

**BILANS ET EXCÉDENTS BUDGÉTAIRES :  
ANALYSE DES EXERCICES 1997-1998 À 2003-2004**

Marc-André Pigeon  
Division de l'économie

Le 16 septembre 2005

**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
HISTORIQUE.....	2
PRINCIPES COMPTABLES DE BASE.....	6
ANALYSE DES EXCÉDENTS FONDÉE SUR LES BILANS.....	9
CONCLUSION.....	13
ANNEXE : CONTEXTE COMPTABLE ET GESTION DE LA DETTE	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## **BILANS ET EXCÉDENTS BUDGÉTAIRES : ANALYSE DES EXERCICES 1997-1998 À 2003-2004**

### **INTRODUCTION**

Entre les exercices 1997-1998 et 2003-2004, le gouvernement fédéral a généré un excédent budgétaire cumulé de 61,4 milliards de dollars. Au fil des ans, les médias et même des déclarations gouvernementales ont donné à penser que ces excédents servaient « automatiquement » à diminuer la dette<sup>(1)</sup>. C'est inexact. Aucune loi ou convention n'oblige le gouvernement à utiliser l'excédent budgétaire pour *rembourser* la dette; la vérificatrice générale l'a d'ailleurs souligné dans son examen des états financiers du gouvernement de 2002 :

L'excédent de l'exercice NE sert PAS automatiquement à rembourser la dette. Il n'y a ni loi ou règle comptable qui l'imposent. L'excédent du présent exercice a été appliqué dans plusieurs secteurs, dont la réduction de la dette. Une partie de cet excédent a été utilisée, par exemple, pour financer des augmentations des actifs financiers, tels que les prêts, placements et avances.<sup>(2)</sup>

- 
- (1) Dans un article sur les excédents fédéraux plus importants que prévu, le journaliste Simon Tuck, du *Globe and Mail*, écrit que les excédents ne sont pas gaspillés. Les sommes excédentaires inscrites à la fin de l'exercice servent automatiquement à réduire l'énorme dette nationale (8 août 2005, p. A1). Le pigiste Peter Hadekel de la *Gazette* [Montréal] indique dans sa chronique du 23 juin 2005 que, selon la loi au Canada, l'excédent budgétaire de l'exercice sert automatiquement à réduire la dette nationale – qui est énorme. Dans un article du 10 novembre 2004 du *Ottawa Citizen*, Eric Beauchesne assure qu'à la fin de l'exercice, l'excédent sert automatiquement à réduire la dette, comme cela a été le cas des 9,1 milliards de dollars de l'an dernier. Une recherche dans les journaux permettrait de trouver de nombreux autres exemples. Le gouvernement a fait la même erreur. Dans le *Budget 2001* (p. 19), par exemple, il affirme qu'en « période de prospérité économique, le gouvernement a remboursé un montant important de la dette, soit 35,8 milliards au cours des quatre dernières années » (la somme de 35,8 milliards de dollars est l'excédent cumulé des exercices de 1997-1998 à 2000-2001). Cette affirmation est inexacte puisqu'elle suppose que les 35,8 milliards ont servi à racheter ou annuler la dette fédérale, ce qui ne s'est pas produit en réalité.
- (2) « Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2002 », Bureau du vérificateur général du Canada, *Comptes publics 2002*, vol. I, p. 1.41 (souligné dans la version originale).

Le présent document analyse *du point de vue du bilan* la façon dont le gouvernement fédéral répartit réellement ses excédents budgétaires. Cette analyse diffère beaucoup de certaines autres sur la répartition des « dividendes budgétaires » menées par le ministère des Finances et des groupes d'économistes, qui ont tendance à examiner soit la valeur des mesures de dépenses, d'initiatives fiscales et de réduction de la dette annoncées ou éventuelles<sup>(3)</sup>, soit l'évolution actuelle des dépenses, des mesures fiscales et de la réduction de la dette en fonction d'un montant de référence<sup>(4)</sup>.

L'analyse indique que, globalement, 72 p. 100 des excédents budgétaires cumulatifs des exercices 1997-1998 à 2003-2004 ont servi à accroître les actifs du gouvernement fédéral, 14 p. 100 ont servi à augmenter les biens durables (terrain, édifices, équipement) et 14 p. 100, à diminuer les passifs (la dette brute). Cette analyse montre que les excédents sont invariablement comptabilisés à titre de réduction du déficit accumulé, mais de deux façons particulières : en augmentant les actifs – biens durables ou actifs financiers – ou en diminuant les passifs.

Avant d'examiner en détail cette analyse du bilan, il faut se rappeler le contexte historique dans lequel le gouvernement a généré ces excédents ainsi que certains principes comptables fondamentaux.

## HISTORIQUE

Pendant les 30 années qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral suit ce qu'on pourrait appeler une politique d'équilibre budgétaire cyclique. Les déficits reviennent périodiquement, surtout lors des récessions, mais ils sont généralement faibles – moins de 2 p. 100 du PIB – et sont en quelque sorte compensés par de légers excédents dans les périodes de forte croissance économique<sup>(5)</sup>. Avec le temps, le rapport entre la dette et le PIB

---

(3) Méthode utilisée par le ministère des Finances dans son *Énoncé économique et mise à jour budgétaire 2000*. Voir l'annexe 1, « Mesures de dépenses, allègements fiscaux et réduction de la dette depuis le budget de 1997 » (<http://www.fin.gc.ca/ec2000/ecalf.htm>).

