

Vers des règles budgétaires plus efficaces : Un rôle pour les conseils budgétaires ?

Conférence d'hiver de formation 2014 d'ICGFM

Washington, DC

1-2 décembre 2014





Clause de non-responsabilité

Les opinions exprimées dans cette présentation sont les miennes et ne reflètent pas nécessairement celles du FMI ou de sa politique.

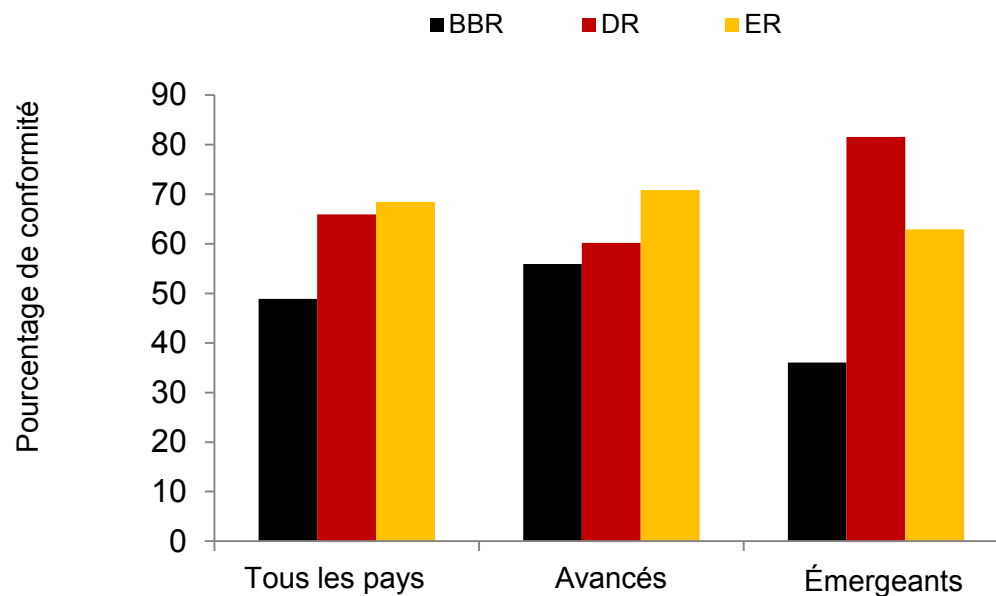
Sommaire

- **Problèmes avec les règles budgétaires :**
 - Exécutoires (auto-imposées, mauvaise conception [mauvais compromis crédibilité-flexibilité], décentralisées/cadre fédéral)
 - Conformité (contourner/manque de transparence, ...)
 - Effets secondaires (procyclicité, dette cachée, ajustement de mauvaise qualité).
- **Comment les conseils budgétaires peuvent-ils aider ?**
 - Surveillance de la conformité
 - Entrées : prévisions, recommandations (par exemple cadre décentralisé)
- **Les CB peuvent :**
 - Ex-post : de plus grandes incitations pour l'auto-conformité
 - Ex-ante : élargir l'univers des règles budgétaires efficaces

