

Claude Lamonde

**Les enjeux et la problématique
du partage des actifs dans le cadre
du partage de la dette advenant la souveraineté**

Cette étude a été présentée le 5 février 1992. La transcription intégrale du témoignage de Claude Lamonde se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 25

SOMMAIRE

. L'évaluation de l'ensemble des actifs détenus par le gouvernement fédéral constitue une étape fondamentale, préalable au partage des passifs.

. Les différentes sources d'information disponibles sur la valeur de ces actifs (comptes publics du Canada, comptes du bilan national, *Rapport Bélanger-Campeau*) sous-estiment systématiquement la valeur de ces actifs. Les actifs du gouvernement du Canada pourrait comporter une valeur de 169 milliards de dollars.

. Les analyses financières effectuées jusqu'à maintenant tendent à démontrer que la valeur des actifs qui reviennent au gouvernement du Québec est plus élevée que la valeur des actifs situés sur son territoire.

Le déficit d'actifs, qui pourrait être de l'ordre de 23 milliards de dollars, réduirait la dette éventuelle assumée par le gouvernement du Québec.

. Les passifs sont beaucoup plus faciles à déterminer que les actifs. La formule Bélanger-Campeau établit le passif du gouvernement fédéral à 329 milliards de dollars, excluant les comptes de retraite des employés du gouvernement fédéral. Compte tenu de l'évolution démographique probable, la part du Québec dans le partage de ce passif pourrait s'établir à 66 milliards de dollars.

. Après ajustement pour le déficit d'actifs, la dette additionnelle assumée par le Québec pourrait être de 43 milliards de dollars.

. Le bilan du gouvernement du Québec demeurera relativement sain après ce partage. Bien que les actifs auront augmentés moins que les passifs, les impôts différés du gouvernement fédéral deviendront la propriété du gouvernement du Québec, ce qui aura un effet positif sur l'équilibre financier du Québec après le partage.

. Des sources de financement à l'intérieur du Québec et du Canada, telles les REER, les régimes de retraite et la Banque du Canada, pourraient contribuer à faciliter le financement d'une partie de la dette additionnelle sur le marché intérieur.

Introduction

Le partage des actifs et des passifs du gouvernement fédéral advenant la séparation du Québec a fait l'objet de plusieurs études qui mettent pour la plupart l'accent sur le partage des dettes alors que l'analyse de la constitution des actifs, de leur évaluation et des bases de leur partage attirent très peu l'attention.

La plupart des principes avancés pour le partage de la dette n'intègrent pas clairement le rôle des actifs. De plus, la possibilité de bases de répartition différentes entre les actifs et les passifs n'a pas été analysée en profondeur. Notre approche consiste à étudier chacun des deux côtés du bilan distinctement et à établir des principes de partage englobant l'ensemble du bilan tout en laissant place à des bases de répartition adaptées à la nature propre de chacune des situations.

Sur le plan du droit, les règles internationales s'appliquent mais elles sont loin d'être complètes ou reconnues sur le plan international. Le modèle proposé dans cette étude repose sur le principe que le partage des actifs et des passifs doit se faire sur une base équitable et qu'il ne doit pas avoir pour résultat de modifier la richesse relative entre les États. Ce principe fait d'ailleurs partie de l'opinion juridique du Professeur Geneviève Burdeau à la Commission Bélanger-Campeau.

1. Méthode de partage des actifs et des passifs du gouvernement fédéral

Le recensement et l'évaluation de l'ensemble des actifs détenus par le gouvernement fédéral constituent une étape fondamentale, préalable au partage des passifs. Avant de s'engager dans un processus de répartition du passif du gouvernement fédéral et d'assumer des dettes additionnelles, il est primordial que le gouvernement du Québec ait en main l'information la plus complète possible sur les actifs détenus par le gouvernement fédéral et qu'il connaisse la partie de ces actifs qui lui revient et la partie située sur son territoire qui lui est réellement transférée.

Si la partie des actifs située sur le territoire du Québec et transférée au Québec est supérieure à la part à laquelle il a droit, il en résulte un surplus d'actifs; dans le cas contraire, si le Québec se voyait attribuer une proportion d'actifs inférieure à ce qu'il a droit, il en résulterait un déficit d'actifs.

Ce surplus ou déficit d'actifs devrait servir à augmenter ou réduire, selon le cas, la dette du gouvernement fédéral assumée par le Québec.

Les étapes suivantes sont donc nécessaires pour réaliser le partage des actifs.

1. Évaluation des actifs totaux réels possédés par le gouvernement fédéral;
2. Évaluation de la part des actifs du gouvernement fédéral située sur le territoire du Québec et transférée au Québec;

3. Établissement de la part des actifs totaux du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec;
4. Établissement du surplus ou du déficit d'actifs.

Après cet exercice, on peut alors procéder au partage des passifs en respectant les étapes suivantes :

1. Établissement des passifs du gouvernement fédéral;
2. Établissement de la part des passifs du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec;
3. Établissement de la dette nette à assumer par le Québec en ajustant l'élément précédent par l'ajout du surplus d'actifs ou par la soustraction du déficit d'actifs selon la situation qui se présentera.

2. *Évaluation des actifs totaux du gouvernement fédéral*

Les actifs et les dettes ont évolué différemment dans le temps. Les actifs ont été constitué sur une longue période alors que 74 % de la dette non échue a été créée dans les dix dernières années (92 % dans les vingt dernières années).

