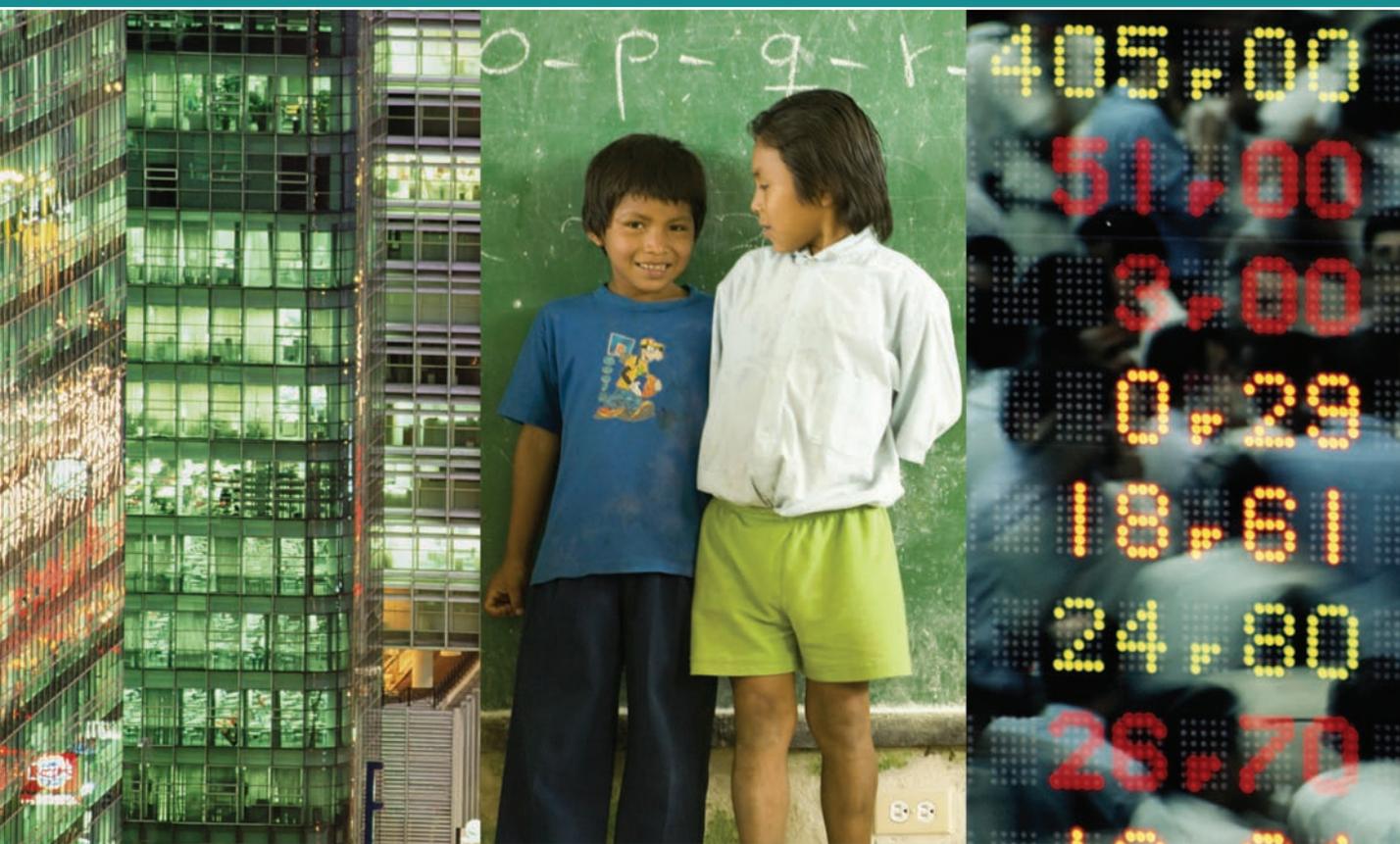


Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009



Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Les opinions et les points de vue exprimés dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation, du Centre de développement de l'OCDE, ni des gouvernements de leurs pays membres.

Publié en anglais et en espagnol sous les titres suivants :

Latin American Economic Outlook 2009

Perspectivas Económicas de América Latina 2009

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

CENTRE DEV

Centre de développement

Le Centre de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe 23 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Corée, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie, ainsi que le Brésil depuis mars 1994, le Chili depuis novembre 1998, l'Inde depuis février 2001, la Roumanie depuis octobre 2004, la Thaïlande depuis mars 2005, l'Afrique du Sud depuis mai 2006, l'Égypte, l'Israël et le Vietnam depuis mars 2008 et la Colombie depuis juillet 2008. La Commission des Communautés européennes participe également au Comité directeur du Centre.

