



cirano

Allier savoir et décision

2015s-10

**L'endettement public des provinces canadiennes :
Les règles d'équilibre budgétaire sont-elles efficaces?**

Etienne Farvaque, Martial Foucault, Marcelin Joanis

Série Scientifique/Scientific Series

2015s-10

**L'endettement public des provinces canadiennes :
Les règles d'équilibre budgétaire sont-elles efficaces?**

Etienne Farvaque, Martial Foucault, Marcelin Joanis

Série Scientifique
Scientific Series

Montréal
Février 2015

© 2015 *Etienne Farvaque, Martial Foucault, Marcelin Joanis*. Tous droits réservés. *All rights reserved.*
Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Financière Sun Life, Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Intact
Investissements PSP
Ministère des Finances et de l'économie du Québec
Power Corporation du Canada
Rio Tinto Alcan
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École de technologie supérieure (ÉTS)
École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique (INRS)
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

Les cahiers de la série scientifique (CS) visent à rendre accessibles des résultats de recherche effectuée au CIRANO afin de susciter échanges et commentaires. Ces cahiers sont écrits dans le style des publications scientifiques. Les idées et les opinions émises sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

This paper presents research carried out at CIRANO and aims at encouraging discussion and comment. The observations and viewpoints expressed are the sole responsibility of the authors. They do not necessarily represent positions of CIRANO or its partners.

ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

Partenaire financier

Économie,
Innovation
et Exportations

Québec 

L'endettement public des provinces canadiennes : Les règles d'équilibre budgétaire sont-elles efficaces?*

Etienne Farvaque[†], Martial Foucault[‡], Marcelin Joanis[§]

Résumé

Ce rapport fait le point sur la question des règles budgétaires, qui occupe une place centrale dans les débats de politiques publiques sur la résorption éventuelle des déficits hérités de la Grande Récession. Dans une première partie, nous exposons les grands débats théoriques relatifs aux règles budgétaires. Dans une seconde partie, nous définissons une nomenclature des règles budgétaires en vigueur dans les provinces canadiennes. La nomenclature proposée est plus fine que celle existant dans la littérature, et elle se fonde sur les travaux récents menés sur les États américains. Le menu des options de politiques publiques disponibles dans le contexte canadien est enfin évalué, afin d'examiner les performances relatives des diverses règles existantes. La dernière partie propose une analyse économétrique de l'effet de la sévérité des règles sur les finances publiques des 10 provinces canadiennes sur la période 1980-2012. Parmi les résultats significatifs, il est confirmé que l'existence de règles contraignantes réduit substantiellement le niveau de dette nette tout en contrôlant pour les facteurs socio-économiques et politiques susceptibles d'affecter le niveau de dette par ailleurs.

Mots clés : endettement, règles budgétaires.

* Les auteurs sont reconnaissants au CIRANO pour son soutien financier. Étienne Farvaque a également bénéficié d'une bourse de l'Ambassade du Canada, sous le programme BREC, et de l'hospitalité du CIRANO. Martial Foucault et Marcelin Joanis ont quant à eux bénéficié de l'hospitalité du laboratoire EQUIPPE à Lille. Amélie Lecocq, Marianne Tenand et Julie St-Cerny ont été d'efficaces assistantes de recherche. Les sections 2 et 3 de ce rapport ont servi de base à un article publié dans *L'Actualité économique / Revue d'analyse économique* (Farvaque, Foucault et Joanis, 2012).

[†] Professeur d'Economie, LEM - CNRS (UMR 9221) - Université de Lille et Skema Business School, etienne.farvaque@univ-lille1.fr

[‡] Professeur d'Economie Politique, *Sciences Po Paris* et CIRANO, martial.foucault@sciencespo.fr

[§] Professeur d'Economie, *Polytechnique Montréal* et CIRANO, marcelin.joanis@polymtl.ca

TABLE DES MATIERES

1. Introduction	4
2. Règles budgétaires : une recension de la littérature.....	7
2.1. <i>Fondements théoriques des règles budgétaires</i>	7
2.1.1. Enjeux du débat	7
2.1.2. Les cycles politiques et le besoin de mécanismes contraignants	8
2.1.3. Taxation optimale et règles budgétaires	10
2.2. <i>La question des autorités fiscales indépendantes</i>	11
2.3. <i>Évidence empirique sur l'efficacité des règles budgétaires</i>	15
2.3.1. Les mesures de l'équilibre des finances publiques à court terme	15
2.3.2. Les mesures du caractère soutenable des finances publiques à long terme.	17
2.3.3. Les mesures de la performance macroéconomique.....	18
2.3.4. Les mesures du bien-être des agents économiques	18
3. Nomenclature des règles budgétaires au Canada	20
3.1. <i>Les règles budgétaires au Canada</i>	20
3.2. <i>Une première nomenclature selon l'objet de la règle</i>	23
3.3. <i>Une seconde nomenclature selon la rigueur de la règle</i>	26
4. Analyse de l'effet des règles budgétaires sur les finances publiques provinciales	29
4.1. <i>Données et statistiques descriptives</i>	29
4.1.1. Variable dépendante	30
4.1.2. Degré de sévérité des règles budgétaires.....	32
4.1.3. Variables de contrôle.....	34
4.1.4. Instrument.....	35
4.2. <i>Analyse de régression</i>	35
5. Conclusion.....	44
6. Références bibliographiques	46
7. Annexes.....	52
<i>Annexe 1: Détails de la nomenclature selon la rigueur de la règle (tableau 3, section 3.3)</i>	52
<i>Annexe 2 : Évolution des soldes budgétaires (en % du PIB)</i>	54
<i>Annexe 3 : Évolution des soldes budgétaires (en millions de \$) et règles budgétaires</i>	55

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Caractéristiques et impact perçu des autorités budgétaires indépendantes	14
Tableau 2. Effets attendus des règles budgétaires.....	24
Tableau 3. Nomenclature des règles budgétaires canadiennes selon l'objet de la règle.....	24
Tableau 4. Nomenclature des règles	28
Tableau 5. Variables utilisées dans l'analyse.....	29
Tableau 6. Statistiques descriptives	30
Tableau 7: Exercices budgétaires déficitaires et excédentaires (nombre d'années), 1981-2012	32
Tableau 8: Nombre d'années où une province a présenté un niveau donné de sévérité des règles budgétaires.....	33
Tableau 9. Sommaire des résultats	35
Tableau 10 : Effet du nombre de critères satisfaits (Critère_nombre) sur le ratio dette/PIB.....	39
Tableau 11 : Effet du critère 2 sur le ratio dette/PIB	40
Tableau 12 : Effet du nombre de critères satisfaits (Critère_nombre) sur la dette par habitant.....	41
Tableau 13 : Effet du degré de sévérité des règles instrumenté sur le ratio dette/PIB.....	42

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Dette et PIB, dollars constants, total des provinces, 1980-2012	31
Figure 2 : Dette par habitant et ratio dette/PIB, 1980-2012	31
Figure 3 : Notation de la dette publique provinciale, 1980-2011.....	34

1. Introduction

Des règles d'équilibre budgétaire sont-elles un instrument essentiel à un exercice réussi d'assainissement des finances publiques? Cette question, qui nous renvoie au débat classique en macroéconomie entre règles et discrétion, occupe une place centrale dans les débats de politiques publiques sur la résorption éventuelle des déficits hérités des récessions qui ont frappé de nombreux pays dans la foulée de la crise financière ayant débuté à la fin de 2007 aux États-Unis. Ces débats sont particulièrement actifs en Europe, où la Commission européenne a récemment fait une série de propositions en la matière. En Allemagne, une réforme constitutionnelle récente inclut une règle budgétaire alors que la France envisage une mesure similaire. Des débats font également rage aux États-Unis, notamment en ce qui a trait au plafond d'endettement du gouvernement fédéral voire à l'adoption d'une règle anti-déficit. Plus récemment, le Fonds Monétaire International a lancé un programme de recherche visant à surveiller les répercussions du déficit public et de la dette publique sur les finances publiques des gouvernements locaux¹.

Selon Kopits and Symansky (1998) une règle budgétaire se définit comme une contrainte permanente sur la politique budgétaire à travers une cible numérique simple portant sur des agrégats budgétaires. La dimension temporelle et numérique est fondamentale car l'objectif de telles règles repose en large partie sur une exigence de finances publiques soutenables.

En matière de règles budgétaires, l'expérience canadienne est contrastée. Alors qu'au niveau fédéral le Canada a réussi un retournement de situation budgétaire spectaculaire dans la deuxième moitié de la décennie 1990 sans recourir à des règles budgétaires explicites², la plupart des provinces ont adopté de telles règles avec un succès inégal. Si l'expérience canadienne ne peut s'analyser sans une prise en compte explicite du contexte fédéral, il demeure que la réussite de l'approche fédérale dans les années 1990 et 2000, qui a fait école, représente un important contre-exemple de la nécessité des règles budgétaires pour un épisode d'assainissement budgétaire réussi.

Dans les années 1990, les provinces canadiennes ont, en adoptant une série de règles budgétaires de nature différente, rejoint les États américains qui se sont pour la plupart soumis à de telles contraintes, souvent depuis l'adoption de leurs constitutions respectives. L'adoption tardive de ce type d'institution budgétaire présente peut-être, en matière de gestion des finances publiques, la différence la plus importante entre les États et les provinces. L'adoption des règles provinciales (et même d'une règle fédérale qui fut en vigueur brièvement avant l'arrivée au ministère des Finances de Paul Martin) s'est produite alors que se généralisait le recours aux règles budgétaires. C'est notamment l'époque où l'Union européenne préparait l'adoption du Pacte de stabilité et de croissance et où le gouvernement fédéral américain expérimentait avec différentes versions de sa loi anti-déficit.

Le Québec s'est rapidement placé aux premières loges de cette tendance mondiale par l'adoption, en 1996, de la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* et l'atteinte un an plus tôt que prévu de l'équilibre budgétaire à la fin de la décennie. La *Loi sur la réduction de la dette et*

¹ Voir notamment FMI (2009).

² Au début des années 1990, une règle budgétaire était toutefois en vigueur, la *Loi limitant les dépenses publiques*.

instituant le Fonds des générations est venue compléter, en 2006, le portrait des règles budgétaires auxquelles est soumis le Gouvernement du Québec. La crise financière de 2008 et la récession mondiale qui a suivi ont toutefois mis à rude épreuve ce cadre législatif. Les dispositions centrales de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* ont dû être suspendues pour deux ans avant d'être amendées. En 2010, la *Loi sur la réduction de la dette* a également été amendée dans le cadre d'une réforme de la comptabilité gouvernementale (élargissement important du périmètre comptable du gouvernement et adoption de la consolidation ligne par ligne). La nouvelle mouture de cette loi a concrétisé l'abandon de cibles intermédiaires de ratio dette/PIB initialement prévues.

L'objectif principal du rapport est d'analyser empiriquement l'impact qu'ont eu les règles d'équilibre budgétaire sur la soutenabilité des finances publiques des provinces canadiennes au cours des trois dernières décennies (période 1981-2012), une période couvrant les trois dernières récessions ayant affecté l'économie canadienne.

La littérature empirique canadienne sur le sujet est réduite. Tapp (2010) et Kennedy et Robbins (2003) sont deux importantes exceptions, mais ni l'une ni l'autre de ces études ne propose de test empirique systématique de l'efficacité des règles canadiennes. Il en va de même des travaux plus anciens de Philipps (1996) et de Millar (1997), ou encore des travaux de Kneebone (2006) qui concernent le seul cas de l'Alberta.

Dans la foulée de la dernière récession, ce programme de recherche a toutefois repris de la vigueur. Le présent rapport est étroitement lié aux travaux, publiés très récemment, de Tapp (2013). Tapp présente, comme nous, une analyse économétrique des règles budgétaires dans les provinces canadiennes. Il conclut que le degré de sévérité des règles budgétaires a un impact bénéfique sur l'état des finances publiques des provinces (mesuré par divers agrégats budgétaires). Par rapport à ce dernier article, notre analyse se distingue toutefois de plusieurs façons :

- L'utilisation des données des comptes publics des provinces plutôt que celles du Système de gestion financière de Statistique Canada. Dans le présent contexte, l'utilisation des données de comptes publics présente deux avantages de taille : (i) elles permettent d'inclure dans l'analyse la période 2008-2012 couvrant la plus récente récession et la reprise actuelle; et (ii) elles correspondent mieux au périmètre comptable des provinces que les données de Statistique Canada (qui font l'objet de diverses transformations aux fins des comptes nationaux).
- Le recours à une nomenclature des règles d'équilibre budgétaire développée pour les États américains par Hou et Smith (2006) basée sur neuf critères plutôt qu'une approche inspirée de la Commission européenne. Le recours à la nomenclature Hou et Smith présente un double avantage : (i) elle s'attarde à l'ensemble du processus budgétaire, de la préparation du budget par l'exécutif, au processus législatif puis à la phase d'exécution par l'administration publique; et (ii) elle permet une comparaison directe avec les États américains.

- Une analyse axée sur la principale catégorie de règles budgétaires, les règles d'équilibre budgétaire, plutôt qu'une analyse amalgamant les règles d'équilibre aux autres catégories de règles budgétaires (dépenses, recettes, dette).
- Une analyse se concentrant sur un indicateur de soutenabilité des finances publiques à long terme, la dette publique nette, plutôt que sur les soldes budgétaires.

Notons enfin que, dans le cadre de travaux indirectement liés à l'efficacité des règles budgétaires, Tellier et Imbeau (2004) ont à l'instar de Tapp (2013) estimé un effet positif de la sévérité des règles budgétaires sur le solde budgétaire des provinces. Une vision plus critique de l'efficacité des règles, basée sur une analyse des provinces de l'Ouest, a également été présentée par Simpson et Wesley (2012).

Comme nous le verrons plus loin, notre analyse de régression en données de panel confirme que la sévérité des règles budgétaires en vigueur mesurée sur la base de notre nomenclature des règles à la Hou et Smith (2006) a un effet statistiquement significatif sur l'accumulation de la dette publique provinciale.

Mais avant de présenter notre analyse empirique, ce rapport effectue d'abord, à la Section 2, un tour d'horizon détaillé des fondements théoriques des règles budgétaires. La discussion s'ouvre ensuite sur la question des autorités budgétaires indépendantes, puis sur un état des lieux de la littérature empirique sur les conséquences des règles budgétaires. À la lumière de l'expérience canadienne en matière de règles budgétaires, le rapport dresse ensuite à la Section 3 une nomenclature des règles budgétaires en vigueur au Canada constituant en quelque sorte le menu des options de politiques publiques disponibles. Enfin, la Section 4 est consacrée à une analyse empirique de l'impact des règles budgétaires sur l'accumulation de dette publique dans les provinces canadiennes. Le rapport s'achève à la Section 5 sur une brève conclusion.

2. Règles budgétaires : une recension de la littérature

Dans cette section, nous effectuons un survol détaillé de la littérature sur les règles budgétaires. La section est divisée en deux sous-sections, l'une couvrant la littérature théorique et l'autre, la littérature empirique. Notons que ce survol est complémentaire à quelques autres survols récents de la littérature, qui couvrent chacun une partie des thèmes que nous abordons ici, mais pas tous. Eslava (2011) s'intéresse tout particulièrement à l'économie politique des règles en insistant sur le point de vue du décideur public. Manasse (2007) propose quant à lui un cadre théorique unificateur sans pour autant aborder les causes de la mise en place de règles budgétaires.

2.1. Fondements théoriques des règles budgétaires

2.1.1. Enjeux du débat

Fondamentalement, les règles budgétaires peuvent être comprises comme des techniques de pré-engagement en matière de politique économique, visant à remédier à l'incohérence temporelle dont souffrent les décideurs publics (Kydland et Prescott, 1977). En effet, le jeu de la vie démocratique et des alternances potentielles conduit les décideurs à favoriser les décisions dont le rendement à court terme est élevé, même (voire surtout) si les conséquences de telles décisions peuvent avoir des coûts élevés à long terme. En outre, les décideurs peuvent avoir des biais partisans, en plus d'être soumis à des incitations favorisant l'opportunisme politique de court terme, et peuvent donc prendre des décisions favorisant leurs soutiens politiques, ce qui renforce le biais dépensier (Eslava, 2011).

Comme les décideurs prennent des décisions pour l'ensemble de la population qu'ils représentent sans en subir directement les coûts, les règles budgétaires apparaissent comme un moyen de contraindre leur pouvoir discrétionnaire³. Les parlements et gouvernements adoptant des règles budgétaires ne font donc que répliquer la solution d'Ulysse pour éviter de succomber aux sirènes (Elster, 1979).

Ce problème d'incohérence temporelle, et donc le débat entre règles et discrétion, peut être localisé dans l'ensemble des politiques économiques (et pas seulement en politique monétaire, où il a été abondamment étudié)⁴. On le retrouve donc en matière de politique budgétaire.

Pour autant, en matière budgétaire, le consensus est loin de régner autant qu'en politique monétaire quant aux solutions à adopter pour régler ou, au minimum, réduire la portée du problème. En effet, si le terme de « règle de politique économique » évoque, pour l'économiste, une politique optimale, donc solution d'un problème d'optimisation particulier, mené dans un cadre formel bien défini, une

³ Le terme « discrétion » est traditionnellement utilisé lorsque le décideur public est en mesure de contrôler l'utilisation d'un instrument de politique économique à tout moment, ce qui implique qu'il puisse en modifier le niveau, la formule, le taux, etc. lorsque la situation lui semble l'exiger. Par définition, donc, une politique discrétionnaire ne peut être contrainte *ex ante*, par un cadre institutionnel ou, plus explicitement, des règles qui en définiraient la mise en œuvre.

⁴ Kydland et Prescott (1977) étudient d'ailleurs le cas de la politique monétaire, mais également la politique fiscale.

telle acception n'est pas établie dans la sphère politique, et particulièrement lorsqu'il s'agit des décisions en matière budgétaire (Debrun *et al.*, 2009).

