

Vote et VOLATILITÉ



Christian Ebeke et Dilan Ölçer

LES ÉCONOMISTES ont démontré que des politiques erratiques en matière de fiscalité et de dépenses publiques étaient préjudiciables à la croissance à long terme et au bien-être global d'une société (Fatás et Mihov, 2003 et 2013).

Les élections peuvent être l'une des sources de volatilité de la politique économique. En s'efforçant d'être réélus, les sortants peuvent manipuler les instruments. Entre autres choses, ils augmentent les dépenses publiques et provoquent des déficits budgétaires dans le but de stimuler la demande globale et de créer des emplois (même temporairement), améliorant ainsi leurs chances d'être élus.

Mais les excès préélectorales peuvent être suivis d'un réveil difficile. Les gouvernements doivent souvent adopter des plans d'austérité pour compenser leur prodigalité préélectorale. Ce cycle expansion-récession d'origine politique risque de nuire à la croissance économique à long terme et à la stabilité.

Les relances préélectorales ont surtout lieu dans les pays en développement (Shi et Svensson, 2006). Nous nous sommes concentrés sur les pays à faible revenu, dont le PNB par habitant est inférieur à 1.175 dollars et qui n'ont pas

un accès durable et substantiel aux marchés financiers internationaux. Sur une période de 21 ans, nous avons trouvé des preuves solides de l'existence de cycles électoraux dans 68 pays à faible revenu. Dans l'année précédant l'élection, les dépenses courantes et les déficits augmentent. Ensuite, pour reconstituer les amortisseurs qu'ils ont épuisés, les gouvernements diminuent les dépenses d'investissement et relèvent certains impôts. Nous avons aussi étudié deux freins éventuels à la possibilité pour les sortants d'appliquer un programme budgétaire à motivation politique en année électorale : les règles budgétaires, qui fixent des objectifs clairs, et les programmes du FMI, qui en comprennent aussi. Nous avons constaté que tous deux atténuent sensiblement le cycle budgétaire politique.

Les cycles conjoncturels politiques

Les études empiriques du cycle conjoncturel politique, des années 70 aux années 90, ont porté presque entièrement sur les pays avancés, où les chercheurs n'ont en général pas trouvé de solides preuves statistiques de son existence. Toutefois, des études plus récentes consacrées aux dépenses publiques courantes, à la fiscalité indirecte et aux déficits budgétaires ont

Dans les pays à faible revenu, une poussée des dépenses publiques avant les élections est souvent suivie d'une austérité dommageable

établi l'existence de cycles d'origine politique dans les pays en développement.

La plupart de ces études ne ciblaient pas particulièrement les pays à faible revenu, mais englobaient tous les pays en développement, à revenu faible ou moyen. En outre, bien qu'elles aient examiné le comportement de variables spécifiques pendant des élections, elles n'ont pas analysé la composition de l'ajustement postélectoral.

Nous nous sommes intéressés aux pays à faible revenu parce qu'ils sont particulièrement vulnérables aux cycles liés aux élec-

Les années postélectorales sont caractérisées par une reconstitution des amortisseurs budgétaires, qui a un prix.

tions. À cause de l'insuffisance des moyens institutionnels et de la transparence budgétaire, les sortants risquent davantage de se servir de la politique budgétaire pour être réélus. En utilisant les amortisseurs budgétaires en période d'élection, les pays à faible revenu rendent leur économie encore plus vulnérable à des évolutions négatives et limitent leur capacité de réaction à des chocs externes tels qu'une variation soudaine des prix des produits de base. Il est donc important de mieux comprendre les cycles budgétaires préélectoraux dans ces pays et de rechercher les moyens d'atténuer cette forme de volatilité.

Nous avons étudié empiriquement un grand nombre de pays à faible revenu pendant la période 1990–2010. En analysant les effets des élections sur des variables budgétaires telles que les dépenses et les déficits, nous avons tenu compte d'autres déterminants des résultats budgétaires de ces pays et de l'incidence de certaines catégories d'élections non prévues par les constitutions. Nous avons utilisé des sources diverses, dont la banque de données sur les élections de Hyde et Marinov (2012), qui couvre 68 pays à faible revenu sur 21 ans. À peu près la moitié de ces pays ont eu au moins une élection pendant cette période. Nous y avons constaté l'existence de cycles budgétaires politiques dans lesquels les gouvernements tendent à augmenter les dépenses courantes en année électorale, de 0,8 point de PIB. Cela gonfle le déficit budgétaire. Les années postélectorales sont caractérisées par une reconstitution des amortisseurs budgétaires, qui a un prix. L'investissement public est réduit de ½ point de PIB environ (graphique 1). Bien que nous ne l'ayons pas étudiée spécialement, cette forme de restriction budgétaire postélectorale peut sérieusement retarder la croissance. L'investissement public productif, qui en est un facteur important, doit être stable. Ainsi, un plan d'austérité qui laisse un projet de construction de routes bien conçu à demi achevé après une élection n'est pas seulement du gaspillage, c'est aussi un frein à l'activité.

