

LE PACTE BUDGÉTAIRE

POINTS FORTS, POINTS FAIBLES, ENJEUX

Présentation et chapitre I du document du même nom élaboré par le Secrétariat de la CEPALC en vue de sa présentation à la vingt-septième session de la Commission (Oranjestad, Aruba, 11-16 mai 1998).

98-4-354

Distr.
GÉNÉRALE

LC/G.1997(SES.27/3)
30 avril 1998

FRANÇAIS
ORIGINAL: ESPAGNOL

LE PACTE BUDGÉTAIRE

POINTS FORTS, POINTS FAIBLES, ENJEUX

Présentation et chapitre I du document du même nom élaboré par le Secrétariat de la CEPALC en vue de sa présentation à la vingt-septième session de la Commission (Oranjestad, Aruba, 11-16 mai 1998).

98-4-354

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
PRÉSENTATION	5
I. POINTS FORTS, POINTS FAIBLES ET ENJEUX DU PACTE BUDGÉTAIRE.....	7
A. INTRODUCTION.....	7
B. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN NOUVEAU PACTE BUDGÉTAIRE	10
C. CONSOLIDATION DE L'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE.....	12
1. Recettes publiques: évolution imparfaite	14
2. Le déficit, la dette et les nouveaux enjeux macro-économiques de la politique budgétaire	19
D. PRODUCTIVITÉ ACCRUE DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	25
E. TRANSPARENCE DES DÉPENSES PUBLIQUES	34
F. VEILLEUR À L'ÉQUITÉ	37
G. CONSOLIDATION DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES.....	43

PRÉSENTATION

Depuis le début de la décennie, la CEPALC a élaboré un ensemble de documents qui s'inscrivent dans le contexte de la proposition sur la "Transformation du processus de production dans un climat d'équité" où elle expose une série de principes directeurs visant à aborder le développement actuel et futur de la région. Dans le cadre de ce processus, la Commission a choisi, à l'occasion de sa vingt-septième session, de se pencher sur le thème des finances du secteur public des pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

La viabilité des propositions formulées par la CEPALC passe par un assainissement des finances publiques, indispensable à toute action efficace de l'Etat. En effet, une gestion macro-économique cohérente propre à favoriser le dynamisme de la croissance économique moyennant l'accroissement des taux d'épargne et d'investissement, ainsi que la nécessité d'assurer une meilleure répartition des bénéfices de cette croissance et de préserver l'environnement sont des aspects étroitement liés à la gestion du secteur public et aux modalités institutionnelles d'interaction entre ce dernier, les opérateurs privés et l'ensemble de la société. C'est pourquoi le Secrétariat a jugé opportun de se pencher sur l'étude des finances publiques et de la gestion budgétaire, regroupées dans le concept de "pacte budgétaire", conçu un accord socio-politique de base qui légitimise le rôle de l'Etat, ainsi que la portée et l'importance des responsabilités gouvernementales dans les domaines économique et social. Selon les propositions présentées dans ce document, le nouveau pacte budgétaire comporte cinq volets de base: consolider l'ajustement budgétaire actuellement en cours, améliorer la productivité de la gestion publique, assurer une plus grande transparence de l'action budgétaire, promouvoir l'équité et favoriser le développement d'institutions démocratiques.

Le document est composé de trois sections. La première contient une synthèse des progrès, des faiblesses et des enjeux du nouveau pacte budgétaire, ainsi qu'un examen des aspects budgétaires et quasi-budgétaires de l'action publique. Dans ce dernier domaine, la Commission prône une plus grande transparence et propose plusieurs types de mesures propres à restreindre la composante quasi-budgétaire des politiques publiques. La deuxième partie est consacrée à l'étude des progrès et des transformations enregistrés dans les domaines du revenu, des dépenses, du déficit et de la dette du secteur public. La troisième partie traite des résultats positifs et des tâches à accomplir dans certains domaines fondamentaux de la gestion publique qui ont un retentissement important sur le plan budgétaire: les dépenses sociales, la réforme de la sécurité sociale, la décentralisation budgétaire, les processus de privatisation et la modernisation de l'Etat. Pour chacun des thèmes abordés, la Commission formule des propositions propres à étayer les progrès accomplis et à aborder les défis futurs, sur la base des pratiques optimales observées jusqu'ici au sein et hors de la région.

I. POINTS FORTS, POINTS FAIBLES ET ENJEUX DU PACTE BUDGÉTAIRE

A. INTRODUCTION

La crise de la dette a, comme chacun le sait, engendré de profondes transformations sur le plan de la stratégie de développement des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Lorsqu'il s'est avéré qu'il s'agissait non pas d'un épisode transitoire mais bien d'un changement permanent de l'environnement macro-économique, les premières mesures se sont rapidement transformées en programmes d'ajustement structurel dont l'objectif était de promouvoir des réformes économiques compatibles avec ce nouvel environnement.

C'est ainsi qu'à partir des années 80, les économies des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont, à des degrés divers, amorcé un vaste programme de réformes structurelles prévoyant, notamment, la libéralisation des échanges commerciaux et l'intégration économique; l'ouverture vers l'investissement étranger; la libéralisation des prix; la déréglementation des marchés financiers; l'assouplissement du marché de l'emploi; la privatisation, le transfert d'actions et la capitalisation des entreprises publiques; la modification du modèle de financement de la prévoyance sociale; et la décentralisation budgétaire, en particulier de la prestation des services sociaux en matière d'éducation et de santé.

Les difficultés rencontrées dans les années 80 ont été, dans une large mesure, l'expression d'une crise au niveau de la conception de l'Etat en tant qu'agent du processus de développement. La réorientation du développement régional a donc été fondée sur une révision du rôle attribué à l'Etat qui s'est traduite par un remaniement définitif du régime budgétaire. Par exemple, les processus de privatisation et de modernisation ont souvent engendré, à court terme, des revenus considérables et des réductions permanentes des dépenses et des emplois dans le secteur public, alors que s'imposait la mise sur pied d'un système adéquat de réglementation des services privatisés. La décentralisation a entraîné une modification au niveau de la répartition des ressources et des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et, de ce fait, au niveau des mécanismes de transferts intergouvernementaux. De même, il a fallu, pour parvenir à la libéralisation des échanges commerciaux, modifier les structures des impôts et accroître l'importance relative des assiettes fiscales intérieures (essentiellement sur la consommation sous la forme d'une taxe sur la valeur ajoutée, TVA). Dans le même temps, la déréglementation du système financier, visant à stimuler le développement du marché financier intérieur, a souvent facilité, à des degrés divers, le changement du modèle de financement de la prévoyance sociale, d'un

mode de répartition à celui de capitalisation, en favorisant au passage le développement du financement interne du gouvernement et du secteur privé qui comprend, potentiellement, les projets privés d'infrastructure.

Le nouvel environnement extérieur de mondialisation et la multiplication d'accords commerciaux à l'échelon sous-régional créent de nouveaux enjeux, sans pour autant faire disparaître les précédents. En effet, le processus de mondialisation accentue l'intégration et l'interdépendance des marchés, ce qui implique un effort notable de discipline sur le plan macro-économique et des finances de l'Etat pour faire face à la grande mobilité des capitaux à court terme. D'autre part, le développement considérable des accords d'intégration ou de complémentarité commerciale à l'échelon sous-régional oblige à des restrictions d'ordre tarifaire et à un ajustement progressif à la diminution des recettes douanières, tout en donnant lieu à de nouveaux défis sur le plan de l'administration des tarifs douaniers et à une rationalisation de la protection effective qui en résulte.

Ces deux tendances qui, ensemble, sont à la base de ce qui est aujourd'hui appelé le "régionalisme ouvert",¹ contribuent à réduire la marge de manoeuvre des autorités nationales dans la prise de décisions et dans la mise en oeuvre de la politique économique intérieure et, en particulier, de la politique budgétaire. En outre, l'évolution récente de la crise financière asiatique ayant mis en évidence l'effet disciplinaire des marchés, les autorités économiques nationales se sont vues dans l'obligation de prêter une attention croissante aux signaux de stabilité et de cohérence émis par l'association des politiques budgétaire, de change, monétaire et de gestion de la dette publique.²

Après plus de trente ans, on peut aujourd'hui affirmer sans réserve que les finances publiques de la région ont connu une amélioration notable. Dans la plupart des pays, elles ne constituent plus une source de déséquilibre mais, au contraire, contribuent à consolider la stabilité macro-économique. En fait, l'ampleur de l'ajustement budgétaire mené à bien dans la région et la brièveté du processus sont sans précédents. Ce phénomène est le facteur principal de l'actuelle stabilité macro-économique, inédite depuis plusieurs décennies, et du bon comportement relatif de la région face aux aléas extérieurs qui sont apparus fin 1997. Des progrès ont également été accomplis sur le plan des arrangements institutionnels de la gestion des finances de l'Etat. L'adaptation aux exigences de la mondialisation s'est donc faite plus aisément, grâce à une gestion du déficit et de la dette publique plus compatible avec les modèles internationaux de discipline budgétaire.

On ne peut cependant prétendre que tous les problèmes budgétaires de la région soient résolus et qu'il suffit, tout simplement, de se maintenir sur la voie actuelle pendant un temps raisonnable. Bien au contraire, une pléthore de crises et de problèmes conjoncturels,

¹ CEPALC (1994).

² L'ajustement budgétaire extraordinaire effectué par le Brésil en 1997, pour faire face à la grave instabilité et à la chute des bourses nationales résultant de la crise asiatique des mois d'octobre et novembre de cette année, constitue un exemple des contraintes imposées à l'autonomie des autorités économiques par l'effet disciplinaire des marchés financiers. Ce type d'ajustement, préventif dans une certaine mesure, a pour but de former ou de consolider une réputation de solvabilité, de prudence et de discipline sur le plan budgétaire et d'assurer une certaine crédibilité auprès des marchés financiers. L'objectif de cette démarche est d'éviter des attaques spéculatives à l'encontre de la monnaie nationale et d'assurer la continuité de l'entrée nette de capitaux en termes de rythme et de conditions.

qui, certes, ont souvent été d'une intensité limitée et ont finalement pu être jugulés, mais qui n'en restent pas moins des crises, donne une impression générale de fragilité. En d'autres termes, l'équilibre budgétaire et sa contribution à l'équilibre macro-économique général semblent constamment ne tenir qu'à un fil et les bons résultats obtenus dans ce domaine ces dernières années doivent être fermement consolidés avant de s'abandonner à toute complaisance. A cette précarité viennent également se greffer les crises bancaires qui, en l'absence d'une réglementation préventive adéquate, tendent à se multiplier en raison de la plus grande volatilité des capitaux et risquent de s'avérer plus coûteuses que les crises budgétaires traditionnelles.

En outre, il est de plus en plus évident que, pour parer aux effets des crises, l'attention a été centrée sur la portée et le maintien des équilibres financiers, au détriment d'autres objectifs éventuels de la politique budgétaire, même lorsque ceux-ci faisaient l'objet de consensus. C'est ainsi que, durant les années 80, les objectifs associés à l'équité ont été quelque peu délaissés, tant sur le plan de la conception de la structure fiscale que des dépenses publiques, bien que d'importants progrès aient été accomplis dans ce domaine au cours de la présente décennie. D'autre part, les efforts déployés pour assurer une plus grande transparence au niveau de la comptabilité de l'Etat, pour mettre au point une nouvelle gestion gouvernementale fondée sur les résultats et pour améliorer la discussion démocratique du budget restent pour le moins insuffisants.

Ces considérations servent de base à la thèse de fond formulée dans cette étude: la solidité ou la fragilité des finances publiques constitue le reflet de la force ou de la faiblesse du "pacte budgétaire" qui légitimise le rôle de l'Etat et son domaine de responsabilités en matière économique et sociale. L'absence d'un modèle consensuel quant aux objectifs obligés de l'Etat compromet toute possibilité de parvenir à un accord sur la quantité de ressources gérées par celui-ci, leur origine et les normes qui doivent en régir l'affectation et l'utilisation. Un accord politique explicite ou implicite entre les différents secteurs sociaux sur l'action que doit mener l'Etat contribue, au contraire, à légitimiser le niveau, la composition et la tendance des dépenses publiques et de la charge fiscale requise pour les financer.

Le succès des transformations profondes que connaît actuellement l'économie, telles qu'elles ont été brièvement exposées plus haut, risque cependant de se voir contrarié si l'Etat n'est pas en mesure de réaliser la contribution nécessaire. Ainsi, la privatisation des services publics doit être accompagnée d'une réglementation efficace; l'accumulation du capital humain et la construction d'une infrastructure de bonne qualité sont des éléments essentiels à la croissance économique; finalement, une distribution équitable des bénéfices du développement est indispensable à la stabilité politique et sociale que requiert tout processus durable de croissance. L'Etat ne peut cependant pas s'acquitter de ses tâches de façon systématique et efficace si le pacte budgétaire n'est pas opérationnel. Il est donc impératif de recomposer et de rénover le pacte budgétaire. Il s'agit là, sans aucun doute, d'une tâche politique et technique de grande envergure mais qui, comme prétend le prouver ce document, est non seulement indispensable mais aussi possible, puisque les éléments nécessaires à cette entreprise sont déjà donnés.

En effet, de nombreuses composantes d'un nouveau pacte budgétaire se trouvent déjà à un stade avancé de connaissances et de discussion. Il s'agira donc de poursuivre cette

tâche et, en particulier, d'articuler ces éléments de façon cohérente sur le plan technique et de générer un consensus social sur le plan politique. On trouvera, dans la section qui suit, certaines réflexions sur les principaux volets de ce processus, suivies d'exemples des progrès accomplis dans chacun de ces domaines et de propositions de politiques susceptibles de consolider ces progrès.

B. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN NOUVEAU PACTE BUDGÉTAIRE

Les progrès accomplis dans de nombreux pays sur le plan des institutions, de la politique et de l'administration budgétaires, bien que substantiels, sont encore insuffisants pour que les Etats de la région soient assez solides pour affronter les défis qui se posent au niveau de l'environnement national et international au seuil d'un nouveau millénaire. Il faut, pour consolider ce processus, parvenir à des consensus durables quant à un régime budgétaire qui permette d'harmoniser la stabilité macro-économique et les responsabilités publiques en matière de croissance et de répartition. Pour ce faire, il est indispensable de se concerter sur des visions à moyen terme concernant le niveau, la composition et les tendances des dépenses publiques et de la fiscalité. Faute de bases solides en ce sens, l'équilibre pourrait être compromis par la résurgence de pressions budgétaires et, partant, macro-économiques, dont certaines peuvent être véhiculées par des mécanismes peu transparents. Par conséquent, l'une des premières phases de tout nouveau pacte budgétaire est **la consolidation de l'ajustement budgétaire**. Il faut ajouter que, de par son importance et l'Etat étant le principal opérateur social pouvant assumer cette responsabilité, une telle consolidation doit être compatible avec la possibilité de faire face aux aléas conjoncturels de l'activité économique, qu'ils soient d'origine interne ou externe. Un environnement macro-économique sans crise ni variations brusques est bénéfique pour les opérateurs économiques privés et la politique budgétaire possède les moyens d'assurer un tel environnement.

