

Le rôle des conseils fiscaux dans l'élaboration des politiques budgétaires modernes et d'autres domaines politiques : FMI, Detroit, PROMESA

Panélistes :

Rafael Romeu, Ph.D., président directeur général, DevTech Systems

Xavier Debrun, Ph.D., chef de division, Département de la recherche, FMI

Adam Chepenik, associé/directeur, Ernst + Young

Dustin Mondell, directeur, Rothschild

Résumé

Thème de couverture 1

Approches générales et principales caractéristiques des conseils fiscaux

- Motivation
- Définition et approche
- Similitudes et différences entre les conseils fiscaux
- Objectif
- Est-ce qu'ils travaillent ?
- Approche du Conseil fiscal par rapport au FMI

Thème de couverture 2

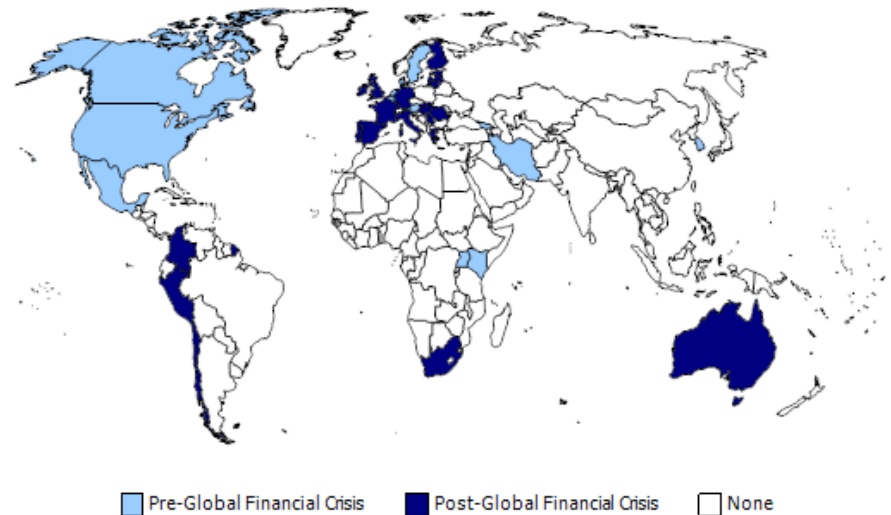
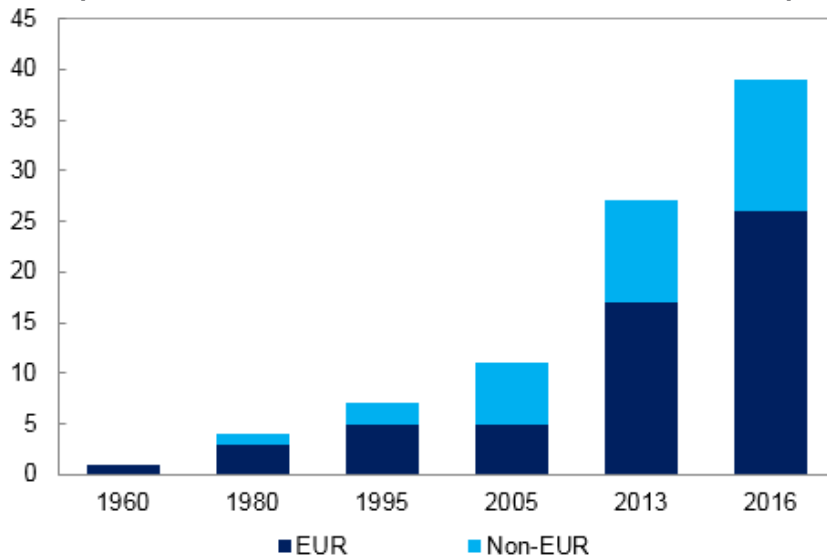
Études de cas historiques

- New York en 1975
 - Washington, DC en 1995
 - Detroit en 2014
 - Porto Rico en 2016
 - Connecticut en 2017
-

Motivation

§ La restructuration traditionnelle implique des techniques analytiques statiques et déterministes

§ Une augmentation globale du nombre d'institutions budgétaires indépendantes («conseils budgétaires» et «bureaux du budget parlementaire») est une bonne pratique.



Source: IMF fiscal council dataset.

