BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
CANADA
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

# Une loi fédérale sur l'équilibre budgétaire : contexte, impact et forme

Ottawa, CANADA
Le 23 septembre 2014
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Au début de la 2e session de la 41e législature, le gouvernement du Canada a annoncé dans le discours du Trône son intention de déposer un projet de loi sur l'équilibre budgétaire. Le présent rapport aidera les parlementaires à évaluer l'obligation potentielle d'équilibre budgétaire; ils n'y trouveront toutefois pas d'analyse de la politique gouvernementale actuelle.

**Rédigé par :** Scott Cameron

Je tiens à remercier Mostafa Askari, Jean-François Nadeau, Jason Jacques, et Tolga Yalkin pour leurs observations.
Pour de plus amples renseignements, communiquer avec Mostafa Askari (mostafa.askari@parl.gc.ca).

## Table des matières

Résumé 1

1 Introduction 3

2 Les déficits fédéraux – contexte et causes 3

2.1 Les déficits budgétaires de 1966-1967 à 2012 2013 3

2.2 Perspectives à moyen et à long termes 5

2.3 Les causes des déficits fédéraux 5

3 Est-il utile d'adopter une loi? 7

3.1 Correction de la distorsion budgétaire et contribution à la prudence à moyen terme 7

3.2 Limitation de la dette publique et soutien à la viabilité budgétaire à long terme 9

3.3 Amélioration de l'équité intergénérationnelle 11

3.4 Accroissement de l'investissement et de la croissance 12

3.5 Baisse des taux d'intérêt et des coûts de la dette 13

4 La loi pourrait-elle nuire? 14

4.1 Restriction de la politique budgétaire contracyclique 14

4.2 Modification de la composition des dépenses et des recettes. 15

4.3 Limitation du lissage de l'impôt 17

4.4 Projections optimistes et comptabilité créative 17

4.5 Effets externes sur les provinces 18

5 La forme de la loi 19

5.1 La portée 19

5.2 Accommodation au cycle économique 20

5.3 La cible budgétaire 22

5.4 Autres règles complémentaires 22

5.5 Clauses de sauvegarde dans des circonstances exceptionnelles 23

5.6 Base juridique 23

5.7 Surveillance et application 24

6 Pour une loi efficace 26

Bibliographie 28

# Résumé

Au début de la 2e session de la 41e législature, le gouvernement du Canada a annoncé dans le discours du Trône son intention de déposer, pour la première fois au niveau fédéral au Canada, un projet de loi sur l'équilibre budgétaire.

Dans le présent rapport, les parlementaires trouveront de l'information qui les aidera à évaluer la valeur de cette obligation d'équilibre budgétaire. Plus particulièrement, nous dressons l'historique des déficits fédéraux et décrivons le contexte budgétaire actuel; nous énonçons les avantages et désavantages potentiels de cette obligation d'équilibre budgétaire; et nous exposons des options pour sa mise en œuvre, ainsi que les principes qui, selon nous, rehausseront ses chances de succès.

**Contexte**

Les lois sur l'équilibre budgétaire sont un outil populaire dans la communauté internationale : gages de prudence financière, elles sont surtout fréquentes dans les zones de monnaie unique, ou dans les pays qui n'ont pas fait la preuve de finances saines et crédibles.

Au cours de l'histoire du Canada, le budget fédéral a plus souvent été déficitaire qu'excédentaire. Ces périodes de financement déficitaire avaient toutefois pour cause des reculs économiques imprévus ou des flambées, sous l'effet de l'inflation, des taux d'intérêt nominaux. Et après chacun de ces chocs, les gouvernements ont eu fortement tendance à apporter les correctifs qui s'imposaient pour rétablir l'équilibre budgétaire.

Après la récession de 2008, le gouvernement a fait des efforts d'assainissement qui devraient produire un excédent budgétaire dès 2015-2016, sinon avant. Le DPB estime que le plan budgétaire à moyen terme est solide et crédible.

Il faut noter que l'équilibre du plan budgétaire à moyen terme n'est ni nécessaire ni suffisant pour assurer la santé financière à long terme du gouvernement. En effet, d'autres facteurs déterminent si l'endettement public est soutenable, comme le taux de croissance du PIB, le taux d'intérêt de la dette publique et les achats/ventes de capital et d'actifs financiers. À la lumière des projections politiques et économiques du DPB, les perspectives financières à long terme de la dette publique fédérale sont solides et crédibles.

**Impact**

Des évaluations empiriques réalisées ailleurs dans le monde prouvent rarement hors de tout doute l'existence d'une relation causale entre les lois sur l'équilibre budgétaire et les résultats budgétaires. Mais si ces lois peuvent limiter les activités financières de gouvernements futurs qui, sans ces lois, auraient enregistré des déficits en période économique normale, elles peuvent présenter des **avantages**, comme :

- stimuler l'épargne et l'investissement nationaux, et accroître les niveaux de production et de revenu futurs;
- réduire la dette et les coûts des intérêts, au profit de l'investissement public, des programmes sociaux et de l'allègement du fardeau fiscal.

Un des arguments les plus populaires en faveur des lois sur l'équilibre budgétaire est qu'elles favorisent l'équité intergénérationnelle, principe selon lequel les dépenses actuelles devraient être assumées par ceux qui en tirent avantage, c'est-à-dire les contribuables actuels. Les gouvernements ne devraient emprunter que pour des dépenses en capital qui profiteront aux contribuables de demain. Mais ce principe peut difficilement fonder une loi fédérale sur le déficit zéro. En effet, une portion importante des dépenses fédérales actuelles (37,8 % des dépenses de programmes en 2012-2013) prennent la forme de transferts de fonds aux autres gouvernements et au secteur privé. Or, une partie de cet argent sert au financement du capital physique ou humain, par exemple les hôpitaux, les écoles et les réseaux de transport et de communication. Comme ces investissements sont portés aux Comptes publics l'année même du transfert, les contribuables actuels peuvent, lorsqu'on poursuit l'équilibre budgétaire, payer plus qu'une part équitable des coûts d'investissement.

Les avantages de ces lois doivent de toute façon être mis en parallèle avec les **coûts** que représente

la limitation de la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement. Parmi les coûts :

- le gouvernement ne peut plus utiliser avec autant de souplesse la politique budgétaire pour soutenir la demande en cas de ralentissement économique;
- le gouvernement peut se trouver incité à vendre les biens publics, ou à s'en départir à un moment ou à un prix désavantageux;
- les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent avoir des répercussions négatives sur le ratio entre les dépenses discrétionnaires et les dépenses législatives, et entre la consommation et l'investissement.

Enfin, l'obligation d'équilibre budgétaire peut avoir des répercussions sur les provinces : elle peut encourager à se décharger des programmes volatils ou à risque d'escalade des coûts; contribuer à la volatilité de l'assiette fiscale partagée; et accroître la responsabilité des ministères des Finances des provinces aux fins de la stabilisation macroéconomique.

**Conception de la loi**

Beaucoup de ces coûts et risques peuvent être atténués à l'étape de la rédaction de la loi. C'est pourquoi les législateurs devront prendre plusieurs **décisions** importantes :

- Quelle doit être la portée de la loi? Quelles institutions visera-t-elle? Certaines recettes ou dépenses en seront-elles exclues?
- Les gouvernements seront-ils tenus uniquement de déposer un plan budgétaire équilibré, ou devront-ils aussi réaliser un budget équilibré au terme de l'exercice?
- La loi devrait-elle être accompagnée de restrictions complémentaires touchant à l'augmentation des dépenses et de la dette publique?
- Les dépenses déficitaires seront-elles permises? Comment sera mesuré le cycle économique, estimé le budget structurel?
- Les gouvernements devront-ils verser les excédents dans un fonds de réserve ou de stabilisation en prévision des déficits surprise ou des dépenses contracycliques que nécessitera une éventuelle récession?
- Comment exécutera-t-on la loi? Avec des mécanismes de réduction automatique du déficit, des sanctions?
- Qui contrôlera l'observation de la loi?

La forme que prendra la loi dépendra des objectifs du gouvernement, lesquels ne sont pas encore entièrement définis. D'ici à ce qu'ils soient précisés, les parlementaires peuvent prendre connaissance ci-dessous des **principes d'une loi constructive**, que le DPB a dégagés des études existantes et de l'expérience des autres gouvernements :

1. La loi devrait être très souple pour s'accommoder au cycle économique, afin de permettre tant l'exercice des stabilisateurs automatiques de la politique budgétaire que le recours aux dépenses de stimulation discrétionnaires, même s'ils creusent un déficit. Elle devrait permettre le financement déficitaire non seulement en période de crise, mais aussi, préventivement, lors des ralentissements plus légers.

2. La loi devrait permettre les emprunts avantageux pour le lissage des impôts et les dépenses d'investissement prudentes.

3. Le produit de la vente de biens publics et les dépenses imprévues (par exemple lors d'une catastrophe naturelle) devraient être exclus du solde budgétaire aux fins de la loi.

4. L'observation de la loi devrait être contrôlée par une autorité indépendante, et toutes ses hypothèses de travail et méthodologies devraient être rendues publiques.

5. Le gouvernement devrait être tenu de publier des rapports détaillés sur les ajustements qu'a impliqués l'observation de la loi, ainsi que sur les programmes individuels qui les ont subis.

La valeur et la longévité de la loi sur l'équilibre budgétaire pourront être renforcées si ces principes sont respectés.

## 1 INTRODUCTION

Au début de la 2e session de la 41e législature, le gouvernement du Canada a annoncé dans le discours du Trône son intention de déposer un projet de loi sur l'obligation d'équilibre budgétaire :

> « Notre gouvernement déposera un projet de loi sur l'équilibre budgétaire. Celui-ci exigera l'adoption de budgets équilibrés en temps normal et fixera un calendrier précis pour le retour à l'équilibre budgétaire en cas de crise économique (p. 5)[1] ».

Aucun détail n'a été donné dans le budget de 2014, mais de nouveaux renseignements devraient être prochainement soumis aux parlementaires.

Ce sera la première loi sur l'équilibre budgétaire au niveau fédéral au Canada, mais des lois de cette nature ont été adoptées ces deux dernières décennies par la plupart des pays avancés du monde, au niveau national ou, dans les zones d'union monétaire, supranational (p. ex. pacte budgétaire entre les États-membres de l'Union européenne)[2]. Selon la base de données sur les Règles budgétaires du FMI (1985-2013), en 2013, 28 des 31 pays avancés du Fonds monétaire international avaient édifié en règle l'équilibre budgétaire (contre cinq en 1990)[3]. Seuls le Canada, l'Islande et les États-Unis faisaient exception. Parmi l'ensemble des États membres du FMI (y compris les pays émergents et à faible revenu), 67 s'étaient doté d'une règle sur l'équilibre budgétaire en 2013 (contre cinq en 1990).

Les provinces ne sont pas en reste : huit d'entre elles (et deux territoires) ont adopté une loi sur l'équilibre budgétaire pendant les années 1990[4]. Il est vrai que toutes ces lois sauf une ont été modifiées, suspendues ou abrogées peu après leur entrée en vigueur, ou question de permettre un déficit lors de la crise financière de 2008, mais elles auront été réaffirmées (ou déposées à nouveau) dans sept provinces d'ici la fin de 2014[5].

La restriction dans la loi de la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements est donc une mesure populaire, mais elle n'est pas sans coûts ni conséquences imprévues. Les parlementaires trouveront dans le présent rapport des renseignements qui leur permettront d'évaluer les répercussions potentielles et les défis d'une obligation d'équilibre budgétaire.

La section 2 présente un historique des déficits fédéraux, ainsi que les perspectives pour l'élimination du déficit actuel. Aux sections 3 et 4, on décrit les avantages et risques potentiels des lois sur l'équilibre budgétaire. La section 5 expose diverses options de conception et de mise en œuvre de la loi. Enfin, à la section 6, on trouvera des principes qui, à la lumière des études existantes et de l'expérience des autres gouvernements, devraient permettre de choisir parmi des options de conception pour l'optimisation des avantages et la diminution des risques de la loi projetée.

## 2 LES DÉFICITS FÉDÉRAUX – CONTEXTE ET CAUSES

### 2.1 Les déficits budgétaires de 1966-1967 à 2012-2013

Sur les 47 dernières années, le budget fédéral (c'est-à-dire le *solde de fonctionnement d'exercice* – voir l'encadré 1) a été déficitaire 35 fois.

Dans les années 1960 et au début des années 1970 (figure 1), le budget est grosso modo équilibré. L'augmentation rapide de la population active et la baisse soutenue du chômage à la fin des années 1960 suscitent une expansion économique et un accroissement de la demande de services publics[6]. Le gouvernement fédéral répond par la création de nouvelles initiatives de dépenses à l'appui de la prestation par les provinces de l'aide sociale ((*Régime d'assistance publique du Canada, 1966*), des soins de santé (*Loi sur les soins médicaux, 1966*) et de l'éducation (*Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*,

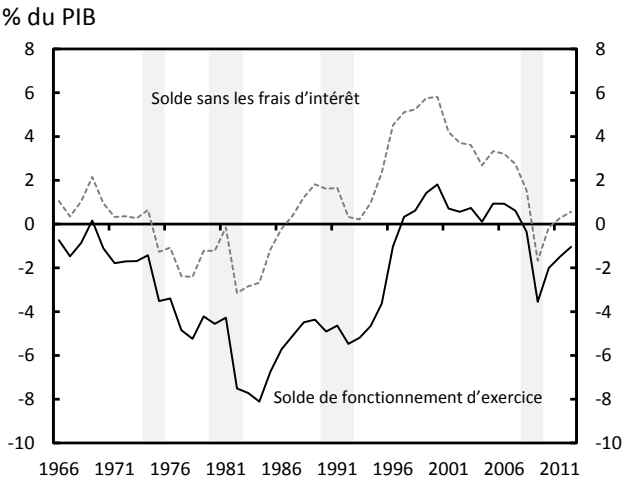
[1] Voir http://speech.gc.ca/sites/sft/files/sft-fr_2013_c.pdf.
[2] Voir le Treaty on Stability, Coordination and Governance.
[3] La base de données des Règles budgétaires du FMI inclut 87 pays avec 80 variables descriptives. Cela est détaillé dans Kinda et al. (2013) et est accessible ici : http://www.imf.org/external/ datamapper/fiscalrules/map/map.htm.
[4] Voir la Base de données du DPB sur les règles budgétaires au Canada, au http://www.pbo-dpb.gc.ca/. Pour un historique détaillé des règles budgétaires provinciales au Canada et une analyse de leur efficacité, voir DPB, 2010.
[5] Seule la Saskatchewan a réussi à éviter le déficit pendant la récession, mais elle a dû pour ce faire puiser dans son Growth and Financial Security Fund.
[6] Voir les documents budgétaires de 1966.

1966). Il élargit de plus des programmes fédéraux tels que l'assurance-chômage (budget de 1971)[7]. Des inquiétudes sont présentes quant au coût de ces programmes, mais le gouvernement pense pouvoir les financer grâce à la réforme fiscale et à l'expansion continue de l'économie[8].

Mais la croissance économique n'est pas à la hauteur des attentes[9]. La hausse de la productivité ralentit après les années 1960, et la crise du pétrole de 1973 entraîne une flambée des prix de l'énergie, fait chuter l'économie à un niveau en deçà de son potentiel, et cause une hausse de l'inflation et du chômage[10]. L'essoufflement de la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel entraîne le ralentissement de l'augmentation des recettes gouvernementales. Le solde budgétaire, après avoir essuyé des déficits modestes et gérables depuis 1970-1971, connaît une forte baisse – de l'ordre de 2,1 % du PIB – en 1975-1976. Le gouvernement tente de stimuler la croissance par la réduction des impôts dans le budget de 1976, dans le budget de 1977 et dans le budget de 1978, ce qui diminue encore ses revenus. Et les dépenses explosent, sous l'effet de l'inflation, des forts taux d'intérêt et de l'alourdissement de la dette.

**Figure 1**

**Solde budgétaire fédéral**




Sources : Tableaux de référence financiers de Finances Canada.
N.B. : Les années ombragées représentent les récessions.