Le Centre de développement, dont l'appartenance est ouverte non seulement aux pays membres de l'OCDE mais également à des pays non-membres, occupe un statut particulier au sein de l'OCDE et de la communauté internationale. Les pays membres du Centre concourent au financement des projets, définissent le programme de travail biennal, et veillent sur son exécution.

Le Centre tisse des liens entre les pays membres de l'OCDE et les pays en développement, et il encourage le dialogue entre eux, afin d'élaborer des solutions politiques aux enjeux mondiaux en gestation et aux défis du développement. Les personnalités participant aux événements organisés par le Centre sont invitées à titre personnel.

Une équipe restreinte du Centre coopère avec experts et organismes des pays membres de l'OCDE, afin de réaliser le programme établi. Les résultats sont discutés lors de réunions informelles d'experts et de décideurs politiques. Ils font l'objet d'une série de publications de référence destinées aux chercheurs et aux responsables. Les *Études du Centre* proposent des analyses de fond sur les grands enjeux du développement. Les *Repères* et les *Cahiers de politique économique* en résument les principales conclusions à l'intention des décideurs. Les *Documents de travail* traitent des aspects plus techniques du travail effectué au Centre.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site : www.oecd.org/dev

AVANT- PROPOS

Avant-propos

Lorsque l'OCDE a présenté la première édition de ses *Perspectives économiques de l'Amérique latine*, en novembre 2007, à la veille du sommet ibéro-américain des chefs d'État et de gouvernement de Santiago du Chili, les inquiétudes suscitées par la crise des prêts hypothécaires à risque (*subprime*) ainsi que par le renchérissement du pétrole et des prix alimentaires allaient déjà croissant. On sait depuis que ces inquiétudes étaient fondées. La question qui se pose aujourd'hui en Amérique latine est de savoir si cette région saura faire face à l'instabilité actuelle de l'économie mondiale.

L'absence de *découplage* ne fait aucun doute en ce qui la concerne, en particulier du fait de l'intégration croissante de cette région aux marchés mondiaux ces dernières années. La dernière phase d'expansion économique record observée en Amérique latine a culminé en 2007, avec une croissance du PIB de 5.6 pour cent par an et des investissements directs étrangers d'un niveau sans précédent, à plus de 100 milliards de dollars (USD). Ainsi, les dettes publiques du Brésil et du Pérou ont récemment été classées dans la catégorie « qualité investissement » par les agences de notation. Cependant, l'Amérique latine commence à souffrir des effets du ralentissement mondial : diminution des excédents des comptes courants, montée de l'inflation et resserrement du crédit extérieur. Au mois de juin, la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc) a ramené ses projections de croissance pour 2008 à 4.7 pour cent. De son côté, le FMI prévoit déjà que la croissance annuelle moyenne du PIB de la région sera inférieure à 4 pour cent en 2009.

Dans ces circonstances, les économies d'Amérique latine doivent relever leur premier grand défi depuis des années. Pour naviguer sur les eaux agitées provoquées par la décélération de l'activité mondiale, elles doivent notamment renforcer leur cadre d'action publique afin de soutenir leur développement. Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008* ont examiné quatre grands domaines – la politique budgétaire, les fonds de pension, les télécommunications et les échanges commerciaux avec l'Asie – dans lesquels de bonnes politiques sont à même de dynamiser la croissance de façon équitable. L'édition 2009 explore la politique budgétaire plus en profondeur. Elle souligne qu'une gestion budgétaire saine, tant du côté des recettes que des dépenses, peut largement contribuer à une croissance forte en période d'incertitude économique mondiale.

Les pays d'Amérique latine devront renforcer leur politique budgétaire pour encourager la croissance, réduire les inégalités et apporter à leurs citoyens les moyens nécessaires pour réussir. La présente publication montre que, sur la dernière décennie, cette politique s'est améliorée, surtout sur le plan macro-économique. Néanmoins, les systèmes budgétaires n'ont pas encore atteint tout leur potentiel et ne répondent pas encore à toutes les attentes : la fiscalité ne parvient pas à remédier aux inégalités les plus criantes dans la distribution du revenu, les biens et les services publics sont de piètre qualité et les mécanismes de suivi et d'évaluation restent insuffisants.

Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009* mettent en évidence les domaines dans lesquels les pouvoirs publics doivent intensifier leurs efforts. Elles recommandent aux pays d'Amérique latine de rationaliser leurs systèmes de recouvrement de l'impôt en les simplifiant et en les rendant plus fonctionnels, de façon à améliorer leurs sources de recettes publiques. En même temps, ces pays doivent prendre en compte la nature et la structure de leur économie locale, notamment les travailleurs et les entreprises du secteur informel. S'agissant des dépenses de l'État, ces *Perspectives* préconisent la mise en place de services publics de meilleure qualité et mieux ciblés. Elles prennent l'exemple de l'éducation, l'une des clés du progrès en termes d'équité et de bien-être. Elles portent également

6 une attention particulière à l'incidence de la sphère politique et des élections sur la perception que les investisseurs extérieurs ont de la dette publique, autre pilier de la gestion budgétaire.

La politique budgétaire est un instrument de cohésion sociale et de consolidation démocratique en Amérique latine. J'espère que cette nouvelle publication du Centre de développement de l'OCDE contribuera à répondre à l'objectif défini pour cette série de rapports : établir des liens plus étroits entre la zone OCDE et l'Amérique latine en encourageant un débat informé sur les domaines d'action publique les plus importants pour cette région.

Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

REMERCIEMENTS

Remerciements

L'édition 2009 des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* a été élaborée par le bureau Amérique latine et Caraïbes du Centre de développement de l'OCDE. Ce bureau est dirigé par Jeff Dayton-Johnson, coordonné par Pablo Zoido et placé sous la houlette du directeur du Centre de développement, Javier Santiso. Le premier chapitre, rédigé par Jeff Dayton-Johnson, comporte des contributions d'Ángel Alonso Arroba, de Rolando Avendaño et de Rita Da Costa Pires. Le deuxième chapitre a été coécrit par Jeff Dayton-Johnson et Rita Da Costa Pires, avec une contribution de Rolando Avendaño. Sebastian Nieto Parra a rédigé le chapitre trois, avec les contributions de Juan-Huitzi Flores, d'Ángel Melguizo Esteso et d'Eduardo Pedreira. Le quatrième chapitre est signé par Bárbara Castelletti, avec une contribution d'Ángel Alonso Arroba. Juan Ramón De Laiglesia et Pablo Zoido sont respectivement les auteurs des chapitres cinq et six avec, pour ce dernier, des contributions d'Ángel Alonso Arroba, de Rolando Avendaño et de Fabio Veras Soares. Béatrice Melin, qui fait également partie du bureau Amérique latine et Caraïbes, a apporté son aide durant tout le processus d'élaboration de cette publication. L'unité Publications et médias du Centre, dirigée par Colm Foy et composée de Kate Bailey, Ludmila Cechova, Magali Geney, Vanda Legrandgérard et Sheila Lionet, a assuré la publication du manuscrit original. Nous tenons à exprimer notre gratitude à notre éditeur, David Camier-Wright, qui a donné sa forme définitive à la présente édition des *Perspectives*.

Cet ouvrage a grandement bénéficié des commentaires et du soutien des spécialistes de l'Amérique latine, dont les contributions ont sensiblement amélioré la qualité et la pertinence de notre travail. Le bureau Amérique latine et Caraïbes tient ainsi à remercier vivement Ana Cláudia Além, Vianka Aliaga, Cesar Alierta, Joaquín Almunia, Rolf Alter, Facundo Alvaredo, José María Álvarez Pallete, Barry Anderson, Antonio Carlos Antunes Santos, Pilar Armanet, Régis Avanthay, Carolina Ballester, Louis Bertone, Francisco Blanco, David Butler, Guillermo Calvo, Agustín Carstens, Luis Felipe Céspedes, Sophie Chauvin, Daniel Cohen, Luciano Coutinho, Chloe Coussen Dauban, Pamela Cox, Guillermo Cruces, Teresa Curristine, Ricardo Raphael de la Madrid, Augusto de la Torre, Luiz de Mello, Santiago Díaz de Sarralde Míguez, Ben Dickinson, Angelo Duarte, Carlos Elizondo, Antonio Fernández Poyato, João Carlos Ferraz, Alejandro Foxley, Kiichiro Fukasaku, Walter Fust Jason Gagnon, Fabio Giambiagi, Enrico Giovannini, Michèle Girard, Juan Carlos Gómez Sabaini, Angel Gurría, Ramón Guzmán, Ricardo Hausmann, Christopher Heady, Ricardo Henriques, Milagros Hernando Echevarría, Enrique Iglesias, Miyako Ikeda, José Miguel Insulza, Barbara Ischinger, Javier Jiménez, Johannes Jütting, César Leyva, Paulo Levy, Ricardo López, Eduardo Lora, Nora Lustig, José Luis Machinea, William F. Maloney, Ricardo Martner, Henrique Meirelles, Miguel Messmacher Linartas, Andrew Mold, Mick Moore, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Luis Alberto Moreno, Yugo Nakamura, Elizabeth Nash, Ilse Oehler, Joaquim Oliveira Martins, Charles Oman, Lars Osberg, Jeffrey Owens, Leire Pajín, Ugo Panizza, Richard Parry, Ángel Pascual Ramsay, Harry Patrinos, Mario Pezzini, Fidel Picos Sánchez, Joaquim Pinto de Andrade, Anne-Lise Prigent, Monika Queisser, Josette Rabesona, Gabriela Ramos, Helmut Reisen, Isabel Riaño, Enrique Roca Cobo, Pablo Rodas, Odile Sallard, Pablo Sanguinetti, Stefano Scarpetta, Andreas Schleicher, Luis Servén, Erik Solheim, Henri-Bernard Solignac-Lecomte, Alejandro de la Sota, Amedeo Spadaro, Jan Robert Suesser, Douglas Sutherland, David Taguas, Vito Tanzi, Varinia Tromben, David Vegara, Andrés Velasco, Danielle Venn, Fabio Villalba, Roberto Villarreal, Alejandro Mariano Werner, Ian Whitman et Theodora Xenogiani.

