



OFFICE OF THE  
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

BUREAU DU  
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

## **Expérience de l'assainissement budgétaire et des règles budgétaires au Canada**

---

Ottawa, Canada

Le 21 octobre 2010

[www.parl.gc.ca/pbo-dpb](http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb)

La *Loi sur le Parlement du Canada* confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses indépendantes sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement et 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.

*Le présent document porte sur les efforts d'assainissement budgétaire au Canada au cours des trois dernières décennies et passe en revue les plans actuels d'assainissement en mettant l'accent sur le recours aux règles budgétaires.*

**Auteur :** Stephen Tapp\*

---

\* Les observations sont les bienvenues. Adresse électronique : [tapps@parl.gc.ca](mailto:tapps@parl.gc.ca). Je remercie Mostafa Askari, Russell Barnett, Jeff Danforth, Jason Jacques, Chris Matier et Kevin Page de leurs précieuses observations; David Pinet de son aide à la recherche; Yvan Guillemette des prévisions budgétaires corrigées des variations conjoncturelles de l' Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qu'il a su fournir. Je suis responsable de toute erreur qui aurait pu se glisser dans le texte.

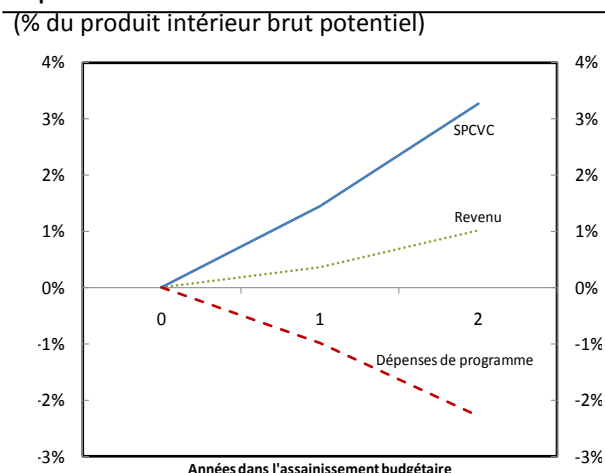
## Points saillants

Au Canada, les gouvernements sont en train d'élaborer des stratégies afin d'améliorer leur situation financière, qui s'est dégradée depuis la dernière récession. Ce contexte de planification budgétaire fait surgir plusieurs questions : par le passé, comment a-t-on assaini la situation budgétaire au Canada et à l'étranger? Comment peut-on s'y prendre cette fois-ci? Est-il possible de renforcer les pratiques budgétaires pour aider à atténuer les inquiétudes au sujet de la viabilité budgétaire qu'éprouvent maintenant certains gouvernements et qui ont été celles du Canada au milieu des années 1990? La présente étude traite de ces questions en examinant les épisodes d'assainissement budgétaire à l'étranger et au Canada au cours des trois dernières décennies et les plans d'assainissement actuels, et en mettant l'accent sur les règles budgétaires. Les principales conclusions sont les suivantes :

### Assainissement budgétaire au Canada :

- Ces 30 dernières années, les améliorations budgétaires importantes des gouvernements fédéral et provinciaux au Canada ont en général reposé plus sur la réduction des dépenses que sur la hausse des revenus – en moyenne, les deux tiers du rajustement se sont faits du côté des dépenses (figure A1), et les réductions importantes du rapport dette-PIB (produit intérieur brut) se sont produites lorsque les gouvernements ont maintenu des excédents du solde primaire (équilibre budgétaire sans tenir compte des frais de la dette).
- L'histoire donne à penser que, une fois acquise l'amélioration de la situation budgétaire, il peut être difficile de la conserver en raison des pressions qui s'exercent pour qu'on dépense le « dividende fiscal » et réduise les impôts. Une fois terminés les épisodes d'assainissement, au Canada, les améliorations budgétaires ont souvent été partiellement annulées à cause d'une diminution des revenus (figure A2).
- Désormais, beaucoup d'administrations canadiennes veulent retrouver l'équilibre budgétaire à moyen terme. La plupart prétendent y arriver en grande partie par la restriction des dépenses, qui s'accompagnera d'un examen des programmes.

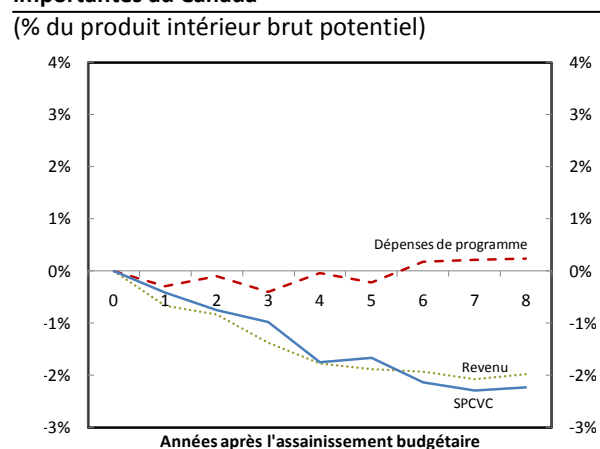
**Figure A1. Variation du solde primaire, des dépenses de programmes et des revenus corrigés des variations conjoncturelles... pendant les améliorations budgétaires importantes au Canada**



Sources : DPB; OCDE (2010b).

Nota : SPCVC = solde primaire corrigé des variations conjoncturelles. Voir la figure 3.3 et le tableau 3.1.

**Figure A2. ... et après les améliorations budgétaires importantes au Canada**



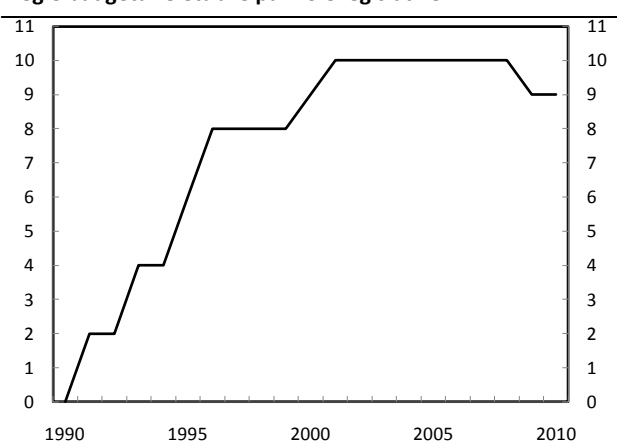
Sources : DPB; OCDE (2010b).

Nota : Voir la figure 3.6 et le tableau 3.1.

## Règles budgétaires

- En nous servant d'une nouvelle base de données du DPB sur les règles budgétaires au Canada, nous observons *un recours croissant aux règles budgétaires établies par voie législative* (qui fixent des objectifs précis pour obtenir certains résultats budgétaires) *chez les gouvernements au Canada depuis 1990* – tendance qui se voit aussi au niveau international (figure A3).

Figure A3. Nombre d'administrations au Canada qui ont une règle budgétaire établie par voie législative



Source : Base de données du DPB sur les règles budgétaires au Canada.

- Les règles budgétaires peuvent aider les gouvernements à améliorer leur situation budgétaire, mais pas à elles seules* : les études de cas donnent à penser que les règles et objectifs budgétaires établis par voie législative ont probablement joué un rôle de soutien dans la préservation ou les tentatives de préservation des gains budgétaires dans les administrations canadiennes qui ont obtenu les améliorations budgétaires les plus marquées ces trois dernières décennies. Par ailleurs, il y a eu des différences notables, d'une

administration à l'autre, dans la capacité des gouvernements de respecter leurs règles et d'améliorer l'état de leurs finances, ce qui permet de croire qu'on ne peut pas compter sur les seules règles pour améliorer les finances de l'État et que d'autres facteurs sont également nécessaires : objectifs de politique clairs; volonté politique; soutien de la population; cadre budgétaire solide et bonnes pratiques en matière de rapports.

- Dans beaucoup d'administrations, *il reste à voir si les règles et objectifs budgétaires établis par une loi avant la récession (p. ex., des engagements politiques) seront confirmées ou abandonnées ou si on élaborera des règles d'une nouvelle génération* \*.

## Renforcement des pratiques budgétaires

- Un examen des stratégies d'assainissement des économies du G7 et des budgets fédéral, provinciaux et territoriaux au Canada révèle *des domaines où la planification et les pratiques budgétaires du Canada pourraient s'améliorer, notamment au moyen de règles ou d'objectifs budgétaires bien conçus; d'estimations du solde budgétaire (structurel) corrigé des variations conjoncturelles; d'une analyse et d'une planification à long terme; d'une analyse plus poussée du risque et de dispositions budgétaires concernant les imprévus; d'un processus plus robuste d'examen des prévisions budgétaires* (voir plus loin la rubrique Questions soulevées pour les parlementaires et les décideurs canadiens en matière budgétaire).

\* Par exemple, le gouvernement fédéral a eu avant la récession plusieurs objectifs budgétaires : équilibre budgétaire chaque année, avec une réduction de la dette de 3 milliards de dollars; réduction du rapport dette-PIB à 25 %; limitation de la croissance des dépenses de programmes à un niveau inférieur à la croissance du PIB nominal à l'horizon des prévisions budgétaires; élimination de toute la dette nette du gouvernement d'ici 2021. Au niveau provincial, un gouvernement a depuis abrogé sa règle d'équilibre budgétaire et trois gouvernements ont modifié leurs règles budgétaires établies par la loi pour autoriser temporairement des déficits; d'autres ont évité d'en arriver là en puisant dans des réserves constituées pour les temps difficiles.

### **Contexte budgétaire difficile à l'avenir**

- *La situation budgétaire à venir aura probablement son lot de nouveaux défis et se caractérisera par un contexte extérieur moins favorable. Par conséquent, des politiques proactives visant à assurer la viabilité budgétaire s'imposeront dans beaucoup d'administrations.*

Plusieurs facteurs qui favorisaient auparavant l'amélioration de la situation budgétaire assureront probablement un soutien moins solide à l'avenir, notamment : le sentiment de l'urgence des mesures budgétaires suscité par les marchés financiers internationaux; une démographie favorable; une solide croissance au Canada et à l'étranger; la baisse des taux d'intérêt et de change; l'attente, par les ménages, d'une charge fiscale moins lourde à l'avenir.

## Questions soulevées pour les parlementaires et les décideurs canadiens en matière budgétaire

A) **Règles et objectifs budgétaires** : Pour renforcer la crédibilité des plans d'assainissement budgétaire à moyen terme, le Fonds monétaire international (FMI), l'OCDE et la Federal Reserve ont préconisé l'établissement d'objectifs de politique budgétaire. *Les parlementaires souhaiteraient peut-être débattre des avantages relatifs et des coûts possibles de règles et d'objectifs budgétaires établis par voie législative au Canada.*

B) **Évaluation de l'incertitude économique et budgétaire** : Malgré un contexte économique fort incertain, peu de budgets prévoient des mesures explicites pour parer aux imprévus. En outre, bien que plusieurs budgets traitent de la sensibilité des prévisions budgétaires aux modifications touchant les hypothèses principales, aucun n'a utilisé de projections sur graphique en éventail (qui visent à quantifier l'exactitude des projections passées ou les facteurs de risque à venir).

*Les parlementaires souhaiteront peut-être demander que les budgets à venir au Canada présentent une analyse de risque plus poussée au sujet de leurs projections économiques et budgétaires.*

C) **Utilisation de mesures budgétaires corrigées des variations conjoncturelles** : Même si le DPB, le FMI, l'OCDE et plusieurs gouvernements étrangers utilisent largement les prévisions budgétaires corrigées des variations conjoncturelles (structurelles), aucun budget au Canada n'a quantifié la position budgétaire corrigée des variations conjoncturelles de son gouvernement\*\*. Les mesures budgétaires ainsi corrigées reposent sur une estimation du solde budgétaire si l'économie tournait à plein régime. Ces mesures aident à isoler les modifications budgétaires à court terme provoquées par les fluctuations cycliques de l'économie, et qui tendent à se dissiper avec le temps, des composantes budgétaires qui devraient se maintenir à moyen terme. Par conséquent, quand on prépare le budget d'un gouvernement, le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles peut donner aux décideurs une meilleure idée de la position budgétaire fondamentale du gouvernement, élément particulièrement important dans le contexte actuel, où l'économie est loin d'atteindre son potentiel.

*Les parlementaires souhaiteront peut-être demander que les budgets à venir, au Canada, présentent des prévisions corrigées des variations conjoncturelles.*

D) **Planification à long terme** : Malgré l'existence de défis budgétaires importants à long terme et les exigences législatives qui ont cours à l'étranger, peu de budgets ont présenté une analyse, des plans ou des priorités budgétaires à long terme. Dans les décennies à venir, les gouvernements devront probablement affronter des pressions budgétaires d'importance à cause d'un vieillissement démographique qui pourrait freiner de façon appréciable la croissance de la production (à cause d'un ralentissement de la croissance de la population active) et accroître la demande des dépenses des programmes utilisés par les personnes âgées, comme les soins de santé et les prestations de vieillesse. Dans ce contexte, les plans budgétaires crédibles doivent s'attaquer non seulement au problème à court terme de la réduction des déficits, mais aussi atténuer les risques de crises budgétaires futures en s'attaquant de façon proactive à ces défis à plus long terme de la politique budgétaire.

*Les parlementaires souhaiteront peut-être demander que les budgets à venir au Canada présentent une analyse économique et budgétaire à long terme (prévisions de l'« écart budgétaire »).*

---

\*\* Par exemple, le DPB estime que le gouvernement fédéral du Canada a un déficit structurel de 1 % du PIB en 2010-2011. L'OCDE croit que l'ensemble de l'administration publique au Canada accuse un déficit structurel de 1,6 % du PIB, tandis que le FMI est d'avis que le déficit structurel est de 3,4 % du PIB.

**E) Examen des prévisions budgétaires :** Comme on insiste davantage sur la limitation de la croissance des dépenses, en s'appuyant sur l'expérience des examens stratégiques et les améliorations récentes dans l'information sur la gestion des dépenses, *le Parlement souhaitera peut-être renforcer le processus d'examen des prévisions budgétaires.*

La présente étude est structurée de la façon suivante : la section 1 présente les principales notions, la deuxième passe en revue les constatations faites à l'étranger et la troisième rend compte des observations faites au Canada sur les épisodes d'assainissement passés. La section 4 traite des plans actuels d'assainissement et des considérations sur les grandes orientations et la section 5 conclut l'étude en faisant une mise en garde au sujet des résultats.

## 1. Notions fondamentales

La présente section expose brièvement des notions clés sur l'assainissement et les règles budgétaires.

### Assainissement budgétaire

Les épisodes d'assainissement budgétaires se définissent par une importante amélioration de la situation budgétaire d'un gouvernement. Il y a bien des façons de quantifier cette notion, mais on utilisera ici deux mesures comparables à une analyse récente de l'OCDE (2007) et du FMI (2009).

Le premier type d'assainissement vise à contrôler de manière générale les changements budgétaires liés au cycle économique en analysant les améliorations dans le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (revenus moins les dépenses de programmes, corrigés dans les deux cas, en écartant les frais de la dette publique).

Le deuxième type d'assainissement ne vise pas à contrôler les variations conjoncturelles et il se caractérise par une importante réduction de la dette du gouvernement par rapport à l'ensemble de l'économie (rapport dette-PIB).

On verra que les deux notions sont liées, mais distinctes. Dans le premier cas, on mesure les modifications de la situation budgétaire fondamentale du moment. Dans le deuxième, on tient compte de la dette, qui reflète également les emprunts passés. Le rapport dette-PIB sert souvent d'indicateur de la capacité du gouvernement de rembourser sa dette.

### Règles budgétaires et objectifs budgétaires

Il est utile de distinguer les objectifs budgétaires des règles budgétaires, bien que les deux notions soient souvent employées l'une pour l'autre. L'*objectif budgétaire* est un objectif numérique du gouvernement qui veut obtenir un résultat budgétaire (p. ex., équilibrer le budget). La *règle budgétaire* est plus rigoureuse et fait appel à la législation pour restreindre les choix ou les résultats budgétaires. En d'autres termes, la règle budgétaire est un objectif budgétaire prévu par la loi (p. ex., loi limitant la croissance des dépenses).

### Raison d'être des règles budgétaires

Plusieurs raisons justifient les règles budgétaires. D'abord, elles peuvent modifier les incitations qui peuvent pousser les décideurs à s'attaquer aux problèmes de vision à courte vue et de propension à dépenser, dans l'élaboration des budgets<sup>1</sup>. Par exemple, elles peuvent constituer un engagement public à l'égard du plan budgétaire, ce qui facilite le rejet de nouvelles propositions de dépenses. Dans le concret, les décideurs ont constaté qu'« un avantage clé des restrictions budgétaires prévues par la loi est qu'elles accroissent le pouvoir de négociation des ministres des Finances pour promouvoir des mesures budgétaires peu populaires ». [Traduction] C'est que les règles peuvent être considérées comme une contrainte extérieure qui pèse sur la répartition interne de fonds limités (Kennedy et Robbins, 2003).

Les règles peuvent également être un outil de la politique pour faire connaître le plan budgétaire du gouvernement et en renforcer la crédibilité en faisant ressortir les progrès vers des objectifs précis.

Enfin, dans les unions monétaires, les règles peuvent réduire la possibilité de transferts financiers pour s'attaquer au problème budgétaire d'un membre de l'union<sup>2</sup>.

### Préoccupations au sujet des règles budgétaires

Les règles suscitent également des préoccupations. Une inquiétude majeure est que le respect strict d'une règle risque d'amplifier un problème de ralentissement économique ou de volatilité de la production (ou, inquiétude semblable, que la règle limite les mesures budgétaires discrétionnaires et empêche une réaction plus énergique).

Autre inquiétude, le souci de respecter les règles risque de mener à de la « comptabilité créative » (p. ex., retirer des postes du budget, privatiser des actifs de l'État, faire passer des revenus d'un

<sup>1</sup> Voir Alesina et Perotti (1994), et von Hagen et Harden (1995).