(4) Méthode utilisée par Jim Stanford du Centre canadien des politiques alternatives dans *A Funny Way of Sharing: Revisiting the Liberal Government's '50:50' Promise* (<http://www.policyalternatives.ca/index.cfm?act=news&do=Article&call=130&pA=BB736455>).

(5) Le gouvernement fédéral a généré une suite d'excédents budgétaires immédiatement après la guerre, au cours des exercices de 1946-1947 à 1951-1952. De 1952-1953 à 1974-1975 (année où le ratio de la dette au PIB a atteint un creux inégalé depuis la fin de la guerre), il a connu seulement trois autres excédents, tous inférieurs à 1 p. 100 du PIB.

passé de plus de 105 p. 100 en 1945-1946 à un pourcentage de 18,4 en 1974-1975, le plus faible atteint depuis la guerre, et ce, surtout en raison de la croissance économique<sup>(6)</sup>.

Avec le premier choc pétrolier qui frappe au début des années 1970, les gouvernements réagissent selon leur habitude. Ils augmentent les dépenses et enregistrent des déficits pour sortir l'économie de la récession. La croissance reprend entre le milieu et la fin des années 1970. Cependant, en 1981-1982, l'économie canadienne connaît sa pire récession depuis la Deuxième Guerre. Les taux d'intérêt élevés et l'inflation persistante provoquée par un deuxième choc pétrolier, que des attentes inflationnistes bien enracinées accentuent, aggravent la situation. De son côté, le gouvernement fédéral continue à enregistrer d'importants déficits budgétaires et de fonctionnement<sup>(7)</sup>. La situation semble le préoccuper, mais cela ne suffit pas à changer la stratégie fiscale globale appliquée depuis la Deuxième Guerre. Comme d'habitude, le gouvernement réagit à la récession de 1981-1982 en augmentant les dépenses.

L'orientation générale de la politique budgétaire change en 1984, lorsque le nouveau gouvernement conservateur accorde la priorité à la réduction du déficit. Au cours des quatre années qui suivent, il réduit le déficit en chiffres absolus (de 37,2 milliards de dollars en 1984-1985, il passe à 27,9 milliards en 1988-1989) et en proportion du PIB grâce à la compression de ses dépenses, aux hausses d'impôt, à une croissance économique plus forte et à la chute des taux d'intérêt. En 1989-1990, toutefois, le ralentissement économique commence à se faire sentir, l'inflation est à la hausse, les taux d'intérêt augmentent et le déficit s'amplifie. En 1990-1991, l'économie canadienne entre dans une récession, faisant largement mentir les prévisions financières du gouvernement. Ce dernier réagit en adoptant la *Loi limitant les dépenses publiques*, qui fixe clairement le plafond des dépenses de *programmes* pour les

---

(6) Au cours des cinq années qui ont suivi la guerre, le déficit accumulé est passé de la somme record de 13 milliards de dollars en 1945-1946 à son niveau le plus bas depuis la guerre en 1950-1951, soit 10,4 milliards, avant d'augmenter année après année, pour atteindre 28,4 milliards en 1974-1975. Avant 1974-1975, la croissance du PIB nominal était presque toujours supérieure à celle du déficit accumulé. Après, le contraire s'est vérifié.

(7) Le « solde de fonctionnement » est la différence entre les recettes fiscales totales et les dépenses totales de *programmes* (c.-à-d. *sans tenir compte* des frais d'intérêt sur la dette). Le « solde budgétaire » est la différence entre les recettes fiscales totales et les dépenses totales, y compris les frais d'intérêt sur la dette.

exercices 1991-1992 à 1995-1996<sup>(8)</sup>. Parallèlement, le gouvernement crée un « Fonds de réduction et de service de la dette » qui sera alimenté « par le produit net de la taxe sur les produits et services (TPS), le produit net des privatisations et les contributions faites spécifiquement par des particuliers ou des entreprises pour aider à réduire la dette publique »<sup>(9)</sup>. Le Fonds vise à réduire la dette sur les marchés, mais le produit sert entièrement à payer les intérêts, qui excèdent facilement le revenu annuel comptabilisé du Fonds. Le gouvernement fédéral affirme néanmoins qu'avec la *Loi limitant les dépenses publiques*, il espère générer des excédents de trésorerie<sup>(10)</sup>, aussi connus comme l'excédent du compte « besoins financiers/source de fonds », avant 1994-1995. À ce moment-là, il devrait « commencer à rembourser la dette contractée antérieurement sur les marchés des capitaux »<sup>(11)</sup>.