Le Centre de développement de l'OCDE remercie pour leur généreux soutien les ministères des Finances et des Affaires étrangères de l'Espagne, la Direction suisse du développement et

8 de la coopération, Telefónica S.A., la fondation Telefónica et la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), sans lesquels l'édition 2009 des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* n'aurait pu voir le jour. Les auteurs tiennent également à remercier leurs collègues des autres directions de l'OCDE, en particulier du Centre de politique et d'administration fiscales, de la direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales, de la direction de l'Éducation, de la direction de la Gouvernance publique et du développement territorial et du bureau du Secrétaire général. Nous n'oublions pas non plus nos collègues des grandes institutions qui effectuent des recherches économiques et sociales sur l'Amérique latine et avec qui nous avons été régulièrement en contact : la Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brésil), le Secrétariat général ibéro-américain, la Banque interaméricaine de développement, l'Organisation des États américains, la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, ainsi que la Banque mondiale.

Enfin, nous souhaitons exprimer notre gratitude aux institutions suivantes pour leur soutien et leurs commentaires : le Subsecretaría de Ingresos Públicos du ministère de l'Économie et de la Production (Argentine), la Dirección de Estudios de l'Administration fédérale des recettes publiques (Argentine), l'ambassade du Brésil en France, l'Instituto Brasileiro de Pesquisas, Participação Social e Acompanhamento do Orçamento Público (Brésil), le Secretaria da Receita Federal du ministère des Finances (Brésil), l'Instituto de Estudos Socioeconômicos (Brésil), la Dirección de Presupuestos du ministère des Finances (Chili), le Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de l'Administration fiscale chilienne, l'ambassade du Chili en France, l'Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Colombie), l'Oficina de Estudios Económicos de la direction nationale de l'impôt et des douanes (Colombie), le Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria du ministère des Finances (Costa Rica), le ministère des Finances (Salvador), le ministère des Affaires étrangères (Salvador), le ministère des Finances publiques (Guatemala), la Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional de la Superintendencia de l'administration fiscale (Guatemala), la délégation permanente du Mexique auprès de l'OCDE, le Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Mexique), la Banque centrale de réserve du Pérou, Ciudadanos al Día (Pérou), le ministère de l'Économie et des Finances (Pérou), la Superintendencia nacional de l'administration fiscale (Pérou), la délégation permanente de l'Espagne auprès de l'OCDE, Puentes Internacionales et l'Institut latino-américain de planification économique et sociale.

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières

PRÉFACE	11
ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	13
RÉSUMÉ	15
CHAPITRE UN Politique budgétaire et développement	25
CHAPITRE DEUX Tendances budgétaires récentes en Amérique latine	55
CHAPITRE TROIS Dettes publiques, cycles politiques et marchés financiers	85
CHAPITRE QUATRE Recettes fiscales en Amérique latine	129
CHAPITRE CINQ Politique budgétaire et économie informelle en Amérique latine	155
CHAPITRE SIX Meilleures pratiques dans les dépenses publiques : l'exemple de l'éducation	189

PRÉFACE

L'Amérique latine vit une période passionnante. Il y a seulement une décennie, un ralentissement économique aussi marqué que celui qui frappe actuellement la planète aurait mis à terre les économies de la région comme de simples dominos. Aujourd'hui, après avoir raffermi leur situation budgétaire et monétaire, ces pays résistent mieux aux chocs exogènes. Surtout, la région a su diversifier ses sources extérieures de croissance pour s'affranchir de sa dépendance vis-à-vis des États-Unis et renforcer ses liens économiques avec l'Europe et l'Asie.