Augmentation de la fiscalité

Nous avons aussi constaté que les gouvernements s'efforçaient d'augmenter sensiblement les rentrées fiscales après une élection, mais selon des modalités susceptibles de pénaliser l'économie.

En décomposant les recettes fiscales totales, nous constatons que, dans les pays à faible revenu, le produit des taxes sur les échanges (importations ou exportations) augmente après les élections, les gouvernements tentant de reconstituer leurs amortisseurs budgétaires entamés, et ce, bien que l'arrêt de la poussée préélectorale des dépenses fasse souvent baisser les importations. Le recours aux taxes sur les échanges résulte peut-être de leur relative facilité de recouvrement dans les pays à faible revenu, où il est souvent plus difficile que dans les pays avancés ou émergents de mobiliser des recettes, surtout des impôts intérieurs. Mais une hausse sensible des taxes sur les échanges peut affaiblir la compétitivité externe d'un pays et donc sa croissance économique à long terme. Nos conclusions sont solides, même en tenant compte de l'éventualité d'une manipulation de la date des élections par les sortants pour bénéficier d'une bonne conjoncture.

Nous n'avons connaissance d'aucune méthode empirique qui examine les effets des règles budgétaires et des programmes du FMI sur la probabilité, l'importance et la composition des cycles budgétaires politiques dans les pays à faible revenu.

Les experts ont souvent mis en doute l'efficacité des règles budgétaires dans ces pays. Nous avons donc testé leur influence au moyen de la banque de données du FMI, récemment publiée, sur les règles budgétaires (Schaechter *et al.*, 2012). Elles ne sont pas répandues dans les pays à faible revenu, mais leur utilisation augmente. Parmi ceux qui ont adopté des règles nationales pour ancrer leur politique budgétaire figurent l'Arménie, le Cap-Vert, le Kenya et le Nigéria.

Il y a eu des programmes du FMI dans nombre de pays à faible revenu. Le degré auquel les conditions des prêts liés à ces programmes ont freiné les extravagances des sortants en année électorale est un point important.

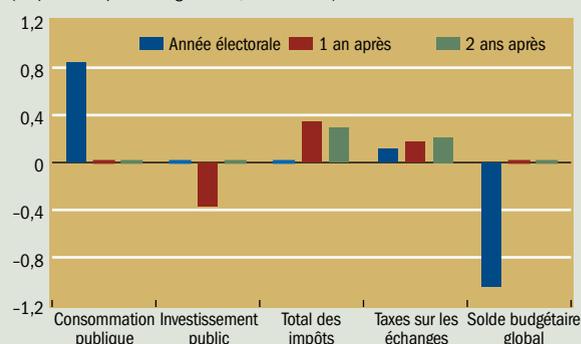
Nous avons établi une distinction entre une contrainte institutionnelle interne sur la politique budgétaire (par exemple une règle budgétaire fixée par la loi) et la participation à un programme du FMI. Les règles budgétaires nationales peuvent limiter les manipulations budgétaires à but électoral si elles empêchent les

Graphique 1

La fête et le réveil difficile

La consommation publique et le déficit budgétaire augmentent en année électorale dans les pays à faible revenu. L'année suivante, on serre la vis et l'investissement public est sacrifié.

(en points de pourcentage de PIB, 1990–2010)



Source : estimations des services du FMI.

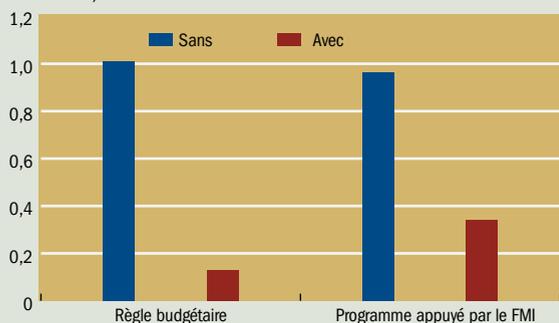
dérives d'un sortant à l'approche d'élections nationales. Dans les pays à faible revenu, les règles budgétaires qu'ils s'imposent à eux-mêmes sont plus efficaces et plus largement appliquées que les règles budgétaires supranationales, fixées par un accord régional tel qu'une union monétaire et imposées à toutes les parties à l'accord. Les résultats empiriques montrent que, dans les pays à faible revenu dépourvus de règles budgétaires nationales, l'effet du cycle budgétaire politique sur la consommation publique est de l'ordre de 1 % du PIB. Quand il existe une règle nationale explicite, l'expansion budgétaire en année électorale tombe à seulement 0,13 point de PIB (graphique 2).