Aux prises avec des déficits croissants, les gouvernements ont pris diverses mesures d'assainissement de 1977-1978 à 1980-1981, dont la réduction globale des charges de programmes directes, la hausse de l'impôt sur les sociétés et de la taxe d'accise, et la création du système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD). Ces initiatives ont permis de rétablir l'équilibre du budget primaire (budget sans les frais d'intérêt) en 1981-1982.

Mais ces progrès ont été interrompus par la seconde crise du pétrole et les efforts de stimulation qui ont accompagné la récession du début des années 1980. À la même époque, les taux d'intérêt ont bondi lorsque la banque centrale a pris des mesures monétaires pour lutter contre l'inflation. Le tout a sapé la croissance économique et a amplifié les coûts de service de la dette. En 1984-1985, le déficit a atteint 8,1 % du PIB.

De nouvelles initiatives d'assainissement ont été prises au milieu des années 1980 : réduction des dépenses de 1985-1986 à 1988-1989. Dans le budget de 1985, on a décidé d'indexer seulement partiellement les seuils de revenu pour l'impôt des particuliers; ce changement, qui persistera jusqu'en

**Encadré 1 : Définition du solde budgétaire**

Le solde des perspectives budgétaires et des Comptes publics fédéraux est le *solde net de gestion*, concept tiré du Manuel de statistiques de finances publiques 2001 (Manuel SFP 2001). Le solde net de gestion est égal au total des revenus moins le total des dépenses, celles-ci comprenant les paiements d'intérêt et la partie des dépenses en immobilisations correspondant à l'exercice visé (le plus souvent, une fraction de la vie utile de l'immobilisation).

Pour plus de clarté, et conformément à cette définition restreinte des dépenses, nous utilisons dans le présent document le terme « *solde de fonctionnement d'exercice* »

Le gouvernement utilise cette définition pour ses états financiers depuis les Comptes publics de 2002-2003, et pour son plan financier depuis le budget de 2003.

Pour consulter les données des Comptes publics depuis 1966-1967, converties selon l'approche du solde de fonctionnement d'exercice, voir les Tableaux de référence financiers de Finances Canada : http://www.fin.gc.ca/pub/frt-trf/index-fra.asp.

[7] Pour un résumé utile de l'évolution des politiques pendant les années 1970, 1980 et 1990, voir Bourgon, 2009.
[8] Voir le discours du budget et les documents budgétaires de 1968.
[9] Par exemple, le budget de novembre 1974 prévoyait une croissance économique réelle de 4,0 % en 1975; elle ne sera que de 0,2 %.
[10] Voir Helliwell, 1984, pour une ventilation économétrique de la stagflation au Canada pendant les années 1970.

2000, a augmenté considérablement les recettes de l'État. Le salaire des fonctionnaires a été gelé, au-delà de la première moitié des années 90. Au terme de l'examen des programmes réalisé de 1994 à 1997, les dépenses de programme ne représenteront plus que 12,7 % du PIB, contre 16,8 % au départ[11]. Tous ces efforts, combinés à une robuste croissance économique, ont ramené un excédent budgétaire en 1997-1998.

Le budget est demeuré excédentaire pendant 11 années consécutives, et un sommet – 1,8 % du PIB – a été atteint en 2001-2002. À partir de 2000-2001, et sur cinq ans, le gouvernement a pu donc entreprendre de réduire le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises. Dans le budget de 2006, une réduction d'impôt de l'ordre de 21,2 milliards de dollars sur deux ans a été annoncée, et le gouvernement a promis des allégements fiscaux futurs, qu'il entendait financer grâce à la poursuite de la croissance économique et à la modération du cycle économique.

Mais la crise économique mondiale de 2008 a mis à nouveau le pays en déficit dès 2008-2009; au creux de la vague, en 2009-2010, le manque a culminé à 3,5 % du PIB. La baisse de la demande globale suscitée par la crise a réduit les recettes fiscales, tandis que les dépenses ont augmenté sous l'effet des versements accrus de prestations sociales et de la décision d'investir pour stimuler l'économie (38,6 milliards de dollars sont investis dans le cadre du Plan d'action économique du Canada de 2009-2010 à 2011-2012). Après la crise, le gouvernement a pris une série de mesures de réduction du déficit, surtout sous la forme d'un gel des budgets de fonctionnement, de telle sorte qu'un retour à l'équilibre budgétaire est maintenant en vue, la reprise économique aidant.

### 2.2 Perspectives à moyen et à long termes

Selon son analyse des politiques gouvernementales et des perspectives économiques actuelles, le DPB juge que, à moyen et à long termes, les finances fédérales se trouvent dans une position solide. Le gouvernement prévoit combler le déficit structurel en 2014-2015, et le déficit budgétaire nominal en 2015-2016, sinon avant (tableau 1). Dans ses Perspectives économiques et financières d'avril 2014, le DPB a projeté que l'excédent budgétaire se maintiendrait à moyen terme, et qu'il pourrait atteindre jusqu'à 9,1 milliards de dollars, ou 0,4 % du PIB (DPB, 2014).

**Tableau 1**

**Projection du solde budgétaire et du solde structurel**

milliards de dollars

| | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Solde budgétaire | -11,6 | -0,5 | 7,8 | 9,1 | 7,5 | 9,1 |
| Solde structurel | -4,5 | 4,8 | 8,9 | 5,7 | 2,0 | 3,1 |

Sources : DPB, 2014.

Dans son Rapport sur la viabilité financière de 2013, le DPB a projeté que la dette publique pourrait être résorbée d'ici 2044 (figure 2). Si la politique actuelle était maintenue, le DPB estime que le gouvernement fédéral pourrait augmenter les dépenses ou réduire les impôts à hauteur de 1,3 % du PIB (24,8 milliards de dollars) et se retrouver dans 75 ans avec le même rapport dette-PIB qu'en 2013. Autrement dit, le gouvernement pourrait enregistrer des déficits substantiels à moyen terme sans empirer sa position financière à long terme.

### 2.3 Les causes des déficits fédéraux

Au fil des années, les déficits fédéraux ont principalement été causés par trois éléments : le lissage des impôts, les ralentissements économiques cycliques et les facteurs d'incitation politique malavisés. Chaque élément a des conséquences différentes pour la société. Dans une mesure moindre mais tout de même importante, les erreurs de spécification peuvent aussi provoquer des déficits; voir à ce sujet l'encadré 2.

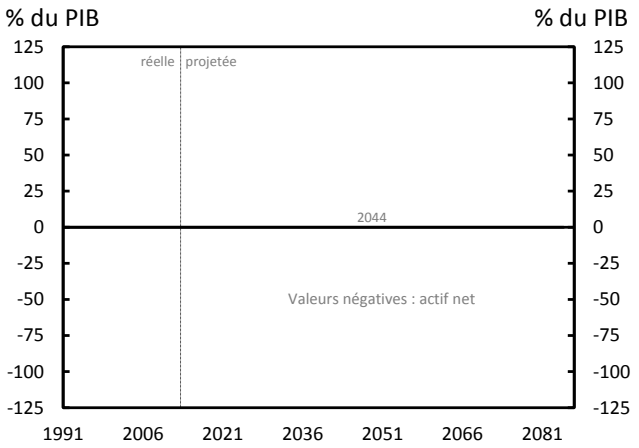
Les gouvernements recourent au lissage des impôts lorsqu'ils ont besoin de vastes sommes pour établir de nouveaux programmes, ou couvrir des hausses soudaines de leurs dépenses. Au lieu de voter une hausse abrupte de l'impôt ou de sabrer dans les dépenses, ils préfèrent emprunter et répartir les coûts sur une période prolongée, ce qui leur permet de réviser la politique plus doucement

[11] Pour plus de renseignements sur l'assainissement des finances dans les années 1990, voir Publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, *Compressions d'effectifs dans la fonction publique dans les années 1990 : Contexte et leçons apprises*, au http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/2010-20-f.htm#a9.

et graduellement[12]. C'est peut-être en partie au lissage des impôts qu'il faut imputer les déficits qui, dans les années 1970, ont suivi la création des nouveaux programmes nationaux; il explique peut-être aussi pourquoi le gouvernement n'a pas davantage fait, plus rapidement, pour réduire la dette publique dans les années 1980.

**Figure 2**

**Dette publique du gouvernement fédéral, 1991 à 2087**




Sources : DPB, 2013
N.B. : La dette publique est la dette financière nette au sens du Manuel SFP 2001.

Lorsque le cadre financier d'un État est progressif et fonctionnel, qu'il prévoit le lissage des revenus et qu'il assure un filet de sécurité sociale, il est entendu que des déficits cycliques surgiront en période de ralentissement économique. En effet, la production baisse en période de récession, ce qui réduit l'assiette fiscale. Or, comme de nombreux programmes fiscaux, et particulièrement l'impôt sur le revenu des particuliers, sont progressifs, les recettes diminuent dans une plus grande mesure que l'assiette de l'impôt, et le fardeau fiscal relatif des ménages connaît un allégement. Simultanément, les dépenses – prestations sociales et aide fondée sur le revenu, comme l'assurance-emploi et les prestations aux aînés – augmentent. On appelle ces mouvements – allégement fiscal et prestations sociales – les *stabilisateurs automatiques* de la politique budgétaire : inhérents au cadre financier, ils lissent les revenus et soutiennent la demande en période de ralentissement.

Outre ces stabilisateurs automatiques, des programmes de dépenses discrétionnaires peuvent être mis en branle pendant les récessions, question de stimuler provisoirement l'économie, surtout si les outils anticycliques offerts par la politique monétaire ont atteint leur limite. Ainsi, les investissements de stimulation du Plan d'action économique, faits dans le sillage de la crise mondiale de 2008-2009, ont représenté à eux seuls 32,4 % (18 milliards de dollars) du déficit de 55,6 milliards de dollars enregistré en 2009-2010. Les dépenses de stimulation étant temporaires, leur effet sur le déficit prend fin lorsque le programme arrive à échéance; elles ne nécessitent pas de correction subséquente de la politique.

**Encadré 2 : Erreurs de spécification**

Il peut arriver que des prévisions erronées ou des événements imprévus provoquent un déficit. En effet, les recettes et les coûts des prestations sociales peuvent être difficiles à prédire, et les erreurs de prévision peuvent être importantes, même en période de stabilité économique.

Quand le gouvernement établit son cadre quinquennal de planification, il détermine sa politique fiscale et son plan de dépenses en fonction de la marge de manœuvre fiscale que laissent escompter les perspectives économiques. Mais si la croissance économique s'avère en deçà des prévisions, les niveaux de recettes prévues risquent de ne pas être atteints. Par ailleurs, l'élasticité des recettes, les ratios de croissance et les autres variables budgétaires sujettes à l'activité économique, sont volatils : ils peuvent causer une sur- ou une sous-évaluation des revenus de l'ordre de plusieurs milliards de dollars et ce, même si les facteurs économiques fondamentaux ont été estimés correctement.

Enfin, les prévisions peuvent s'avérer erronées lorsque surviennent des dépenses imprévues, par exemple en cas d'urgences nationales, de désastres naturels (inondations, SRAS, etc.) ou de révision subite du passif environnemental (ou l'assainissement des sites contaminés). Pour réduire les risques d'erreurs de spécification, le gouvernement applique à ses prévisions un facteur de rajustement à risque, et il n'emploie que des hypothèses budgétaires prudentes.

[12] Un modèle influant (Barro, 1979) a démontré que cette approche – emprunter et répartir les coûts sur une longue période – est la plus optimale du point de vue du bien-être de la société. C'est que, selon la théorie économique, le coût d'efficacité fiscal, c'est-à-dire la perte d'utilité que cause chez les producteurs et les consommateurs une mesure fiscale donnée, dépend du niveau de celle-ci; les coûts ne sont pas linéaires.

Enfin, les déficits qui ne sont imputables ni au lissage des impôts, ni au cycle économique, découlent parfois d'une *distorsion budgétaire*, c'est-à-dire de la présence de facteurs qui incitent les agents du gouvernement à dépenser excessivement[13]. De nombreuses études proposent d'expliquer et de mesurer la distorsion budgétaire : elles avancent, habituellement sous le nom de la théorie des *choix politiques*, que la redistribution intergénérationnelle, l'illusion budgétaire et la compétition entre les agents politiques sont autant de catalyseurs de déficits budgétaires.

La redistribution intergénérationnelle cause des déficits en ce sens que les contribuables tendent à se décharger sur les générations futures, qui n'ont pas voix au chapitre, des coûts de leurs choix politiques. Et les gouvernements, qui veulent leurs votes, obtempèrent[14].

Il y a illusion budgétaire lorsque les électeurs ne comprennent pas parfaitement le rapport qui existe entre les dépenses qu'ils font aujourd'hui et le fardeau fiscal qu'elles représenteront demain. Ce peut être le résultat de l'opacité ou de la complexité des finances gouvernementales. Par exemple, les contribuables peuvent surévaluer un service public parce qu'ils ne reçoivent pas chaque mois de facture indiquant le montant qu'ils y contribuent (Buchanon et Wagner, 1977). De ce point de vue, les politiques budgétaires contracycliques sont asymétriques, en ce sens que les gouvernements dépensent à excès pendant les récessions, mais rechignent à éponger les déficits avec les excédents lorsque l'expansion reprend.

Enfin, la compétition entre les agents politiques peut également susciter dépenses excessives et endettement. Alesina et Tabellini, 1990, ont mis au point un modèle où les consommateurs, les travailleurs et les électeurs sont divisés en deux groupes, selon leurs biens publics de prédilection. Dans ce modèle, on constate que le gouvernement, par comparaison à ce que ferait un planificateur social éclairé, tend à enregistrer des déficits et à tolérer un niveau d'endettement d'équilibre accru. C'est parce que le gouvernement, qui n'est jamais certain de l'issue de la prochaine élection, ne peut pas pleinement internaliser le coût de la dette; il considère qu'il peut la « léguer » au gouvernement suivant. Les gouvernements utilisent donc la dette publique pour limiter stratégiquement les choix de leurs successeurs. En effet, plus la dette coûtera cher à ce dernier, moins il pourra créer de programmes de dépenses ou accorder des allégements fiscaux.

Les théories des choix politiques n'expliquent généralement pas très bien pourquoi on constate des résultats budgétaires différents d'un pays à l'autre, ou d'une époque à l'autre; autrement dit, pourquoi certains gouvernements produisent des déficits, et d'autres pas, alors qu'ils ont des institutions similaires (Alesina et Perotti, 1994). Néanmoins, elles offrent une avenue pour comprendre pourquoi les déficits peuvent persister même quand ils ne sont justifiés ni par le lissage des impôts ni par le cycle économique.

## 3 EST-IL UTILE D'ADOPTER UNE LOI?

L'emprunt peut être une solution avantageuse pour le gouvernement qui veut lisser les impôts ou stabiliser la situation macroéconomique, mais quand le déficit est attribuable à la distorsion budgétaire, une loi visant à le contrôler peut avoir un effet positif sur le bien-être de la société. Dans la présente section, on examine si les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent réellement contrecarrer les tendances au déficit, et si elles présentent d'autres avantages pour la société.

### 3.1 Correction de la distorsion budgétaire et contribution à la prudence à moyen terme

Pour Poterba, 1996, les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent avoir un effet de deux façons. Premièrement, si elles exigent la publication de perspectives budgétaires équilibrées, elles permettent aux parlementaires, aux médias et au grand public d'évaluer à l'aune de ces chiffres les propositions du gouvernement et les résultats de ses programmes. Dans ces circonstances, les prévisions budgétaires indûment optimistes ou trompeuses éclaboussent la réputation de leurs auteurs, et le gouvernement a intérêt à bien gérer les deniers publics.

Deuxièmement, si la loi sur l'équilibre budgétaire prévoit des mécanismes d'exécution automatiques, elle permet aux décideurs d'être absous des conséquences politiques des compressions, celles-ci ne

[13] Dans les études, on appelle habituellement « excessives » les dépenses qui excèdent celles qui suffiraient au lissage des impôts.

[14] Pour un résumé utile des études sur les transferts intergénérationnels, voir Alesina et Perotti, 1994.

pouvant être imputées qu'aux auteurs de la loi. Le coût politique des mesures d'austérité diminue alors d'autant.