Problème avec les règles budgétaires: la non-conformité



Conformité aux règles budgétaires : 1985 - 2012

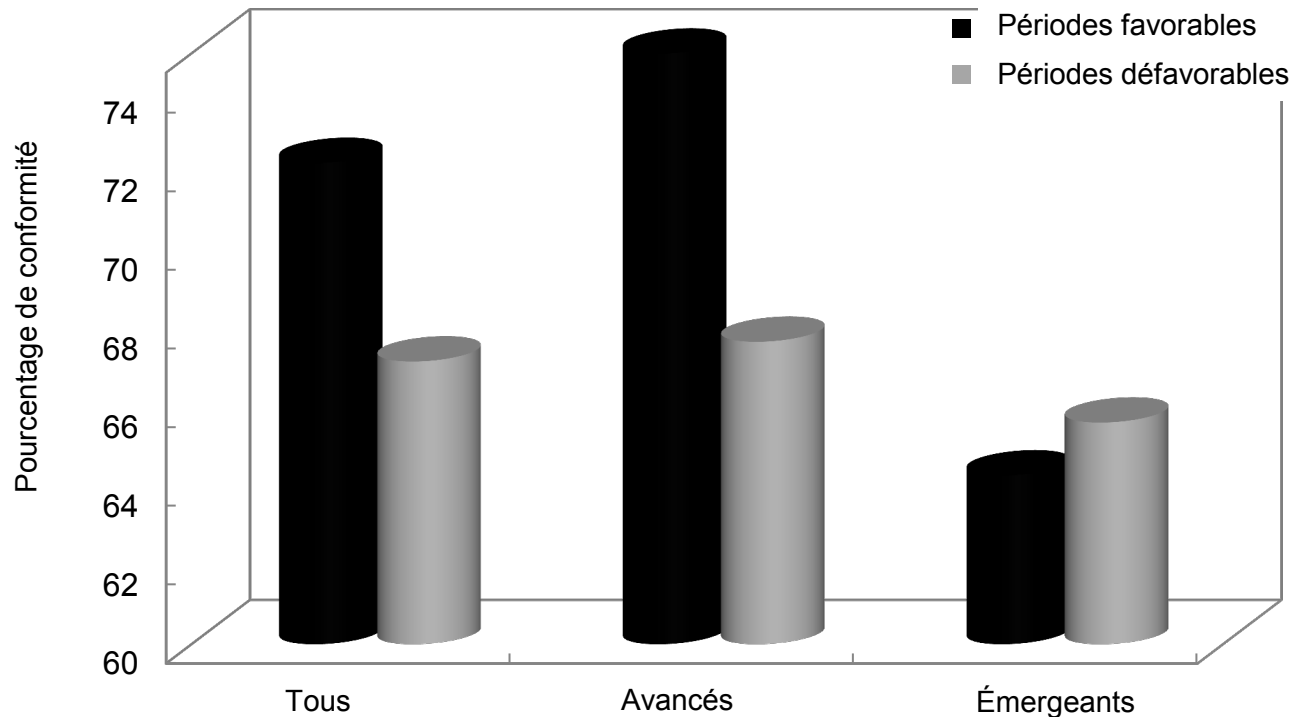


Source : Base de données des règles budgétaires du FAD et estimations du personnel du FMI.

Problème avec les règles budgétaires: la non-conformité



Conformité pendant les périodes favorables et défavorables (règles de dépenses uniquement...les dépenses sont l'ensemble du budget moins endogène)



Source : Base de données des règles budgétaires du FAD et estimations du personnel du FMI.



Règles et conseils

- **Les CB peuvent aider à mettre en œuvre (de meilleures) règles (i) :**
 - Les CB peuvent **empêcher que des stratégies communes contournent les règles :**
 - Les CB peuvent décourager ou empêcher l'utilisation de **prévisions** optimistes qui n'aident que la conformité ex-ante.
 - Les CB peuvent atténuer les incitations du gouvernement pour modifier les estimations des règles de solde structurel, ou éviter les reclassements de dépenses associés aux règles d'or, ou fournir une estimation indépendante de l'impact de certaines réformes structurelles sur les budgets, la croissance et la viabilité à long terme.
 - Les CB peuvent limiter ou empêcher les abus des clauses de sauvegarde.
 - Les CB peuvent favoriser la coordination entre les entités centrales et sous-nationales.
 - Ce faisant, le CB réduit les lacunes associées aux règles « plus intelligentes », **en élargissant l'éventail de règles** ex-ante possibles.