Tableau 1 : Dette non échue

<u>Dette</u>	<u>Milliards de \$</u>	<u>En % de la dette non échue du 31 mars 1991</u>
au 31 mars 1971	25	7,7
au 31 mars 1976	38	11,7
au 31 mars 1981	83	25,6
au 31 mars 1991	324	100,0

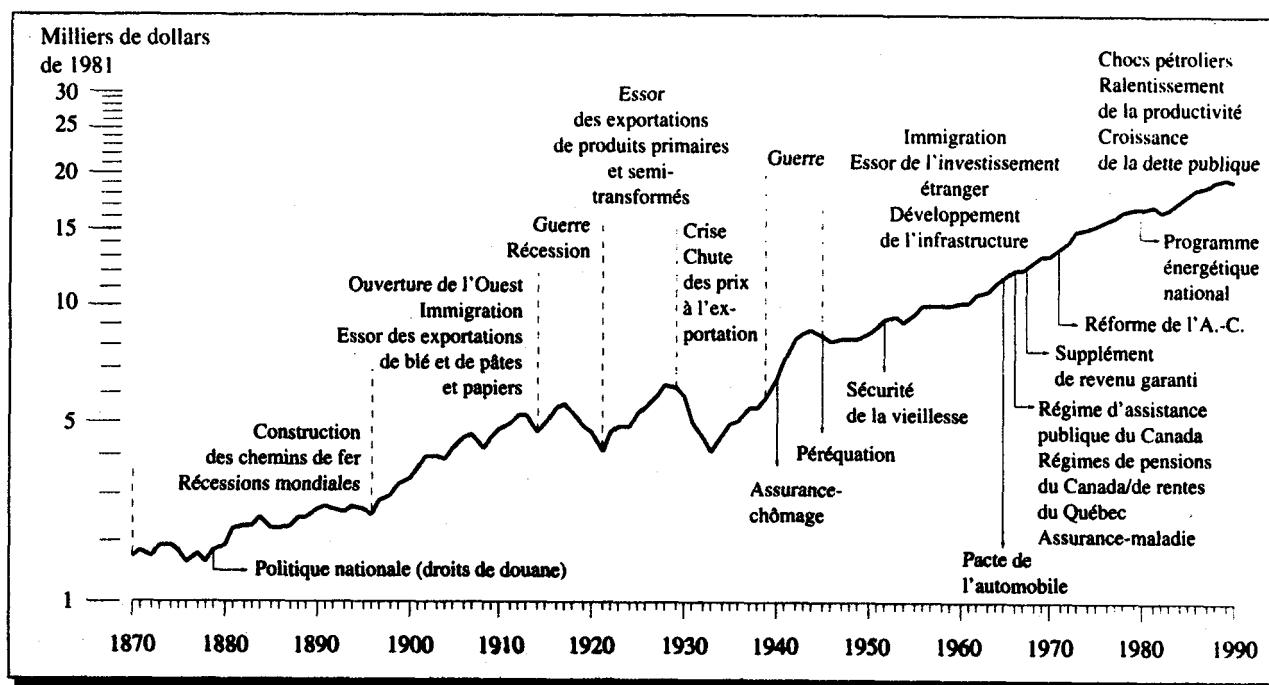
Avant la Confédération, le développement du Canada était basé principalement sur le commerce de la fourrure et des pêcheries, l'industrie du bois et l'agriculture. De 1896 à 1914, un boom économique important s'est produit, favorisé par le développement des Prairies de l'Ouest. Dans une phase ultérieure, la production de pulpe et de papier journal et l'extraction de produits minéraux ont pris beaucoup d'emphase.¹ Dès le début des années 1920, les exportations de produits semi-transformés se sont développées.

1. Urquhart, M. C., *Canadian Economic Growth, 1870-1980*, document de travail n° 734, Institute for Economic Research, Queen's University, 1988.

Des actifs importants détenus par le gouvernement fédéral remontent au début de la Confédération tels les chemins de fer qui ont été construits pour la plupart entre 1870 et 1900. L'aménagement des ports nationaux a débuté avant la Confédération. La Société canadienne des postes s'est étendue à travers le Canada et possède des terrains et des immeubles dans les grandes centres urbains depuis le milieu du siècle dernier. Le réseau routier national a été développé dans les années 1920 - 1950. Les aéroports, les bases militaires, les ambassades à l'étranger ont été construits ou acquis avant 1960 pour la plupart.

Graphique 1.1

Revenu réel par habitant, Canada, 1870-1990



Source: M.C. Urquhart, *Canadian economic growth, 1870-1980*, document de travail n° 734, Institute for Economic Research, Queen's University, 1988, et estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

. Actifs redressés selon la formule Bélanger-Campeau

Les comptes publics du Canada établissent à 41,5 milliards de dollars les actifs financiers du Canada et à 1 \$ ses actifs matériels.

Les experts de la Commission Bélanger-Campeau ont redressé la valeur des actifs financiers consolidés à 57 milliards de dollars en se basant sur l'avoir des actionnaires des sociétés d'État «Entreprises», en annulant les écritures comptables des sociétés d'État consolidées qui avaient servi à ramener ces sociétés sur la base des principes comptables du gouvernement fédéral, et en réajustant la valeur des réserves d'or.