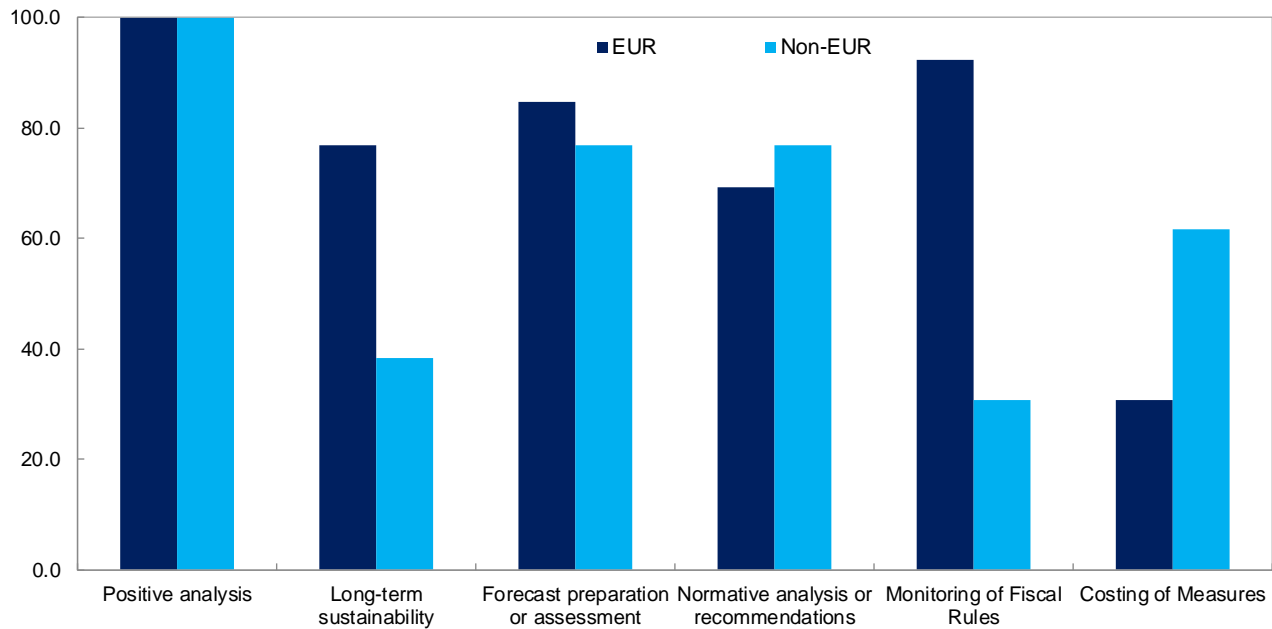
Que font les Conseils Fiscaux ?

§ *Agence permanente ayant un mandat statutaire ou exécutif pour :*

- *évaluer publiquement et indépendamment de l'influence partisane les politiques fiscales, les plans et les performances du gouvernement par rapport aux objectifs macroéconomiques liés à la viabilité à long terme des finances publiques, la stabilité macroéconomique à court et à moyen terme et d'autres objectifs officiels.*
 - En outre :
 - (i) contribuer à l'utilisation de **prévisions** macroéconomiques et budgétaires impartiales dans la préparation du budget (grâce à la prévision ou à la proposition de niveaux prudents pour les paramètres clés),
 - (ii) identifier les options de politique budgétaire raisonnables, et éventuellement, formuler des **recommandations** et
 - (iii) faciliter la mise en œuvre **des règles de la politique budgétaire.**
 - (iv) évaluer le coût des initiatives politiques nouvelles ou prévues. (image de chien de garde) insister, pas de délégation.
-

Que font les Conseils Fiscaux ?

§ Travailler à travers un débat politique/public sur la politique fiscale.



Source: IMF fiscal council dataset.

Les approches de l'État aux conseils fiscaux varient grandement

MOINS
D'AUTORITÉ

Typiquement dirigé par des fonctionnaires gouvernementaux existants

Type de nouveaux conseils créés avec des fonctionnaires non gouvernementaux

PLUS
D'AUTORITÉ

Approche	Certains états mélangent ces quatre approches en fonction de la détresse d'une ville
Surveillance au niveau de l'État	<ul style="list-style-type: none"> Certains États surveillent de manière proactive les finances de leurs municipalités. La Caroline du Nord exige de ses municipalités qu'elles déposent des états financiers périodiques auprès de l'État. Les villes doivent obtenir l'approbation d'une commission de surveillance locale avant d'émettre une nouvelle dette.
Assistance dirigée par l'État	<ul style="list-style-type: none"> Quand une municipalité est en détresse, intervenir et offrir une assistance technique. Le bureau du commissaire au compte de l'État de l'Ohio classe certaines villes comme suit : <i>prudence fiscale, surveillance fiscale ou urgence fiscale</i>. Peut mener à des réponses allant de l'assistance technique à une commission de planification et de supervision.
Conseil de surveillance tiers	<ul style="list-style-type: none"> Les conseils de surveillance servent de conseillers pour surveiller les réformes et sont souvent activés lorsque le gouvernement local ne parvient pas à remplir diverses conditions financières. Les conseils de surveillance financière d'urgence de la Floride ont une large autorité sur les affaires fiscales municipales, y compris l'approbation du budget et de la dette, ainsi que le pouvoir d'examiner les opérations, la gestion et la négociation collective.
Panneau de contrôle tiers	<ul style="list-style-type: none"> En règle générale, il supprime le pouvoir des autorités locales. Le Massachusetts dispose d'une structure de mise sous séquestre pour les villes en grande détresse fiscale. Le conseil nomme, retire, supervise et contrôle tous les employés de la ville. Il examine et approuve ou rejette tous les contrats proposés pour les biens et les services et peut augmenter ou réduire les frais pour les services municipaux.