Règles et conseils

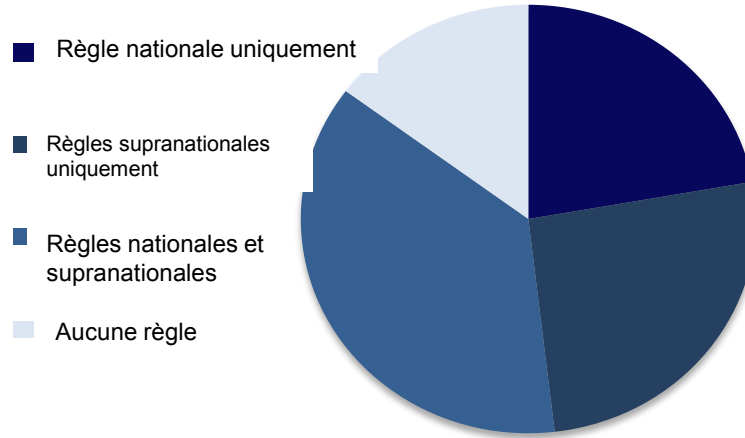
- **Les CB peuvent aider à mettre en œuvre (de meilleures) règles (ii) :**
 - Les CB peuvent jouer un rôle dans le mécanisme d'exécution formel. (Exécution politique ne fonctionne pas, comme SGP le montre) :
 - Dans le cas d'une exécution judiciaire, les CB peuvent fournir une opinion d'expert en économie au système judiciaire.
 - En cas de correction automatique des erreurs (par exemple, « frein à l'endettement »), les CB peuvent gérer le système (par exemple en décidant lorsque la correction est nécessaire et à quel rythme).
 - Les CB peuvent rendre la règle plus incitative et compatible pour les gouvernements bien intentionnés. → Les CB peuvent favoriser le statut de la règle comme un point de référence raisonnable pour une bonne politique dans le débat public → la règle elle-même est plus crédible.
 - Au fil du temps, les CB peuvent faciliter les modifications sensibles des règles budgétaires sans craindre de miner de manière excessive la crédibilité.
 - Exemple : Les CB pourraient être chargés de fournir des révisions à moyen terme des règles budgétaires et proposer des amendements.

Règles et conseils

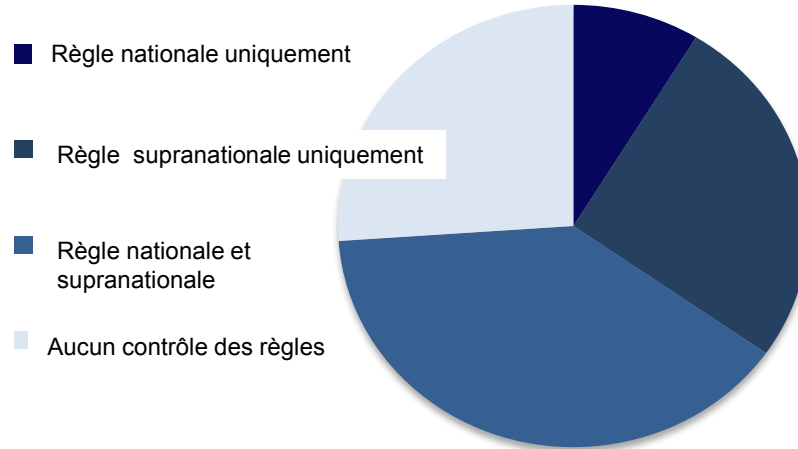
- **La règle fournit une référence claire et transparente, facilitant le rôle de surveillance des CB :**
 - Le suivi est plus facile à communiquer au public
→ impact des médias plus fort → plus grande efficacité.
 - Aide les CB en envoyant clairement des messages « positifs » (par opposition à des messages normatifs).
 - Pré-condition évidente : la règle doit être raisonnable (compatible avec les objectifs ultimes des CB).