Le contexte dans lequel doit se situer cette démarche est celui d'une société civile qui exige de plus en plus d'efficacité de la part de l'action publique, comparable à celle dont pourrait faire preuve le marché dans l'allocation des ressources. Pour ce faire, il est impératif, dans tout pacte budgétaire susceptible de satisfaire les demandes de la société, **d'accroître la productivité des dépenses publiques**. Les voies explorées pour parvenir à cette fin sont, entre autres, la rationalisation des fonctions assumées par les différentes institutions publiques, l'introduction de critères bien définis propres à améliorer l'efficacité, l'efficience et la qualité de leur gestion et l'incorporation de nouveaux agents qui, dans le cadre de normes adéquates, prêteront des services sociaux et d'infrastructure qui constituaient l'apanage traditionnel de l'Etat.

Compte tenu de tous ces éléments, le succès de tout ajustement macro-économique est donc conditionné par la capacité d'effectuer un suivi minutieux des entrées et des dépenses qui déterminent cet ajustement. Un tel suivi est en outre nécessaire pour garantir une productivité adéquate des dépenses et constitue, par ailleurs, un élément fondamental des accords démocratiques qui sont à la base de toute fiscalité saine. A cet égard, et comme

le font ressortir en détails les pages suivantes, l'évolution récente du secteur public dans la région donne lieu à de graves inquiétudes étant donné l'opacité considérable des finances publiques et de l'action de l'Etat en général. Il n'est pas rare que des déséquilibres budgétaires masqués par des opérations quasi-budgétaires mal connues ou mal comptabilisées ne se retournent contre les autorités. Les opérateurs sociaux ont également le sentiment qu'à la faveur du manque de transparence, certains ont profité de ces opérations alors que d'autres ont été injustement lésés et que, sous leur couvert, l'inefficience de la gestion publique s'est encore aggravée. C'est pourquoi il est difficile que puisse se consolider un nouveau pacte budgétaire sans un souci explicite et des mécanismes bien définis propres à garantir un maximum de **transparence** de l'action budgétaire.

S'il est vrai que les pays de la région se sont prononcés résolument en faveur d'un régime de production régi par le marché, où les individus peuvent déployer au maximum leur initiative et leurs potentialités, il n'en est pas moins vrai que tous continuent à croire que le progrès réel est celui de la société, c'est-à-dire le développement simultané de personnes unies par des valeurs de citoyenneté communes, qui entretiennent des rapports de solidarité et qui sont conscientes du fait que le progrès collectif ne s'oppose pas à celui des individus mais qu'au contraire, ils sont tous deux complémentaires et se renforcent mutuellement. L'une des expressions les plus importantes de ce rapport de solidarité est le concept selon lequel il existe, pour chaque moment historique de la vie d'une nation, un niveau d'équité dont la réalisation incombe à toute la société. Celle-ci confie généralement à l'Etat un rôle de premier plan dans la **promotion de l'équité** et, si ce dernier l'ignore, le néglige ou ne l'assume que partiellement, le pacte budgétaire reste incomplet et peu satisfaisant. C'est ainsi que sont particulièrement importantes toutes les tâches liées à la promotion de l'égalité des chances, qui se manifeste, par exemple, dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'emploi, ainsi que l'action visant à la protection des populations vulnérables, sans oublier l'équité au niveau du recouvrement des ressources utilisées par le Fisc aux fins de la réalisation de ces tâches et des autres responsabilités qui lui sont confiées.

Il faut finalement rappeler l'engagement de plus en plus profond des pays de la région à l'égard des valeurs de la démocratie politique, dont la consolidation est un souci que partagent presque tous les opérateurs sociaux. Dans ce contexte, le pacte budgétaire ne dépend pas seulement des **institutions démocratiques**; il constitue un facteur clé dans leur processus de consolidation. En effet, les principes de la coexistence démocratique ne peuvent que se bénéficier d'un processus de discussion dont se dégagent des consensus quant à l'ampleur et à la composition des dépenses publiques et leur financement, ainsi que d'un contrôle adéquat de la gestion publique. Cet exercice démocratique doit faire intervenir de façon effective, outre leur participation formelle, le pouvoir législatif et les différentes branches du pouvoir exécutif national, ainsi que les autorités correspondant aux unités territoriales décentralisées et la société civile, moyennant les voies correspondantes.

Un nouveau pacte budgétaire propre à consolider les réformes actuellement en cours afin de favoriser l'émergence d'un environnement macro-économique stable, qui garantisse que le fisc utilise les ressources de façon efficiente, qui prévoie des mécanismes transparents d'action publique, qui tende à l'atteinte de l'équité et qui contribue à la consolidation des institutions démocratiques est une condition indispensable au progrès de la transformation du processus de production dans un climat d'équité dans laquelle s'est

engagée toute la région. Les sections suivantes de ce chapitre, ainsi que le reste du document, ont pour but de contribuer au débat nécessaire à la réalisation de ce nouveau pacte.

C. CONSOLIDATION DE L'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE

On se rappellera que les profonds déficits publics des gouvernements centraux et des secteurs publics non financiers ont engendré, dans la première moitié de la décennie 80, des pressions inflationnistes et des déséquilibres extérieurs dans de nombreux pays de la région. La consolidation des finances de l'Etat est donc devenue la clef de voûte, d'abord, des plans de stabilisation et, ensuite, des programmes d'ajustement menés à bien par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes au cours des deux dernières décennies.

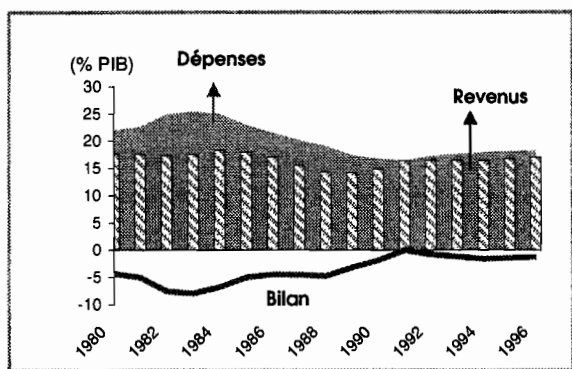
Dans ce domaine, les progrès ont été considérables. La situation de l'équilibre des finances publiques à l'échelon régional s'est en effet améliorée, ce qui s'est traduit par une résorption notable du déficit et une gestion beaucoup plus prudente de ce dernier et de la dette publique. Dans les années 80, l'ajustement a essentiellement été basé sur la contraction des dépenses. Dans les années 90, le développement a été axé, dans le cas de l'Amérique latine, sur l'accroissement des revenus qui a permis une récupération des niveaux des dépenses. Cette récupération ne s'est pas étendue aux pays des Caraïbes où la tendance à la baisse des dépenses s'est poursuivie (voir graphique I-1).

Le fait de devoir accorder la plus haute priorité au composant budgétaire de l'objectif de stabilisation macro-économique s'est traduit par un recul relatif d'autres objectifs des finances publiques. Le volet qui a le plus pâti de cette situation est indéniablement la fonction de répartition de l'Etat.³ Ceci a entraîné un abandon notoire de l'objectif d'équité, en particulier verticale, au niveau de la conception et de la mise en oeuvre des politiques publiques en général et, en particulier, de la politique budgétaire. Plus récemment, de nombreux gouvernements ont pris des mesures, notamment en matière de dépenses sociales, qui traduisent une prise de conscience croissante de la gravité que connaît depuis longtemps la situation sociale, en particulier depuis la décennie 80. Nous verrons plus tard dans ce document que cette prise de conscience a donné lieu à une récupération notable des dépenses publiques sociales en Amérique latine qu'on ne retrouve cependant pas dans les pays des Caraïbes.

³ L'aggravation de l'inégalité sur le plan de la répartition des revenus dans la plupart des pays de la région, en particulier dans les zones urbaines, est mise en évidence dans CEPALC (1997a), chap.I).

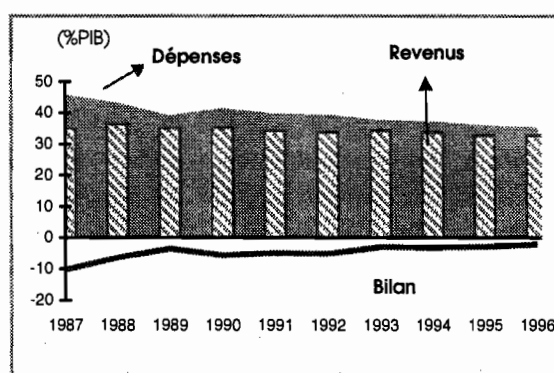
Graphique I-1
BILAN GLOBAL DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX
(Pourcentage du PIB)

1.a L'Amérique latine



Source: CEPALC, sur la base de données officielles.

1.b Les Caraïbes



Source: CEPALC, sur la base de données officielles.

La tendance favorable de la comptabilité publique éclipse cependant plusieurs phénomènes qui font apparaître le caractère encore fragile des résultats obtenus. Certaines expériences tendent, en comptabilisant les recettes provenant des privatisations comme des recettes courantes, à surestimer la solidité de l'ajustement car elles sont basées sur des revenus strictement non récurrents. D'autre part, la dépendance des finances publiques vis-à-vis du cycle économique s'est accentuée, ce qui introduit un élément d'instabilité au niveau des dépenses et une certaine vulnérabilité dans l'ajustement budgétaire proprement dit. L'expansion des dépenses dans les phases de récupération cyclique de l'activité économique, fondée sur des recettes fiscales transitoires et un accès facile au financement extérieur, est suivie d'ajustements brutaux des dépenses lorsque disparaissent l'un et l'autre. La régulation inadéquate des opérations quasi-budgétaires donne lieu à d'importants dérèglements dans plusieurs pays, notamment, au cours de la présente décennie, dans le secteur bancaire. La décentralisation a engendré de nouveaux enjeux et s'est transformée, dans certains pays, en une source importante de déséquilibres budgétaires. Finalement, le fardeau de la dette publique reste important, en dépit de la réduction du déficit.

Les pages suivantes seront consacrées à l'étude de deux volets de la consolidation de l'ajustement budgétaire, à savoir l'évolution des recettes publiques et celle de la dette et du déficit publics. L'évolution des dépenses est abordée au point D.

1. Recettes publiques: évolution imparfaite

Depuis le milieu de la décennie 80, tous les gouvernements de la région ont, à des degrés divers, réalisé d'importantes réformes de leur régime fiscal et tarifaire respectif, ainsi que sur le plan de la modernisation de l'administration fiscale. Malgré le caractère hétérogène des différentes situations, on peut affirmer, d'une manière générale, que l'effort considérable consenti dans le domaine des réformes fiscales a contribué à l'augmentation, bien que modeste, du coefficient fiscal en Amérique latine (ce qui n'est pas le cas dans les Caraïbes), ainsi qu'à d'importantes améliorations sur le plan de la structure et de l'administration fiscales. Les pays de la région montrent toutefois une très grande hétérogénéité quant aux niveaux et à la composition des recettes publiques, fonction des différences qui les séparent en matière de niveau de revenu, de structure de l'appareil de production, d'insertion commerciale et de politiques et administration fiscales (voir chapitre III).

La taille moyenne du secteur public, mesuré en fonction de ses recettes, est plutôt modérée dans la région et est nettement inférieure à celui des pays de l'OCDE et des économies asiatiques. La moyenne des recettes totales du gouvernement central, au niveau régional, a légèrement augmenté, d'un peu moins de 15 p. 100 du PIB en 1990 à 17 p. 100 du PIB en 1996 (voir graphique I.1); la plupart des pays se concentre dans la fourchette de 15 à 20 p. 100 du PIB et seuls Haïti et le Guatemala recouvrent moins de 10 p. 100 de cette variable. Le secteur public non financier inclus, les recettes totales sont passées de 25,5 p. 100 du PIB en 1990 à presque 28 p. 100 en 1998. La convergence des pays autour de valeurs supérieures à 20 p. 100 du PIB s'est également améliorée. D'autre part, la moyenne des recettes totales des gouvernements centraux dans les pays des Caraïbes, bien qu'en légère baisse dans les années 90, reste supérieure à 30 p. 100 du PIB. Dans le cadre de ces tendances, les recettes fiscales des gouvernements centraux (sans tenir compte des contributions à la sécurité sociale) ont augmenté de 11,8 p. 100 en 1990 à 13,6 p. 100 du PIB en 1996 en Amérique latine mais ont diminué de 29,5 à 27,2 p. 100 dans le cas des Caraïbes. Bien que, pour l'ensemble de l'Amérique latine, le coefficient fiscal dépasse, en moyenne, celui de 1980, la pression fiscale reste, dans la moitié des pays de la région, inférieure à celle de cette même année.

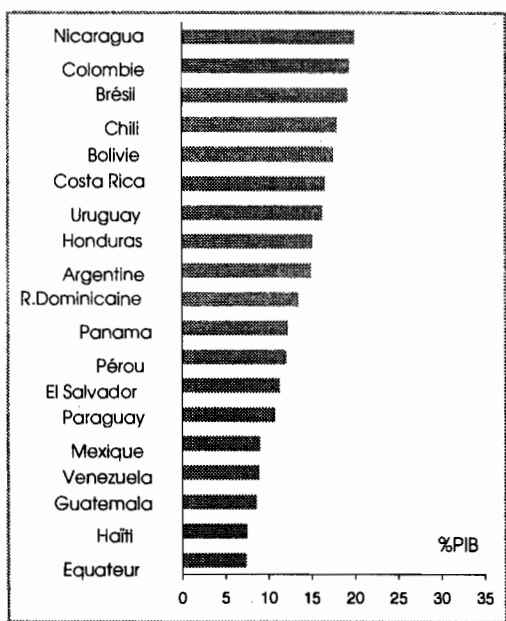
La comparaison de la pression fiscale entre différentes régions est déterminée par le niveau des contributions à la sécurité sociale. La pression fiscale des pays de l'OCDE représente 38 p. 100 du PIB (en 1995), dont 9 points de pourcentage correspondent aux contributions à la sécurité sociale; la pression fiscale effective, non incluses les contributions à la sécurité sociale, est donc, dans ces pays, de 29 p. 100 du PIB. Les contributions à la sécurité sociale représentent 2 p. 100 en moyenne du PIB en Amérique latine et, comme signalé plus haut, la pression fiscale nette, en dehors de ces contributions, est de 13,6 p. 100 du PIB. Quoiqu'il en soit, il s'agit là d'un aspect parmi d'autres de la forte hétérogénéité des niveaux de recouvrement qui caractérisent la région et qui sont le reflet, entre autres éléments, de l'efficacité des régimes fiscaux, des décisions relatives à la taille du gouvernement, et du financement optionnel assuré par les rentes pétrolières dans les pays concernés (voir graphique I-2). De telles comparaisons font également apparaître les

énormes potentialités existant dans de nombreux pays, en particulier latino-américains, quant à la possibilité d'accroître l'imposition sans compromettre la compétitivité.