Mais il est difficile d'évaluer avec certitude l'impact des lois sur l'équilibre budgétaire. Les gouvernements tendent à adopter ces lois lorsque les finances s'améliorent et que des budgets équilibrés sont déjà prévus à moyen terme, et le plus souvent, ils le font parce que les électeurs le souhaitent, et non sous des contraintes extérieures. Les études à ce sujet ne révèlent pas de consensus, et leurs résultats semblent dépendre de la méthodologie employée par le chercheur pour contrôler les perspectives budgétaires préexistantes et les préférences de l'électorat.

Au Canada, Tapp, 2013, a appliqué une régression à effets fixes à des données recueillies au moyen d'un panel afin d'estimer l'impact des lois provinciales sur l'équilibre budgétaire sur la période 1981-2007. Il a constaté que celles-ci se traduisaient par une amélioration significative et économiquement significative du solde budgétaire. Son analyse a toutefois montré que l'effet était peut-être surévalué en raison de l'endogénéité et la direction de causalité est peut-être inverse : c'est l'amélioration des perspectives budgétaires qui aurait mené à l'adoption des lois sur l'équilibre[15].

Simpson et Wesley, 2012, ont comparé la croissance des recettes et des dépenses dans sept provinces, avant et après l'entrée en vigueur des lois sur l'équilibre. Ils ont conclu que ces dernières n'avaient eu un effet positif plausible sur les résultats budgétaires que dans une seule province (la Colombie-Britannique).

Le DPB, 2010, a examiné le rôle des règles budgétaires (telles que les lois sur l'équilibre budgétaire ou d'autres restrictions officielles, par exemple sur les dépenses) dans les efforts d'assainissement des finances menés par les provinces et les territoires. Il a constaté que ces règles semblaient avoir aidé à améliorer les soldes budgétaires et le ratio de la dette au PIB, mais que les gouvernements qui n'avaient pas adopté ces règles avaient eux aussi bien fait. Le DPB a ajouté, comme mise en garde, qu'il était difficile de faire des tests statistiques formels et de conclure à un lien de causalité, vu la petite taille des échantillons, les imperfections potentielles du rajustement cyclique et les problèmes de contrôle des conditions initiales.

Des recherches plus anciennes sur les premières années d'application des lois provinciales en dressent toutefois un meilleur portrait. Tellier et Imbeau, 2004, ont appliqué un index de la sévérité des lois anti-déficits à un échantillon combiné représentatif et chronologique des ratios déficit provincial-dépenses totales. Ils ont constaté un lien entre l'adoption de règles strictes et la réduction des déficits.

La majeure partie des études consacrées à l'efficacité des lois sur l'équilibre budgétaire ont été réalisées après que les États-Unis, à la fin des années 1980 et pendant les années 1990, ont commencé à prendre des mesures législatives en ce sens[16], notamment la *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985* (aussi appelée « Gramm-Rudman-Hollings ») et ses versions subséquentes, la *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987* et la *Budget Enforcement Act of 1990*, qui est restée en place jusqu'en 2002.

Les avis sont partagés quant à l'impact de ces lois américaines. Gramlich, 1990, a analysé les postes budgétaires responsables de la réduction du déficit de 1987 à 1989, et a constaté que seule la baisse des dépenses militaires (qui représentait 0,8 point de pourcentage d'une réduction de 2,8 % du déficit exprimé comme portion du PIB) pouvait être directement attribuée à la loi sur l'équilibre – et encore, elle était probablement davantage causée par une diminution de l'intérêt politique pour les dépenses de défense. Gramlich a donc conclu que cet effet apparent tenait surtout de la coïncidence, et que la loi n'avait pas eu grand effet sur la réduction du déficit.

Par contre, Hahm et al., 1992, ont comparé les résultats budgétaires obtenus aux États-Unis sous le régime des lois sur l'équilibre avec des scénarios

[15] L'analyse économétrique est plus facile lorsque les variations viennent de chocs extérieurs; si elles découlent plutôt des variables non observées comme les soldes budgétaires projetés ou les préférences des électeurs – variables qui sont elles-mêmes causes probables des résultats budgétaires –, l'estimation est entachée d'*endogénéité*. On peut compenser par le recours à des variables instrumentales (variables exogènes substitutives à la loi), mais celles-ci sont difficiles à cerner dans ce domaine de recherche. Voir Poterba, 1996, pour une explication des problèmes que pose l'analyse économétrique des lois sur l'équilibre budgétaire.

[16] Pour un résumé utile des études sur les règles budgétaires des États américains, voir Poterba, 1996.

hypothétiques où ces lois n'auraient pas été adoptées. Ils ont conclu que la loi Gramm-Rudman-Hollings avait suscité une diminution considérable des dépenses dans les programmes admissibles au mécanisme de réduction automatique des dépenses ainsi que des dépenses globales, mais que les programmes non admissibles ont connu une augmentation plus rapide.

Au niveau subnational, au moins 46 des 50 États américains ont eu des obligations d'équilibre budgétaire en place pendant la majeure partie de leur existence constitutionnelle[17]. Les études réalisées à leur sujet montrent que les restrictions très strictes sur le report des déficits permettent de mieux limiter ces derniers que les dispositions plus permissives (Alt et Lowry, 1994; Poterba, 1994).

À l'échelle internationale, Von Hagen, 2006, a dressé un index des règles budgétaires en vigueur dans les États membres de l'UE, et conclu qu'il n'y avait pas eu de corrélation entre la force de ces règles et la qualité des résultats budgétaires obtenus après l'union monétaire[18]. Au Japon, Von Hagen a constaté que les règles budgétaires en vigueur dans les années 1980 avaient eu un effet de restriction statistiquement significatif mais modeste sur la politique.

### 3.2 Limitation de la dette publique et soutien à la viabilité budgétaire à long terme

Les gouvernements présentent souvent leur adoption d'une loi sur l'équilibre budgétaire comme preuve de leur volonté de limiter les emprunts d'État à un niveau responsable et viable. Or, s'il est vrai que le solde de fonctionnement d'exercice annuel est intimement lié à la santé financière du gouvernement, il n'est ni suffisant ni nécessaire d'atteindre l'équilibre budgétaire pour garantir la soutenabilité de la dette publique à long terme. Il y a pour cela deux raisons.

Premièrement, pour les chercheurs du FMI et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la trajectoire de la dette publique relativement au PIB, autrement dit, le revenu national annuel disponible pour l'acquittement de la dette, est la meilleure expression de la viabilité[19]. Selon cette approche, la soutenabilité de la dette dépend donc non seulement du solde budgétaire annuel, mais aussi de la différence entre la croissance du PIB nominal et les taux d'intérêt[20]. Ainsi, si le gouvernement enregistre des déficits permanents, sa dette augmentera en chiffres absolus, mais diminuera comme proportion du PIB, pourvu que la croissance du PIB dépasse les taux d'intérêt effectifs de la dette publique.

Théoriquement, dans les économies avancées, les taux d'intérêt finissent par dépasser à long terme la croissance du PIB, étant donné l'impatience des agents économiques, qui préfèrent la consommation actuelle à la consommation future[21]. Au Canada, les taux d'intérêt effectifs ont été supérieurs à la croissance du PIB seulement 23 fois depuis 1966 (donc en 48 ans), soit 48 % du temps (figure 3).

En moyenne, pendant cette période, la croissance annuelle du PIB a été supérieure aux taux d'intérêt de 0,6 points de pourcentage. Selon Escolano, 2010, si la croissance du PIB a dépassé les taux d'intérêt dans les économies avancées pendant les années 1970, c'est parce que les marchés de la dette publique n'avaient pas prévu la forte inflation. Si on limite l'échantillon aux décennies récentes, on voit que les taux d'intérêt ont, en moyenne, dépassé la croissance, ce qui est conforme à la théorie. En 2013, le DPB a projeté que les taux d'intérêt effectifs moyens seraient de 4,9 % à long terme, tandis que la croissance du PIB nominal s'établirait à 3,7 % (écart de 1,2 %).

[17] Les lois sur l'équilibre budgétaire des États américains n'ont pas toujours une forme bien définie. On dit souvent que seul le Vermont fait exception, mais d'autres chercheurs y joignent le Wyoming, le Dakota du Nord et l'Alaska; dans ces États, le déficit zéro n'est pas ciblé par une loi explicite, mais par l'interprétation donnée à la constitution.

[18] Cela dit, Von Hagen a constaté que les pays qui combinent à leurs règles budgétaires des institutions de budgétisation nationales fortes obtiennent de meilleurs résultats budgétaires.

[19] Voir Schick, A, 2005, et FMI, 2013.

[20] Cette condition – la stabilité de la dette comme proportion de l'économie – s'exprime par l'équation suivante : $\frac{PB}{Y} = (i - c) \cdot \frac{D}{Y}$

Cette équation s'inspire de l'annexe F de DPB, 2013. Elle montre que, pourvu que la croissance du PIB (c) dépasse le taux d'intérêt effectif de la dette (i), le gouvernement peut réduire la dette exprimée comme portion du PIB (D/Y) même s'il enregistre un solde primaire négatif, SP (les recettes moins les dépenses, sans les paiements d'intérêt), et, par le fait même, un solde de fonctionnement d'exercice négatif.

[21] L'impatience est représentée par le taux de préférence pour le présent ou le taux d'actualisation subjectif entre deux points chronologiques de la fonction d'utilité intertemporelle (Romer, 2011).

**Encadré 3 : Le solde budgétaire et la soutenabilité de la dette publique**

Le solde budgétaire d'exercice présenté dans le budget de 2014 et les Comptes publics correspond au *solde net de gestion* du Manuel de statistiques de finances publiques 2001. Le solde net de gestion est le total des recettes diminué des charges de programmes et des paiements d'intérêt, le tout selon la comptabilité d'exercice (qui veut que les sommes soient attribuées à la période où l'activité économique a lieu, et non à celle où elles sont encaissées/décaissées). C'est donc dire que les acquisitions de biens immobiliers ne sont pas reflétées dans l'état des opérations gouvernementales, et qu'elles n'influent pas sur le solde budgétaire : seule une partie de la valeur du bien immobilier (le plus souvent la fraction de la vie utile qui correspond à l'exercice) fait l'objet d'une dépense dans le budget de fonctionnement, sous le poste « *amortissement* » :

$$\textit{Solde net de gestion} = \textit{recettes} - (\textit{dépenses de programmes} + \textit{paiements d'intérêt}) \quad (1)$$

$$= \textit{recettes} - ((\textit{transferts} + \textit{dépenses de fonctionnement} + \textit{amortissement}) + \textit{paiements d'intérêt}) \quad (2)$$

Comme l'amortissement des immobilisations n'est pas une dépense qui nécessite un financement, il faut l'ajouter au solde net de gestion pour obtenir la courbe chronologique de la dette publique. Inversement, le coût initial total des acquisitions d'immobilisations constitue une dépense nécessitant un financement. Il doit donc être soustrait du solde net de gestion. Après ces rajustements, on arrive à la *capacité de financement*, c'est-à-dire au montant annuel qui détermine la courbe de la dette publique :

$$\textit{Capacité de financement} = \textit{solde net de gestion} + \textit{amortissement des immobilisations} - \textit{acquisition d'immobilisations non financières} \quad (3)$$

Si le solde net de gestion est de zéro, par exemple sous le régime d'une obligation d'équilibre budgétaire, mais que les acquisitions d'immobilisations non financières dépassent l'amortissement, la capacité de financement sera négative, et la dette publique augmentera.

Les taux de croissance et d'intérêt futurs de l'économie sont incertains. Le DPB postule que les taux d'intérêt seront supérieurs à la croissance du PIB nominal, mais d'autres scénarios sont plausibles. Par exemple, Summers, 2014, a avancé que la faiblesse des taux d'intérêt d'équilibre pourrait devenir une condition normale à l'avenir, à mesure que le capital perd de son importance pour la production. Lorsque la croissance du PIB excède les taux d'intérêt, la dette publique – exprimée comme portion du PIB – peut diminuer même si le solde budgétaire demeure déficitaire.

Deuxièmement, le solde budgétaire annuel est calculé selon la comptabilité d'exercice, ce qui signifie qu'il n'est pas le seul facteur déterminatif de l'expansion ou de la contraction de la dette publique – bien qu'il y soit étroitement lié. Pour contrôler le niveau de la dette (en chiffres absolus ou relativement à l'économie), il faudrait donc que les lois sur l'équilibre budgétaire soient accompagnées de restrictions imposées aux acquisitions d'immobilisations et aux transactions non budgétaires. Ou encore, elles devraient être mises en œuvre conjointement avec une autre loi sur la viabilité des investissements, qui par exemple plafonnerait le ratio dette publique-PIB (voir la section 5.7).

Le lien entre le solde budgétaire d'exercice et la dette publique est décrit en détail dans l'encadré 3. L'endettement pourrait atteindre un niveau insoutenable si les dépenses d'immobilisations nettes (acquisitions d'immobilisations moins amortissement) sont positives, même si le solde de fonctionnement d'exercice est nul.

Du point de vue de la viabilité financière fédérale, cette non-équivalence entre les budgets de fonctionnement d'exercice et la dette publique n'a pas nécessairement une grande importance, étant donné que, au Canada, les grands investissements

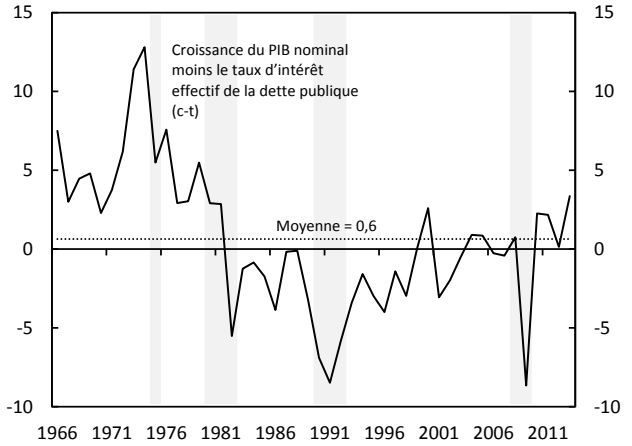
en immobilisations (routes, écoles, hôpitaux, etc.) sont majoritairement de responsabilité provinciale. Cela dit, plusieurs champs de compétence fédérale pourraient, à court terme, provoquer de forts écarts entre le solde budgétaire et la capacité de financement. Par exemple, dans le secteur de la défense nationale, les gros contrats peuvent n'avoir qu'un impact relativement modeste sur le déficit annuel, mais alourdir beaucoup la dette et les coûts afférents.

Parmi les 28 pays avancés qui se sont dotés d'une loi sur l'équilibre budgétaire, tous sauf un ont décidé de restreindre également les investissements, ou ont adopté une loi complémentaire sur la dette[22]. Des propositions pratiques pour l'intégration de la viabilité budgétaire aux lois sur l'équilibre du solde se trouvent à la section 5.

**Figure 3**

**Écart entre la croissance et le taux d'intérêt**

points de pourcentage




Sources : Finances Canada (Tableaux de référence financiers). Calculs de l'auteur.

### 3.3 Amélioration de l'équité intergénérationnelle

L'un des arguments les plus fréquents en faveur des lois sur l'équilibre budgétaire concerne l'équité intergénérationnelle[23]. Quand le gouvernement emprunte pour financer ses dépenses actuelles (autrement dit, quand il enregistre un déficit de fonctionnement d'exercice), les contribuables actuels en profitent, mais ce sont les générations futures qui devront payer – avec intérêts. Les partisans de l'équité intergénérationnelle font valoir que ce sont les contribuables actuels qui devraient payer pour les services publics qu'ils utilisent, et que la facture – dette, infrastructure usée et négligée – ne doit pas être refilée aux futures générations. Ceux qui sont de cette opinion croient que le gouvernement devrait équilibrer ses budgets de fonctionnement, et emprunter uniquement pour financer du capital physique (voire humain) qui profitera aux générations futures dont l'impôt servira à payer la note. Appliqué aux lois sur l'équilibre budgétaire, ce principe est souvent appelé « l'approche de la règle d'or » (Balassone et Franco, 2000; Robinson 1998)[24].

Cette approche serait difficilement applicable au palier fédéral. En application de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'établissement et l'entretien des hôpitaux, des écoles et des voies de communication/de transport intraprovinciales relèvent des provinces. La majeure partie des investissements fédéraux dans le capital physique ou humain prend donc la forme de transferts aux provinces, et ces paiements sont inscrits dans le budget de fonctionnement de l'exercice où ils sont faits.