Similitudes entre les conseils fiscaux

Toujours un nombre
impair de
représentants

- 5 pour les conseils PICA de **Chicago** et de **Philadelphie**
- 7 pour les conseils de **Puerto Rico**, de **Cleveland**, de **Yonkers**, de **Waterbury**, de **CT** et de **New York**
- 9 pour **New York** Municipal Assistance Corp., **Caroline du Nord**, et les conseils financiers de **l'Indiana** Financial Boards, ainsi que le Conseil d'examen de la responsabilité municipale du **Connecticut**

Les membres
servent sans
compensation

- Les membres doivent avoir une **crédibilité significative** et être engagés dans l'effort
- Ils sont **souvent des leaders dans les affaires, la finance ou la gestion** avec des liens directs avec la communauté locale

Les personnes
nommées ne sont
généralement pas
des représentants
élus publiquement

- Lorsqu'il y a des membres d'office, **probablement le maire**, bien qu'au moins un membre d'office ait généralement une expertise budgétaire (contrôleur de l'État, trésorier ou secrétaire du budget)
- Généralement **pas un employé d'un gouvernement fédéral, d'État ou local**
- Dans certains cas, comme l'Ohio et Porto Rico, **les membres nommés ne peuvent avoir exercé de fonctions publiques** pendant plusieurs années avant leur nomination

Raison motivant
souvent la création
d'un conseil

- La mauvaise cote de crédit de la ville pourrait s'étendre à l'État lui-même ou à d'autres sous-territoires et organismes
 - Responsabilité pour la santé et le bien-être des citoyens dans la juridiction en difficulté et autres dans l'état
-

Différences entre divers conseils fiscaux

Adhésion

- L'adhésion et la représentation par les fonctionnaires de la ville diffèrent

Le conseil ou le gouverneur choisit le président

- Le gouverneur de New York a choisi le président de Municipal Assistance Corp
- Cleveland a élu son président et son vice-président parmi ses propres membres
- Le Conseil de surveillance de Porto Rico a choisi son propre président

Membres sans droit de vote et leur nomination

- Il n'y avait pas de membres sans droit de vote à Chicago, à Cleveland et à NY Municipal Assistance Corp.
- A Yonkers et NY FCB, il y a un grand nombre de membres sans droit de vote. Le Conseil de surveillance de Porto Rico a un membre sans droit de vote

Si les employés de la ville sont représentés

- Réflexion sur la représentation des partis politiques minoritaires au niveau des États et des villes
- À Yonkers, le maire était membre d'office et était le seul membre votant représentant la ville

Surveillance versus conseil de contrôle

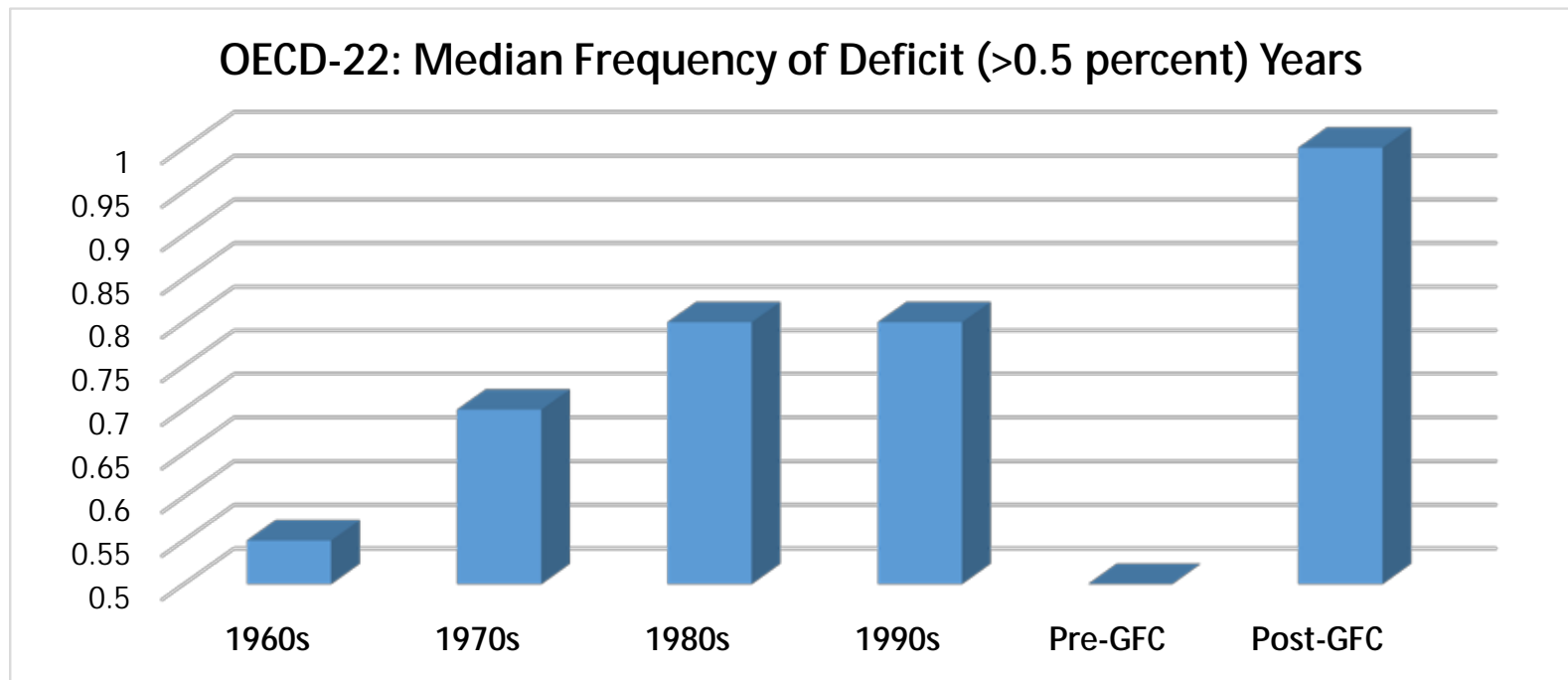
- Fonctionne comme un forum versus un système d'imposition des décisions
- La Commission de révision financière de Detroit approuve les budgets et les contrats