Pour ce qui est des actifs matériels, les experts de la Commission Bélanger-Campeau ont établi une valeur de 72 milliards à partir des données du *Rapport Nielsen*. L'actif total redressé est donc évalué à 129 milliards de dollars.

. Définition de la valeur des actifs

Nous avons tenté de définir une valeur de liquidation qui soit la plus proche possible d'une valeur marchande lorsqu'un marché existe pour un bien. À titre d'exemple, même si un parc national est constitué pour le bien-être des citoyens et ne rapporte pas un rendement tangible, il peut posséder une valeur marchande pour d'autres utilisations. Le fait de renoncer aux avantages économiques d'une exploitation commerciale ne réduit pas la valeur de ces espaces. Pour ce qui est des routes et des ponts, même si ces biens sont souvent générateurs de coûts, ils font partie des besoins en infrastructure d'un pays développé et leur valeur de remplacement doit être prise en compte. Les dépenses en capital ont été engagées au cours des années par le gouvernement fédéral sur la base d'une valeur utilitaire qu'il n'y a pas lieu de remettre en question aujourd'hui.

L'actif total redressé selon la formule Bélanger-Campeau nous apparaît nettement sous-évalué.

Une évaluation complète et précise des actifs nécessiteront des travaux gigantesques qui ne sont pas du ressort de cette étude. Nous avons entrepris l'analyse de certains éléments d'actifs pour faire ressortir les principes qui devraient s'appliquer à leur évaluation et estimer l'ampleur d'une sous-évaluation probable. Nous nous sommes plutôt appuyés sur des indicateurs très généraux pour estimer des ordres de grandeur. Une étude approfondie des actifs du gouvernement fédéral reste à faire.

2.1 Actifs financiers (Sociétés d'État)

Au bilan des comptes publics, les sociétés d'État apparaissent sous le point «Prêts, dotations en capital et autres» et sont réunies en trois groupes :

- sociétés d'État consolidées;
- sociétés d'État «entreprises»;
- sociétés mixtes et en coparticipation.

2.1.1 Sociétés d'État consolidées

Les plus importantes des 33 sociétés d'État (29 en 1990) sont :

- Énergie atomique du Canada;
- Société Radio-Canada;
- Conseil des arts du Canada;
- Marine Atlantique;
- Via Rail;
- Commission de la capitale nationale.

Bien que la plupart de ces sociétés suivent les principes comptables généralement reconnus dans le secteur privé, les comptes de ces sociétés sont convertis à la comptabilité du gouvernement de sorte que plusieurs éléments d'actifs sont évalués à 1 \$.

La correction aux méthodes comptables des comptes publics du Canada entraîne un redressement de 2,7 milliards de dollars au 31 mars 1990. Même après cet ajustement pour le système comptable, plusieurs actifs demeurent sous-évalués. À titre d'exemple, voici l'évaluation redressée de certaines sociétés, selon la comptabilité privée :

	Millions de \$
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec)	0,5
Société du Vieux-Port de Montréal	2,8
Société Radio-Canada	941,0
Harbourfront Corporation	31,1
Ponts Champlain et Jacques-Cartier	24,4
Commission de la capitale nationale	343,7

2.1.1.1 Commission de la capitale nationale

La Commission de la capitale nationale (CCN) a comme objectif de planifier et aménager des composantes matérielles et spatiales de la capitale et compte beaucoup sur les acquisitions foncières pour influencer sur la planification locale et régionale.

Tableau 2 : CCN - Valeur aux états financiers au 31 mars 1989

<u>Terrains et immeubles</u>	<u>Coût d'origine</u>	<u>Amortissement accumulé</u>	<u>Valeur comptable nette</u>
Ceinture de verdure	55,8	16,8	39,0
Promenades	101,5	37,5	64,0
Parcs	49,5	16,6	32,9
Ponts et voies d'accès	27,8	14,1	13,7
Lieux historiques	22,1	9,7	13,4
Inst. de loisirs	16,3	7,1	9,2
Propriétés locatives	135,3	13,3	122,0
Exprop. non réglés	1,0	--	1,0
Imm. d'admin. et service	<u>13,2</u>	<u>6,8</u>	<u>6,4</u>
	422,7	121,9	300,8

Si on additionne les propriétés locatives et les immeubles d'administration et de service, on obtient pour les 1 300 immeubles de la CCN une valeur moyenne de 100 000 \$, soit moins de la valeur d'une maison pour chacun des immeubles.

Selon le *Rapport Nielsen*, la CCN dispose de 48 200 hectares de terrain, soit 10 % de tous les terrains de la région, incluant des immeubles, des promenades, une ceinture de verdure autour d'Ottawa et le Parc de la Gatineau. Si on considère 1 000 \$ l'hectare pour 90 % des hectares et 15 \$ le pied carré pour 4 820 hectares (10 %), il s'agirait d'une valeur de plus de 7 milliards de dollars.

Le CCN dispose aussi de 8 500 m² de superficie d'immeubles. Le *Rapport Nielsen* avait établi la valeur de cette société d'État à 352 millions, soit une sous-estimation d'au moins 6,5 milliards pour cette seule entité.

En appliquant un raisonnement identique aux autres sociétés d'État consolidées, on peut s'attendre à une autre sous-estimation additionnelle d'environ 0,5 milliards de dollars, soit 7,0 milliards pour l'ensemble des sociétés consolidées.