Les circonstances en décident autrement, cependant, et le déficit fédéral continue de s'alourdir, principalement à cause de l'augmentation des frais d'intérêt de la dette. En 1993-1994, le nouveau gouvernement libéral promet de réduire le ratio du déficit au PIB et de le ramener à 3 p. 100 dès 1996-1997, son objectif « ultime » d'atteindre l'équilibre budgétaire avant la fin du cycle économique<sup>(12)</sup>. Comme l'indique le gouvernement dans sa *Mise à jour économique et financière* de décembre 1995, « en période d'expansion – quand la capacité de production de l'économie subit des tensions – le budget devrait dégager un excédent. En période de ralentissement économique, quand le chômage augmente et que la croissance des revenus est faible, le budget fédéral pourrait être déficitaire. »<sup>(13)</sup> Pour réaliser cet objectif, le nouveau

---

(8) La *Loi* ne pouvait pas fixer de plafond pour les frais d'intérêt, qui sont déterminés par les conditions des emprunts sous-jacents. Elle comprenait cependant des dispositions permettant au gouvernement de dépasser le plafond prévu pour les dépenses de programmes en cas d'état d'urgence (sécheresse, tremblement de terre, incendie, guerre, autres sujets « d'inquiétude nationale grave »). La *Loi* excluait certains types de dépenses de la définition de « dépenses de programmes », notamment les dépenses au titre de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, et les dépenses pour l'exécution de jugements des tribunaux. De plus, elle permettait au gouvernement, pour sa comptabilité, de transférer des dépenses d'un exercice à l'autre, rétrospectivement ou prospectivement, afin de respecter les plafonds prévus.

(9) Gouvernement du Canada, *Budget 1991*, p. 61.

(10) Comme il est expliqué ci-dessous, l'excédent de trésorerie *n'est pas* égal à l'excédent budgétaire; voir la prochaine partie du présent document intitulée « Principes comptables de base ».

(11) Gouvernement du Canada, *Budget 1990*, p. 98.

(12) Gouvernement du Canada, *Mise à jour économique et financière*, décembre 1995, p. 49. Le gouvernement libéral a respecté les conditions de la *Loi limitant les dépenses publiques* jusqu'en 1995-1996, mais la *Loi* n'a pas été prorogée pour englober les années suivantes.

(13) *Ibid.*, p. 43.

gouvernement réduit les dépenses, privatise plusieurs grandes sociétés d'État et élargit l'assiette fiscale. Les efforts du gouvernement sont fructueux, dépassant les objectifs de réduction du déficit, en partie à cause de la compression des dépenses, mais surtout en raison de la baisse des frais d'intérêt sur la dette et d'une croissance économique plus forte.

Le gouvernement enregistre son premier excédent budgétaire en près de 30 ans en 1997-1998. Les excédents des sept années suivantes se divisent en deux périodes politiques. La première s'étend de 1997-1998 à 2000-2001. À l'exception du *Budget 2000* présenté au début du printemps et de l'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* de l'automne 2000, cette période se caractérise par la prudence à l'égard des excédents et peu de nouvelles dépenses ou de réductions d'impôt. Elle s'ouvre sur la promesse du gouvernement fédéral, consignée dans l'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* d'octobre 1997, de respecter la règle des 50 p. 100, soit d'affecter une moitié de l'excédent aux dépenses et l'autre à la réduction des impôts et de la dette<sup>(14)</sup>. Dans son *Budget 1998*, le gouvernement présente alors ce qu'il appelle le Plan de remboursement de la dette, soit l'engagement d'affecter la réserve pour éventualités – revenus anticipés mis en réserve pour des dépenses imprévues ou urgentes – à la « réduction de la dette publique », si elle n'est pas utilisée à la fin prévue. De cette façon, le Plan contribue à la réduction de la dette conformément à la règle des 50 p. 100. Le gouvernement doit atteindre cet objectif au cours de son mandat. L'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* de 2000, paru juste avant les élections de l'automne 2000, comporte une étude indiquant que le gouvernement a largement atteint l'objectif des 50 p. 100 pendant son deuxième mandat, consacrant 38,4 p. 100 de l'excédent aux dépenses et 61,6 p. 100 à la réduction des impôts et de la dette<sup>(15)</sup>.

La deuxième période commence en décembre 2000 avec le troisième mandat du gouvernement libéral et s'étend jusqu'à aujourd'hui. Pendant cette période, le gouvernement fédéral ne parle plus publiquement de la règle des 50 p. 100, sans doute parce qu'elle ne sert plus de guide pour la planification<sup>(16)</sup>.

---

(14) Gouvernement du Canada, *Mise à jour économique et financière 1997*, p. 42 (<http://www.fin.gc.ca/update97/factOVER-F.html>).

(15) L'étude mentionne que si les « mesures fiscales ciblées » sont incluses dans les dépenses, alors 46,5 p. 100 de l'excédent ont été affectés aux dépenses et 53,5 p. 100 à la réduction des impôts et de la dette. Comme nous l'avons dit dans l'introduction, les deux calculs ont été contestés par au moins un économiste indépendant.

(16) En octobre 2005, le gouvernement annonçait une nouvelle politique de répartition de l'excédent ainsi que des mesures législatives pour l'application de cette politique. Selon les mesures proposées, le gouvernement répartirait tout excédent supérieur aux trois milliards de dollars consacrés à la réserve pour éventualités en trois parts égales : i) réduction de la dette, ii) augmentation des dépenses de programmes et iii) crédit d'impôt ponctuel.



## PRINCIPES COMPTABLES DE BASE

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, l'analyse fondée sur les bilans présentée dans la prochaine partie du présent document diffère de celle du ministère des Finances, de la *Mise à jour économique et financière* de 2000 ou du travail d'économistes indépendants. Il faut une certaine connaissance des bilans pour bien comprendre l'analyse présentée ici.