Dotation en personnel professionnel

- Le personnel interne des comités de surveillance est souvent restreint, mais la taille réelle varie
-

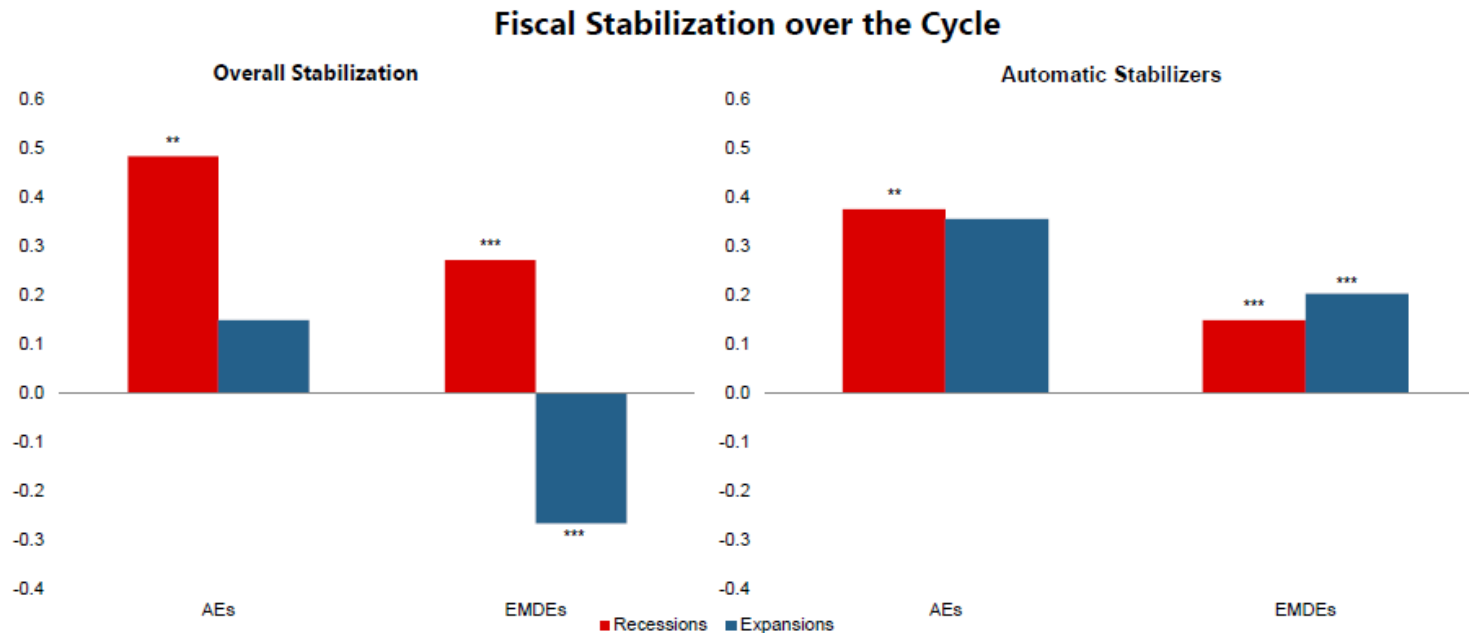
Objectif

§ Nécessité de limiter le biais de déficit de «discrétion» à budgétaire



Objectif

§ Nécessité de restreindre à la procyclicité de la «discrétion» fiscale

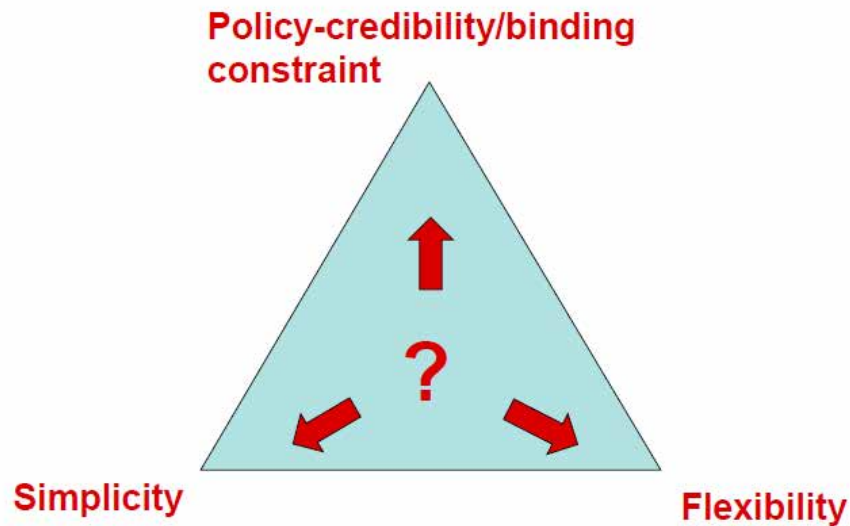


Sources: European Commission; Organisation for Economic Co-operation and Development; and IMF staff estimates.

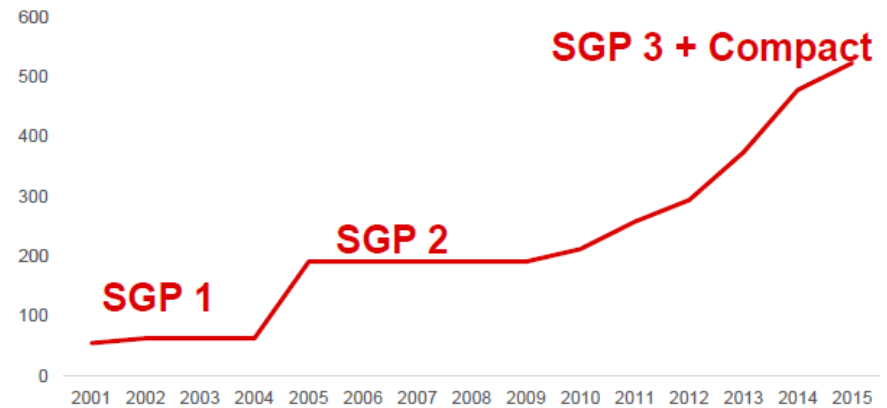
Note: Recessions and expansions are defined using an approach equivalent to the smooth transition autoregressive