Pour appuyer cette affirmation, mentionnons que Harbourfront Corporation comptabilise la valeur de ses terrains à 1 \$ alors que cette corporation a déboursé 54 millions de 1972 à 1980 et 51 millions de 1981 à 1989 pour l'achat d'environ 92 acres de terrains et ce, sans nécessairement avoir payé la juste valeur marchande.

2.1.2 Sociétés d'État «entreprises»

Les plus importantes de ces sociétés sont :

- Banque fédérale de développement;
- Société canadienne d'hypothèque et de logement;
- Société d'assurance-dépôts;
- Société du crédit agricole;
- Pétro-Canada;
- Compagnie de chemins de fer nationaux;
- Énergie atomique du Canada;
- Société canadienne des postes;
- Corporation de développement et investissements du Canada;
- Commission canadienne du lait.

En tenant compte de la valeur de l'avoir des actionnaires indiquée aux états financiers de ces sociétés, le rapport de la Commission Bélanger-Campeau effectue un redressement de 5,0 milliards de dollars à ce chapitre.

2.1.2.1 Société canadienne des postes

La Société canadienne des postes nous apparaît aussi sous-évaluée. Au milieu des années 1980, cette dernière société ne détenait pas moins de la moitié des biens immobiliers fédéraux répertoriés, selon le *Rapport Nielsen*. Au 31 mars 1989, les immobilisations transférées du gouvernement du Canada en 1981 sont comptabilisées à la juste valeur à cette date.

Tableau 3 : Société canadienne des postes

	<u>Prix coûtant ou juste valeur</u>	<u>Amortissement accumulé</u>	<u>Valeur nette</u>
Terrains	239,0	---	239,0
Bâtiments	1 089,7	274,7	815,0
Équipement	478,3	198,8	279,5
Véhicules	107,3	52,3	55,0
Petit matériel	137,8	23,7	89,7
Mobilier et matériel	188,6	41,5	147,1

Cette société détient des édifices pour une superficie de 2,2 millions de m² et près de 500 hectares de terrain.

Compte tenu de l'augmentation de la valeur des actifs de 1981 à aujourd'hui et de la base conservatrice d'évaluation des terrains, nous croyons que la sous-estimation des actifs pour cette seule société approche les 2 milliards de dollars.

2.1.2.2 Compagnie de chemins de fer nationaux

La Compagnie de chemins de fer nationaux semble aussi sous-estimer de beaucoup la valeur de ses actifs.

La moindre concentration de la population à l'ouest de l'Ontario a entraîné des dépenses *per capita* beaucoup plus élevées pour ces régions au cours de l'histoire. Le Québec a une situation géographique privilégiée du fait de la concentration de sa population le long du St-Laurent, ce qui réduit la nécessité d'un réseau fort développé de transport ferroviaire².

Tableau 4 : Kilomètres de voies ferroviaires du CN au Canada

Colombie Britannique et Alberta	8 600
Saskatchewan et Manitoba	11 300
Ontario	6 600
Québec	5 200
Maritimes	<u>3 500</u>
	35 200
<hr/> Source : Données internes du CN (1986)	

Le réseau ferroviaire au Canada a une longueur totale de 102 400 km³. Le CN possède le plus long réseau ferroviaire d'Amérique du Nord et est davantage concentré dans l'est du pays alors que le CP est plus concentré à l'ouest.

Dans l'ouest, les voies sont généralement doubles, alors qu'elles sont simples au Québec. À elles seules, les unités de locomotive valent, au coût de remplacement, plus de 1 milliard de dollars et environ 10 % de ces unités sont logées au Québec.

Les états financiers présentent les actifs à la valeur au coût moins l'amortissement accumulé. CN Rail représente 90 % de l'actif consolidé. Ces immobilisations tiennent compte des

2. Transport Canada, «Stock de capital et investissement dans l'industrie des services de transport», *Transport ferroviaire*, juin 1981.

3. Armstrong, J.H., *The Railroad, What it is, What it does*, Simmons, 1984.

traverses, rails, autres matériels de voie, ballasts, locomotives de ligne et wagons, les terrains étant comptabilisés à une valeur négligeable. La sous-estimation pour cette seule société s'élève à au moins 7 milliards de dollars, si l'on tient compte des 35 000 km de voies ferrées, des gares et de la valeur marchande des autres immobilisations plutôt que la valeur au coût après amortissement.

À titre d'exemple, les terrains possédés par le CN représentent environ 1,5 km² à Montréal, soit les voies sur l'île ainsi que les terrains de Pointe St-Charles, St-Laurent et Lachine. À 15 \$ le pied carré, ces terrains représentent une valeur de ¼ de milliard de dollars. Pour l'ensemble des grandes villes du pays, ces terrains valent probablement près de 2 milliards de dollars.

Si on évalue les terrains des voies ferrées à l'extérieur des grands centres à 1 milliard, on obtient une sous-estimation de 3 milliards de dollars pour les terrains à laquelle on peut ajouter 4 milliards pour le redressement des autres actifs évalués au coût.

