de la réserve (+)	-1 300	-1 001	1 204	1 097
Solde budgétaire aux fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire	109	0	0	0

(Résultats réels pour 2006-2007, résultats préliminaires pour 2007-2008, prévisions pour les autres années)

L'application d'une loi non adoptée

On constate que la réserve budgétaire joue ici un rôle de stabilisation budgétaire sur l'horizon du cadre financier. Elle sert également à alimenter le Fonds des générations. Or ces deux dispositions, que vise à introduire le projet de loi 85 déposé le 13 mai 2008 mais qui n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale, sont contraires à la législation actuelle. Celle-ci limite l'utilisation de la réserve budgétaire à des projets d'immobilisation ou à des projets à durée déterminée et en interdit l'utilisation à des fins de maintien de l'équilibre budgétaire, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Elle limite par ailleurs les sources possibles

d'alimentation du Fonds des générations aux redevances sur l'eau, aux profits provenant des exportations d'électricité, aux produits de la vente d'actifs et aux revenus de ses placements. C'est pourquoi le Vérificateur général reproche au gouvernement d'agir comme si le projet de loi avait été adopté et de contrevenir ainsi aux lois actuelles :

Comme ce projet de loi n'a pas été adopté, il ne peut donner lieu à une autorisation législative pour affecter la réserve au maintien de l'équilibre budgétaire dans le respect de l'esprit de la loi actuelle. De même, il ne peut donner lieu à une autorisation législative pour prélever des sommes en faveur du Fonds des générations à même le Fonds consolidé du revenu et une réserve de stabilisation. ⁴

Le projet de loi 85, ou *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*, fait suite aux recommandations d'un groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale mis sur pied au printemps 2007, qui a déposé son rapport en novembre 2007⁵. Ce rapport est à l'origine de l'importante réforme comptable immédiatement entrée en vigueur le mois suivant, qui a pour effet d'intégrer dans le périmètre comptable du gouvernement des organismes comme les réseaux de la santé et de l'éducation et de fonder la comptabilité gouvernementale sur le respect des principes comptables généralement reconnus (PCGR). Il propose aussi de revoir, en fonction de ces principes, le calcul du solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en date du 31 mars 2006 et de mettre ce solde à zéro en date du 1^{er} avril 2006.

⁴ *Rapport du Vérificateur général du Québec déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008*, octobre 2008, p. 23.

⁵ Gouvernement du Québec, *Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement*, déc. 2007.

***Le solde cumulé aux fins de la Loi
sur l'équilibre budgétaire***

Depuis l'adoption en 1996 de la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, devenue en 2001 la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, le solde cumulé de chaque année est établi en ajoutant le solde courant au solde cumulé de l'année précédente. Selon la comptabilité du gouvernement, le solde cumulé en date du 31 mars 2006 était un excédent de 192 millions de dollars (voir le Tableau 3)⁶.

Tableau 3

Excédents cumulés de 1996-1997 à 2006-2007

en vertu de la Loi sur l'équilibre budgétaire

(en millions de dollars)

Année financière	Déficit prévu à la loi	Solde courant	Excédent (dépassement)	Excédent cumulé
1996-1997	-3 275	-3 217	58	58
1997-1998	-2 200	-2 192	8	66
1998-1999	-1 200	126	1 326	1 392
1999-2000		30	30	1 422
2000-2001		427	427	1 849
2001-2002		22	22	1 871
2002-2003		-694	-694	1 177
2003-2004		-358	-358	819
2004-2005		-664	-664	155
2005-2006		37	37	192
2006-2007		109	109	109

(L'excédent cumulé est mis à zéro en date du 1^{er} avril 2006)

⁶ Source : Ministère des Finances, *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*, mars 2008, Tableau G.1, p. G.9.

Une réévaluation de ce solde a été effectuée par le Vérificateur général dans son rapport de vérification des états financiers du gouvernement pour l'année 2005-2006 ⁷, soumis en octobre 2006. À partir des conventions comptables généralement reconnues, il l'établissait à un déficit cumulé de 5,3 milliards (voir le Tableau 4) ⁸.

Tableau 4

Révision par le Vérificateur général de l'excédent cumulé établi par le gouvernement au 31 mars 2006 (en millions de dollars)

Excédent cumulé selon le gouvernement	192
Choix de méthodes comptables avantageuses	
Comptabilisation inadéquate des effets d'une modification par une entreprise du gouvernement d'une de ses conventions comptables (2001-2002)	-323
Gain net causé par la sortie de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) du périmètre comptable	-680
Dépenses ou réductions de revenus non considérés aux fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire	
Effet des modifications comptables en 2005-2006	-3 847
Effet des corrections d'erreurs en 2002-2003 et 2004-2005	-488
Revenus considérés en double aux fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire	
Effet d'une modification comptable en 2006-2006	-112
Déficit cumulé révisé	-5 258

Répondant à une demande de l'Assemblée nationale à la suite du dépôt du projet de loi 85, le Vérificateur général produisait en juin 2008 une nouvelle éva-

⁷ Vérificateur général du Québec, *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006*, octobre 2006, p. 34-38.