Il faut d'abord savoir que le bilan est un aperçu de la situation financière à un moment précis. Le bilan du gouvernement fédéral, publié généralement chaque automne avec les états financiers vérifiés appelés *Comptes publics du Canada*<sup>(17)</sup>, donne une image détaillée de la situation financière au 31 mars, date de fin d'exercice. Les *Comptes publics* comprennent aussi l'état des flux de trésorerie, qui présente les sources de fonds et l'utilisation des liquidités.

Les *Comptes publics* n'indiquent cependant pas avec précision quelles recettes fiscales financent quelles dépenses, puisque les recettes fiscales sont versées dans le Trésor. L'argent de ce compte est utilisé au besoin, sans lien précis entre le type d'impôt et les dépenses qui en résultent<sup>(18)</sup>. À moins de marquer l'argent d'une façon quelconque ou de créer des comptes distincts pour chaque type de recettes fiscales, il est impossible de savoir d'où vient l'argent qui sert à régler une dépense donnée<sup>(19)</sup>. C'est un peu comme un compte chèques. Chaque chèque de paie augmente le solde du compte et chaque retrait le diminue. On ne peut savoir avec certitude qu'un *tel* achat à l'épicerie a été payé avec *tel* chèque de paie, ou de manière plus générale, on ne peut associer *telle* dépense à *telle* rentrée précise<sup>(20)</sup>.

En ce sens, et en ce sens seulement, il est impossible de dire *comment* l'excédent budgétaire fédéral est utilisé. Ce qu'on peut dire, c'est que le gouvernement fédéral génère tel excédent et qu'il diminue la dette de tel montant, sans établir nécessairement de lien entre la somme d'argent appelée « l'excédent » et la réduction de la dette accumulée.

---

(17) Ces documents sont vérifiés par le Bureau du vérificateur général du Canada.

(18) En fait, le gouvernement fédéral s'oppose depuis longtemps à l'établissement de liens entre sources de recettes fiscales précises et dépenses précises, comme dans le cas des cotisations d'assurance-emploi (AE). Depuis plusieurs années maintenant, des groupes de travailleurs et des employeurs se plaignent que le gouvernement perçoit davantage de cotisations d'AE qu'il verse de prestations, au point où il y a un excédent théorique – ou purement comptable – d'environ 47,8 milliards (prévisions de 2004-2005).

(19) Ce genre de suivi est beaucoup plus facile à faire avec des objets matériels qu'avec des biens incorporels comme l'argent. Par exemple, plusieurs provinces « teignent » ou « marquent » l'essence pour distinguer le carburant utilisé par les agriculteurs, qui est exempt de la taxe d'accise, et celui utilisé par la population.

(20) Cette affirmation est toujours vraie, sauf si on ne fait qu'un seul dépôt dans son compte.

La croyance que l'excédent budgétaire sert automatiquement à diminuer la dette repose en partie sur le manque de compréhension de cette distinction et aussi sur une méprise découlant d'une vérité, soit que le déficit accumulé, parfois appelé de façon trompeuse la « dette fédérale », a effectivement été réduit d'un montant équivalant à l'excédent cumulatif (c.-à-d. 61,4 milliards depuis 1997-1998). La méprise ou l'inexactitude tient à ce que le déficit accumulé *n'est pas* comparable à un prêt hypothécaire ou à un prêt-auto et qu'il *ne peut pas* être « remboursé ». Au gouvernement, la seule chose comparable à un prêt hypothécaire ou un prêt-auto est la « dette sur les marchés », qui comprend les obligations négociables, les bons du Trésor et la dette intérieure (obligations d'épargne du Canada). Depuis 1997-1998, cette dette a diminué de 38,6 milliards de dollars, ce qui représente environ 63 p. 100 de l'excédent budgétaire cumulatif.

On comprend mieux ce qu'est le déficit accumulé quand on le conçoit comme un pur principe comptable, semblable aux calculs de la « valeur nette » qu'on fait pour une demande de prêt hypothécaire, ou pour ceux qui connaissent la comptabilité d'entreprise, comme l'équivalent des capitaux propres. Tout comme ces deux principes comptables, le déficit accumulé est simplement la différence entre le total des actifs et le total des passifs. Cependant, les passifs du gouvernement fédéral dépassent largement ses actifs – près de 501,5 milliards à la fin de l'exercice 2003-2004. Dans ce cas, on ne peut pas dire que le gouvernement « rembourse » son déficit accumulé du montant de l'excédent, comme on ne peut pas dire qu'un dépôt de 1 000 \$ dans le compte bancaire d'un particulier revient à diminuer son hypothèque de 1 000 \$. Sa valeur nette ou sa capacité de remboursement augmente, mais le montant de sa dette demeure inchangé tant qu'il n'utilise pas effectivement l'argent pour réduire son hypothèque.