Par conséquent, l'éventuelle obligation d'équilibre budgétaire couvrirait la majeure partie des dépenses fédérales en infrastructure. Par exemple, pendant 12 ans, de 2004-2005 à 2016-2017, le taux de croissance annuel du Transfert canadien en matière de santé a été porté à 6 % afin d'aider les provinces à investir dans l'amélioration des soins de santé. Ce financement, qui est considéré comme une dépense courante du gouvernement fédéral, est souvent investi par les provinces, à leur discrétion, dans du capital physique (p. ex., hôpitaux, équipement médical) qui profitera aux utilisateurs futurs du système de santé. Selon le principe de l'équité intergénérationnelle, le gouvernement fédéral devrait idéalement accumuler un déficit pour financer au moins une partie de ces investissements.

Si la loi fédérale sur l'équilibre budgétaire intégrait le principe de l'équité intergénérationnelle, il

[22] Base de données sur le Règles budgétaires du FMI (1985-2013). L'exception est la Région Administrative Spécial de Hong-Kong.

[23] Voir, par exemple, Kell (2001) et Kopits (2001).

[24] Robinson, 1998, décrit d'autres changements qu'il faudrait apporter aux principes comptables pour adapter les lois sur l'équilibre budgétaire au principe de l'équité intergénérationnelle : entre autres, il faudrait que l'amortissement des immobilisations reflète leurs avantages, avec les intérêts, plutôt que leur dépréciation conventionnelle le long de leur vie utile.

faudrait exclure du solde de fonctionnement net la partie des transferts que les provinces investissent dans le capital; il s'agirait donc de déterminer l'utilisation finale de chaque montant et d'estimer dans quelle proportion il provenait des recettes fédérales. On voit que ce serait une entreprise ardue sinon impossible[25].

### 3.4 Accroissement de l'investissement et de la croissance

L'impact de la baisse des emprunts gouvernementaux est controversée et dépend du pays et de la situation; c'est une question qui ne fait pas consensus. De manière générale, les identités fondamentales nationales et les principes macroéconomiques postulent que la réduction des déficits de fonctionnement crée une diminution à court terme de la demande globale et de la production économique, mais aussi une augmentation de l'épargne et de l'investissement nationaux qui accroîtront la production économique et les recettes à long terme. Ces avantages à long terme font l'objet de la présente section; pour une explication de la réduction à court terme de la demande et de la production causée par la hausse de l'épargne gouvernementale, voir l'encadré 4.

Les épargnes que générera pour le gouvernement fédéral l'éventuelle obligation d'équilibre budgétaire (que le budget de fonctionnement d'exercice devienne excédentaire, ou que son déficit soit seulement réduit) devront être investies dans l'acquisition d'immobilisations ou d'actifs financiers. Si elles servent à l'achat de biens immobilisés, comme des édifices ou de l'équipement, elles augmenteront directement l'actif productif de l'économie (machinerie, équipement, moyens de transport et de communication, etc.)[26]. Si elles servent à l'acquisition d'actifs financiers, elles augmenteront l'investissement intérieur privé (soit directement, soit par la diminution des taux d'intérêt et la dépréciation monétaire), ou accroîtront la propriété canadienne de biens étrangers. Le tout rehaussera à

**Encadré 4 : Les répercussions à court terme de la hausse de l'épargne publique**

L'épargne publique a d'abord un effet direct, soit la réduction immédiate du PIB suivant la baisse des achats gouvernementaux de biens et services ou la baisse des dépenses causée par l'augmentation de l'impôt ou la diminution des transferts aux personnes, entreprises et gouvernements régionaux. Si le gouvernement réduit ses achats de biens et services de 1 $, le PIB sera réduit de 1 $. Si le gouvernement augmente l'impôt ou réduit les transferts de 1 $, l'effet direct sera supérieur ou inférieur à ce montant selon la préférence – épargne ou consommation – de l'agent.

L'épargne publique a aussi des effets indirects, qui dépendent de la réaction du secteur privé à la diminution de la consommation publique ou privée (par exemple, l'entreprise qui constate une baisse de la demande pour ses produits pourrait décider de réduire son effectif). L'effet indirect d'une réduction des dépenses gouvernementales de l'ordre de 1 $ sera supérieur à ce montant si les dépenses privées diminuent, mais inférieur si elles augmentent.

Combinés, les effets directs et indirects produisent le multiplicateur budgétaire total, qui exprime l'impact qu'a sur le PIB chaque dollar dépensé par le gouvernement. Le multiplicateur sera élevé si les consommateurs et les entreprises manquent de liquidités et si la politique monétaire a atteint son maximum d'efficacité alors que l'économie ne fonctionne pas à plein régime (main-d'œuvre et capital non utilisés). Le multiplicateur sera faible si l'économie atteint ou excède son potentiel et que la Banque du Canada compense la stimulation financière par le recours à la politique monétaire.

Finances Canada estime que, pendant les récessions, chaque dollar dépensé par le gouvernement, ou chaque réduction d'impôt de 1 $, ajoute au PIB de 0,1 $ à 1,7 $ (Finances Canada, 2011). Le U.S. Congressional Budget Office n'utilise pas de multiplicateurs différents selon les programmes, mais une gamme de multiplicateurs, allant de 0,4 à 1,9 sur quatre trimestres lorsque la banque centrale ne recourt pas à la politique monétaire, et de 0,2 ou de 0,8 sur huit trimestres lorsqu'elle hausse les taux d'intérêt (Reichlin et Whalen, 2012).

[25] Bien sûr, les transferts sont enregistrés comme recettes de fonctionnement dans le budget des provinces, et ils peuvent servir à réduire les impôts provinciaux, afin de compenser une partie du fardeau que représentent pour les contribuables actuels les investissements d'infrastructure financés par les transferts fédéraux. Mais les taux d'imposition des provinces sont habituellement inférieurs à ceux du gouvernement fédéral. Et même si les réductions d'impôt compensaient entièrement les investissements fédéraux indirects dans l'infrastructure, il y aurait perte d'utilité nette par rapport à la solution de financement intergénérationnel optimale.

[26] C'est-à-dire l'investissement, *I*, dans l'équation du revenu national (Y) Y = C + I + G + EN, où *C* est la consommation, *G* est la somme des dépenses courantes du gouvernement, et *EN* est le total des exportations nettes.

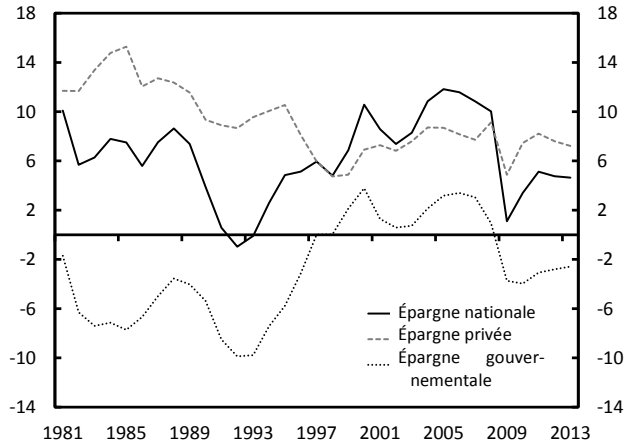
long terme la production économique et les recettes.

Comme l'illustre la figure 4, l'épargne nationale est faible quand le gouvernement enregistre de profonds déficits[27]. Si une obligation d'équilibre budgétaire avait existé pendant les années 1980 et 1990, le stock de capital productif privé et public aurait été plus élevé durant les années 2000, toutes choses étant égales.

**Figure 4**

**Taux d'épargne nationale**

pourcentage du revenu disponible




Sources : CANSIM, tableau 380-0071

### 3.5 Baisse des taux d'intérêt et des coûts de la dette

L'adoption d'une loi sur l'équilibre budgétaire peut entraîner une baisse des taux d'intérêt appliqués à la dette publique, ce qui réduit les frais de service de la dette, et libère des ressources qui peuvent alors être consacrées à l'investissement public, aux programmes sociaux ou à la réduction des impôts. En ramenant les emprunts d'État à un niveau bas, constant et prévisible, les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent aussi rehausser la stabilité des marchés des capitaux, ce qui peut avoir un effet à la baisse sur les taux d'intérêt du secteur privé, baisse qui se traduira par une hausse de l'investissement et l'amélioration des résultats des marchés privés[28].

La théorie économique et la recherche appliquée montrent que l'impact des emprunts d'État sur les taux d'intérêt dépend des caractéristiques du pays, notamment sa taille et sa place sur les marchés mondiaux. Dans le cas du gouvernement fédéral canadien, on calcule habituellement cet impact au moyen : une économie de taille modeste, mais ouverte, où les capitaux sont parfaitement mobiles, flexibles[29]. Selon ce modèle, la hausse du déficit sera financée par les investisseurs étrangers au niveau des taux d'intérêt global, à moins que les emprunts fédéraux soient considérables au point d'influer sur les marchés du crédit mondiaux (ou que le risque de non-paiement soit élevé au point que les prêteurs exigent une prime de risque majeure).

Un autre modèle que celui d'une économie ouverte et de petite taille devrait-il être appliqué au Canada? Les recherches actuelles ne permettent pas de trancher, car il existe bien peu d'études récentes sur le rapport au Canada entre les déficits et les taux d'intérêt. Engen et Hubbard, 2004, ont étudié l'impact de l'emprunt public sur les taux d'intérêt. Ils ont comparé les taux d'intérêt réels au Canada et aux États-Unis. Au moment de l'étude, le solde budgétaire fédéral des deux pays était très différent (excédentaire au Canada, très déficitaire aux États-Unis). Les taux d'intérêt canadiens étaient un peu plus élevés que les taux américains, ce qui semble indiquer que les marchés d'emprunt pour la dette canadienne sont intégrés internationalement, et que les taux sont déterminés par des forces qui ne se limitent pas au marché du crédit intérieur. Dans une étude plus ancienne (1988), Siklos n'a constaté aucun lien clair entre la politique budgétaire et les taux d'intérêt, bien qu'il ait envisagé une large gamme de techniques, de données et de définitions de l'emprunt public au Canada. De même, Evans, en 1987, a étudié les données trimestrielles (datant des années 1970 et 1980) de six pays de l'OCDE, dont le Canada, et n'a trouvé aucune preuve d'un lien entre les déficits budgétaires et la hausse des taux d'intérêt.

Ces études donnent à penser que le modèle employé – celui d'une petite économie ouverte – convient bel et bien au Canada. Par conséquent, l'emprunt fédéral, dans les limites qui ont typiquement été les siennes ces deux dernières décennies,

[27] On entend par gouvernement l'ensemble des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux.

[28] Même quand les budgets de fonctionnement d'exercice sont équilibrés, il faut emprunter pour les dépenses en immobilisations et la gestion de la trésorerie.

[29] Voir Mundell (1963) et Fleming (1962).

n'a probablement pas d'impact significatif sur les taux d'intérêt.

## 4 LA LOI POURRAIT-ELLE NUIRE?

Les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent entraîner des coûts et des conséquences imprévues qui réduisent le bien-être de la société. Ainsi, elles peuvent limiter les outils qu'offre la politique publique pour lisser les cycles économiques, changer la composition et l'entrée/la sortie des recettes/des dépenses, agir contre la transparence budgétaire et accroître la fréquence des changements aux politiques. De plus, elles peuvent avoir des répercussions sur les finances provinciales.

### 4.1 Restriction de la politique budgétaire contracyclique

Les obligations d'équilibre budgétaire peuvent restreindre non seulement les stabilisateurs automatiques de la politique existante, mais aussi la capacité du gouvernement de mettre en œuvre des politiques de stabilisation macroéconomiques. Ces limitations peuvent aggraver les récessions (en termes de profondeur et d'ampleur).

Pendant les périodes de ralentissement économique, le gouvernement dépense davantage en transferts sociaux (assurance-emploi, prestations pour aînés, dépenses fiscales, etc.). Simultanément, le fardeau fiscal que représente l'impôt sur le revenu personnel diminue davantage que le revenu lui-même, puisque les fourchettes d'imposition sont progressives. Cette protection du revenu disponible par les stabilisateurs automatiques soutient la consommation des ménages, qui est l'une des composantes de la demande globale. Or, la hausse des dépenses de programmes et la baisse des recettes fiscales impliquent souvent un déficit budgétaire.

Les gouvernements peuvent aussi prendre des mesures de stimulation temporaire pour appuyer la demande en période de ralentissement. Ces mesures discrétionnaires sont particulièrement importantes lorsque les outils monétaires ordinaires ne sont plus efficaces, par exemple lorsque les taux d'intérêt sont au taux plancher de zéro. C'est ainsi que, dans le cadre du Plan d'action économique, les dépenses fédérales ont augmenté de 45,4 milliards de dollars de 2009-2010 à 2012-2013[30]. Ces investissements ont atténué les pires aspects de la récession et facilité la reprise. Mais ils ont engendré des déficits qui ont atteint 3,5 % du PIB en 2009-2010.

Les obligations d'équilibre budgétaire, qui restreignent l'usage de ces mécanismes, peuvent susciter une volatilité de la production excessive, puisqu'elles obligent à prendre des mesures procycliques (augmenter l'impôt, réduire les dépenses) pendant les récessions. Kopits et Symansky, 1998, se sont servis de MULTI-MOD, un modèle économétrique de l'économie mondiale mis au point par le FMI, pour évaluer l'impact qu'aurait pour la macrostabilité l'adoption d'une obligation d'équilibre budgétaire au Canada. Ils ont constaté que si le gouvernement réduisait ses dépenses pour se conformer à la loi, la variabilité de la production tendrait à augmenter de 0,7 point de pourcentage.

Schmit-Grohè et Uribe, 1997, ont élaboré un modèle – souvent invoqué depuis – qui montre que l'obligation d'équilibre budgétaire, même lorsqu'elle prévoie des adaptations selon le cycle économique, peut déstabiliser la production nationale en ce sens qu'elle donne à croire que des hausses d'impôt surviendront plus tard, ce qui crée un cercle vicieux d'attentes. En effet, si on croit que l'autorité fiscale augmentera l'impôt pour combler le déficit toléré pendant la récession, on s'attendra aussi à une rémunération du travail réduite, ce qui réduira l'offre de travail et, partant, la production.

Récemment, Ghilardi et Rossi, 2014, ont généralisé les résultats de Schmit-Grohè et Uribe à l'aide d'une fonction production de catégorie différente[31]. Ils ont constaté que le potentiel déstabilisateur des lois sur l'équilibre n'est pas aussi considérable que le croyaient Schmit-Grohè et Uribe, mais qu'il reste significatif dans le cas des États-Unis, de l'Union européenne et du Royaume-Uni.

[30] De ces 45,4 milliards de dollars, seulement 38,6 milliards de dollars étaient des dépenses de fonctionnement; le reste a été investi dans des immobilisations, ce qui a alourdi la dette publique et augmenté les biens publics, sans toutefois modifier le solde de fonctionnement d'exercice autrement que par l'augmentation de l'amortissement et des frais d'intérêt futurs.

[31] Ghilardi et Rossi ont utilisé la spécification de l'élasticité de substitution constante, et Schmit-Grohè et Uribe, celle de Cobb Douglas.

Dans son annonce, le gouvernement semble indiquer, ce qui est positif, que la loi prendra en ligne de compte les ralentissements :

> [Le projet de loi] exigera l'adoption de budgets équilibrés en temps normal et fixera un calendrier précis pour le retour à l'équilibre budgétaire en cas de crise économique (p. 5).

L'adaptation de la loi aux aléas du cycle économique peut être réalisée de différentes manières (voir la section 5.2 ci-dessous). Si la loi est bien conçue, les désavantages de la limitation des stabilisateurs automatiques et discrétionnaires peuvent être atténués. Cela dit, vu l'imprécision des mesures des cycles conjoncturels, combinée au décalage des données économiques, les décideurs pourraient apporter des changements nuisibles avant de savoir qu'une récession a commencé.