Tableau 5 : Actifs du Canadien National au 31 décembre 1990 en milliards de dollars

	<u>Coût</u>	<u>Amortissement accumulé</u>	<u>Net</u>
CN Rail	8,49	3,32	5,17
Grand Trunk	0,53	0,15	0,38
Immeubles CN	0,16	0,02	0,14
CN exploitation	0,12	0,06	0,06
Autres	0,08	0,02	0,06

Au seul titre des sociétés d'État «entreprises», la sous-estimation nous apparaît être de l'ordre d'au moins 9 milliards de dollars sans compter le montant de 5 milliards avancé par le *Rapport Bélanger-Campeau*.

Pour l'ensemble des actifs financiers, nous avançons une sous-estimation probable des actifs de 16 milliards de dollars par rapport à la formule Bélanger-Campeau, soit 7 milliards provenant des sociétés d'État consolidées et 9 milliards provenant des sociétés d'État «entreprises».

2.2 Actifs non financiers (Couronne)

2.2.1 Transport Canada

Depuis la Confédération, 315 ports ont été proclamés ports publics et, à ce titre, relèvent directement du ministère. Environ 12 % de ces ports sont situés au Québec. Des sociétés et des commissions de ports indépendantes ont ensuite été créées.

Tableau 6 : Transport Canada

	Estimation <i>Rapport Nielsen</i> (milliards de \$)	Après facteur du <i>Rapport Bélanger-Campeau pour indexation</i> (milliards de \$)	
Société canadienne des ports	1,0	1,5	15 grands ports
Commission de ports	0,4	0,6	9 ports
Ports publics	1,2	1,8	301 ports
Garde côtière	1,0	1,5	
Voie maritime et ponts s'y rapportant	5,0 à 10,0	7,5 à 15	
Ponts Jacques-Cartier et Champlain	0,5	0,8	
Aéroports	4,1	6,2	
Total	13,2 à 18,2	20,0 à 28,0	

Notes:

. Le *Rapport Nielsen* n'a pas évalué les terrains des neuf ports de la Commission des ports nationaux.

. Extraits du *Rapport Nielsen*

- «Dans la crise des années 1930, 50 nouveaux aéroports et terrains d'atterrissage furent construits dans le cadre de l'effort national de lutte contre le chômage» (p. 389)
- «Le gouvernement fédéral a joué un rôle important dans la constitution de notre réseau national d'aéroports et y a réalisé des investissements énormes» (p. 398)

La valeur des terrains pourrait représenter une sous-estimation de l'ordre de 1 milliard de dollars pour Transport Canada.

2.2.2 Ministère de la Défense nationale

Ce ministère est le troisième plus important propriétaire terrien du gouvernement fédéral avec 2 millions d'hectares et dispose d'environ 10,7 millions de m² de superficie d'immeubles.

Ce ministère dépense actuellement près de 3,0 milliards par année au titre de dépense en capital. Dans les cinq années antérieures, les dépenses de capital ont été de l'ordre de 10 milliards de dollars et près de 15 milliards depuis dix ans. En tenant compte d'une dépréciation raisonnable, une valeur de 10 milliards de dollars pour ces équipements ne nous apparaît pas exagérée.

Pour l'ensemble de ce ministère, la sous-estimation des actifs est de l'ordre de 11 milliards de dollars.

2.2.3 Ministère des Affaires extérieures

La valeur des actifs selon le *Rapport Nielsen* se situe à 1 milliard de dollars. Le seul terrain de l'ambassade du Japon est évalué à 1 milliard.

Le Canada dispose de 75 ambassades. Une des ambassades construite récemment, celle de Washington, a coûté 100 millions. La valeur des ambassades de plusieurs pays est du même ordre (France, Angleterre, etc.).

Tableau 7 : Ministère des Affaires extérieures

	Possession de la Couronne	Location de la Couronne
Résidences officielles	75	45
Chancelleries	40	120
Logements du personnel	439	1 287
Autres	80	117
Terrains vacants	<u>12</u>	<u>4</u>
Total	646	1 573

Dans le rapport annuel 1988-1989 du ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur, la valeur du portefeuille immobilier du ministère est estimée à environ 4 milliards, alors qu'elle est estimée à un peu plus de 4 milliards dans le rapport annuel 1989-1990.

La sous-estimation de ce secteur pourrait équivaloir à près de 4 milliards de dollars.

2.2.4 Travaux publics Canada

Ce ministère est le plus important gestionnaire immobilier du gouvernement du Canada. Il gère pour la Couronne 1 821 immeubles et 4,5 millions de m² de superficie de bâtiments; 90 % de l'espace se trouve dans 26 villes importantes et 50 % des locaux, dans la région de la capitale nationale. Depuis 1974, se sont ajoutés 12 bâtiments avec 545 000 m² de superficie selon la formule du bail-achat. Le *Rapport Nielsen* inclue ces actifs dans l'évaluation globale mais n'y attribue pas de valeur spécifique. Il ne nous est donc pas possible d'établir la sous-estimation de la valeur de ces actifs, même si, compte tenu de leur valeur importante (près de 5 milliards de dollars), nous pouvons nous attendre à une sous-estimation significative à ce chapitre.

2.2.5 Parcs Canada

La valeur de ces actifs n'est pas incluse dans le *Rapport Nielsen* et par conséquent, elle ne l'est pas non plus dans le *Rapport Bélanger-Campeau*.

À l'exclusion des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, le gouvernement du Canada possède des parcs nationaux pour une superficie de près de 40,000 km² dont 2,4 % sont situés sur le territoire du Québec.