Cela peut sembler tiré par les cheveux, mais si on y réfléchit bien, une somme de 1 000 \$ dans un compte bancaire peut tout aussi bien servir à acheter un téléviseur ou un ordinateur qu'à payer le solde d'une carte de crédit ou à rembourser le capital d'une hypothèque. L'argent du compte reste à la disposition de son propriétaire (c.-à-d. qu'il est fongible), mais non l'argent utilisé pour réduire un prêt ou une hypothèque. Comme nous le verrons plus loin, l'analyse du bilan révèle qu'une partie importante de l'excédent budgétaire a servi à augmenter l'encaisse du gouvernement plutôt qu'à réduire sa dette.

Avant d'examiner en détail la répartition de l'excédent d'après le bilan, il faut aussi savoir que « l'excédent budgétaire » ne correspond pas à « l'excédent de trésorerie ». Un excédent budgétaire de 9,1 milliards de dollars (celui de l'exercice 2003-2004) *ne signifie pas* que l'impôt perçu dépasse de 9,1 milliards les dépenses en salaires, en programmes sociaux et en intérêts sur la dette. Le principe de « l'excédent budgétaire » est une sorte de « biais » comptable, découlant de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale utilisée par le gouvernement. Entre autres, cette méthode affecte les recettes fiscales et les dépenses à la période à laquelle l'argent est associé, et non à la période où les revenus sont perçus et les dépenses effectuées. Prenons l'exemple d'un impôt de 2001-2002 perçu au cours de l'exercice 2005-2006 par le fédéral (une rentrée de fonds). Pour la comptabilité et le calcul de l'excédent budgétaire, ce revenu est attribué à l'exercice 2001-2002, et non à celui de 2005-2006.

L'entrée « besoins financiers/source de fonds » dans les tableaux de référence financiers du gouvernement est le seul endroit où on peut voir, pour n'importe quel exercice, la différence réelle entre l'argent perçu en impôt (entrée de fonds) et l'argent dépensé (sortie de fonds). Ce compte « entrée-sortie » est donc une meilleure indication par exercice de la capacité du gouvernement à rembourser la dette sur les marchés. Pendant l'époque des déficits considérables et de l'accroissement de la dette à la fin des années 1980 et au début des années 1990, par exemple, le gouvernement fédéral disait souvent qu'il commencerait à « réduire l'encours de sa dette sous forme de bons du Trésor, d'obligations d'épargne du Canada et d'autres titres détenus par le grand public » dès que ses « besoins financiers/source de fonds » seraient positifs, *même si* on prévoyait qu'il faudrait plusieurs mois encore pour afficher un excédent budgétaire<sup>(21)</sup>.

En résumé, les reportages et les documents du gouvernement seraient plus clairs et plus exacts s'ils indiquaient que le déficit accumulé a été *réduit* du montant de l'excédent et s'ils précisaient séparément le montant ayant servi à rembourser et la dette sur les marchés et la dette intérieure. En outre, pour avoir une idée du flux de trésorerie du gouvernement pour un exercice donné, il faut examiner de près le compte des « besoins financiers/source de fonds ».

---

(21) Dans le *Budget 1990*, à la p. 118, il est indiqué que le gouvernement fédéral espère commencer à rembourser la dette sur les marchés avant 1994-1995, même s'il s'attend à ce que le déficit s'élève encore à 10 milliards de dollars environ.

## ANALYSE DES EXCÉDENTS FONDÉE SUR LES BILANS

Les variations du bilan fédéral pour les exercices 1997-1998 à 2003-2004 peuvent être examinées sous deux angles différents, l'un plus détaillé que l'autre.

**Tableau 1 :**  
**Vue d'ensemble des variations du bilan gouvernemental,**  
**de 1997-1998 à 2003-2004 (millions \$)**

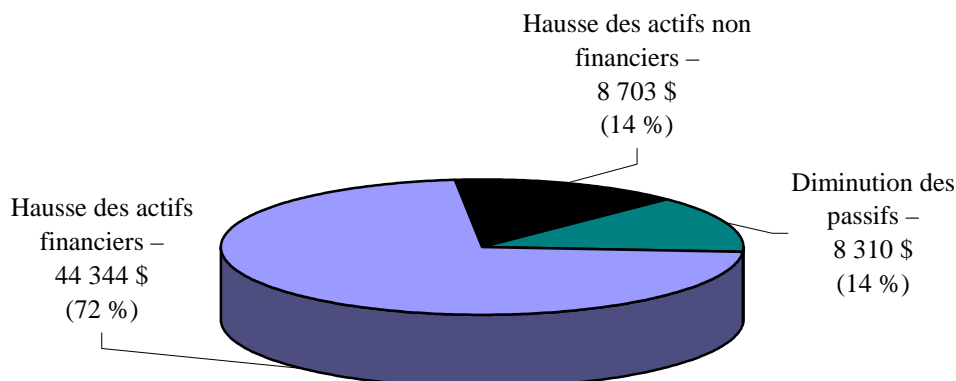
Diminution du total des passifs	8 310 \$
Hausse du total des actifs financiers	44 344 \$
Hausse du total des actifs non financiers	8 703 \$
Réduction du déficit accumulé	61 357 \$

Cette vue d'ensemble présente la variation des trois principaux éléments du bilan pour les exercices 1997-1998 à 2003-2004, soit le total des passifs, des actifs financiers et des actifs non financiers. Elle illustre aussi le lien entre la dette nette et le déficit accumulé : la dette nette est la différence entre le total des passifs et le total des actifs financiers, alors que le déficit accumulé est la différence entre le total des passifs et le total des actifs financiers et non financiers<sup>(22)</sup>.