Si la loi adoptée exige uniquement l'équilibre du budget de fonctionnement d'exercice, le gouvernement fédéral pourra toujours utiliser comme mécanisme contra cyclique l'investissement direct. En effet, sous le régime de la comptabilité d'exercice, les grands projets d'immobilisations sont amortis sur la longueur de la vie utile de l'investissement. Ils ne sont portés au budget de fonctionnement d'exercice que dans la mesure où ils augmentent l'amortissement et les frais de service de la dette (c'est un impact minime, mais qui peut s'accumuler et limiter la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements futurs).

Cela dit, l'investissement direct fédéral est de faible ampleur et de peu d'influence, puisque l'infrastructure est surtout une compétence provinciale. Seulement 11,4 % (1,7 milliard de dollars) des investissements en infrastructure du Plan d'action économique ont été des investissements fédéraux; le reste, en majeure partie, a pris la forme de transferts aux provinces (le total de chaque transfert est porté au budget de fonctionnement de l'exercice où il est versé)[32]. À noter aussi que les programmes de stimulation exigeants en investissements sont longs à planifier et à exécuter, et leurs retombées ne se concrétisent souvent qu'une fois la reprise entamée.

La limitation du rôle de gestion macroéconomique de la politique budgétaire pourrait être plus coûteuse à l'avenir que par le passé. De plus en plus de chercheurs et de décideurs craignent en effet que les tendances technologiques et démographiques ne poussent les taux d'intérêt d'équilibre vers le bas, ce qui limitera la capacité des banques centrales de gérer les fluctuations de la croissance économique[33].

Par exemple, Summers, 2014, a procédé à des simulations de l'économie américaine fondées sur les modèles économétriques de la Réserve fédérale. Ses résultats laissent présager que les dépenses discrétionnaires du gouvernement américain pourraient gagner en importance comme outil de stabilisation macroéconomique. Ces considérations sur la baisse des taux d'intérêt d'équilibre et le rôle de la politique budgétaire s'appliquent également à la banque centrale et au gouvernement fédéral du Canada.

Si la loi adoptée est trop rigide vis-à-vis du cycle économique, elle risque d'être abolie à la première difficulté. Parmi les 27 économies avancées qui, selon le FMI, s'étaient dotées d'une loi sur l'équilibre budgétaire avant le début de la récession, toutes sauf huit ont dû suspendre, modifu, ou abolir leur loi afin qu'elle ne fasse pas obstacle aux mécanismes contre cycliques automatiques ou discrétionnaires[34].

### 4.2 Modification de la composition des dépenses et des recettes.

Les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent inciter les gouvernements à privilégier, par leurs dépenses et leurs mesures fiscales, les programmes qui produisent des avantages financiers rapides, plutôt que ceux qui sont vraiment optimaux du point de vue socio-économique.

Par exemple, il est facile de sabrer les charges de programmes directes, alors que le gouvernement qui réduit les dépenses législatives, lesquelles font souvent l'objet d'accords pluriannuels officiels, s'expose à de lourdes répercussions politiques. Po-

[32] Tableau A2.7 de *La phase de stimulation du Plan d'action économique du Canada : Rapport final aux Canadiens*, au www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf.

[33] C'est ce qu'on appelle la « stagnation séculaire ». Pour une introduction à la stagnation séculaire, voir *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures,* Coen Teulings et Richard Baldwin (dir.), au www.voxeu.org/sites/default/files/Vox_secular_stagnation.pdf.

[34] Voir La base de données sur les Règles budgétaires du FMI (1985-2013).

terba, 1996, a constaté que, au cours des sept ans qui ont suivi l'adoption de la *Budget Enforcement Act of 1990*, les dépenses discrétionnaires du gouvernement américain étaient passées de 9,2 à 6,6 % du PIB, alors que les dépenses législatives, au contraire, avaient augmenté de 10,3 à 11,2 %.

L'obligation d'équilibre budgétaire peut aussi pousser les gouvernements à modifier le rapport dépenses de fonction-dépenses en capital qu'ils auraient choisi s'ils s'étaient fondés uniquement sur les facteurs fondamentaux. Ainsi, lorsque la loi ne limite que les dépenses de fonctionnement, elle peut entraîner une préférence pour le capital physique, comme l'achat de matériel militaire, plutôt que l'embauche et la formation de personnel. Les lois strictes qui limitent les recettes diminuées de la somme des dépenses de fonctionnement et des acquisitions d'immobilisations encouragent au contraire les gouvernements à éviter les forts coûts initiaux des dépenses d'investissement. Il en résulte le report de travaux de construction et d'entretien nécessaires, et la perte de rendement à long terme.

Par ailleurs, les lois sur l'équilibre peuvent inciter les gouvernements à privilégier, pour la prestation des services, les entreprises d'État, les partenariats public-privé (PPP) et les autres structures « hors budget ». Dans le cas des entreprises d'État, les profits et les pertes sont inscrits au compte de fonctionnement d'exercice du gouvernement (sous le poste du revenu de placements), mais les changements au régime de retraite des employés de ces entreprises ne sont pas inscrits au budget (alors qu'ils le sont dans le cas des ministères et des sociétés d'État). De même, le recours aux PPP transfère les risques financiers au secteur privé, et dans certaines circonstances, les soustrait entièrement au budget. Mais la décision d'utiliser ces instruments devrait être motivée par les facteurs commerciaux fondamentaux, et non par les restrictions budgétaires.

Les lois sur l'équilibre budgétaire tendent aussi à pousser les gouvernements à vendre les biens publics, ou à les vendre à un prix inférieur à leur valeur. Aux États-Unis, le Congressional Budget Office estime qu'environ la moitié de la réduction du déficit réalisée aux termes de la loi Gramm-Rudman-Hollings l'a été par la vente d'actifs (Reischauer, 1990). Costello, Petacchi et Weber (2012) ont étudié la vente d'actifs dans les États américains de 1998 à 2006. Ils ont constaté que les États dont les recettes sont en baisse et qui risquent d'enfreindre leur loi sur l'équilibre budgétaire tendent davantage à vendre les biens publics, ou à les vendre à perte. Or, la vente de ces biens peut grever l'économie et le bien-être de la société s'il aurait été plus avantageux, au lieu de s'en départir pour alléger le budget, de les conserver ou de les vendre plus cher.

Les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent aussi encourager l'emploi de mécanismes de prestation moins transparents, comme les prêts et les garanties de prêt, qui sont portés au bilan mais échappent aux restrictions touchant le déficit[35]. Pour les particuliers et les groupes qui les obtiennent, les prêts et garanties de prêt sont une façon moins coûteuse d'accéder à des fonds.

Par exemple, grâce à une entente de garantie de prêt signée avec le gouvernement fédéral, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador ont pu obtenir du financement pour le projet hydroélectrique du Bas-Churchill à un taux correspondant à la cote de solvabilité du gouvernement fédéral. Dans le contexte d'une obligation d'équilibre budgétaire, ces ententes pourraient de plus en plus être préférées aux subventions directes ou aux programmes de partage des coûts. Il est vrai qu'elles profitent souvent aux deux parties mais, parce qu'elles n'entrent pas dans le compte de fonctionnement, elles pourraient échapper davantage aux regards.

Les paramètres microéconomiques du budget (les taux marginaux d'imposition, la composition des recettes fiscales, les incitations à travailler offertes par les transferts sociaux et le rendement des investissements publics) peuvent influer davantage sur les résultats financiers que le solde budgétaire prévu. Et les conséquences des mesures d'assainissement, comme les hausses d'impôt touchant à l'offre de main-d'œuvre et à l'épargne, ou la réduction des dépenses consacrées au soutien du revenu, à l'éducation, à la santé et à la formation, peuvent l'emporter sur les avantages de l'équilibre budgétaire.

De même, certaines réformes structurelles de la politique fiscale, comme la substitution de taxes de consommation à l'impôt sur le revenu, pourraient être défavorables au solde budgétaire à court

[35] Si le prêt implique un risque de perte important, une partie de la perte peut être portée au déficit du compte de fonctionnement d'exercice.

terme, mais s'avérer bénéfiques pour l'économie à long terme[36]. Or, les obligations d'équilibre budgétaire peuvent dissuader les gouvernements de procéder à ces réformes.

### 4.3 Limitation du lissage de l'impôt

Comme on le mentionne à la section 2, l'enregistrement d'un déficit est souvent la meilleure solution lorsque surviennent des dépenses majeures, par exemple en cas de guerre ou lorsque sont mis en place de nouveaux programmes sociaux. Le modèle de Barro (1979) calcule le niveau de l'emprunt gouvernemental auquel procéderait un planificateur social éclairé et libre de toute contrainte politique. Comme Barro postule que le coût économique d'un impôt est une fonction croissante non linéaire de son taux[37], il n'est généralement pas optimal pour la société de viser avant tout l'objectif de l'équilibre budgétaire; ainsi, quand les dépenses fluctuent fortement, mieux vaut une légère augmentation de l'impôt sur une longue période, qu'une révision abrupte de la politique fiscale servant uniquement à empêcher à court terme l'accumulation d'un déficit.

Ces conclusions ont été en partie nuancées par les chercheurs (voir Lucas et Stockey, 1983; et Bonn, 1990) qui ont ajouté au modèle de Barro des facteurs comme l'incertitude et les chocs exogènes. Il reste que la restriction de la capacité d'emprunt du gouvernement peut réduire le bien-être de la société en suscitant l'abandon d'une solution optimale – l'emprunt.

### 4.4 Projections optimistes et comptabilité créative

Par ailleurs, les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent encourager les gouvernements, soucieux de donner l'impression qu'ils respectent la loi, à user de pratiques peu transparentes qui n'améliorent pas véritablement les résultats budgétaires.

Si la loi sur l'équilibre budgétaire l'oblige à présenter des perspectives budgétaires équilibrées, le gouvernement risque de toujours retenir les prévisions et hypothèses économiques et budgétaires les plus optimistes. Aux États-Unis, Reischauer, 1990, a constaté que les corrections apportées par le Congressional Budget Office aux prévisions de l'Office of Management and Budget (le département budgétaire de la présidence) avaient bondi après l'entrée en vigueur de la loi sur l'équilibre budgétaire. Au Royaume-Uni, le Trésor de Sa Majesté a projeté un excédent structurel après cinq ans dans 21 de ses 25 prévisions de 2000 à 2008, comme l'exigeait la loi de la « règle d'or » budgétaire. En réalité, le budget structurel a été déficitaire chacune de ces années[38].

Actuellement, bien que Finances Canada soit tenu d'utiliser comme hypothèses économiques les prévisions moyennes du secteur privé, rajustées au risque, il a encore la possibilité d'intégrer au plan budgétaire des prévisions budgétaires indûment prudentes. L'obligation d'équilibre budgétaire pourrait préciser plus avant la contrainte à respecter, ou exiger que les hypothèses budgétaires soient définies par un organisme indépendant.

Les lois sur l'équilibre peuvent inciter les gouvernements à user de stratégies comptables pour empêcher les déficits. En 1985, le General Accounting Office a relevé plusieurs stratagèmes de ce genre, comme le versement dans les fonds généraux de recettes initialement consacrées aux fonds spéciaux, les retraits des avoirs de retraite excédentaires et l'anticipation comptable des recettes (ou report de l'enregistrement des dépenses). En 1993, le GAO a constaté que ces mesures ponctuelles non liées à l'augmentation des revenus ou à la diminution des dépenses représentaient 19 % de la valeur en dollars des actions de réduction des déficits.

Aux termes des règles comptables et des principes de production des états financiers au gouvernement, plusieurs transactions impliquant des dispositions financières ou la révision des gains et des pertes ne sont pas comptabilisées au solde budgétaire. Des études montrent que ces transactions non budgétaires augmentent souvent lorsqu'une loi interdit les déficits, même dans les pays avancés qui

[36] L'impact budgétaire peut survenir soit pour des raisons d'économie politique, par exemple en réduisant le fardeau fiscal des contribuables afin de mobiliser le support du public pour la réforme proposée, ou encore en tentant de maintenir la progressivité du régime fiscal par des crédits d'impôts ou des exemptions tout en veillant à ne pas augmenter le fardeau fiscal des contribuables les plus fortunés.

[37] Le coût économique de la fiscalité, aussi connu comme la perte de poids mort, ou fardeau excédentaire, est le préjudice net pour les consommateurs et les producteurs en termes de manque à gagner des services et des recettes en raison de la taxe.

[38] Voir la base de données historiques prévisions officiel l'Office for Budget Responsibility et Corrie, C., C. Fraser, and Zuccollo, J. 2014. "The debt ratchet", Reform Research Trust.

respectent les normes comptables internationales. En 2012, Weber a procédé à l'analyse économétrique de 34 pays avancés du FMI, dont le Canada, et constaté que, de 1980 à 2010, les gouvernements tendaient à inscrire au budget les mesures qui réduisaient la dette, mais à passer par les méthodes « hors budget » pour les autres transactions. Hagen et Wolff (2006) ont trouvé que dans les pays munis d'une loi sur l'équilibre budgétaire, les ajustements hors budget étaient plus élevés.

Au Canada, les procédures hors budget fédérales totalisent en moyenne 1,0 % du PIB depuis 1991. Elles vont des simples modifications comptables (comme l'intégration au cadre financier, à la demande du vérificateur général, des congés de maladie futurs) aux transactions substantielles (comme l'achat de prêts hypothécaires par la SCHL/d'actions de General Motors). Selon le dernier Rapport sur la gestion de la dette, les transactions non budgétaires ont coûté au gouvernement 11,5 milliards de dollars en 2012-2013; si on les ajoute au déficit budgétaire de 18,9 milliards de dollars, on obtient des besoins financiers de 30,5 milliards de dollars[39]. Si on se fie à l'expérience internationale, ces transactions pourraient gagner en importance au Canada sous le régime d'une obligation d'équilibre budgétaire.

### 4.5 Effets externes sur les provinces

Il existe une relation étroite entre la politique budgétaire fédérale et celle des provinces. En effet, c'est l'assiette fiscale du gouvernement fédéral qui, par les accords de perception et de coordination, détermine celle des provinces[40]. Si le gouvernement fédéral augmente ou allège le fardeau fiscal fédéral pour respecter l'éventuelle loi, et que ces changements touchent à la définition du revenu imposable, l'assiette des provinces augmentera ou diminuera[41].

L'éventuelle loi fédérale sur l'équilibre budgétaire pourrait aussi susciter une nouvelle répartition fédérale/provinciale de la prestation des programmes. En effet, le gouvernement fédéral, désireux d'éviter les déficits, pourrait tenter de se décharger sur les provinces des programmes à coûts volatiles ou susceptibles d'escalade[42]. Ou bien, il pourrait décider, plutôt que d'assumer tous les frais de transfert, d'exécuter directement certains programmes à faibles coûts d'exercice (p. ex., construction et entretien de voies de transport et de communication interprovinciales).

Si la loi est trop rigide pour permettre la prise de mesures budgétaires contracycliques pendant les récessions, les ministères des Finances des provinces pourraient se retrouver responsables, dans une mesure accrue, de la stabilisation macroéconomique.

Or, les initiatives contre cycliques provinciales seront probablement moins efficaces que celles du gouvernement fédéral. En 2009, Wibbles et Rodden ont étudié les provinces canadiennes et six autres fédérations décentralisées. Ils ont constaté que les gouvernements sous-nationaux avaient une moins grande marge de manœuvre que les gouvernements centraux en matière d'action contracyclique, parce que leurs revenus autonomes et leurs dépenses sont plus pro-cycliques (cet état de fait s'expliquerait par la concurrence fiscale, le manque de seigneuriage et les économies d'échelle de la perception/redistribution des impôts)[43]. Au Canada, il faut ajouter à ces considérations que la plupart des transferts du gouvernement fédéral sont aujourd'hui indexés au PIB et de ce fait pro-cycliques (les transferts fédéraux diminuent quand l'économie ralentit).

Miller, 1988, a évalué l'impact des modifications de l'impôt et des dépenses sur le chômage régional. Il a montré que la récession de 1981-1982 aurait pu être atténuée par la demande des gouvernements régionaux, mais que l'élasticité des taux de chômage régionaux par rapport aux dépenses des gouvernements régionaux est si faible qu'aucun niveau de stimulation raisonnable n'aurait pu changer quoi que ce soit.

[39] Voir ministère des Finances, 2013.

[40] Il existe des exceptions comme le Québec, qui administre un bon nombre de ses impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises, mais a accepté d'harmoniser l'assiette de sa taxe de vente.