<sup>2</sup> Par exemple, le Pacte de stabilité et de croissance européen visait à réduire au minimum les externalités budgétaires négatives en limitant les déficits des pays de la zone euro à 3 % du PIB et la dette à 60 % du PIB.



exercice financier à l'autre ou prendre des mesures intermittentes), ou atténuer par ailleurs la transparence budgétaire<sup>3</sup>.

Une autre préoccupation d'ordre pratique est que les règles sont souvent réécrites ou abandonnées lorsqu'il devient difficile de les respecter, notamment après des chocs économiques négatifs.

L'encadré 1 décrit certaines considérations relatives à l'élaboration des politiques, y compris la réaction possible à ces préoccupations.

## 2. Observations à l'étranger

La présente section propose un bref survol des observations clés faites à l'étranger sur l'assainissement et les règles budgétaires.

### Recours accru aux règles et objectifs budgétaires dans le monde

Le FMI (2009) documente une forte progression du recours aux règles et objectifs budgétaires par les gouvernements centraux depuis 20 ans : de sept pays ayant des règles en 1990 à 80 en 2009 (figure 2.1)<sup>4</sup>. Cette augmentation a eu lieu dans les pays avancés, émergents et à faible revenu, et elle n'est que partiellement liée aux accords internationaux et unions monétaires comme le Pacte de stabilité et de croissance européen. Outre les règles nationales et internationales, beaucoup de gouvernements infranationaux ont aussi leurs règles. Ainsi, 49 États américains (sauf le Vermont) exigent une forme ou l'autre d'équilibre budgétaire, comme plusieurs provinces et territoires au Canada. On le verra à la section 3.1.

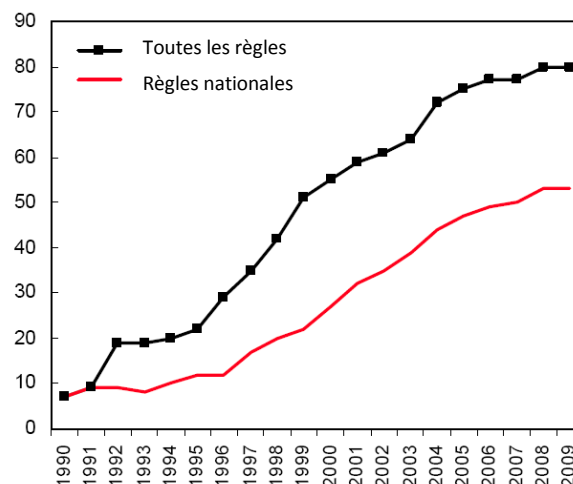
Le FMI constate que les règles sur le solde budgétaire et la dette (souvent conjuguées) sont les plus courantes; les règles sur les dépenses sont moins répandues et celles sur les revenus les plus rares.

<sup>3</sup> Voir Koen et van den Noord (2005).

<sup>4</sup> Le FMI emploie le terme *règles* pour désigner ce que nous avons défini comme des règles (législation) et des objectifs (engagements politiques) budgétaires.

Figure 2.1

### Nombre de pays ayant une règle ou un objectif budgétaire



Source : FMI (2009).

Nota : « Toutes les règles » englobent les règles nationales et internationales; les « Règles nationales » n'englobent pas les règles infranationales<sup>4</sup>.

### Assainissement budgétaire

Le FMI (2010b) constate que, d'habitude, l'assainissement budgétaire ralentit la croissance économique à court terme<sup>5</sup>. Les recherches sur l'assainissement ont en général souligné l'importance de deux questions connexes : 1) la *composition* des rajustements (réduction des dépenses et hausse des revenus); 2) le recours aux règles fiscales pendant le rajustement.

### Assainissement : effets de composition

Des faits montrent que l'assainissement budgétaire axé davantage sur les réductions de dépenses que sur les hausses de revenu tend à donner des rajustements plus importants et est préférable pour l'économie (du moins à court terme)<sup>6</sup>. Les raisons avancées pour expliquer ces faits sont que les mécanismes économiques diffèrent lorsqu'on coupe les dépenses ou augmente les revenus. Les

<sup>5</sup> Il estime qu'une contraction budgétaire de 1 % réduit le PIB réel de quelque 0,5 % et fait augmenter le taux de chômage de 0,3 point de pourcentage sur deux ans.

<sup>6</sup> Voir notamment Alesina et Perotti (1996), Alesina et Argadna (2009), OCDE (2007), et FMI (2010b).

## Encadré 1 : Règles budgétaires – Facteurs à considérer dans la conception de la politique et compromis

**Notions budgétaires et portée :** Les règles s'appliquent à diverses notions budgétaires : solde budgétaire; dette ou rapport dette-PIB; dépenses; revenus — dans tous les cas, la mesure peut utiliser les chiffres réels, prévus ou corrigés des variations conjoncturelles. Elles varient aussi dans leur portée budgétaire. Ainsi, les contraintes sur les dépenses peuvent exclure les frais de la dette publique ou les dépenses législatives et d'immobilisations. Sur ce plan, il y a un compromis entre une portée limitée pour insister sur les mesures que le gouvernement contrôle directement ou une portée plus large, s'étendant à l'ensemble de la position budgétaire (non corrigée), que le gouvernement contrôle moins directement.

**Horizon :** Les règles précisent en général un horizon à respecter et peuvent être prospectives ou rétrospectives. Dans le premier cas (*ex ante*), la règle peut préciser que le gouvernement ne peut prévoir un déficit budgétaire. Dans le deuxième (*ex post*), la règle est en général plus stricte, exigeant qu'il ne fasse aucun déficit budgétaire.

**Contrôle et exécution :** Le contrôle et l'exécution peuvent aider à assurer le respect des règles et à en renforcer la crédibilité. Ces dernières années, le contrôle a de plus en plus été confié à des organismes financiers qui analysent les hypothèses budgétaires du gouvernement, et sa situation et ses perspectives financières. Ces organismes peuvent améliorer la transparence du budget et alourdir les coûts politiques d'une piètre planification et de mauvais résultats en matière budgétaire. Les règles peuvent aussi préciser les conséquences d'un manquement. Elles prévoient parfois des sanctions, comme une réduction des salaires des hommes et femmes politiques, ou bien elles exigent que le ministre des Finances se conforme à défaut de quoi il doit expliquer pourquoi la règle a été enfreinte.

**Règles et latitude et souplesse de la politique :** Les gouvernements doivent généralement faire un compromis entre le respect d'une règle permanente et fixe, assurant prévisibilité et crédibilité, ou la latitude de modifier la règle au gré des circonstances ou des objectifs de la politique<sup>\*</sup>. Néanmoins, même lorsqu'il y a des règles, les gouvernements ont une certaine latitude quant aux moyens d'atteindre les objectifs ultimes de la politique, car les règles sont d'habitude asymétriques : la loi dit le plus souvent ce que le gouvernement ne peut pas faire sans préciser ce qu'il doit faire ou comment il doit atteindre l'objectif de sa politique. Par exemple, si les déficits sont interdits, la taille de l'excédent n'est pas limitée — et si des déficits surgissent, mais sont interdits, on ne dit généralement pas comment il faut les éliminer (augmentation des revenus, réductions des dépenses ou les deux).

**Simplicité contre complexité :** On préfère en général les règles simples et faciles à faire connaître aux règles complexes qui peuvent en principe mieux s'adapter à divers imprévus. Dans les faits, bien des règles prévoient des issues en cas d'urgence.

**Coordination des règles entre les ordres de gouvernement :** Dans une fédération décentralisée comme celle du Canada, la cohérence ou l'interaction des règles entre les ordres de gouvernement peut être importante lorsqu'un ordre de gouvernement assainit ses finances en se délestant de sa charge sur un autre ordre de gouvernement.

**Réponses possibles aux inquiétudes au sujet des règles budgétaires :** Pour répondre à la crainte que les règles budgétaires n'accroissent l'instabilité de la production, on peut préciser que les mesures budgétaires utilisent des valeurs corrigées des variations conjoncturelles au lieu des valeurs réelles (observées). Cette approche, devenue plus courante récemment, permet aux facteurs de stabilisation automatique de jouer pendant une récession, bien qu'elle impose toujours des mesures budgétaires discrétionnaires<sup>\*\*</sup>. La difficulté pratique de cette approche, toutefois, c'est que les prévisions budgétaires corrigées des variations conjoncturelles peuvent être incertaines et ne sont pas observables directement.

Les craintes que les règles budgétaires ne fassent diminuer la transparence budgétaire peuvent être atténuées par les moyens suivants : rapports provisoires réguliers et analyse budgétaire par des organismes financiers indépendants, et efforts visant à décourager la « comptabilité créative » (p. ex., dispositions prévoyant l'exclusion, dans le calcul des revenus, du produit de la vente d'actifs).

Enfin, beaucoup de règles prévoient des dispositions de dérogation qui donnent une certaine latitude quant aux moyens d'obtenir les résultats exigés, tout en permettant une adaptation fine des règles qui peut être souhaitable dans certains cas, lorsque les circonstances évoluent, pourvu que les règles demeurent crédibles.

---

<sup>\*</sup>Une étude universitaire comme celle de Kydland et Prescott (1977), porte sur les choix séquentiels de politique. Elle a fait ressortir un problème fondamental d'*incohérence dans le temps* qui se pose aux décideurs : les décideurs de demain peuvent préférer des politiques différentes. Anticipant ce phénomène, les attentes du secteur privé au sujet de la politique à venir restreignent l'ensemble des politiques réalistes et crédibles pour le gouvernement. L'engagement du gouvernement sous la forme de règles peut aider à atténuer le problème de crédibilité, et peut-être améliorer l'ensemble des résultats possibles et relever le niveau de bien-être de la société.

<sup>\*\*</sup> Une autre possibilité consiste à renforcer directement les facteurs de stabilisation budgétaire. Bien entendu, il faut pondérer ces politiques pour prévenir toute conséquence négative pour l'offre de main-d'œuvre.

coupes permettent généralement une politique monétaire plus malléable. Des taux d'intérêts plus bas réduisent directement les frais de la dette publique et peuvent faire baisser le taux de change, améliorant ainsi les exportations nettes du pays. De plus, si ces coupes sont inattendues et perçues comme permanentes, elles peuvent avoir un effet de richesse favorable chez des ménages qui s'attendent à avoir à l'avenir une fiscalité moins lourde, ce qui peut faire croître la consommation des particuliers et amplifier l'effet des faibles taux d'intérêt – et cela favorise également l'investissement privé. Par contre, d'habitude, les hausses des revenus ne profitent pas des adaptations monétaires et peuvent faire reculer la consommation, ce qui peut ralentir la croissance économique et affaiblir la situation budgétaire du gouvernement.

### Règles et assainissement budgétaires

Le FMI (2009) analyse 24 épisodes de forte diminution de la dette du gouvernement en général dans 45 pays de 1980 à 2009. Exception faite des exportateurs de pétrole, lorsqu'il y a des règles, les pays ont une réduction plus forte, plus soutenue et plus importante dès le début, en moyenne<sup>7</sup>. On constate aussi que les règles sur les dépenses servent plus souvent dans les rajustements les plus importants.

Ces résultats ne tiennent toutefois pas compte d'autres facteurs qui peuvent jouer, comme les conditions budgétaires initiales, le cycle économique et les taux d'intérêt et de change. À cause de ces facteurs qui brouillent les pistes, on ne peut pas dire clairement que les règles ont eu un rôle de cause à effet décisif ou qu'il y avait une corrélation simple dans les grandes initiatives d'assainissement, mise en garde qui vaut aussi bien pour la composition budgétaire que pour la littérature sur les règles. Ainsi, il se peut que les gouvernements les plus déterminés à s'attaquer aux défis budgétaires soient plus portés à adopter des règles ou à réduire les dépenses, auquel cas

cette détermination est ce qui a favorisé l'assainissement, au lieu de la règle ou de l'approche axée sur les dépenses en soi. De plus, en général, lorsqu'on a recours à des règles ou met l'accent sur les dépenses, il y a un déficit ou une dette plus élevés au départ. La nécessité de réduire la dette peut donc être plus pressante (et l'opinion mieux sensibilisée) et la période d'assainissement peut être plus longue de toute manière.

Autre question, dans près de 40 % des épisodes étudiés par le FMI (2009), les règles ont été adoptées *pendant* l'assainissement, mais n'existaient pas au départ. Dans ces cas, les règles n'ont peut-être joué aucun rôle pour lancer l'initiative, mais ont peut-être servi plutôt à tenter de préserver les progrès initiaux. Ainsi, on exagère peut-être le rôle des règles dans l'assainissement.

Kennedy et Robbins (2003) signalent qu'il y a eu des rajustements réussis dans les années 1990 dans des pays qui avaient ou pas des règles budgétaires établies par voie législative. Ils concluent que des règles bien conçues peuvent être utiles, voire nécessaires, à un bon assainissement budgétaire dans certains pays, mais qu'elles ne suffisent pas à garantir la réussite dans toutes les administrations.

Même s'il est difficile d'isoler le rôle précis des règles, d'autres travaux qui visent à mieux contrôler les facteurs supplémentaires aboutissent à des conclusions semblables. Ainsi, Bohn et Inman (1996) étudient le cas d'États américains dans la période 1970-1991<sup>8</sup> et concluent que des règles plus rigoureuses sur l'équilibre budgétaire (*ex post* plutôt qu'*ex ante*, prévues par la loi et appliquées de façon indépendante) sont associées aux meilleurs résultats budgétaires, comme des emprunts moindres et des excédents plus importants — excédents qui sont généralement mis de côté pour les périodes difficiles et obtenus

<sup>7</sup> Les épisodes sont définis comme une baisse du rapport dette-PIB d'au moins 10 points de pourcentage sur trois ans et une diminution d'au moins 20 % de l'encours initial de la dette publique.

<sup>8</sup> Les auteurs procèdent en deux temps : régression de panel à effet fixé pour le solde budgétaire de l'État avec des contrôles économiques et politiques, puis estimation de l'effet fixé pour les règles budgétaires.

grâce à une réduction des dépenses plutôt qu'à une hausse des impôts.

L'OCDE (2007) étudie 85 épisodes d'assainissement budgétaire chez 24 de ses membres entre 1978 et 2007<sup>9</sup> et constate que les conditions initiales comptent, car les déficits importants et les taux d'intérêt élevés provoquent des rajustements plus importants et plus longs. Le contexte politique est important, car les gouvernements amorcent le plus souvent l'assainissement au début de leur mandat, tout de suite après les élections. Les choix de politique comptent aussi : les mesures axées sur les dépenses ont été plus importantes en moyenne, bien que moins fréquentes que celles axées sur les revenus; et les règles/objectifs budgétaires alliant budget équilibré et cibles de dépenses ont aussi été associées à des rajustements plus importants et longs. Enfin, l'OCDE observe aussi un *recul* de la politique, l'équilibre budgétaire se détériorant en général, le plus souvent à cause d'une hausse des dépenses, après l'amélioration initiale due aux efforts d'assainissement.

### Règles budgétaires et instabilité de la production

On craint que les règles budgétaires ne rendent la production plus instable. Les recherches sur la question sont contrastées et généralement limitées aux règles d'États américains sur l'équilibre budgétaire. Globalement, les éléments limités qu'on possède n'indiquent pas clairement que les règles ont eu cet effet<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> L'assainissement se définit ici comme une amélioration du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles de 1 % du PIB sur les deux premières années; il se poursuit jusqu'à la fin de l'amélioration. Outre l'analyse bivariée, les auteurs emploient des techniques plus poussées de régression de panel et des probits pour mieux contrôler d'autres facteurs.

<sup>10</sup> Alesina et Bayoumi (1996) constatent que les règles d'équilibre budgétaire n'accroissent pas l'instabilité de la production. Levinson (1998) avance toutefois des éléments voulant que, parmi les États américains les plus grands, ceux qui avaient les règles les plus souples avaient une production moins instable, après contrôle des autres facteurs. Mais plus récemment, Fatas et Mihov (2006) ont constaté que des règles plus strictes pouvaient atténuer l'instabilité parce qu'elles limitent les politiques budgétaires discrétionnaires (qui ont eu tendance à recourir à des dépenses procycliques persistantes).

## 3. Observations au Canada

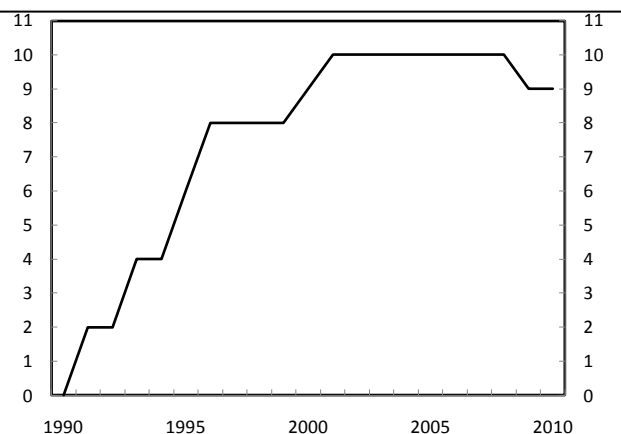
La présente section fait état de nouveaux faits historiques sur les règles et l'assainissement budgétaires dans les administrations canadiennes.

### 3.1 Recours accru aux règles budgétaires

Fidèles à la tendance internationale, les administrations fédérale, provinciales et territoriales ont de plus en plus adopté des règles budgétaires au cours des deux dernières décennies (figure 3.1; l'annexe A présente une chronologie détaillée fondée sur une nouvelle base de données du DPB sur les règles budgétaires). En 1990, aucune administration canadienne n'avait de règle budgétaire, mais, dès le milieu des années 1990, huit en avaient une. Au niveau fédéral, la *Loi limitant les dépenses publiques* a été en place de 1991 à 1995. Ensuite, plusieurs objectifs budgétaires non législatifs mais très en évidence ont été utilisés.

Figure 3.1

#### Nombre d'administrations canadiennes ayant une règle budgétaire



Source : Base de données du DPB sur les règles budgétaires au Canada.