Les perspectives relativement favorables pour l'Amérique latine, en dépit du tassement de la croissance dans les économies de l'OCDE et du resserrement des marchés financiers qui s'ensuit, illustrent la révolution copernicienne qui s'opère dans l'économie mondiale : un rééquilibrage de grande ampleur de la richesse des nations. Il y a 50 ans, les pays de l'OCDE comptaient pour 75 pour cent du PIB mondial. Leur part est désormais retombée à un peu plus de la moitié. L'apparition de multinationales d'envergure mondiale originaires des pays en développement constitue peut-être l'indice le plus criant de ce revirement : des *multilatinas* comme Petrobras, Cemex et Vale ont déjà conquis la première place dans leurs domaines respectifs.

Le Centre de développement de l'OCDE est de plus en plus attentif à ces changements et à leur impact sur le développement et le bien-être des populations. Cet intérêt transparait dans ses publications : il a consacré deux ouvrages à la région en 2007 – les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008* et *The Visible Hand of China in Latin America* – ainsi qu'un ensemble de documents de travail analysant le rôle croissant des multinationales latino-américaines, dont le plus récent a été publié dans l'*ECLAC Review*. Mais cette préoccupation se reflète aussi dans la liste des membres du Centre, qui comprend plusieurs des économies émergentes au cœur de ce phénomène de réallocation des richesses. En 2008, le Centre de développement a accueilli la Colombie – son quatrième membre latino-américain – qui rejoint le Mexique (membre à part entière de l'OCDE depuis 1994), le Chili (dont les négociations d'adhésion avancent) et le Brésil (qui s'emploie à accentuer son engagement auprès de l'Organisation). L'arrivée de la Colombie témoigne de l'importance croissante que le Centre de développement accorde à l'Amérique latine et de sa volonté de constituer un espace pour un dialogue éclairé entre les pays de l'OCDE et cette région.

Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine* occupent une place centrale dans notre souhait de rapprochement entre l'OCDE et l'Amérique latine. La première édition a été lancée en novembre 2007, à la veille du sommet ibéro-américain de Santiago du Chili, avec la participation de quatre secrétaires généraux latino-américains d'organisations internationales et de nombreux ministres de la région. Au cours des douze derniers mois, cette publication a permis d'engager le dialogue sur les politiques publiques dans bon nombre de pays de l'OCDE et d'Amérique latine et a suscité une attention considérable de la part des médias. Cette deuxième édition des *Perspectives* répond toujours à notre double objectif : tirer parti de l'expérience de l'OCDE pour porter un regard neuf sur la situation de la région, tout en sensibilisant les pays membres de l'OCDE aux défis liés au développement de l'Amérique latine.

Cette année, les *Perspectives* sont axées sur la politique budgétaire. La plupart des pays d'Amérique latine ont pris des dispositions pour remettre en ordre leurs comptes. Ils ont amélioré la gestion de la dette publique, comprimé les déficits budgétaires, voté des lois sur la responsabilité budgétaire et créé des fonds de stabilisation, notamment. L'Amérique latine doit certainement une grande

12 partie de sa croissance alerte des cinq dernières années à la manne macro-économique mondiale du nouveau millénaire (cours des matières premières soutenus, termes de l'échange favorables, capitaux bon marché et abondance de l'investissement étranger), mais aussi à sa gestion saine et au cadre efficace de ses politiques publiques.

Sur toute cette période d'assainissement budgétaire, nombre d'observateurs se sont concentrés sur l'importance de la politique budgétaire comme outil de gestion macro-économique et se sont félicités de l'amélioration notable de la situation en Amérique latine qui a eu recours à cette approche. Ces *Perspectives* insistent sur le fait que la politique budgétaire constitue au moins autant un outil de développement économique, par la promotion de la croissance et la lutte contre la pauvreté et les inégalités. L'augmentation des recettes et des dépenses publiques, conjuguée à la responsabilité macro-économique et à une décentralisation progressive, produisent des résultats impressionnants sur le plan de la stabilité macro-économique. Mais il reste encore beaucoup à faire pour exploiter le potentiel des systèmes budgétaires afin de stimuler le développement de la région.