[41] Des dispositions spéciales pourraient être prises dans la loi pour protéger l'assiette fiscale provinciale des changements fédéraux, mais elles seraient difficiles à exécuter en pratique.

[42] Par exemple, à mesure que le vieillissement démographique s'intensifiera au cours de la prochaine décennie, le gouvernement sera tenté, afin d'échapper quelque peu à la flambée des coûts en santé, de continuer d'indexer le TCS au PIB après la prochaine période de révision en 2024. Or, du point de vue du lissage des impôts, il pourrait être préférable au contraire d'encourir des déficits pour financer la santé pendant la période où l'impact démographique se fait le plus sentir.

[43] Seigneuriage : recettes du gouvernement central qui découlent des opérations d'augmentation de la masse monétaire effectuées par la banque centrale.

## 5 LA FORME DE LA LOI

Les obligations d'équilibre budgétaire peuvent prendre de nombreuses formes, et il faut choisir celle qui donnera les meilleurs avantages et réduira le plus les coûts.

### 5.1 La portée

Les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent avoir une portée étroite et ne viser que le solde primaire (sans les frais de la dette) du budget de fonctionnement d'exercice des ministères fédéraux. Ou leur portée pourrait être élargie; elles couvrent alors la capacité de financement (le budget global, avec les transactions en capital) de tout le secteur public, y compris les entreprises d'État, les organismes gouvernementaux sans but lucratif et les autres organisations publiques.

Pour définir la portée, il faut décider si la loi s'appliquera aux sociétés d'État entreprises (Société canadienne d'hypothèques et de logement, Postes Canada, Banque du Canada, etc.) et aux autres entreprises d'État (surtout les autorités portuaires), ou encore au Régime de pensions du Canada.

Une législation qui cible le solde budgétaire annuel des comptes publics s'appliquerait au périmètre comptable du gouvernement fédéral tel que défini par les Normes comptables pour le secteur public des CPA, section PS1300[44], lui-même semblable au sous-secteur de l'administration centrale du secteur des administrations publiques du Manuel de statistiques de finances publiques 2001. Cette définition consolidées tous les ministères et organismes financés à même le Trésor. Selon cette définition, les entreprises d'État entreraient dans le calcul, mais indirectement : seul leur flux budgétaire annuel (dettes et créances comme bénéfices/pertes remis et changements aux prêts et avances) serait porté au solde budgétaire. Certains autres flux des entreprises d'État touchant à la santé financière du gouvernement, dont les changements au passif au titre des retraites, sont inscrits dans les comptes publics au poste *autres éléments du résultat global*, lesquels influent sur la dette fédérale, sans figurer dans le solde budgétaire annuel.

Le déficit annuel visé par la loi peut être défini de diverses manières, selon le système de comptes et les normes utilisés pour calculer les recettes et les dépenses. Notamment, la définition sera différente si le gouvernement souhaite restreindre l'application de la loi aux agrégats budgétaires qui relèvent directement des planificateurs budgétaires, ou s'il veut prévenir la prise de mesures inefficaces à court terme servant uniquement à se conformer à la loi.

La cible la plus probable de l'éventuelle loi fédérale sera le solde budgétaire des Comptes publics annuels; il s'agit du *solde net de gestion* définit dans le Manuel SFP 2001[45]. Le solde net de gestion est égal aux recettes constatées, moins les charges constatées. Les charges constatées comprennent les frais d'intérêts de la dette (contractée ou non sur les marchés) et l'amortissement, mais non les investissements de trésorerie dans le capital physique. Si la loi prend cette forme, elle serait du type « règle d'or » (voir section 3.3).

En 2012-2013, le déficit budgétaire n'a représenté que 60 % de l'emprunt (ministère des Finances du Canada, 2013). Si les législateurs ont pour objectif de réduire l'accumulation de la dette publique, ils pourraient donc soumettre aussi à la loi les dépenses en capital. Pour ce faire, ils pourraient énoncer dans la loi que la capacité de financement doit rester toujours équilibrée (voir section 3). Cette approche correspond davantage à la comptabilité de trésorerie, et elle aurait l'avantage de mieux s'aligner sur les crédits parlementaires et les budgets des dépenses. Ou encore, les investissements et la dette pourraient être assujettis à une seconde règle distincte gouvernant l'endettement (voir section 5.4).

Les lois sur l'équilibre budgétaire adoptées par le gouvernement fédéral américain dans les années 1980 et 1990 s'appliquaient à la totalité des dépenses – fonctionnement et capital. Mais 33 des 49 États américains qui ont une loi sur l'équilibre ne l'appliquent qu'au budget de fonctionnement; les emprunts pour investissements sont permis (GAO, 1993).

Certains États américains soustraient à la loi certains programmes et fiducies d'intérêt public,

[44] Disponible de Comptables Professionnels Agréés Canada : http://www.cica.ca/publications/cpa-canada-handbooks/index.aspx

[45] Les Comptes publics sont établis conformément aux principes comptables et aux normes de rapport. Au Royaume-Uni et dans les pays de la zone euro, les lois sur l'équilibre budgétaire se fondent sur les statistiques des comptes nationaux, qui sont produites par le bureau statistique de chaque pays, aux fins du calcul du PIB.

comme l'assurance invalidité. Au Canada, le gouvernement fédéral pourrait exclure du solde budgétaire, aux fins de l'observation de la loi, les recettes et les dépenses de l'a.-e., puisque les taux de cotisation à l'assurance-emploi seront bientôt établis de façon à assurer l'équilibre des recettes et des dépenses dans un cadre prospectif de sept ans (sans que l'équilibre soit nécessairement atteint au cours de chaque année individuelle).

Par ailleurs, il existe des transactions non budgétaires qui n'ont de répercussions ni sur le solde net de gestion, ni sur les acquisitions d'immobilisations nettes, mais qui entrent au bilan du gouvernement et influent sur sa dette : gains ou pertes latents sur les actifs financiers disponibles à la vente tels que les actions de General Motors achetées par le gouvernement, gains ou pertes actuariels sur les régimes de retraite et autres avantages des employés des sociétés et entreprises d'État, et autres prêts, investissements et avances.

À ce sujet, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de 2001 du Québec a pour objet le *changement aux déficits cumulés*; ce concept, s'il exclut l'accumulation de capital, est tout de même plus large que le solde net de gestion, puisqu'il englobe certaines des transactions non budgétaires portées aux *autres éléments du résultat global*[46].

Comme les taux d'intérêt ne relèvent pas du contrôle direct du gouvernement, les législateurs pourraient choisir de limiter la loi au solde primaire. Ainsi, on éviterait les hausses de l'impôt ou la baisse des services gouvernementaux dans l'éventualité d'une augmentation de l'inflation ou des taux d'intérêt. Pendant les périodes de taux d'intérêt normaux, l'équilibre du budget de fonctionnement global pourrait être assuré si la loi exigeait l'enregistrement d'un excédent primaire égal aux frais de la dette publique projetés selon les taux d'intérêt tendanciels.

À la section 4, on a vu les distorsions que peuvent causer les lois sur l'équilibre budgétaire. Afin de les prévenir, il sera peut-être nécessaire d'adopter des dispositions spécifiques à certains postes budgétaires. Par exemple, la plupart des provinces et de nombreux pays empêchent le produit de la vente d'actifs et de sociétés d'État de contribuer à l'équilibre budgétaire aux fins de la loi.

Au Québec, la loi exige que le produit de toutes les ventes d'actifs, au lieu d'être porté au solde budgétaire, soit versé dans le Fonds des générations, affecté au remboursement de la dette. En Alberta, la *Fiscal Management Act* de 2013 utilise des définitions qui lui sont propres : les « dépenses de fonctionnement réelles » excluent les changements au passif du régime de retraite, et les « recettes de fonctionnement réelles » sont les recettes moins les gains découlant des transactions en capital, les recettes de l'exploitation des ressources allouées à la Alberta Heritage Savings Trust, et les recettes consacrées au service de la dette contractée pour l'achat de biens immobilisés.

Le FMI a récemment recommandé au gouvernement fédéral de prendre des dispositions spéciales, dans le cadre financier, pour les profits générés grâce aux prix des ressources naturelles (FMI, 2014). Mais au palier fédéral canadien, cette exclusion serait difficile à concrétiser, puisque la majeure partie des revenus provenant directement des ressources naturelles finissent dans les coffres des gouvernements provinciaux[47].

### 5.2 Accommodation au cycle économique

Dans son annonce de la loi, le gouvernement a signalé que les dépenses déficitaires seraient permises pendant les ralentissements économiques. À cette fin, trois options principales peuvent être envisagées : 1) suspendre temporairement la loi, 2) exiger l'égalité des recettes et des dépenses sur une période pluriannuelle déterminée, ou sur la durée du cycle économique, ou 3) exiger l'équilibre du budget structurel annuel.

L'option la plus simple est de suspendre, lorsque l'économie s'approche de la récession, la règle interdisant l'enregistrement d'un déficit. Par exemple, la loi Gramm-Rudman-Hollings aux États-Unis était conçue de façon à devenir temporairement inopérante lorsque la croissance économique tombait en deçà de 1 % pendant deux trimestres consécutifs.

De la même façon, la loi pourrait être suspendue lorsque la politique monétaire ordinaire – qui est

[46] Voir la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_12_00001/E12_00001.html.

[47] Il serait toutefois possible d'estimer à partir des tableaux entrées-sorties nationaux la sensibilité de l'assiette fiscale fédérale aux produits de base, et d'exiger en conséquence des contributions annuelles à un fonds de stabilisation.

l'outil de « première intervention » face aux ralentissements – atteint les limites de son influence[48], par exemple quand le taux directeur de la Banque du Canada tombe en deçà de 1 %.

À noter que, au moment où le Parlement constate la gravité de la conjoncture et suspend en conséquence la loi, il est parfois déjà trop tard, en ce sens que les stabilisateurs automatiques ont été empêchés d'atténuer une partie des répercussions.

Deuxième option, la loi pourrait exiger l'équilibre budgétaire non pas annuel, mais moyen, sur une période pluriannuelle fixe ou mobile. Cette période pourrait être entièrement prospective : par exemple, les cinq années futures des perspectives budgétaires. Ou elle pourrait être en partie orientée vers le passé : par exemple, exiger que les deux derniers exercices, et les trois suivants, soient équilibrés en moyenne. Si la période couvre en partie des exercices passés, les planificateurs devront trouver dans les exercices suivants de quoi compenser les manques à gagner précédents.

Cette option – exiger l'équilibre moyen pendant une période pluriannuelle fixe ou flexible – ouvre donc la porte aux stabilisateurs automatiques et aux dépenses de stimulation discrétionnaires, mais si un déficit est accumulé, il devra être comblé par un excédent avant la fin de la période.

L'option de la période fixe est la plus prisée des provinces canadiennes. La *British Columbia's Taxpayer Protection* Act, édictée en 1991 et abolie l'année suivante, exigeait l'équilibre sur cinq ans. La *Balanced Budget Law*, 1995, de la Saskatchewan obligeait le gouvernement à déposer après chaque élection générale un projet de budget équilibré sur quatre ans[49]; depuis 2008, le plan budgétaire est demandé chaque année. La *Loi sur la responsabilité financière et le budget équilibré* du Nouveau-Brunswick (adoptée en 1993, puis abrogée et remplacée en 2006, et à nouveau en 2011) conférait au gouvernement « l'objectif » d'équilibrer ses recettes et ses dépenses sur une période ferme (et non déplacée chaque année) de trois ans.

Lorsque la loi fixe la période durant laquelle l'équilibre budgétaire doit être atteint, elle évite les écueils que représentent le calcul des dates de la récession et l'estimation du budget structurel; cependant, la période pourrait être plus courte que la récession, ou être inadéquate à l'assainissement des finances publiques.

Autre solution plus souple, on peut aligner l'exigence d'équilibre moyen sur les différentes phases du cycle économique, c'est-à-dire sur les booms et les récessions. C'est cette approche qu'utilisait le Royaume-Uni dans son *Code for fiscal stability* édicté en 1998. Le gouvernement s'y engageait à équilibrer le compte courant (capacité de financement du secteur public, fondée sur les comptes nationaux) pendant le cycle économique, dont l'estimation était confiée au Trésor de Sa Majesté[50].

La mesure du cycle économique s'avère parfois controversée[51]. Harding et Pagan, 2006, décrivent plusieurs approches de datation qui, fondées sur des données statistiques ou l'emploi d'un modèle, cherchent à réduire le plus possible la subjectivité. Au nombre de ces méthodologies figurent l'analyse spectrale (séparation des composantes permanentes de la croissance économique des fluctuations cycliques afin de cerner les sommets et les creux), les modèles paramétriques qui déterminent s'il est probable ou non, par comparaison avec des données témoins, qu'une période de croissance élevée ou faible soit en cours, ,et la mesure des points tournants mineurs ou majeurs par la confrontation de séries de données multiples sur l'activité économique.

Enfin, la troisième grande option consiste à équilibrer plutôt le solde structurel annuel. Restrictive, cette approche permet tout de même de tenir compte de l'économie. Les stabilisateurs automatiques fonctionneraient librement, mais l'engagement de dépenses de stimulation ne serait peut-être pas permis, selon la définition du solde

[48] Dans ces circonstances, les outils extraordinaires de la politique monétaire, par exemple l'assouplissement quantitatif, peuvent toutefois conserver quelque efficacité. Pour une analyse de l'utilité de la politique budgétaire lorsque les taux d'intérêt directeurs des banques centrales sont au taux plancher de zéro, voir Portes et Wren-Lewis, 2014.

[49] http://www.qp.gov.sk.ca/documents/english/statutes/repealed/B0-01.PDF [EN ANGLAIS SEULEMENT].

[50] Malgré cette flexibilité, le gouvernement du Royaume-Uni a dû abandonner ses deux lois sur l'équilibre budgétaire au plus profond de la dernière récession; il les a depuis remplacées par des engagements non législatifs plus souples.

[51] Voir dans Chote et al., 2009, les critiques qu'a essuyées le gouvernement du Royaume-Uni lorsqu'il a daté le cycle économique en application du *Code for Fiscal Stability*.

budgétaire structurel énoncée dans la loi[52]. L'estimation en temps réel du solde budgétaire peut être difficile, et les méthodologies sont nombreuses.

Le *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, 2012, exige des pays de l'euro et de huit autres États membres de l'UE qu'ils adoptent une loi nationale sur l'équilibre du solde structurel annuel. De même, la *Loi sur les finances*, 2005, de la Suisse exige du gouvernement qu'il produise, un an à l'avance, un état des dépenses prévues égal aux recettes prévues, ajusté aux éventuelles déviations de l'économie par rapport à la tendance.

Outre les trois options ci-dessus, le gouvernement pourrait simplement verser dans un fonds de réserve, en prévision des années de vaches maigres, tous les excédents qu'il réalise. Ainsi, le budget demeurerait équilibré sans que soient empêchées les politiques budgétaires contre cycliques. Le fonds pourrait être inscrit aux Comptes du Canada dans un compte de suivi nominal (sur le modèle du compte des opérations de l'assurance-emploi), ou investi sur les marchés par une commission indépendante.

Ainsi, la *Growth and Financial Security Act* de 2008, en Saskatchewan, oblige le gouvernement à verser 50 % de ses excédents au Growth and Financial Security Fund, où ils seront consacrés à des programmes de développement économique. Les intérêts que rapporte ce fonds doivent être déposés dans le fonds des recettes générales. La *Fiscal Management Act*, 2013, de l'Alberta prévoit le transfert dans un compte de suivi nominal, à l'intérieur du fonds des recettes générales du gouvernement, d'une partie des excédents de fonctionnement annuels. Ce compte, dont le solde ne doit jamais descendre sous les 5 milliards de dollars, est sollicité en cas de déficit de fonctionnement. Enfin, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de 2001 du Québec exige le versement dans un fonds de stabilisation de tous les excédents accumulés après 2013-2014.

[52] Il existe plusieurs méthodes de calcul du solde structurel; certaines excluent l'impact des dépenses de stimulation, considéré comme un poste budgétaire ponctuel et irrégulier, d'autres non. Par exemple, le Pacte financier de la zone euro ne permet pas aux gouvernements de recourir à des mesures temporaires ou ponctuelles pour équilibrer leur solde structurel annuel.