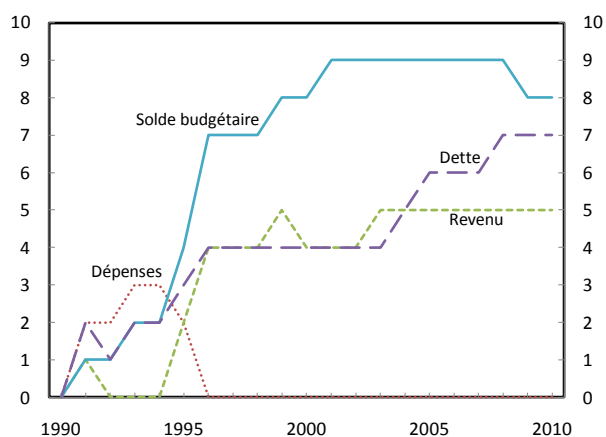
Précisons les notions. Les règles sur les dépenses imposent d'habitude des limites aux dépenses annuelles. Les règles sur l'équilibre budgétaire interdisent les déficits ou exigent un retour à l'équilibre dans un délai précis. Les règles sur la dette prévoient des fonds pour les temps difficiles, exigent un plan de gestion de la dette ou offrent un guide pour le rapport dette-PIB.

Enfin, les règles sur les revenus peuvent limiter les hausses d'impôt ou exiger un référendum pour l'introduction de nouveaux impôts<sup>11</sup>.

Globalement, on peut dire que les règles budgétaires de *première génération* au Canada, au début des années 1990, ont été axées sur la limitation des dépenses (Colombie-Britannique, gouvernement fédéral, Alberta et Nouvelle-Écosse). Les préoccupations budgétaires s'avivant au milieu des années 1990, ces règles ont été remplacées ou complétées par des règles de *deuxième génération* axées surtout sur la réduction du déficit. Les règles actuelles, de *troisième génération*, visent à la fois l'équilibre budgétaire et la gestion de la dette et comprennent parfois des règles sur les revenus (figure 3.2).

**Figure 3.2**

**Nombre d'administrations canadiennes ayant une règle budgétaire, par type de règle**



Source : Base de données du DPB sur les règles budgétaires au Canada.

L'histoire des règles budgétaires illustrée en détail à l'annexe A, montre que certains gouvernements ont généralement bien réussi à respecter leurs règles (gouvernement fédéral, Alberta, Saskatchewan, Yukon), d'autres ont eu une expérience mitigée, mais ont généralement respecté leurs règles (Manitoba, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Territoires du Nord-

<sup>11</sup> Les règles sur les revenus et les dépenses visent généralement à limiter la taille de l'État. Des règles sur les revenus sont en place en Alberta, au Manitoba, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et au Yukon, et il y en a déjà eu en Colombie-Britannique.

Ouest) et d'autres ont essayé des règles diverses qui ont été souvent violées (Ontario et Colombie-Britannique). Enfin, les règles peuvent être mobiles, car la vaste majorité des lois ont changé depuis leur adoption.

### 3.2 Assainissement budgétaire au Canada

Pour mieux comprendre l'assainissement au Canada et évaluer le rôle que les règles budgétaires ont peut-être joué dans l'amélioration de la situation budgétaire, le DPB a analysé les données budgétaires du gouvernement fédéral et provincial (l'annexe B précise les sources).

Pour rendre les résultats comparables aux conclusions internationales, deux types d'amélioration budgétaire ont été considérés : 1) les améliorations importantes du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (SPCVC); 2) les réductions importantes du rapport dette-PIB<sup>12</sup>. Étudions-les à tour de rôle.

#### 3.2.1 Améliorations du solde budgétaire

Le tableau 3.1 donne la liste des 12 épisodes d'amélioration du solde budgétaire identifiés. Ils sont définis comme ayant duré au moins deux ans et caractérisés par une amélioration du SPCVC d'au moins 3 points de pourcentage du PIB potentiel<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Une autre évaluation peut-être plus juste consiste à voir si les objectifs de la politique ont été atteints au lieu de voir si ces définitions de l'assainissement budgétaire ont été respectées.

<sup>13</sup> Si le rajustement en fonction des cycles vise à contrôler l'impact budgétaire des variations des cycles conjoncturels, ce n'est pas une mesure directe des actes budgétaires discrétionnaires et il est influencé par les erreurs de mesure de l'écart de production et les cycles des prix des biens et des produits de base; les mesures ponctuelles de politique; les erreurs de mesure de l'élasticité des revenus et des dépenses par rapport à l'écart de production. Le FMI (2010b, annexe 3.3) donne des exemples des écueils auxquels on s'expose en utilisant du SPCVC pour identifier les épisodes d'assainissement budgétaire. Et l'impact du prix des produits de base est particulièrement important pour des provinces comme l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador. Alors que l'OCDE corrige des variations conjoncturelles les revenus des ressources naturelles en se servant des écarts des prix des produits de base par rapport aux tendances à long terme, un rajustement plus complet de l'écart de revenu selon les conditions de l'échange comme on le trouve dans DPB (2010b) donnerait probablement une élasticité plus élevée des revenus. Par exemple, dans les gains budgétaires de Terre-Neuve au début des années 2000, la composante cyclique des revenus pourrait être sous-estimée. Par conséquent, les changements dans les revenus corrigés des variations conjoncturelles pourraient être surestimés. Pour cette raison, les moyennes des épisodes calculées aux tableaux 3.1, 3.2 et D.1 laissent de côté les résultats de Terre-Neuve.

Tableau 3.1

Épisodes d'amélioration importante du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles dans les administrations au Canada

Administration	Épisode	Δ SPCVC	Dont : Δ Revenus	Dont : Dépenses de programmes	Δ Intensité	Règle budgétaire	Croissance réel du PIB pendant l'épisode	Croissance par rapport à la moyenne nationale	SPCVC, au début de l'assainisse- ment	SPCVC, à la fin de l'assainisse- ment	SPCVC, 3 ans après la fin de l'assainisse- ment	Élections les plus récentes	Début de l'assainissement pendant le mandat du gouvernement (années)	Parti au pouvoir réélu	Années	
1	Terre-Neuve*	2004-2005	12,5	7,3	-3,5	7,0		0,5	-2,6	-2,3	11,5	s.o.	2003	2	Oui	2
2	Terre-Neuve	1994-1996	4,9	0,8	-4,0	1,6		0,6	-1,7	0,4	5,3	3,4	1993	2	Oui	3
3	Saskatchewan	1993-1994	4,8	0,6	-4,3	2,4	EB 1995; D 1995	5,5	1,9	0,3	5,1	3,3	1991	3	Oui	2
4	Nouvelle-Écosse	1993-1996	4,7	1,9	-2,9	1,2	S 1993; EB 1996	0,9	-2,0	0,2	5,0	3,3	1993	1	Oui	4
5	Fédéral	1995-1998	4,5	1,3	-3,2	1,1	S 1991; cibles EB 1994	3,2	s.a.	1,2	5,7	4,4	1993	3	Oui, oui	4
6	Île-du-Prince-Édouard	2003-2005	4,5	3,4	-1,1	1,5		1,9	-0,7	-1,8	2,8	s.o.	2003	1	Non	3
7	Alberta	1987-1988	4,3	2,2	-2,1	2,1		5,0	0,4	-2,9	1,3	-0,3	1986	2	Oui	2
8	Ontario	1993-1996	4,1	0,8	-3,3	1,0	EB adoptée 1999	2,9	0,0	-2,5	1,5	2,6	1990	4	Non, oui	4
9	Alberta	1993-1994	4,0	0,9	-3,1	2,0	S 1992; EB 1993; R 1995; D 1995	6,7	3,1	-1,3	2,7	2,4	1993	1	Oui	2
10	Manitoba	1986-1988	3,7	3,2	-0,4	1,2		0,9	-2,5	-2,6	1,1	0,1	1986	1	Non	3
11	Manitoba	1993-1995	3,6	0,9	-2,6	1,2	EB 1995; R 1995; D 1995	1,5	-1,8	-1,1	2,4	1,4	1990	4	Oui	3
12	Québec	1995-1999	3,4	0,7	-2,8	0,7	EB 1996	3,0	-0,6	-1,0	2,5	-0,7	1994	2	Oui, non	5
<i>Moyenne sans TN</i>			<b>4,2</b>	<b>1,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>1,5</b>	<b>11 de 12</b>	<b>2,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>3,2</b>	<b>2,0</b>		<b>2,2</b>	<b>73 % (11 sur 15)</b>	<b>3,2</b>
<i>Moy. avec règles</i>			<b>4,2</b>	<b>1,1</b>	<b>-3,2</b>	<b>1,4</b>	<b>6 de 12</b>	<b>3,4</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>3,2</b>	<b>2,1</b>		<b>2,5</b>	<b>75 % (6 sur 8)</b>	<b>3,3</b>
<i>Moy. axé dépenses</i>			<b>4,3</b>	<b>1,0</b>	<b>-3,3</b>	<b>1,4</b>	<b>8 de 12</b>	<b>3,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>3,8</b>	<b>2,5</b>		<b>2,5</b>	<b>81 % (9 sur 11)</b>	<b>3,4</b>
<i>Moy. axé revenus</i>			<b>4,2</b>	<b>2,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>3 de 12</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,1</b>		<b>1,3</b>	<b>33 % (1 sur 3)</b>	<b>2,7</b>

Sources : DPB; OCDE (2010b)

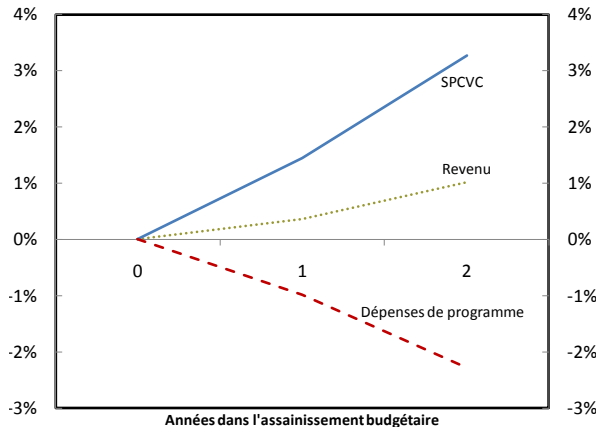
Nota : Le SPCVC est le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles. Ces épisodes sont caractérisés par une amélioration d'au moins trois points de pourcentage du SPCVC comme part du PIB potentiel, sur deux ans. Le total des colonnes peut ne pas correspondre parce que les chiffres ont été arrondis. Dans la colonne de la règle budgétaire : S représente une règle sur les dépenses; EB, une règle d'équilibre budgétaire; R, une règle sur les revenus; D, une règle sur la dette. L'intensité est la variation annuelle moyenne du rapport dette-PIB pendant l'épisode. En ce qui concerne l'épisode terre-neuvien de 2004-2005, les impacts de l'Accord atlantique de 2005 ont été retirés des revenus corrigés des variations conjoncturelles, mais, comme on se préoccupe de la nécessité d'un meilleur rajustement pour tenir compte de la variation des prix des produits de base, cet épisode est écarté du calcul des moyennes (voir la note 13 en bas de page).

La figure 3.3 illustre les variations moyennes du SPCVC, des revenus et des dépenses de programmes au cours des deux premières années d'assainissement. L'amélioration totale du SPCVC a été en moyenne de 4,2 points de pourcentage sur 3 ans. Cette amélioration annuelle moyenne de 1,5 point a ramené le SPCVC initial d'un déficit de 1 % à un excédent de plus de 3 % du PIB. Sans surprise, les conditions budgétaires étaient généralement médiocres au début de ces épisodes d'assainissement. Dans ces 12 épisodes, les déficits budgétaires (englobant les frais de la dette) étaient en moyenne de 3,7 % du PIB, et le rapport dette-PIB était en moyenne de 35 %.

**Figure 3.3**

**Variation du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles, des dépenses de programmes et des revenus pendant un épisode d'amélioration budgétaire importante**

(pourcentage du PIB potentiel)



Source : DPB.

Nota : SPCVC = solde primaire corrigé des variations conjoncturelles. Moyenne pondérée à partir des données du PIB de 2008 sur 12 épisodes d'amélioration budgétaire importante. Les résultats après deux ans n'ont pas été retenus, car plusieurs épisodes se sont arrêtés là.

**Les épisodes canadiens d'assainissement ont été davantage axés sur les dépenses**

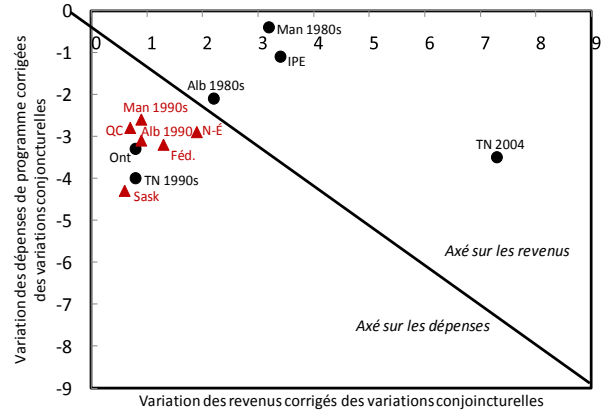
À la différence de ce qui s'est passé à l'étranger, où un plus grand nombre d'épisodes ont mis l'accent sur la hausse des revenus (figure 3.4b), les deux tiers des améliorations budgétaires au Canada ont

été axées davantage sur les dépenses pendant cette période (figure 3.4a).

**Figure 3.4a**

**Par le passé, les améliorations budgétaires importantes au Canada ont reposé davantage sur la réduction des dépenses**

(pourcentage du PIB potentiel)



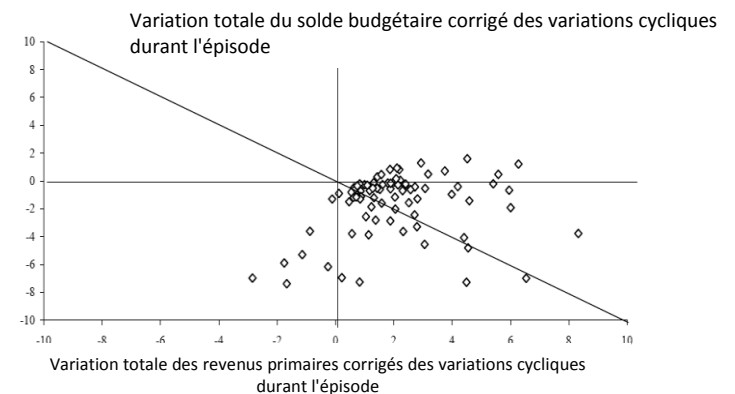
Sources : DPB; OCDE (2010b)

Nota : Le texte en rouge et le triangle indiquent qu'on a utilisé une règle budgétaire pendant l'épisode. Le texte en noir et le cercle indiquent qu'aucune règle budgétaire n'a été utilisée. La ligne à 45 degrés indique qu'on a insisté autant sur la hausse des revenus que sur la réduction des dépenses.

**Figure 3.4b**

**Par le passé, les améliorations budgétaires importantes à l'étranger ont reposé davantage sur la hausse des revenus**

(pourcentage du PIB potentiel)



Source : OCDE (2007)

### Règles budgétaires et améliorations du solde budgétaire

Le tableau 3.1 montre que des règles budgétaires ont été utilisées dans la moitié des améliorations du solde budgétaire. Dans ces cas, les règles d'équilibre budgétaire ont pu jouer un rôle particulier soit en lançant les efforts d'assainissement, soit en visant à préserver les gains réalisés<sup>14</sup>.

À la différence de ce qu'on observe à l'étranger, en moyenne, les rajustements fondés sur des règles ont été de la même ampleur et de la même durée que les autres rajustements. Par contre, les efforts d'assainissement fondés sur des règles ont réduit un peu plus les dépenses (-3,2 contre -2,7 %). En fait, tous les efforts d'assainissement au Canada ont été axés sur les dépenses, bien que tous n'aient pas été fondés sur des règles (figure 3.4b).

Le tableau 3.1 montre aussi que d'importantes améliorations du solde budgétaire sont possibles sans que soient en place des règles établies par voie législative (Alberta et Manitoba à la fin des années 1980; Ontario et Terre-Neuve au milieu des années 1990; gouvernement fédéral à la fin des années 1990; Île-du-Prince-Édouard après 2003 et Terre-Neuve après 2004). Une mise en garde : nous pensons que certains de ces épisodes sont liés à la procédure de rajustement cyclique qui ne comprend pas un contrôle total des cycles des gains commerciaux et du prix des produits de base.

### Croissance économique pendant les épisodes d'assainissement

Le tableau 3.1 fait également état de la croissance annuelle du PIB réel de la province et la compare à la moyenne nationale pendant la même période<sup>15</sup>. En moyenne, la croissance du PIB réel a été légèrement inférieure pendant ces épisodes (moyenne de 2,7 %, soit 0,6 % de moins que la

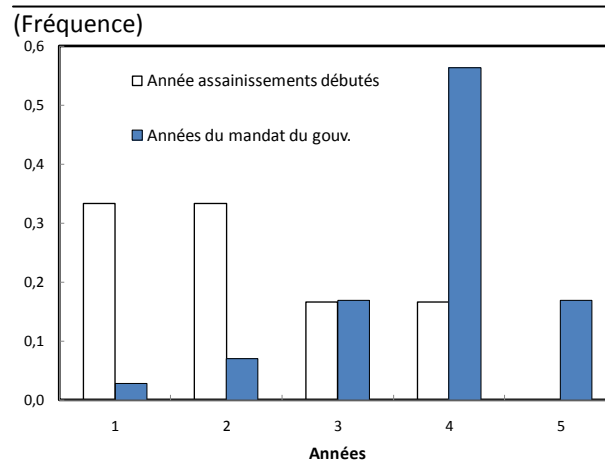
moyenne nationale)<sup>16</sup>. Comme on le voit à l'étranger, lorsque les efforts ont été axés sur les revenus, la croissance a été un peu plus réduite que lorsqu'ils étaient axés sur les dépenses (-0,9 contre -0,2 % par rapport à la moyenne nationale). À signaler également qu'il n'y a eu aucun ralentissement de la croissance dans la moyenne des épisodes d'assainissement fondé sur des règles.