On peut comprendre cette différence en prenant en compte les incitations auxquelles sont soumis les décideurs publics. D'une part, les règles optimales telles qu'elles peuvent être définies par les économistes ne prévoient pas de « clause échappatoire », en cas d'occurrence d'un événement ne pouvant être anticipé. Face à un tel événement, l'opinion publique ne peut que s'attendre à une réponse politique, et le décideur ne pourrait de façon réaliste s'en tenir à la règle. D'autre part, les règles optimales sont souvent issues de modèles à agent représentatif faisant abstraction des conséquences redistributives des politiques, ou ne pouvant représenter les enjeux redistributifs que de façon stylisée. Il est par conséquent inévitable qu'un décideur public, ne serait-ce que parce qu'il est élu sur une base partisane, conserve un degré de discrétion dans la manipulation des instruments de politique économique.

Dès lors que la discrétion ne peut être complètement éliminée, certains auteurs (par exemple, Debrun *et al.*, 2009) considèrent, par analogie avec les évolutions ayant eu lieu dans le champ monétaire (retracées par Crowe et Meade, 2007, par exemple), que le réel problème ne vient pas de la discrétion elle-même, mais des incitations des décideurs, et qu'il faut donc leur fournir un cadre institutionnel encadrant le jeu de ces incitations. Adopter un tel cadre contraignant est cependant d'autant plus difficile pour la politique budgétaire que sa détermination interagit avec le cycle électoral. Il importe donc d'intégrer dans l'analyse la possibilité d'alternances politiques, avec les conséquences qu'elles entraînent.

2.1.2. Les cycles politiques et le besoin de mécanismes contraignants

Sur ce point, la littérature en économie politique propose deux modèles concurrents basés sur l'existence de cycles politico-économiques (Mueller, 2003 ; Drazen, 2000 ; Franzese, 2002) : le cycle opportuniste et le cycle partisan. Au sein de chaque cycle existe un postulat concernant, d'une part, le comportement des électeurs et, d'autre part, celui des élus.

Dans le cycle opportuniste, la théorie des choix publics fait l'hypothèse que le comportement des élus est une réponse au comportement des électeurs. Or, le résultat des votes dépend essentiellement de la situation économique d'un pays au moment des élections. Il s'agit donc d'un vote rétrospectif. Plus précisément, les électeurs ont tendance à sanctionner le candidat sortant lorsque les performances de l'économie sont jugées défavorables. En revanche, le candidat sortant sera reconduit si la conjoncture économique est jugée satisfaisante par les votants. Comme le comportement des élus dépend de la réaction des électeurs à la situation économique, ils vont donc tenter de manipuler les instruments de la politique économique de façon à accroître la probabilité de leur victoire aux prochaines élections.

Les premiers travaux, de nature macroéconomique, sur le cycle opportuniste ont été initiés par Nordhaus (1975). Des prolongements ont été apportés, notamment par Rogoff et Silbert (1988) et Rogoff (1990), introduisant des anticipations rationnelles des électeurs dans le modèle. En outre, il

Il y a une asymétrie d'information dans la mesure où les électeurs ne connaissent pas parfaitement le type (« bon » ou « mauvais » décideur) de l' élu candidat à la réélection. Dans ce cadre, les électeurs forment donc des anticipations rationnelles sur les compétences du candidat sortant en se fondant sur certains éléments de la politique budgétaire qui a été menée, et notamment sur le couple dépenses publiques/fiscalité. Les incitations du gouvernement sortant consistent donc à envoyer des signaux opportunistes aux électeurs, par exemple en augmentant les dépenses publiques ou en diminuant la pression fiscale à la veille des élections.

D'un point de vue empirique, l'existence d'un comportement opportuniste des élus se traduit par une modification des instruments de la politique économique *avant* les élections. L'emploi, l'inflation, le pouvoir d'achat ou encore le revenu disponible sont des grandeurs économiques susceptibles d'être manipulées par les élus à l'approche des échéances électorales, via les recettes ou les dépenses publiques. La discrétion des décideurs induit donc une volatilité supplémentaire des variables économiques, volatilité qui est potentiellement coûteuse, ne serait-ce que parce qu'elle peut distordre le calcul économique des agents.

Contrairement au comportement opportuniste de l' élu, le comportement partisan suppose que les gouvernements cherchent à être élus dans le but d'appliquer un programme politique fortement influencé par leurs préférences idéologiques. Les décisions politiques mises en œuvre *après* les élections sont donc différentes selon l'origine partisane de l' élu.

Ainsi, dans le modèle fondateur développé par Hibbs (1977), les gouvernements de droite, une fois élus, sont supposés mettre en œuvre en priorité une politique plus conservatrice que les gouvernements de gauche. Les développements théoriques qui ont suivi ont également introduit les anticipations rationnelles dans le modèle de départ, les électeurs anticipant sur la conjoncture économique (Alesina, 1987, 1988 ; Hibbs, 2006). Les différences avec les modèles précédents se situent notamment au niveau des effets réels des politiques menées, qui apparaissent plus forts au début du mandat du gouvernement élu (ou réélu). Ici encore, les changements de politiques induisent une volatilité coûteuse.

Les conséquences de ces deux types de modèles, opportuniste et partisan, sont donc que la discrétion des décideurs, dans une démocratie, crée un surcroît de volatilité dans l'économie. En outre, cette discrétion, en modifiant la trajectoire des finances publiques, peut rendre la situation budgétaire insoutenable. En effet, rien n'indique qu'un décideur ait en tête cette contrainte de soutenabilité à long terme lorsqu'il prend ses décisions de court terme.⁵

Il est évidemment possible de prétendre que la rationalité des électeurs devrait les conduire à sanctionner un gouvernement prenant des mesures insoutenables à terme, et que cette contrainte électorale discipline les décideurs, mais les circonstances de chocs ou d'alternance sont notamment

⁵ En outre, rien ne permet d'assurer que l'alternance politique permette de corriger une trajectoire explosive. L'argument de Persson et Svensson (1989), selon lequel un gouvernement conservateur pourrait réaliser des déficits supérieurs à sa préférence intrinsèque, de façon à contraindre les choix de ses successeurs potentiels, pourrait impliquer que le successeur en question ait à corriger la trajectoire.

celles dans lesquelles les incertitudes peuvent perturber les anticipations des électeurs, auquel cas l'effet disciplinant est amoindri⁶.

2.1.3. Taxation optimale et règles budgétaires

L'usage de la discrétion dans la mise en œuvre de la politique budgétaire rend en apparence la probabilité que cette politique soit en permanence optimale très faible, pour ne pas dire nulle. Cette apparence est renforcée par les leçons d'un autre pan de la théorie économique.

La littérature pertinente est celle relative à la taxation optimale, c'est-à-dire visant notamment à réduire au maximum les distorsions qu'elle induit (voir Salanié, 2002, ou Mankiw *et al.*, 2009). Ce questionnement est évidemment rendu plus complexe lorsque des chocs sont pris en compte dans l'analyse, car ceux-ci peuvent a priori fonder des politiques budgétaires réactives, notamment en période de crise. Les conséquences de tels chocs peuvent être étudiées par rapport à la possibilité de lisser leurs impacts, soit dans le temps, soit selon l'état de la nature dans lequel l'économie se situe (selon la nomenclature établie par Alesina et Tabellini, 1992).

Pour ce qui est du lissage dans le temps, Barro (1979) et Kydland et Prescott (1980) seraient les premiers à avoir étudié la question, via un modèle canonique à la Ramsey, dans lequel ils montrent que les taux de taxation optimaux sont globalement constants dans le temps. Dès lors, tout choc temporaire sur l'économie va s'accompagner d'une émission de dette nouvelle⁷. Une telle prescription est conforme à l'expérience historique (en cas de guerre par exemple, il y a en général consensus pour accepter de nouvelles émissions de dette publique), et l'on peut penser que la dernière crise correspond à une telle situation. Dans ce cas, la discrétion des décideurs permettrait de maintenir à leur niveau optimal les taux de taxation, à condition de prendre des mesures n'aggravant pas de façon permanente la dérive des comptes publics.

Par rapport aux états de la nature, l'article fondamental est ici celui de Lucas et Stokey (1983), dans lequel la dette est contingente aux chocs frappant les dépenses publiques (et non plus l'économie elle-même donc). Des chocs permanents peuvent alors, dans un tel cadre, être compensés par des restructurations de la dette, sans qu'il y ait pour autant besoin de modifier les taux de taxation. Les élaborations successives apportées à ce modèle (incorporation du capital et des impôts sur le capital, de l'inflation, etc.) ont montré que la politique optimale devient indéterminée, car l'ensemble des instruments disponibles pour s'ajuster augmente sans qu'il devienne possible de définir une hiérarchie stricte, en matière de bien-être des agents économiques, de l'impact des modifications de taux. La discrétion des décideurs politiques est ici bien plus préjudiciable, car rien n'indique qu'ils parviendront à utiliser les instruments induisant les plus faibles distorsions, et que la variabilité induite ne sera pas excessive, par rapport au taux optimal.

⁶ Sur la question de la crédibilité auprès du public des plans de consolidation budgétaire, voir Stix (2011) sur le cas autrichien.

⁷ Seuls les chocs permanents, dans un tel modèle, justifient de faire varier les taux de taxation.

D'autres types de modèles, intégrant à la fois considérations redistributives et jeu politique, parviennent à des conclusions cohérentes. Ainsi, Battaglini et Coate (2008) montrent que les règles budgétaires sont d'autant plus souhaitables que la base fiscale est large par rapport à la dépense. Ce résultat, qui peut sembler contre-intuitif, ne fait que refléter, une fois encore, les incitations des décideurs, qui seront d'autant plus tentés d'abuser de la dépense que les taux d'imposition pourront être aisément augmentés. La discrétion est donc coûteuse, et des règles peuvent être d'autant plus justifiées que l'accumulation de dette est coûteuse à terme, non seulement en termes de charges d'intérêt, mais également en termes de croissance (Reinhardt et Rogoff, 2010).

2.2. La question des autorités fiscales indépendantes

Comme on l'a vu, la discrétion laissée aux décideurs politiques peut fournir un argument à la mise en place de règles. Mais tant que les décideurs sont à la fois les juges de leur application et ceux qui (potentiellement) peuvent les contourner, la question de l'application des règles peut émerger. Cette question a été soulevée rapidement, par Gordon Tullock, faisant recours à l'adage traditionnel « Qui gardera les gardiens? ». On doit à McCallum (1995) d'avoir formalisé le problème dans le cas des autorités monétaires, en notant que la mise en place de règles ne résout pas le problème de crédibilité des autorités politiques, mais ne fait que le « relocaliser » à un niveau supérieur, celui du vote d'une règle ultérieure.

Le problème devient alors d'augmenter, pour les décideurs publics, le coût de la transgression de la règle. Ce qui peut être fait en rendant la règle plus visible, ou son franchissement plus transparent.

C'est dans cet esprit qu'émerge la proposition d'autorités budgétaires indépendantes, dans les années 1990 (von Hagen, 1992). La politique budgétaire remplirait effectivement les conditions théoriques pour pouvoir être déléguée. Ce qui soulève néanmoins la question des modalités d'une telle délégation à une autorité indépendante, et de ses conditions d'efficacité. Toutes conditions et modalités qui ne sont pas forcément toutes remplies dans la réalité.

On peut énoncer les critères favorisant la délégation d'une politique économique⁸. D'une part, la politique, telle qu'elle serait définie par les décideurs publics, ne serait pas optimale, mais encombrée de considérations d'économie politique qui aboutissent à mettre en œuvre une politique distordant le calcul économique des agents privés.

D'autre part, un large consensus devrait exister pour savoir ce que constitue une politique « saine » dans le domaine incriminé. L'absence de consensus révélerait en effet des conflits d'intérêt ou de préférences, et rendrait donc la délégation vaine (ou, en tout cas, rendrait la durée de la délégation incertaine, une alternance électorale pouvant renverser la décision initiale). Ceci tend à impliquer que la politique déléguée doit avoir peu de conséquences redistributives ou, au minimum, que ces

⁸ Voir sur ce point Debrun *et al.* (2009) ou Farvaque et Paty (2010). Maskin et Tirole (2004) considèrent le cas de la politique monétaire et citent trois critères: sous-optimalité de la politique du décideur, coût d'acquisition de l'information pour le décideur, et délais importants avant de savoir si la politique a des effets ou non. Alesina et Tabellini (2007) considèrent que la complexité de la politique elle-même peut justifier sa délégation à un comité technique (ou comité d'experts).

conséquences soient connues et fassent l'objet d'un consensus, permettant à l'autorité recevant la délégation de disposer d'un mandat clair.

Enfin, la politique dont on envisage la délégation ne doit pas donner lieu à des problèmes de coordination: la politique déléguée ne doit pas pouvoir entrer en conflit avec une politique qui n'aurait pas été déléguée, ou déléguée à une autre autorité indépendante.

En supposant donc que la politique budgétaire puisse être déléguée à une autorité indépendante, la question surgit de savoir ce que cette autorité peut ou doit faire exactement (Calmfors et Wren-Lewis, 2011).

Une responsabilité est d'exercer un rôle disciplinant en pointant de façon systématique les conséquences à long terme des choix de court terme, ainsi que les coûts liés à l'endettement supplémentaire, si besoin est. L'institution peut également pointer les prévisions trop optimistes, les effets de contexte (reprise ou récession), les éléments hors-bilan ou encore les tentatives de maquillage des comptes publics. En effet, la règle ayant en général tendance à susciter des tentatives de contournement par ce qu'il est désormais convenu d'appeler de la « comptabilité créative » (von Hagen et Wolff, 2006), le conseil indépendant sera en mesure de dénoncer de telles dérives.

De cette façon, le débat public serait éclairé, car tant les décideurs que les électeurs seraient informés des conséquences des choix effectués. Le rôle disciplinant est clairement lié à une transparence accrue des choix politiques, la sanction ultime venant de l'électorat même si on ne peut négliger que, en fonction du calendrier (et notamment si la prochaine élection est éloignée dans le temps), les marchés réagissent les premiers, via une augmentation de la prime de risque. Certaines institutions indépendantes exercent actuellement cette fonction: le Bureau de l'analyse des politiques économiques (CPB) aux Pays-Bas, le Bureau du budget du Congrès (CBO) aux États-Unis, mais également le Directeur parlementaire du budget (DPB) canadien.

La création (ou le renforcement, là où elles existent déjà) d'autorités budgétaires indépendantes fait désormais partie des recommandations des institutions internationales: tant le Fonds Monétaire International que la Commission européenne ou la Banque Centrale Européenne, par exemple. Par ailleurs, si de telles institutions existent déjà aux États-Unis (depuis 1975) ou aux Pays Bas (1947), l'Autriche a adopté une telle institution en 2002, et d'autres États ont suivi depuis.

Les premières institutions n'ont pas été issues de recommandations théoriques (et n'ont d'ailleurs pas évité les dérapages budgétaires, comme le signale assez singulièrement le cas néerlandais, dont la dette publique a atteint près de 100% du PIB en 1993), leur création est désormais adossée à un certain nombre de prescriptions académiques: si on doit probablement à von Hagen (1992) la proposition initiale dans le cas européen, cet auteur a rapidement été rejoint, et son analyse précisée, par, entre autres Blinder (1997), Wyplosz (2005), Kirsanova *et al.* (2007), Rogoff et Bertelsmann (2010) ou Besley (2011).

La plupart des institutions ou des auteurs se concentrent désormais sur les conditions d'efficacité de telles autorités budgétaires indépendantes. Il apparaît ainsi qu'un consensus se dessine dans la littérature pour que l'autorité soit dotée d'un statut officiel, ce qui rend évidemment plus aisée la diffusion de ses remarques ou recommandations et leur assure une certaine crédibilité non partisane (ce qui suppose évidemment que le personnel de l'institution soit indépendant, avec un mandat relativement long). Il convient également que l'autorité puisse intervenir dans le débat budgétaire très en amont, et n'ait pas seulement à constater les dérives ex post. Ceci peut la conduire à fournir des prévisions, des recommandations de politique économique, des évaluations de programmes, etc. Enfin, il importe également que l'autorité accueille en son sein des experts des questions économiques et budgétaires, avec une préférence pour des experts à plein temps, la complexité des questions budgétaires allant croissant et nécessitant des compétences dédiées. Si des décideurs politiques peuvent fournir une expertise utile, il convient néanmoins qu'ils soient retirés du jeu politique, de façon à éviter, une fois encore, de réintroduire des enjeux partisans.

L'attention accordée aux conditions de fonctionnement de ces institutions se justifie notamment par leur diversité réelle, et par leur caractère plus ou moins disciplinant, comme le montre le tableau suivant. On remarquera notamment que les autorités recevant la note finale la plus élevée (Belgique, Pays-Bas et Espagne) ne permettent ni de lutter contre l'accumulation de déficits excessifs (pour les deux premiers), ou de prévenir l'occurrence d'une crise de confiance des marchés (pour le troisième pays concerné, depuis le printemps 2010). On remarquera également, en observant les dernières lignes du tableau, que la zone Euro – malgré son insistance depuis sa création sur la lutte contre les déséquilibres budgétaires – ne se caractérise pas par des autorités significativement plus indépendantes ou efficaces que les autres pays cités (même si le caractère spécifiquement européen des pays étudiés biaise probablement le résultat).

Au final, on notera avec Calmfors et Wren-Lewis (2011) que la création des conseils budgétaires indépendants n'affranchit pas de la création d'une règle budgétaire. En effet, le conseil sera d'autant plus efficace qu'il pourra signaler un dépassement d'une règle adoptée par le politique, et non d'une règle académique abstraite. Les enjeux de transparence sont donc prégnants lorsqu'il s'agit d'étudier les questions de règle ou d'autorité budgétaire. Or, si la question est désormais largement balisée dans le champ monétaire, il faut convenir qu'elle fait encore partie des questions à défricher dans le champ budgétaire.