model developed by Granger and Terasvirta (1993). The figure displays ordinary least squares regressions with country and time fixed effects and robust standard errors. To reduce heterogeneity in the panel, commodity exporters have been excluded. AEs = advanced economies; EMDEs = emerging market and developing economies. ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Objectif : Frustration relatives aux règles fiscales

§ Trilemme (simplicité, flexibilité, application) à Complexité



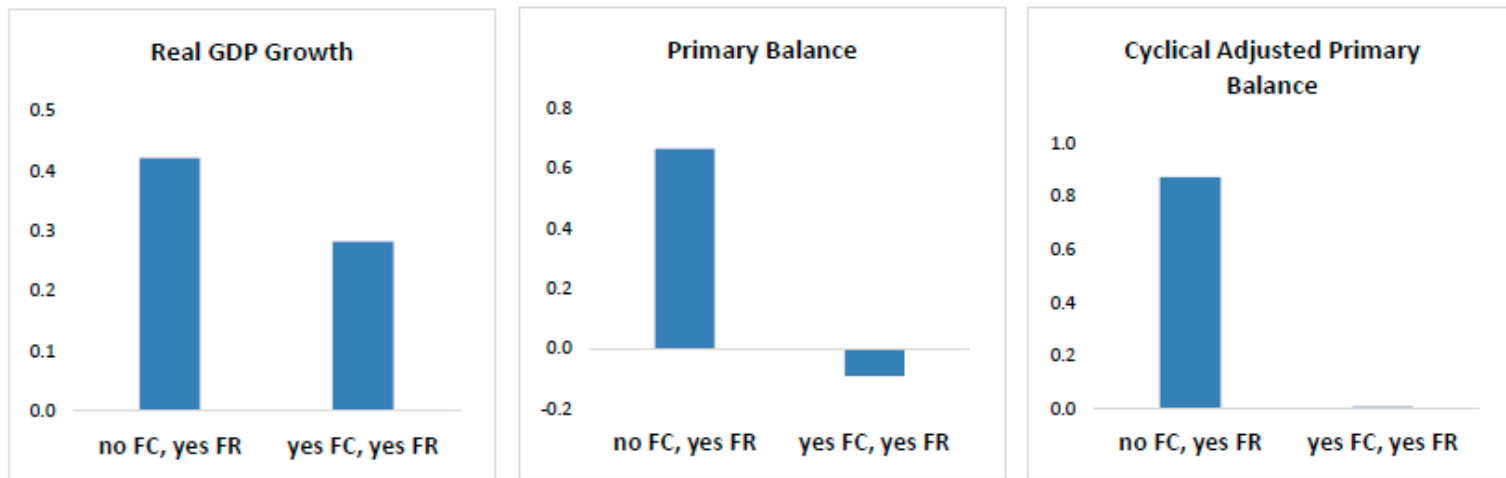
of pages of official documents relevant for EU rules implementation



Data courtesy of Wim Suyker, Netherlands CPB.