### Considérations politiques

Le tableau 3.1 et la figure 3.5 montrent que les efforts d'amélioration du solde budgétaire ont commencé le plus souvent au début du mandat du gouvernement — en moyenne, seulement 2,2 ans après le début. En fait, huit des 12 épisodes d'assainissement budgétaire ont commencé pendant une année électorale ou l'année suivante.

Figure 3.5

#### Les efforts d'assainissement ont débuté d'habitude tôt dans le mandat du gouvernement



Source : DPB.

Nota : Histogramme comparant la fréquence dans le nombre d'années après le début du mandat du gouvernement (71 observations, moyenne de 3,8) et l'année où l'amélioration du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles a commencé après le début du mandat du gouvernement (12 observations, moyenne de 2,2).

<sup>14</sup> Le gouvernement fédéral, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta avaient des règles en place avant leurs épisodes d'assainissement. Le Manitoba et le Québec ont adopté des règles pendant que les améliorations du solde budgétaire étaient en cours alors que la Saskatchewan et l'Ontario l'ont fait une fois terminées les améliorations.

<sup>15</sup> Une mise en garde : il n'y a aucun effort de contrôle des autres facteurs qui ont pu faire en sorte que la croissance d'une province donnée diffère de la moyenne nationale pendant ces épisodes.

<sup>16</sup> De la même façon, pendant ces épisodes, le taux de chômage a baissé un peu moins que la moyenne nationale (-1,4 point de pourcentage, contre -1,7 au niveau national).



Chose curieuse, rien ne montre que les gouvernements qui ont fait des efforts d'assainissement s'en sont moins bien tirés aux élections suivantes — la probabilité de réélection de 0,73 (11 des 15 élections) a même été supérieure à la moyenne de l'échantillon, 0,63 (45 des 71 élections) pour toutes les élections, fédérales et provinciales, entre 1984 et 2007<sup>17</sup>. Enfin, des efforts d'assainissement ont été faits par des gouvernements de toutes les allégeances politiques : Néo-démocrates, Conservateurs, Libéraux et Péquistes.

### Recul après les efforts d'assainissement

Le tableau 3.1 montre aussi que, trois ans après la fin des efforts d'assainissement, le SPCVC s'est le plus souvent détérioré de près du tiers de l'amélioration initiale, passant de 3,2 à 2 % du PIB, par rapport à une amélioration globale de 4,2 %<sup>18</sup>. L'Ontario est la seule exception : le SPCVC ne s'est pas détérioré trois ans plus tard, mais il ne s'est pas amélioré suffisamment pour qu'on amorce de nouveaux efforts d'assainissement.

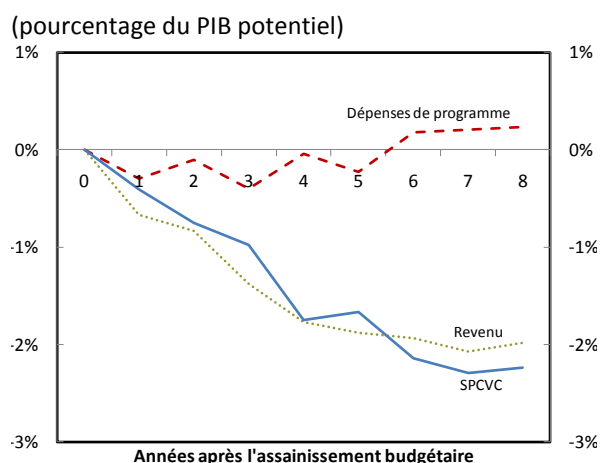
La figure 3.6 dissocie les composantes des dépenses et des revenus dans la détérioration du budget après les améliorations du solde budgétaire. Plus particulièrement, dans les huit ans suivant la fin des rajustements, le SPCVC a perdu plus de 2 % du PIB potentiel en moyenne, ce qui a annulé la moitié de l'amélioration budgétaire originale et a été attribuable presque entièrement à une réduction des revenus, car les dépenses de programmes ont été à peu près constantes, comme part du PIB potentiel.

<sup>17</sup> Cette constatation concorde avec les conclusions d'Alesina et coll. (1998), qui ont étudié les efforts d'assainissement dans l'OCDE et n'ont relevé aucune preuve de sanctions électorales systématiques pour les gouvernements qui ont appliqué des politiques budgétaires d'austérité. De plus, une analyse économétrique (régressions des probits en panel) laisse entrevoir qu'un SPCVC est associé positivement à la probabilité de réélection du gouvernement en place, une fois prises en compte les autres variables macroéconomiques (taux de chômage, écart de production) et en incluant des variables nominales de parti.

<sup>18</sup> Selon la définition d'épisode d'amélioration budgétaire, le solde budgétaire a cessé de s'améliorer à la fin d'un épisode, de sorte que la stabilisation constitue la limite supérieure, jusqu'à ce qu'un autre épisode débute.

**Figure 3.6**

### Variation du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles, des dépenses de programme et des revenus après une importante amélioration de la situation budgétaire



Source : DPB

Nota : Pondération utilisant les données sur le PIB de 2008 par rapport à 10 épisodes d'améliorations importantes du solde budgétaire. L'épisode de l'île-du-Prince-Édouard et le dernier de Terre-Neuve ne sont pas pris en compte, puisqu'il ne s'est pas écoulé assez de temps depuis la fin de ces épisodes.

Plus généralement, ce résultat donne à penser que le maintien de la discipline budgétaire est un défi constant et qu'il peut y avoir des pressions importantes pour qu'on utilise la majeure partie du « dividende fiscal » de l'assainissement pour accroître les dépenses (ce qu'on observe à l'étranger) ou réduire les impôts (ce qui est le cas au Canada).

L'annexe D propose une analyse connexe de la détérioration budgétaire et situe ces constatations en regard des épisodes d'assainissement.

Tableau 3.2

## Épisodes de réduction importante du rapport dette-PIB dans les administrations au Canada

	Administration	Épisode	Durée (années)	Δ Dette-PIB	Intensité	Règle budgétaire adoptée	Dette-PIB, début de l'amélioration	Dette-PIB, fin de l'amélioration
1	Fédéral	1996-2008	13	-39,4	-3,0	S 1991; cible EB 1994	68,4	29,0
2	Terre-Neuve	2003-2008	6	-39,3	-6,5		64,5	25,2
3	Alberta	1994-2006	13	-29,3	-2,3	S 1992; EB 1993; R 1995; D 1995	16,5	-12,8
4	Saskatchewan	1994-2008	15	-27,8	-1,9	EB 1995; D 1995	33,9	6,1
5	Fédéral	1962-1974	13	-17,6	-1,4		36,0	18,4
6	Manitoba	1998-2007	10	-10,9	-1,1	EB 1995; R 1995; D 1995	32,7	21,8
7	Nouvelle-Écosse	2002-2008	7	-10,8	-1,5	S 1993; EB 1996	46,9	36,1
8	Nouveau-Brunswick	2000-2008	9	-10,1	-1,1	EB 1993; T 2003; D 2005	37,1	27,0
	<i>Moy. sans TN</i>		<b>11,4</b>	<b>-20,8</b>	<b>-1,8</b>		<b>38,8</b>	<b>17,9</b>
	<i>Moy. av. règles</i>		<b>11,2</b>	<b>-21,4</b>	<b>-1,8</b>		<b>39,3</b>	<b>17,9</b>

Sources : DPB; calculs de l'auteur à partir des Tableaux de référence financiers du ministère des Finances (octobre 2009).

Nota : Épisodes de réduction de la dette définis comme une réduction du rapport dette-PIB d'au moins 10 points de pourcentage. L'intensité est la variation annuelle moyenne du rapport dette-PIB pendant l'épisode. L'épisode de Terre-Neuve est laissé de côté dans les calculs des moyennes (voir la note 13 en bas de page).

### 3.2.2 Réductions importantes du rapport dette-PIB

Le tableau 3.2 donne la liste des huit épisodes distincts de réduction de la dette identifiés, définis par une réduction du rapport dette-PIB d'au moins 10 points de pourcentage.

Au cours de ces épisodes, le rapport dette-PIB a diminué d'une moyenne de 21 points de pourcentage sur 11 ans (de 39 à 18 %), soit 1,8 point de pourcentage par année.

#### Des excédents primaires constants réduisent le rapport dette-PIB

La raison principale des réductions de dette a été que, pendant ces épisodes, toutes les administrations ont affiché des excédents primaires. En moyenne, ces excédents primaires ont été de 2,6 % du PIB, alors que la différence entre le taux d'intérêt effectif sur la dette de l'État et la croissance nominale du PIB (fois la dette

décalée sur le PIB) a rajouté 0,6 point de pourcentage chaque année au rapport dette-PIB<sup>19</sup>.

#### Règles budgétaires et réductions du rapport dette-PIB

Dans six des huit épisodes de réduction de la dette, on a eu recours à des règles ou à des objectifs budgétaires. Les règles et les objectifs relatifs à la dette ont été particulièrement fréquents.

### 3.3 Comparaison des résultats de deux mesures d'assainissement budgétaire

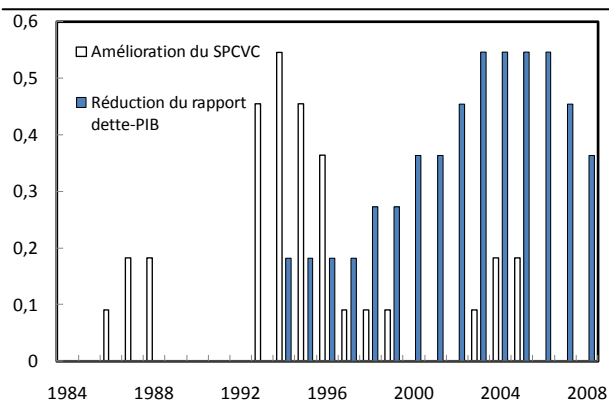
Ces deux types d'amélioration budgétaire (amélioration du solde budgétaire et réduction du rapport dette-PIB) sont liés, mais ce sont des notions distinctes. Par conséquent, il y a un certain recoupement entre les deux. Les améliorations du

<sup>19</sup> Le total ne concorde pas parce que les chiffres ont été arrondis. Voir à l'annexe C une équation qui décrit la variation du rapport dette-PIB. La réduction fédérale du rapport dette-PIB de 1962-1974 et celle de Terre-Neuve entre 2003-2008 ont été plutôt exceptionnelles, car la croissance nominale du PIB a dépassé les coûts d'emprunt effectifs du gouvernement, en moyenne, pendant ces périodes, ce qui a facilité la baisse du rapport dette-PIB.

solde budgétaire ont été généralement plus brèves et concentrées au milieu des années 1990, et elles ont précédé des réductions plus longues du rapport dette-PIB, qui ont été plus systématiques après 2000 (figure 3.7).

**Figure 3.7**

**Pourcentage des administrations canadiennes engagées dans un épisode d'amélioration budgétaire importante**



Source : DPB.

Nota : Voir les tableaux 3.1 et 3.2.

Il faut signaler que les épisodes d'assainissement budgétaire sont relativement rares. Pendant la période plutôt brève de l'échantillon, qui englobe beaucoup d'initiatives d'assainissement dans l'histoire du Canada, il n'y a eu des améliorations appréciables du solde budgétaire que dans 14 % des cas. Une série chronologique plus longue ferait sans doute baisser ce chiffre.

Une comparaison entre les épisodes d'assainissement des tableaux 3.1 et 3.2 montre qu'il y a des cas où le solde budgétaire s'est amélioré sans qu'il y ait une réduction notable du rapport dette-PIB (Québec, Ontario et Île-du-Prince-Édouard). C'était généralement à cause d'une dette et d'un déficit initiaux relativement élevés.

Nous constatons également que le gouvernement peut nettement réduire son rapport dette-PIB sans améliorer son solde budgétaire de façon appréciable. Cela peut se produire si l'excédent primaire initial est suffisamment solide (comme au Nouveau-Brunswick) ou si le taux de croissance du PIB nominal dépasse le taux d'intérêt effectif sur la dette publique.

**Études de cas illustrant les améliorations budgétaires importantes au Canada**

En tout, six administrations ont connu à la fois une amélioration importante du solde budgétaire et une réduction importante de la dette (gouvernement fédéral, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador).

L'encadré 2 traite de ces cas plus en détail pour mieux faire comprendre le rôle des règles budgétaires dans ces épisodes d'assainissement. Dans l'ensemble, le texte dit que les règles et objectifs budgétaires ont beaucoup servi pendant ces épisodes .

**Rôle des conditions initiales dans les épisodes d'assainissement**

Enfin, bien que les épisodes aient été trop peu nombreux pour permettre de tirer des conclusions solides, des faits donnent à penser que les conditions initiales ont pu avoir un impact sur les épisodes d'assainissement budgétaire qui ont suivi. C'est une conclusion courante dans la littérature à l'étranger. Plus particulièrement, les réductions de la dette et les améliorations du SPCVC au Canada ont eu tendance à être plus importantes dans les administrations où les niveaux initiaux du déficit et de la dette étaient plus élevés.

**Encadré 2 : Les règles budgétaires sont utilisées dans les épisodes d'assainissement budgétaire importants au Canada**  
L'encadré porte sur les cas d'amélioration importante du solde budgétaire et de réduction de la dette.

1) Au **gouvernement fédéral**, une règle officielle sur les dépenses, la *Loi limitant les dépenses publiques*, a été en place en 1991-1995. Cette loi laissait de côté certains postes de dépense comme les frais de la dette publique et les programmes qui s'autofinancent (assurance-emploi et *Loi sur la protection du revenu agricole*); de plus, des augmentations mineures des dépenses ont été autorisées si elles étaient compensées par des hausses des revenus. La règle sur les dépenses s'appliquait *ex ante* et *ex post*. Les limites ont été respectées, en fin de compte, mais la loi n'a pas été prorogée au-delà de 1995-1996, car les dépenses étant « beaucoup moins élevées que les plafonds qui étaient prévus dans cette dernière, il n'était manifestement pas nécessaire de prolonger la Loi pour faire la preuve du contrôle des dépenses publiques » (Budget 1996, p. 151). Divers objectifs budgétaires ont été adoptés et des rajustements ont été apportés au cadre budgétaire, comme des objectifs de réduction du déficit (1994-1997); le recours à une budgétisation prudente, fondée sur les moyennes des prévisions du secteur privé (1994–maintenant); les réserves pour imprévu/planification de la réduction de la dette (1995–2008 et un plan de remboursement de la dette à compter de 1998); un facteur explicite de prudence économique ou des hypothèses économiques prudentes (1994–2000, 2003–2005, 2009).

2) En **Alberta**, lorsque la situation budgétaire a commencé à s'améliorer, des règles ont été adoptées sur les dépenses, le solde budgétaire, la dette et les revenus. Le *Spending Control Act* de 1992 a limité la croissance des dépenses de programmes pour 1992-1995. Le *Deficit Elimination Act* de 1993 a établi des limites du déficit annuel pour 1993-1996, des rajustements étant permis d'un exercice à l'autre et exigé des rapports provisoires, et tout revenu supérieur aux prévisions devait servir à réduire la dette. Le *Balanced Budget and Debt Retirement Act* de 1995 a interdit les déficits *ex post*, exigé un programme précis de remboursement de la dette sur la période de 1997–2021 en tranches de cinq ans et des rapports provisoires. Le *Taxpayer Protection Act* de 1995 exigeait la tenue d'un référendum pour l'imposition d'une taxe de vente provinciale.

3) En **Saskatchewan**, le *Balanced Budget Act* de 1995 exigeait : un budget équilibré, un horizon de planification de quatre ans pour les budgets et un plan de gestion de la dette; des rapports provisoires; prévoyait une disposition de dérogation; excluait la vente d'actifs de l'État du calcul des revenus de fonctionnement.

4) Au **Manitoba**, à la fin de la première amélioration du solde budgétaire, en 1989, la *Loi sur le Fonds de stabilisation des recettes* a établi le premier fonds pour les temps difficiles au Canada pour stabiliser la position budgétaire annuelle et améliorer la planification budgétaire à long terme. Au début de la deuxième amélioration, des règles ont été adoptées sur le solde budgétaire, la dette et les revenus dans la *Loi sur l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et la protection des contribuables* de 1995. La Loi interdisait les déficits ou, s'il y en avait un, exigeait qu'il soit compensé à l'exercice suivant, prévoyait une dérogation pour les circonstances exceptionnelles, exigeait des rapports provisoires, imposait une réduction des salaires des hommes et femmes politiques en cas de déficit, établissait un plan de remboursement de la dette imposant des dépôts obligatoires et exigeait un référendum pour les modifications fiscales majeures.

5) En **Nouvelle-Écosse**, lorsque la situation budgétaire a commencé à s'améliorer, l'*Expenditure Control Act* de 1993 a été adopté. Il exigeait des réductions précises des dépenses de fonctionnement et d'immobilisations de 1994-1995 à 1997-1998. Dans les deux cas, il y avait une certaine latitude permettant de déplacer les limites entre deux exercices consécutifs, pourvu que les limites soient respectées sur des périodes de deux ans. La Loi a été respectée pendant les deux premières années. Des modifications ultérieures ont interdit les déficits prévus *ex ante*; précisé des réductions de salaire pour le conseil exécutif si la Loi était enfreinte; il y avait également une disposition de dérogation pour permettre un déficit attribuable à une catastrophe naturelle ou à la guerre.