La présente édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* affirme qu'il convient de privilégier la qualité budgétaire. Une étude des systèmes de recouvrement de l'impôt et des dépenses publiques dans la région révèle une forte volatilité et le sous-développement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques d'un côté, conjugué à des services publics médiocres et à une portée et une progressivité limitées des transferts sociaux de l'autre. Les réformes destinées à renforcer la qualité de la gestion budgétaire doivent tenir compte des différentes limitations, comme l'impact du niveau modeste des revenus et de leur répartition inégale sur la capacité de lever des recettes publiques. Si l'on veut maximiser les effets de la politique budgétaire sur le développement, il faut que les mesures de lutte contre la fraude fiscale et d'incitation à la formalisation de l'activité économique veillent à compenser par des avantages le coût de l'entrée dans le secteur formel. L'instauration de régimes simplifiés et la fourniture des mêmes services sociaux aux travailleurs des secteurs formel et informel constituent des démarches nécessaires, de même qu'une amélioration de la prestation de ces services. Ainsi, l'analyse des dépenses d'éducation proposée par ces *Perspectives* montre que le problème a trait à la qualité plutôt qu'à la quantité et milite pour des dépenses plus efficaces et plus progressives en vue d'une amélioration des résultats scolaires.

Si l'Amérique latine constitue un véritable laboratoire d'innovations budgétaires intéressantes – comme les règles de responsabilité budgétaire, les transferts conditionnels et le budget participatif – encore faut-il que ces innovations soient durables, en particulier dans le contexte de l'essoufflement actuel de l'économie planétaire. Dans quelle mesure les institutions budgétaires qui voient le jour en Amérique latine sont-elles capables de faire face aux périodes difficiles qui se profilent ? Nous le saurons dans les mois à venir. Nous sommes toutefois raisonnablement optimistes concernant la résilience économique de la région. Par ailleurs, l'assombrissement de l'horizon économique donne aux pays d'Amérique latine l'occasion d'exploiter le potentiel de la politique budgétaire pour promouvoir leur développement. Les décideurs devront alors accorder le même poids aux dispositions favorables à la croissance et à l'égalité et aux mesures de stabilisation de la production et des prix. Une telle approche, fondée sur l'équité et l'efficacité, pourrait constituer le meilleur antidote contre le *caudillismo* budgétaire dont nombre de pays de la région continuent de souffrir et qui explique la faible légitimité budgétaire que la première édition des *Perspectives* avait constatée.

La consolidation de la démocratie en Amérique latine passe par des systèmes budgétaires plus performants et équitables, capables de procurer des biens publics de qualité à tous les citoyens. Les pages qui suivent soulignent la pertinence des considérations d'économie politique dans toute discussion sur la réforme budgétaire. En bref, la politique budgétaire est tout autant politique que technique. J'espère sincèrement que cette nouvelle édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* alimentera le dialogue entre les pays d'Amérique latine et l'OCDE et contribuera à cet important débat.

Javier Santiso

Directeur et Chef économiste du développement
Centre de développement de l'OCDE

Septembre 2008

Abréviations et acronymes

APD	Aide publique au développement
BARCLY	Barclays Capital
BID	Banque interaméricaine de développement
BS	Bear Stearns
BTI	Bertelsmann Transformation Index (Indice Bertelsmann de transformation politique)
CBOE	Chicago Board Options Exchange
CDS	Credit-Default Swap (écarts des contrats d'échange sur défaut d'emprunteur)
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (Centre d'études économiques et sociales sur la distribution du revenu et le marché du travail – Université nationale de La Plata, Argentine)
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CERES	Centro de Estudio de Realidad Económica y Social (Centre d'étude de la réalité économique et sociale – Uruguay)
CSFB	Crédit Suisse, précédemment Credit Suisse First Boston
DB	Deutsche Bank
DK	Dresdner Kleinwort Wasserstein
DYIMIMIC	Modèles dynamiques multiples indicateurs multiples causes
EMBI	Emerging Markets Bond Index (Indice des obligations de marchés émergents)
EQxIS	Information System on Social Indicators and Equity (Système d'information sur les indicateurs sociaux et l'équité – données sur les indicateurs sociaux ventilées pour le suivi des objectifs de développement), BID
EUROMOD	Modèle de micro-simulation impôts/bénéfices s'appuyant sur des données micro des ménages (15 pays de l'Union européenne)
EVAC	Association Espacio de Vinculación
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fondation pour l'enseignement supérieur et le développement)
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fondation internationale et ibéro-américaine d'administration et de politiques publiques)
FMI	Fonds Monétaire International
GS	Goldman Sachs
GSCI	Goldman Sachs Commodity Index (Indice des produits de base de Goldman Sachs)
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Taxe sur la distribution des marchandises et des services)
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement (Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Institut latino-américain de planification économique et sociale)
Inbraco	Instituto Brasileiro de Pesquisas, Participação Social e Acompanhamento do Orçamento Público (Institut brésilien d'enquêtes, de participation sociale et de soutien budgétaire)
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Institut national argentin de statistiques et de recensement)
Inesc	Instituto de Estudios Socioeconômicos (Institut d'études socio-économiques)