Faits stylisés

- La plupart des pays ayant des CB ont également des règles budgétaires

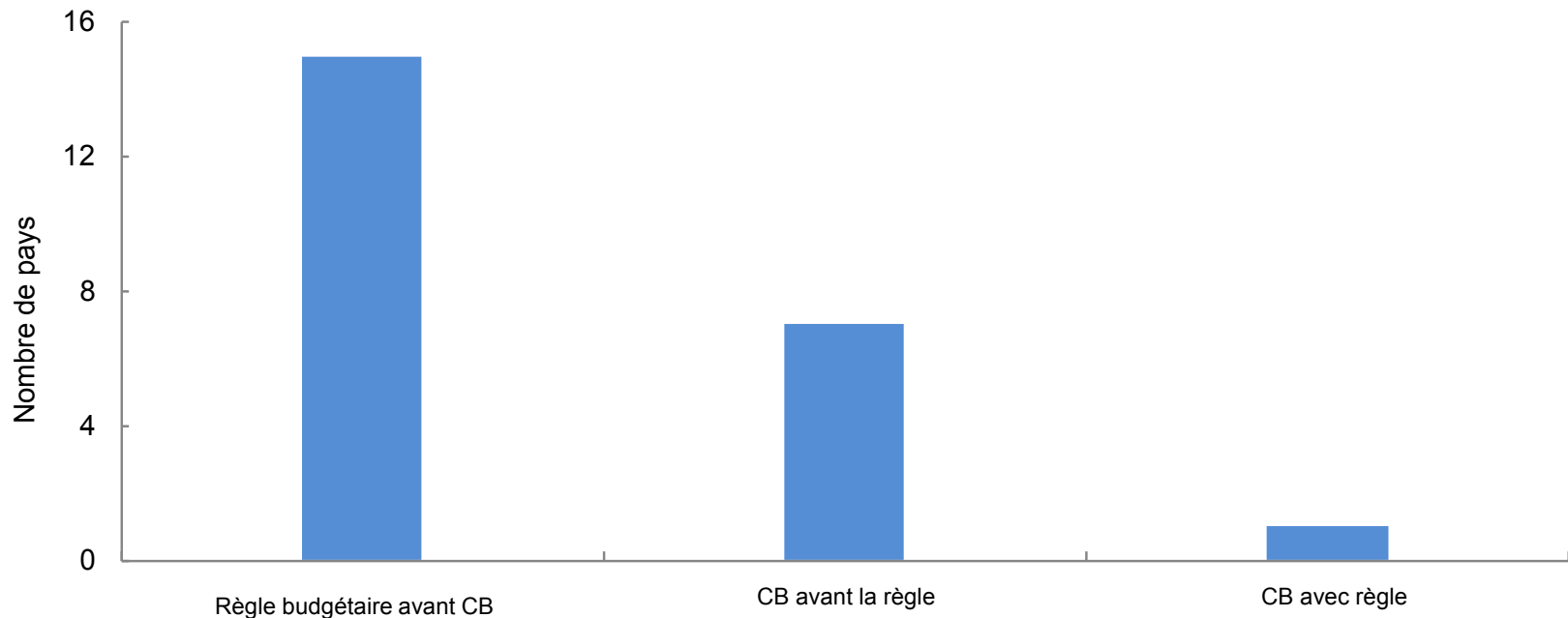


- Parmi ceux-ci, le CB est souvent chargé de surveiller la conformité.



Règles et conseils : Séquençage

- **Les conseils budgétaires ont souvent été créés après l'introduction d'une règle budgétaire**
 - leur mandat peut tenir plus facilement compte de l'expérience passée en matière de mise en œuvre des règles budgétaires, ou permettre une réforme des règles (vers des règles plus intelligentes) → Des CB plus récents sont chargés de surveiller la conformité.



Efficacité : Les CB et RB fonctionnent bien ensemble

- Les règles budgétaires sont associées à une meilleure performance financière indépendamment de l'existence des CB.

Tableau 1. Conseil budgétaire et performance budgétaire
Modèle dynamique des données corrigées du panel LSDV