6) À **Terre-Neuve-et Labrador**, aucune règle officielle n'a été adoptée pendant les épisodes d'assainissement budgétaire, bien qu'il ait été promis pendant la campagne de 2003 d'éliminer le déficit de trésorerie au plus tard en 2007-2008 et d'amorcer une diminution constante du déficit accumulé; de plus, les projections budgétaires initiales ont été qualifiées de « cibles en matière de déficit ». Une croissance exceptionnellement forte du PIB nominal et des revenus semble avoir été un facteur clé de l'amélioration de la situation budgétaire. Ainsi, entre 2003-2008, les revenus de sources propres et le PIB nominal ont progressé aux taux annuels remarquables de 16,7 et de 11,3 %. Outre les redevances plus élevées sur les ressources extracôticières, des accords fédéraux-provinciaux favorables ont nettement accru les revenus, comme l'Accord atlantique qui a soustrait les redevances sur le pétrole extracôtier à la récupération en matière de péréquation – ce qui a représenté une hausse de revenu de 1,5 % du PIB provincial en 2005.

#### 4. Contexte actuel de la politique budgétaire et des défis à relever

La présente section expose la situation budgétaire des pays du G7 et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux au Canada. Il y est plus particulièrement question de la façon dont les règles budgétaires et les institutions ont évolué depuis la dernière récession. Les plans actuels d'assainissement budgétaire sont ensuite examinés à la lumière des budgets fédéral et provinciaux de 2010. La section se termine par des considérations sur la politique budgétaire et les défis à relever.

##### 4.1 Situation budgétaire actuelle et impact de la récession récente sur les règles et approches budgétaires

« Les règles budgétaires [...] n'ont pas encore été mises sérieusement à l'épreuve; le vrai test sera la prochaine récession majeure. »

Kennedy et Robbins (2003)

**Contexte du G7 :** Depuis la récession, des déficits importants et des niveaux de dette plus élevés sont apparus dans la plupart des économies du G7 (tableau 4.1). Le FMI estime que tous les gouvernements du G7 ont en ce moment un déficit structurel.

Comme on l'a déjà dit, en juin 2010, les pays du G20 se sont engagés à appliquer des plans budgétaires visant à couper leurs déficits de moitié, au moins, d'ici 2013 et à stabiliser ou à réduire leur rapport dette-PIB d'ici 2016. Outre cet engagement, le tableau montre qu'il y a eu récemment plusieurs mesures dans les pays du G7 aux prises avec les problèmes budgétaires les plus graves, comme l'adoption de nouvelles règles budgétaires et la création d'institutions budgétaires ou organes consultatifs. Notons par exemple :

- En septembre 2008, l'**Italie** a adopté un plan budgétaire à moyen terme pour équilibrer le budget avant 2012 et ramener le rapport dette-PIB en-deça de 100 % avant 2011.
- En 2009, l'**Allemagne** a adopté une règle budgétaire qui limite le déficit budgétaire corrigé des variations structurelles du

gouvernement fédéral à un maximum de 0,35 % du PIB d'ici 2016 et exige des budgets équilibrés corrigés des variations conjoncturelles pour les länder (provinces) d'ici 2020.

- À la fin de 2009, le **France** a mis sur pied un groupe de travail qui propose maintenant une nouvelle règle sur l'équilibre budgétaire corrigé des variations conjoncturelles pour le gouvernement en général (et d'autres mesures pour renforcer le cadre de budgétisation à moyen terme)<sup>20</sup>.
- En 2009, le **Japon** a établi de nouveaux objectifs budgétaires afin de réduire de moitié le déficit budgétaire primaire des gouvernements central et locaux d'ici 2013, de dégager un excédent d'ici 2019 et de stabiliser le rapport dette-PIB d'ici le milieu des années 2010, ce qui amorcerait une tendance à la baisse au début des années 2020.
- En mai 2010, le **Royaume-Uni** a créé le Bureau de la responsabilité budgétaire<sup>21</sup> pour fournir les prévisions économiques et budgétaires du budget du gouvernement et vérifier de façon indépendante si le plan budgétaire du gouvernement a plus de 50 % des chances d'atteindre son nouvel objectif budgétaire prospectif, équilibrer le budget primaire corrigé des variations conjoncturelles sur un horizon mobile de cinq ans et amorcer une tendance à la baisse du rapport dette-PIB d'ici 2015-2016<sup>22</sup>.
- Enfin, d'ici décembre 2010, une nouvelle commission budgétaire bipartite aux États-Unis formulera des recommandations visant à établir l'équilibre du budget primaire d'ici 2015<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Le rapport d'étape de mai 2010 du groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques est disponible à l'adresse [http://www.elysee.fr/president/root/bank\\_objects/20.05\\_Note\\_d\\_etape\\_Camdessus.pdf](http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/20.05_Note_d_etape_Camdessus.pdf)

<sup>21</sup> <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/index.html>

<sup>22</sup> Cette approche est conforme à l'esprit de l'approche probabiliste de la politique budgétaire illustrée chez Boothe et Reid (1998) et préconisée par Robson (2006) pour le gouvernement fédéral du Canada et appliquée par un organisme fiscal distinct.

<sup>23</sup> <http://www.fiscalcommission.gov/>

Tableau 4.1

## Pays du G7 : Situation budgétaire actuelle, modification des règles, objectifs et institutions budgétaires

Pays	Solde structurel général du gouvernement, part du PIB potentiel, 2010	Rapport net dette-PIB, 2010	Rapport net dette-PIB, 2015, prévisions du FMI	Nouvelle règle ou nouvel objectif budgétaire (Adopté(e) ou proposé(e))	Nouvelle institution ou nouvel organe consultatif en matière budgétaire
Italie	-3,6	99	100	Nouvel objectif budgétaire : équilibre budgétaire d'ici 2012; rapport dette-PIB inférieur à 100 % d'ici 2011.	
Allemagne	-3,1	59	62	Nouvelle règle budgétaire : Déficit corrigé des variations conjoncturelles maximum de 0,35 % du PIB (fédéral) d'ici 2016 et d'équilibre (provincial) d'ici 2020.	
France	-5,0	74	79	Proposition de règle budgétaire imposant l'équilibre du budget général de l'État, corrigé des variations conjoncturelles; cadre budgétaire à moyen terme (5 ans à l'avance).	Groupe de travail
Japon	-7,6	121	153	Nouveaux objectifs budgétaires : Couper de moitié le déficit budgétaire primaire des gouvernements central et locaux d'ici 2013 et dégager un excédent d'ici 2019; stabiliser le rapport dette-PIB d'ici le milieu des années 2010 et amorcer une baisse à partir du début des années 2020.	
Royaume-Uni	-7,9	69	76	Nouveaux objectifs budgétaires : 1) budget primaire corrigé des variations conjoncturelles sur un horizon mobile de 5 ans; 2) rapport dette-PIB à la baisse d'ici 2015-2016.	Nouveau bureau indépendant de la responsabilité budgétaire
États-Unis	-8,0	66	85	Proposition d'équilibre budgétaire primaire d'ici 2015.	Commission budgétaire
Canada	-3,4	32	32		

Sources : Les estimations budgétaires proviennent des Perspectives de l'économie mondiale du FMI (octobre 2010); DPB.

En avril 2009, le FMI a étudié l'impact de la récession sur les règles budgétaires dans 72 pays du FMI. Il a constaté qu'elles avaient été modifiées dans environ le quart de ces pays qui avaient une règle budgétaire nationale (notamment ceux qui avaient des règles sur les dépenses); dans environ le tiers des pays, il y avait conflit avec les règles, mais, en avril 2009, elles n'avaient pas été modifiées; dans quelque 40 % des pays, il n'était pas nécessaire de modifier la règle — peut-être parce qu'elle était formulée de façon à corriger les variations conjoncturelles ou qu'une clause de dérogation donnait aux gouvernements le temps de s'adapter (FMI, 2009).

**Canada :** Les gouvernements au Canada sont également dans une situation budgétaire difficile (tableau 4.2), avec un déficit fédéral, provincial et territorial total de plus de 5 % du PIB en 2009-2010<sup>24</sup> et qui, selon les budgets récents, sera ramené à environ 2 % d'ici 2012-2013 (tableau

E.1)<sup>25</sup>. Les déficits sont actuellement les plus importants au niveau fédéral et en Ontario — et pour ces gouvernements et toutes les provinces à l'est de l'Ontario, la dette nette est supérieure à 30 % du PIB. Bien qu'une partie des déficits actuels reflète des facteurs cycliques et des mesures de stimulation, le FMI estime à 3,4 % du PIB le déficit structurel général des gouvernements au Canada (tableau 4.1), alors que l'OCDE (2010a) estime le déficit structurel actuel de tout le secteur gouvernemental au Canada à 1,6 % du PIB. Ce déficit structurel est attribué à des augmentations des dépenses et à des réductions d'impôt antérieures à la récession ainsi qu'à une production potentielle inférieure à cause de la récession.

La récente récession a eu un impact non seulement sur la production potentielle, mais aussi sur les plans budgétaires des gouvernements au Canada. Avant la récession, le gouvernement fédéral avait

<sup>24</sup> Sur la base des comptes nationaux, la capacité de financement total des gouvernements comme part du PIB nominal était de -5,4 % pour l'exercice 2009-2010 (-2,6 fédéral; -3,2, provincial; -0,5, local; 0,8 RPC/RRQ). Sur la base des comptes publics, les documents budgétaires indiquent un déficit fédéral, provincial et territorial total de 5,8 % du PIB.

<sup>25</sup> Mise en garde : le contexte prospectif n'illustre que la position budgétaire globale, et les budgets ne sont pas strictement comparables en raison des différences d'hypothèses économiques et de traitement comptable. Burleton et Gauthier (2010) proposent un examen plus détaillé des budgets fédéral et provinciaux de 2010, et l'OCDE (2010a et 2010b) examine les stratégies d'assainissement budgétaire des gouvernements au Canada.

Table 4.2

**Administrations canadiennes : situation budgétaire actuelle, modifications des règles budgétaires, date cible de l'équilibre budgétaire et documents de planification budgétaire à moyen et à long terme**

	Administration	Rapport net dette-PIB, 2010-2011	Équilibre budgétaire, part du PIB nominal, 2010-2011	Règle budgétaire avant la récession	Délai pour équilibrer le budget	Utilisation du fonds pour les temps difficiles	Provision pour erreur de prévision	Sensibilité des projections budgétaires à des hypothèses différentes	Documents de planification à moyen ou à long terme
1	Fédéral	35	-2,8	Aucune règle; objectifs divers	PB — Équilibre 2015-2016			*	<i>Rapport sur la viabilité financière - DPB (2010)</i>
2	Colombie-Britannique	17	-1,0	Interdiction des déficits prévus	MOD — Équilibre 2013-2014		*	*	
3	Alberta	-10*	-1,8	Interdiction de déficit réel	PB — Équilibre 2012-2013	*		*	
4	Saskatchewan	7	-0,3	Interdiction de déficit réel	PB — Équilibre 2012-2013	*		*	
5	Manitoba	27	-1,0	Interdiction des déficits prévus	MOD — Équilibre 2014-2015			*	
6	Ontario	35	-3,0	Interdiction des déficits prévus	PB — Équilibre 2017-2018		*	*	<i>Rapport sur les perspectives économiques à long terme de l'Ontario (2010)</i>
7	Québec	35	-1,1	Interdiction de déficit réel	MOD — Équilibre 2013-2014	*	*	*	Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques du Québec (2009, 2010)
8	N.-Brunswick	33	-2,6	Équilibre budgétaire sur 4 ans	PB — Équilibre 2014-2015			*	
9	N.-Écosse	40	-0,6	Interdiction des déficits prévus; abrogée en 2009	PB — Équilibre 2013-2014			*	<i>Economic Advisory Panel Addressing Nova Scotia's Fiscal Challenge (2009)</i>
10	Île-du-Prince-Édouard	34*	-1,2	Aucune règle	PB — Équilibre 2014-2015			*	
11	Terre-Neuve-et-Labrador	38	-0,8	Aucune règle	Aucune date précisée			*	
12	Yukon	-4*	0,2	Interdiction de déficits accumulés	PB — Équilibre 2010-2011	*		*	
13	Territoires du Nord-Ouest	2**	0,7	Interdiction de déficit réel	PB — Équilibre 2010-2011			*	
14	Nunavut	1*	1,1	Aucune règle	PB — Équilibre 2010-2011			*	
	<b>Total fédéral, provincial et territorial</b>	<b>59*</b>	<b>-5,5</b>						

Sources : Budgets fédéral, provinciaux et territoriaux, Mise à jour fédérale octobre 2010, Tableaux de référence financiers, base de données du DPB sur les règles budgétaires au Canada.

Nota : Données budgétaires sur la base des Comptes publics provenant des divers budgets. Les chiffres du rapport net dette-PIB proviennent des Tableaux de référence financiers (\*\*= 2008-2009 et \*= 2009-2010). Tous les autres chiffres sur la dette viennent des budgets de 2010. MOD = modification législative de la règle budgétaire pour autoriser les déficits temporaires, ou PB = plan budgétaire.

un ensemble d'objectifs budgétaires (il s'agissait d'engagements politiques déclarés plutôt que de règles établies par une loi). À court terme, il devait équilibrer le budget chaque année et réduire la dette de 3 milliards de dollars par année; à moyen terme, il devait ramener le rapport dette-PIB à 25 % et maintenir une croissance des dépenses de programmes inférieure à la croissance nominale du PIB pendant la période des projections; à long terme, enfin, il devait éliminer la dette nette totale du gouvernement au plus tard en 2021.

Même si on ne sait pas très bien à quoi s'en tenir sur ces objectifs fédéraux, en dehors de l'engagement récent du G20, le budget de 2010 présente les objectifs généraux de la politique budgétaire. À court terme, un objectif clé du Plan d'action économique est de créer ou de préserver 220 000 emplois d'ici la fin de 2010. À moyen terme, le budget de 2010 vise à équilibrer le budget en mettant fin au Plan d'action économique, et d'examiner et de limiter les dépenses de programmes directes; et le budget ajoute que les impôts et les charges ne seront pas

augmentés (exception faite de l'augmentation prévue des cotisations à l'assurance-emploi) et il n'y aura pas de coupes dans les transferts aux particuliers ou aux autres ordres de gouvernement. Le Parlement souhaitera peut-être discuter de la question de savoir si l'objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme constitue une contrainte budgétaire et une responsabilisation suffisantes.

Chez les 10 gouvernements provinciaux et territoriaux qui ont amorcé la récession avec des règles budgétaires, les réactions ont varié :

- Trois gouvernements tirent des fonds pour les temps difficiles qui ont été à ce jour suffisants pour éviter d'enfreindre leur loi (en Alberta, en Saskatchewan et au Yukon, où une sensibilité plus vive à la fluctuation du prix des ressources a peut-être favorisé davantage la création de ces fonds pour se protéger en prévision de ces chocs).
- Trois gouvernements ont explicitement modifié leur loi pour prévoir de nouveaux délais de retour à l'équilibre budgétaire (Québec, Manitoba et Colombie-Britannique).

- Une province a annulé son interdiction de déficit (Nouvelle-Écosse, en 2009). Il y a une certaine ambiguïté dans les trois autres administrations, où des clauses de dérogation ont peut-être été invoquées ou bien l'application des règles a été suspendue temporairement (les Territoires du Nord-Ouest prévoient équilibrer leur budget en 2010-2011, le Nouveau-Brunswick doit le faire d'ici 2014-2015 et l'Ontario d'ici 2017-2018).

Le retour à l'équilibre budgétaire à moyen terme est un objectif courant dans les administrations canadiennes. À part ceux de Terre-Neuve-et-Labrador, tous les budgets prévoient un calendrier d'élimination des déficits de façon plus ou moins détaillée. Parmi les budgets qui prévoient un calendrier, celui de l'Ontario est celui qui se démarque le plus (la province prévoit réduire son déficit de moitié dans cinq ans et l'éliminer d'ici 2017-2018).

#### **Les stratégies de réduction du déficit insistent surtout sur la restriction des dépenses**

Les stratégies de réduction du déficit mettent fin aux mesures de stimulation et au jeu des stabilisateurs automatiques, mais elles insistent surtout sur la restriction des dépenses à compter de 2011 (neuf administrations mettent en exergue les restrictions des salaires ou de l'emploi dans le secteur public). La plupart des gouvernements se livrent également à un examen des programmes.

Du côté des revenus, mis à part la remontée cyclique des revenus fiscaux attribuable à la reprise économique attendue, on remarque quelques mesures nouvelles, dont les suivantes : augmentation des taxes à la consommation (adoption de la taxe de vente harmonisée (TVH) en Ontario et en Colombie-Britannique<sup>26</sup> et relèvement de deux points de la TVH en Nouvelle-Écosse et de la taxe de vente provinciale au Québec); hausses modestes des taxes sur l'alcool, le tabac et l'essence (en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec et à Terre-Neuve);

proposition ensuite abandonnée d'un ticket modérateur en soins de santé (Québec).

#### **Malgré l'incertitude actuelle, peu de budgets prévoient des mesures explicites pour parer aux imprévus**

Les projections budgétaires de seulement trois provinces comportent une provision pour erreur de prévision et des réserves pour les imprévus au cas où les résultats budgétaires seraient pires que prévu (Colombie-Britannique, Ontario et Québec).

En outre, seulement la moitié des gouvernements ont donné de l'information sur la sensibilité des projections budgétaires à des hypothèses différentes (gouvernement fédéral, Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Ontario, Québec et Nouvelle-Écosse).

#### **Peu de budgets prévoient une planification à long terme**

Enfin, nous n'avons trouvé que trois provinces qui ont récemment publié ou commandé une analyse à moyen et à long terme de leurs principaux défis aux plans économique et budgétaire :

- **Nouvelle-Écosse** : un groupe consultatif en matière d'économie a rédigé un rapport pour permettre au nouveau gouvernement d'établir des priorités et de s'attaquer aux difficultés budgétaires de la province (p. ex., quand et comment revenir à l'équilibre budgétaire);
- **Ontario** : comme l'exige la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières*, le ministère des Finances a produit des projections démographiques et économiques sur 20 ans qui ont des ramifications budgétaires;
- **Québec** : dans le cadre des consultations prébudgétaires, un Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques a rédigé une série de rapports comprenant des projections économiques sur 15 ans et une projection à moyen terme de l'équilibre budgétaire structurel.