### 5.3 La cible budgétaire

Si la loi ne vise pas l'équilibre moyen des soldes sur une période pluriannuelle, elle prescrira une cible annuelle. Soit les déficits seulement seront interdits, soit tant les déficits que les excédents. Ou encore, la loi pourrait prescrire un excédent égal à un certain pourcentage du PIB, ou un intervalle (p. ex. l'équilibre avec une marge d'erreur de 1 milliard de dollars). Si l'excédent à viser est quantifié, il sera plus facile d'éviter les déficits surprise ou les ajustements au risque excessifs dans le plan financier.

Aux États-Unis, la loi Gramm-Chiles-Domenici de 1987, qui a succédé à la loi Gramm-Rudman-Hollings, accordait au gouvernement fédéral une marge d'erreur de 10 milliards de dollars US, ce qui équivaudrait, toute proportion gardée et compte tenu du taux de change, à 1 milliard de dollars CA au Canada.

En Suède, la loi sur le budget de 1996 demande au gouvernement d'enregistrer, sur la durée du cycle économique, un excédent moyen égal à 2 % du PIB (soit 18,8 milliards de dollars pour le Canada en 2013). Et dans la zone euro, le Pacte financier de 2012 fixe un objectif à moyen terme différent pour le solde budgétaire de chaque pays, et interdit dans tous les cas les déficits structurels annuels de plus de 0,5 % du PIB (soit 9,4 milliards de dollars pour le Canada en 2013).

### 5.4 Autres règles complémentaires

À elle seule, l'obligation de ne pas enregistrer de déficit n'empêcherait pas les dépenses déficitaires, pourvu qu'elles soient accompagnées de hausses des recettes. Par conséquent, si le but n'est pas uniquement d'éliminer l'emprunt, mais aussi de limiter la taille du gouvernement, la loi devrait restreindre directement les augmentations de l'impôt et des dépenses. Par exemple, le gouvernement fédéral pourrait plafonner les charges de programmes directes à leur valeur actuelle, soit 6,5 % du PIB.

Selon les données du FMI, 12 des 28 pays avancés qui se sont dotés d'une obligation d'équilibre budgétaire ont également imposé une limite aux dépenses gouvernementales. Par exemple, les dépenses en Suède sont soumises à un plafond nominal triennal mobile. En Norvège, le déficit structurel (sans le pétrole) doit être égal au rendement réel à

long terme de la caisse de pension de l'État (voir le Fiscal Policy Guidelines, 2001).

Si le gouvernement souhaite limiter l'utilisation des hausses d'impôt pour l'élimination du déficit ou l'accroissement des dépenses, la loi peut exiger la tenue d'un référendum sur les augmentations des taxes ou impôts. C'est l'approche qu'ont retenue la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba.

Comme on l'explique à la section 3.2, les lois sur l'équilibre budgétaire qui assimilent le déficit au solde net de gestion des comptes publics ne restreindront ni les immobilisations, ni l'augmentation de la dette publique. C'est pourquoi de nombreux gouvernements joignent à leur loi sur l'équilibre une seconde loi sur la limitation de la dette.

Par exemple, le Québec a décrété législativement que la dette brute devait être réduite à 45 % du PIB respectivement d'ici l'exercice 2025-2026.

Vingt-six des trente et un pays avancés du FMI ont adopté une loi sur la dette[53]. Au Royaume-Uni, la S*ustainable Investment Rule* a complété de 1998 à 2008 la « règle d'or » du *Code for Fiscal Responsibility*. La *Sustainable Investment Rule* prescrivait que la dette nette du secteur public (semblable au concept de *dette financière nette* du Manuel SFP 2001) ne dépasserait pas 40 % de la moyenne du PIB sur la durée du cycle économique. Le Pacte financier de la zone euro exige des pays dont la dette financière nette excède 60 % du PIB de la réduire au rythme moyen de 1/20 de la différence entre le niveau de la dette et la valeur de référence de 60 % du PIB.

D'autres gouvernements ont inscrit dans la loi qu'un certain pourcentage de la dette devrait être amorti chaque jour, ou qu'un certain montant de l'excédent annuel devait être consacré au remboursement. L'Alberta exige que 100 % des excédents soient consacrés à la réduction de la dette; en Saskatchewan, c'est 50 %, l'autre 50 % étant versé au Growth and Financial Security Fund.

### 5.5 Clauses de sauvegarde dans des circonstances exceptionnelles

Une disposition de la loi pourrait prévoir sa suspension temporaire lorsqu'un certain mécanisme, par exemple un vote à majorité qualifiée au Parlement, est invoqué. Il serait ainsi possible de réagir rapidement si une urgence ou une catastrophe naturelle exige d'importantes dépenses imprévues.

Par exemple, la *Balanced Budget Law* de la Saskatchewan, 1995, exigeait du ministre des Finances qu'il dépose à l'Assemblée législative un rapport spécial sur l'événement imprévu ainsi que sur les recettes ou dépenses à exclure du calcul du solde budgétaire. Toujours dans cette province, la *Growth and Financial Security Act*, plus récente (2008), envisage explicitement deux circonstances dans lesquelles recettes ou dépenses peuvent être exclues du solde – les catastrophes naturelles ou autres et la guerre – et stipule que le déficit devra être compensé par un excédent de l'exercice suivant.

Au niveau international, 13 pays sur 35 au sein du FMI avaient une obligation d'équilibre budgétaire national, en 2013, qui contenaient une clause de sauvegarde bien précise[54]. Par exemple, en Espagne, la Law on General Budgetary Stability de 2006 oblige le gouvernement à justifier des déficits exceptionnels au Parlement et à soumettre un plan financier pour retourner à l'équilibre budgétaire au cours des 3 exercices subséquents[55].

### 5.6 Base juridique

L'obligation d'équilibrer le budget peut être mise en œuvre de trois grandes façons, c'est-à-dire : 1) par un engagement public, 2) par une loi, ou 3) par une modification de la constitution.

Les gouvernements peuvent simplement prendre l'engagement d'équilibrer leur budget. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario s'est récemment engagé à éliminer le déficit d'ici 2017-2018[56]. De même, dans les années 1990, Ottawa a éliminé le déficit bien qu'aucune loi ne l'exigeait. Le gouvernement qui manque à sa promesse publique d'éliminer le déficit risque une sanction non pas législative, mais politique.

Une autre option plus permanente et polyvalente consiste à adopter une loi, laquelle sera contraignante non seulement pour le gouvernement qui l'adopte, mais aussi pour ses successeurs (à moins qu'elle ne soit modifiée ou abrogée). En 2013, 26 pays sur 35 au sein du FMI avaient une

[53] Base de données sur les Règles budgétaires du FMI (1985-2013).

[54] Base de données sur les Règles budgétaires du FMI (1985-2013).

[55] Cette disposition a été suspendue indéfiniment durant la crise financière de 2008.

[56] Voir le budget de l'Ontario de 2014.

obligation d'équilibre budgétaire national imposée par la loi[57].

Parfois, cette loi ne sera guère plus qu'un engagement public officiel. Par exemple, la *Loi sur la transparence et la responsabilisation financières* du Nouveau-Brunswick, actuellement à l'étude en comité, ne prescrit pas de règle stricte; elle se contente d'énoncer que l'équilibre budgétaire est un « objectif ».

Ou encore, la loi peut fixer une procédure. Par exemple, la *Charter of Budget Honesty* de l'Australie, 1998, prescrit au gouvernement de publier régulièrement les cibles budgétaires qui permettraient d'équilibrer le solde sur la durée du cycle. Ainsi, elle encourage – sans forcer – l'État à viser le déficit zéro.

De la même manière, au Royaume-Uni, la Budget Responsability and National Audit Act, en 2011, oblige le Trésor Britannique à préparer une Charte de Responsabilité Budgétaire qui énonce ses objectifs concernant la politique budgétaire et la dette nationale.Le gouvernement a utilisé la Charte pour s'imposer une obligation d'équilibre budgétaire.

Les instruments de mise en œuvre les plus courants restent cependant les lois strictes sur l'équilibre budgétaire. De prime abord, l'interdiction législative d'enregistrer un déficit serait une restriction radicale de la capacité d'emprunter du gouvernement fédéral. Mais en fait, rien ne l'empêcherait de modifier ou d'abroger la loi si ses objectifs financiers le nécessitaient. Par ailleurs, on ignore si le gouvernement risquerait vraiment des sanctions s'il déposait un budget déficitaire. En effet, la loi pourrait être jugée inconstitutionnelle, puisque le gouvernement a l'obligation constitutionnelle « de présenter un Budget complet et d'indiquer comment les fonds seront dépensés, et il est également responsable de l'utilisation effective de ces fonds[58] ».

En fait, pour être juridiquement contraignante, l'interdiction d'enregistrer un déficit devrait être enchâssée dans la Constitution du Canada. Comme la formule de modification permet au gouvernement fédéral d'apporter des révisions unilatérales à la Constitution dans les domaines ne concernant pas les provinces, une majorité déterminée des députés fédéraux pourrait adopter/abolir l'obligation constitutionnelle d'équilibrer le budget

35 des 49 États américains ont opté pour la voie constitutionnelle (GAO 1993). Parmi les pays du FMI, L'Allemagne, Singapour et la Suisse ont établi des exigences constitutionnelles en 2013[59]. La voie constitutionnelle est recommandée (mais non exigée) par le *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance* de la zone euro (signé le 2 mars 2012). À noter que la plupart des pays de l'euro ont en fait préféré adopter une simple loi.

### 5.7 Surveillance et application

Les législateurs doivent décider comment l'observation de la loi sera mesurée, et par qui. Ils doivent aussi prévoir un mécanisme – correction du budget, sanction du gouvernement – qui s'enclenchera si la loi n'est pas respectée.

Celle-ci peut être *ex ante* : elle exigera alors que le gouvernement dépose des perspectives budgétaires équilibrées. Il lui sera ainsi impossible de prévoir un déficit pour des motifs politiques, mais il n'aura pas à combler rétroactivement les soldes déficitaires s'ils sont causés par des prévisions erronées ou des ralentissements imprévus.

La loi pourrait aussi être *ex poste*, ce qui signifie que les budgets réalisés devront être équilibrés, sans quoi les budgets suivants devront éponger le déficit. Dans ce cas, la méthode, l'ampleur et le calendrier du remboursement devront être définis. Par exemple, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de 2001 du Québec exige du gouvernement qu'il résorbe dès l'exercice suivant tout déficit réalisé de moins de 1 milliard de dollars; si le dépassement est supérieur à 1 milliard de dollars en raison d'une « détérioration importante des conditions économiques », il devra être résorbé dans les cinq ans[60]. Les lois e*x poste* sur l'équilibre peuvent être de gestion difficile en pratique, puisque les recettes et les dépenses sont volatiles et que les Comptes publics ne sont finalisés qu'au troisième trimestre suivant la fin de l'exercice.

L'état des opérations fédéral a subi ces dernières années plusieurs modifications comptables qui ont eu un impact important sur la déclaration des re-

[57] Base de données sur les Règles budgétaires du FMI (1985-2013).
[58] http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/document.aspx?language=f&mode=1&sbdid=81296a83-9a77-4ffd-901d-9fc57319a3e8&sbpidx=5.
[59] Base de données sur les Règles budgétaires du FMI (1985-2013). De plus, l'Espagne a modifié sa constitution en 2011 d'exiger des budgets équilibrés à partir de 2020.
[60] Balanced Budget Act, SQ 1996, c 55, s 10.

cettes et des dépenses aux Comptes publics. D'autres changements sont d'ailleurs attendus d'ici 2016-2017[61]. La loi devra préciser clairement si ces changements seront admis ou non dans ses calculs. Par exemple, la *Growth and Financial Security Act*, 2008, de la Saskatchewan précise que les cibles doivent être évaluées en application des « pratiques et politiques comptables en vigueur au dépôt du budget à l'Assemblée législative » (2008, c.G-8.1, art. 7) [TRADUCTION][62]. Le Québec exempte de sa loi sur l'équilibre budgétaire les effets rétroactifs des changements aux normes de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), mais exige que les déficits actuels et futurs soient calculés en fonction des changements susceptibles d'être apportés par l'Institut.

Un organisme de contrôle devra être chargé de rapprocher les perspectives budgétaires et les budgets réalisés, et si la loi tient compte du cycle économique, il devra de plus estimer le solde structurel, ainsi que les dates de début et de fin du cycle, autant de décisions potentiellement controversées. L'organisme de contrôle pourrait être : 1) le ministère des Finances, 2) un organisme gouvernemental tel que le directeur parlementaire du budget ou le vérificateur général, 3) un organisme externe existant, comme un centre de recherches, ou 4) un nouveau ministère, agent du Parlement ou conseil indépendant créé expressément pour cette tâche.

Selon les études réalisées à ce sujet, le cadre institutionnel de mise en œuvre des règles budgétaires peut avoir une forte influence sur les résultats. Par exemple, Debrun et Kumar, 2008, ont mis au point un modèle multidimensionnel, fondé sur des données recueillies au moyen d'un panel, de la relation entre les institutions et la discipline budgétaire dans un grand échantillon de pays de l'UE s'étant dotés de règles budgétaires. Ils ont constaté que les résultats sont meilleurs là où un organisme budgétaire a un rôle officiel important de contrôle de la conformité des plans budgétaires avec les règles édictées.

Dans 21 des 28 pays avancés du FMI en 2013, un organisme public indépendant était chargé du contrôle[63]. Par exemple, l'Office for Budget Responsibility (OBR) du Royaume-Uni est responsable de l'estimation du compte courant cyclique du gouvernement ainsi que de l'évaluation des progrès accomplis vers l'atteinte des cibles. L'OBR fait le point deux fois par année dans un rapport au gouvernement et à la population, où il s'exprime en détail notamment sur les risques perçus[64]. Entre autres raisons, l'OBR a été mis sur pied pour éviter que le Trésor de Sa Majesté ne change la datation du cycle économique afin d'accroître sa marge de déficit actif aux termes du *Code for Fiscal Stability* (Chote et al., 2009).

Dans les pays de l'Union européenne, le Conseil a donné une directive voulant que le suivi des règles budgétaires soit réalisé « par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle vis-à-vis des autorités budgétaires nales[65] ».

Pour évaluer le degré de conformité avec la loi, on peut combiner plusieurs sources, par exemple en faisant la moyenne des déficits projetés par Finances Canada et par le DPB. C'est ainsi que fonctionnait la loi Gramm-Rudman-Hollings aux États-Unis : elle exigeait du General Accounting Office qu'il fasse la moyenne des projections budgétaires de deux sources, soit le Congressional Budget Office et l'Office of Management and Budget[66].

Dans l'éventualité où l'autorité de contrôle constaterait que le gouvernement ne respecte pas son obligation d'équilibrer le budget, la loi peut prévoir la mise en branle de trois principaux mécanismes.

Premièrement, des réductions de dépenses automatiques (parfois appelées « séquestre ») peuvent s'enclencher. La répartition des compressions obligatoires entre les programmes peut être laissée à la discrétion du ministère des Finances et du gouverneur en conseil. Ou au contraire, les réductions peuvent être appliquées universellement, peu importe les préférences des décideurs. Au niveau fé-

[61] Voir http://www.nifccanada.ca/conseil-sur-la-comptabilite-dans-le-secteur-public/notre-role/strategic-plan/item77636.pdf.

[62] Growth and Financial Security Act, SS 2008, c G 8.1, s 7.

[63] Base de données sur les Règles budgétaires du FMI (1985-2013).

[64] Voir http://budgetresponsibility.org.uk.

[65] Directive 2011/85/EU du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, chapitre IV. Ces organismes s'appuient sur des dispositions législatives solides, à savoir :

> i) un régime statutaire ancré dans le droit; ii) liberté par rapport à toute interférence, en vertu de laquelle ces organismes n'acceptent pas d'instructions et sont habilités à communiquer publiquement en temps utile; iii) des procédures de nomination fondées sur l'expérience et la compétence; iv) l'adéquation des ressources et l'accès approprié à l'information afin de remplir le mandat donné.