En attribuant une valeur moyenne de 400 \$ l'hectare pour les terres boisées et des ajustements pour tenir compte des particularités de certains terrains, nous arrivons à une estimation de 3 milliards de dollars.

Nous avons attribué une valeur symbolique de 20 \$/ha aux 140 000 km² de parcs nationaux dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon pour une valeur de 280 millions de dollars.

Tableau 8 : Parcs nationaux

<u>Sites particuliers</u>	<u>Valeur moyenne</u>
Lacs (Lac Louise, Parc de la Mauricie)	800 \$/hectare
Terres boisées éloignées de plus de 500 km d'une concentration de population [Elk Island (Alberta), Prince Albert (Saskatchewan)]	100 \$/hectare
Prairies	2 000 \$/hectare
Tour de l'Île de Vancouver	10 000 \$/hectare
Pointe Pelée (Ontario), 15,5 km ²	1 500 000 \$/hectare

2.2.6 Machinerie et équipement

D'après les comptes publics, le gouvernement fédéral a dépensé 7 milliards de dollars au cours des dix dernières années en construction et acquisition de machinerie et équipement, si on exclut la Défense nationale.

En reconnaissant des coûts de dépréciation plus élevés que l'inflation, on peut facilement reconnaître une valeur de 5 milliards de dollars à ces actifs.

	Valeur en milliards de \$
. Valeur moyenne au milieu de la période de 10 ans	7,0
. Inflation depuis le milieu de la période (25 %) - 5 ans	+1,8
. Dépréciation depuis le milieu de la période (43 %) - 5 ans	-3,8
. Net	5,0

Comme les actifs évalués par le *Rapport Nielsen* incluent seulement les terrains et les immeubles, une sous-estimation additionnelle de 5 milliards s'ajoute à l'évaluation des actifs du *Rapport Bélanger-Campeau*.

Pour l'ensemble des actifs non financiers, nous évaluons la sous-estimation des actifs à 24 milliards de dollars par rapport à la formule Bélanger-Campeau.

2.3 Résumé de l'évaluation des actifs

	Valeur selon Bélanger-Campeau	Sous- estimation	Valeur corrigée
Actifs financiers	57 milliards \$	16 milliards \$	73 milliards \$
Actifs non financiers	<u>72 milliards</u>	<u>24 milliards</u>	<u>96 milliards</u>
	129 milliards \$	40 milliards \$	169 milliards \$

Ces résultats sont établis à la même date que le *Rapport Bélanger-Campeau*, soit au 31 mars 1990.

L'évaluation des actifs constitue un exercice très complexe pour lequel nous ne prétendons pas avoir eu les ressources ou le temps nécessaire. Nous reconnaissons ne pas avoir les éléments suffisants pour présenter des chiffres exacts. Une analyse beaucoup plus approfondie sera nécessaire à cet égard. L'exercice approximatif que nous avons fait visait davantage à identifier des situations où une sous-estimation de la valeur des actifs nous apparaissait probable et à intégrer ces résultats dans un modèle complet de partage des actifs et des passifs.

Le gouvernement fédéral possède des actifs nombreux et diversifiés. Comme nous avons porté notre attention sur quelques éléments d'actifs, une analyse détaillée de l'ensemble des actifs pourrait révéler un portrait différent de celui évoqué dans cette étude.

3. Évaluation de la part des actifs du gouvernement fédéral située sur le territoire du Québec et transférée au Québec

Certains actifs ne sont pas sur le territoire du Québec ou sont utilisés dans des secteurs non pertinents avec le développement économique du Québec. La situation inverse se présente aussi pour le gouvernement fédéral.

À titre d'exemple, le gouvernement du Québec ne pourrait pas conserver sa part du Parc national de Banff ou de la Commission canadienne du blé qu'il détiendrait suite à la répartition des actifs entre les deux états.

Pour être complet, le processus de succession d'états doit inclure le règlement de ces parts minoritaires extra-territoriales en dehors du contrôle du propriétaire minoritaire.

À cette étape, chacune des nouvelles entités se partage les actifs en fonction du territoire, les biens internationaux pouvant faire l'objet d'une discussion selon les intérêts des deux états successeurs.

Comme l'a indiqué la Commission Bélanger-Campeau, certains actifs peuvent être détenus en propriété mixte par les deux états.

Aux fins d'illustrer notre exposé, nous avons estimé à 25 milliards de dollars la part des actifs sur le territoire du Québec et transférés au gouvernement du Québec.

4. Évaluation de la part des actifs totaux du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec

Depuis l'Acte d'Union (1840), le Canada s'est développé graduellement pour devenir ce qu'il est aujourd'hui. Cette construction s'est faite au fil des ans avec la contribution de chacune des générations qui ont passé.

Durant cette période de 150 ans, la proportion de la population du Québec sur la population totale du Canada est passée de 59,3 % à 25,5 %⁴.

Tableau 9 : Évolution de la population du Québec et du Canada ('000)

	<u>Québec</u>	<u>Canada</u>	<u>Proportion Québec/Canada</u>
1841	663,9	1 120,0	59,3
1851	890,3	1 842,3	48,3
1871	1 191,5	3 689,3	32,3
1891	1 488,5	4 833,2	30,8
1911	2 005,8	7 206,6	27,8
1931	2 874,7	10 376,8	27,7
1951	4 055,7	14 009,4	28,9
1971	6 027,8	21 568,3	27,9
1990	6 769,0	26 602,6	25,4

Au moment de la séparation du Québec du Canada, pour respecter le principe que le partage des actifs ne doit pas avoir pour résultat de modifier la richesse relative des parties, il faut répondre à la question suivante :

. Qui a contribué à bâtir les actifs qui font l'objet du partage?