<sup>26</sup> La TVH de la Colombie-Britannique fera l'objet d'un référendum en septembre 2011.



**Gouvernement fédéral :** le *Rapport sur la viabilité financière* rédigé par le DPB (DPB, 2010c) propose des projections démographiques, économiques et budgétaires pour le gouvernement fédéral sur un horizon de 75 ans. Il fait ressortir les pressions qui s'exerceront sur les finances de l'État dans les décennies à venir à cause des dépenses liées au vieillissement démographique et à une tendance possible à une croissance plus lente de la production.

Plus particulièrement, le vieillissement de la population fera augmenter la proportion des Canadiens qui ne sont plus au sommet de leur période d'activité et sont plutôt à la retraite. Si la population est plus âgée, les pressions sur les dépenses dans des domaines comme les soins de santé et les prestations aux personnes âgées devraient s'intensifier. Parallèlement, une croissance plus lente de la population active devrait freiner la croissance économique, ce qui fera ralentir la progression des revenus de l'État.

Dans le budget de 2007, le gouvernement s'est engagé à « (publier) un rapport exhaustif sur la viabilité des finances publiques et l'équité intergénérationnelle, qui accompagnera La Mise à jour économique et financière de 2007 ». Ce rapport devait « (offrir) une vaste analyse des changements démographiques actuels et futurs et des répercussions de ces changements sur les perspectives économiques et financières à long terme du Canada ». Le gouvernement n'a pas encore publié son rapport.

#### **4.2 Défis à venir pour la politique budgétaire**

« L'ensemble des gouvernements au Canada ont à relever un défi plus redoutable que celui qui a été le nôtre dans les années 1990. »

Dodge (2010)

La présente section tire des enseignements des épisodes d'assainissement budgétaire du milieu des années 1990 et en compare le contexte au contexte actuel. Elle met également en lumière certains des grands défis qui nous attendent en matière budgétaire et des orientations

recommandées par les organisations internationales.

#### **Enseignements des années 1990**

Les épisodes d'assainissement budgétaire des années 1990 peuvent livrer des enseignements utiles pour les plans actuels d'assainissement<sup>27</sup>.

- Premièrement, les épisodes passés d'assainissement budgétaire donnent à penser que des plans budgétaires crédibles doivent être élaborés et diffusés sans tarder, car la sensibilisation et le soutien du public sont des facteurs importants de réussite.
- Deuxièmement, les mesures de la politique doivent être bien indiquées. Voici un exemple actuel et une première étape : le budget du Québec a non seulement énoncé un principe régissant la répartition des efforts de réduction du déficit entre les mesures visant les dépenses et celles qui portent sur les revenus, mais aussi précisé l'*ampleur* des mesures supplémentaires qui s'imposeraient ultérieurement pour équilibrer le budget — les détails de ces mesures supplémentaires allaient être fournis dans les budgets ultérieurs.
- Enfin, les plans d'assainissement antérieurs, au niveau fédéral, s'appuyaient sur des hypothèses économiques prudentes et comportaient des provisions explicites pour les imprévus et les erreurs de prévision.

Globalement, les expériences des années 1990 ont fait ressortir l'importance de plans budgétaires *crédibles* et elles ont montré à quel point il était difficile de rétablir la crédibilité financière une fois qu'elle avait été remise en question.

#### **Distinctions importantes entre le contexte actuel et les épisodes d'assainissement budgétaire des années 1990**

Les plans actuels d'assainissement budgétaire au Canada, qui mettent l'accent sur la restriction des dépenses, obéissent à une approche semblable à ceux du milieu des années 1990. L'encadré 3 propose une comparaison des principaux

---

<sup>27</sup> Voir Macklem (2010).

### Encadré 3 : Comparaison entre la situation budgétaire des années 1990 et le contexte actuel

	<u>Milieu des années 1990</u>	<u>Contexte actuel</u>
<b>Urgence des mesures budgétaires</b>	Un facteur favorable clé, dans les années 1990, a été le sentiment qu'il était urgent de s'attaquer aux problèmes de dette et de déficit et la crainte que, si on ne faisait rien, la crise financière ne soit imminente. Ce contexte a favorisé la prise de conscience dans le public et l'appui aux mesures de réduction du déficit, plusieurs nouveaux gouvernements entamant leur mandat.	Malgré des déficits structurels modestes par rapport au PIB et les défis qu'il reste à relever pour assurer la viabilité budgétaire, le Canada est mieux placé sur le plan budgétaire que beaucoup de grandes économies avancées. Ce relativisme pourrait favoriser la complaisance et empêcher les efforts visant à résoudre les graves problèmes de viabilité budgétaire à long terme.
<b>Croissance au Canada et à l'étranger</b>	Une forte croissance au Canada et à l'étranger dans la seconde moitié des années 1990 a favorisé les finances de l'État. Cette croissance robuste a suivi la récession du début des années 1990, et il y a peut-être un lien avec les rajustements structurels associés aux changements des politiques monétaires et commerciales (cibles d'inflation en 1991; ALE Canada-É.-U. en 1989, ALENA en 1994).	L'opinion qui fait actuellement consensus chez les prévisionnistes veut que l'économie américaine connaisse une croissance peu vigoureuse et qu'il y ait au Canada une croissance tendancielle plus lente dans les décennies à venir à cause d'une croissance également plus lente de la main-d'œuvre à cause du vieillissement démographique (voir par ex., DPB 2010c).
<b>Taux de change</b>	Outre une forte croissance aux É.-U., un facteur qui a favorisé la demande étrangère pour les exportations canadiennes a été la forte baisse du taux de change dans la première moitié des années 1990 et jusqu'en 2002, jusqu'au redressement des cours mondiaux des produits de base.	Même s'il est notoirement difficile de prédire les taux de change, l'opinion consensuelle relayée par le budget de 2010 veut que la devise canadienne s'apprécie modérément, au gré du relèvement des cours mondiaux des produits de base.*
<b>Taux d'intérêt</b>	Du milieu à la fin des années 1990, le coût des emprunts a été généralement à la baisse. En particulier, dans les deux années qui ont suivi le budget fédéral de 1995, le taux du financement à un jour de la Banque du Canada a chuté de 5 points de pourcentage.	Le risque étant à un prix trop faible sur les marchés financiers à la veille de la crise et vu la politique vigoureuse de lutte contre la crise et des emprunts accrus dans le secteur public mondial dans les années à venir, les taux directeurs et les coûts des emprunts augmenteront probablement à moyen terme, ce qui peut limiter la consommation et l'investissement.
<b>Démographie</b>	Dans les années 1990, l'apport de main-d'œuvre (nombre total des heures travaillées) a augmenté de 1,2 % par année.	Dans les décennies de 2010 et de 2020, l'apport de main-d'œuvre devrait ralentir et ne croître que de 0,9 et 0,1 % par année (voir par exemple DPB 2010c).
<b>Réductions des impôts et attentes des ménages quant à la politique</b>	Les épisodes d'assainissement budgétaire du milieu des années 1990 ont mis l'accent sur la réduction des dépenses. À la fin de ces épisodes, les impôts ont généralement été réduits (figure 3.6). L'impression que la charge fiscale s'allégera peut encourager la consommation privée.	Dans le contexte actuel, les ménages soucieux de l'avenir peuvent s'attendre à ce que les impôts augmentent si les compressions des dépenses prévues s'avèrent insuffisantes pour assurer la viabilité financière. Par exemple, au niveau fédéral, bien que le rapport dépenses de programme-PIB soit près de sa tendance à long terme, le rapport revenus-PIB est inférieur d'environ 2 % du PIB à la tendance à long terme (voir DPB 2010c, figures 4-1 et 4-11).

*Globalement, ces six facteurs ont coïncidé au milieu des années 1990, mais il est moins probable qu'ils favorisent les améliorations budgétaires dans le contexte actuel.*

\*Les moyens que sont le taux de change et les exportations nettes sont peut-être moins fiables à court terme pour n'importe quel pays donné, car les données du passé ont généralement capté les épisodes *individuels* d'assainissement budgétaire de divers pays à divers moments. Le contexte actuel diffère de façon importante, car la plupart des économies avancées prévoient assainir leur situation budgétaire *simultanément*.

facteurs qui appuient les améliorations de la situation budgétaire et fait ressortir le fait que la convergence unique de facteurs observée au milieu des années 1990 risque peu de se reproduire dans le contexte actuel, ce qui donne à penser qu'il faudra des mesures afin d'assurer de façon proactive la viabilité financière à long terme.

### **Le défi des restrictions des dépenses prévues dans les budgets**

*« Au cours des 30 dernières années, les efforts (de réduction des dépenses de l'État) n'ont pas manqué. Toutefois, fort peu d'entre eux ont été à la hauteur des attentes. »*

Savoie (2009)

Malgré les restrictions des dépenses observées dans un grand nombre d'épisodes passés d'assainissement budgétaire au Canada, des faits tendent à faire ressortir au cours des 10 à 15 dernières années une tendance générale, dans les administrations, à laisser les dépenses *ex post* dépasser les projections budgétaires initiales<sup>28</sup>. Même après des dépenses gonflées par les mesures de stimulation, la limitation de la croissance nominale générale à moins de 2 % — comme le prévoient la plupart des budgets de 2010 — suppose une réduction des dépenses réelles par habitant. Si elles sont maintenues, ces restrictions auront probablement un effet sur la prestation des services du gouvernement. Dodge (2010) signale qu'« il sera extraordinairement difficile de réaliser des réductions appréciables des dépenses réelles directes ».

Une question connexe, soulevée par Savoie (2009) reste en suspens : les examens stratégiques des programmes permettront-elles de réaliser au bout du compte les épargnes postulées dans les budgets?

### **Règles et objectifs budgétaires recommandés par les organisations internationales**

À court terme, l'OCDE (2010a) recommande que les plans d'assainissement budgétaire au Canada aient recours à des cibles en matière de déficit

pour retrouver l'équilibre budgétaire. À moyen terme, une fois le budget équilibré, elle recommande de maintenir les limites des dépenses et un budget équilibré ou de cibler des excédents (qui serviraient à rembourser la dette) et de fixer des cibles de réduction du rapport dette-PIB. Elle préconise de faire de ces objectifs à moyen terme des règles budgétaires établies par une loi pour « fournir des critères clairs de responsabilité et de transparence ». Pour appuyer ces objectifs, l'OCDE recommande également d'établir un ou plusieurs organismes budgétaires indépendants pour assurer l'analyse budgétaire aux niveaux provincial et territorial.

Le FMI (2010), en soulignant le rôle clé que des institutions financières renforcées peuvent jouer pour soutenir des stratégies d'assainissement budgétaire, formule des recommandations générales semblables, notamment ce qui suit : un objectif ou une règle budgétaire à moyen terme transparent; des rapports sur les défis budgétaires à plus long terme et une surveillance et des évaluations confiées à des organismes budgétaires indépendants.

Récemment, le président de la Federal Reserve (Bernanke, 2010) a demandé une discussion plus poussée des règles budgétaires dans le contexte américain, en tenant ces propos : « ... une règle budgétaire pourrait lancer un message important au public : le Congrès tient vraiment à assurer la viabilité financière à long terme... Une règle budgétaire pourrait aussi mettre l'accent sur le soutien politique de la responsabilité budgétaire et lui donner un caractère officiel. Comme il est important de parvenir à la stabilité budgétaire à long terme, il semble largement justifié d'approfondir la discussion des règles et des cadres budgétaires. »

<sup>28</sup> Voir Busby et Robson (2010).

**Tendances possibles dans la budgétisation après la crise**

Enfin, Schick (2009) livre des observations générales sur le contexte de la politique budgétaire après la crise. Selon lui, il comportera probablement les caractéristiques suivantes :

- un intérêt renouvelé pour les règles budgétaires, avec la possibilité de règles « de la prochaine génération », qui distinguent mieux l'évolution structurelle et les variations conjoncturelles dans la performance budgétaire;
- des gouvernements dont la vision est à plus long terme et qui se préoccupent moins de l'équilibre budgétaire que de la viabilité budgétaire;
- des gouvernements qui sont à la recherche de nouveaux moyens de mieux évaluer le risque financier (p. ex., en tentant de quantifier les obligations implicites pour imprévus) et intègrent les résultats dans leurs énoncés budgétaires.

## **5. Conclusions, mises en garde et prolongements possibles**

La présente étude a porté sur les épisodes d'assainissement budgétaire des trois dernières décennies et les plans actuels d'assainissement, en insistant sur les règles budgétaires établies par voie législative :

En nous servant d'une nouvelle base de données du DPB, nous observons :

- un recours croissant aux règles budgétaires établies par voie législative chez les gouvernements au Canada depuis 1990 — tendance qui s'observe aussi au niveau international.
- une fluctuation appréciable d'une administration à l'autre quant au respect des règles budgétaires.
- des règles qui, généralement, sont mobiles, car la plupart des mesures législatives ont évolué depuis leur adoption initiale.

En examinant les efforts d'assainissement budgétaire au Canada, nous constatons :

- Dans les 12 épisodes d'amélioration budgétaire importante qui ont été cernés, le solde budgétaire (primaire, corrigé des variations conjoncturelles) s'est redressé de 4,2 points de pourcentage du PIB, en moyenne, sur trois ans. Environ les deux tiers de l'amélioration s'expliquent par une baisse des dépenses et le tiers par une augmentation des revenus.
- Dans les huit réductions de la dette importantes qui ont été cernées, la dette du gouvernement comme proportion du PIB a diminué de 21 points de pourcentage sur 11 ans, en moyenne, en grande partie parce que les gouvernements ont maintenu régulièrement des excédents budgétaires pendant ces épisodes.
- Si on les compare à ce qu'on observe à l'étranger, les initiatives canadiennes d'assainissement budgétaire ont été axées davantage sur la réduction des dépenses que

sur l'augmentation des revenus (assainissement axé sur les dépenses).

- Toutes les initiatives d'assainissement qui comprenaient des règles budgétaires étaient axées sur les dépenses, mais toutes celles qui étaient axées sur les dépenses ne prévoyaient pas forcément le recours à des règles budgétaires.
- Dans l'ensemble, les études de cas donnent à penser que les règles budgétaires ont joué un rôle de soutien dans la préservation ou les tentatives de préservation des gains budgétaires dans les administrations canadiennes qui ont obtenu les améliorations budgétaires les plus marquées et les plus étendues ces trois dernières décennies. Néanmoins, il y a eu des améliorations budgétaires avec ou sans le recours à ces règles — soit grâce à des gouvernements déterminés à s'attaquer aux problèmes budgétaires, soit à la faveur de l'évolution du contexte extérieur, comme une progression des cours mondiaux des produits de base.
- Pour être efficaces, les règles budgétaires doivent être adaptées à l'administration qui les applique, être conformes aux objectifs ultimes de la politique du gouvernement et faire la part des compromis de la politique. En l'absence d'objectifs de politique clairs, d'une volonté politique et du soutien de la population, on ne peut compter sur les seules règles pour améliorer les finances d'un gouvernement.
- Pour ce qui est des considérations politiques : Les épisodes d'assainissement se sont amorcés d'habitude au début du mandat d'un gouvernement, souvent au cours de l'année des élections ou l'année suivante; il y a eu des épisodes d'assainissement budgétaire (et de détérioration de la situation budgétaire) sous des gouvernements de toutes les allégeances politiques; les gouvernements qui ont consenti des efforts d'assainissement n'ont pas eu moins de chance de se faire réélire.
- Une fois achevés les efforts d'assainissement, les gains budgétaires réalisés ont souvent été

annulés partiellement — au Canada, surtout à cause d'une diminution des revenus, ce qui donne à penser que la discipline budgétaire est un défi constant en matière de politique, étant donné les pressions qui poussent à dépenser le « dividende budgétaire » ou à réduire les impôts.

En examinant les plans actuels d'assainissement, nous remarquons :

- Pour renforcer la crédibilité de leurs plans d'assainissement, plusieurs économies du G7 ont adopté de nouveaux objectifs de politique budgétaire et créé de nouvelles institutions, par exemple : des règles ou objectifs à moyen terme des différents ordres de gouvernement; de nouvelles instances consultatives en matière budgétaire; l'utilisation de mesures budgétaires corrigées des variations conjoncturelles.
- L'objectif d'un retour à moyen terme à l'équilibre budgétaire est fréquent dans la politique budgétaire des administrations au Canada. Les budgets récents prévoyaient atteindre cet objectif surtout par une restriction de la croissance des dépenses, et la plupart des gouvernements se livrent à des examens des programmes.
- Le gouvernement fédéral a eu avant la récession plusieurs objectifs budgétaires dont l'état est peu clair pour le moment (p. ex., équilibre budgétaire chaque année, avec une réduction de la dette de 3 milliards de dollars; réduction du rapport dette-PIB à 25 %; limitation de la croissance des dépenses de programmes à un niveau inférieur à la croissance du PIB nominal à l'horizon des prévisions budgétaires; élimination de toute la dette nette du gouvernement d'ici 2021).
- Au niveau provincial, un gouvernement a abrogé sa règle imposant l'équilibre budgétaire et trois gouvernements ont modifié leurs règles budgétaires établies par la loi pour

autoriser temporairement des déficits; d'autres ont évité d'en arriver là en puisant dans des fonds de stabilisation budgétaire (réserves constituées pour les temps difficiles).

### **Mises en garde et prolongements possibles des travaux**

Étant donné le nombre limité d'épisodes tirés de l'histoire récente, les résultats devraient être considérés comme suggérant une certaine idée, mais ils sont généralement trop peu nombreux pour permettre des tests statistiques en bonne et due forme ou contrôler l'effet d'autres facteurs. Il serait intéressant d'étendre la période d'échantillonnage pour étudier des épisodes antérieurs d'assainissement budgétaire au Canada.