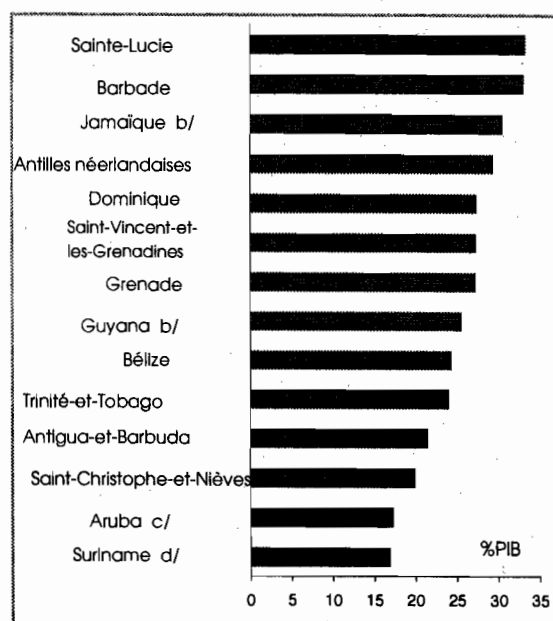
Sur le plan de la structure du commerce, les processus de libéralisation et d'intégration ont entraîné une chute brutale du niveau moyen et de la variance des recettes au titre des tarifs douaniers et une diminution de l'importance du commerce extérieur dans le financement de l'Etat, en particulier dans les pays latino-américains de taille moyenne et grande. Ce phénomène a toutefois engendré des tensions budgétaires dans le cas des petites économies des Caraïbes où près d'un tiers des recettes totales provient du commerce extérieur. Ce phénomène peut également être observé, dans une moindre mesure, en Amérique centrale. Dans ces deux régions, les perspectives de l'intégration économique sous-régionale sont donc étroitement liées à la consolidation de nouvelles sources de recettes budgétaires.

Graphique I-2
PRESSIION FISCALE DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX ^a
(Pourcentage du PIB)

2.a L'Amérique latine



2.b Les Caraïbes



Source: CEPALC, sur la base de données officielles.

^a Moins les cotisations à la sécurité sociale.

^b Information relative à 1995.

^c Information relative à 1992.

^d Information relative à 1993.

Sous de nombreux autres aspects, le système d'imposition a enregistré d'importantes mutations par rapport au début des années 80. Le nombre d'assiettes fiscales a été réduite et des modifications ont été apportées à la base territoriale et fonctionnelle de l'impôt: l'accent s'est déplacé des impôts sur le commerce extérieur à des taxes intérieures et des impôts directs aux indirects. La tendance à s'appuyer davantage sur la TVA favorise non seulement le caractère neutre du recouvrement mais aussi l'élargissement de la couverture sectorielle des impôts indirects, limite les exonérations et facilite le contrôle de l'évasion. D'autre part, le minimum imposable de l'impôt sur le revenu a été relevé; le nombre de tranches et le niveau maximum des taux marginaux de l'impôt ont été réduits (de 47 à 28 p. 100 en moyenne pour les personnes et de 43,3 à 35,5 p. 100 pour les sociétés); dans le même temps, les autorités ont de plus en plus souvent recours aux critères de présomption en matière d'imposition pour certaines activités, de façon à combattre l'évasion.

Dans le cadre de ce processus, l'abandon des impôts directs en tant qu'instruments de recouvrement a progressé plus qu'il n'était souhaitable en Amérique latine. En effet, dans les pays de l'OCDE, 65 p. 100 du recouvrement correspond à des impôts directs (quatre cinquièmes à l'impôt sur le revenu des personnes), alors qu'en Amérique latine ils ne représentent que 25 p. 100 du recouvrement (pour la plupart moyennant l'impôt sur le revenu des sociétés). Dans la plupart des pays, les impôts directs ne représentent que de 20 à 30 p. 100 des recettes budgétaires. Seuls la Colombie, le Mexique et le Panama affichent une structure plus équilibrée, moyennant des impôts directs qui constituent de 40 à 50 p. 100 du total des recettes budgétaires. La structure fiscale des pays des Caraïbes est plus proche de celle de l'OCDE que de l'Amérique latine car les impôts directs y représentent, en moyenne, 40 p. 100 des recettes budgétaires, moyenne qu'ont dépassée certains pays, tels qu'Aruba, la Barbade, le Guyana, la Jamaïque, les Antilles néerlandaises, Suriname et Trinité-et-Tobago, au cours des quinze dernières années.

Les revenus provenant des privatisations réalisées depuis la fin des années 80 représentent, pour l'ensemble de la région, quelque 96 milliards de dollars; leur intensité varie selon les pays mais leur cycle temporel est similaire: dynamisme initial suivi d'un ralentissement résultant logiquement du nombre réduit d'entreprises susceptibles d'être privatisées. La valeur des ventes ne représente que l'incidence budgétaire à court terme. Les effets à long terme, qui sont analysés dans le chapitre IX, ne sont pas encore quantifiés avec précision.

L'évasion, l'exemption et la perte de recettes fiscales restent des points faibles du recouvrement. Ceci s'explique difficilement par l'application de taux excessifs puisqu'on observe, dans la région, une association positive entre le niveau des taux d'imposition et l'efficacité du recouvrement. Dans le cas de la TVA notamment, certains pays comme le Brésil, le Chili et l'Uruguay où les taux sont comparativement importants présentent des taux d'efficacité relativement élevés en termes de recouvrement, ce qui n'est pas le cas de pays où les taux sont plus faibles, tels que la Bolivie, l'Equateur et le Paraguay. Ceci semble indiquer que la qualité de l'administration fiscale constitue un facteur déterminant dans les niveaux de recouvrement et qu'elle peut compenser largement l'incitation à la non-exécution des obligations fiscales résultant de taux d'imposition plus élevés. C'est pourquoi

il est particulièrement important de renforcer cette administration dans le cadre des programmes de contrôle de l'évasion et de l'exemption en matière d'imposition.

Les réformes de l'administration fiscale visent à élever la hiérarchie bureaucratique et l'autonomie technique des administrations fiscales et douanières. De même, la tendance est à concentrer les fonctions normatives aux mains de l'administration nationale et à décentraliser les fonctions opérationnelles de supervision et de recouvrement à l'échelon territorial ou des gouvernements sous-nationaux. On observe également une tendance à unir les administrations des impôts et des douanes et, dans un seul cas (celui de l'Argentine), à intégrer davantage les contributions à la sécurité sociale, cette dernière tendance étant moins marquée. On relève en outre un effort généralisé pour simplifier les normes et les procédures administratives, ainsi que pour adopter des technologies modernes d'information au traitement et au contrôle des déclarations, de même qu'à la perception et au remboursement des impôts afin d'abaisser les coûts du recouvrement et d'améliorer la productivité des services des impôts.

On peut affirmer, en guise de conclusion, que les réformes fiscales menées à bien dans la plupart des pays, bien qu'ayant contribué à améliorer la situation dans plusieurs domaines, sont encore loin d'avoir atteint les objectifs classiques, à savoir un recouvrement suffisant, la simplification des normes et des procédures, le caractère neutre dans l'affectation des ressources et l'équité dans la répartition de la charge fiscale. D'un point de vue général, le comportement de l'activité fiscale fait apparaître, en particulier, une amélioration marginale du montant du recouvrement, la persistance de niveaux élevés d'évasion, d'exemption et de pertes de recettes fiscales, et un recul de l'équité verticale au sein du débat sur les impôts. Il est donc indispensable de poursuivre l'application de réformes susceptibles d'améliorer le montant des recettes publiques. Plusieurs domaines d'action éventuels sont brièvement mentionnés ci-après.

a) Quatre domaines privilégiés pour consolider les recettes: la lutte contre l'évasion, la consolidation des impôts directs, les impôts associés à l'environnement et les taxes imposées à certaines activités financières dans le cadre de l'économie mondialisée

Les comparaisons internationales indiquent que le coefficient moyen d'imposition en Amérique latine est faible, contrairement aux Caraïbes, et qu'il existe une certaine latitude pour améliorer les recettes publiques dans bon nombre de pays. Pour des raisons aussi bien économiques que politiques, il faut mettre l'accent, dans ce domaine, sur une stratégie visant à combattre les différentes modalités d'évasion fiscale, moyennant le renforcement de l'administration des impôts. Ceci constitue un signe très clair pour les opérateurs économiques et pour la société en général quant au fait que, tout comme le respect de la loi est une condition indispensable à la vie démocratique, le respect du code fiscal est une condition nécessaire à l'effectivité du pacte budgétaire sur lequel repose la gouvernabilité économique et politique. L'analyse présentée plus haut indique qu'il existe une marge de manoeuvre importante, dans la plupart des pays d'Amérique latine, pour consolider le niveau des impôts directs, en particulier sur les personnes. Alors que le combat

contre l'évasion favoriserait l'équité horizontale, cette réforme contribuerait à améliorer l'équité verticale. S'ajoute également la possibilité d'appliquer sur une plus grande échelle les impôts dits "verts", qui ont en outre des effets bénéfiques sur la protection de l'environnement et ne sont encore qu'à un stade embryonnaire dans la région. D'autres sources peuvent être la taxation de certaines opérations financières, notamment lorsqu'elles ont un caractère spéculatif. Cette démarche doit néanmoins être effectuée dans le cadre d'arrangements institutionnels et de procédures internationales prévoyant une taxation similaire dans tous les pays afin d'éviter qu'elle ne donne lieu à un détournement des ressources. Pour que tous ces efforts soient économiquement viables, il faut que l'augmentation du niveau de recouvrement soit accompagnée d'une productivité accrue sur le plan des dépenses et de pratiques institutionnelles propres à minimiser les risques de corruption.

b) Poursuivre les efforts visant à la simplification du régime et de l'administration des impôts afin de minimiser l'évasion et l'exemption

La réduction des bases de l'impôt, dont certaines ont un faible rendement en termes de perception, se traduit par une baisse des "coûts de l'obligation" des contribuables et, partant, des incitations à l'évasion ou à l'exemption des obligations en question. Un système basé sur des assiettes larges et des taux d'imposition uniformes est moins vulnérable aux tentatives d'évasion, grâce, essentiellement, aux contrôles plus faciles de la part de l'administration fiscale, par rapport à un régime où sont prévues de nombreuses exemptions, déductions ou des taux différenciés. D'autre part, la simplification du régime des impôts diminue les exigences en matière d'information ainsi que les procédures administratives plus complexes qui tendent à favoriser l'évasion et l'exemption. La simplification doit être accompagnée d'une unification des attributions légales sur une même base de l'impôt qui, lorsqu'elle est répartie à différents niveaux de gouvernement (comme dans le cas du Brésil), tend à compliquer les opérations de contrôle.

c) Réduire l'offre d'incitations fiscales et, dans le même temps, les pertes de recettes fiscales ("dépenses fiscales").

Ce type d'instruments engendre un manque de transparence au niveau de la conception et de l'application de la politique fiscale car le gouvernement ne dispose pas d'estimations actualisées quant aux volumes qu'il cesse de percevoir ni quant à ceux qui s'adjugent les bénéfices correspondants. Le manque de transparence qui caractérise ces "dépenses fiscales" est étroitement lié au caractère discrétionnaire avec lequel le gouvernement en répartit les bénéfices, ce qui en fait un instrument particulièrement adéquat pour différentes modalités de maximisation de la rente (*rent-seeking*) et de corruption. L'utilisation des incitations fiscales n'a pas seulement des effets néfastes sur le critère de suffisance du recouvrement mais aussi sur le principe d'équité. En effet, le caractère potentiellement régressif de cet instrument peut contribuer à neutraliser les efforts de répartition déployés par le gouvernement par le biais d'autres instruments de politique, qu'ils soient fiscaux ou budgétaires.

L'argument classique qui plaide en faveur de ces exonérations est qu'elles favorisent, en termes d'affectation des ressources, certains secteurs ou régions choisis par les autorités économiques. Toutefois, comme il n'existe généralement pas de données précises quant aux volumes acheminés vers les agents bénéficiaires et leurs résultats ne font pas l'objet d'évaluations, il est souvent difficile d'établir si l'objectif a effectivement été atteint. D'autre part, si la priorité octroyée est justifiée, il serait plus effectif, pour parvenir à ce même objectif, de prévoir ouvertement ces fonds dans le budget, ce qui permettrait d'évaluer plus facilement l'efficacité de la dépense consentie. Faute d'une décision dans ce domaine, il faut, pour le moins, estimer un budget des pertes de recettes fiscales, lequel doit être soumis, avec le budget ordinaire, à l'examen des parlements, ce qui favoriserait, au passage, la transparence de la gestion budgétaire (voir plus loin le point E relatif à la transparence des dépenses publiques).

d) La recherche de recettes publiques ne doit pas constituer le principal objectif des processus de privatisation

Etant donné leur caractère non récurrent, la recherche de recettes publiques ne doit pas constituer le principal objectif des processus de privatisation. Il faut notamment éviter que les revenus résultant des privatisations soient utilisés aux fins du financement de dépenses courantes. L'expérience régionale nous indique que ces ressources sont utilisées à meilleur escient dans le rachat de la dette publique, accompagné d'une opération d'escompte sur les marchés secondaires lorsque cette dette est disponible.

2. Le déficit, la dette et les nouveaux enjeux macro-économiques de la politique budgétaire

Au cours des sept premières années de cette décennie, le déficit moyen des gouvernements centraux n'a pas dépassé 2 p. 100 du PIB, dans les 19 pays pour lesquels on dispose d'information. Ceci est le résultat d'un effort notable de discipline budgétaire compte tenu du fait qu'à l'issue de la crise de la dette, ce déficit atteignait près de 8 p. 100 du PIB (voir à nouveau le graphique I-1 et le chapitre V). Ce résultat est assez spectaculaire à l'échelon international car il dépasse les scores obtenus pendant cette même période dans la plupart des pays industrialisés.

Tous les indicateurs traditionnels, à savoir les besoins de financement, le déficit primaire et l'épargne courante, ont enregistré une nouvelle amélioration dans les années 90, en particulier dans les pays où la situation était plus fragile au début de la décennie. Cependant, hormis le cas du Chili, ces niveaux globaux d'excédent n'ont pas pu être maintenus et certains pays, comme le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, Haïti et le Honduras, connaissent encore une situation de fragilité budgétaire à laquelle la plupart des gouvernements respectifs tente de remédier. D'autre part, on observe plus récemment une certaine tendance à la détérioration de la comptabilité publique. Par exemple, en 1996, quinze des dix-neuf pays pour lesquels on dispose d'informations enregistraient un déficit.

Cette évolution révèle, en fait, une tendance procyclique préoccupante des finances publiques régionales qui a tendance à accentuer plutôt qu'à modérer le cycle économique. Dans plusieurs pays, la convergence entre plusieurs éléments, tels que la chute du taux d'inflation, la relance de la croissance, la reprise du financement extérieur et les recettes des privatisations, a donné lieu à une situation budgétaire provisoirement plus favorable que le scénario de tendance que connaissent les finances publiques. Ce processus est parfois stimulé par les programmes d'ajustement, sous la supervision d'institutions multilatérales de financement dont l'attention est excessivement centrée sur des indicateurs de déficit qui ne tiennent pas compte de l'incidence du cycle économique. Cette pratique se traduit par un laxisme de la politique budgétaire dans la phase ascendante du cycle qui oblige à la réalisation d'ajustements rigoureux lorsque l'environnement international devient moins favorable, comme cela a été le cas lors de la crise mexicaine à la fin 1994 et des répercussions actuelles de la crise asiatique. Les estimations présentées dans le chapitre IV de ce rapport font apparaître que les dépenses publiques présentent, en effet, un comportement cyclique beaucoup plus marqué dans la région que dans les pays de l'OCDE et qu'en Asie du Sud-Est.