Tableau 1. Caractéristiques et impact perçu des autorités budgétaires indépendantes

	Nombre d'autorités	Influence légale et indépendance	Influence légale sur le processus budgétaire	Impact des prévisions fournies	Garanties légales liées à l'indépendance politique	Impact perçu sur la discipline budgétaire
Autriche	1	1.3	0.8	0.2	1.7	1.5
Belgique	2	5.7	6.5	2.3	4.9	6.3
Danemark	1	3.5	2.4	0.0	4.6	0.8
Estonie	1	4.0	2.9	0.0	5.2	7.1
France	2	1.7	1.5	0.0	1.9	1.3
Allemagne	4	3.7	1.4	0.2	6.1	2.5
Grèce	1	1.5	0.2	0.0	2.7	0.2
Hongrie	1	4.2	4.6	0.0	3.8	3.3
Italie	1	1.9	1.1	0.0	2.7	2.5
Luxembourg	1	4.8	3.6	0.0	6.0	2.7
Pays-Bas	1	3.5	2.6	1.1	4.4	6.3
Portugal	1	4.1	2.5	0.0	5.6	1.5
Espagne	2	5.5	5.0	0.0	6.1	7.1
Royaume-Uni	1	1.9	2.0	0.0	1.9	1.5
Moyenne		3.4	2.7	0.3	4.1	3.2
Moyenne zone Euro		3.4	2.5	0.4	4.2	3.2
Écart-type		1.5	1.8	0.7	1.6	2.4

Source: repris de Debrun *et al.* (2009, tableau 3). Le score maximal est égal à 10.

En résumé, ce survol de la littérature théorique a rappelé que l'utilisation des instruments budgétaires à des fins politiques peut être déstabilisatrice et donc potentiellement coûteuse, et qu'elle peut rendre non soutenables les finances publiques. La littérature passée en revue reste toutefois assez vague quant à la forme concrète que peuvent prendre les contraintes à imposer pour éviter de telles situations. La sous-section suivante s'attache donc à faire un tour d'horizon de la littérature empirique sur l'efficacité des règles budgétaires dans des contextes géographiques différents.

2.3. Évidence empirique sur l'efficacité des règles budgétaires

L'absence de consensus dans la communauté académique sur l'efficacité des règles nous oblige à distinguer dans un premier temps comment est mesurée l'efficacité d'une règle, et dans un deuxième temps sous quelles conditions de telles règles sont efficaces. Une première dimension du problème concerne donc la définition même de l'efficacité d'une règle. Quel critère d'efficacité doit-on retenir? Il existe plusieurs options, que l'on peut regrouper ainsi :

1. Les objectifs de la règle tels que définis dans la loi;
2. Les mesures de l'équilibre des finances publiques à court terme;
3. Les mesures du caractère soutenable des finances publiques à long terme;
4. Les mesures de la performance macroéconomique; et
5. Les mesures du bien-être des agents économiques.

Il pourrait paraître naturel et peut-être *a priori* plus juste (Tapp, 2010) de mesurer l'efficacité d'une règle selon le premier de ces cinq critères, soit selon les objectifs définis dans la loi. Or, se fier à ce critère biaiserait l'appréciation car il n'est pas rare de voir les gouvernements exploiter certaines échappatoires (p.ex. création de fonds spéciaux) pour s'assurer de respecter la lettre des dispositions législatives sans toutefois en respecter l'esprit. Selon une approche plus cynique des règles budgétaires baptisée « institutional irrelevance view » par Poterba (1996), les règles sont condamnées à l'inefficacité car elles sont systématiquement contournées par le recours à une comptabilité créative.⁹ Pour mesurer l'efficacité des règles et vérifier cette hypothèse extrême, il importe donc d'identifier un ou des critères objectifs qui soient extérieurs aux dispositions législatives des règles.

2.3.1. Les mesures de l'équilibre des finances publiques à court terme

La littérature empirique sur l'efficacité des règles budgétaires prend sa source dans l'analyse des règles budgétaires adoptées par le gouvernement fédéral américain dans les années 1980. La loi Gramm-Rudman-Hollings (GRH), adoptée en 1985, prévoyait l'atteinte d'un budget équilibré en 1991 grâce à un plan sur cinq ans (1986-1991) avec clause de suspension en cas de récession. La loi GRH a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême pour des raisons plutôt techniques, forçant l'adoption d'un nouveau plan quinquennal (loi Gramm-Chiles-Domenici, GCD), couvrant cette fois la période 1988-1993 et reprenant l'essentiel de la loi GRH.

Les cibles de déficit prévues par les lois GRH et GCD n'ont pas été atteintes, forçant une nouvelle révision de la règle en 1990. Le *Budget Enforcement Act* (BEA) de 1990 prévoyait un troisième plan sur cinq ans (1990-1995) sans spécifier de cibles annuelles de déficit, contrairement à ses deux devancières. La loi BEA imposait cependant de nouvelles contraintes du côté des dépenses publiques par l'ajout de plafonds aux dépenses discrétionnaires et d'une règle « *pay as you go* » pour les dépenses statutaires (*entitlement*). Poterba (1996) concluait sur une base essentiellement

⁹ Sur le cas européen, voir von Hagen et Wolff (2006).

anecdotique (*anecdotal evidence*) que, contrairement aux lois GRH et GCD, les plafonds du BEA semblaient avoir connu un certain succès en accélérant la réduction de la part des dépenses discrétionnaires dans le PIB. Auerbach (2008) a récemment qualifié toute conclusion sur un éventuel lien causal entre règles budgétaires fédérales et réduction du déficit comme « *highly tentative* ».

Ces évaluations des règles fédérales américaines ne peuvent donc pas, compte tenu notamment du faible nombre d'observations, fournir d'évidence convaincante sur un éventuel lien causal entre règles budgétaires et réduction du déficit public. Une question méthodologique particulièrement cruciale est celle de l'endogénéité des règles budgétaires : les règles sont-elles respectées parce qu'elles sont cohérentes avec les préférences des agents (Przeworski, 2004) ou encore leur culture (Wildavsky, 1985), ou plutôt parce qu'elles sont vraiment contraignantes? Compte tenu de ces problèmes méthodologiques majeurs, plusieurs auteurs se sont donc rapidement tournés vers les règles adoptées par les États américains. Comme presque tous les États sont soumis à des règles budgétaires, adoptées souvent lors de la rédaction de leur constitution, ceux-ci représentent un laboratoire particulièrement prometteur pour l'évaluation de l'efficacité des divers types de règles (Hou et Smith, 2006)¹⁰.

En se basant sur une procédure d'estimation en deux étapes¹¹, Bohn et Inman (1996) ont montré que des règles plus strictes sont associées à de meilleures situations budgétaires dans les États. Le type de règles semble donc déterminant, en particulier leur degré de sévérité. Ce résultat est venu confirmer, grâce à une méthodologie empirique tenant compte de façon plus appropriée des problèmes d'endogénéité inhérents à l'exercice, les résultats obtenus dans le cadre des études précédentes de l'ACIR (1987), de von Hagen (1991), d'Alt et Lowry (1994), de Poterba (1994) et de Bayoumi et Eichengreen (1995). Résumant cette littérature émergente, Poterba (1995, 1996) concluait que les règles budgétaires des États américains ont un impact réel, rejetant ainsi l'« *institutional irrelevance view* ». Il remarquait que les règles semblent effectivement affecter les politiques en matière de déficits des États, principalement par des ajustements budgétaires s'inscrivant dans le très court terme (*high-frequency effect*).

Après le gouvernement fédéral américain dans les années 1980 et la communauté européenne dans les années 1990, les règles budgétaires se sont généralisées à l'échelle internationale. La rapide diffusion de ce type d'institution a permis l'émergence d'une littérature empirique exploitant des données multi-pays visant à évaluer l'efficacité des règles budgétaires au niveau national. L'analyse de la Commission européenne (2006) établit un lien empirique entre règles numériques et déficits dans les pays européens. Elle conclut également que les règles visant le contrôle des dépenses publiques ont un impact significatif sur le ratio dépenses/PIB. L'OCDE (2007) présente des résultats semblables : les règles budgétaires prévoyant à la fois des cibles de contrôle des dépenses et la nécessité d'atteindre l'équilibre sont associées à des consolidations budgétaires plus durables et de plus grande envergure. Les travaux récents du FMI (2009) sur les épisodes de

¹⁰ La Suisse présente également des institutions budgétaires permettant d'établir une relation causale entre règles et déficits (Krogstrup et Wälti, 2008).

¹¹ (i) Régression du solde budgétaire sur un vecteur d'effets fixes par État (et d'autres contrôles économiques et politiques); et (ii) régression des effets fixes sur les règles budgétaires.

consolidation budgétaire dans 45 pays au cours de la période 1980-2009 montrent¹² quant à eux que les épisodes survenus en présence de règles auraient été, en moyenne, plus soutenus et plus agressifs en début de période. Dans le cas des épisodes les plus importants, on note une utilisation plus répandue des règles s'appliquant aux dépenses budgétaires. Il est toutefois important de noter que les résultats multi-pays demeurent à ce jour relativement peu convaincants en ce qui a trait au sens de la causalité, étant particulièrement sensibles aux problèmes d'endogénéité soulevés plus haut.

2.3.2. Les mesures du caractère soutenable des finances publiques à long terme.

Malgré les importantes difficultés méthodologiques auxquelles la littérature empirique sur l'impact des règles budgétaires est confrontée, il se dégage un fragile consensus des résultats présentés jusqu'ici à l'effet que des règles budgétaires strictes semblent être associées à des déficits moins élevés (ou à des surplus), surtout lorsque les règles prévoient un contrôle serré des dépenses publiques. Or, les règles budgétaires sont généralement adoptées dans le but d'atteindre des objectifs d'une portée plus générale que le contrôle des dépenses publiques ou du déficit budgétaire à court terme. Ces objectifs sont souvent formulés en faisant référence à un avenir plus ou moins lointain, par exemple la (dé)croissance de l'État ou l'équité intergénérationnelle (Auerbach, 2008). Par conséquent, l'adoption de critères d'efficacité des règles qui tiennent compte de la dimension temporelle apparaît souhaitable. L'objectif est donc ici de mesurer le caractère soutenable des finances publiques à long terme plutôt que le succès à court terme d'un épisode de consolidation budgétaire. Il s'agit généralement de mesurer l'impact en longue période des règles sur l'endettement public des juridictions, sur le caractère soutenable de celui-ci¹³, ou encore par le verdict des marchés financiers.

Dans le contexte des discussions européennes sur l'adoption de ce qui deviendra les critères de Maastricht, von Hagen (1991) s'est le premier penché sur l'impact des règles budgétaires sur l'endettement des États américains. Sur la base de résultats mitigés, il concluait que la sévérité des règles budgétaires des États serait associée à des niveaux d'endettement public plus faibles. Les règles budgétaires mèneraient également à une substitution, dans le financement public, de mécanismes financiers régis par des règles (*restricted*) vers des mécanismes non régis (*unrestricted*). Dans la même veine et toujours dans le contexte des États américains, Chaney, Copley et Stone (2002) ont établi un lien entre la présence de règles budgétaires et un sous-financement des régimes publics de pensions ainsi que l'adoption de taux d'escompte qui obscurcissent celui-ci. Plus récemment, Auerbach (2008) s'inquiétait du fait que les règles budgétaires telles qu'on les observe aux États-Unis ne tiennent pas compte des importants passifs implicites découlant des engagements futurs des gouvernements, au premier chef dans le domaine des régimes de retraite.

¹² Résultats excluant les pays exportateurs de pétrole.

¹³ Voir, par exemple, les indicateurs de soutenabilité développés par la Commission européenne (2009).

En élargissant le critère d'efficacité des règles pour y introduire la composition de la dette publique, on voit donc apparaître un effet pervers des règles budgétaires. Les règles peuvent certes être « efficaces » à court terme en réduisant le déficit ou en contrôlant certaines dépenses, mais elles peuvent avoir des effets néfastes à long terme en détournant l'attention gouvernementale de certains enjeux de long terme non couverts par la règle.

2.3.3. Les mesures de la performance macroéconomique

Un autre effet pervers potentiel des règles budgétaires a trait aux contraintes qu'elles imposent sur la conduite d'une politique budgétaire contra-cyclique (Auerbach, 2008). Si la règle est très contraignante, elle force le décideur à ajuster rapidement les masses budgétaires face à un choc, d'où un risque de volatilité accrue de l'output potentiellement déstabilisant pour l'économie. Les règles budgétaires peuvent donc jouer à l'encontre des stabilisateurs automatiques (Taylor, 2000). La réactivité des gouvernements aux chocs non anticipés, la volatilité macroéconomique et la pro-cyclicité de la politique budgétaire s'imposent donc comme des critères complémentaires aux mesures de l'état des finances publiques dans l'évaluation de l'efficacité des règles budgétaires.

En ce qui a trait à la réactivité, Poterba (1994) et Alt et Lowry (1994) ont montré, pour les États américains, que des contraintes à l'action gouvernementale sont associées à un ajustement plus lent suite à un choc non anticipé. Cet affaiblissement de la réactivité mène-t-il à une plus grande volatilité macroéconomique? Certains résultats obtenus par Levinson (1998) sont compatibles avec cette hypothèse, les grands États avec des règles peu contraignantes présentant une volatilité plus faible. Par contre, la plupart des études empiriques sur la question n'identifient pas d'effet significatif (Alesina et Bayoumi, 1996), voire un effet négatif des règles sur la volatilité. Fatas et Mihov (2006) montrent en effet que des règles strictes peuvent en fait réduire la volatilité en restreignant les dépenses discrétionnaires. Les études multi-pays de Gali et Perotti (2003) et de Badinger (2009) ne confirment pas non plus que les règles budgétaires augmentent la volatilité, Fatas et Mihov (2003) identifiant même une relation négative.

2.3.4. Les mesures du bien-être des agents économiques

Nous l'avons vu, la question de l'« efficacité » des règles budgétaires comporte de multiples dimensions. L'adoption d'une règle budgétaire présentera donc généralement à la fois des coûts et des bénéfices pour la société. L'évaluation de son efficacité suppose que l'on tienne compte des deux à la fois, en portant une attention particulière à la dimension temporelle. Si les déficits budgétaires, la soutenabilité des finances publiques ou encore la volatilité macroéconomique sont des dimensions incontournables du problème, il ne faut pas perdre de vue l'importance de raisonner en termes d'utilité, c'est-à-dire de bien-être des individus.

Si l'on se place dans le contexte d'un modèle néoclassique à la Barro (1979), les règles budgétaires réduisent nécessairement le bien-être social en atténuant la capacité du planificateur social à égaliser la consommation des agents dans le temps. À l'opposé, une perspective théorique à la

public choice suggère que des règles ne peuvent qu'accroître le bien-être des citoyens en limitant la capacité des politiciens à se comporter en Léviathan. La réalité empirique se situe certainement quelque part entre ces deux extrêmes théoriques. Or, jusqu'ici, la littérature n'a pas directement posé la question de l'efficacité des règles en termes de bien-être des agents. En posant la question de l'impact des règles sur la composition des dépenses et les paramètres de l'ajustement qu'imposent les règles lors de chocs négatifs (quelles dépenses sont coupées? Quels nouveaux revenus sont prélevés?), certains auteurs fournissent toutefois des éléments de réponse. Les récents travaux de Dahan et Strawczynski (2010) montrent par exemple que, dans les pays de l'OCDE, l'adoption de règles budgétaires s'est accompagnée d'une réduction de la part des transferts sociaux dans l'ensemble des dépenses publiques. Si de tels résultats se confirment dans d'autres contextes, il faudra en tenir compte dans une analyse complète de l'efficacité des règles budgétaires. Une telle analyse des conséquences des règles budgétaires en termes de bien-être reste néanmoins entièrement à faire.

Bien entendu, certaines questions n'ont pas été directement abordées dans le survol des littératures théorique et empirique présenté dans cette section. Notons d'abord certains aspects touchant à l'économie politique des règles budgétaires. Par exemple, les règles fournissent une base, un critère d'évaluation, pour les délibérations budgétaires. Elles établissent également une responsabilité politique partagée devant un ajustement aux chocs (souvent douloureux pour la population) entre les législateurs qui ont adopté la règle budgétaire et les politiciens en place au moment du choc. Notons aussi que l'évaluation de l'efficacité des règles budgétaires se pose en des termes différents dans un contexte fédéral. Dans un contexte de gouvernance multi-niveaux, les interactions entre niveaux de gouvernement constituent une composante fondamentale de l'efficacité d'un système de règles budgétaires. Ces deux dimensions – politique et fédérale – doivent faire partie intégrante d'une réflexion sur les règles budgétaires dans le contexte québécois.

3. Nomenclature des règles budgétaires au Canada

Au Canada, sept provinces et deux territoires sont soumis à une forme ou une autre de règle budgétaire inscrite dans la législation. En revanche, les finances publiques fédérales¹⁴ ainsi que celles de trois provinces de l'Atlantique (la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard) et d'un territoire (le Nunavut) ne sont pas régies par des règles. Avant de proposer deux nomenclatures distinctes de ces règles, dont l'une représente une contribution originale dans le contexte canadien, nous passons en revue l'expérience de chaque province et territoire en matière de règles budgétaires. Bien que nous les excluons de l'analyse économétrique à la section suivante en raison de leur cadre budgétaire distinct, nous incluons néanmoins les territoires dans l'analyse du cadre légal canadien qui fait l'objet de la présente section.

3.1. Les règles budgétaires au Canada

Nous effectuons un panorama historique mettant en parallèle l'évolution des finances publiques et les règles adoptées depuis le début des années 1990, le cas échéant, par les provinces et les territoires.¹⁵ En outre, les graphiques des Annexes 2 et 3 présentent un résumé, pour chaque province ou territoire, de l'évolution du solde budgétaire au regard des épisodes de mise en œuvre de règles. Nous avons illustré la position d'un déficit nul avec le solde réel en millions de dollars (données des comptes publics). De ce panorama, il ressort des évolutions budgétaires assez hétérogènes avec comme point commun une amélioration des finances publiques entre la fin des années 1990 et le début de la Grande Récession. À partir de 2008, toutes les provinces voient leur solde budgétaire se dégrader.