Avant l'explosion des dettes du gouvernement fédéral à partir de 1975, les bilans de ce gouvernement étaient sains; les actifs réels surpassaient les passifs et les emprunts servaient à payer les immobilisations plutôt que les dépenses courantes.

Sous réserve des résultats d'une évaluation complète des actifs, les actifs acquis avant cette date représentent probablement au-delà de 80 % de la valeur des actifs à la date de la séparation.

4. Recensements du Canada, Statistique du Canada, 1876

L'observateur économique canadien

Walbach, W. E. et W.W. McVey, *The Demographic, Bases of Canadian Society*, McGraw-Hill, 1975

On peut vérifier cette affirmation avec l'aide des comptes du bilan national qui montrent que les actifs du gouvernement fédéral ont évolué de la façon suivante :

<u>Actifs</u>	<u>1976</u>	<u>1990</u>
Financiers	35 212	55 900
Non financiers	<u>13 601</u>	<u>30 201</u>
Totaux	48 813	86 101

Les actifs déjà acquis en 1976 représentent 57 % des actifs de 1990.

Les actifs non financiers des comptes du bilan national sont compilés selon la méthode de l'inventaire permanent⁵. Les actifs acquis après 1976 se voient attribuer une valeur relative plus grande que ceux acquis avant cette date. Sur une base identique, les actifs de 1976 représentent, selon notre estimation, plus de 80 % des actifs de 1990.

Dans la mesure où la sous-estimation des actifs est proportionnellement comparable en 1976 et 1990 entre les actifs inclus et les actifs exclus de cette base, on peut donc conclure que les actifs ont été bâtis au cours de l'histoire et que les dettes des quinze dernières années ont très peu contribué à la constitution des actifs du gouvernement fédéral.

Dans notre scénario de base, le Québec aurait droit à 28,4 % des actifs, soit 29 % pour 80 % des actifs acquis avant 1976 alors que le Québec représentait entre 32 % et 27 % de la population, et 26 % pour l'autre 20 % des actifs acquis en 1976 ou après. À partir d'un actif total de 169 milliards de dollars du gouvernement fédéral, la part à laquelle aurait droit le gouvernement du Québec serait donc de 48 milliards (169 milliards x 28,4 %).

Cette méthode a l'avantage de reconnaître l'apport de chacun des états successeurs à la constitution des actifs.

Comme dans un mariage ou dans une société professionnelle, advenant la séparation, chacun récupère les actifs qu'il a apportés.

«Au cours des 125 dernières années, le Canada a acquis sa richesse grâce à ses ressources naturelles ainsi qu'à la créativité et à la générosité de sa population».⁶

Les actifs sont le résultat des décisions financières prises au cours des années et nous trouvons plus équitable d'évaluer et répartir les résultats constatés que de remettre en question les moyens utilisés et tenter de refaire une partie de l'histoire.

5. Cette méthode consiste à additionner les dépenses annuelles d'investissement engagées depuis un certain nombre d'années.

6. Conseil économique du Canada, 28^e *Exposé annuel*, 1991, p.1

5. *Établissement du surplus ou du déficit d'actifs*

La différence entre les actifs du gouvernement fédéral situés sur le territoire du Québec et transférés au Québec et la part des actifs du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec constitue un surplus d'actifs si elle est positive ou un déficit d'actifs si elle est négative.

Aux fins d'illustrer notre exposé, nous avons estimé à 23 milliards de dollars le déficit d'actifs, soit la différence entre les actifs transférés du gouvernement fédéral au Québec (25 milliards de dollars) et la part des actifs du gouvernement fédéral qui revient au Québec (48 milliards de dollars).

6. *Évaluation des passifs du gouvernement fédéral*

Les passifs du gouvernement fédéral apparaissent dans les comptes publics du Canada et sont donc faciles à établir.

La formule Bélanger-Campeau prévoit le redressement de certains éléments du passif qui nous apparaissent valables.

La dette totale consolidée après redressement, selon cette base, équivaut à 329 milliards de dollars au 31 mars 1990 en excluant les comptes des régimes de retraite.

Les passifs des régimes de retraite ne nécessitent pas d'emprunt puisqu'il s'agit d'engagements envers les employés de l'état qui seront financés lorsque les prestations seront payables.

7. *Évaluation de la part des passifs du gouvernement fédéral qui devrait revenir au Québec*

Le gouvernement du Québec devrait négocier un partage du passif qui n'entraînerait pas de remboursements plus élevés que s'il était demeuré au sein de la Confédération.

Pour respecter le principe initial, le partage des passifs ne doit pas être une occasion pour permettre à l'une des parties de s'enrichir aux dépens de l'autre.

À priori, les recettes fiscales pourraient être une bonne base. Actuellement, les recettes fiscales fédérales provenant du Québec après ajustement pour tenir compte de l'abattement fiscal représentent 22,8 % du total⁷.

7. Conseil économique du Canada, 28^e exposé annuel, p.94

Compte tenu que les recettes futures serviront à rembourser la dette, et que la proportion du Québec pourrait baisser dans le futur si une partie de la population du Québec émigrerait dans le reste du Canada suite à la séparation du Québec, on peut estimer, à titre indicatif, à 20 % la part du Québec dans les dettes.