D'autres problèmes importants sont associés aux coûts des cycles financiers mal gérés dans un contexte caractérisé par la volatilité accrue des courants de capitaux résultant du processus de mondialisation. Ces crises sont souvent associées à une libéralisation des variables financières (taux d'intérêt, crédit bancaire ou compte des opérations de capital de la balance des paiements) qui n'a pas été accompagné d'un renforcement de la réglementation et de la supervision de la prudence de la part des banques et d'autres intermédiaires afin de tenir compte des risques de perte encourus par les crédits et les investissements dans le cadre de marchés financiers plus libres. Une réglementation déficiente durant les phases d'essor ou une déréglementation conduit en effet les organismes financiers à prendre des risques excessifs qui se traduisent par des faillites ou des programmes coûteux de sauvetage qui prévoient, notamment, l'octroi de prêts aux banques qui manquent de liquidités, des programmes de rachat de portefeuilles, le rééchelonnement de crédits à des taux d'intérêt préférentiels ou, dans le cas des crédits extérieurs, des taux de change préférentiels. Dans certains cas assez rares, le fisc a assumé les pertes de façon explicite alors que dans d'autres, la situation a donné lieu à des opérations quasi-budgétaires de la banque centrale. Une intervention tardive a, dans ces cas-là, encore aggravé les pertes. Les crises les plus coûteuses ont été celles de l'Argentine et du Chili au début des années 80 où les pertes ont représenté 30 et 60 p. 100 du PIB. Les principales crises financières de la présente décennie (Mexique, Paraguay et Venezuela) ont conduit à la création d'obligations budgétaires ou quasi-budgétaires de l'ordre de 8 à 18 p. 100 du PIB (voir le chapitre V).

D'autre part, les processus de décentralisation ont engendré des difficultés macro-économiques essentiellement associées à quatre phénomènes: a) la décentralisation plus importante au niveau des revenus qu'à celui des dépenses, qui a caractérisé ce processus dans certains pays (Brésil et Colombie); b) le recours généralisé des systèmes de participation aux rentes nationales, qui réduisent la marge de manoeuvre de la politique budgétaire, toute augmentation des impôts perçus se traduisant automatiquement, par le biais des augmentations des transferts, par des dépenses accrues; c) l'absence de contrôle de l'endettement territorial; et d) l'absence d'incitations adéquates pour favoriser la création de

ressources propres dans les régions. La dépendance excessive des transferts nationaux est l'une des caractéristiques néfastes de la décentralisation réalisée en Amérique latine: ceux-ci financent généralement plus de la moitié des dépenses locales, contre un tiers dans les pays de l'OCDE. Dans ce genre de contexte, il est indispensable, parallèlement aux efforts visant à améliorer la gestion publique moyennant l'administration décentralisée des services, d'apporter une solution à ces problèmes macro-économiques qui peuvent finir par annuler le processus (voir le chapitre VIII).

La dette publique a également subi une forte évolution à la faveur, notamment, des programmes de réduction adoptés à la fin des années 80. Le coefficient dette publique-PIB est passé de 50 à 30 p. 100 entre 1988 et 1992 pour ensuite se stabiliser, bien qu'à des degrés très variables selon les pays et avec des hausses importantes dans certains d'entre eux. Cependant, le problème de la dette extérieure est encore loin d'être résolu, comme le prouvent le fardeau considérable que représentent les coûts de son service, le pourcentage élevé que représente la dette publique au sein de la dette extérieure totale, et le fait que, dans de nombreux pays, ce pourcentage, ainsi que le rapport dette extérieure-PIB dépassent les niveaux enregistrés durant les années qui ont précédé la crise. Dans quelques rares pays (le Brésil, la Colombie et, à un degré moindre, l'Argentine), la dette intérieure a commencé à jouer un rôle important, en favorisant le développement des marchés financiers nationaux mais aussi en créant, à certains moments, des pressions sur ces marchés.

Au cours de ces dernières années, les pays ont commencé à prendre conscience d'un aspect généralement oublié de la dette publique, à savoir la dette au titre de la sécurité sociale. Ceci a motivé l'application de processus de réforme des régimes de prévoyance sociale et l'imposition de limites à ou une redéfinition de l'action de l'Etat dans ce domaine. Ces réformes ont des effets considérables sur les finances publiques, à cause non seulement de l'ampleur de la dette en question mais aussi des exigences que pose, en termes budgétaires, la transition d'un régime à l'autre (voir le chapitre VII).

Le transfert total et instantané à des livrets d'épargne individuelle obligatoire implique la reconnaissance de deux composantes de la dette au titre de la sécurité sociale: a) la valeur actuelle des pensions de ceux qui sont déjà retraités au moment de l'entrée en vigueur de la réforme (la dette de sécurité sociale envers les pensionnés); et b) la valeur actuelle des prélèvements (ou les bénéfices auxquels ils donnent droit) effectués (ou acquis) par ceux qui sont encore actifs au moment de l'entrée en vigueur de la réforme (la dette de sécurité sociale envers la population active). La somme de ces deux valeurs, moins le montant des réserves de l'ancien système, équivaut grosso modo à la dette implicite au titre de la sécurité sociale.

La dette est particulièrement grave dans les pays caractérisés par un vieillissement relatif de la population active et de la population en général car les taux de cotisation et de substitution y sont élevés, de même que le rapport entre cotisants et salariés. Pour un premier groupe de pays, dont la dette au titre de la sécurité sociale est estimée à plus de 200 p. 100 du PIB (Argentine, Brésil et Uruguay), une substitution totale et immédiate d'un régime à l'autre implique l'acheminement de ressources budgétaires représentant un montant annuel supérieur à 6 p. 100 du PIB sur une période de quarante ans (en supposant

un amortissement linéaire et un taux d'escompte de 5 p. 100). Un second groupe de pays (Chili, Costa Rica, Cuba et Panama), dont la dette au titre de la sécurité sociale varie entre 90 p. 100 et 200 p. 100 du PIB, devrait consacrer des ressources budgétaires équivalant à 2,8 et 4,6 p. 100 du PIB. Les pays où cette dette représente de 20 à 50 p. 100 du PIB (Bolivie, Colombie, Guatemala, Mexique, Nicaragua, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Venezuela) se trouvent en meilleure position pour financer la totalité de la dette car ils devraient allouer à cette fin des sommes de l'ordre de 0,7 à 1,4 p. 100 du PIB.

Du point de vue des finances publiques, la viabilité d'un changement total et immédiat du régime de retraite doit être pondérée par les autorités pertinentes de chaque pays. Un cas souvent évoqué dans les réunions régionales est celui du Chili où l'Etat a dû prendre en charge la responsabilité financière du coût total de la réforme. Ce coût comprend: le remboursement du déficit opérationnel (pour amortir la dette contractée à l'égard des retraités et des pensionnés), le paiement des bons de reconnaissance des cotisations passées (pour amortir la dette au titre des cotisations passées effectuées par les personnes actives au moment de la réforme et qui arrivent à l'âge de la retraite ou qui prennent leur pension), le paiement des subsides octroyés au titre des pensions minimums à tous ceux qui, après avoir cotisé pendant une période légale, ont accumulé des fonds dont le montant reste insuffisant pour assurer une pension minimum, et le paiement des pensions d'assistance aux indigents. De telles responsabilités ont, jusqu'à présent, imposé aux finances publiques un fardeau bien plus important que ce qui avait été prévu au départ et une partie de ce financement a exigé, à un moment donné (1981-1987), un remaniement profond de la structure des dépenses publiques sociales, lequel s'est traduit par une réduction des ressources destinées aux secteurs de l'éducation, de la santé et du logement. Outre ces considérations d'ordre budgétaire, il faut également tenir compte des effets en termes de répartition, notamment en ce qui concerne la ventilation au prorata du coût budgétaire entre les différentes générations de cotisants et de pensionnés.

Quatre types de mesures sont avancées pour tenter de résoudre ces problèmes:

a) Atténuer le caractère cyclique des finances publiques

Il faut corriger la gestion excessivement cyclique des finances publiques et adopter une approche propre à assurer la stabilité en mettant l'accent sur les tendances à moyen terme de l'économie et sur les variables budgétaires. La valeur d'une approche anti-cyclique des finances publiques repose sur sa cohérence, à savoir le fait qu'elle peut être appliquée dans les deux phases du cycle en question, en faisant des économies en périodes d'essor de façon à pouvoir puiser dans les réserves durant les périodes plus néfastes. Il faut, à cet effet, que soient élaborés certaines règles et des mécanismes institutionnels susceptibles de garantir la symétrie budgétaire tout au long du cycle.

En ce qui concerne les règles budgétaires, il est proposé de limiter l'accroissement des dépenses courantes à des niveaux stables qui ne soient pas supérieurs à la croissance tendancielle de l'économie et de faire jouer aux impôts un rôle actif afin d'atténuer les fluctuations du cycle économique. Sur le plan institutionnel, on propose la mise sur pied,

parallèlement aux fonds de stabilisation existants pour le prix du café (Colombie) et du cuivre (Chili), d'un fonds de stabilisation du recouvrement des impôts où seraient comptabilisées et accumulées les ressources perçues dans les phases d'essor afin d'éviter toute contraction excessive des dépenses durant la phase suivante de déclin. Cette gestion doit être accompagnée d'un comportement anti-cyclique similaire en ce qui concerne l'endettement public, en particulier le crédit extérieur.

Dans cette même optique, il est important que les gouvernements de la région se préoccupent davantage de différencier la composante cyclique et la composante structurelle du déficit public, comme le font les économies de l'OCDE. Pour l'instant, la forte élasticité-revenu des importations constitue un indicateur de l'importance de la composante cyclique du modèle actuel de croissance. Etant donné la dépendance accrue de la structure fiscale à l'égard des impôts indirects, la fluctuation des recettes douanières et de la TVA au titre des importations indique que les calculs traditionnels sous-estiment l'ampleur de cette composante cyclique.

Assurer un suivi du déficit cyclique et structurel du secteur public, à l'aide d'une information normalisée et opportune, faciliterait les débats à moyen terme sur le budget et permettrait d'éviter des ajustements conjoncturels pénibles. Les programmes sociaux jouiraient ainsi d'une plus grande stabilité puisqu'il serait toujours possible d'avoir recours aux recettes publiques ou à l'investissement public en tant que variables d'ajustement du cycle. L'incidence de ces programmes sociaux s'en verrait donc améliorée car, une fois corrigés les scénarios de soubresauts des dépenses sociales, il serait nettement plus facile de se concentrer sur l'étude de leur retentissement et sur les corrections à apporter à leur mise en oeuvre.

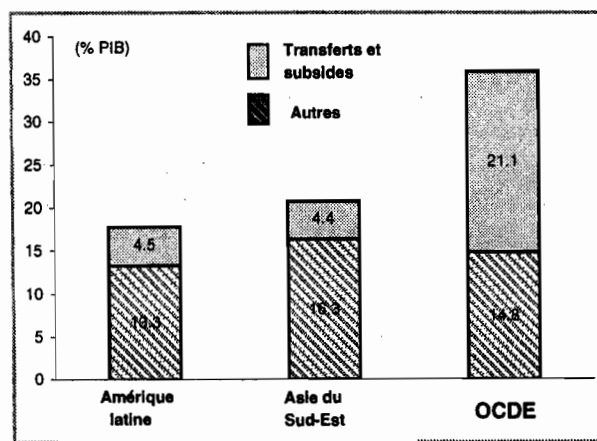
b) Prévenir les crises bancaires et, si elles se présentent, diluer les patrimoines des actionnaires des organismes en crise et assumer les pertes par le biais du budget

Etant donné les coûts élevés des crises bancaires, sur les plans budgétaire et quasi-budgétaire, l'une des activités à forte rentabilité sociale consiste à les prévenir. L'expérience régionale et internationale indique que des contextes macro-économiques moins volatiles, associés à des normes strictes de prudence, sont des éléments très efficaces pour en assurer la prévention. Ce type de contexte peut dériver de l'application de mesures financières visant à relever le coût de l'entrée de capitaux à court terme (provisions pour dettes extérieures) ou du drainage de fonds à plus court terme du système financier (provisions plus importantes pour les dépôts à court terme), ainsi que d'une gestion budgétaire moins procyclique. Les mesures de régulation de prudence doivent viser à éviter que les organismes de crédit ne prennent des risques excessifs lors de la phase d'essor, à couvrir de façon adéquate les risques assumés, moyennant l'adoption de critères encore plus stricts que ceux proposés par le comité de Bâle (étant donné la plus forte volatilité financière existant dans la région) et l'extension de cette régulation aux filiales et branches à l'étranger, ainsi que l'ensemble des conglomérats financiers qui constituent une seule unité en termes d'entreprise. En cas de crise, il est indispensable de consentir à une réduction des

décennie actuelle. Alors que l'importance du gouvernement central dans les pays des Caraïbes n'a cessé de reculer pour se rapprocher des niveaux de l'OCDE (36 p. 100 du PIB), en Amérique latine, cette importance a tendance à s'accroître mais reste encore très loin de ces niveaux et de ceux des pays de l'Asie du Sud-Est (voir le graphique I-3). En Amérique latine, la tendance à la hausse en matière de dépenses publiques est essentiellement le fait des pays où le niveau initial de dépense était relativement plus faible alors que dans les autres cas, la tendance est plutôt inverse. Dans l'ensemble des tendances observées dans les Caraïbes, on constate une certaine convergence quant à l'ampleur des dépenses publiques des différents pays de la région. Il faut signaler, d'autre part, que dans les pays latino-américains pour lesquels on dispose d'information, la reprise des dépenses n'a pas été accompagnée d'une hausse de l'emploi public, qui a diminué en termes de pourcentage de l'emploi non agricole au cours de la présente décennie, de 15,3 p. 100 en 1990 à 13 p. 100 en 1996 (voir le chapitre IV).

L'expérience internationale indique que les dépenses publiques ont tendance à augmenter simultanément avec le degré de développement, ce qui démontre qu'elles constituent "un bien supérieur". Cette évolution est clairement associée au développement de la sécurité sociale. En effet, l'examen de l'évolution des dépenses dans les pays de l'OCDE et en Amérique latine fait apparaître une nette tendance à une plus grande importance relative de la composante de transferts et de subsides, associés, dans une large mesure, à la prévoyance sociale, lorsque le revenu par habitant augmente. Cependant, la taille du gouvernement central, même ajustée en fonction de ce facteur, est moindre en Amérique latine par rapport à l'OCDE et aux pays de l'Asie du Sud-Est (voir à nouveau le graphique I-3).

Graphique I-3
COMPOSITION DES DÉPENSES GLOBALES
GOVERNEMENT CENTRAL
(Moyennes régionales 1990-1996)



Source: CEPALC, sur la base de chiffres officiels, plus l'information du Fonds monétaire international (FMI).

d) Surveiller les répercussions budgétaires des réformes de la sécurité sociale

Même en l'absence de crises financières qui pourraient compromettre la rentabilité minimum garantie des fonds de retraite, il est possible que la dette au titre de la sécurité sociale devenant explicite et les transferts nécessaires pour garantir les pensions minimums et d'assistance exigent l'apport de nouvelles ressources budgétaires. Cette appréciation est confirmée par l'expérience du Chili. Le principal enseignement de cette expérience est que la transition d'un système de financement des pensions à un autre implique un effort considérable sur le plan des finances publiques.