Est-ce qu'elles fonctionnent ?

§ Grande corrélation : prévisions moins biaisées (erreur de prévision moyenne)



Notes: the figure reports variables averaged over all observations within a given bin. The bins are (no FR, no FC), (FR, no FC), (no FR, FC) and (FR, FC). FR = fiscal rule. FC = fiscal council.

Est-ce qu'elles fonctionnent ?

§ Des études de cas indiquent certains problèmes :

- Manque de personnel
 - Indépendance
 - Bruit vs. signal
 - L'achat politique dans - sensible à l'environnement politique - le soutien inégal
-

Éléments qui améliorent généralement l'efficacité du conseil fiscal



Fournir aux politiciens la capacité de poursuivre des mesures d'austérité désagréables, mais nécessaires, et passer outre la résistance à l'augmentation des taxes locales.



Les sanctions doivent être suffisantes pour motiver le gouvernement à rétablir l'ordre financier afin que la surveillance ne soit plus nécessaire.



Être en mesure d'appliquer le droit de veto. Empêcher la juridiction de dépenser des fonds si cela ne fonctionne pas dans le cadre d'un budget équilibré.



Pouvoir du trésor. Appliquer l'autorité pour examiner les budgets et les estimations de revenus et appliquer les modifications.

Etre capable de permettre ou empêcher à la ville d'emprunter et fixer le montant de la dette émise.



Alors que les conseils fiscaux sont souvent utilisés pour avoir accès à de nouveaux financements, les nouveaux besoins en argent ne sont pas toujours un élément. Parfois, la surveillance est déployée sans avoir besoin de financement.

Approche du Conseil fiscal par rapport à l'approche du FMI

Historiquement, la majeure partie de l'aide non concessionnelle du FMI a été fournie au moyen d'accords de confirmation («SBAs»).

Objectif	<ul style="list-style-type: none">Les SBA sont conçus, en partie, pour aider les pays à résoudre les problèmes de balance des paiements à court terme en période de crise économique ou financière.
Cibles	<ul style="list-style-type: none">Les objectifs du programme sont conçus pour résoudre les problèmes de balance des paiements et les décaissements sont subordonnés à la réalisation des objectifs de la réforme.Les SBAs durent généralement de 12 à 24 mois avec un remboursement dans les 3.25 à 5 ans de décaissement.
Engagements d'emprunt	<ul style="list-style-type: none">Les conditions d'emprunt varient en fonction de la gravité des besoins de liquidité mais impliquent généralement un prêt préférentiel (c'est-à-dire que le FMI est remboursé avant les créanciers non garantis, même s'il n'est pas légalement supérieur), sous réserve d'un ensemble de réformes politiques.
Évaluation :	<ul style="list-style-type: none">Ces réformes sont évaluées en fonction de plusieurs objectifs quantitatifs (déficits publics, réserves internationales), qui sont recueillis par le personnel du FMI à travers des visites régulières à la nation débitrice. Certaines de ces réformes peuvent être nécessaires avant tout décaissement.
Taux	<ul style="list-style-type: none">Le taux auquel les prêts SBAs du FMI sont effectués est lié au taux de prélèvement spécial (DTS) du FMI - dérivé d'une moyenne pondérée des taux d'intérêt sur les instruments de dette à court terme sur les marchés monétaires des quatre principales devises internationales - plus une marge fixée chaque année par le Conseil d'administration du FMI.

ÉTUDES DE CAS

- New York en 1975
 - Washington, DC en 1995
 - Detroit en 2014
 - Porto Rico en 2016
 - Connecticut en 2017
-

Le Conseil du contrôle financier d'urgence de la ville de New York

Société d'aide aux municipalités (MAC)

- Créée en juin 1975, MAC était une société indépendante avec un conseil d'administration composé de neuf membres autorisés à émettre des obligations au nom de la ville de New York.
- Pour rembourser ces obligations, l'État a adopté une loi qui convertit les taxes sur les ventes et les transferts de stock en taxes d'État. Les revenus de ces taxes sont passés directement à MAC, pas à travers les livres de la ville
- MAC était autorisée à émettre jusqu'à 3 milliards de dollars de titres, mais ne pouvait vendre que 2 milliards de dollars à des taux d'intérêt élevés. Les billets émis par MAC ont produit 11 % à un moment où un indice d'obligations municipales à rendement élevé a produit 6,89 %
- En 2008, après avoir vendu près de 10 milliards de dollars en obligations pour garder la ville solvable, MAC a réglé ses comptes définitifs et s'est prononcé en faveur de sa disparition

Le Conseil de contrôle financier de l'État de New York (FCB)