Pour ce qui est des passifs concernant les comptes de retraite, des bases de répartitions équitables sont déjà établies dans le *Rapport Bélanger-Campeau* au chapitre IX du document de travail n° 1.

En résumé :

Passif total du gouvernement fédéral ⁸	329 milliards de \$
Part du Québec dans le passif total du gouvernement fédéral (20 %)	66 milliards de \$

8. *Établissement de la dette nette transférée au Québec*

La dette nette transférée au Québec est établie à partir de la part des passifs du fédéral à rembourser au Québec, soit 66 milliards de dollars auquel s'ajoute un ajustement pour le surplus ou le déficit d'actifs.

À titre d'exemple, si le Québec était en situation de déficit d'actifs pour un montant de 23 milliards de dollars, il devrait assumer une dette de 43 milliards, soit 66 milliards qui est la part du Québec moins 23 milliards correspondant au déficit d'actifs.

9. *Financement de la dette reprise par le gouvernement du Québec*

La dette non échue du gouvernement fédéral totalise près de 300 milliards de dollars au 31 mars 1990 réparties de la façon suivante selon la nature des créances.

Obligations négociables	44 %
Obligations d'épargne du Canada	14 %
Obligations spéciales non négociables	1 %
Bons du Trésor	40 %
Autres	1 %

8. excluant les comptes de régimes de retraite.

9.1 Financement par les REER et le RER

Pour écouler un tel volume de titres de créance, le gouvernement du Canada s'est créé un marché captif. Plus de 400 milliards de dollars sont détenus par les Canadiens dans leur REER ou leur régime de retraite. Ces fonds, jusqu'en 1990, devaient être placés à 90 % dans des titres canadiens répondant à des exigences sévères pour en assurer la sécurité. Le gouvernement fédéral envisage de réduire cette exigence à 80 % dans le futur.

Ces véhicules de placement constituent des acheteurs privilégiés des titres de créances du gouvernement fédéral.

Les compagnies d'assurance-vie sont aussi sujettes à des contrôles sévères en matière de placements, ce qui les assimile aux REER et aux régimes de retraite quant à la sécurité des placements.

Pour rapatrier la partie de la dette du gouvernement fédéral qui lui revient, le gouvernement du Québec devra modifier les règles du jeu afin de créer lui aussi un marché interne pour l'émission de ses propres titres de créance.

Au fur et à mesure que le gouvernement du Québec rapatriera sa dette, il devra modifier les lois du Québec pour obliger les fonds des REER et des régimes de retraite à investir un pourcentage croissant dans des titres de créance du Québec, ce qui créerait un marché pour ses titres de créance.

Des règles de concordance pourraient aussi s'appliquer aux compagnies d'assurance-vie et aux autres institutions financières.

De cette façon, la partie du marché actuel des titres de créance du gouvernement fédéral qui ne serait plus nécessaire serait annulée et réutilisée pour créer un espace pour les titres de créance du gouvernement du Québec.

9.2 Financement par la Banque du Canada

De plus, advenant une union monétaire entre le Québec et le Canada, la Banque du Canada pourrait détenir des obligations du Québec pour un montant correspondant à sa force économique.

La Banque du Canada détient un montant de 20 milliards de dollars de billets en circulation à son passif. Nous croyons qu'à son actif, elle devrait détenir une juste proportion d'obligations du Québec, soit un montant de l'ordre de 5 milliards de dollars.

9.3 Impôt différé

Selon les comptes du bilan national, les contributions accumulées dans les régimes de retraite et les REER s'élèvent à plus de 400 milliards de dollars, soit à peu près l'équivalent de la dette.

Les individus qui ont investi des sommes personnellement ou par l'entremise de leur régime de retraite collectif bénéficient de l'avantage de l'impôt différé qui consiste à obtenir une déduction fiscale en échange d'un impôt à payer plus tard. Ces individus ont donc une dette éventuelle envers les gouvernements.

Ces impôts différés ont contribué à aggraver la dette des gouvernements provinciaux et fédéral.

Dans la mesure où le gouvernement du Québec assume sa part de la dette du gouvernement fédéral, il devient donc propriétaire des impôts différés des résidents du Québec.

À titre d'exemple, si 20 % des fonds de 400 milliards de dollars investis dans ces régimes appartiennent à des résidents du Québec, l'impôt fédéral à payer sur 80 milliards de dollars, soit environ 20 milliards, s'ajouterait comme compte à recevoir éventuel du gouvernement du Québec à titre de note aux états financiers.

9.4 Modification au bilan du gouvernement du Québec

À partir des résultats indicatifs avancés dans ce rapport, le bilan du gouvernement du Québec serait modifié de la façon suivante, selon les principes de comptabilité généralement reconnus.

<u>Actif</u>	<u>Passif</u>
+ 25 milliards	+ 43 milliards

Une note pourrait apparaître aux états financiers indiquant que des impôts différés au titre des REER et des RER de l'ordre de 20 milliards de dollars s'ajouteraient comme actif éventuel. Comme passif éventuel, il faudrait aussi ajouter un montant de 10 milliards de dollars pour les comptes des régimes de retraite des employés du gouvernement fédéral transférés au Québec.