D'autres modèles de réforme ont été mis au point afin de tirer parti des avantages du régime de capitalisation tout en minimisant la dette explicite au titre de la sécurité sociale. Ces modèles conjuguent quatre stratégies. La première vise à réduire les engagements financiers contractés à terme par le système, moyennant la modification des conditions d'éligibilité et du montant des formules établies pour obtenir les bénéfices. La deuxième consiste à n'opérer qu'une transformation partielle sur la voie du régime de capitalisation et à autoriser la coexistence entre le régime de répartition et celui de capitalisation, la distribution des cotisants aux deux systèmes étant définie selon des critères budgétaires ou autres (Argentine, Colombie, Uruguay). La troisième stratégie est de mettre au point, de la façon la plus économique possible, un mécanisme d'incitations afin d'encourager le transfert d'une personne ou d'une cohorte au nouveau régime. La quatrième stratégie maintient le système de répartition mais le gère en fonction d'un régime de cotisations définies de façon hypothétique (notionnelle), c'est-à-dire que chaque cotisant possède un livret individuel mais hypothétique, capitalisé à un taux de rentabilité similaire au taux de croissance du salaire moyen sur lequel ont été appliqués les prélèvements (Italie, Letonie, Suède; actuellement sous étude au Costa Rica et en Pologne). L'information présentée au chapitre VII fait apparaître que, d'une manière générale, les pays de la région se sont inclinés pour une combinaison des trois premières stratégies, comme le démontrent les cas de la Bolivie, du Brésil, de la Colombie, du Mexique, du Pérou et de l'Uruguay. La dernière modalité devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi dans l'avenir.

Dans la plupart des cas, le mode de financement n'est pas établi à l'avance mais il peut être composé d'éléments conjugués tels que, par exemple, les impôts courants, la dette publique et les revenus provenant des privatisations. Baser le financement uniquement sur les impôts représenterait une charge considérable pour la majeure partie des générations actuellement actives; à l'inverse, le baser sur la dette (titres de l'Etat) constitue un allègement des générations actuelles mais fait reposer tout le coût de la transition sur les générations futures.

D. PRODUCTIVITÉ ACCRUE DES DÉPENSES PUBLIQUES

La participation moyenne de l'Etat à l'économie est variable selon les sous-régions; dans les années 90, elle atteint 36 p. 100 du PIB aux Caraïbes et 27 p. 100 en Amérique latine. Les modèles de dépenses ne sont pas non plus les mêmes selon les sous-régions au cours de la

patrimoines des actionnaires des organismes en question en fonction des pertes accumulées et d'éviter à tout prix le sauvetage de débiteurs qui auraient participé à des pratiques douteuses ou à la limite de la légalité. Les gouvernements doivent également, s'ils le jugent utile, fournir les ressources nécessaires pour capitaliser directement les organismes en crise ou pour couvrir les pertes quasi-budgétaires de la banque centrale, et d'éviter de ce fait que ces pertes ne se traduisent par une expansion du crédit intérieur.

c) Gérer avec prudence les effets macro-économiques de la décentralisation

En ce qui concerne la gestion des effets macro-économiques de la décentralisation, l'expérience régionale indique, en premier lieu, qu'il importe avant tout de définir clairement les compétences des différents niveaux —central, régional et local—, et de réaliser une estimation rigoureuse des coûts requis pour les financer. Les transferts mis au point à cette fin doivent être sans rapport avec le recouvrement des impôts nationaux et être basés sur des modalités permettant de concilier les critères d'équité entre les régions, d'efficacité et d'effort fiscal. Il faut, pour ce faire, tenir compte de quatre variables dont l'importance relative doit être pondérée en fonction des conditions nationales: la population-cible (système de capitation), coût de prestation des services décentralisés, l'efficacité et l'efficacité de la prestation et le niveau de l'effort fiscal régional ou local.

L'expérience fait également apparaître la nécessité de mettre sur pied des mécanismes rigoureux de suivi et de contrôle de l'endettement et de l'utilisation des transferts. Il importe en outre de consolider la capacité de recouvrement à l'échelon local, ainsi que les capacités techniques de gestion administrative et financière sur les plans régional et local.

Dans ces domaines, il existe, dans la région, plusieurs expériences récentes de gestion plus responsable et coordonnée de l'endettement territorial qui visent à minimiser les répercussions macro-économiques adverses et à favoriser une meilleure utilisation de l'épargne, comme le démontre le cas de la Colombie. Il faut également souligner, à cet égard, la mise en marche de programmes d'assainissement et d'ajustement budgétaires à l'échelon sous-national, comme dans le cas de certaines provinces de l'Argentine et de plusieurs états du Brésil, et plus récemment dans certains départements de la Colombie. Ces programmes visent à une réduction du déficit budgétaire moyennant la consolidation et la modernisation des assiettes fiscales sous-nationales, la réduction des dépenses opérationnelles et l'établissement de promesses de remboursement des dettes contractées. Plusieurs cas réussis de renforcement de la fiscalité locale peuvent être cités (taxes foncières ou impôts sur les plus-values). Ce processus se doit d'être consolidé moyennant l'octroi aux gouvernements sous-nationaux des degrés d'autonomie adéquats pour gérer leurs propres ressources.

En termes de composition, la reprise des dépenses publiques sociales en Amérique latine constitue un fait notable qu'on ne retrouve malheureusement pas dans les Caraïbes où ce type de dépenses enregistre encore une légère tendance à la baisse, comme on le verra plus tard. Il en va de même pour l'investissement public qui, au cours de la présente décennie, montre une tendance à la récupération dans plusieurs pays d'Amérique latine, alors qu'il continue en baisse dans les Caraïbes. D'autre part, on enregistre dans la plupart des pays, au cours des années 90, une réduction de la participation relative des paiements au titre des intérêts et des fonctions qui ne sont pas en rapport direct avec l'activité productive et sociale.

En moyenne, les dépenses militaires représentent quelque 10 p. 100 des dépenses du gouvernement central en Amérique latine, ce qui équivaut à 1,9 p. 100 du PIB. Ces pourcentages sont les plus faibles des régions en développement. Viennent s'ajouter à cela les dépenses en matière d'ordre et de sécurité intérieure qui représentent en moyenne 1,3 p. 100 du PIB. Il faut cependant signaler que la diminution des dépenses militaires ne coïncide pas avec le progrès en matière de démocratisation régionale et d'efforts de pacification, ce qui autorise à penser que "le dividende du désarmement" ne s'est pas encore manifesté. En fait, au cours de cette décennie, l'Amérique latine a été la région où la réduction des dépenses militaires par rapport au PIB a été la moins significative. Il s'agit donc d'un type de dépenses important dont l'examen, pour des raisons diverses, n'est pas transparent et qui n'obéit pas à des critères de compétitivité ni fait l'objet d'une information et d'une évaluation adéquates.

D'une manière générale, les efforts, certes prometteurs, visant à appliquer des politiques visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques restent insuffisants. On continue de mettre l'accent sur l'ampleur de l'affectation plutôt que sur l'efficacité, l'efficience et la qualité des dépenses publiques. Malgré des tentatives novatrices, les efforts déployés pour favoriser la productivité moyennant la modification de la culture de l'administration publique en faveur d'une gestion fondée sur des résultats restent embryonnaires. On relève cependant quelques résultats positifs dans plusieurs domaines de réorganisation institutionnelle destinée à améliorer l'efficience des dépenses: la gestion plus efficace des entreprises publiques, la gestion décentralisée des dépenses publiques, notamment dans le domaine social, et la mise au point de mécanismes permettant la participation de nouveaux agents dans des domaines traditionnellement réservés à l'Etat. Les progrès accomplis dans tous ces domaines sont des volets importants des "réformes de la seconde génération" amorcés par les pays de la région.

Il faut en effet souligner qu'au cours de la présente décennie, les autorités ont manifesté un intérêt croissant pour les effets micro-économiques des finances publiques. Un consensus se dégage à cet égard quant à la nécessité, dans les programmes des dépenses publiques, d'explicitier et d'atteindre des objectifs précis, à un coût moindre et avec la meilleure qualité possible. C'est ainsi que se propage un nouveau paradigme de la gestion publique fondé sur la reconnaissance du droit des citoyens, en leur qualité de contribuables et d'usagers des services, à être traités comme des clients qu'il importe de satisfaire, et régi par de nouveaux critères administratifs basés sur l'obtention de résultats. Cette nouvelle culture en matière de gestion publique est associée à l'élaboration de mécanismes novateurs

grâce auxquels les organismes publics responsables d'un secteur fixent les objectifs et les résultats espérés de la gestion de l'institution prestataire de ces services ou établissent même un "engagement" formel et prévoient des évaluations périodiques de l'atteinte des objectifs fixés. D'une manière globale, les organismes responsables sont également soumis au processus de fixation d'objectifs, dans le cadre des contrats avec le chef du gouvernement ou avec les organismes budgétaires ou de planification. Dans certains cas, les destinataires des dépenses publiques (par exemple, les parents dans le cas de l'éducation) participent à la prise de décisions et au contrôle. Dans le cadre d'un processus encore plus embryonnaire, les rémunérations des fonctionnaires sont parfois liées à l'atteinte des objectifs prévus. Sur la base de programmes pilotes menés à bien dans plusieurs pays de l'OCDE, ces mécanismes commencent à être appliqués dans la région. Il faut notamment souligner les progrès accomplis en cette matière au Chili, en Colombie et au Costa Rica (voir le chapitre X).

Dans le cas des entreprises publiques, on observe des progrès notables quant à la rationalisation de la gestion des systèmes tarifaires. Ces progrès permettent de réduire les habituels déphasages de rajustement, résultant de tactiques à court terme qui visent à juguler un processus anti-inflationniste ou à atténuer un conflit de distribution, qui invariablement conduisent à des "flambées des tarifs" et finissent par compromettre la gouvernabilité du pays. Bien qu'il existe, dans la région, des exemples notables d'entreprises publiques gérées en fonction de critères de rationalité économique, plus nombreux sont les cas où les critères politiques s'imposent au moment de l'élection des conseils de direction et des gérants, ainsi que dans la gestion quotidienne des entreprises, ce qui se traduit par une gestion peu transparente qui, dès lors, se prête facilement à divers types de corruption. Tous les pays de la région, y compris ceux qui sont les plus en avance dans le processus de privatisation réalisé au cours des deux dernières décennies, ont conservé, dans leur patrimoine, de grandes entreprises publiques dont l'administration continuera d'occuper une place importante dans la gestion efficace des ressources publiques.

La décentralisation budgétaire a progressé dans la région dans le cadre d'un processus qui conjugue à la fois les impératifs politiques de consolidation démocratique, moyennant un rapprochement entre le gouvernement et les citoyens, et la volonté d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, en particulier dans les services, tels que les services sociaux, dont la prestation ne fait pas l'objet d'économies d'échelle. La mesure des progrès accomplis dépend non seulement des décisions politiques mais aussi de la taille du pays. Il s'agit d'un processus complexe dans lequel interviennent des équilibres politiques et économiques délicats. Les principales difficultés auxquelles se heurte ce processus concernent, comme nous l'avons vu plus haut, les effets macro-économiques néfastes, associés à la conception inadéquate de compétence et de ressources, à des systèmes inadéquats de transfert, au manque de contrôle efficace de l'endettement territorial et à l'absence de facultés ou d'incitations à la génération de ressources propres. Nous verrons plus loin que la décentralisation risque également d'avoir des effets négatifs sur l'équité interrégionale (voir le chapitre VIII).

Quant à l'amélioration de la prestation de services, le recul ne permet pas encore d'avoir une expérience suffisante mais, jusqu'à présent, celle-ci semble indiquer que l'amélioration possible est limitée par deux grands facteurs: la dépendance excessive vis-à-

vis des ressources nationales et la forte centralisation de la gestion de ressources humaines qui réduit considérablement la marge de manoeuvre des autorités locales par l'administration de services et, partant, dans la prise en charge de leur gestion, ainsi que les possibilités d'utiliser au maximum le potentiel offert par la participation communautaire. L'information relative à l'évolution de l'efficacité des dépenses, tel qu'elle est mesurée par des indicateurs de coût, d'incidence et de l'évolution de la qualité des services, est ambiguë car elle fait état d'autant de succès que de reculs. D'autre part, on observe certaines expériences réussies moyennant l'élargissement des voies de participation des citoyens à l'élaboration du budget ainsi qu' à la prestation et au contrôle de services locaux, mais celles-ci restent insuffisantes au niveau de la région.

L'évolution régionale suggère que la privatisation des entreprises publiques a des résultats positifs sur les plans de l'administration et de la productivité, aussi bien pendant l'étape préalable à la vente que lorsque l'administration passe aux mains des agents privés, bien qu'on ne dispose pas encore d'évaluations exhaustives des effets sectoriels des processus de privatisation permettant d'apprécier, en particulier, les bénéfices obtenus par les consommateurs en termes de coût et de qualité des services publics ayant fait l'objet de ces processus. Dans le cas de secteurs où il existe d'importantes défaillances du marché, l'amélioration est étroitement liée à la réglementation imposée (voir le chapitre IX).

Dans bon nombre de pays, la privatisation a été accompagnée de la mise au point de mécanismes favorisant la participation du secteur privé à de nouveaux projets d'infrastructure. Outre les problèmes de réglementation déjà mentionnés, de tels mécanismes exigent la prise de décisions importantes quant à l'octroi de garanties de la part du secteur public.⁴ L'octroi de garanties indique que le gouvernement agit en tant qu'organisme assureur contre les risques de régulation, de force majeure, commerciaux (vente ou rentabilité minimale) et financiers (garantie de disponibilité de ressources) et prend en charge des passifs conditionnels qui peuvent prendre effet à n'importe quel moment. La mise au point de tels mécanismes détermine la façon dont sont répartis les coûts entre l'agent privé et le gouvernement et ont donc également une incidence sur l'appropriation des bénéfices nets de l'investissement correspondant de la part de l'agent et de toute la communauté.

Dans le cas des secteurs sociaux, il existe des mécanismes consolidés de participation des agents privés dans la gestion de fonds d'urgence et d'investissement social. On relève, dans ce domaine, des cas notables de gestion transparente, efficiente, fluide et souple pour répondre à des demandes sociales spécifiques. Ces mécanismes se sont également avérés efficaces dans le drainage de ressources extérieures même si l'évaluation de l'incidence effective des programmes financés à l'aide de ces fonds est encore insuffisante. Il est donc préoccupant de constater que la plupart des actions de ce type ont été destinées à soulager provisoirement la situation de certains groupes vulnérables plutôt qu'à résoudre des problèmes structurels dont souffre la population pauvre, notamment le manque de capital humain requis pour s'intégrer au marché de l'emploi structuré. D'une

⁴ Ces garanties sont également octroyées, bien que moins fréquemment, dans le cas de la privatisation d'entreprises existantes.

manière générale, l'articulation de ces actions avec des programmes sociaux de plus grande envergure a également été relativement faible (voir le chapitre VI).