---

(22) Avant que le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice intégrale en 2002-2003, la dette nette et le déficit accumulé étaient une seule et même chose, parce qu'on ne comptabilisait pas la valeur des actifs non financiers (c.-à-d. les biens durables). En fait, le principal changement théorique découlant de la comptabilité d'exercice intégrale pourrait se résumer par le mot synchronisation. Ainsi, plutôt que de comptabiliser une dépense lorsque l'argent est déboursé, comme avec l'ancienne comptabilité d'exercice modifiée, le gouvernement comptabilise maintenant les dépenses à mesure que les ressources sont consommées. Par conséquent, il enregistre désormais la valeur financière de ses biens durables (équipement, véhicules et édifices) plutôt que de les passer en charges à l'achat. Les actifs sont alors amortis à mesure que leur valeur décroît (c.-à-d. à mesure que les ressources sont consommées). C'est sensiblement la même chose pour les passifs : le gouvernement tente maintenant d'évaluer ses passifs futurs, notamment ses obligations liées aux régimes de retraite, aux risques environnementaux et aux règlements futurs des revendications territoriales. De même, les recettes fiscales sont attribuées à la période à laquelle elles sont associées, et non à la période où elles sont perçues. Ces changements, et d'autres, sont destinés à fournir des données financières plus complètes et plus exactes sur les activités du gouvernement.

**Graphique 1 : Répartition de l'excédent budgétaire cumulé de 61,4 milliards de dollars selon le bilan (millions \$)**



Source : Données provenant des *Comptes publics du Canada 2003-2004*; graphique de Marc-André Pigeon, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 1, illustration du tableau 1, répartit ainsi l'excédent budgétaire cumulé des exercices 1997-1998 à 2003-2004 : 72 p. 100 ont permis d'augmenter les actifs financiers du fédéral, 14 p. 100, d'augmenter les biens durables (terrains, édifices, équipement), et 14 p. 100, de diminuer les passifs (c.-à-d. la dette brute). En chiffres absolus, le total des passifs du gouvernement – tout ce qu'il doit – a diminué de 8,3 milliards de dollars, tandis que ses actifs financiers ont augmenté de 44,3 milliards et ses actifs non financiers, de 8,7 milliards.

Cette vue d'ensemble est instructive, mais elle ne dit pas tout. Le tableau 2 ainsi que les graphiques 2 et 3 présentent les mêmes données, mais plus en détail. Le tableau 2 reprend les principaux éléments du bilan fédéral figurant dans les *Comptes publics*<sup>(23)</sup>, mais plutôt que de fournir des données annuelles, il indique la variation nette pour chaque poste du bilan pour les exercices 1997-1998 à 2003-2004. Pour illustrer le lien entre les tableaux 1 et 2, les variations des trois principaux éléments du bilan – total des passifs, total des actifs financiers et total des actifs non financiers – apparaissent en rouge et en gras dans des zones en gris. La variation cumulative qui, ainsi que mentionné précédemment, correspond à l'excédent cumulé généré pendant la période en question, figure en noir et en gras au bas du tableau 2.

---

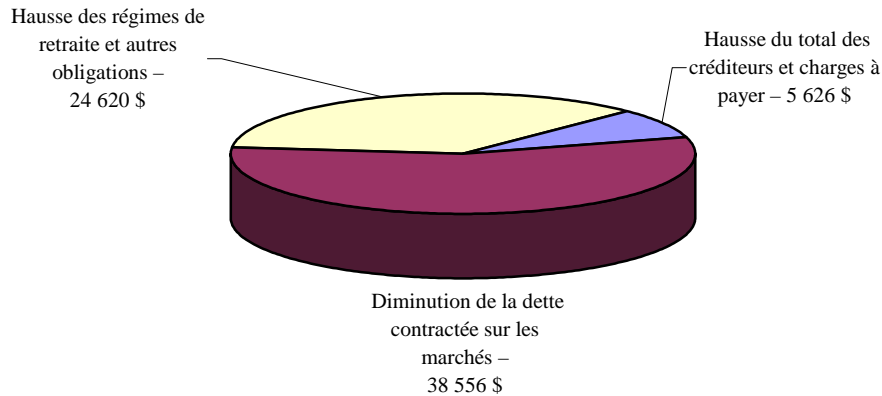
(23) Pour faciliter la présentation, certains éléments visuels du tableau original ont été modifiés et certains postes ont été déplacés. Autrement, le tableau est identique à ceux qu'on voit habituellement dans les *Comptes publics*.