IVA-E	Imposto sobre Valor Agregado Estadual (TVA au niveau des États)
IVA-F	Imposto sobre Valor Agregado Federal (TVA fédérale)
JPM	JPMorgan
LB	Lehman Brothers
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation)
MECOVI	Program for the Improvement of Surveys and the Measurement of Living Conditions in Latin America and the Caribbean (Programme pour l'amélioration des enquêtes et la mesure des conditions de vie pour l'Amérique Latine et les Caraïbes - BID)
MIMIC	Multiple-Indicator Multiple-Cause Model (Modèle multiples indicateurs multiples causes)
ML	Merrill Lynch
MS	Morgan Stanley
MSCI	Morgan Stanley Capital International
NBER	National Bureau of Economic Research (Bureau national des recherches économiques, États-Unis)
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
OREALC	Oficina Regional de Educación para América latina y el Caribe (Bureau régional de l'enseignement pour l'Amérique latine et les Caraïbes – Unesco)
PIB	Produit intérieur brut
PIRLS	Programme international de recherche en lecture scolaire
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PNB	Produit national brut
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PRAF	Programa de Asignación Familiar (Programme d'allocations familiales – Honduras)
REPECOS	Régimen de Pequeños Contribuyentes (Régime des petits contribuables – Mexique)
RI	Recettes de l'impôt sur le revenu
RNB	Revenu national brut
S&P	Standard & Poor's
SFP, FMI	Statistiques de finances publiques, Fonds monétaire international
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (Système d'information, de suivi et d'évaluation des programmes – Argentine)
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições (Système intégré de paiement des impôts et contributions)
SCN	Système de comptabilité nationale
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Syndicat national des travailleurs de l'éducation – Mexique)
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study (Enquête internationale sur les tendances des études scientifiques et mathématiques)
TMC	Transferts monétaires conditionnels
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEM	Union économique et monétaire
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
VIX	Indice de volatilité du Chicago Board Options Exchange
WDI	World Development Indicators (Indicateurs du développement mondial), Banque mondiale
WVS	World Values Survey (Enquête sur les valeurs dans le monde)

RÉSUMÉ

Résumé

POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET DÉVELOPPEMENT EN AMÉRIQUE LATINE : QUEL EST LE LIEN ?

La politique budgétaire n'est pas seulement un instrument de gestion macro-économique : c'est aussi un outil au service du développement que les pays d'Amérique latine pourraient exploiter. Bien pensées et activement déployées, la politique fiscale, les dépenses publiques et la gestion de la dette pourraient dynamiser le développement de cette région, en encourageant la croissance et en atténuant pauvreté et inégalités.

Qui plus est, les performances du système budgétaire d'un pays renseignent sur le contrat social passé entre l'État et les citoyens. Des biens et services publics produits en quantité raisonnable et présentant un niveau de qualité acceptable sont, avec des régimes fiscaux transparents et progressifs, le signe d'un bon contrat social. Ces deux aspects vont de pair : si les biens et services publics (offre de soins, éducation ou infrastructures) sont rares, de qualité médiocre et fournis de manière inéquitable, le contrat social est mis à mal. Il en va de même des régimes fiscaux fragiles ou régressifs.

Ce contrat social est particulièrement important dans l'Amérique latine d'aujourd'hui – en pleine consolidation démocratique. Dès lors, les performances du système budgétaire national et la perception qu'en ont les citoyens dépendent étroitement de la légitimité de la démocratie elle-même. La légitimité budgétaire – à savoir le sentiment que la fiscalité et les dépenses publiques reposent sur des règles justes – constitue l'élément central. La légitimité budgétaire est forte lorsque ce système permet de remédier aux inégalités de revenu, lorsque les services publics sont de qualité et proposés de manière équitable, lorsque les droits et obligations reposent sur des règles justes et transparentes et lorsqu'il existe un degré raisonnable d'acceptation du système budgétaire par la population.