Au cours de ces dernières années, de nombreux espaces de participation ont été ouverts aux opérateurs privés, solidaires et communautaires dans le cadre des programmes permanents de la politique sociale. De tels espaces impliquent une reformulation des systèmes de prévoyance sociale, ainsi que différents mécanismes de participation dans la prestation de services d'éducation, de santé, de nutrition et de logements sociaux, et offrent d'intéressantes possibilités de complémentarité entre les secteurs publics et privés qui peuvent être mises à profit pour perfectionner les services, en particulier parce qu'ils permettent la concurrence au niveau de la prestation. La réponse des opérateurs privés est généralement plus dynamique lorsqu'il s'agit de services destinés aux classes moyennes et plus nanties de la population et, plus encore dans les grandes villes plutôt que dans les petites localités ou dans les zones rurales. Cela indique que l'offre des services publics n'est pas tout à fait remplaçable et que si l'on souhaite parvenir aux secteurs les plus pauvres, il faut disposer de mécanismes dont l'objectif spécifique soit d'encourager l'offre destinée à ces secteurs, d'une manière très particulière, moyennant la promotion d'organisations communautaires. D'autre part, il est particulièrement important, dans ce domaine, d'établir des normes réglementaires adéquates afin d'éviter les problèmes d'équité, comme on le verra plus tard. Les problèmes d'information des usagers et de contrôle de qualité sont également des aspects très délicats dans ces secteurs et sont généralement dûs à l'absence d'institutions favorisant l'information et de mécanismes de réglementation adéquats pour la prestation des services correspondants.

A la lumière de ce qui précède, on recommande les actions suivantes:

a) Encourager l'émergence d'une culture de la gestion publique fondée sur deux concepts de base: la pénurie de ressources publiques et l'obtention de résultats

La tendance de nombreux agents gouvernementaux, sinon la plupart, à résoudre les problèmes de leur secteur moyennant l'allocation de crédits plus importants démontre que le concept de pénurie de ressources publiques est encore peu développé. L'établissement de priorités quant à l'objet des dépenses, entre différents secteurs et au sein de chacun d'eux, doit donc faire l'objet d'une attention constante, ainsi que l'efficacité, l'efficience et la qualité des services gouvernementaux. La réorientation des dépenses vers les secteurs sociaux et d'infrastructure doit être renforcée et les efforts doivent être concentrés sur les dépenses qui peuvent avoir le plus grand retentissement en termes d'équité et de croissance. Il faut envisager, à cet égard, la possibilité de réduire les dépenses militaires et d'accéder, dans une plus large mesure, aux "dividendes de la paix".

D'autre part, il est important que se généralise le nouveau paradigme de la gestion publique fondée sur les résultats. Cela exige non seulement des changements institutionnels conduisant à la mise sur pied de mécanismes formels dans le cadre desquels les organismes publics devront établir régulièrement les objectifs de gestion et en évaluer périodiquement les résultats, mais aussi une modification des institutions informelles (normes, valeurs,

habitudes et coutumes). Il s'agit d'un processus essentiellement évolutif qui exige donc un effort persistant de la part de plusieurs gouvernements afin d'en faire une pratique quotidienne de la gestion publique. Il est évident qu'un tel processus doit être accompagné de politiques de formation des cadres techniques du secteur public, dans le contexte d'une politique plus générale de modernisation de l'Etat dans laquelle soient prévues des récompenses associées au rendement.

b) Consolider des critères d'efficience dans l'administration des entreprises publiques

Tout gouvernement doit déterminer si, pour atteindre les buts qu'il s'est fixé, notamment en matière d'équité, d'affectation de ressources et de croissance économique, il est souhaitable de conserver, dans certains secteurs, des entreprises qui produisent des biens et des services ou si leur gestion doit être confiée au secteur privé, dans le cadre de mécanismes indirects de réglementation. Si les autorités choisissent la première option, les entreprises en question doivent être des exemples d'efficacité administrative et de transparence, conformément aux pratiques optimales de gestion moderne à l'échelon international, tant au niveau de la gestion des ressources humaines que des ressources financières. Les entreprises publiques doivent donc faire l'objet, en priorité, de l'application des nouveaux paradigmes de gestion publique fondés sur les résultats mentionnés plus haut, ainsi que des contrats en fonction du rendement et d'évaluations périodiques et publiques des activités réalisées, de la part des organismes responsables du secteur dont elles relèvent ou d'un groupe spécial d'entreprises publiques hautement qualifié. Les gérants et les conseils de direction doivent être choisis en fonction de critères d'excellence professionnelle et doivent être soumis à un régime de récompenses et de sanctions en fonction du degré de réalisation de leur contrat de rendement.

Un volet important dans l'administration de ces entreprises est la gestion adéquate des prix ou des tarifs qu'elles imposent. Si on juge utile d'octroyer des subsides à un secteur, une région ou un groupe social en particulier, il est souhaitable que ces subsides soient transparents et soient prévus dans le budget public afin qu'ils fassent l'objet d'une évaluation explicite de la part des représentants élus par la société. Une possibilité consiste à élaborer des systèmes transparents de gestion de subsides croisés, comme cela est actuellement le cas en Colombie, en fonction desquels les couches les plus nanties font l'objet de contributions, déterminées par la loi, qui doivent être versées en plus du tarif normal correspondant au coût de la prestation du service; ces contributions alimentent un fonds de solidarité grâce auquel sont financés les subsides, qui sont également définis de façon explicite, octroyés aux couches les plus pauvres.

c) Décentraliser effectivement les services, dans les cas jugés souhaitables

L'enjeu principal de la décentralisation consiste à conjuguer la mise au point d'un bon système de financement capable de corriger les problèmes macro-économiques mentionnés et le transfert effectif de l'administration de services aux autorités sous-

nationales. L'autonomie administrative doit s'étendre aux instances de prestation de services (centres de santé, écoles, etc.) afin que les autorités puissent répondre des résultats obtenus. L'expérience régionale indique qu'un système trop rigide dans lequel les organismes territoriaux et le prestataire direct du service ne disposent de l'autonomie nécessaire ni sur le plan d'administration de ressources ni sur celui des travailleurs, ne conduit pas aux résultats espérés de la décentralisation en termes d'efficience.

Il faut donc mettre sur pied des mécanismes institutionnels qui garantissent non seulement l'autonomie, mais aussi l'orientation, le suivi et la cohérence entre le processus de décentralisation et les autres politiques et programmes gouvernementaux. Le gouvernement national doit consolider son rôle au niveau de la réglementation et de l'orientation du processus, alors que les gouvernements sous-nationaux doivent améliorer l'administration financière des ressources dont elle dispose et leur capacité technique afin d'être en mesure d'assurer avec une plus grande efficacité la prestation des services de base et d'encourager la participation de la communauté. Ce processus de développement institutionnel doit être accompagné de programmes de formation destinés aux fonctionnaires publics de différentes catégories ainsi que d'un système adéquat d'information permettant le suivi et l'évaluation des transferts intergouvernementaux et, d'une manière générale, de la réalisation des objectifs fixés dans les programmes de décentralisation.

d) Ordonner de façon adéquate le processus de privatisation

L'expérience régionale indique que les privatisations doivent avoir essentiellement pour but d'améliorer l'efficience des services dont relèvent les entreprises transférées au secteur privé. Par conséquent, il est non seulement indispensable de définir clairement les objectifs et la transparence qui doit caractériser le processus, mais aussi de renforcer au préalable le rôle de régulation et de la promotion de la concurrence lorsque les entreprises qui sont privatisées constituent des monopoles naturels ou présentent des imperfections importantes au niveau de leurs marchés. On évitera ainsi que les gains d'efficience interne des entreprises transférées se fassent au détriment d'une détérioration du fonctionnement des marchés et du bien-être des consommateurs. Cela implique la réduction de barrières imposées à l'entrée, chaque fois que possible, et éviter des modalités de transferts pouvant conduire à une intégration verticale ou horizontale.

Dans le cas des entreprises publiques fonctionnant dans des marchés imparfaits, il est parfois possible de les restructurer au préalable en identifiant les segments potentiellement compétitifs et en les privatisant. Dans les secteurs qui restent aux mains de l'Etat, on peut favoriser l'incorporation d'un capital privé minoritaire afin de stimuler l'amélioration de la gestion.

Le problème posé par les passifs conditionnels engendrés par les garanties octroyées dans le cadre des nouveaux mécanismes de participation du secteur privé aux travaux d'infrastructure implique que les autorités doivent assumer la responsabilité de contrôler, d'évaluer et de budgétiser les risques encourus par l'Etat. Il faut donc, d'emblée, mettre au point des mécanismes de participation du secteur privé qui minimisent l'octroi de garanties,

de façon à limiter les risques assumés par le gouvernement uniquement aux facteurs qui ne peuvent être assurés sur le marché et qui ne peuvent être contrôlés effectivement par le secteur privé; ceci décourage la demande de garanties et limite les risques gouvernementaux. Les garanties octroyées doivent être valorisées tant du point de vue de leur coût, si elles prenaient effet, que de la probabilité de cette éventualité. Les estimations, même imparfaites, doivent être prises en compte dans le débat annuel sur le budget. Qui plus est, il est préférable d'inclure dans le budget le coût annuel de ces passifs, c'est-à-dire de "l'assurance" octroyée par l'Etat à l'investisseur, et les réserves correspondantes doivent être transférées aux organismes ayant octroyé la garantie ou être déposées dans un fonds central géré par le Secrétariat ou le Ministère des finances. Une telle démarche éviterait, d'autre part, l'utilisation excessive de garanties car elle implique la substitution d'une dépense publique très coûteuse, c'est-à-dire de l'investissement équivalent si elle était réalisée par le secteur public, par une dépense qui apparemment ne représente aucun coût, à savoir la garantie.

e) Encourager la participation des opérateurs privés, solidaires et communautaires à l'exécution des programmes sociaux dans le cadre de critères pragmatiques

Les fonds d'urgence et d'investissement social se sont avérés des mécanismes efficaces de complémentarité des domaines publics et privés. Les mesures visant à la création de ces fonds doivent être accompagnées de mécanismes qui garantissent leur financement à long terme, d'évaluations périodiques du retentissement de leurs programmes et d'une réorientation de leurs actions aux fins de l'éradication de la pauvreté structurelle.

Dans les programmes réguliers de politique sociale, il existe également un espace pour la participation des opérateurs privés, solidaires et communautaires. Cependant, il arrive souvent que la prestation de services de la part de l'Etat soit irremplaçable. Il est donc important que soient mis au point, de façon pragmatique, des systèmes mixtes auxquels participent différents types d'opérateurs, soumis à une régulation adéquate et commune et à des exigences d'information aux usagers ainsi que de contrôle de qualité des services prêtés. Un tel mécanisme permettrait de tirer parti des possibilités offertes par la prestation compétitive de services sociaux et, dans le même temps, de créer des instruments d'action publique peu développés jusqu'ici. Il faut éviter, dans l'élaboration de ces systèmes, que l'offre de services soit concentrée sur les secteurs les plus nantis car cela créerait des problèmes d'équité. Il peut donc s'avérer nécessaire de mettre au point des systèmes propres à garantir que l'offre soit effectivement dirigée vers les secteurs les plus pauvres de la population moyennant, notamment, l'encouragement de la création d'organisations communautaires à cette fin.

E. TRANSPARENCE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les budgets nationaux ne tiennent pas pleinement compte des activités gouvernementales dont les effets équivalent au recouvrement des impôts et à l'octroi de subsides et qui, partant, ne font pas l'objet de l'examen et de l'approbation du pouvoir législatif. Ce type d'opération, que nous appellerons "quasi-budgétaires", se traduit par un manque de transparence considérable des activités financières du secteur public, car il est impossible de connaître l'ampleur réelle des dépenses publiques, leur distribution sectorielle, et par conséquent, les effets de répartition dérivés de l'action publique. De même, ces opérations cachent l'importance véritable de la charge fiscale et de distorsions que cela peut entraîner. Elles violent donc le principe d'unité et d'universalité budgétaire et compliquent le contrôle macro-économique exercé par les autorités budgétaires. Elles transgressent également le principe de bonne gouvernabilité (transparence, responsabilité et caractère prévisible) et peuvent susciter les conditions propices au développement de la corruption (voir chapitre II).

Dans une large mesure, le manque de transparence des activités budgétaires des gouvernements de la région obéit à des raisons politiques. En l'absence d'un pacte budgétaire consensuel quant au rôle, à l'ampleur et aux modalités d'intervention de l'Etat, les gouvernements se sentent tentés de substituer des instruments politiquement "coûteux" à savoir les impôts et les dépenses imputées au budget qu'ils doivent financer, par d'autres "moins chers", qui fonctionnent par le biais des canaux bureaucratiques et administratifs et ne sont donc pas assujettis au même degré d'examen et d'opposition parlementaire. Les subsides explicites sont donc remplacés par des bénéfices fiscaux, des lignes de crédit à des conditions concessionnelles et des subsides aux changes; au lieu de consentir des dépenses sociales en faveur de certains groupes déterminés, on adopte des règlements impératifs qui obligent le secteur privé à consentir lui-même ces dépenses et on remplace l'appui budgétaire explicite par des garanties gouvernementales qui prendront effet dans l'avenir si certaines conditions sont réunies. En effet, le "prix" de pratiques plus transparentes est lié au degré de difficulté que peut rencontrer le pouvoir exécutif pour parvenir à un accord politique quant à l'ampleur de la charge fiscale ou au bien-fondé de certaines dépenses et, par conséquent, la portée de cette méthode quasi-budgétaire est en rapport direct avec la force ou la faiblesse du pacte budgétaire.

Les principales pratiques quasi-budgétaires sont les opérations de sauvetage en cas de crises des changes et l'octroi de garanties aux investisseurs privés. Rentrent également dans cette catégorie les dépenses fiscales et les réglementations impositives. Les premières correspondent à des dépenses consenties par le secteur privé et qui font l'objet de différents avantages fiscaux: exonérations, taux préférentiels, déductions et prorogations de paiements. Leur financement étant basé sur les obligations fiscales, de telles mesures constituent des dépenses publiques ou des subsides indirects. La réglementation impositive consiste à remplacer une dépense publique par l'obligation légale, pour les agents privés, de fournir ou de financer directement l'offre d'un bien ou d'un service, qui est en général une protection sociale accordée aux travailleurs ou une intervention dans le domaine de l'environnement.

Contrairement aux dépenses fiscales, il s'agit, dans ce cas, d'imposer un prélèvement additionnel à l'agent privé auquel celui-ci impute la dépense stipulée dans la loi.

Un autre élément qui contribue au manque de transparence considérable de la comptabilité publique est le manque d'information ou la mauvaise qualité de cette dernière (voir chapitre V). Bien que des progrès considérables aient été accomplis dans de nombreux pays, en particulier à la suite de diverses conjonctures de crises macro-économiques, beaucoup reste encore à faire dans ce domaine. Ce problème ne touche pas seulement les postes quasi-budgétaires mais aussi la comptabilité budgétaire. Parmi les nombreux problèmes qui se posent dans ce domaine, on peut signaler des déficiences en matière de couverture, de cohérence et de comparabilité entre les différentes périodes des statistiques disponibles; la tendance à mesurer les dépenses sur la base des encaissements plutôt que sur la base des faits générateurs; l'absence d'une comptabilité adéquate de la dette publique et le manque presque total des estimations du patrimoine public (actifs, passifs et patrimoine net).

Pour renforcer la transparence des finances publiques, on recommande deux types d'actions:

- a) **Réduire les pratiques "quasi-budgétaires", en incorporant la plupart de ces opérations au budget public ou à l'élaboration de budgets complémentaires de pertes de recettes fiscales, de réglementations impératives et de garanties**

Il est souhaitable, pour renforcer la transparence des finances publiques, de réduire peu à peu l'importance des pratiques quasi-budgétaires et de les inclure dans le budget public. Cette démarche permettrait un meilleur contrôle macro-économique, une analyse adéquate des effets sectoriels et de répartition de la politique budgétaire, un bon contrôle démocratique et, finalement, d'obtenir une vision globale des coûts entraînés par les multiples activités menées par l'Etat et des ressources nécessaires pour les financer. Le fait d'explicitier les avantages fiscaux octroyés à certains secteurs sociaux, productifs ou régionaux, peut également conduire à les supprimer ou à les fournir moyennant un autre instrument de politique. Assurer la transparence de ces opérations, et éviter celles qui sont difficilement justifiables, permettrait que le financement des activités ayant une plus forte légitimité fasse l'objet d'un débat quant à l'efficacité technique des instruments choisis pour parvenir à un objectif déterminé de politique publique.