En outre, une des approches utilisées dans la présente étude pour cerner les épisodes d'assainissement (à partir de l'évolution du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles) a été critiquée récemment par le FMI (2010b). Les auteurs soutiennent que, à cause d'imperfections dans le rajustement cyclique type, cette approche normale tend à identifier de façon excessive les résultats favorables et à identifier de façon insuffisante les cas d'austérité budgétaire associés à des résultats défavorables. Par conséquent, il peut être utile de vérifier la robustesse des résultats si on applique une méthode améliorée de rajustement cyclique au niveau provincial qui gère mieux les fluctuations des conditions de l'échange ou de comparer les résultats de l'approche fondée sur « action en matière de politique » que le FMI utilise pour identifier les épisodes d'assainissement (semblable à ce que décrivent Romer et Romer (2010)).

En outre, si on utilisait les soldes primaires des provinces (comprenant à la fois leurs revenus propres et les transferts fédéraux), les épisodes d'assainissement budgétaires dans les provinces identifiés ici pourraient paraître moins axés sur les revenus, étant donné que les transferts fédéraux ont été réduits au milieu des années 1990.

Enfin, il faut souligner que la corrélation entre les règles budgétaires établies par une loi et les épisodes d'assainissement budgétaire, tant au Canada qu'à l'étranger, n'est pas nécessairement révélatrice d'une relation de cause à effet. D'autres facteurs ont pu intervenir. Ainsi, les règles ont souvent été adoptées *pendant* la période

d'assainissement budgétaire au lieu d'être en place au départ, et il se peut que les règles soient davantage utilisées par les gouvernements qui sont les plus déterminés à s'attaquer aux problèmes budgétaires ou encore dans des cas où la situation budgétaire initiale était pire.

## Bibliographie

- Alesina, Alberto et Silvia Ardagna (2009), *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*, NBER Working Paper n° 15438, octobre.
- Alesina, Alberto et Tamim Bayoumi (1996), *The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States*, NBER Working Paper n° 5614.
- Alesina, Alberto et Roberto Perotti (1996), *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, NBER Working Paper n° 5730.
- Alesina, Alberto et Roberto Perotti (1994), *The Political Economy of Budget Deficits*, août. Document de travail du FMI : <http://ssrn.com/abstract=883815>.
- Alesina, Alberto, Perotti, Roberto et Jose Tavares, (1998) « The Political Economy of Fiscal Adjustments »", in *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 29 (1998-1), pages 197-266.
- Bernanke, Ben (2010), *Fiscal Sustainability and Fiscal Rules*, discours prononcé à l'assemblée annuelle du Rhode Island Public Expenditure Council, à Providence (Rhode Island), octobre : <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20101004a.htm>.
- Bohn, Henning et Robert Inman (1996), « Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States », in *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Elsevier, vol. 45(1), pages 13-76, décembre.
- Boothe, Paul et Brad Reid (1998), « Fiscal Prudence and Federal Budgeting in the Medium Term », in *Fiscal Targets and Economic Growth*, John Deutsch Institute, Queen's University, pages 240-265.
- Brender Adi et Allan Drazen (2008), « How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Re-election Prospects? – Evidence from a Large Panel of Countries », in *American Economic Review*, vol. 98, n° 5, décembre, pages 2203-2220.
- Burleton, Derek et Pascal Gauthier (2010), *Canada's Fiscal Exit Strategy*, TD Economics Special Report, 3 août : [http://www.td.com/economics/special/pg0810\\_fiscal\\_exit.pdf](http://www.td.com/economics/special/pg0810_fiscal_exit.pdf).
- Busby, Colin et William Robson (2010), *Target Practice Needed: Canada's 2010 Fiscal Accountability Rankings*, Bulletin de recherche de l'Institut CD Howe, n° 129, mai : [http://www.cdhowe.org/pdf/background\\_129.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/background_129.pdf).
- Directeur parlementaire du budget (2010a), *Évaluation des perspectives économiques et financières présentées dans le Budget de 2010*: [http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Budget\\_2010\\_perspective.pdf](http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Budget_2010_perspective.pdf).
- Directeur parlementaire du budget (2010b), *Estimation du PIB potentiel et du solde budgétaire structurel du gouvernement* : [http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/Potential\\_CABB\\_FR.pdf](http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/Potential_CABB_FR.pdf).
- Directeur parlementaire du budget (2010c), *Rapport sur la viabilité financière*, février : [http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/RVF\\_2010.pdf](http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/RVF_2010.pdf).
- Dodge, David (2010), *Canadian Fiscal and Economic Policies: Where to from Here?*, Matthews Lecture, Queen's University, donné le 4 mars 2010 : [http://www.queensu.ca/sps/events/speakers\\_series/documents/matthews\\_lecture.pdf](http://www.queensu.ca/sps/events/speakers_series/documents/matthews_lecture.pdf).
- Fatas, Antonio et Ilian Mihov (2006), « The Macroeconomic Effects of Fiscal rules in the US States », in *Journal of Public Economics*, vol. 90, n° 1-2, janvier, pages 101-117.



- FMI (2009), « Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances », décembre : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/12/1609.pdf>
- FMI (2010a), *Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World*, février : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/020410a.pdf>.
- FMI (2010b), « Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation » IMF World Economic Outlook — chapitre 3, octobre : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf>.
- Kennedy, Suzanne et Janine Robbins (2003), *Le rôle des règles budgétaires par rapport à la performance financière*, document de travail de Finances Canada, 2001-2016 : <http://www.fin.gc.ca/wp/2001-16-fra.asp>, (mis à jour en mai 2003) : [http://www.fiscalreform.net/FiscalRoundTable/background\\_papers/countries/canada/the\\_role\\_of\\_fiscal\\_rules\\_in\\_determining\\_fiscal\\_performance.pdf](http://www.fiscalreform.net/FiscalRoundTable/background_papers/countries/canada/the_role_of_fiscal_rules_in_determining_fiscal_performance.pdf)).
- Koen, Vincent et Paul van den Noord (2005), *Astuces budgétaires en Europe: mesures non récurrentes et créativité comptable*, document de travail n° 417 du Département d'économie de l'OCDE : [http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,fr\\_33873108\\_33873325\\_34433934\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,fr_33873108_33873325_34433934_1_1_1_1,00.html).
- Kydland, Finn et Edward Prescott (1977), « Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans », in *Journal of Political Economy*, juin, vol. 85(3), pages 473-491.
- Levinson, Arik (1998), « Balanced Budgets and Business Cycles: Evidence from the States », in *National Tax Journal*, vol. 51(4), pages 715-732.
- Macklem, Tiff (2010), « Fiscal Policy During and After the Crisis », *Conference on Economic and Financial Crisis: Lessons from the Past and Reforms for the Future*, Université Carleton, mai 2010 : <http://www.carleton.ca/cmfe/activities/efc-conference/2p-Macklem.pdf>.
- OCDE (2007), Guichard, Stéphanie, Kennedy, Mike, Wurzel Eckhard et Christophe André *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*”, Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 553 : [http://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/what-promotes-fiscal-consolidation\\_180833424370](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/what-promotes-fiscal-consolidation_180833424370).
- OCDE (2010a), *Étude économique du Canada — chapitre 2 : Stratégies d'assainissement budgétaire pour les administrations canadiennes* », septembre, volume 2010/14 : [http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en\\_2649\\_34569\\_45925432\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34569_45925432_1_1_1_1,00.html).
- OCDE (2010b) Guillemette, Yvan, *Un modèle de simulation des comptes gouvernementaux fédéraux, provinciaux et territoriaux pour l'analyse des stratégies de consolidation fiscale au Canada*, document de travail n° 800 Département des affaires économiques de l'OCDE : [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=eco/wkp\(2010\)56&doclang=eng](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=eco/wkp(2010)56&doclang=eng).
- Philipps, Lisa (1996), « The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (IR)Responsibility », in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 24, n° 4, pages 681-740 : <http://ssrn.com/abstract=1576935>.
- Robson, William (2006), *Beating the Odds: A New Framework for Prudent Federal Budgeting*, commentaire de l'Institut C.D. Howe n° 230, mars : [http://cdhowe.org/pdf/commentary\\_230.pdf](http://cdhowe.org/pdf/commentary_230.pdf).
- Romer, Christina et David Romer (2010), « The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal

Shocks », in *American Economic Review*, vol. 100(3), pages 763-801, juin.

Savoie, Donald (2009), *Reviewing the Expenditure Budget: Lessons Learned*, Nova Scotia Economic Advisory Panel, octobre :  
[http://www.gov.ns.ca/PPO/PDFs/EAP\\_FinalReport\\_Nov12\\_rev.pdf](http://www.gov.ns.ca/PPO/PDFs/EAP_FinalReport_Nov12_rev.pdf).

Schick, Allan (2009), « Crisis Budgeting », in *OECD Journal of Budgeting*, vol. 2009/3 :  
<http://www.oecd.org/dataoecd/28/50/46051426.pdf>.

Von Hagen, Jurgen et Ian Harden (1995), « Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline », in *European Economic Review*, vol. 39(3-4), pages 771-779, avril.

## Annexe A : Histoire des règles budgétaires imposées par voie législative au Canada

Gouvernement	Lois sur les règles financières	Adoption initiale	Abrogée (A); Modifiée (M); ou Caduque (C)	Exigences législatives	Règle observée
Fédéral	<i>Loi limitant les dépenses publiques</i>	1992	(C) 1995	Fixation d'un plafond des dépenses de programmes pour la période allant de 1991-1992 à 1995-1996 (à l'exclusion des frais de la dette publique, de l'assurance-emploi et du programme de protection du revenu agricole); autorisation d'effectuer des rajustements entre les exercices.	Oui
Colombie-Britannique	<i>Taxpayer Protection Act</i>	1991	(A) 1992	Obligation de produire un plan annuel visant l'équilibre du budget (ex ante) pour les cinq années à venir; plan de réduction de la dette; présentation de rapports intérimaires; gel du taux d'imposition pour la période allant de 1990-1991 à 1993-1994; fixation de limites à la croissance des dépenses prévue.	Non, abrogée en 1992
	<i>Tax and Consumer Rate Freeze Act</i>	1996	(C) 2000	Gel des taux d'imposition (tarifs d'électricité, assurance automobile, frais de scolarité); interdiction d'appliquer de nouvelles hausses d'impôt de 1996-1997 à 1999-2000.	Oui
	<i>Budget Transparency and Accountability Act</i>	2000	2001	Un conseil des prévisions économiques conseille le ministre au sujet des prévisions de croissance économique; rapports trimestriels exigés; en cas de non-respect de ces règles, le ministre doit en faire l'annonce publiquement.	
	<i>Balance Budget Act</i>	2000	Remplacée par la <i>Balanced Budget and Ministerial Accountability Act</i>	Cibles en matière de déficit pour la période allant de 2000-2001 à 2003-2004.	Non, abrogée en 2002
	<i>Balanced Budget and Ministerial Accountability Act</i>	2001	(M) 2009	Interdiction de prévoir des déficits « ex ante »; réduction des salaires des membres du conseil exécutif s'ils ne parviennent pas à équilibrer le budget; la modification de 2009 autorise les déficits temporaires pour la période allant de 2009-2010 à 2012-2013.	Généralement respectée; exceptions et amendement de 2009
Alberta	<i>Spending Control Act</i>	1992	Remplacée par la <i>Deficit Elimination Act</i>	Limite imposée à la croissance des dépenses de programmes pendant la période allant de 1992-1993 à 1994-1995.	Oui
	<i>Deficit Elimination Act</i>	1993	Remplacée par la <i>Fiscal Responsibility Act</i>	Fixation de limites au déficit annuel pour 1993-1994 et obligation d'équilibrer le budget en 1996-1997 et par la suite; autorisation d'effectuer des rajustements entre les exercices; obligation de produire des rapports intérimaires et d'utiliser les excédents de revenus par rapport aux prévisions pour réduire la dette.	Oui
	<i>Balanced Budget and Debt Retirement Act</i>	1995		Déficits « ex post » interdits; obligation d'établir un calendrier précis pour le paiement de la dette à venir au cours de la période 1997-2021, par tranches quinquennales; rapports intérimaires; étalement des revenus tirés des ressources.	Oui
	<i>Alberta Taxpayer Protection Act</i>	1995	(M) 2000	L'adoption d'une taxe de vente provinciale nécessite la tenue d'un référendum.	Oui
	<i>Fiscal Responsibility Act</i>	2000	(M) 2009	Déficits « ex post » interdits; nécessité d'établir une réserve pour éventualités équivalant à 1% des revenus; établissement du <i>Alberta Sustainability Fund</i> .	Oui
Saskatchewan	<i>Balanced Budget Act</i>	1995	Remplacée par la <i>Growth and Financial Security Act</i>	Déficits interdits au cours du plan financier établi pour 4 ans; plan de gestion de la dette requis; rapports intérimaires exigés.	Oui
	<i>Growth and Financial Security Act</i>	2008		Déficits interdits pour chacun des quatre exercices prévus au plan budgétaire étalé sur 4 ans; plan de gestion de la dette requis; création d'une caisse d'amortissement de la dette en vue de l'atteinte de l'objectif à long terme d'éliminer la dette; rapports intérimaires exigés; surveillance de la taille du gouvernement par rapport à la population; examens annuels des programmes; répartition des surplus comme suit : 50 % vont au Fonds de croissance et de sécurité financière, et 50 % à la caisse d'amortissement de la dette; tout déficit doit être compensé par un surplus du même montant au cours de l'exercice financier suivant.	Oui
Manitoba	<i>Loi sur l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et l'obligation de rendre compte aux contribuables</i>	1995	Remplacée par la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire, la gestion financière et l'obligation de rendre compte aux contribuables</i>	Déficits interdits; création d'une caisse d'amortissement de la dette où un montant sera déposé après 1996-1997; cependant, interdiction d'y prélever des transferts pour équilibrer le budget; un éventuel déficit doit être compensé au cours de l'exercice financier suivant; référendum requis pour tout changement fiscal majeur; réduction du salaire des membres du conseil exécutif en cas de déficit.	Oui, mais en 2003, clause échappatoire invoquée en raison de l'ESB et des feux de forêts
	<i>Loi sur l'équilibre budgétaire, la gestion financière et l'obligation de rendre compte aux contribuables</i>	2008		Projection de déficits « ex ante » interdite; la modification de 2008 autorise temporairement les déficits pour la période allant de 2008-2009 à 2010-2011 - une modification attendue en 2010 exigera le retour à une situation excédentaire en 2014-2015 et à des budgets équilibrés par la suite; référendum requis pour tout changement fiscal majeur; paiement annuel de la dette exigé, sauf en 2009-2010 et 2010-2011.	Non, modification de 2010

## Annexe A : Histoire des règles budgétaires imposées par voie législative au Canada (Suite)

Gouvernement	Lois sur les règles financières	Adoption initiale	Abrogée (A); Modifiée (M); ou Caduque (C)	Exigences législatives	Règle observée
Ontario	<i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	1999	(A) 2004	Obligation d'atteindre les budgets équilibrés prévus en 2001-2002; réduction du salaire des membres du conseil exécutif en cas de déficit.	Non, abrogée en 2004
	<i>Loi sur la protection des contribuables</i>	2003	Dernière modif. 2007	Tenue d'un référendum nécessaire pour hausser les taux d'imposition en vigueur ou introduire une nouvelle taxe.	Non, exemptions ajoutées en 2002 et 2004 pour les prélèvements et primes
	<i>Loi sur la transparence et la responsabilité financières</i>	2004		Plans fiscaux pluriannuels exigés; interdiction de prévoir des déficits ex ante pour chacun des trois exercices financiers de l'horizon de planification budgétaire; nécessité de maintenir un ratio dette-PIB prudent; production d'un rapport à long terme au sujet des défis économiques et démographiques sur une période de 20 ans; obligation de présenter un rapport préélectoral sur les finances; en cas de déficits prévus, plan et échéancier visant l'atteinte de l'équilibre budgétaire.	Non
Québec	<i>Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire</i>	1996	Remplacée par la Loi sur l'équilibre budgétaire	Fixation de limites intérimaires en matière de déficit en vue d'éliminer le déficit en 1999-2000 et d'enregistrer des budgets équilibrés par la suite; les déficits d'un montant inférieur à un milliard de dollars doivent être compensés par un surplus d'un montant équivalent au cours de l'exercice financier suivant, et les déficits plus importants doivent être compensés dans un délai d'au plus 5 ans, en fonction d'un plan d'équilibre budgétaire.	Oui
	<i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>	2001	(M) 2009	Déficits « ex post » interdits; création d'un fonds de stabilisation pouvant servir à équilibrer le budget; la modification de 2009 permet temporairement les déficits pour la période allant de 2009-2010 à 2012-2013; en 2013-2014, le budget doit avoir atteint l'équilibre.	Non, modification en 2009
Nouveau-Brunswick	<i>La Loi sur la responsabilité financières et la Loi sur le budget équilibré</i>	1993	Remplacée par la Loi sur la responsabilité financière et le budget équilibré	"Objectif" gouvernemental d'équilibre budgétaire sur 3 ans (de 1993-1994 à 1995-1996); puis sur 4 ans par la suite.	Généralement, mais après révision comptable, équilibre budgétaire non réalisé pour les 4 premières années
	<i>Loi sur la protection des contribuables</i>	2003		Tenue d'un référendum requise pour l'introduction de toute nouvelle taxe.	
	<i>Loi sur le budget équilibré</i>	2005		Objectif d'équilibre budgétaire du gouvernement sur une période de 3 ans (de 2004-2005 à 2006-2007); puis sur une période de 4 ans par la suite; objectif du gouvernement de diminuer le ratio de la dette nette au PIB.	Oui, jusqu'à la récente récession
Nouvelle-Écosse	<i>Expenditure Control Act</i>	1993	(M) 1996; (A) 1999	Obligation de diminuer le montant des dépenses de fonctionnement d'au moins 3 % en 1994-1995 et 1995-1996, et d'au moins 2 % en 1996-1997 et 1997-1998. Nécessité de réduire les dépenses en capital d'au moins 5 % pour chaque exercice de la période de 1994-1995 à 1997-1998. Dans les deux cas, une certaine marge de manoeuvre est accordée pour ce qui est de déplacer les limites entre les exercices financiers adjacents, pourvu que les limites aient été respectées pendant des périodes de deux ans. Des modifications ultérieures ont interdit les déficits ex ante projetés; réduction de salaire des membres du conseil exécutif en cas de non-respect de la loi; mais inclusion d'une clause échappatoire pour permettre un déficit lié à une catastrophe naturelle ou une guerre.	Oui pour ce qui est de la restriction des dépenses jusqu'à la modification de 1996; non en ce qui concerne les règles sur le déficit, révoquées en 1999 en raison de modifications comptables
	<i>Financial Measures Act</i>	2000	Modifications annuelles (M) 2009	La modification de 2009 a annulé l'interdiction relative aux déficits « ex ante » et l'obligation de rattraper le déficit accusé pendant un exercice au cours d'un exercice financier subséquent.	Oui, jusqu'à la modification de 2009
Yukon	<i>Loi sur la protection des contribuables</i>	1996		Permet d'enregistrement de déficits annuels seulement en l'absence d'augmentation du déficit accumulé; des élections générales doivent être enclenchées en cas de non-respect de cette règle; l'augmentation de taxes nécessite la tenue d'un référendum.	Oui, surplus accumulés maintenus
Territoires du Nord-Ouest	<i>Loi sur la résorption du déficit</i>	1996		Engage "en principe" le gouvernement à atteindre l'équilibre budgétaire; limites fixées aux déficits pour 1996-1997 à 1997-1998, et budgets équilibrés requis par la suite; l'Assemblée législative peut recommander le congédiement des membres du conseil exécutif en cas de non-respect des règles.	Généralement respectée, sauf exceptions liées à la grande instabilité du PIB

Sources : Les lois fédérales et provinciales respectives; Phillips (1996); Kennedy et Robbins (2003). Nota : La présente annexe et des données supplémentaires sont disponibles dans la base de données canadienne des règles budgétaires sur le site Web du DPB, onglet « Ressources pour les recherches » [www.parl.gc.ca/pbo-dpb](http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb)

## Annexe B : Sources de données

Les améliorations importantes du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles ont été identifiées au moyen des données suivantes : les prévisions budgétaires du gouvernement fédéral proviennent de DPB (2010a) et couvrent la période de 1976-1977 à 2013-2014, sur la base des Comptes publics; celles des gouvernements provinciaux et territoriaux portent sur la période de 1983 à 2007, sont établies sur la base des Comptes nationaux et ont été fournies par l'OCDE. Pour obtenir de plus amples détails, voir OCDE (2010b).