C'est dans l'ouest du pays que les premières règles budgétaires provinciales ont été adoptées. La **Colombie-Britannique** est la première province à s'être dotée d'une loi sur l'équilibre budgétaire, la *Taxpayer Protection Act* en 1991. Entrée en vigueur en période de récession, cette loi, bien qu'abrogée dès l'année suivante, a été suivie d'une longue période d'amélioration des finances publiques de la province. Alors que la province affichait un surplus budgétaire, elle a adopté une nouvelle loi sur l'équilibre budgétaire en 2000 (qui a fait l'objet de modifications l'année suivante). Toujours en vigueur en 2012, la *Balanced Budget and Ministerial Accountability Act* prévoit que le gouvernement doit déposer chaque année un budget équilibré.

L'**Alberta** a emboîté le pas de sa voisine occidentale dès 1992 avec l'adoption de la *Spending Control Act*, remplacée l'année suivante par la *Deficit Elimination Act* qui forçait le gouvernement à équilibrer son budget à compter de 1996-1997. L'adoption de ces deux lois a précédé une longue

¹⁴ Le gouvernement fédéral n'a en fait connu qu'un seul épisode de règle budgétaire inscrite dans la législation, soit la *Loi limitant les dépenses publiques* en vigueur de 1992 à 1995.

¹⁵ Notre discussion des règles budgétaires canadiennes s'appuie en premier lieu sur la consultation des textes législatifs des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral (voir détails à l'Annexe 1). Nous avons également pu nous appuyer sur deux travaux de recherche antérieurs sur le sujet, l'un par Tapp (2010), du Bureau du Directeur parlementaire du budget, et l'autre par Kennedy et Robbins (2003), de Finances Canada. Ces deux documents proposent une analyse complémentaire des règles budgétaires mises en place au Canada. Nous proposons quant à nous une classification plus fine des règles canadiennes basée sur les travaux de Hou et Smith (2006) pour les États américains, afin de maximiser la comparabilité avec ces derniers.

période d'amélioration des finances publiques de la province, qui présentera des surplus budgétaires annuels pendant plus d'une décennie. En 1995, deux autres lois s'ajouteront à l'arsenal de la province productrice de pétrole afin d'interdire tout déficit aux comptes publics, de planifier le remboursement de la dette de la province et de soumettre à un référendum l'éventuelle implantation d'une taxe de vente provinciale. La loi actuelle, la *Fiscal Responsibility Act*, est entrée en vigueur en 2000 et a subi quelques modifications en 2009. Elle reprend une interdiction des déficits particulièrement restrictive en plus de prévoir une réserve pour éventualités et un fonds de prévoyance, l'*Alberta Sustainability Fund*. Les finances publiques de la province ont néanmoins connu un retour à des déficits modérés suite à la crise financière de 2008.

L'expérience de la **Saskatchewan** a différé de celle de ses deux voisines de l'ouest en ce sens que la province a attendu d'être de retour à l'équilibre budgétaire après la récession du début des années 1990 pour adopter sa première loi sur l'équilibre budgétaire, entrée en vigueur en 1995. L'équilibre a été maintenu depuis, la province accumulant même d'importants surplus à la fin des années 2000. Depuis 2008, la Saskatchewan est régie par la *Growth and Financial Security Act* qui, en plus de prévoir des budgets équilibrés, régit un fonds de prévoyance (*Growth and Financial Security Fund*) et un fonds destiné au remboursement de la dette (*Debt Retirement Fund*).

Le **Manitoba** a aussi attendu le retour à l'équilibre budgétaire, en 1995 comme en Saskatchewan, pour se doter d'une loi sur l'équilibre budgétaire. À l'exception de 2003 et de la période suivant la crise financière de 2008, le Manitoba a enregistré une longue série de surplus budgétaires depuis 1995, tout particulièrement dans la deuxième moitié des années 2000. La crise financière a amené le Manitoba, comme d'autres provinces, à atténuer la portée de sa loi sur l'équilibre budgétaire, qui prévoit maintenant un budget équilibré en moyenne sur une période de quatre ans. La législation manitobaine reprend également certains éléments que l'on retrouve dans les autres provinces de l'Ouest, comme la tenue d'un référendum en cas d'augmentation d'impôts ou de taxes et un *Compte de remboursement de la dette*¹⁶. Lors du dépôt de son plus récent budget (en avril 2013), le gouvernement a toutefois annoncé son intention de sursoir à l'obligation de tenir un référendum sur une hausse prévue de la taxe de vente provinciale.

Dans les provinces centrales, le retour à l'équilibre budgétaire après la récession du début de la décennie 1990 a été plus tardif que dans l'Ouest. Il a également fallu attendre la deuxième moitié de cette décennie pour voir apparaître dans ces provinces des lois sur l'équilibre budgétaire. En **Ontario**, la *Loi de 1999 sur l'équilibre budgétaire* précède tout juste le retour à l'équilibre budgétaire. Elle devra toutefois être abrogée en 2004 alors que la province retombe en déficit. L'adoption de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, relativement peu contraignante, coïncide avec une amélioration de la position financière de la province que la récession qui a suivi la crise financière de 2008 viendra freiner brusquement alors que le secteur automobile ontarien est durement frappé.

L'expérience du **Québec** est relativement semblable à celle de l'Ontario, bien que le Québec adopte sa *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* trois ans avant sa voisine. Le Québec atteindra finalement l'équilibre budgétaire un an plus tôt que prévu par sa loi. Mise à jour,

¹⁶ Les appellations françaises sont utilisées dans les provinces où des versions françaises des lois existent.

la loi québécoise devient en 2001 la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En plus de prévoir un fonds de prévoyance, la *Réserve de stabilisation*, la loi québécoise stipule que des « dépassements » sont possibles dans la mesure où ils sont compensés au cours des années suivantes. Malgré cette flexibilité, les contrecoups de la crise financière forceront, en 2009, le gouvernement québécois à suspendre l'obligation de déficit zéro jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire prévu en 2013-2014. Une seconde loi, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, régit depuis 2007 un fonds dédié à la réduction de la dette et prévoit des cibles pour le ratio dette-PIB (également modifiées dans la foulée de la dernière récession).

Dans les provinces de l'Atlantique, seul le **Nouveau-Brunswick** a présentement une loi sur l'équilibre budgétaire en vigueur. Cette province a alterné entre périodes de déficit et de surplus depuis l'adoption de sa première loi sur l'équilibre budgétaire en 1993. Comme au Manitoba, la loi néo-brunswickoise prévoit l'atteinte de l'équilibre en moyenne sur des périodes de trois ou quatre ans (selon les périodes visées). Datant de 2006, l'actuelle *Loi sur la responsabilité financière et le budget équilibré* régit également l'évolution du ratio dette-PIB de la province. Notons qu'à l'instar de certaines autres provinces, le Nouveau-Brunswick s'est doté en 2003 d'une loi (la *Loi sur la protection des contribuables*) prévoyant la tenue d'un référendum en cas d'introduction d'une nouvelle taxe.

Bien qu'elle ne soit plus soumise à une règle d'équilibre budgétaire depuis 2009, la **Nouvelle-Écosse** s'est dotée d'une loi sur le contrôle des dépenses dès 1993. L'adoption de cette loi a été suivie par une période de réduction des déficits, qui sont toutefois demeurés importants durant toute la décennie 1990. Ce n'est qu'après l'adoption d'une obligation de budget équilibré dans la *Financial Measures Act* de 2000 que la province a atteint l'équilibre. La récession de la fin des années 2000 aura toutefois raison à la fois de l'équilibre budgétaire et des dispositions de la *Financial Measures Act* de 2000 se rapportant au budget équilibré.

Aucune loi sur l'équilibre budgétaire n'a pu être répertoriée à l'**Île-du-Prince-Édouard** et à **Terre-Neuve-et-Labrador**. Dans ces deux provinces, la période étudiée a été dominée par les déficits.

Enfin, dans les territoires, le Yukon et les Territoires-du-Nord-Ouest ont tous deux adopté des lois sur l'équilibre budgétaire en 1996. Modifiée en 2003, la loi du **Yukon** est particulièrement restrictive, ne permettant que les déficits annuels n'occasionnant pas d'accroissement du déficit accumulé. Quant aux **Territoires-du-Nord-Ouest**, leur *Loi sur la résorption du déficit* (modifiée en 1997) est moins contraignante mais présente un engagement de principe « au concept d'un budget équilibré ». Enfin, bien qu'à sa création en 1999 la *Loi sur la résorption du déficit* ait continué à s'appliquer en théorie au nouveau territoire du **Nunavut**, elle est aujourd'hui considérée comme caduque par le gouvernement territorial. Notons que les territoires disposent de moins de latitude que les provinces dans la conduite de leurs politiques budgétaires, étant limités par des plafonds d'emprunt fixés par le gouvernement fédéral¹⁷. En raison de ce cadre réglementaire particulier, nous excluons les territoires de l'analyse empirique présentée à la Section 4.

¹⁷ De nouvelles limites d'emprunt ont été fixées le 8 mars 2012 et inscrites l'année suivante dans la réglementation fédérale.

Nous proposons maintenant deux nomenclatures des règles canadiennes : une première selon l'objet de la règle et une seconde selon la rigueur de la règle, qui constitue l'une des contributions originales du présent rapport.

3.2. Une première nomenclature selon l'objet de la règle

La méthode traditionnelle de classification des règles budgétaires repose sur l'objet de ces règles. Nous dresserons donc une première classification des règles canadiennes en fonction de quatre « objets » des règles légiférées : (i) l'équilibre budgétaire ; (ii) la dette publique ; (iii) les dépenses ; et (iv) les recettes. Chaque type de règle est au préalable discuté ci-dessous.

Règle d'équilibre budgétaire: Définie en termes d'équilibre global, d'équilibre structurel ou d'équilibre à moyen-terme ou cyclique, cette règle vise généralement à garantir que le ratio dette/PIB converge vers une nouvelle cible. Le niveau d'équilibre budgétaire exprimé en déficit primaire est moins susceptible d'assurer la soutenabilité budgétaire car l'augmentation des intérêts de la dette ne nécessite pas d'ajustement même s'ils affectent directement l'équilibre budgétaire et le niveau de la dette. La règle d'or, autre instrument de finances publiques consistant à fixer une contrainte sur les seules dépenses de fonctionnement, impose un équilibre budgétaire strict tout en laissant aux États la possibilité d'investir publiquement.

Règle d'endettement : Souvent exprimée en pourcentage du PIB, la règle d'endettement établit une limite explicite d'accumulation de dette. L'avantage d'une telle règle consiste à définir une cible d'endettement précise vers laquelle les États doivent converger. Toutefois, cette règle n'offre pas de cadre de référence ou de stratégie budgétaire solide pour les pays disposant d'un ratio dette/PIB inférieur au seuil fixé par la règle. Par exemple, les pays de la zone euro sont soumis dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance au respect d'un seuil maximum de 60% de leur dette en termes de PIB. Or, si quelques pays sont en-dessous de cette norme, rien n'interdit à ces pays d'avoir recours à l'instrument budgétaire de manière laxiste et donc d'affecter la zone euro. Évidemment, la situation est plus préjudiciable dans le cas contraire (pays ne convergeant pas vers le seuil fixé alors que le taux d'endettement est déjà supérieur au seuil).

Règle de dépenses: D'application simple, les règles portant sur la nature des dépenses publiques fixent des limites sur le niveau des dépenses primaires, ou de fonctionnement en termes absolus, en taux annuel de croissance, ou en pourcentage du PIB. De telles règles n'agissent pas directement sur l'objectif de soutenabilité de la dette car elles n'impliquent pas nécessairement une contrainte sur le niveau des recettes. Mais une fois combinées avec d'autres règles (règle d'équilibre budgétaire, règle d'endettement), elles peuvent constituer un outil de gestion budgétaire suffisamment efficace pour déclencher un mouvement de consolidation fiscale.

Règle de recettes: Bien qu'elles soient la contrepartie des règles de dépenses, elles ne poursuivent pas exactement le même objectif. En établissant des seuils plancher ou plafond sur les recettes, ces règles visent avant tout à soutenir ou améliorer la perception de recettes fiscales et empêcher un

fardeau fiscal trop élevé. À la différence des précédentes règles, celles-ci n'agissent pas directement sur le contrôle de la dette publique étant donné qu'elles ne fixent pas de contraintes particulières sur le niveau de dépenses.

De manière plus générale et avant de discuter plus en profondeur le processus de mise en œuvre de ces règles, il est important de garder à l'esprit les objectifs, parfois complémentaires, parfois substituables, des règles budgétaires sur la soutenabilité macro-budgétaire des États ou juridictions locales. Le bilan de littérature sur le sujet (FMI, 2009) permet de distinguer trois objectifs majeurs de l'adoption de règles budgétaires : (1) la soutenabilité de la dette, (2) la stabilisation (macro)économique et (3) la taille de l'État. En s'inspirant de la typologie des règles définie par le Département des affaires budgétaires du FMI, le tableau suivant présente de manière sommaire les effets attendus de chacune des règles sur les trois objectifs de politique économique.

Tableau 2. Effets attendus des règles budgétaires

Règle	Objectifs		
	<i>soutenabilité de la dette</i>	<i>stabilisation (macro)économique</i>	<i>taille de l'Etat</i>
Equilibre global	++	-	0
Equilibre primaire	+	-	0
Equilibre d'ajustement cyclique	++	++	0
Equilibre budgétaire sur longue période	++	+++	0
Ratio dette/PIB	+++	-	-
Dépenses	+	++	++
Recettes			
Plafonds de recettes	-	-	++
Planchers de recettes	+	+	-
Limites sur les recettes	+	++	++

(+) signifie un effet positif, (-) un effet négatif, et (0) un effet neutre.

Source : auteurs, d'après FMI (2009).

Le premier enseignement à retirer de cette classification du FMI concerne l'absence d'effets très positifs d'une règle simultanément sur les trois objectifs. Par ailleurs, les règles ayant trait à l'équilibre budgétaire ciblent en priorité la soutenabilité de la dette sans exercer d'effets immédiats sur la stabilisation économique et la taille de l'État, à l'exception de règles d'équilibre définies avec un objectif pluriannuel. La compatibilité entre l'utilisation des stabilisateurs automatiques et les règles d'équilibre budgétaire est atteinte lorsque les États disposent de règles d'équilibre budgétaire et d'équilibre structurel (règle d'or par exemple). En revanche, ces stabilisateurs automatiques réduisent la possibilité d'avoir recours à des ajustements discrétionnaires lorsqu'il existe des règles pluriannuelles.

Le tableau 3 classe les règles budgétaires en vigueur au Canada en 2010. Cette classification est celle produite par Tapp (2010).

Tableau 3. Nomenclature des règles budgétaires canadiennes selon l'objet de la règle

	Présence d'une règle	Règle d'équilibre budgétaire	Règle portant sur la dette	Règle limitant la dépense (ou sa croissance)	Règle limitant les hausse d'impôts ou l'adoption de nouveaux impôts
Fédéral	0	0	0	0	0
CB	1	1	0	0	0
AB	1	1	1	0	1
SK	1	1	1	0	0
MN	1	1	1	0	1
ON	1	1	1	0	1
QC	1	1	1	0	0
NB	1	1	1	0	1
NE	0	0	0	0	0
IPE	0	0	0	0	0
TNL	0	0	0	0	0
YK	1	0	1	0	1
TNO	1	1	0	0	0
NV	0	0	0	0	0
% des provinces et territoires avec règle (2010)	69	62	54	0	38

Source : Tapp (2010).

La règle de l'équilibre budgétaire est le dispositif institutionnel le plus répandu au Canada, présent en 2010 dans 62% des provinces et territoires selon l'interprétation de Tapp (2010). Présentes dans une juridiction de moins, les règles portant sur la dette sont les deuxièmes plus fréquentes, suivies par les règles limitant les recettes (38%). Aucune province ou territoire ne présente en 2010 de règle limitant les dépenses. Quatre provinces combinent trois types de règles (équilibre, dette et recettes) : Alberta, Ontario, Manitoba et Nouveau Brunswick. La combinaison de règles d'équilibre et de dette concerne deux provinces, la Saskatchewan et le Québec. Le Yukon est la troisième juridiction à combiner deux règles, une règle de dette et une règle de recettes. Enfin, la Colombie-Britannique et les Territoires-du-Nord-Ouest n'ont recours qu'à un seul type de règle.

Il faut noter que cette première classification sur l'objet de la règle ne décrit ni le processus institutionnel de mise en œuvre des règles budgétaires ni leur degré de sévérité. Par exemple, il est difficile de vérifier la capacité des provinces à mettre en œuvre rapidement ou de manière incrémentale des règles selon le degré de friction institutionnelle propre à chaque province. Particulièrement dans le contexte actuel, il est également important de savoir dans quelle mesure les conséquences budgétaires de la Grande Récession vont pouvoir être inversées. Or, ces caractéristiques procédurales essentielles n'ont jamais été analysées systématiquement dans le cas canadien. Nous proposons donc dans la suite de cette section une nouvelle nomenclature de la principale catégorie de règles canadiennes, les règles d'équilibre budgétaire, basées sur l'expérience américaine.

3.3. Une seconde nomenclature selon la rigueur de la règle

Dans un article fondateur sur le processus de mise en œuvre des règles d'équilibre budgétaire à l'échelle des États américains, Hou et Smith (2006) proposent une typologie plus qualitative sur le caractère rigoureux (*stringency index*) de chacune des règles en vigueur. Leur argument principal consiste à distinguer les phases politiques des phases techniques de la conception à la mise en œuvre des règles budgétaires. Ainsi, les auteurs parviennent à recenser neuf critères indispensables à la lecture des règles budgétaires, les trois premiers concernant la préparation budgétaire par l'exécutif, les trois suivants se rapportant plutôt au processus législatif et les trois derniers décrivant l'exécution du processus budgétaire :

- Critère n°1: Le gouverneur doit soumettre un budget équilibré ;
- Critère n°2: Les recettes propres doivent être égales aux dépenses ;
- Critère n°3: Les revenus, y compris issus de l'emprunt, doivent être égaux aux dépenses ;
- Critère n°4: Le Congrès doit adopter un budget équilibré ;
- Critère n°5: Une limite sur le montant ou le pourcentage de dette émissible doit être prise en compte à des fins de réduction du déficit ;
- Critère n°6: Le gouverneur doit signer un budget équilibré ;
- Critère n°7: Présence de contrôle en cas de dépenses non prévues dans le budget initial ;
- Critère n°8: Présence de contrôle sur l'exécution en cours d'année budgétaire ;
- Critère n°9: Aucun déficit reportable d'une année sur l'autre.