Une possibilité pour intégrer pleinement ces opérations au budget consiste à élaborer des budgets complémentaires présentés au Parlement en tant qu'annexe. Ces budgets complémentaires couvriraient trois domaines:

Budget de pertes de recette fiscales: dans ce domaine, on pourrait appliquer la pratique adoptée en Allemagne et aux Etats-Unis à la fin des années 60 et imitée par la suite par de nombreux pays de l'OCDE, qui consiste à informer le Parlement du montant, des raisons et de la destination des "dépenses fiscales" engendrées par les exonérations, les taux préférentiels, les déductions et la prorogation des obligations fiscales. Ceci permettrait, par

ailleurs, de rationaliser ces bénéfices. Quoiqu'il en soit, ceux-ci doivent être octroyés dans des conditions très strictes, pour des périodes bien déterminées, sans droit au renouvellement automatique et doivent être assujettis à l'évaluation des résultats.

Budget de réglementations impératives: Les objectifs des politiques publiques pouvant être atteints non seulement par la fourniture directe, imputée au budget, de biens et de services publics, mais aussi grâce à l'action du secteur privé encadré par des réglementations impératives, il convient d'en estimer le coût pour ce secteur et de les considérer comme des dépenses publiques financées à l'aide de contributions à des fins spécifiques. Ceci permet, par ailleurs, de réaliser un examen explicite des bénéfices obtenus, de façon directe ou indirecte, grâce à l'action publique, par différents secteurs sociaux, productifs ou régionaux et d'envisager une éventuelle rationalisation.

Estimation des garanties publiques octroyées: comme il a été signalé plus haut, les garanties octroyées par les organismes publics dans le cadre des projets d'infrastructure doivent faire l'objet d'une estimation périodique et, chaque fois que possible, le montant actuel de "l'assurance" équivalente doit être inscrit de façon explicite au budget. Au-delà de ce cas particulier, toute garantie publique doit faire l'objet d'estimations périodiques. Il est particulièrement important, en la matière, d'estimer périodiquement la valeur des passifs conditionnels associés aux régimes de retraite.

Bien que la pratique consistant à calculer les valeurs actuarielles des pensions octroyées par l'Etat ait pris de l'importance à la faveur des réformes en cours des régimes de sécurité sociale, cette méthode n'est pas appliquée de la même façon à l'estimation des passifs conditionnels assumés par l'Etat dans ces réformes, en particulier en ce qui concerne les garanties de pension minimale.

Il faut souligner que le principe selon lequel le Parlement doit analyser l'ensemble de la politique budgétaire implique que le gouvernement doit présenter à ce dernier une analyse de toutes les finances publiques, y compris les effets de l'action menée par les organismes autonomes, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou des gouvernements régionaux et locaux. Cette pratique doit donc être adoptée dans les pays où elle ne l'est pas encore.

b) Consentir un effort plus important pour améliorer l'information budgétaire

L'importance publique de cette tâche est évidente car en dépend non seulement le contrôle macro-économique mais aussi l'efficacité et l'efficience de l'action publique. La présentation à la communauté d'une comptabilité spécifique, transparente et opportune de l'action de l'Etat constitue donc une contribution au renforcement de valeurs démocratiques. Comme nous l'avons signalé plus haut, cette comptabilité doit s'étendre non seulement aux actions budgétaires mais aussi aux procédures quasi-budgétaires et doit inclure à la fois la comptabilité des résultats et le bilan du secteur public (actifs, passifs, patrimoine net). Toutes ces démarches doivent naturellement être accompagnées d'une dotation de personnel qualifié et de ressources techniques appropriées pour les organismes responsables de fournir cette information ainsi que de débats sur les grands sujets conceptuels qui servent de base

aux estimations budgétaires (utilisation du critère d'encaissement par opposition à la comptabilité d'exercices; mesure de la valeur ajoutée des activités gouvernementales; sélection d'indicateurs pour déflater les séries de dépenses; définition claire de certains types de dépenses, telles que les dépenses militaires; différentes définitions du déficit et méthodes d'estimations; mode d'inclusion des privatisations à la comptabilité budgétaire; méthodes d'estimation des actifs, des passifs et du patrimoine public, et méthodes d'estimation des passifs conditionnels du gouvernement dans ce contexte).

F. VEILLER À L'ÉQUITÉ

Comme il a été mentionné plus haut, la nécessité de mettre l'accent sur les objectifs de stabilisation macro-économique s'est traduite, au cours des dernières décennies, par un recul relatif des autres objectifs de la politique budgétaire, notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'équité. Nous verrons plus tard que cette tendance s'est partiellement renversée au cours de la décennie actuelle, ce qui s'est traduit par la récupération des dépenses sociales en Amérique latine. Cependant, étant donné l'importance de cette question dans la région, elle devrait être abordée de façon plus résolue dans l'avenir immédiat.

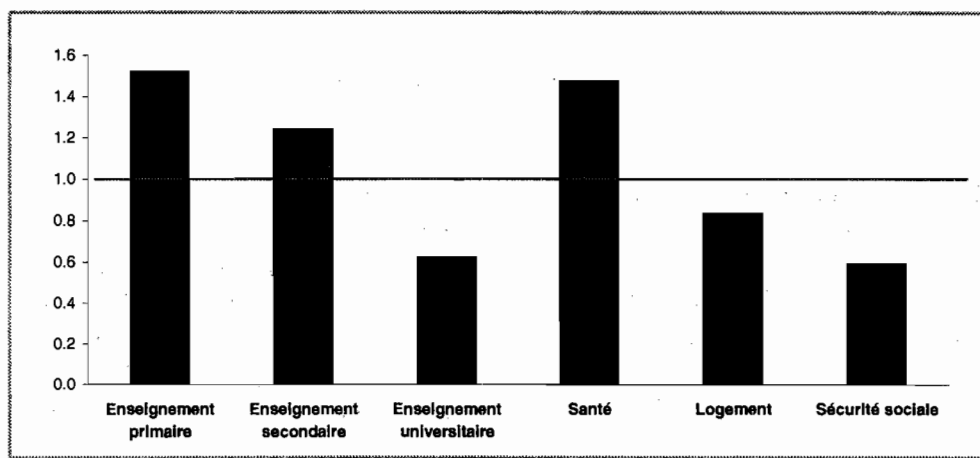
Les dépenses sociales sont, sans nul doute, le mécanisme le plus important par lequel l'Etat agit sur la répartition du revenu (voir le chapitre VI). De nombreux facteurs indiquent que les dépenses sociales ont un effet important sur la répartition secondaire du revenu. En outre, à long terme, un investissement plus important en capital humain permet d'agir sur l'un des facteurs structurels de la répartition du revenu. Les études réalisées démontrent notamment qu'une affectation plus importante de ressources en faveur de l'éducation, qui permet d'améliorer la distribution du capital humain au sein de la société, peut exercer une action beaucoup plus importante sur l'équité que les estimations projetées dans les études d'incidence sur la répartition à court terme.⁵

Les données disponibles pour l'Amérique latine en matière de répartition secondaire du revenu font apparaître qu'en termes absolus, les dépenses sociales profitent davantage aux secteurs les plus nantis. Cependant, en tant que pourcentage des revenus de différentes couches sociales, les subsides acheminés par le biais de ces dépenses vers les secteurs les plus pauvres de la population sont supérieurs aux autres. Ce modèle global est le résultat d'effets très variables de différents types de dépenses sur le plan de la répartition. Comme le montre le graphique I-4, le ciblage sur les pauvres, c'est-à-dire le pourcentage des dépenses destiné aux pauvres comparé au pourcentage de la population vivant dans une situation de pauvreté, est important dans les cas des dépenses en matière de santé, d'éducation primaire et, à un degré moindre, d'éducation secondaire. Au contraire, les dépenses effectuées en matière de sécurité sociale et d'éducation supérieure ont généralement une tendance régressive. Les dépenses en logement se trouvent en stade intermédiaire puisqu'elles s'adressent essentiellement aux couches moyennes. Ces données indiquent donc l'existence

⁵ Voir les dernières éditions du "Panorama social de América latina", et Banque interaméricaine de développement (1997).

d'une marge de manoeuvre importante pour améliorer la répartition du revenu moyennant les dépenses sociales, ainsi que pour en améliorer le ciblage.

Graphique I-4
INDICES DE CIBLAGE DES DÉPENSES SOCIALES VERS LES PAUVRES ^a



Source: CEPALC, sur la base de José Rodriguez, "Educación y distribución del ingreso en el Perú", *Gestión pública y distribución de ingresos: tres estudios de caso para la economía peruana*, Document de travail, n° 115, Washington, D.C., BID, 1992; I. Santana et M. Rathe, "El impacto distributivo de la gestión fiscal en República Dominicana", série Documents de travail, n° 107, Washington, D.C., BID, 1992; J.C. Navarro, "El impacto del gasto público en educación en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programme pour le réseau de centres de recherche économique appliquée, BID, 1991; G. Márquez, "El sistema de seguros sociales en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programme pour le réseau de centres de recherche économique appliquée, BID, 1991; R. Urriola, "Incidencia del gasto público social en Ecuador", série Política fiscal, n° 97 (LC/L.1027), Santiago du Chili, CEPALC, 1997; M. Urquiola, "Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles", série Documentos de trabajo, n° 8, La Paz, Groupe d'analyse des politiques sociales (UDAPSO), 1993; M.C. Vargas de Flood, y M. Harrigue, "Impacto distributivo del gasto social en Argentina", document présenté à l'Atelier sur les problèmes méthodologiques de la mesure des dépenses publiques sociales et leur incidence en termes de répartition, Santiago du Chili, 1993; C.E. Vélez, "La incidencia del gasto público social en Colombia", Bogotá, Département national de planification (DNP), 1994; Ministère de la planification et de la coopération (MIDEPLAN), *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos*, Santiago du Chili, 1990; et I.H. Petrei, "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social", document présenté au septième Séminaire régional de politique budgétaire, Santiago du Chili, 1995.

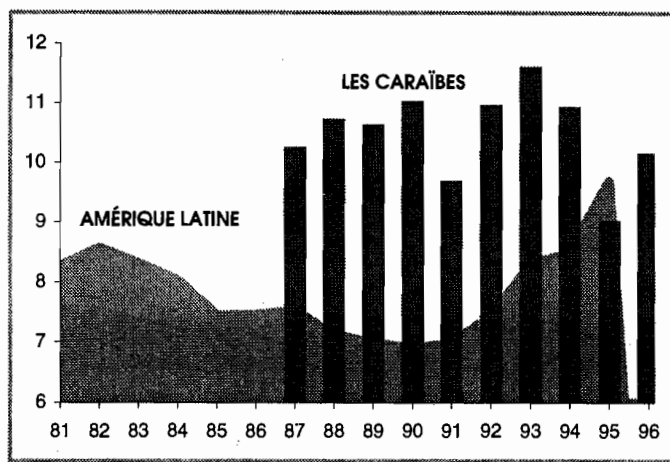
^a Indice de ciblage = pourcentage des dépenses sociales perçu par la population cible en tant que pourcentage de la population totale. Moyennes simples de pays pour lesquels on dispose d'informations.

La modalité de financement de ces dépenses n'a pas non plus des effets neutres en termes de répartition. Lorsqu'elles sont financées à l'aide d'impôts directs, les dépenses sont généralement plus progressives que sur la base de la TVA et, ce qui constitue un élément tout aussi important, lorsque les ressources sont insuffisantes et que l'accroissement des dépenses se traduit par une hausse de l'inflation, les répercussions favorables sur le plan de la répartition peuvent être annulées. Même si ces effets de la structure de financement sur la répartition du revenu sont moins importants qu'on ne le pensait naguère, ils n'en sont pas moins négligeables et ont peu retenu l'attention des milieux universitaires au cours des dernières décennies. Il est donc préoccupant de constater la perte marquée de l'importance relative des impôts directs en Amérique latine, en particulier de l'impôt sur le revenu personnel dont les effets en termes de répartition sont peut-être les plus importants.

Malheureusement, ce type de considérations se heurte au manque d'études sur les effets de la politique budgétaire en termes de répartition déjà mentionné. En effet, la pratique consistant à élaborer le budget sur la base d'exercices de cohérence macro-économique est rarement accompagnée de calculs sur les effets de différentes options budgétaires sur la répartition. Il est indéniable que de tels calculs s'avèrent difficiles étant donné la complexité technique de la tâche à réaliser et le manque d'information et d'études en la matière. Pratiquement aucun pays de la région ne dispose d'études suffisamment complètes et actualisées sur l'incidence de la politique fiscale et rares sont ceux qui possèdent des études sur l'incidence des dépenses, que ce soit à l'échelon sectoriel ou global. Les études relatives à l'incidence des mesures budgétaires, qui mesurent les effets nets de la politique budgétaire en termes de répartition sont donc encore plus rares.

Le graphique I-5 est un résumé de l'évolution des dépenses sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes durant les deux dernières décennies. Les années 80 ont été caractérisées par une chute brutale de l'investissement social. Sous le double effet de la réduction du pourcentage du PIB destiné aux dépenses sociales et de la diminution du revenu par habitant, les dépenses sociales par tête d'habitant ont subi un recul de 24 p. 100 en Amérique latine. Au cours de la présente décennie, ces deux facteurs ont eu un effet positif, ce qui explique pourquoi, en 1995, les dépenses sociales par tête d'habitant dépassaient déjà de 18 p. 100 les niveaux observés en Amérique latine au début des années 80. Il faut néanmoins signaler que cette évolution positive des dépenses sociales ne se retrouve pas aux Caraïbes où ce type de dépenses a fluctué, depuis 1987, entre 9 p. 100 et 11 p. 100 du PIB, avec une légère tendance à la baisse, alors que les dépenses par tête d'habitant continuent de chuter. Cependant, dans ces pays des Caraïbes, les dépenses publiques ont toujours été, d'une manière générale, supérieures à la moyenne latino-américaine.

Graphique I-5
ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SOCIALES
GOVERNEMENT CENTRAL
(Pourcentage du PIB)



Source: CEPALC, sur la base de données officielles.

Il faut mentionner que dans le cas de l'Amérique latine, le scénario positif mentionné plus haut doit être nuancé de trois façons. En premier lieu, il existe encore de fortes disparités entre les pays de la région quant à la priorité accordée aux dépenses sociales car, dans bon nombre d'entre eux, ces dépenses restent encore très limitées du point de vue quantitatif. En deuxième lieu, un pourcentage très élevé de cet accroissement des dépenses sociales, en particulier dans les pays où elles sont déjà élevées, a été destiné à la sécurité sociale, et en particulier au paiement de pensions, qui est précisément la composante qui se distribue de façon moins progressive. L'augmentation des dépenses en capital humain reste également inférieure au niveau indiqué plus haut. Dans le cas de l'éducation, les dépenses réelles par habitant, pour l'Amérique latine, n'ont fait que récupérer, en 1995, l'importance qu'elles avaient en 1980 et restent même inférieures dans de nombreux pays. Finalement, leur chute brutale dans les années 80 et leur récupération dans les années 90 reflètent, dans une large mesure, le cycle macro-économique de la région et, par conséquent, le comportement procyclique qui a caractérisé l'évolution des dépenses sociales.