- La loi sur la Société d'État pour l'assistance municipale de New York a créé un conseil de contrôle financier en septembre 1975 pour compléter MAC et restructurer la gestion financière de la ville
- Composé d'un conseil de 7 membres comprenant le gouverneur, le maire, les contrôleurs de la ville et de l'État et trois dirigeants d'entreprises nommés par le gouverneur
- Mesures d'austérité et contrôle des revenus imposés. Le Conseil a ordonné des réductions budgétaires de centaines de millions de dollars et exigé des milliers de réductions du personnel. Il a également rejeté les contrats négociés par les syndicats d'enseignants et de travailleurs des transports de la ville.
- En 1986, après avoir affirmé que la ville avait équilibré son budget pendant trois années consécutives, remboursé sa dette garantie par le gouvernement fédéral et rétabli sa solvabilité, le conseil passa au statut de «sunset» et le pouvoir sur les budgets et les contrats municipaux fut abandonné. Aujourd'hui, il vient de publier des rapports trimestriels sur les finances de la ville

Conseil du contrôle financier d'urgence de la ville de Washington, DC

Le conseil du contrôle financier d'urgence de la ville de Washington, DC était en place de 1995 à 2001.

Il a été suspendu après que le district ait réalisé quatre budgets équilibrés consécutifs.

- Conformément à la Loi de 1995 sur la responsabilité financière et l'assistance à la gestion du District de Columbia, le Congrès a créé un conseil d'administration composé de cinq membres dans les finances et la gestion pour superviser les finances de la ville.
 - Les membres du Conseil ont été nommés par le Président Clinton, en consultation avec le Congrès. Ils étaient tenus d'avoir une «résidence principale» ou un «établissement principal» dans le district
 - Le conseil a supervisé et approuvé pratiquement toutes les opérations financières du gouvernement de la ville. Il a également eu le pouvoir d'aider les responsables municipaux à élaborer des stratégies pour améliorer les services, rationaliser le gouvernement et rétablir l'équilibre budgétaire.
 - Le conseil recommande des solutions à long terme pour maintenir la ville financièrement stable, comme la création de zones d'entreprises pour attirer de nouvelles entreprises, l'élimination des taxes fédérales pour les résidents de la ville comme moyen d'inverser le vol de la classe moyenne et rendre le fonctionnement du système carcéral municipal au gouvernement fédéral
 - Le conseil était la seule autorité autorisée à emprunter de l'argent auprès du Trésor fédéral pour le compte du district. Aucune garantie fédérale n'a été offerte dans la nouvelle dette émise
 - Le projet de loi prévoyait également un nouveau poste d'agent principal des finances et, pour assurer l'intégrité, un inspecteur général
-

Études de cas récentes : Detroit



- § **Le conseil consultatif financier** (pré-faillite) qui surveillait le rendement financier, recommandait des mesures de restructuration et changeait les conventions collectives expirées
 - § Détroit a déclaré faillite en Juillet 2013 sur une dette de 18 milliards de dollars
 - § **Commission d'examen financier** créée en 2014 pour examiner les budgets et les contrats et pour une gestion budgétaire prudente. **5 membres nommés et 6 membres d'office.**
 - § **Le gestionnaire des urgences** qui a assumé le pouvoir du maire et du conseil municipal, a rejeté les conventions collectives et restructuré la dette et les opérations
 - § Plan de la dette réduite d'environ 7 milliards de dollars
 - § Actifs clés privatisés (Musée) grâce à de nouveaux fonds
 - § Comprend près de 2 milliards de dollars pour rétablir les services, embaucher 200 nouveaux policiers et 100 nouveaux pompiers
 - § Mesures à long terme incluses, par exemple ajustements COLA de 1 % au lieu de 2,5 %
 - § Les mesures visaient à inverser la perte de population, passant de plus d'un million au début des années 1990 à 672 795 en 2016
-

Études de cas récentes : Detroit

Les mesures mises en œuvre à Detroit se prêtent à **la modélisation dynamique, aux mesures de risque**