Les épisodes de réduction du rapport dette-PIB sont décrits à partir des données des Tableaux de référence financiers d'octobre 2009, pour le gouvernement fédéral, pendant la période de 1961-1962 à 2008-2009, et des Comptes publics, dans le cas des provinces et des territoires pendant la période de 1986-1987 à 2008-2009 : <http://www.fin.gc.ca/pub/ftr-trf/index-fra.asp>.

Les dates et les résultats des élections aux niveaux fédéral, provincial et territorial sont tirés de Wikipédia.

## Annexe C : Facteurs de variation du rapport dette-PIB

Les équations suivantes expriment les variations du rapport dette-PIB dans une période donnée :

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{-(REV_t - PS_t)}{Y_t} + (r_t - g_t) \cdot \frac{D_{t-1}}{Y_t}$$

$$\Delta \frac{D_t}{Y_t} = \frac{-PB_t}{Y_t} + (r_t - g_t) \cdot \frac{D_{t-1}}{Y_t}$$

où  $D$  est le niveau de la dette;  $Y$ , le PIB nominal;  $REV$ , le revenu;  $PS$ , les dépenses de programmes;  $PB$ , le solde budgétaire primaire;  $r$ , le taux d'intérêt effectif sur la dette gouvernementale;  $g$ , la croissance du PIB nominal.

Ces équations permettent une décomposition simple des variations annuelles du rapport dette-PIB en ses composantes attribuables :

- 1) au solde budgétaire primaire,  $PB_t$ , qui est égal aux revenus budgétaires minorés des dépenses de programmes; et
- 2) à la différence entre le taux d'intérêt effectif sur la dette gouvernementale,  $r_t$ , et la croissance du PIB nominal,  $g_t$ , (multipliée par la dette décalée et divisée par le PIB).

Ces équations montrent que, toutes choses égales par ailleurs, le rapport dette-PIB diminue si le gouvernement dégage un solde primaire excédentaire ou si la croissance économique dépasse les coûts d'emprunt du gouvernement.

Certes, cette décomposition est une identité comptable utile en théorie, mais, dans la pratique, la distinction entre les composantes est imparfaite en raison des interactions entre elles. Voici deux exemples : les perceptions que les marchés financiers ont du niveau des déficits et de l'endettement agissent sur les coûts d'emprunt du gouvernement à cause des fluctuations des primes de risque dans le temps; et une croissance économique plus vigoureuse peut améliorer le solde primaire par le jeu des stabilisateurs économiques, qui font augmenter les revenus fiscaux en raison de la progressivité du régime fiscal, et freiner les dépenses législatives visant des programmes comme l'assurance-emploi.

**Annexe D : Examen des épisodes de détérioration budgétaire**
**Tableau D.1 Épisodes de détérioration importante du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles dans les administrations au Canada**

Administration	Épisode	Δ SPCVC	Dont : Δ Revenus	Dont : Dépenses de programmes	Δ	Intensité	Règle budgétaire	Croissance du PIB réel pendant l'épisode	Croissance par rapport à la moyenne nationale	SPCVC au début de l'assainisse- ment	SPCVC à la fin de l'assainisse- ment	SPCVC, 3 ans après la fin de l'assainisse- ment	Élections les plus récentes	Début de la détérioration après le début du mandat du gouvernement (années)	Parti au pouvoir réélu	Années
1	Terre-Neuve-et- Labrador	1999-2003	-6,2	-9,8	-3,6	-1,2		6,6	3,2	3,7	-2,5	-6,8	1999	1	Non	5
2	Alberta	1997-2001	-4,6	-2,2	2,4	-0,9	EB 1993; R 1995; D 1995	4,2	0,0	2,6	-2,0	0,0	1997	1	Oui	5
3	Saskatchewan	2000-2002	-4,6	-3,1	1,5	-1,5	EB 1995; D 1995	0,4	-2,9	2,8	-1,8	1,3	1999	2	Oui	3
4	Colombie- Britannique	1995-1998	-3,7	-1,2	2,4	-0,9	R 1996	2,3	-0,8	0,4	-3,3	-1,6	1991	5	Oui, Non	4
5	Ontario	1989-1992	-3,3	-0,7	2,6	-0,8		-0,4	-0,8	0,7	-2,5	0,1	1987	3	Non, Non	4
6	Québec	2000-2002	-3,2	-1,8	1,4	-1,1	EB 1996	2,7	0,6	2,5	-0,7	1,0	1998	3	Non	3
7	Fédéral	1999-2004	-3,1	-1,8	1,3	-0,5	Cibles EB	3,4	n.a	5,7	2,7	2,2	1997	3	Oui, Oui	6
8	Ontario	2000-2003	-3,1	-0,9	2,2	-0,8	EB 1999; R 1999	-0,4	-0,8	2,6	-0,4	0,2	1999	2	Non	4
9	Colombie- Britannique	1989-1992	-3,0	0,6	3,6	-0,8	S 1991; EB 1991; R 1991; D 1991	1,9	1,5	0,7	-2,2	0,0	1986	4	Non, Oui	4
<i>Moy. sans TN</i>			-3,6	-1,3	2,3	-0,9	8 de 9	1,6	-0,6	2,2	-1,4	0,3		2,9	42% (5 sur 12)	4,3
<i>Moy. avec règles</i>			-3,7	-1,4	2,2	-0,9	7 de 9	2,0	-0,6	2,5	-1,2	0,4		2,8	56% (5 sur 9)	4,3
<i>Moy. axé dépendances</i>			-3,5	-0,9	2,6	-0,8	5 de 9	1,5	-0,2	1,4	-2,1	-0,3		3,0	29% (2 sur 7)	4,2
<i>Moy. axé revenus sans TN</i>			-3,9	-2,5	1,4	-1,0	4 de 9	1,9	-2,9	4,3	0,5	1,8		2,5	75% (3 sur 4)	4,5

Sources : OCDE (2010b); DPB.

Nota : Le SPCVC est le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles. Il s'agit d'épisodes de détérioration d'au moins 3 points de pourcentage du SPCVC comme part du PIB potentiel, soutenue sur 2 ans. Il se peut que la somme des colonnes ne concorde pas parce que les chiffres sont arrondis : S, règle sur les dépenses; EB, règle d'équilibre budgétaire; R, règle sur les revenus; D, règle sur la dette. L'intensité est la variation annuelle moyenne du rapport dette-PIB pendant l'épisode. L'épisode de Terre-Neuve est exclu du calcul des moyennes (voir la note 13 en bas de page).

**D.1 Détériorations importantes du solde budgétaire**

De façon analogue aux épisodes d'assainissement budgétaire, le tableau D.1 décrit les neuf épisodes de détérioration budgétaire identifiés à la fin des années 1990 et au début des années 2000, juste après une phase générale d'assainissement<sup>29</sup>.

Les détériorations ont été moins abruptes que les épisodes d'assainissement, avec une détérioration moyenne de 3,6 points de pourcentage du SPCVC sur quatre ans, passant d'un SPCVC initial excédentaire d'environ 2 % à un déficit de plus de 1 % du PIB, en moyenne.

<sup>29</sup> La détérioration budgétaire se définit comme une diminution du solde primaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 3 % du PIB potentiel, soutenue sur deux ans.

**Tableau D.2 Épisodes de hausse importante du rapport dette-PIB dans les administrations canadiennes**

	Administra- tion	Épisode	Durée (années)	Δ Dette-PIB	Intensité	Règle budgétaire adoptée	Dette-PIB, début de l'assainissement	Dette-PIB, fin de l'assainissement
1	Fédéral	1975-1995	21	50,0	2,4	S 1991; cibles EB 1994	18,4	68,4
2	Terre-Neuve-et- Labrador	1990-1993	4	28,5	7,1		37,5	66,0
3	Île-du-Prince- Édouard	1992-1994	3	27,4	9,1		11,9	39,3
4	Saskatchewan	1986-1993	7	22,8	3,3	EB 1995; D 1995	11,1	33,9
5	Nouvelle-Écosse	1989-1994	6	19,8	3,3	S 1993; EB 1996	25,8	45,6
6	Ontario	1991-1996	6	18,6	3,1	EB 1999	13,6	32,2
7	Alberta	1987-1993	7	18,5	2,6	S 1992; EB 1993; R 1995; D 1995	-2,0	16,5
8	Nouveau- Brunswick	1990-1993	4	16,5	4,1	EB 1993	23,0	39,5
9	Québec*	1990-1996	6	12,6	2,1	EB 1996	23,3	35,9
	<b>Moyenne</b>		<b>7,1</b>	<b>23,9</b>	<b>4,1</b>		<b>18,1</b>	<b>41,9</b>
	<b>Moy. - Règles</b>		<b>8,8</b>	<b>27,5</b>	<b>4,1</b>		<b>10,6</b>	<b>38,1</b>

Sources : DPB; Tableaux de référence financiers du ministère des Finances (octobre 2009).

Nota : Épisodes d'augmentation du rapport dette-PIB définis comme une hausse d'au moins 10 points du rapport dette-PIB. L'intensité est la variation annuelle moyenne du rapport dette-PIB pendant l'épisode.

\*Il est probable que la hausse du rapport dette-PIB au Québec soit sous-évaluée parce qu'une réforme comptable fait en sorte que les données ne sont pas comparables après 1996.

Comme pour les résultats des épisodes d'assainissement, environ les deux tiers des détériorations se sont situés du côté des dépenses, cette fois à cause d'une hausse des dépenses, et un tiers du côté des revenus, qui ont diminué. Là non plus, il n'y a pas de différence perceptible, au cours de l'épisode moyen, entre les cas où des règles étaient en place à un moment où l'autre de la détérioration. Lorsque l'excédent initial était plus important, les revenus ont été réduits davantage en moyenne, ce qui n'est guère étonnant.

Le tableau D.1 montre également que les détériorations ont débuté un peu plus tard dans le mandat des gouvernements que les épisodes d'assainissement (2,9 ans contre 2,2). Les gouvernements au pouvoir pendant les détériorations budgétaires étaient moins susceptibles d'être réélus, la probabilité étant de 0,42 (5 élections sur 12), contre la moyenne d'échantillon de 0,63 (45 élections sur 71)<sup>30</sup>. Cet effet a été le plus marqué lorsque les hausses des

dépenses étaient la cause principale de la détérioration du SPCVC (réélection dans seulement 2 élections sur 7, soit 29 % du temps). Comme dans les épisodes d'assainissement, des gouvernements de toutes les allégeances politiques ont présidé à des détériorations budgétaires importantes : Néo-démocrates, Conservateurs, Libéraux et Péquistes.

## D.2 Augmentations importantes du rapport dette-PIB

Le tableau D.2 décrit les neuf épisodes d'augmentation importante du rapport dette-PIB. L'augmentation moyenne a été de 24 points sur sept ans (passant de 18 à 42 %). Des règles budgétaires ont souvent été adoptées à la fin de ces épisodes de hausse ou peu après.

Si on compare les augmentations de la dette et ses réductions (tableaux D.2 et 3.2), on est porté à conclure que le niveau d'endettement peut augmenter beaucoup plus rapidement qu'on ne peut le faire baisser, car la hausse est de 4,1 points de pourcentage par année lorsqu'il y a détérioration et la baisse de seulement 1,8 points en période d'assainissement.

<sup>30</sup> Ce résultat concorde avec les conclusions de Brender et Drazen (2008), qui constatent qu'une augmentation du déficit budgétaire est associée à une probabilité moindre de réélection dans les pays industrialisés.

**Annexe E : Plans d'assainissement budgétaire au Canada, d'après les budgets de 2010**

**Tableau E.1 Résumé des projections budgétaires de 2010 Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux**

<b>Somme des projections des budgets provinciaux et territoriaux de 2010</b>					
Milliards de \$ et variation en %	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
<b>Revenus budgétaires</b>	<b>287,4</b>	<b>281,3</b>	<b>295,5</b>	<b>305,4</b>	<b>319,8</b>
Variation en %	-2,1	-2,1	5,1	3,4	4,7
<b>Dépenses budgétaires</b>	<b>292,9</b>	<b>310,2</b>	<b>327,0</b>	<b>328,9</b>	<b>336,9</b>
Variation en %	4,4	5,9	5,4	0,6	2,4
<b>Dont : total dépenses programmes</b>	<b>271,8</b>	<b>289,2</b>	<b>303,6</b>	<b>302,9</b>	<b>308,0</b>
Variation en %	5,2	6,4	5,0	-0,2	1,7
<b>Dont : frais de la dette publique</b>	<b>21,1</b>	<b>21,0</b>	<b>23,4</b>	<b>25,9</b>	<b>28,8</b>
Variation en %	-4,8	-0,5	11,5	10,8	11,0
<b>Solde budgétaire</b> (sans les retraits sur les fonds de stabilisation)	<b>-5,5</b>	<b>-28,9</b>	<b>-31,5</b>	<b>-23,5</b>	<b>-17,1</b>
<b>Dette provinciale et territoriale nette</b>	<b>340,8</b>	388,3	n.a.	n.a.	n.a.
Part du PIB nominal					
<b>Revenus budgétaires</b>	18,0	18,4	18,3	18,2	18,1
<b>Dépenses budgétaires</b>	18,3	20,3	20,2	19,6	19,0
<b>Dont : total dépenses programmes</b>	17,0	18,9	18,8	18,0	17,4
<b>Dont : frais de la dette publique</b>	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6
<b>Solde budgétaire</b>	-0,3	-1,9	-1,9	-1,4	-1,0
<b>Dette provinciale et territoriale nette</b>	21,3	25,4	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Projections du budget fédéral de 2010</b>					
Milliards de \$ et variation en %	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
<b>Revenus budgétaires</b>	<b>233,1</b>	<b>218,6</b>	<b>232,5</b>	<b>246,3</b>	<b>261,2</b>
Variation en %	-3,8	-6,2	6,4	5,9	6,0
<b>Dépenses budgétaires</b>	<b>238,8</b>	<b>274,2</b>	<b>277,8</b>	<b>276,1</b>	<b>282,5</b>
Variation en %	2,6	14,8	1,3	-0,6	2,3
<b>Dont : total dépenses programmes</b>	<b>207,9</b>	<b>244,8</b>	<b>246,6</b>	<b>242,7</b>	<b>246,1</b>
Variation en %	4,2	17,7	0,7	-1,6	1,4
<b>Dont : frais de la dette publique</b>	<b>31,0</b>	<b>29,4</b>	<b>31,3</b>	<b>33,4</b>	<b>36,4</b>
Variation en %	-7,0	-5,2	6,5	6,7	9,0
<b>Solde budgétaire</b>	<b>-5,8</b>	<b>-55,6</b>	<b>-45,4</b>	<b>-29,8</b>	<b>-21,2</b>
<b>Dette fédérale nette</b>	<b>463,7</b>	<b>519,1</b>	<b>564,5</b>	<b>594,2</b>	<b>615,5</b>
Part du PIB nominal					
<b>Revenus budgétaires</b>	14,6	14,3	14,4	14,6	14,8
<b>Dépenses budgétaires</b>	14,9	18,0	17,2	16,4	16,0
<b>Dont : total dépenses programmes</b>	13,0	16,0	15,3	14,4	13,9
<b>Dont : frais de la dette publique</b>	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1
<b>Solde budgétaire</b>	-0,4	-3,6	-2,8	-1,8	-1,2
<b>Dette fédérale nette</b>	29,0	34,0	34,9	35,3	34,8

Source : Budgets fédéral, provinciaux et territoriaux de 2010.