**Tableau 2 : Bilan du gouvernement fédéral,  
variations des principaux éléments, de 1997-1998 à 2003-2004 (millions \$)**

BILAN	VARIATION
<b>PASSIFS</b>	
<i>Créditeurs et charges à payer</i>	
Créditeurs et charges à payer	7 224 \$
Impôts à payer	7 964 \$
Intérêts et dette échue	-7 079 \$
Provision pour garanties	-2 483 \$
<b>Total des créditeurs et charges à payer</b>	<b>5 626 \$</b>
<i>Dette portant intérêt</i>	
Dette non échue	-38 556 \$
Régimes de retraite et autres obligations	24 620 \$
Régimes de retraite du secteur public	13 355 \$
Autres avantages futurs des employés et anciens combattants	5 971 \$
Dû au Régime de pensions du Canada	3 765 \$
Autres obligations	1 529 \$
<b>Total de la dette portant intérêt</b>	<b>-13 936 \$</b>
<b>TOTAL DES PASSIFS</b>	<b>-8 310 \$</b>
<b>ACTIFS FINANCIERS</b>	
<i>Encaisse et débiteurs</i>	
Encaisse	10 371 \$
Impôts à recevoir	8 570 \$
Autres débiteurs	-791 \$
<b>Total de l'encaisse et des débiteurs</b>	<b>18 150 \$</b>
<i>Comptes d'opérations de change</i>	
Réserves de liquidités internationales détenues dans le Compte du fonds des changes	14 521 \$
Fonds monétaire international – Souscriptions	3 890 \$
Moins : Fonds monétaire international – Effets à payer et allocations de droits de tirage spéciaux	-911 \$
<b>Total net des comptes d'opérations de change</b>	<b>17 500 \$</b>
<i>Prêts, placements et avances</i>	
Sociétés d'État entreprises et autres entreprises publiques	1 020 \$
Gouvernements étrangers, y compris les pays en développement et les organisations internationales	919 \$
Autres prêts, placements et avances	10 770 \$
Moins : provision pour moins-value	-4 015 \$
<b>Total des prêts, placements et avances</b>	<b>8 694 \$</b>
<b>TOTAL DES ACTIFS FINANCIERS</b>	<b>44 344 \$</b>
<i>Dette nette</i>	-52 654 \$
<i>Actifs non financiers</i>	
Immobilisations corporelles	8 492 \$
Stocks	162 \$
Charges payées d'avance	49 \$
<b>TOTAL DES ACTIFS NON FINANCIERS</b>	<b>8 703 \$</b>
<b>DÉFICIT ACCUMULÉ</b>	<b>-61 357 \$</b>

Source : Données provenant des *Comptes publics du Canada 2003-2004*; tableau de Marc-André Pigeon, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

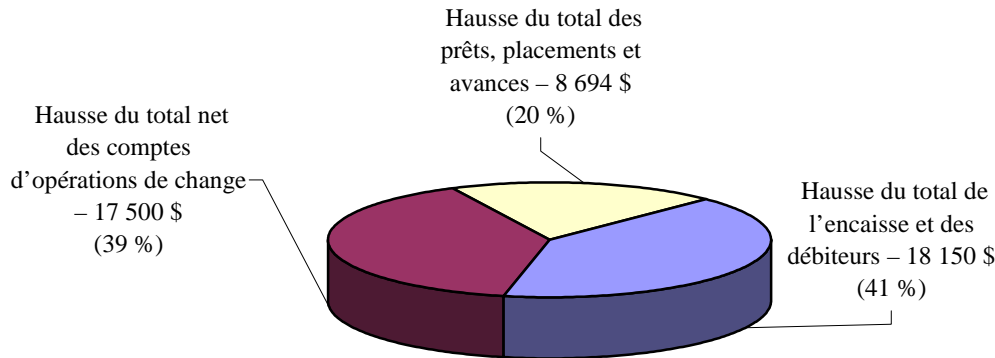
**Graphique 2 : Répartition de la variation du total des passifs,  
de 1997-1998 à 2003-2004  
(millions \$)**



Source : Données provenant des *Comptes publics du Canada 2003-2004*; graphique de Marc-André Pigeon, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 2 répartit en trois éléments principaux la variation du total des passifs présentés dans le graphique 1. Il montre que le gouvernement a fait de larges paiements (au sens le plus strict du terme) sur la dette. En effet, ce qui est souvent appelé la « dette sur les marchés » a diminué de 38,6 milliards de dollars. Cependant, cette réduction a été compensée par les passifs *plus élevés* des régimes de retraite des fonctionnaires, des anciens combattants et de l'argent dû au Régime de pensions du Canada, sans doute pour ses employés. On ne peut « faire des paiements » sur ces éléments comme on le ferait sur la dette sur les marchés parce qu'ils comprennent des obligations contractuelles. Ces variations contraires ont eu pour effet global de diminuer le total des passifs du gouvernement de seulement 8,3 milliards de dollars.

**Graphique 3 : Répartition de la variation du total des actifs,  
de 1997-1998 à 2003-2004  
(millions \$)**



Source : Données provenant des *Comptes publics du Canada 2003-2004*; graphique de Marc-André Pigeon, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Côté actifs, le graphique 3 montre que l'augmentation de 72 p. 100 des actifs financiers du graphique 1 tient aux trois hausses suivantes : 41 p. 100 pour l'encaisse et les impôts à recevoir, 39 p. 100 pour les comptes d'opérations de change et 20 p. 100 pour les prêts et placements. La forte augmentation de l'encaisse et des impôts à recevoir donne à penser que le gouvernement garde en réserve des liquidités importantes pour régler des dépenses imprévues. Même si la valeur des comptes d'opérations de change et des prêts et placements du gouvernement a augmenté, ces fonds ne sont pas aussi facilement encaissables à d'autres fins.