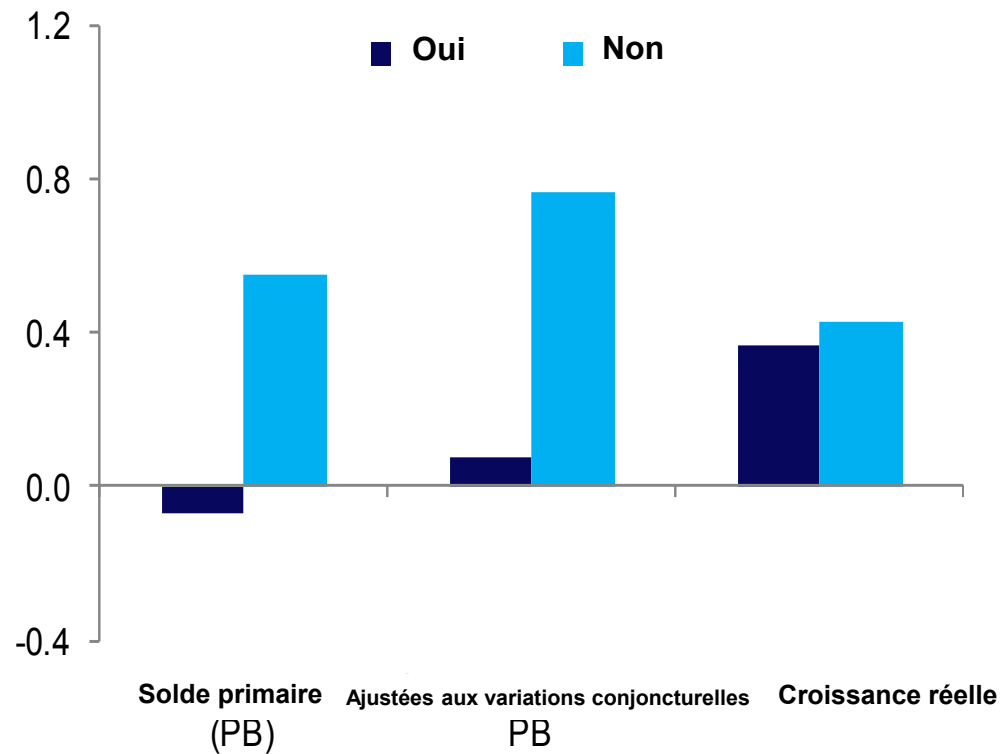
Variable dépendante : Solde primaire en pourcentage du GDP								
Solde primaire (t-1)	0.823 (27.86)***	0.823 (27.96)***	0.826 (29.94)***	0.819 (24.29)***	0.824 (28.15)***	0.826 (28.07)***	0.825 (28.44)***	0.824 (28.05)***
Dette (t-1)	0.015 (3.00)***	0.016 (3.34)***	0.016 (3.18)***	0.022 (3.50)***	0.016 (3.24)***	0.016 (3.17)***	0.016 (3.34)***	0.017 (3.39)***
Écart de résultat (t-1)	-0.096 (2.74)***	-0.094 (2.70)***	-0.097 (2.87)***	-0.095 (2.62)***	-0.099 (2.84)***	-0.095 (2.72)***	-0.092 (2.65)***	-0.093 (2.67)***
Indice de règle budgétaire (FRI)	0.280 (2.75)***	0.278 (2.72)***	0.268 (2.67)***	0.276 (2.44)**	0.250 (2.50)**	0.289 (2.84)***	0.292 (2.87)***	0.280 (2.76)***
Conseil budgétaire	0.496 (1.26)							
Indép juridique		0.810 (1.98)**						
Indép budgétaire			1.096 (1.95)*					
Nombre de personnel (Haut niveau)				0.174 (1.89)*				
Conformité à la règle budgétaire					1.296 (2.48)**			
Notation						1.355 (2.44)**		
Évaluation des prévisions							0.993 (1.97)**	
Fort impact des médias								0.844 (2.09)**
Variables temporelles	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	901	901	901	890	901	901	901	901
Pays	58	58	58	58	58	58	58	58

Statistiques « t- » absolues de la méthode bootstrap entre parenthèses.