D'autre part, certaines réformes qui avaient pour but d'accroître l'efficacité des dépenses sociales ont eu des effets préoccupants sur le plan de la répartition et doivent donc faire l'objet d'une attention spéciale. Il a en effet été démontré qu'un processus de décentralisation non accompagné de garanties adéquates peut avoir de sérieuses conséquences sur l'équité territoriale. Ainsi, dans certains cas pour lesquels on dispose de données comparatives (l'Argentine, le Brésil, le Mexique dans le secteur de l'éducation) la dispersion quant à la qualité de ce service a eu tendance à s'aggraver (voir le chapitre VIII).

De même, les réformes destinées à élargir l'espace de la gestion privée dans la prestation de services peuvent également avoir des effets néfastes si elles ne sont pas accompagnées de systèmes adéquats de solidarité, comme le démontre le système privé de santé au Chili. En effet, dans de telles conditions, ces réformes risquent d'encourager des pratiques de sélection adverse des usagers: en d'autres termes, les usagers à revenus plus élevés et présentant moins de risques de santé en fonction de l'âge tendent à se concentrer dans le secteur privé alors que les groupes ayant des revenus inférieurs et les groupes d'âge présentant des risques plus élevés de santé se concentrent dans le secteur public. Par ailleurs, ce genre de système, loin de contribuer à réduire les demandes de ressources publiques dans le secteur en question, peut en favoriser l'accroissement (voir le chapitre VII).

On peut, en fonction de cette analyse, formuler les recommandations suivantes:

a) Encourager la réalisation d'études et d'estimations régulières de l'incidence de la politique budgétaire sur le plan de la répartition

Le souci raisonnable d'éviter un effet inflationniste de la comptabilité publique peut être accompagné d'un intérêt similaire pour l'incidence des politiques publiques en matière d'équité. Il faut, pour ce faire, attacher une attention spéciale à l'étude de l'incidence de la politique budgétaire en termes de répartition moyennant la réalisation d'études actualisées sur les effets de la fiscalité sur différents groupes socio-économiques et la généralisation d'études analysant l'incidence des dépenses publiques à l'échelon global ou, plus particulièrement, dans le cadre de programmes spécifiques ciblés sur les groupes à plus faibles revenus. Ces études doivent servir de base aux estimations de l'incidence budgétaire, à savoir des effets nets du budget sur le plan de la répartition. En effet, tout comme les gouvernements et de nombreux analystes calculent les effets macro-économiques de la politique budgétaire, les effets de cette même politique en termes de répartition devraient également faire l'objet d'estimations périodiques. Cet exercice est d'autant plus nécessaire que le Parlement doit adopter d'importantes décisions en la matière, en particulier lorsqu'il s'agit de procéder à d'importants changements dans la structure fiscale ou des dépenses publiques. Dans ces cas, l'étude de l'incidence en termes de distribution devrait constituer l'un des principaux fondements de cette décision. De telles analyses doivent également porter sur tous les domaines quasi-budgétaires, en particulier les pertes de recettes fiscales et les réglementations impositives.

b) Consolider la récupération des dépenses sociales, en améliorer le ciblage et en stabiliser le financement

Compte tenu de l'importance des effets des dépenses sociales en termes de répartition, il est important d'en consolider la récupération en Amérique latine et de mettre fin à la tendance à la baisse enregistrée dans les pays des Caraïbes. Il faut non seulement leur accorder une plus grande priorité budgétaire en termes quantitatifs mais aussi rationaliser les dépenses, moyennant l'élimination ou la réduction des dépenses administratives superflues et en cibler davantage les bénéficiaires. Pour ce faire, il importe non

seulement d'accorder la plus haute priorité aux dépenses ayant le plus grand retentissement aux termes de redistribution mais également élaborer des mécanismes qui permettent d'atténuer et même de modifier totalement le caractère régressif de certains types de dépenses. Il est tout aussi important, pour éviter les traumatismes particulièrement graves résultant du comportement procyclique de dépenses sociales, de concentrer les efforts visant à la stabilisation des dépenses publiques sur les dépenses sociales.

c) Reconnaître à nouveau, pour des raisons également liées à l'équité, l'importance de la fiscalité directe en particulier des individus

Il est souhaitable, non seulement pour des raisons de recouvrement mais aussi d'équité, de faire une plus grande place aux impôts directs, notamment sur les revenus des personnes dont l'incidence en termes de répartition est la plus favorable. En ce qui concerne les impôts indirects, et après avoir analysé minutieusement leurs effets défavorables sur la simplicité du régime et l'administration, on peut éventuellement avoir recours, pour des raisons d'équité, à des taux différenciés (tarifs plus bas pour certains produits de base du panier de la ménagère dans les secteurs les plus pauvres), dans la mesure où sont mises sur pied des garanties techniques et administratives visant à éviter des filtrations ou des distorsions marquées dans l'affectation de ressources. On peut également faire appel à des systèmes transparents de subsides croisés des services publics, à condition qu'ils n'engendrent pas de distorsions au niveau de la fixation du prix de base du service ou ne conduisent pas à une substitution considérable de la consommation de biens et de services plus coûteux du point de vue social.

d) Veiller aux effets de la décentralisation en termes d'équité

Les systèmes de transfert aux gouvernements sous-nationaux en vue du financement des dépenses sociales doivent être régis par des critères explicites de répartition. De même, au niveau de la prestation d'un appui institutionnel à ces gouvernements et du suivi du processus de décentralisation, il faut veiller à ce que celui-ci ne favorise pas la dispersion au niveau de la couverture et de la qualité des services entre les différentes régions d'un même pays.

e) Inclure des mécanismes bien définis de solidarité dans la mise au point de mécanismes de participation privée aux services sociaux

S'agissant de la mise sur pied de mécanismes de participation privée à la prestation de services sociaux, il faut attacher une attention prioritaire aux mécanismes de solidarité de façon à éviter des phénomènes de sélection adverse des bénéficiaires. Une telle démarche doit être accompagnée de mécanismes d'information aux usagers quant aux options de prestation de services et au contrôle de qualité afin de protéger tout particulièrement les secteurs sociaux à plus faibles revenus.

G. CONSOLIDATION DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Les finances publiques sont au cœur du processus démocratique. Comme nul ne l'ignore, les parlements sont nés, à l'époque moderne, de la volonté de contrebalancer le pouvoir du souverain dans la fixation des impôts et l'utilisation des fonds perçus. Cependant, au-delà de cette considération historique, l'une des principales préoccupations des citoyens est précisément de connaître le montant des impôts qu'ils auront à payer et l'usage qui sera destiné aux contributions qu'ils apportent au fisc.

A une époque caractérisée, heureusement, par la consolidation de la démocratie dans la région, les institutions budgétaires ne peuvent rester en marge du développement d'institutions qui respectent les principes de participation et de division de pouvoirs. Des réserves évidentes ont été formulées quant à la capacité du système démocratique de répondre aux attentes en matière de dépenses publiques sans engendrer des déséquilibres macro-économiques, réserves que tendent à justifier de nombreux exemples dans la région. Mais il est tout aussi vrai que le manque de consensus démocratique quant à la réalisation d'un pacte budgétaire conduit généralement à des pratiques peu désirables: la multiplication d'opérations quasi-budgétaires qui portent atteinte à la transparence de la politique budgétaire, a les conséquences signalées plus haut (voir le chapitre II) et les rigidités budgétaires résultant de la création de rentes ayant une destination spécifique, demandée par les secteurs en désaccord avec le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif, de façon à obliger les autorités budgétaires à prendre certaines mesures déterminées (voir le chapitre IV).

La mise sur pied des institutions budgétaires doit tenir compte de trois types de considérations: en premier lieu, ces institutions doivent répondre à des objectifs multiples, mais au moins aux objectifs suivants: i) permettre des niveaux de revenus et de dépenses qui soient compatibles avec l'équilibre macro-économique et la croissance; ii) garantir l'utilisation de ressources conformément aux plans du gouvernement tels qu'ils ont été établis au cours du processus démocratique, et iii) offrir des récompenses qui incitent à la bonne utilisation des ressources. En deuxième lieu, tous les agents sociaux qui les composent doivent être pris en considération: le pouvoir exécutif national, les gouvernements sous-nationaux, les organismes publics autonomes, le parlement, les organismes de contrôle et la société civile. Finalement, il faut également tenir compte des institutions informelles, c'est-à-dire les normes de comportement, les règles implicites et les coutumes. Contrairement aux premières, qui peuvent être modifiées moyennant de lois ou de réformes administratives, celles-ci sont nécessairement le résultat d'un processus d'évolution de longue haleine.

Le développement institutionnel observé dans la région au cours de ces dernières décennies n'apporte qu'une réponse partielle à ces exigences multiples. D'une manière générale, on a mis l'accent sur la consolidation des institutions formelles du pouvoir exécutif national responsable de la réalisation du premier des objectifs mentionnés, c'est-à-dire assurer que les finances publiques contribuent aux équilibres macro-économiques. C'est

ainsi qu'ont été renforcés les secrétariats ou les ministères des finances, ainsi que les banques centrales autonomes, les directions des impôts, les systèmes intégrés de gestion financière et les institutions privées de recherche ou autres qui veillent à une gestion macro-économique saine. Cependant, ces pratiques ne faisant pas partie d'un processus plus vaste visant à créer le consensus quant à leurs vertus, elles n'ont que très peu de retombées sur les institutions informelles et risquent même de favoriser des pratiques perverses: des affrontements constants au sein du pouvoir exécutif et entre ce dernier et le pouvoir législatif, la recherche de mécanismes quasi-budgétaires pour se soustraire aux contrôles effectués par les organismes qui sont en désaccord avec le pouvoir exécutif ou de la part du pouvoir législatif, et la création de rentes ayant une destination spécifique afin de limiter la capacité de décision de l'autorité budgétaire. Les mesures visant à la création d'autorités budgétaires autonomes ne font qu'aggraver ces problèmes au lieu de les résoudre.

Le développement embryonnaire d'institutions chargées de favoriser une culture de l'administration publique fondée sur des résultats est associé au troisième objectif mentionné plus haut, c'est-à-dire veiller à l'utilisation correcte des ressources ce qui, contrairement à ce qui vient d'être décrit, concerne davantage l'amélioration des institutions informelles. Il est cependant paradoxal que cela coïncide avec le maintien des institutions formelles de contrôle budgétaire qui continuent d'utiliser des techniques obsolètes qui vont à l'encontre de cet objectif, et même avec le démantèlement virtuel de la plupart des systèmes nationaux d'investissement public, processus qui conduit à accorder plus d'importance à l'efficacité des dépenses opérationnelles qu'aux dépenses d'investissement (voir le chapitre X). Comme nous l'avons déjà signalé, la décentralisation vise également à la réalisation de cet objectif mais si elle est mal conçue, elle risque de compromettre l'équilibre macro-économique. D'autre part, un mécanisme de décentralisation qui maintiendrait un contrôle central excessif pour éviter ce type de problème finirait par annuler l'autonomie nécessaire à une gestion efficace.

Le démantèlement des systèmes nationaux d'investissement public fait partie d'un processus généralisé d'affaiblissement des organismes de planification, naguère chargés de leur administration, et se traduit par l'absence paradoxale d'institutions qui veillent à l'accomplissement du deuxième objectif que nous avons mentionné: à savoir, la cohérence entre les crédits budgétaires et les priorités gouvernementales. Le fait de confier cette fonction au ministère des finances, c'est-à-dire à l'organisme qui, par définition, a pour mission essentielle de faire respecter le premier des objectifs signalés, peut faire que le deuxième soit relégué à second plan. Une option préférable dans certains cas consiste à confier cette fonction au secrétariat ou au ministère de la Présidence, ou au bureau du Premier Ministre, auquel cas il est essentiel de garantir que les fonctions politiques de ces bureaux ne déplacent pas à un second plan l'atteinte de cet objectif de type plus budgétaire.

L'incorporation d'autres opérateurs aggrave encore les problèmes. A quelques rares exceptions près, on observe une asymétrie notoire entre la structure budgétaire des gouvernements nationaux et sous-nationaux. L'absence d'une assistance technique qualifiée au Parlement explique qu'il soit difficile pour ce dernier de servir de contrepoids effectif à l'autorité budgétaire et au pouvoir exécutif en général et, par conséquent, de jouer son rôle en ce qui concerne les trois objectifs mentionnés. Dans ce contexte, et compte tenu de la

faible capacité d'analyse budgétaire de la société civile (à l'exception, comme nous l'avons mentionné, de quelques centres d'analyse macro-économique), la discussion du budget se limite, dans la plupart des cas, à un simple exercice protocolaire, sans réelle consistance, et qui, par conséquent, ne contribue pas à renforcer les accords sociaux qui pourraient déboucher sur un solide pacte budgétaire et, partant, favoriser la consolidation de la démocratie.

En outre, l'activité budgétaire est, de toute évidence, un processus dynamique au sein duquel les décisions sont adoptées à des stades différents à mesure que se modifie l'information dont disposent les autorités et que surgissent de nouveaux problèmes. Il faut donc souligner l'importance, non seulement de la flexibilité requise par ce genre de démarche mais aussi d'un système d'information adéquat indispensable au bon fonctionnement de toute institution budgétaire. En effet, rien n'est plus désintérateur, du point de vue institutionnel, que les grandes surprises que réservent des systèmes d'information déficients, en particulier le fait de constater que certaines dépenses (quasi-budgétaires) ou des passifs cachés (dettes non enregistrées, passifs conditionnels non comptabilisés et dettes de prévision sociale non estimées, entre autres) ont provoqué un tel déséquilibre dans la comptabilité qu'il devient nécessaire de reconstruire entièrement les accords politiques qui constituent la base du budget à un moment donné.

L'analyse présentée ci-dessus permet de dégager les conclusions suivantes:

a) Il faut encourager le développement d'institutions budgétaires équilibrées et démocratiques

Les institutions qui seront mises sur pied doivent remplir les trois objectifs mentionnés, permettre la participation de tous les opérateurs et essayer d'influer sur les normes et les pratiques informelles. Cela passe, en premier lieu, par la consolidation des instances du pouvoir exécutif chargées de veiller à la cohérence entre la distribution de ressources budgétaires et les programmes gouvernementaux, et par l'instauration de pratiques susceptibles de contribuer à une bonne gestion des ressources. Cela implique, en deuxième lieu, la nécessité d'accorder une assistance technique plus importante aux agents les plus faibles du processus budgétaire, à savoir les gouvernements sous-nationaux, les parlements et la société civile. Cela révèle, finalement, que l'attention ne doit pas uniquement se porter sur les institutions formelles mais aussi sur l'ensemble des règles et des pratiques informelles, domaine dans lequel le débat public et la construction de consensus démocratiques sont indispensables.

b) Il faut perfectionner l'information nécessaire au bon fonctionnement des institutions budgétaires

Les efforts visant à améliorer l'information budgétaire que nous venons de décrire sont donc de la plus haute importance, non seulement pour garantir la transparence de l'action publique mais aussi pour assurer le bon fonctionnement des institutions budgétaires.