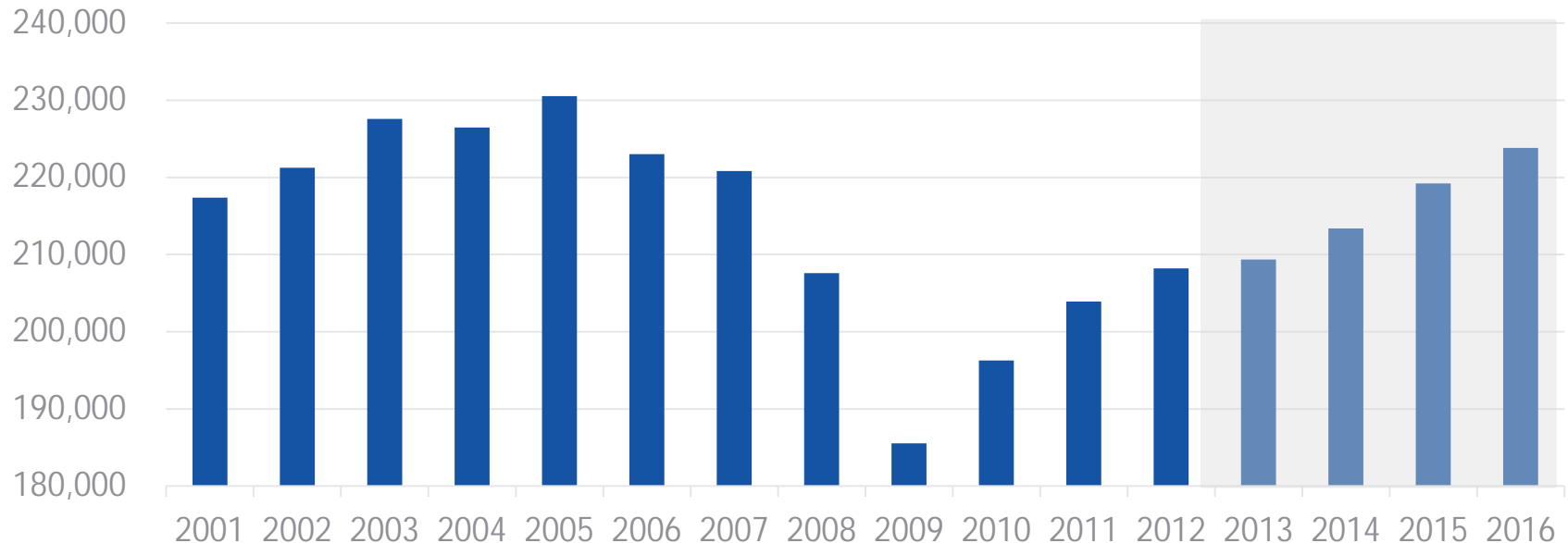
Les paiements conditionnés au risque à la hausse peuvent

§ Aider à atténuer les coupures à court terme pour conclure un marché

§ Aider les créanciers et les participants à tirer parti de la hausse future pour conclure une affaire

Total Real Gross Domestic Product for Detroit-Warren-Dearborn, MI (MSA)

Millions of Chained 2009 Dollars, Annual, Not Seasonally Adjusted



Études de cas récentes : Detroit

§ **Plan financier 2016-17**

- § La troisième année consécutive de budgets équilibrés, excédent de 30 millions de dollars, permettant la sortie de la supervision de l'État en 2017

 - § Un trou de 490 millions de dollars dans le financement des régimes de retraite de la ville doit être corrigé.
 - § Le budget prévoit une augmentation de moins de 1 % des revenus annuels.
 - § L'impôt sur le revenu de la ville, les impôts fonciers, la taxe sur les utilisateurs de services publics, les revenus des casinos et le partage des revenus de l'État représentent 78 % du budget annuel de Detroit.
 - § M. Duggan a déclaré que les consultants recrutés par les caisses de retraite ont constaté que les experts de l'affaire de la faillite utilisaient des tables d'espérance de vie dépassées, sous-estimant largement les obligations de retraite à long terme de la ville.

 - § *"Il n'y a rien dans ce budget qui reflète cette activité de développement économique, donc je pense qu'il y a un vrai potentiel, mais comme le maire l'a dit, nous avons besoin de cet avantage pour nous aider à supporter les obligations des prestations de retraite."*
-

Études de cas récentes : Porto Rico



§ **Conseil de surveillance** créé par la loi de Porto Rico sur la surveillance et la gestion en juin 2016 en tant qu'entité au sein du gouvernement territorial

§ **7 conseils d'administration** ont été créés pour fournir à l'Île une méthode lui permettant d'assumer sa responsabilité financière et de regagner l'accès aux marchés financiers

§ Certifier les plans financiers à long terme et les budgets annuels

§ Le rapport Krueger suggère une approche dynamique

§ Captures d'approche dynamique

§ Tendence à la croissance économique

§ Impact de la politique budgétaire sur le cycle économique

§ Impact des réformes structurelles

§ Premiers effets de la croissance sur la politique budgétaire

§ Effets de second tour sur les coûts de financement

§ Projections de dette dynamiques

§ Analyse dynamique de la viabilité de la dette

§ Permet plus **d'options politiques**

§ Un score dynamique

§ Des paiements à la hausse aux créanciers et aux bénéficiaires

Études de cas récentes : Connecticut



- § Création récente du **Conseil de révision de la responsabilisation municipale**
 - § Système hiérarchisé de responsabilisation de comptes selon lequel les municipalités seraient assujetties à des niveaux croissants d'examen et d'intervention de l'État en fonction de l'état d'une municipalité
 - § Plus les finances d'un gouvernement local sont faibles, plus la responsabilité et la participation de l'État sont importantes
 - § **9 membres du Conseil**, y compris des représentants nommés par le Gouverneur et des représentants locaux
-

Futur incertain

§ Une partie de la «meilleure pratique» : le manque d'ornement à de l'adhésion politique sans beaucoup de traction

§ Questions ouvertes sur les canaux d'action :

- Une plus grande transparence (au sens large) à de l'effet du lubrifiant sur la responsabilité
- Éduquer le public sur les questions fiscales (amplifier le coût de la réputation / des élections)
- Exposer des problèmes les plus fréquents et renforcer les procédures

§ Le canal pertinent est important pour une conception optimale : comment le faire correctement ?