Une étape préalable consiste à adapter certains de ces critères afin qu'ils reflètent le processus législatif canadien. Les critères 1, 4 et 6 sont donc adaptés comme suit :

- Critère n°1: Le *gouvernement* doit soumettre un budget équilibré ;
- Critère n°4: L'*assemblée législative* doit adopter un budget équilibré ;
- Critère n°6: *Le représentant de la Couronne (le gouverneur général, le lieutenant-gouverneur ou le commissaire territorial)* doit signer un budget équilibré.

Ces trois critères sont en fait les critères de nature politique de la classification de Hou et Smith alors que les autres critères sont de nature technique.¹⁸ À partir de cette typologie, nous avons vérifié comment les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral s'inséraient dans ce cadre conceptuel. Suivant la méthode de Hou et Smith, l'information relative à chaque règle est issue d'une lecture « juridique », autrement dit des indications fournies par les textes légaux de chaque province, pour être ensuite codée selon chacun des critères définis. On trouvera à l'Annexe 1 une liste des documents légaux de référence. Dans certaines provinces, certaines dispositions sont présentement suspendues (c'est le cas notamment au Québec). Dans la mesure où ces suspensions concernent de courtes périodes qui sont inscrites avec précision dans les lois provinciales, nous

¹⁸ Nous référons le lecteur intéressé à l'article de Hou et Smith (2006) pour une discussion détaillée de chacun des critères dans le contexte américain.

avons tenu compte pour ces provinces des dispositions qui s'appliqueront lorsque la période de suspension aura pris fin.

Le tableau 3 ci-dessous résume cette information à partir des neuf critères de Hou et Smith. Il ressort de ce tableau une tendance relativement forte autour de la présence de deux dispositions, à savoir « Le gouvernement doit proposer un budget équilibré » (critère 1, 46% des provinces et territoires) et « Les revenus, y compris issus de l'emprunt, doivent être égaux aux dépenses » (critère 3, 38% des provinces et territoires). Le troisième critère le plus fréquent est le critère 7 (23% des provinces et territoires), qui prévoit des contrôles en cas de dépenses non prévues au budget. En revanche, la signature par le représentant de la Couronne (critère 6) ne s'applique à aucune juridiction et deux autres critères (2 et 4) ne concernent qu'une seule province ou territoire.

Avec cinq critères, c'est le Yukon qui satisfait le plus grand nombre de critères. Il est d'ailleurs la seule juridiction canadienne à requérir explicitement l'adoption par son assemblée législative d'un budget équilibré. L'Alberta, avec quatre critères, est la province qui satisfait ensuite le plus grand nombre de critères. Elle est notamment la seule à satisfaire le critère 2, qui est particulièrement restrictif. Le Yukon et l'Alberta sont également les deux seules juridictions canadiennes à satisfaire un autre critère très restrictif, le critère 9. Une autre province de l'Ouest, la Colombie-Britannique, suit avec trois critères satisfaits. Cinq autres provinces, dont le Québec et l'Ontario, satisfont chacune à deux critères. Les six autres juridictions, dont le gouvernement fédéral, ne satisfont aucun des neuf critères.

Ces résultats marquent des différences notables avec l'analyse du cas américain par Hou et Smith (2006) sur la base des mêmes critères. On notera d'abord que chacun des neuf critères est plus fréquent dans les États américains que dans les provinces et territoires canadiens. Ceci dit, dans les deux pays, le critère 1 et le critère 3 sont les plus fréquents. La pratique consistant à légiférer l'obligation pour le gouvernement de proposer un budget équilibré (critère 1) est très présente dans les entités fédérées nord-américaines. En revanche, comme le reflète aussi la popularité du critère 3, les lois sur l'équilibre budgétaire nord-américaines ont tendance à prévoir divers échappatoires permettant aux gouvernements de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses budgétaires même lorsqu'une loi prévoit que l'équilibre budgétaire doit être respecté. Le critère le moins fréquent est également le même dans les deux pays, soit le critère 6, qui exigerait que le gouverneur (aux États-Unis) ou le représentant de la Couronne (au Canada) donne son assentiment sur un budget équilibré. L'écart entre les deux pays est le plus flagrant à l'égard de deux critères : le critère 4 (la législature doit adopter un budget équilibré) et le critère 8 (présence de contrôles sur l'exécution en cours d'année).

Tableau 4. Nomenclature des règles

	Préparation par l'exécutif			Processus législatif			Exécution			Nombre de critères satisfaits
	(1) Le gouvernement doit proposer un budget équilibré	(2) Les revenus doivent être égaux aux dépenses	(3) Les revenus, y compris issus de l'emprunt, doivent être égaux aux dépenses	(4) L'assemblée législative doit adopter un budget équilibré	(5) Limite sur le montant ou le pourcentage de dette émissible	(6) Le représentant de la Couronne doit signer un budget équilibré	(7) Présence de contrôle en cas de dépenses non prévues dans le budget initial	(8) Présence de contrôle sur l'exécution en cours d'année budgétaire	(9) Aucun déficit reportable d'une année sur l'autre	
Fédéral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CB	1	0	0	0	0	0	1	1	0	3
AB	1	1	0	0	0	0	1	0	1	4
SK	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
MN	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
ON	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
QC	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
NB	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2
NÉ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IPÉ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TNL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
YK	1	0	0	1	1	0	1	0	1	5
TNO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% des provinces et territoires avec règle (2012)	46	8	38	8	15	0	23	15	15	
% des états américains (Hou et Smith, 2006)	88	24	78	90	44	4	42	70	22	

Source: auteurs, d'après Hou et Smith (2006).

En somme, le portrait des règles budgétaires en vigueur au Canada et aux États-Unis suggère qu'il existe une large variété d'institutions budgétaires en charge de garantir la soutenabilité des finances publiques (objet de la règle, degré de sévérité, combinaisons de règles, etc.). Si l'on adopte le point de vue d'un décideur public appelé à choisir la « meilleure » institution budgétaire possible face à une telle diversité d'options, il apparaît incontournable de disposer d'évaluations systématiques de l'efficacité des différents types de règles.

4. Analyse de l'effet des règles budgétaires sur les finances publiques provinciales

En nous appuyant sur la nomenclature des règles budgétaires développée à la section précédente, nous présentons maintenant les résultats d'une analyse économétrique de l'effet du degré de sévérité des règles budgétaires sur l'évolution de la dette des provinces canadiennes (les territoires sont exclus de l'analyse en raison de leur cadre budgétaire distinct). La section se divise en deux sous-sections : la section 4.1 décrit les données utilisées dans l'analyse puis la section 4.2 présente les résultats économétriques.

4.1. Données et statistiques descriptives

Le tableau 5 présente la liste de toutes les variables qui seront utilisées dans l'analyse économétrique et le tableau 6, quelques statistiques descriptives sur chacune de ces variables. Nos variables peuvent être regroupées en quatre catégories : (i) les variables utilisées comme variable dépendante, (ii) notre principale variable indépendante d'intérêt, le degré de sévérité des règles budgétaires, (iii) les variables de contrôle, et (iv) un instrument pour le degré de sévérité des règles, utilisé dans certaines spécifications.

Tableau 5. Variables utilisées dans l'analyse

Abréviation	Définition
<i>Variable dépendante (Dette nette)</i>	
Dette nette/PIB	Ratio de la dette nette au PIB
Dette nette/hab	Dette nette par habitant (en milliers de dollars constants de 2002)
<i>Degré de sévérité des règles budgétaires (Sévérité_règles)</i>	
Critère_nombre	Nombre de critères satisfaits (0 à 9)
Critère_2	Critère 2 satisfait (0 ou 1)
<i>Variables de contrôle</i>	
Revenus_auto	Ratio des revenus autonomes aux revenus budgétaires totaux
Chômage	Taux de chômage
Notation_Moody	Notation donnée par Moody's
Notation_S&P	Notation donnée par Standard & Poor's
Pop17	Part de la population âgée de moins de 17 ans dans la population totale
Pop65	Part de la population âgée de plus de 65 ans dans la population totale
Parti	Orientation idéologique du gouvernement (-1 : gauche ; 0 : libéral ; +1 conservateur)
<i>Instrument pour Sévérité règles</i>	
Sièges_gouv	Part des sièges à l'assemblée législative du parti vainqueur

Tableau 6. Statistiques descriptives, données couvrant les 10 provinces (territoires exclus)

Variable	Nombre d'observations	Moyenne	Médiane	Écart- type	Min	Max
Dette nette/hab	330	6.94	7.03	5.23	-10.25	21.92
Dette nette/PIB	320	0.23	0.24	0.15	-0.15	0.68
Chômage	330	9.76	9.20	3.72	3.40	20.20
Pop65	330	0.12	0.13	0.02	0.07	0.17
Pop17	330	0.25	0.24	0.03	0.18	0.37
Notation_Moody	286	4.80	5.00	2.13	1.00	8.00
Notation_S&P	268	4.70	5.00	1.93	1.00	8.00
Critère_nombre	330	0.79	0.00	1.21	0.00	4.00
Sièges_gouv	330	0.68	0.66	0.14	0.37	1.00
Parti	330	0.26	0.00	0.79	-1.00	1.00

4.1.1. Variable dépendante

Dans toutes nos spécifications, la variable dépendante mesure la soutenabilité des finances publiques par la dette publique nette des gouvernements provinciaux telle que rapportée dans leurs comptes publics (données du Fichier des comptes publics, compilé par Finances Canada). La dette nette, qui correspond aux engagements financiers bruts des provinces diminués des actifs financiers, est le concept de dette publique qui reflète le plus précisément le volume total des déficits budgétaires accumulés dans le passé (et donc les emprunts nets contractés par les administrations publiques).

La figure 1 illustre l'évolution de la dette nette, du PIB et du ratio dette nette/PIB de l'ensemble des provinces sur la période 1980-2012. On y distingue trois phases distinctes dans l'évolution de l'état des finances publiques provinciales : (1) une croissance continue de la dette entre 1980 et 1999 ; (2) une phase de décroissance de la dette sur la période 1999-2007 ; et (3) une reprise à la hausse de l'endettement suite à la crise financière de 2007-2008. Il ressort par ailleurs très nettement que le niveau actuel d'endettement des provinces canadiennes est lié à l'état des finances publiques au cours de la décennie 1980-1990. À l'inverse, la période 2000-2006 se caractérise par une stabilisation de l'accroissement de la dette combiné à une augmentation soutenue du PIB.

Figure 1 : Dette nette et PIB, dollars constants, total des provinces, dollars constants, 1980-2012

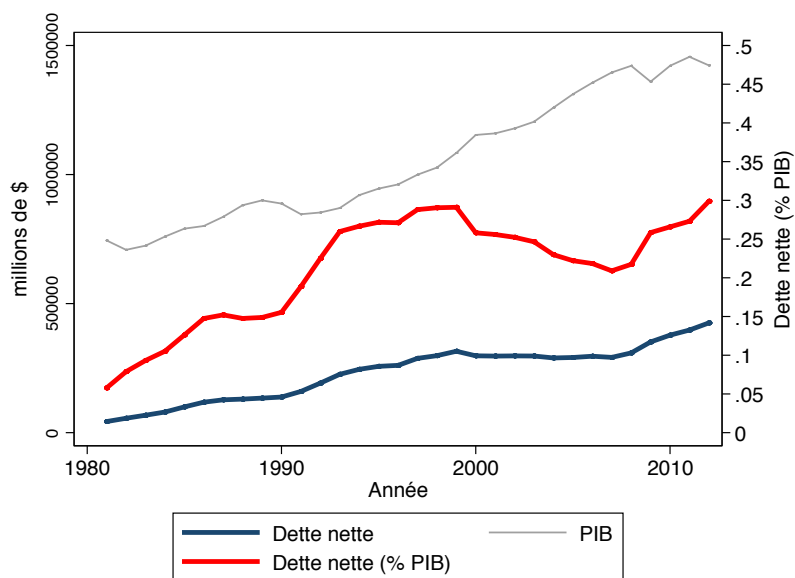
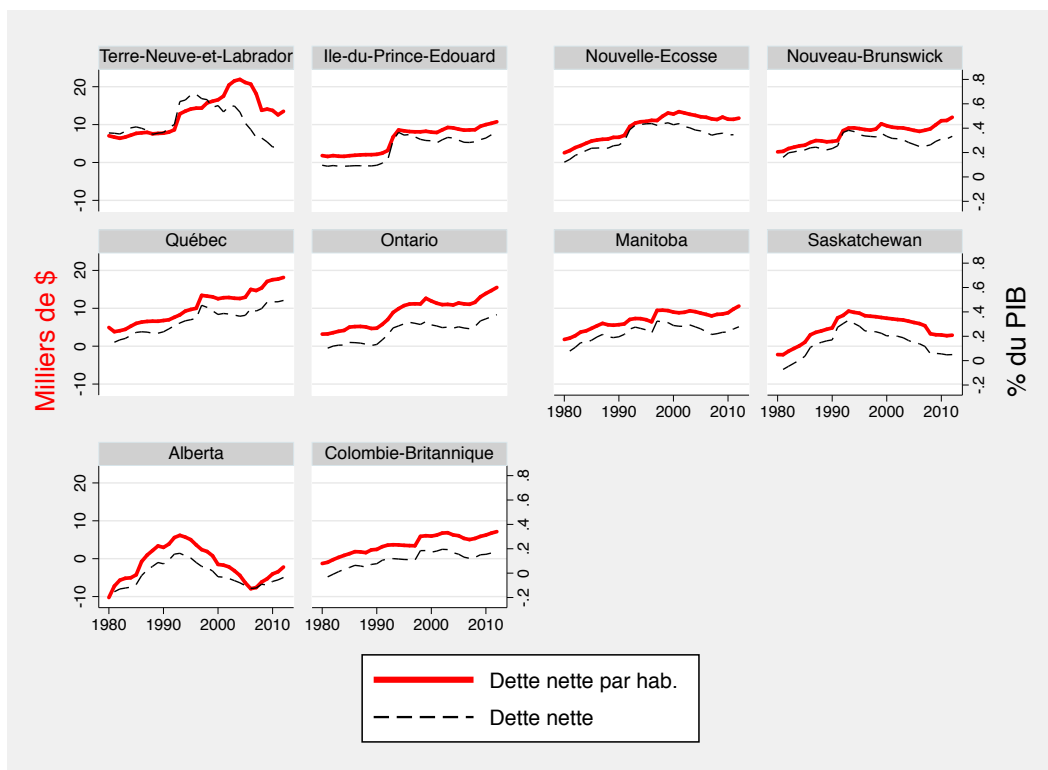


Figure 2 : Dette nette par habitant et ratio dette nette/PIB, 1980-2012



La figure 2 présente le détail pour chacune des provinces en illustrant à la fois l'évolution du ratio dette nette/PIB et de la dette par habitant. Nous utiliserons ces deux variables comme variable

dépendante dans l'analyse économétrique qui suit. Une inspection visuelle de la figure 2 révèle que ces deux variables évoluent de façon très similaire sur la période étudiée, à quelques exceptions près (Terre-Neuve-et-Labrador par exemple, qui a connu une croissance spectaculaire de son PIB dans les dernières années). À l'exception de l'Alberta dont les finances publiques font état d'un surplus budgétaires depuis 2000, les provinces convergent vers un taux d'endettement moyen d'environ 10 000 dollars par habitant, le Québec et l'Ontario se situant entre 15 000 et 20 000 dollars par habitant en 2012. La Colombie-Britannique et Saskatchewan affichent des niveaux d'endettement plus faibles, situés entre 0 et 8,000 dollars par habitant. Alors que l'Ontario détient le record d'endettement en niveau, le Québec est la province la plus endettée en pourcentage du PIB avec un ratio dette/PIB supérieur à 40%. En pourcentage du PIB, les provinces maritimes (une catégorie qui exclut Terre-Neuve-et-Labrador) enregistrent un niveau de dette proche de 40% de leur PIB.

Résultant de l'accumulation des déficits ou surplus budgétaires annuels, la dette publique est nécessairement le reflet des choix budgétaires passés des gouvernements provinciaux. Pour mieux comprendre ce processus d'accumulation de la dette publique, le tableau 7 calcule pour chaque province le nombre d'exercices budgétaires qui se sont conclus par un déficit ou un excédent budgétaire entre 1980 et 2012. L'Île-du-Prince-Édouard et le Québec sont les provinces ayant les plus longues périodes d'exercices budgétaires déficitaires (26 exercices sur 32 entre 1980 et 2012). L'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador présentent des comparaisons semblables. Seules deux provinces (riches en ressources naturelles) ont connu une majorité d'exercices budgétaires excédentaires : Saskatchewan et l'Alberta.

Tableau 7: Exercices budgétaires déficitaires et excédentaires (nombre d'années), 1981-2012

	Déficit budgétaire	Excédent budgétaire
Terre-Neuve-et-Labrador	25	7
Île-du-Prince-Édouard	26	6
Nouvelle-Écosse	22	10
Nouveau-Brunswick	22	10
Québec	26	6
Ontario	24	8
Manitoba	19	13
Saskatchewan	12	20
Alberta	15	17
Colombie-Britannique	23	9
Total provinces (N=10 x 32 années)	214	106

4.1.2. Degré de sévérité des règles budgétaires

À la section précédente, nous avons présenté une nouvelle typologie de la sévérité des règles budgétaires en vigueur au Canada basée sur une analyse détaillée des lois provinciales selon neuf critères. Le tableau 8 résume pour chacune des provinces le degré de sévérité des règles observé sur la période de 33 ans couverte par notre étude. Le degré de sévérité des règles (variable Critère_nombre) est ici défini comme le nombre de critères satisfaits par une province (dans l'analyse empirique, nous utiliserons aussi parfois le seul critère n° 2 comme indice de sévérité). L'indice admet donc des valeurs allant de 0 (aucune sévérité) à 9 (très forte sévérité).