* Important à 10 % ** important à 5 % *** important à 1 %

Efficacité : Surveillance et prévisions des CB

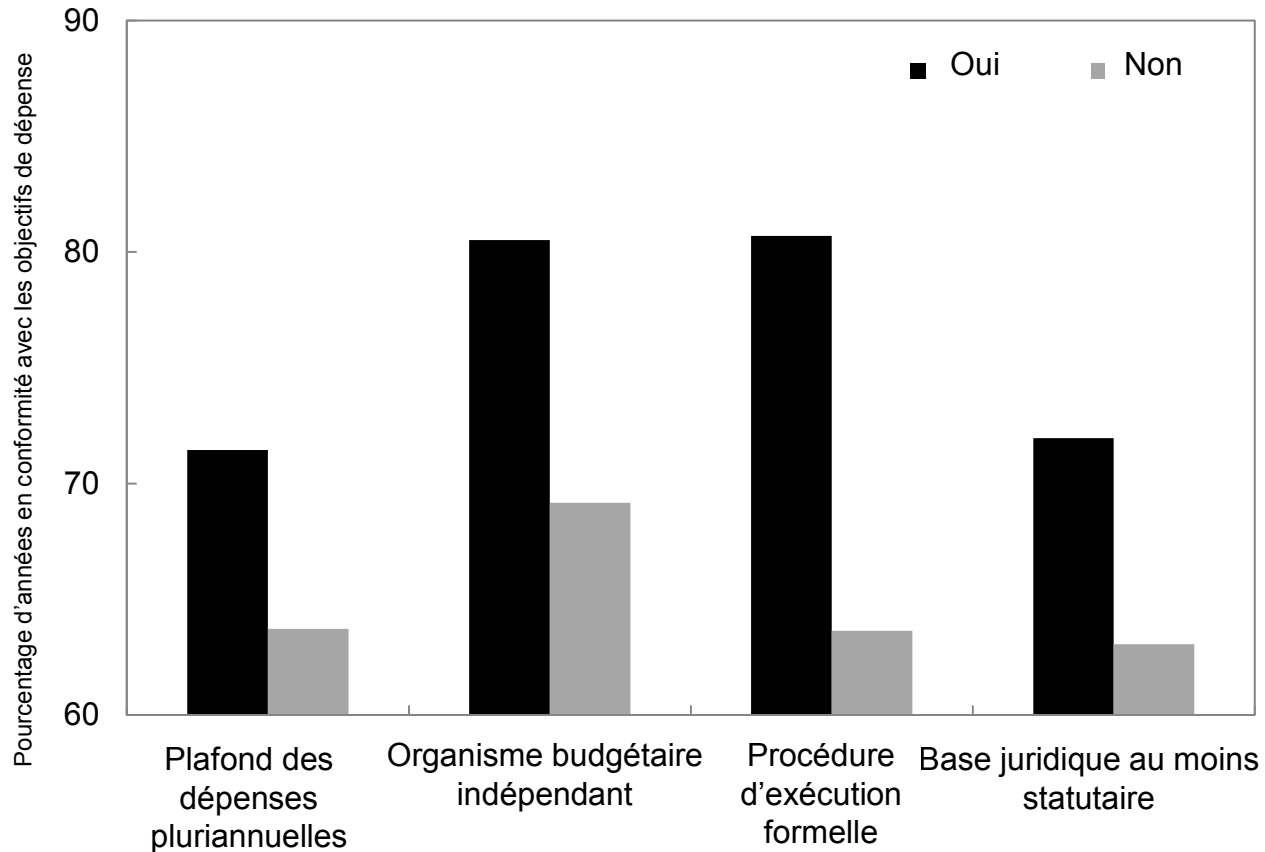
- Les pays où les CB surveillent les RB ne présentent pas d'erreurs de prévision des soldes budgétaires, malgré une erreur positive de prévision de croissance.



Erreur de prévision moyenne entre les pays où les CB surveillent la conformité aux RB et les autres pays (avec ou sans CB)

La conformité est plus élevée avec un CB

Règles de dépenses : Caractéristiques de conception et conformité (règles de dépenses)



Source : Base de données des règles budgétaires du FAD et estimations du personnel du FMI.

Conclusions

- **L'argument de la substituabilité est fondamentalement biaisé.**
- **Les faits stylisés suggèrent une préférence révélée pour utiliser les CB en complément des RB.**
- **Données provisoires démontrant que cette complémentarité fonctionne.**
- **Importantes leçons politiques.**



Leçons

- **Mandat des CB pour faire des rapports publics sur la conformité aux RB (ex-ante et ex-post)**
- **Mandat des CB pour effectuer des tâches qui éliminent les lacunes potentielles souvent utilisées pour contourner les règles :**
 - Rôle dans l'évaluation ou (idéalement?) l'établissement des prévisions macroéconomiques et budgétaires.
 - Rôle dans l'apport d'intrants techniques pour les règles « intelligentes » (ajustement cyclique, définition des éléments exceptionnels, impact des réformes structurelles ...).
 - Rôle dans la formulation de recommandations sur certains aspects de la mise en œuvre, notamment les conditions pour l'activation des clauses de sauvegarde.
- **Mandat des CB pour aider dans les procédures d'exécution :**
 - erreur-correction, rôle d'experts (dans les procédures judiciaires).
- **Mandat des CB pour examiner régulièrement la pertinence de la règle**
 - Garder la règle compatible avec les objectifs généraux.
 - Améliorer la flexibilité du cadre budgétaire fondé sur des règles sans compromettre la crédibilité.