[66] La formulation initiale de ce cadre a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême, mais une version modifiée – sous le nom de Gramm-Chiles-Domenici – a été signée en septembre 1987.

déral américain, c'est cette méthode du « séquestre » qui a prévalu sous le régime Gramm-Rudman-Hollings en 1985 et les lois subséquentes : les services jugés essentiels étaient protégés, mais les réductions automatiques étaient réparties également entre les programmes de transferts législatifs et les dépenses discrétionnaires.

Deuxièmement, la loi peut interdire l'adoption de nouvelles politiques tant que le déficit réalisé n'a pas été remboursé, ou bien, dans le même esprit mais de manière moins restrictive, énoncer que les nouvelles mesures ne seront mises en œuvre que si des compressions équivalentes sont apportées à d'autres programmes. On remboursera ainsi au fur et à mesure les déficits imprévus, au lieu d'apporter des correctifs abrupts.

Enfin, la loi peut punir l'exécutif, en lui imposant une amende ou le déclenchement automatique d'une nouvelle élection. L'option de l'amende est populaire dans les provinces canadiennes. La *Loi sur l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et la protection des contribuables et apportant des modifications corrélatives* de 2000, au Manitoba, imposait aux membres du Cabinet une réduction de salaire de 20 % après un déficit, et de 40 % après des déficits successifs. De même, la *Balanced Budget and Ministerial Accountability Act* de 2001, en Colombie-Britannique, réduit de 20 % le salaire des membres du Cabinet s'ils n'équilibrent pas le budget. Récemment, le Nouveau-Brunswick a déposé la *Loi sur la transparence et la responsabilisation financières* (Projet de loi 87) qui impose une amende de 2 500 $ aux ministres s'ils ne respectent pas les règles sur la réduction du déficit et l'enregistrement d'excédents futurs.

Si la loi prévoit des mesures punitives de l'exécutif, elle doit déterminer une procédure à suivre lorsque le parti au pouvoir est remplacé par un autre. Ainsi, les années de changement de gouvernement, la *Growth and Financial Security Act,* 2008, de la Saskatchewan prévoit la suspension de l'obligation d'équilibrer le budget et de compenser le déficit de l'exercice précédent. En Colombie-Britannique, les membres d'un conseil des ministres nouvellement nommé n'encouraient pas de réduction salariale pour la performance financière du gouvernement avant le premier exercice suivant l'élection.

Il se peut, au contraire, qu'aucune mesure d'exécution de la loi ne soit nécessaire. Le GAO, 1993, signale que la majorité des États américains ne prévoient pas de mécanisme d'exécution : les précédents historiques et la pression publique suffisent alors à faire comprendre au gouvernement l'importance de respecter la loi.

## 6 POUR UNE LOI EFFICACE

On l'a vu, les lois sur l'équilibre budgétaire peuvent avoir d'importantes conséquences imprévues sur la politique budgétaire et l'économie dans son ensemble.

Ces lois se traduisent par des expériences différentes d'un gouvernement à l'autre, selon ses circonstances particulières, son cadre financier et ses pratiques comptables. La forme que prendra la loi dépendra des objectifs du gouvernement, lesquels ne sont pas encore entièrement définis. D'ici à ce qu'ils soient précisés, les parlementaires peuvent prendre connaissance ci-dessous des principes d'une loi constructive, que le DPB a dégagés des études existantes et de l'expérience des autres gouvernements [67].

### La loi fédérale sur l'équilibre budgétaire devrait être très souple pour s'accommoder au cycle économique.

Les lois très strictes sur l'équilibre budgétaire servent habituellement à rassurer les marchés du crédit et à réformer les dépenses gouvernementales dans les pays qui, lourdement déficitaires et endettés, ont une piètre réputation en matière d'administration des finances.

Ce n'est pas le cas du gouvernement fédéral canadien, dont les perspectives économiques sont solides : prudentes à moyen terme, viables à long terme. De plus, l'expérience des autres pays de par le monde donne à penser que flexibilité et crédibilité ne sont pas mutuellement exclusifs. En effet, les lois qui prévoient l'accommodation au cycle économique et reconnaissent l'importance de la politique budgétaire pour la stabilité macroéconomique sont moins susceptibles d'être modifiées ou abrogées.

[67] Pour une analyse détaillée des caractéristiques des règles budgétaires idéales, voir Kopitz et Symansky, 1998.

C'est pourquoi la loi fédérale canadienne peut et devrait être souple, afin que soient évitées en période de ralentissement économique les mesures anti-déficit qui sont pro-cycliques et nuisibles, comme les compressions des dépenses ou les hausses d'impôt. À cette fin, elle devrait permettre le financement déficitaire non seulement en période de crise, mais aussi, préventivement, lors des ralentissements plus légers. Tant l'exercice des stabilisateurs automatiques de la politique budgétaire que le recours aux dépenses de stimulation discrétionnaires devraient alors être permis, même s'ils creusent un déficit.

**La loi devrait permettre les emprunts avantageux ou imprévus.**

De plus, la loi devrait permettre les emprunts pour le lissage des impôts et les dépenses d'investissement prudentes[68], et ne pas imposer de sanctions lorsqu'on ne peut pas imputer la faute au gouvernement, c'est-à-dire en cas d'erreur de spécification liée au modèle économique ou budgétaire ou d'événement imprévu tel un désastre naturel.

Si la loi se contente de viser l'équilibre du budget de fonctionnement d'exercice, elle s'accommodera à la plupart des mesures bénéfiques de lissage des impôts ou de dépense en capital[69]. Elle sera encore renforcée si elle exige que l'équilibre budgétaire ne soit pas atteint chaque année, mais en moyenne sur une période pluriannuelle fixe ou souple, par exemple les cinq ans des perspectives budgétaires ou la durée du cycle économique. Enfin, si la loi exclut les ventes d'actifs du solde budgétaire, la décision de vendre ou conserver les immobilisations ne pourra être prise qu'à la lumière des facteurs financiers et sociaux fondamentaux.

L'utilité de la loi réside non pas dans les punitions qu'elle impose quand on rate ses objectifs, mais dans l'évaluation qu'elle permet de faire des résultats du gouvernement. Quand celui-ci dépose un budget équilibré reposant sur des hypothèses transparentes et raisonnables, seuls des facteurs échappant à son contrôle peuvent le faire tomber en déficit. Pour permettre ces déficits causés par des erreurs de spécification ou des événements imprévus, on pourrait opter pour une loi *ex ante*, plutôt que *ex poste* : le gouvernement ne serait alors pas tenu de rattraper les déficits réalisés antérieurs. Nul besoin, dans ce cas, d'établir un fonds de stabilisation ou des mécanismes de correction, ni de définir les circonstances imprévues dans laquelle la loi serait temporairement suspendue. Les déficits imprévus ne saperont pas la crédibilité du gouvernement pourvu qu'il utilise des hypothèses budgétaires et économiques transparentes, qu'il présente en détail les motifs du déficit, et qu'il soumette ses prévisions erronées à l'examen d'un organe indépendant.

**La loi devra être crédible et transparente.**

La loi sur l'équilibre budgétaire ne pourra survivre à la conjoncture économique et politique qui lui donne naissance que si elle jouit d'un large appui chez les législateurs et dans la société. Deux facteurs seront alors cruciaux : la mise à contribution d'une institution de contrôle fiable, et la transparence.

Pour assurer la crédibilité de la loi, il faudrait que son observation soit contrôlée par une autorité indépendante. Celle-ci déterminerait les dates de début et de fin du cycle économique et estimerait le montant du solde budgétaire rajusté au cycle (si la permission d'enregistrer un déficit en période de ralentissement est liée au cycle ou au solde structurel). Toutes les hypothèses et méthodologies devraient être rendues publiques.

Aux fins de la transparence, le gouvernement devrait publier des rapports détaillés sur les ajustements qu'a impliqués l'observation de la loi, ainsi que sur les programmes qui les ont subis. Le rapprochement entre les budgets d'exercice et les décaissements du Parlement, ainsi que la présentation des budgets des dépenses, deviendront de plus en plus importants pour le Parlement, qui cherchera à comparer les résultats du gouvernement aux prescriptions de la loi, et de déterminer l'impact des mesures prises pour empêcher les déficits.

La valeur et la longévité de la loi sur l'équilibre budgétaire pourront être renforcées si ces principes sont respectés.

[68] On entend ici par « dépenses d'investissement prudentes » les investissements dont la valeur actualisée nette des coûts et du rendement socio-économique est positive.

[69] Quoique imparfaitement, compte tenu des transferts aux provinces (voir section 2).

## BIBLIOGRAPHIE


Alesina, A., Perotti, R., 1994, *The Political Economy of Budget Deficits*, août, document de travail du FMI, 94/85.

Alesina, A., Tabellini, G., 1990, « A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt », *Review of Economic Studies*, 57, n° 3, p. 403-414.

Alt, J., Lowry, R., 1994, « Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States », *American Political Science Review*, 88, p. 811-828.

Balassone, F. Franco, D., 2000, « Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule' », *Fiscal Studies*, vol. 21, n° 2, p. 207-229.

Barro, R.1991, « A Cross-Country Study of Growth, Saving, and Government », *NBER Chapters, in: National Saving and Economic Performance*, p. 271-304.

Barro, R., 1979, « On the Determination of the Public Debt », *Journal of Political Economy,* 87(5), p. 940-971.

Bohn, Henning, 1992, « Budget deficits and government accounting », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Elsevier, vol. 37(1), p. 1-83.

Bohn, Henning, 1990, « Tax Smoothing with Financial Instruments », *American Economic Review*, 80(5), p. 1217-1230.

Bourgon, J., 2009, *Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999—A Canadian Case Study*, Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale.

Buchanon, J.M. et R.E. Wagner, 1977, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press.

Chote, R., C.Emmerson, et G.Tetlow, 2009, *The fiscal rules and policy framework*, Green Budget 2009, chapitre 5, Institute for Fiscal Studies.

Costello, A. Petacchi, R., et Weber, J. 2012, *The Hidden Consequences of Balanced Budget Requirements*. *Working paper.* Massachusetts Institute of Technology.

Debrun, X., and M. S. Kumar. 2008. "Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools, or smokescreen?" Proceedings of Banca d'Italia Public Finace Workshop, Rome: Banca d'Italia.

Directeur parlementaire du budget, 2014, *Perspectives économiques et financières 2014*. http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFO2014_FR.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2013 , *Rapport sur la viabilité financière de 2013*. http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013_fr.pdf.

Directeur parlementaire du budget, 2010, *Expérience de l'assainissement budgétaire et des règles budgétaires au Canada*. http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Regles_budgetaires_Oct_2010.pdf.

Engen, E., et R. Hubbard, 2004, « Federal Government Debt and Interest Rates », *NBER Macroeconomics Annual 2004*, vol. 19, Gertler et Rogoff (dir).

Escolano, J., 2010, *A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates*, département des Finances publiques du FMI.

Evans, P., 1987, « Do budget deficits raise nominal interest rates? : Evidence from six countries », *Journal of Monetary Economics,* vol. 20(2), p. 281-300.

Feldstein, M. Horioka, C., 1980, « Domestic Saving and International Capital Flows », *Economic Journal*, 90(358), p. 314-329.

Fleming, M., 1962, « Domestic financial policies under fixed and floating exchange rates », *IMF Staff Papers*, 9, p. 369–379.

FMI, 2013, « *Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries*. » *IMF Fiscal Affairs Department.*

FMI, 2014, « *Article IV* », IMF Country Report, n° 14/27.

Ghilardi, M. et R. Rossi, 2014, *Aggregate Stability and Balanced-Budget Rules*, document de travail du FMI, WP/14/23.

Gramlich, E., 1990, « U.S. Federal Budget Deficits and Gramm-Rudman-Hollings », *American Economic Review*, vol. 80(2), p. 75-80.

Hahm, S., M. Kamlet, D. Mowery, S. Tsai-Tsu, 1992, « The Influence of the Gramm-Rudman-Hollings Act on Federal Budgetary Outcomes, 1986-1989 », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 11, n° 2.

Harding, D. et A. Pagan, 2006, « Measurement of Business Cycles », *Department of Economics - Working Papers Series*, 966, The University of Melbourne.

Helliwell, John F., 1984, « Stagflation and Productivity Decline in Canada, 1974-1982 », *Canadian Journal of Economics*, vol. 17, n° 2, p. 191-216.

Kell, M., 2001, « *An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom* », document de travail du FMI, département des Finances publiques du FMI.

Kopits, G., 2001, « *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?* »,, document de travail du FMI, département des Finances publiques du FMI.

Kopits, G. et Symansky, S., 1998, « Fiscal Policy Rules », *IMF Occasional Paper*, n° 162.

Lucas, R. et N. Stokey, 1983, « Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital », *Journal of Monetary Economics*, vol. 12(1), p. 55-93.

Miller, F., 1988, « Regional Fiscal Policy and the Great Recession of 1981-1982 », *Canadian Journal of Regional Science = Revue canadienne des sciences régionales*, XI : 2, p. 287-302. http://www.cjrs-rcsr.org/archives/11-2/Miller.pdf.

Ministère des Finances du Canada, 2011, *Le Plan d'action économique du Canada, Septième rapport aux Canadiens*. http://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2011-7/pdf/ceap-paec-fra.pdf.

Ministère des Finances du Canada, 2013, *Rapport sur la gestion de la dette 2012-2013.* http://www.fin.gc.ca/dtman/2012-2013/dmr-rgd13-fra.asp.

Mundell, R., 1963, « Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates », *Canadian Journal of Economic and Political Science = Revue canadienne d'économique et de science politique*, 29(4), p. 475–485.

OCDE, 2014, *Études économiques de l'OCDE : Canada 2014*, Éditions OCDE. doi : 10.1787/eco_surveys-can-2014-fr.

Portes J. et S. Wren-Lewis, 2014, « Issues in the Design of Fiscal Policy Rules », Economics Series Working Papers 704, University of Oxford, Department of Economics. Poterba, J., 1996, « Do Budget Rules Work? », *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 5550.

Poterba, J. 1994, « State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics », *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 102(4), p. 799-821.

Reichling, F. et C. Whalen., 2012, « Assessing the Short-term Effects on Output of Changes in Federal Fiscal Policies », *Congressional Budget Office Working Paper Series*, Working Paper 2012-08.

Reischauer, R., 1990, « Taxes and spending under Gramm-Rudman-Hollings », *National Tax Journal 43*, p. 223-232.

Robinson, M., 1998, « Measuring compliance with the Golden Rule », *Fiscal Studies*, 19(4), p. 447-462.

Romer, D., 2011, *Advanced Macroeconomics*, Mcgraw-Hill.

Schick, A., 2005, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 1.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., Weber, A., 2012, Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset, département des Finances publiques du FMI.

Schmitt-Grohe, S. et M. Uribe, 1997, « Balanced-Budget Rules, Distortionary Taxes, and Aggregate Instability », *Journal of Political Economy,* vol. 105(5), p. 976-1000.

Siegel, J., 1979, « Inflation-Induced Distortions in Government and Private Savings Statistics », *Review of Economics and Statistics,* 61, avril, p. 83-90.

Siklos, P., 1988, « The deficit-interest rate link: empirical evidence for Canada », *Applied Economics,* 20, p. 1563-1577.

Simpson, W, and J. Wesley, J., 2011, *Promise Meets Reality: Balanced Budget Legislation in Western Canada, 1991-2010*.

Summers, L. 2014 « U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound », *Business Economics*, 49, p. 65-73.

Tapp, S, 2013, « The Use and Effectiveness of Fiscal Rules in Canadian Provinces », *Canadian Public Policy* 39(1), 45-70.

Tellier, G. et L. Imbeau, 2004, *Budget deficits and surpluses in the Canadian provinces: a pooled analysis*, étude présentée à la conférence annuelle de la *European Public Choice Society*, à Berlin.

U.S. General Accounting Office, *Budget Issues: State Balanced Budget Practices*, GAO/AFMD-86-22BR, Washington, D.C., 1985.

U.S. General Accounting Office, *Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government*, GAO/AFMD-93-58BR, Washington, D.C., 1993.

Von Hagen, J. et G., Wolff, 2006, « What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU », *Journal of Banking & Finance*, vol. 30(12), p. 3259-3279.

Weber, A., 2012, *Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison*, département des Finances publiques du FMI, document de travail WP/12/39.

Wibbles, E. et J. Rodden, 2009, « Fiscal Decentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations », *Economics & Politics*, vol. 22, n° 1, p. 37–67.