Le degré de sévérité maximum observé dans les provinces canadiennes est 4¹⁹, en Alberta pour 13 années. Cinq provinces ont connu des années où leurs règles respectaient trois critères (degré de sévérité 3) : le Manitoba (12 années), la Colombie-Britannique (7), la Nouvelle-Écosse (4), l'Alberta (4) et l'Ontario (3). Le Québec est la province ayant respecté deux critères (degré de sévérité 2) pendant le plus grand nombre d'années (10), suivi du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario (toutes deux pendant neuf années). Au total, le degré 2 est recensé pour 44 provinces/années alors que le degré 1 l'est pour 32 provinces/années.

Tableau 8: Nombre d'années où une province a présenté un niveau donné de sévérité des règles budgétaires

Provinces	Indice de sévérité des règles budgétaires (Critère_nombre)					Total
	0	1	2	3	4	
Terre-Neuve-et-Labrador	33	0	0	0	0	33
Île-du-Prince-Édouard	33	0	0	0	0	33
Nouvelle-Ecosse	22	0	7	4	0	33
Nouveau-Brunswick	13	11	9	0	0	33
Québec	23	0	10	0	0	33
Ontario	19	2	9	3	0	33
Manitoba	16	5	0	12	0	33
Saskatchewan	15	13	5	0	0	33
Alberta	16	0	0	4	13	33
Colombie-Britannique	21	1	4	7	0	33
Total	211	32	44	30	13	330

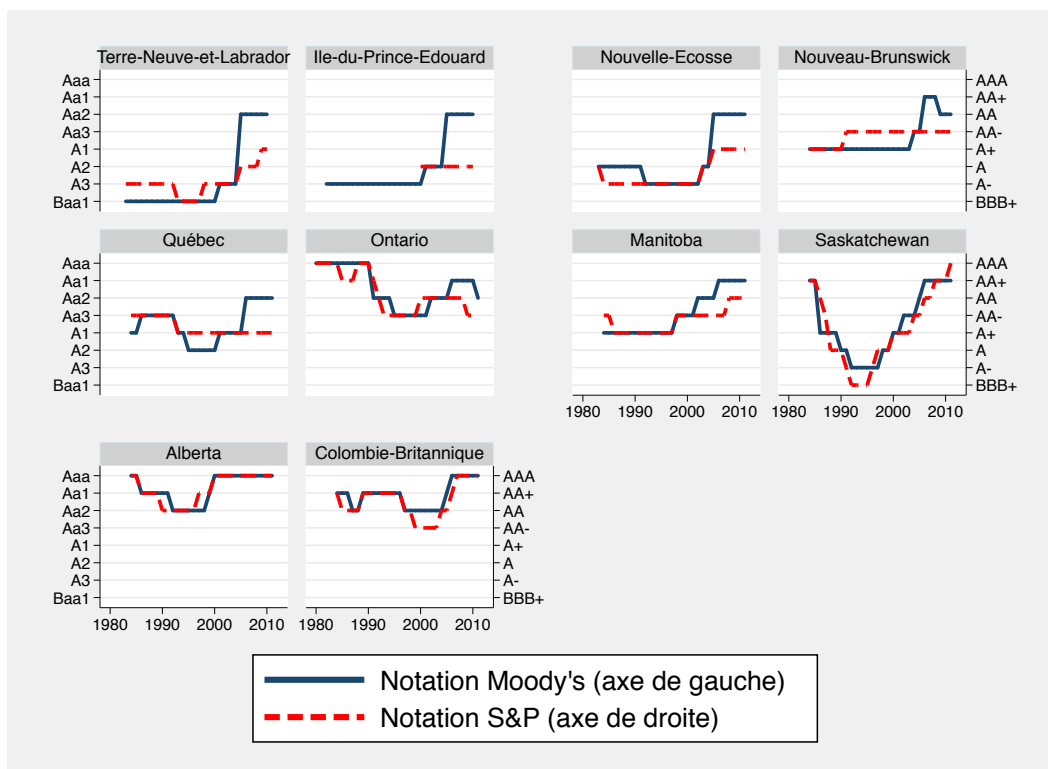
¹⁹ Comme le montre les données du tableau 4 ci-dessous, le Yukon atteint le degré de sévérité 5. Les territoires sont toutefois exclus de l'analyse empirique de la présente section.

4.1.3. Variables de contrôle

Nos variables de contrôle sont relativement standard pour ce type d'exercice. Elles incluent le taux de chômage provincial, la population de moins de 17 ans, la population de plus de 65 ans, le ratio des revenus autonomes sur les revenus budgétaires totaux et l'orientation « idéologique » du gouvernement (parti de gauche, parti libéral, parti conservateur). Au Québec, par exemple, la catégorie « parti de gauche » inclut le Parti Québécois.

Nos variables de contrôle comprennent également une codification (sur une échelle de 1 à 8) des notations des dettes provinciales par deux agences, Moody's et Standard & Poor's. Malgré un coefficient de corrélation de 0,85, il existe quelques différences de notation entre les deux agences²⁰. La figure 3 confirme qu'une minorité de provinces ont bénéficié de la note maximale (AAA) ces 32 dernières années.

Figure 3 : Notation de la dette publique provinciale, 1980-2011



Note : Nos données ne permettent pas de répertorier les notations S&P pour l'Île-du-Prince-Édouard avant 2001.

²⁰ L'une de ces différences a trait à des données manquantes pour les notations S&P pour l'Île-du-Prince-Édouard avant 2001.

4.1.4. Instrument

Enfin, nous aurons recours dans certaines spécifications à un instrument pour le degré de sévérité des règles budgétaires. Nous exploiterons ici une corrélation statistique existant entre le degré de sévérité et la force du gouvernement provincial en termes électoraux telle que mesurée par la part des sièges du parti vainqueur de la dernière élection à l'assemblée provinciale (variable *Sièges_gouv*). Il nous apparaît raisonnable d'exclure cette variable de notre équation expliquant la dette publique, ce qui en fait selon nous un instrument valide. Autrement dit, dans nos spécifications en variables instrumentales, nous ferons l'hypothèse implicite que cette variable n'affecte la dette publique qu'indirectement par l'entremise du degré de sévérité des règles.

4.2. Analyse de régression

L'analyse de régression présentée ci-après vise à identifier les variables explicatives du niveau d'endettement net provincial entre 1980 et 2012.

Le modèle général estimé prend la forme suivante :

$$\text{Dette nette}_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{Sévérité_règles}_{i,t} + \beta_2 \text{Revenus_auto}_{i,t} + \beta_3 \text{Chômage}_{i,t} + \beta_4 \text{Notation}_{i,t} + \beta_5 \text{Pop17}_{i,t} + \beta_6 \text{Pop65}_{i,t} + \beta_7 \text{Parti}_{i,t} + \beta_8 \text{Election}_{i,t} + \beta_9 \text{Dette}_{i,t-1} + \text{Effets fixes annuels} + \text{Effets fixes provinciaux} + \varepsilon_{i,t}$$

$i=1, \dots, 10$ provinces
 $t=1980 \dots 2012$

Tel que mentionné plus haut, l'une de nos spécifications prendra en compte la possible endogénéité de la sévérité des règles budgétaires à travers une estimation avec *Sièges_gouv* comme variable instrumentale (nous y revenons plus loin).

Nous présentons quatre séries de résultats, résumées ci-dessous au tableau 9. Chaque série de résultats est une combinaison de l'une de nos deux variables dépendantes (Dette nette/PIB ou Dette nette/hab), de l'une de nos deux variables de sévérité des règles (*Critère_nombre* ou *Critère_2*), et d'un estimateur avec ou sans variable instrumentale (VI). Toutes nos spécifications incluent des effets fixes (EF) provinciaux.

Tableau 9. Sommaire des résultats

	Tableau 10	Tableau 11	Tableau 12	Tableau 13
Dette nette	Dette nette/PIB	Dette nette/PIB	Dette nette/hab	Dette nette/PIB
Estimateur	EF	EF	EF	EF + VI
Sévérité_règles	Critère_nombre	Critère_2	Critère_nombre	Critère_nombre Critère_2

Les tableaux 10 et 11 (apparaissant à la fin de la présente section) présentent nos résultats empiriques relatifs aux déterminants du ratio dette nette/PIB. Ces deux tableaux diffèrent uniquement par la variable mesurant le degré de sévérité des règles budgétaires : le nombre de critères satisfaits (Critère_nombre, tableau 10) ou une dichotomique prenant la valeur un si le critère n° 2, particulièrement sévère, est satisfait (Critère_2, tableau 11). Le tableau 12 reprend l'analyse du tableau 10 mais avec la variable dépendante, la dette nette, exprimée par habitant plutôt qu'en ratio par rapport au PIB.

Dans les tableaux 10 à 12, nous présentons cinq spécifications :

1. Une spécification de référence *excluant* le degré de sévérité des règles et les effets fixes annuels ;
2. Une spécification incluant le degré de sévérité des règles, toujours *sans* effets fixes annuels ;
3. La spécification précédente *avec* effets fixes annuels ;
4. La spécification précédente avec les notations de l'agence Moody's plutôt que celles de l'agence Standard and Poor's ; et
5. La 3^e spécification avec la variable dépendante retardée d'un an comme variables de contrôle additionnelle.

Les résultats confirment d'abord que, tel qu'anticipé, le ratio dette/PIB est négativement corrélé avec la note de crédit de la province, ce qui est compatible avec un certain rôle disciplinant de la notation sur les gouvernements. La corrélation est statistiquement significative pour S&P mais, un résultat qui peut surprendre, ne l'est toutefois pas pour Moody's – voir colonne (4)²¹. À cette exception près, une comparaison des colonnes (1) à (5) montre que l'effet des autres variables de contrôle dans le modèle est relativement stable. Par exemple, la part des revenus autonomes dans les revenus totaux est négativement corrélée avec le ratio dette/PIB, montrant l'importance que joue la capacité fiscale d'une province dans la soutenabilité de ses finances publiques, et ce, malgré des transferts fédéraux qui atténuent partiellement le déséquilibre fiscal horizontal.

Si le taux de chômage provincial ne semble pas avoir d'effet statistiquement significatif sur le ratio dette/PIB, le coefficient positif et statistiquement significatif sur la part de la population âgée de plus de 65 ans (Pop65) confirme le lien anticipé entre vieillissement démographique et dette publique. Quant à la population de moins de 17 ans, elle n'a un effet statistiquement significatif que dans la spécification (1), ce qui ne permet pas d'établir une corrélation claire entre population jeune et endettement public dans les provinces canadiennes. Les résultats de la colonne (5) confirment par ailleurs que la dynamique de la dette est évidemment très persistante, avec un coefficient liant la dette en t à la dette en $t+1$ supérieur à 0,8. L'insertion de cette variable dans la régression réduit par ailleurs la significativité de la variable relative à la population de plus de 65 ans. Enfin, il apparaît que notre variable politique (Parti) est significative et négative (plus un

²¹ Les notations Moody's et S&P ne sont jamais incluses ensemble dans une même régression en raison de la forte corrélation entre les notations des deux agences. Rappelons ici que, dans nos données, il existe une petite différence dans le nombre d'observations pour lequel les notations S&P sont disponibles. Voir le tableau 3 ci-dessus ainsi que la note et la discussion qui s'y rattachent pour plus de détails.

gouvernement est conservateur, moins le ratio dette/PIB est élevé), mais ce résultat ne résiste pas à l'inclusion d'effets temporels dans la régression.

Tournons maintenant notre attention vers notre principale variable d'intérêt, le degré de sévérité des règles budgétaires. Les colonnes (3) à (5) montrent qu'une fois pris en compte les effets fixes annuels, des règles budgétaires plus sévères sont associées à une plus faible accumulation de dette publique, le coefficient associé à la variable cumulant le nombre de critères satisfaits par les règles en vigueur dans chaque province (tableau 10) étant significatif et négatif. L'effet des règles (mesuré sur une échelle de 1 à 9) semble ici relativement proche, en termes d'impact, à celui des notations émises par les agences (mesuré sur une échelle de 1 à 8), ce qui est assez remarquable.

Le tableau 11 complète ces résultats en remplaçant la variable relative au nombre de critères que satisfont les règles en vigueur par une variable captant la présence du seul critère n° 2. Globalement, et qualitativement, les résultats empiriques sont similaires à ceux de la précédente analyse, avec un effet fortement significatif dans toutes les spécifications. Ceci confirme à la fois l'importance des règles budgétaires, et leur effet de frein sur l'accumulation de dette au niveau provincial, mais aussi le caractère déterminant du critère n° 2 sur les autres (le coefficient associé à ce critère est en effet supérieur en valeur à celui qui est associé au critère intégrant l'ensemble des règles). Néanmoins, il convient de noter que la variable Critère_2 ne concerne *de facto* que l'Alberta, la seule province à s'être dotée d'une règle d'équilibre budgétaire satisfaisant ce critère exigeant au cours de la période d'analyse.

Le tableau 12 confirme la robustesse de l'analyse qui précède en considérant maintenant comme variable dépendante la dette par habitant. On constate en effet que l'ensemble des résultats reste stable suite au changement de dénominateur de la variable dépendante. Deux modifications par rapport aux résultats du tableau 10 sont néanmoins notables. D'une part, le coefficient associé à la notation par les agences conserve son signe mais perd sa significativité. D'autre part, le coefficient associé à la part de la population âgée de plus de 65 ans est ici significativement positif, illustrant le poids des dynamiques associées à cette population dans l'accumulation de dette publique dans les provinces.

Le tableau 13a contient les résultats des estimations prenant en compte les biais d'endogénéité potentiels en instrumentant le degré de sévérité des règles par le nombre de sièges obtenus à l'assemblée législative provinciale par le parti vainqueur des dernières élections. Le choix de cet instrument est justifié par la relation bivariée entre la sévérité de la règle et la taille de la majorité parlementaire sans que cette dernière n'affecte directement le niveau de dette. Le tableau 13b fournit les résultats des estimations de la première étape de l'approche instrumentale.

Globalement, la décision d'instrumenter notre relation est confirmée par le résultat du test d'exogénéité de Davidson-MacKinnon lorsque nous ne prenons pas en compte les effets fixes temporels. Pour les spécifications (2) et (3), ce même test rejette l'hypothèse d'endogénéité en raison de la simultanéité des élections provinciales. Par exemple, en 2003, huit provinces sur dix ont tenu des élections générales. Par conséquent, l'effet fixe temporel absorbe l'essentiel de la

variation de notre instrument. Cela signifie que la recherche d'un instrument plus robuste en présence d'effets fixes temporels devra être conduite à l'avenir.

Pour autant, il est possible de tirer plusieurs enseignements, même prudents (pour les spécifications 2 et 3 du tableau 13b), de l'effet de la règle budgétaire sur le niveau de dette publique. Les résultats confirment l'impact significatif et négatif des règles budgétaires sur la dette, le coefficient associé au critère n° 2 étant de nouveau ici supérieur à celui associé à la variable prenant en compte l'ensemble des critères. Dans le même esprit, la présence de plusieurs règles budgétaires n'agit pas aussi efficacement sur la baisse du niveau de la dette que l'existence d'un seul critère particulièrement sévère. Enfin, notons la perte de significativité de la variable Parti lorsque les effets fixes annuels sont intégrés dans l'estimation, spécifications (2) et (3), ce qui indique la fragilité d'une explication strictement partisane de la variation de la dette.