⁸ Source : *Idem*, p. 35.

luation du montant du déficit cumulé qu’il établissait à 5,8 milliards en date du 31 mars 2007. Tel qu’indiqué au Tableau 5 ⁹, l’augmentation de 0,5 milliard par rapport à l’évaluation du solde en date du 31 mars 2006 est le résultat :

- du surplus budgétaire aux fins de la Loi sur l’équilibre budgétaire, de 109 millions pour l’année 2006-2007, établi selon les PCGR par le ministère des Finances ¹⁰;
- d’un déficit additionnel de 607 millions qui aurait été pris en compte si les PCGR avaient été respectés entre le 1^{er} avril 1998 et le 31 mars 2006.

Tableau 5

Révision par le Vérificateur général

du solde cumulé au 31 mars 2007

(en millions de dollars)

Déficit cumulé au 31 mars 2006	-5 258
Surplus de l’année 2006-2007 établi selon les PCGR	1 993
Moins : revenus versés au Fonds des générations	-584
Moins : affectation à la réserve budgétaire	-1 300
Excédent de 2006-2007 aux fins de la Loi sur l’équilibre budgétaire	109
Moins : effet de la réforme comptable	-607
Déficit cumulé au 31 mars 2007	-5 756

Une fois déposés les états financiers de l’année 2007-2008, le Vérificateur général a établi à 3,3 milliards le nouveau solde cumulé en date du 31 mars 2008, en baisse de 2,5 milliards par rapport au solde de 5,8 milliards de l’année précédente. Tel qu’indiqué au Tableau 6 ¹¹, cette diminution est le résultat :

⁹ *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la Loi sur l’équilibre budgétaire au 31 mars 2007*, juin 2008, Tableau 3, p. 11.

¹⁰ Voir les Tableaux 2 et 3.

¹¹ Source : *Rapport du Vérificateur général du Québec déposé à l’Assemblée nationale à l’occasion de la publication des Comptes publics du gouverne-*

- de l’ajout du montant de 1 300 millions affecté à la réserve budgétaire au 31 mars 2007;
- de l’ajout du surplus courant de 1 650 millions de l’année 2007-2008;
- de la déduction du versement des revenus de 449 millions dédiés au Fonds des générations ¹².

Tableau 6

Révision par le Vérificateur général

du solde cumulé au 31 mars 2008

(en millions de dollars)

Déficit cumulé au 31 mars 2007	-5 756
Plus : montant affecté à la réserve budgétaire au 31 mars 2007	1 300
Déficit cumulé redressé au 31 mars 2007	-4 456
Plus : surplus de 2007-2008 établi selon les PCGR	1 650
Moins : revenus versés au Fonds des générations	-449
Excédent de 2007-2008 aux fins de la loi	1 201
Déficit cumulé au 31 mars 2008	-3 255

Le gouvernement quant à lui avait d’ores et déjà, dans les documents budgétaires de mars 2008, mis à zéro le solde cumulé au 1^{er} avril 2006 et établi à 109 millions le solde cumulé au 31 mars 2007, soit le montant du solde budgétaire de l’année courante (2006-2007) ¹³, alors que le projet de loi 85 qui proposait ce changement n’avait pas été adopté. Dans la cohérence des calculs gouvernementaux, ce montant demeure inchangé au 31 mars 2008, puisque le solde budgétaire aux fins de la loi sur l’équilibre budgétaire, tel qu’établi par le ministère des Finances, a été nul pour l’année 2007-2008 ¹⁴.

ment du Québec pour l’année financière terminée le 31 mars 2008, octobre 2008, Tableau 4, p. 24.

¹² Voir le Tableau 2

¹³ Voir le Tableau 3.

¹⁴ Voir le Tableau 2.

Comme on le voit, le différend qui a surgi entre la ministre des Finances et le Vérificateur général à la suite du dépôt de la mise à jour budgétaire du 4 novembre 2008 ne se mesure pas à l'écart entre le montant de 2,3 milliards de la réserve budgétaire dont se réclame la ministre et le montant de 5,8 milliards du déficit cumulé en date du 31 mars 2007 alors évoqué par le Vérificateur général. Mesurant des entités différentes, ces montants ne sont pas comparables.

Si le projet de loi 85 avait été adopté, le gouvernement aurait pu procéder en toute légalité à la création d'une réserve de stabilisation budgétaire et à l'affectation de versements au Fonds des générations à partir du Fonds consolidé du revenu et de la réserve budgétaire. Le solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* aurait été mis à zéro en date du 1^{er} avril 2006 dans le cadre d'une comptabilité gouvernementale conforme aux principes généralement reconnus réclamés depuis longtemps par le Vérificateur général et aucune vague n'aurait été soulevée.

Fin du texte