Graphique 2

Restreindre la consommation publique

Tant les règles budgétaires que les programmes du FMI freinent la hausse de la consommation publique en année électorale, mais les règles budgétaires s'avèrent plus contraignantes.

(progression estimée de la consommation liée aux élections, en points de PIB, 1990-2010)



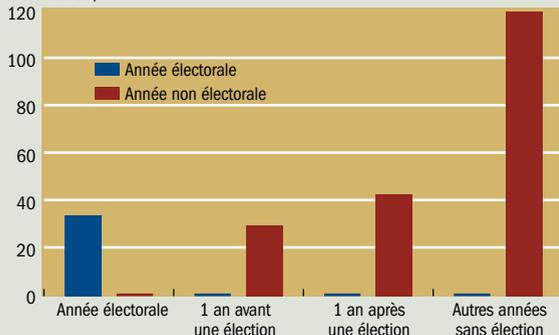
Source : estimations des services du FMI.

Graphique 3

Attendre l'élection

Les gouvernements ont tendance à attendre qu'une élection soit passée avant de recourir à un programme du FMI, qui impose généralement des contraintes aux dépenses et aux emprunts de l'État.

(nombre de programmes du FMI appliqués dans des pays à faible revenu, 1990-2010)



Source : estimations des services du FMI.

Note : Les barres représentent le nombre de fois que, de 1990 à 2010, des pays à faible revenu ont appliqué un programme appuyé par le FMI pendant une année électorale, pendant l'année précédant une élection, pendant l'année suivant une élection et pendant d'autres années sans élection. Par exemple, un programme d'un pays à faible revenu dure normalement trois ans. S'il a commencé pendant l'année précédant l'élection, il est compté une fois pour l'année électorale, une fois pour l'année avant l'élection et une fois pour l'année après l'élection. Si un pays a appliqué plusieurs programmes pendant la période, chacun est compté séparément.

Accords avec le FMI

Nous avons aussi vérifié si les pays engagés dans des programmes avec le FMI étaient moins susceptibles de connaître un cycle budgétaire politique du fait de la conditionnalité. L'un des principaux éléments de cette dernière est l'obligation d'adopter une politique macroéconomique viable. Dès lors, si elle est appliquée, la conditionnalité rend plus difficile de lancer une politique budgétaire expansionniste en période d'élection.

Selon certains experts, les gouvernements préfèrent ne pas nouer d'accord avec le FMI en période électorale, et des études montrent qu'ils tendent plus à le faire après les élections (graphique 3). Mais, même en tenant compte de cette réticence et d'autres facteurs liés à la décision de demander l'aide du FMI, les résultats montrent que les programmes du FMI font peser une contrainte sur les cycles politiques des pays à faible revenu. En leur absence, la consommation publique augmente d'environ 1 point de PIB en période d'élection, alors que la variation tombe à 0,34 point de PIB en présence d'un programme actif du FMI. Nos conclusions sont robustes, même en tenant compte du fait que la décision d'adopter un programme soutenu par le FMI n'est indépendante ni de la situation conjoncturelle ni du cycle électoral.

Nous avons constaté que les élections étaient une source importante de volatilité budgétaire (variations des dépenses et des impôts) dans les pays à faible revenu, avec d'éventuels effets négatifs sur la croissance à long terme. Les règles budgétaires et les programmes du FMI limitent l'ampleur des cycles budgétaires politiques. Mais, jusqu'à présent, peu de ces pays ont adopté des règles nationales claires, et il leur est difficile de le faire de façon crédible, parce qu'ils subissent souvent des chocs (comme des catastrophes naturelles ou des variations des prix des produits de base) qui peuvent être beaucoup plus dévastateurs pour la discipline budgétaire que dans des économies plus grandes et plus riches. Ni les programmes du FMI, ni les règles budgétaires ne peuvent se substituer à un engagement politique sincère en faveur de la cohérence budgétaire. ■

Christian Ebeke est économiste au Département Europe du FMI, et Dilan Ölçer économiste à la banque centrale suédoise.

Cet article repose sur le document de travail du FMI 13/153, «Fiscal Policy over the Election Cycle in Low-Income Countries».

Bibliographie :

- Fatás, Antonio, and Ilian Mihov, 2003, "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, p. 1419-447.
- , 2013, "Policy Volatility, Institutions and Economic Growth," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95, No. 2, p. 362-76.
- Hyde, Susan D., and Nikolay Marinov, 2012, "Which Elections Can Be Lost?" *Political Analysis*, Vol. 20, No. 2, p. 191-210.
- Schaechter, Andrea, Tidiane Kinda, Nima Budina, and Anke Weber, 2012, "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset," *IMF Working Paper 12/187* (Washington: International Monetary Fund).
- Shi, Min, and Jakob Svensson, 2006, "Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?" *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 8-9, p. 1367-389.