Tableau 10 : Effet du nombre de critères satisfaits (Critère_nombre) sur le ratio dette nette/PIB

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Critère_nombre		.00528 (.00389)	-.0183*** (.00386)	-.0278*** (.00398)	-.00484** (.0022)
Notation_S&P	-.0473*** (.00432)	-.0471*** (.00431)	-.0218*** (.00416)		-.00597** (.00239)
Notation_Moody				-.00613 (.00436)	
Dette nette/PIB (t-1)					.816*** (.0362)
Revenus_auto	-.284*** (.0939)	-.273*** (.094)	-.832*** (.084)	-.925*** (.0931)	-.279*** (.0523)
Chômage	.00298 (.00276)	.00467 (.00302)	-.000227 (.0034)	.0047 (.0032)	.00109 (.00187)
Parti	-.0206*** (.00534)	-.0207*** (.00533)	-.00357 (.00441)	.00021 (.00466)	-.000962 (.00242)
Population < 17 (%)	-.711* (.405)	-.659 (.406)	.155 (.342)	.489 (.365)	-.0599 (.188)
Population > 65 (%)	1.67** (.774)	1.69** (.773)	1.2* (.72)	1.55** (.647)	-.329 (.401)
Constante	.618*** (.218)	.573*** (.22)	.659*** (.188)	.41** (.183)	.295*** (.106)
Effets fixes annuels	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Observations	267	267	267	285	266
R ² ajusté	0.506	0.507	0.730	0.695	0.918

Notes : Erreurs-types entre parenthèses. Toutes les spécifications incluent des effets fixes provinciaux.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tableau 11 : Effet du critère 2 sur le ratio dette nette/PIB

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Critère_2		-0.0916*** (.022)	-.147*** (.0154)	-.165*** (.0184)	-.0431*** (.0108)
Notation_S&P	-.0473*** (.00432)	-.047*** (.00418)	-.0232*** (.00366)		-.00751*** (.00237)
Notation_Moody				-.0065 (.00413)	
Dette nette/PIB (t-1)					.76*** (.0392)
Revenus_auto	-.284*** (.0939)	-.272*** (.091)	-.76*** (.0724)	-.82*** (.0879)	-.294*** (.0501)
Chômage	.00298 (.00276)	.000502 (.00274)	-.00317 (.00301)	.00359 (.00303)	.000212 (.00184)
Parti	-.0206*** (.00534)	-.0199*** (.00518)	-.00248 (.00387)	.00122 (.00443)	-.000889 (.00235)
Population < 17 (%)	-.711* (.405)	-.77* (.392)	-.166 (.299)	-.0125 (.343)	-.145 (.181)
Population > 65 (%)	1.67** (.774)	1.52** (.75)	.925 (.634)	1.32** (.615)	-.293 (.39)
Constante	.618*** (.218)	.669*** (.211)	.769*** (.167)	.519*** (.175)	.352*** (.105)
Effets fixes annuels	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Observations	267	267	267	285	266
Adjusted R ²	0.506	0.536	0.790	0.726	0.922

Notes : Erreurs-types entre parenthèses. Toutes les spécifications incluent des effets fixes provinciaux.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tableau 12 : Effet du nombre de critères satisfaits (Critère_nombre) sur la dette nette par habitant

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Critère_nombre		-0.00385*** (.000139)	-0.00109*** (.00017)	-0.00127*** (.000159)	-0.000572*** (.000121)
Notation_S&P	-0.00135*** (.000155)	-0.00137*** (.000153)	-0.000667*** (.000184)		-0.0000526 (.000131)
Notation_Moody				-0.0000318 (.000174)	
Dette nette/PIB (t-1)					.0316*** (.00198)
Revenus_auto	.00439 (.00338)	.00367 (.00335)	-.0104*** (.00371)	-.0146*** (.00372)	.011*** (.00286)
Chômage	.000153 (.000099)	.0000315 (.000107)	.00011 (.00015)	.000263** (.000128)	.000161 (.000102)
Parti	-0.000152 (.000193)	-0.00015 (.00019)	.0000544 (.000195)	.0000875 (.000186)	.000155 (.000133)
Population < 17 (%)	-.0231 (.0146)	-.0271* (.0145)	.00533 (.0151)	.0261* (.0146)	-.00301 (.0103)
Population > 65 (%)	.136*** (.028)	.134*** (.0276)	.164*** (.0318)	.202*** (.0258)	.105*** (.022)
Constante	-0.00215 (.00787)	.00115 (.00786)	-0.00626 (.00837)	-0.0192*** (.00735)	-0.0204*** (.00583)
Effets fixes annuels	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Observations	268	268	268	286	266
Adjusted R ²	0.595	0.605	0.669	0.672	0.844

Notes : Erreurs-types entre parenthèses. Toutes les spécifications incluent des effets fixes provinciaux.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tableau 13a : Effet du degré de sévérité des règles instrumenté sur le ratio dette nette/PIB

	(1)	(2)	(3)
Critère_2	-.371** (.169)	-.242*** (.0928)	
Critère_nombre			-.0518** (.0241)
Revenus_auto	-.236** (.119)	-.769*** (.079)	-.993*** (.15)
Notation_S&P	-.046*** (.00541)	-.0232*** (.00397)	-.019*** (.0052)
Chômage	-.00706 (.00572)	-.00723 (.00509)	-.00636 (.00586)
Parti	-.0178*** (.00678)	.000202 (.00492)	.00204 (.00646)
Population < 17 (%)	-.949* (.515)	-.216 (.327)	.602 (.507)
Population > 65 (%)	1.09 (.998)	.437 (.832)	.31 (1.04)
Constante	.824*** (.287)	1.03*** (.22)	1.06*** (.276)
Effets fixes annuels	Non	Oui	Oui
Observations	267	267	267
Adjusted R ²	0.64	0.65	0.57
Test Davidson-MacKinnon	4.69**	1.52	2.71

Notes : Erreurs-types entre parenthèses. Toutes les spécifications incluent des effets fixes provinciaux.
Instrument : Sièges_gouv. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tableau 13b : Equations de première étape

	(1)	(2)	(3)
	Critère_2	Critère_2	Critère_nombre
Sièges_gouv.	.00302*** (.00113)	.00334*** (.00123)	.0156*** (.00557)
Chômage	-.0274*** (.00753)	-.0381*** (.0128)	-.161*** (.0577)
Revenus_auto	.0425 (.259)	-.261 (.317)	-5.53*** (1.43)
Notation_S&P	.00451 (.0118)	.00615 (.0159)	.108 (.0719)
Parti	.0108 (.0147)	.0297* (.0166)	.174** (.0749)
Population < 17 (%)	-.301 (1.12)	.0858 (1.3)	16.2*** (5.9)
Population > 65 (%)	-.281 (2.18)	-2.94 (2.83)	-16.2 (12.8)
Constante	.224 (.611)	.656 (.741)	.694 (3.35)
Effets fixes annuels	Non	Oui	Oui
Observations	268	268	268
Adjusted R ²	0.079	0.037	0.600

Notes : Erreurs-types entre parenthèses. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

5. Conclusion

La montée en puissance des déficits publics dans les pays développés depuis l'été 2008 a ouvert une ère nouvelle pour les décideurs publics : comment gérer cette reprise de la croissance de l'endettement public ? Quelles stratégies budgétaires mettre en avant pour combiner relance économique et limitation du fardeau fiscal ? Ce débat n'est pas nouveau mais l'actualité économique impose d'élaborer une analyse rigoureuse des différentes options.

De nombreuses juridictions ont recours à des règles pour encadrer leur politique budgétaire. Par exemple, le Royaume-Uni privilégie la règle d'or (déficit d'investissement) alors que les États américains préfèrent souvent des règles de type TELs (Tax and Expenditures Limits)²². Ces règles budgétaires sont souvent accompagnées de restrictions sur les conditions d'emprunt, soit en fonction des objectifs d'emprunt soit en fixant des plafonds ou encore en fonction de garanties à apporter.

Presque toutes les provinces canadiennes, le Québec au premier chef, ont aussi une forme ou une autre de règle budgétaire. Le présent rapport a documenté la diversité des modèles observés à différentes époques dans les provinces canadiennes. En nous basant sur une nomenclature plus fine des règles budgétaires (calquée sur la littérature récente sur les États américains) que dans les autres études existantes portant sur le Canada, nous avons mis en évidence des juridictions sans règles budgétaires (gouvernement fédéral et certaines provinces de l'Atlantique), des juridictions avec des règles sévères (certains territoires et provinces de l'Ouest) et, enfin, des juridictions présentant des degrés intermédiaires de sévérité des règles budgétaires. L'Ontario et le Québec appartiennent à ce dernier groupe.

La suspension des règles budgétaires québécoises lors de la dernière récession a soulevé relativement peu d'opposition compte tenu de l'ampleur de la récession mondiale. Or, cet épisode récent, une première dans l'expérience québécoise en matière de règles budgétaires, soulève une série de questions légitimes. La version amendée de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* pourrait-elle rester en vigueur advenant une répétition de la crise de 2008-2009 ? Quel aura été le coût, en termes de crédibilité de la règle, de la facilité avec laquelle elle a pu être suspendue et modifiée par le gouvernement ? Plus généralement, les règles québécoises sont-elles susceptibles d'avoir, par rapport aux autres options disponibles (dont l'absence de règle), l'impact positif souhaité sur le caractère « soutenable » des finances publiques québécoises à long terme ?

Nous sommes d'avis que ce rapport constitue une première étape vers des réponses à ces questions. En effet, nos résultats de régression montrent que des règles plus sévères – notamment des règles respectant un critère de sévérité que les règles québécoises ne respectent pas actuellement – sont associées avec des niveaux d'endettement plus faibles. Par exemple, les règles albertaines satisfont à la fois les critères n° 1 et n° 2, qui correspondent à une législation prohibant sans échappatoire les déficits, alors que le Québec combine plutôt les critères n° 1 et n° 3 en raison de la flexibilité dont dispose le gouvernement de compenser d'éventuels déficits par des surplus au cours des exercices suivants. Par ailleurs, l'Alberta et la Colombie-Britannique satisfont certains critères relatifs à

²² Sutherland *et al.* (2005).

l'exécution du budget en cours d'exercice financier, ce qui confère à leurs règles budgétaires un degré de sévérité plus élevé.

Nos résultats suggèrent donc que le Québec pourrait avoir intérêt à revoir ses règles budgétaires en s'inspirant de certaines provinces qui satisfont plus de critères que lui selon notre nomenclature à neuf critères. On obtient par ailleurs des résultats similaires lorsque l'on analyse les États américains à l'aide de la même méthodologie (voir Farvaque, Foucault et Joanis, 2012). Il pourrait donc exister au sud de la frontière d'autres modèles intéressants pour le Québec. Cette recommandation doit néanmoins s'accompagner d'un bémol, mis en évidence par notre revue de la littérature empirique sur les conséquences des règles. Une analyse économique complète des règles budgétaires doit tenir compte non seulement des effets bénéfiques sur la soutenabilité des finances publiques (que nous avons documentés par notre analyse de régression sur la dette publique) mais également d'éventuels effets néfastes des règles (sur la volatilité de l'économie par exemple) que notre méthodologie empirique pourrait ne pas avoir captés.

En particulier, notre nomenclature des règles ne capte pas deux caractéristiques significatives des règles budgétaires québécoises. D'une part, soulignons que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévoit une règle de budget actuel équilibré, un type de règle plutôt rigide comparativement à des règles de budget cyclique équilibré ou encore de budget structurel équilibré. Une nomenclature encore plus fine que celle que nous avons développée pourrait donc classer les règles québécoises comme étant plus strictes que celles, par exemple, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, qui prévoient un budget équilibré sur des périodes de trois ou quatre ans. D'autre part, le fait que la *Loi sur la réduction de la dette* prévoie des revenus dédiés au Fonds des générations n'est pas en soi un critère de sévérité pris en compte par notre nomenclature. Il est toutefois important de souligner qu'à l'équilibre budgétaire, les revenus dédiés au Fonds impliquent dans les fait que le Québec a l'obligation de faire des surplus budgétaires.

6. Références bibliographiques

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), 1987, "Discipline in the Federal System : Experience of the States", Washington D.C.

Alesina, A., 1987, "Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game", *Quarterly Journal of Economics* 102 : 651-678.

Alesina, A., 1988, "Credibility and policy convergence in a two party system with rational voters", *American Economic Review*, 78(4) : 796-806.

Alesina A., Bayoumi T., 1996, "The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states", NBER Working Paper no. 5614.

Alesina A., Tabellini G., 1992, "Positive and normative theories of public debt and inflation in historical perspective", *European Economic Review* 36(2-3) : 337-344.

Alesina A., Tabellini G., 2007, "Bureaucrats or politicians? Part 1: A single policy task", *American Economic Review* 97(1) : 169–179.

Alt J., Lowry R., 1994, "Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the States", *American Political Science Review* 88(4) : 811–828.

Auerbach A., 2008, "Federal budget rules: the U.S. experience", NBER Working Paper no. 14288.

Badinger H., 2009, "Fiscal Rules, Discretionary Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: An Empirical Assessment for OECD Countries", *Applied Economics* 41 : 829-847.

Barro R., 1979, "On the determination of public debt", *Journal of Political Economy* 87(5) : 940-71.

Barro R., Gordon D., 1983a, "Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy", *Journal of Monetary Economics* 12(1) : 101-121.

Battaglini M., Coate S., 2008, "A dynamic theory of public spending, taxation, and debt", *American Economic Review* 98(1) : 201-236.

Bayoumi T. et Eichengreen B., 1995, "Restraining yourself : The implications of fiscal rules for economic stabilization", *IMF Staff Papers* 42 : 32-48.

Besley T., 2011, "Independent agencies and economic policy", Edgeworth Lecture, Irish Economic Association 25th Annual Conference.

Blinder A., 1997, "Is Government too Political?", *Foreign Affairs* 76: 115-126

Bohn H., Inman R., 1996, "Constitutional limits and public deficits: evidence from the U.S. states", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45 : 13-76.

Calmfors L., Wren-Lewis S., 2011, "What should fiscal councils do ?", Oxford University, Working Paper, n° 537.

Chaney B., Copley P., Stone M., 2002, "The effect of fiscal stress and balanced budget requirements on the funding and measurement of state pension obligations", *Journal of Accounting and Public Policy* 21 : 287-313.

Commission Européenne, 2009, *Sustainability report 2009*.

Commission Européenne, 2006, *European economy : Public finances in EMU*, no. 3.

Considine J., 2002, "Budgetary institutions and fiscal discipline : Edmund Burke's insightful contribution", *European Journal of the History of Economic Thought* 9(4) : 591-607.

Crowe Ch., Meade E., 2007, "The evolution of central bank governance around the world", *Journal of Economic Perspectives* 21(4) : 69-90.

Dahan M., Strawczynski M., 2010, "Fiscal Rules and Composition Bias in OECD Countries", CESifo Working Paper no. 3088.

Debrun X., Hauner D., Kumar M. S., 2009, "Independent fiscal agencies", *Journal of Economic Surveys* 23(1) : 44-81.

Debrun X., Kumar M., 2008, "Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools, or smokescreens?", in Proceedings of the 9th Banca d'Italia Workshop on Public Finance. Rome: Banca d'Italia.

Drazen A., 2000a, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, 775p.

Elster J., 1979, *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eslava M., 2011, "The political economy of fiscal deficits: a survey", *Journal of Economic Surveys* 25(4) : 645-673.

Farvaque E., Paty S., 2010, *Économie de la démocratie*, Bruxelles : De Boeck.

Farvaque E., Foucault M. et Joanis M., 2013, "The Maywood Effect. The Mechanisms of Fiscal Rules Efficiency", Communication présentée lors de la conférence « Fiscal Rules: A necessary Evil? », Montréal, CIRANO, 3 juin 2013.

Farvaque E., Foucault M. et Joanis M. (2012), "Les règles budgétaires dans les provinces canadiennes: Nomenclatures et éléments d'analyse", *L'Actualité économique / Revue d'analyse économique* 88(3).

Fatas A., Mihov I., 2006, "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States", *Journal of Public Economics* 90 : 101-117.

Fatas A., Mihov I., 2003, "The case for restricting fiscal policy discretion", *Quarterly Journal of Economics* 118(4) : 1419-1447.

Fonds monétaire international (FMI), 2009, *Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances*.

Franzese R., 2002, *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press.

Gali J., Perotti R., 2003, "Fiscal policy and monetary integration in Europe", *Economic Policy* 18 : 533-572.

von Hagen J., 1991, "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics* 44(2) : 199-210.

von Hagen, Jürgen, 1992, "Fiscal Arrangements in a Monetary Union - Some Evidence from the US." in: Don Fair and Christian de Boissieux (eds.), *Fiscal Policy, Taxes, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, Deventer: Kluwer Academic Publishers.

von Hagen J., Wolff G. B., 2006, "What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU," *Journal of Banking and Finance* 30(12) : 3259-3279.

Hibbs, D.A., 1977, "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review* 71(4) : 1467-1487.

Hibbs, D., 2006, "Voting and the macroeconomy", in Barry W. Weingast et Donald Wittman éditeurs, *The Oxford handbook of political economy*, Oxford University Press.

Hou Y., Smith D., 2006, "A framework for understanding state balanced budget requirement systems : Reexamining distinctive features and an operational definition", *Public Budgeting and Finance* 26(3) : 22-45.

Kennedy S., Robbins, J., 2003 "The role of fiscal rules in determining fiscal performance," Ministère des Finances du Canada.

Kirsanova T., Campbell L., Wren-Lewis S., 2007, "Optimal Debt Policy, and an Institutional Proposal to Help in Its Implementation", in J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores and L. Moulin

(eds), *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*, European Economy Papers, n° 275.

Kneebone R., 2006, "From Famine to Feast: The Evolution of Budgeting Rules in Alberta", *Canadian Tax Journal* 54(3): 657-73.

Kopits G., Symansky S., 1998, "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper, no.162.

Krogstrup S., Wälti S., 2008, "Do fiscal rules cause budgetary outcomes?", *Public Choice* 36(1-2) : 123-138.

Kydland F., Prescott E., 1980, "Dynamic optimal taxation, rational expectations, and optimal control", *Journal of Economic Dynamics and Control* 2 : 79-91.

Kydland F., Prescott E., 1977, "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy* 85(3) : 473-491.

Levinson, A., 1998, "Balanced Budgets and Business Cycles: Evidence from the States", *National Tax Journal* 51(4) : 715-732.

Lucas, R. and N. Stokey, 1983, "Optimal fiscal and monetary policies in an economy without capital", *Journal of Monetary Economics* 12(1) : 55-93.

Manasse, P., 2007, "Deficit Limits and Fiscal Rules for Dummies", *IMF Staff Papers* 54(3) : 455-473.

Mankiw G., Weinzierl M., Yagan D., 2009, "Optimal Taxation in Theory and Practice", *Journal of Economic Perspectives* 23(4) : 147-74.

Maskin E., Tirole J., 2004, "The politician and the judge: accountability in government", *American Economic Review* 94: 1034-1054

McCallum B., 1995, "Two fallacies concerning central-bank independence", *American Economic Review* 85(2) : 207-211.

Millar J., 1997, "The effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization", Bank of Canada Working Paper No. 1997-15.

Mueller D. C., 2003, *Public choice III*, Cambridge (Mass.) : Cambridge University Press.

Nordhaus W.D., 1975, "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies* 42(2) : 169-190.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2007, "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences", OECD Economics Department Working Papers no. 553.

Persson T., Svensson L., 1989, "Why a Stubborn Conservative would run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences", *Quarterly Journal of Economics* 104(2) : 325-345.

Philipps L., 1996, "The Rise of Balanced Budget Laws in Canada: Legislating Fiscal (Ir)Responsibility", *Osgoode Hall Law Journal* 24(4): 681-740.

Poterba J., 1994, "State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics", *Journal of Political Economy* 102(4) : 799–821.

Poterba J., 1995, "Balanced budget rules and fiscal policy : Evidence from the States", *National Tax Journal* 48(3) : 329-336.

Poterba J., 1996, "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States", NBER Working Paper no. 5449.

Przeworski A., 2004, "Institutions Matter?", *Government and Opposition* 39(4): 527-40.

Reinhart C. M., Rogoff K., 2010, "Growth in a time of debt", *American Economic Review: Papers and Proceedings* 100(2) : 573-578.

Rogoff K., 1985, "The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target", *Quarterly Journal of Economics* 100(4) : 1169-1190.

Rogoff, K., 1990, "Equilibrium political budget cycles", *American Economic Review*, 80(1):21-36.