## CONCLUSION

Il est impossible de savoir avec précision comment l'excédent budgétaire est utilisé, en raison des entrées et sorties des recettes et dépenses du Trésor. D'après certains médias et déclarations gouvernementales, l'excédent servirait à « diminuer la dette », mais la réalité est plus complexe. Les excédents annuels permettent de réduire l'endettement net du gouvernement, mais cela ne signifie pas que l'amélioration provient du simple fait de la réduction de la dette sur les marchés. L'analyse de la répartition des excédents fondée sur le bilan montre que le gouvernement a réduit considérablement cette dette, mais cette réduction n'est pas égale à l'excédent cumulatif généré de 1997-1998 à 2003-2004. De plus, la réduction a été largement compensée par une augmentation des obligations liées aux régimes de retraite. L'analyse révèle également que l'encaisse ou les liquidités du gouvernement se sont grandement accrues pendant cette période, ce qui autorise à croire que le gouvernement fédéral s'est gardé une bonne marge de manœuvre financière pour régler les dépenses imprévues.



**ANNEXE**

**CONTEXTE COMPTABLE ET GESTION DE LA DETTE**

## ANNEXE

### CONTEXTE COMPTABLE ET GESTION DE LA DETTE

#### CONTEXTE COMPTABLE

Les états financiers du gouvernement sont présentés conformément aux normes comptables établies par l'Institut canadien des comptables agréés. Ces normes prescrivent cinq indicateurs ou « messages », dont l'un est l'excédent ou le déficit accumulé<sup>(1)</sup>, c'est-à-dire « la somme de tous les [excédents] et déficits annuels présentés par le gouvernement »<sup>(2)</sup>. Par conséquent, tout excédent ou déficit déclaré par le gouvernement modifie le montant du déficit accumulé.

Pour mieux comprendre le raisonnement qui sous-tend ce qui n'est finalement qu'un simple principe comptable, il faut savoir qu'en comptabilité, l'excédent est un « flux » – pensez à l'eau qui coule dans la baignoire – tandis que le déficit accumulé est un « stock » – pensez au niveau d'eau *dans* la baignoire. Le déficit accumulé est un aperçu du montant du déficit à un moment précis, soit au 31 mars, date de fin d'exercice du gouvernement. Il est corrigé chaque année pour tenir compte des montants ajoutés (nouvelles dettes contractées) ou soustraits (diminution des passifs), un peu comme les capitaux propres du bilan d'une entreprise, ou la valeur nette d'une personne, *varient nécessairement* en fonction des profits, des pertes et du revenu net.

La dette sur les marchés est le *seul* passif que le gouvernement peut véritablement rembourser. Ainsi, les obligations du gouvernement liées aux régimes de retraite sont déterminées par ses effectifs et ne peuvent être facilement réduites. Même une partie de sa dette sur les marchés est difficilement remboursable : à l'exception des dettes remboursables (le gouvernement a le droit de les rembourser comme bon lui semble), le mieux qu'il puisse faire est d'*offrir* aux participants au marché de racheter ses dettes. Cela a des répercussions importantes sur la manière dont le gouvernement gère la dette.

---

(1) Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, *20 Questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements : Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux*, Ottawa, 2003, p. 10.

(2) *Ibid.*, p. 27.

## GESTION DE LA DETTE

L'idée que l'excédent serve automatiquement à réduire le déficit accumulé pourrait facilement donner l'impression qu'à la fin de l'exercice, le gouvernement rachète des dettes sur les marchés à hauteur de l'excédent en une seule opération.

Il s'agit là d'une simplification excessive. En fait, la gestion prudente de la dette exige du ministère des Finances qu'il rachète la dette sur les marchés lorsque les conditions sont très favorables. Le Ministère doit aussi hésiter à modifier la structure d'échéance de la dette : de trop nombreuses dettes à court terme pourraient l'exposer à de fortes hausses des taux d'intérêt (situation vécue à la fin des années 1980 et au début des années 1990) et de trop nombreuses dettes à long terme pourraient l'accabler du fardeau d'intérêts inutilement élevés.

Il faut aussi se rappeler que la dette du gouvernement est un atout important pour le secteur financier, constituant à la fois un « refuge sûr » en période d'incertitude économique et politique et un point de référence pour la dette des autres administrations (provinciales et municipales) et des entreprises<sup>(3)</sup>. En fait, la meilleure façon de rembourser la dette est peut-être tout simplement de le faire à l'échéance. Le gouvernement n'a donc pas à payer des frais d'intérêt élevés (lorsque les taux sont faibles comme actuellement) et il assure ainsi une certaine stabilité de la structure des échéances de la dette fédérale<sup>(4)</sup>.

---

(3) La dette fédérale libellée en dollars canadiens comporte relativement peu de risques : le gouvernement peut toujours, s'il y est obligé, imprimer l'argent nécessaire pour en rembourser la valeur nominale.

(4) En assurant une certaine stabilité de l'éventail des échéances de la dette, le gouvernement conserve une clientèle d'investisseurs diversifiée, ce qui aide à réduire le coût de la dette : plus grand est le nombre de personnes prêtes à racheter la dette du gouvernement, meilleures sont les conditions qu'il peut obtenir (c.-à-d. de faibles taux d'intérêt).