Rogoff, K.S. and J.I. Bertelsmann, 2010, "The Rationale for Fiscal Policy Councils: Theory and Evidence", Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18-19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

Rogoff, K., Sibert, A., 1988, "Elections and Macro-Economic Policy Cycle", *Review of Economic Studies* 55(1) : 1-16.

Salanié B., 2002, *Théorie économique de la fiscalité*, Paris : Economica.

Simpson, W. and Wesley Jared J., 2012, "Effective Tool or Effectively Hollow? Balanced Budget Legislation in Western Canada" *Canadian Public Policy* 38: 291-313.

Stix H., 2011, " Does the Broad Public Want to Consolidate Public Debt? – The Role of Fairness and of Policy Credibility", ONB, Working Paper 167.

Sutherland D., Price R., Joumard I., 2005, "Sub-central Government Fiscal Rules," *OECD Economic Studies*, 41: 141-181.

Strotz R., 1955, "Myopia and inconsistency in dynamic utility maximisation", *Review of Economic Studies* 23(3) : 165-180.

Tapp S., 2010, "Canadian Experiences with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules", Bureau du Directeur parlementaire du budget, Canada.

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

Taylor, J., 2000, "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", *Journal of Economic Perspectives* 14(3) : 21–36.

Tellier G. et Imbeau L., 2004, "Budget Deficits and Surpluses in the Canadian Provinces: A Pooled Analysis." Paper presented at the annual conference of the European Public Choice Society Berlin (April).

Wildavsky, A., 1985, "A cultural theory of expenditure growth and (Un)balanced budgets", *Journal of Public Economics* 28(3), 349-357.

Wyplosz C., 2005, "Fiscal Policy: Institutions versus Rules", *National Institute Economic Review*, 191.

7. Annexes

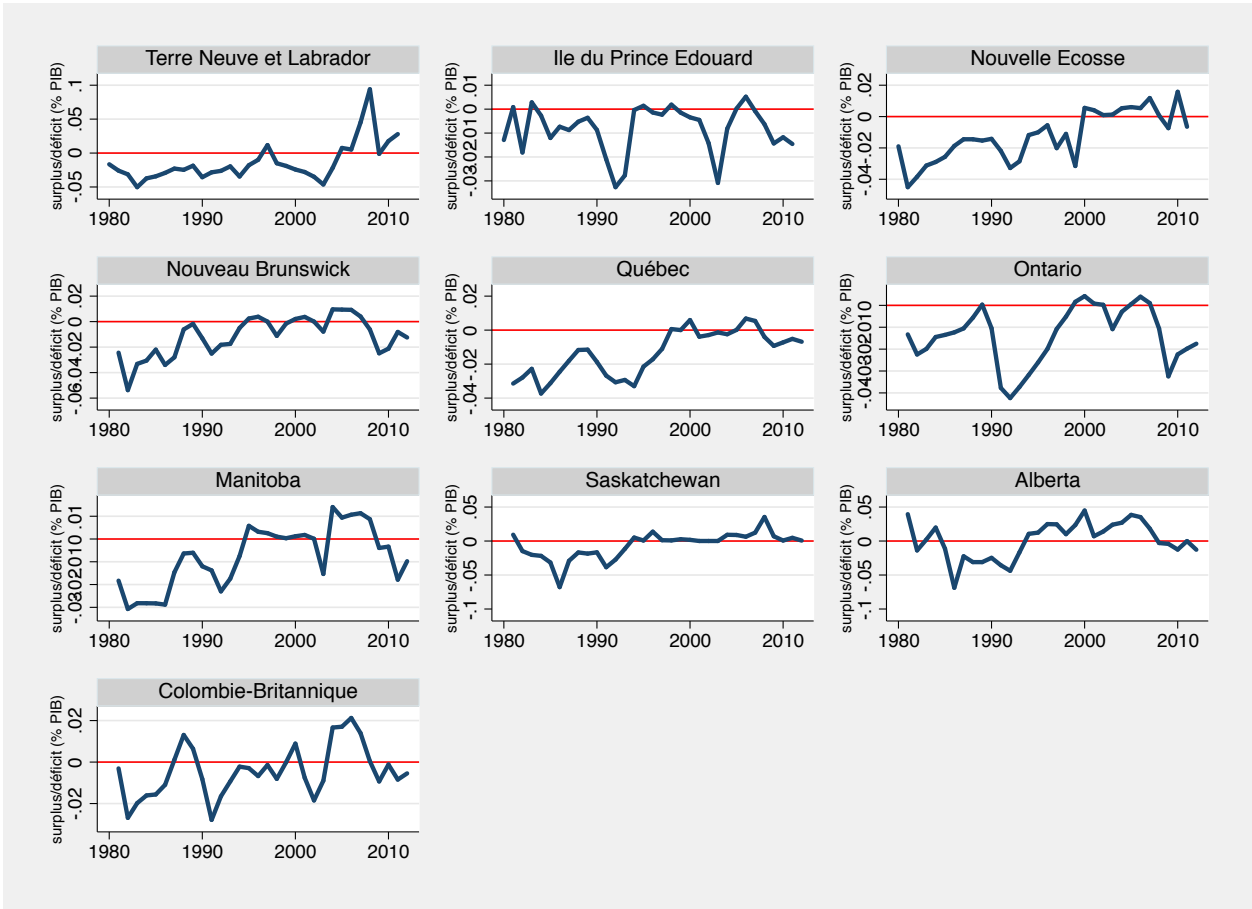
Annexe 1: Détails de la nomenclature selon la rigueur de la règle (tableau 3, section 3.3)

Cette annexe documente les lois consultées pour construire la nomenclature des règles budgétaires canadiennes figurant au Tableau 3 (pour les juridictions ayant adopté de telles lois). Les titres français des lois sont utilisés pour les provinces et territoires publiant des textes en français. Pour les critères ayant reçu un codage « 1 », les articles de loi justifiant ce codage sont précisés.

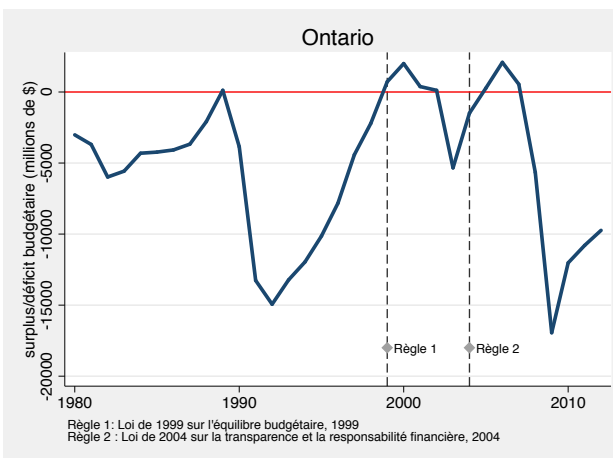
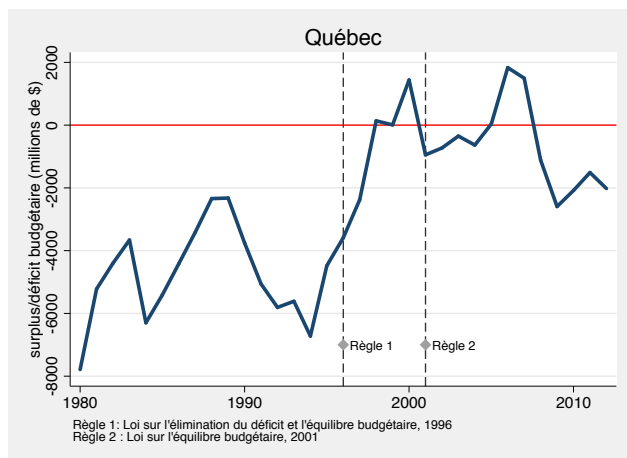
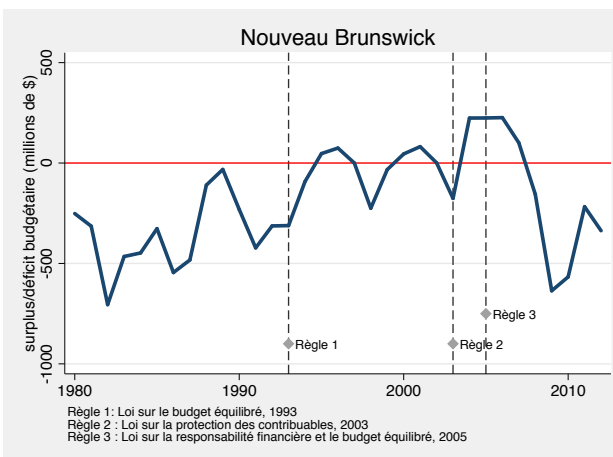
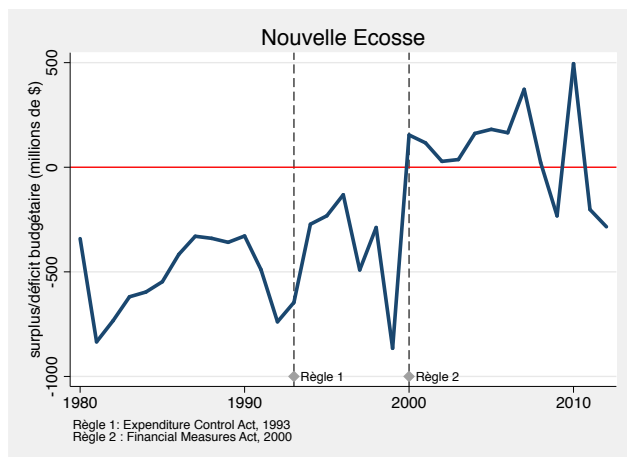
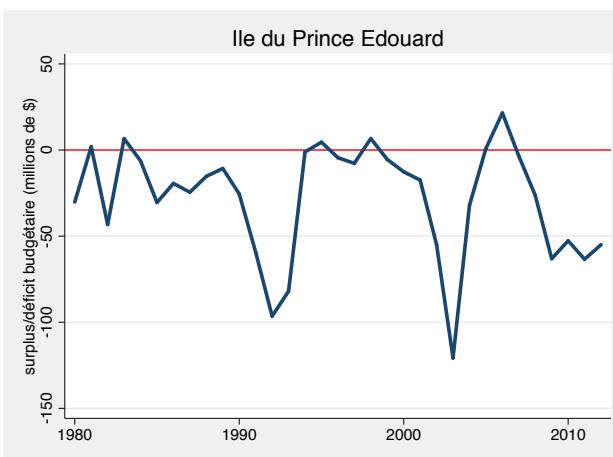
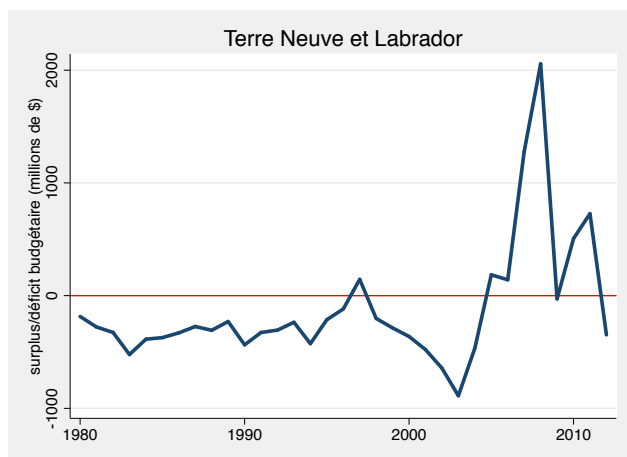
COLOMBIE-BRITANNIQUE	<i>Balanced Budget and Ministerial Accountability Act</i> [SBC 2001] Chapter 28 Version consultée : à jour le 2 mai 2012 Critère 1: article 2 (suspendu pour les années fiscales 2009-2010 à 2012-2013) Critère 7: article 6(1.2) Critère 8: articles 4 et 5
ALBERTA	<i>Fiscal Responsibility Act</i> Chapter F-15.1 Consultée sur le site Internet du gouvernement de l'Alberta le 14 mai 2012 Critère 1: article 2(1) Critère 2: article 2(1) Critère 7: article 4(1) Critère 9: article 2(1)
SASKATCHEWAN	<i>The Growth and Financial Security Act</i> Chapter G-8.1 of <i>The Statutes of Saskatchewan</i> , 2008 En vigueur depuis le 14 mai 2008 Critère 1: article 3 Critère 3: articles 3, 5 et 10
MANITOBA	<i>Loi sur l'équilibre budgétaire, la gestion financière et l'obligation de rendre compte aux contribuables</i> c. B5 de la <i>C.P.L.M.</i> Version consultée : à jour le 30 avril 2012 Critère 3: articles 2 et 3 Critère 8: article 6
ONTARIO	<i>Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financière</i> L.O. 2004, chapitre 27 Consultée sur le site Internet <i>Lois-en-ligne</i> du gouvernement de l'Ontario le 14 mai 2012 Critère 1: article 4(1) Critère 3: article 4(1)
QUÉBEC	<i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i> L.R.Q., chapitre E-12.00001 Version consultée : à jour le 1 ^{er} mai 2012 Critère 1: article 7 (suspendu du 19 mars 2009 jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire prévu en 2013-2014) Critère 3: articles 8 et 10 (suspendus du 19 mars 2009 jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire prévu en 2013-2014)
NOUVEAU-BRUNSWICK	<i>Loi sur la responsabilité financière et le budget équilibré</i> 2011, c. 161 Version consultée : à jour le 8 mai 2012 Critère 3: article 3 Critère 5: article 9
YUKON	<i>Loi sur la protection des contribuables</i>

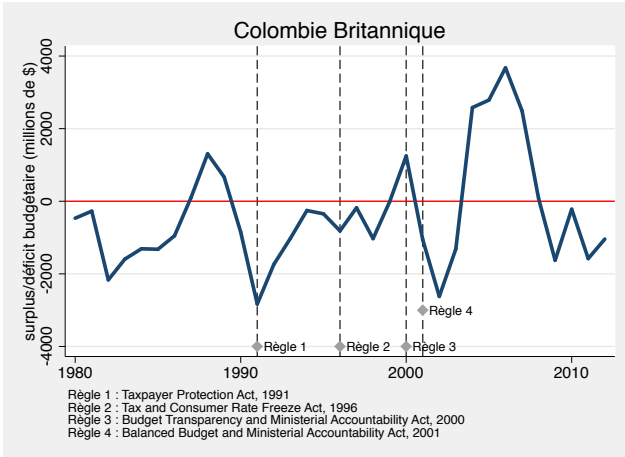
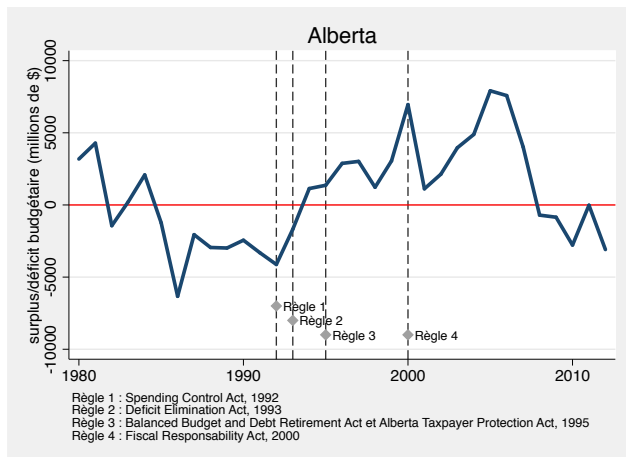
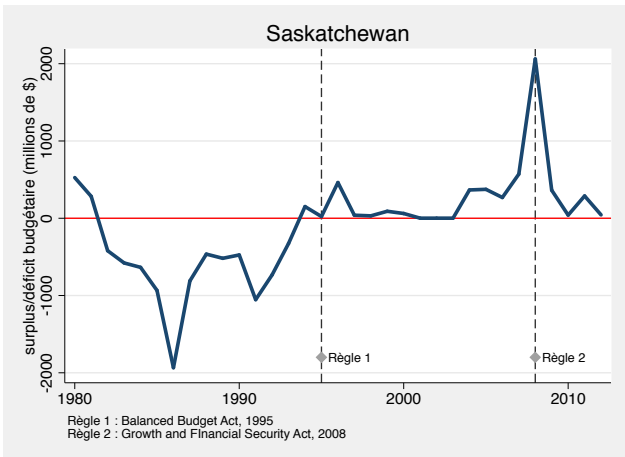
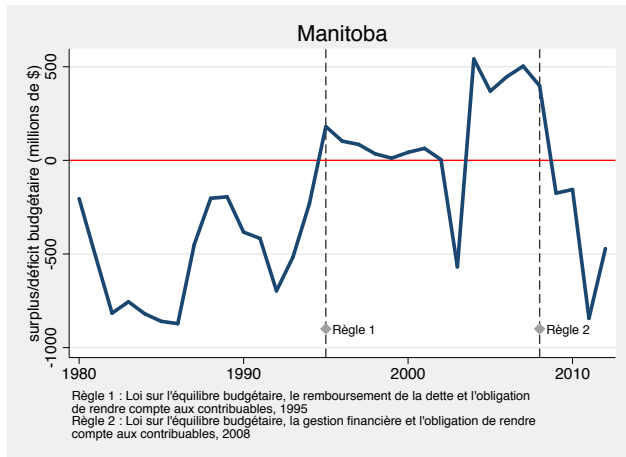
	<p><i>Lois révisées du Yukon 2002, chapitre 214</i> <i>Modifiée par la Loi modifiant la loi sur la protection des contribuables (Lois du Yukon 2003, chapitre 28)</i></p> <p>Critère 1: article 3(1) Critère 3: article 3(1) Critère 5: article 3(5) Critère 7: article 3(4) Critère 9: article 3(1)</p>
--	--

Annexe 2 : Évolution des soldes budgétaires (en % du PIB)



Annexe 3 : Évolution des soldes budgétaires (en millions de \$) et règles budgétaires







1130, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1400, Montréal (Québec) H3A 2M8

Tél. : 514-985-4000 • Téléc. : 514-985-4039

www.cirano.qc.ca • info@cirano.qc.ca

Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations
Center for Interuniversity Research and Analysis on Organizations