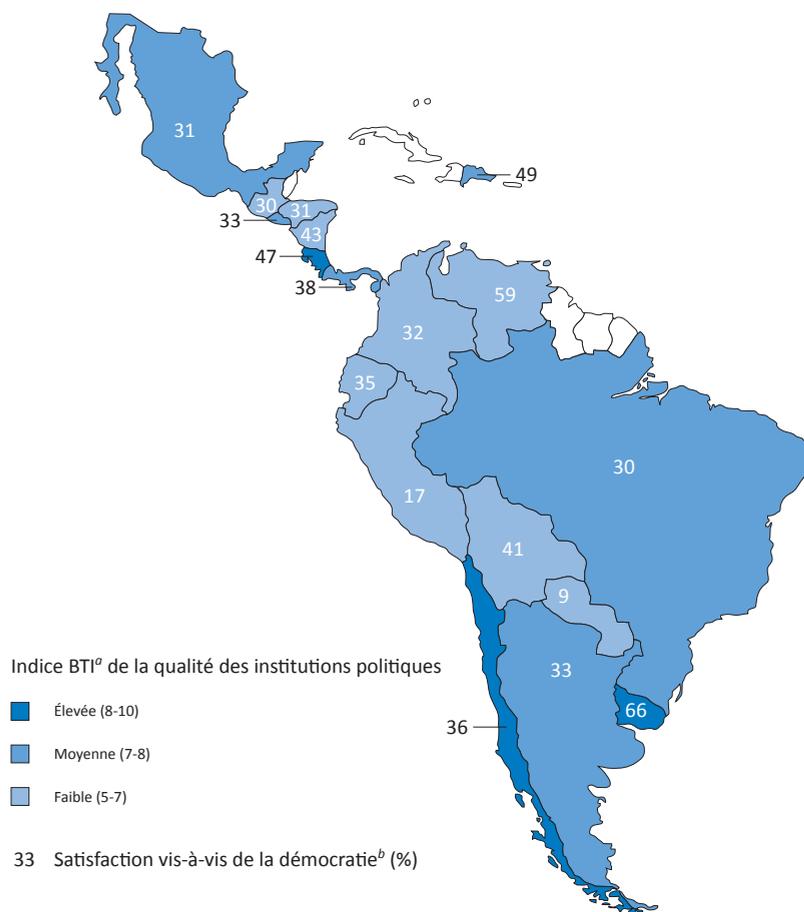
Les choix budgétaires ne surgissent pas du néant mais dépendent toujours d'impératifs politiques. En effet, la politique budgétaire est inextricablement liée à la nature de l'État-providence, qui est elle-même largement façonnée par un processus politique. Bref, il s'agit là d'économie politique : si l'on veut améliorer les perspectives de réformes durables dans la région, il faut prendre en compte les impératifs politiques dans l'élaboration technique des systèmes budgétaires.

Contrairement aux conceptions classiques de la politique budgétaire qui y voient une menace pour la croissance (*via* l'effet dissuasif des taxes sur le travail et sur l'investissement) ou, tout au plus, un stabilisateur macro-économique de l'inflation et du chômage, cette édition des *Perspectives* défend l'idée selon laquelle la politique budgétaire peut constituer un outil essentiel au développement économique, politique et social en Amérique latine. Les systèmes budgétaires sont à même de procurer les ressources nécessaires pour des investissements et des transformations structurelles propices à la croissance. La fiscalité et les dépenses publiques peuvent lutter directement contre le double fléau de la pauvreté et des inégalités, toujours vivaces en Amérique latine.

Ce potentiel est encore loin d'être pleinement mis en œuvre dans la région : les prélèvements et les transferts réduisent les inégalités de 19 points de Gini en Europe, mais de moins de 2 points en Amérique latine. Fortement régressives, les dépenses sociales dans la région expliquent pour

16 beaucoup l'incapacité à exploiter pleinement les avantages d'une politique budgétaire redistributive. De surcroît, la qualité des biens et services publics ne répond pas aux besoins de développement de la région, pas plus qu'elle n'encourage un engagement des citoyens vis-à-vis de l'État. Un changement d'approche est nécessaire si les pays d'Amérique latine veulent tirer entièrement parti du potentiel de la politique budgétaire en tant qu'outil du développement.

Figure 1. Consolidation démocratique en Amérique latine : la vision des spécialistes et des citoyens



Notes :

a) L'indice de transformation de Bertelsmann (BTI) regroupe un indicateur de transformation politique et un indicateur de transformation économique. Dans cette carte, seul l'indicateur politique est représenté, dont la valeur va de 0 (faible qualité) à 10 (qualité élevée). Cette répartition pour l'Amérique latine (élevée, moyenne, faible) est définie comme la moyenne mondiale plus un écart type mondial (élevée), la moyenne mondiale plus un demi-écart type mondial (moyenne) et la moyenne mondiale moins un demi-écart type mondial (faible).

b) Le degré de satisfaction vis-à-vis des performances démocratiques correspond au pourcentage de personnes interrogées qui sont assez ou très satisfaites du fonctionnement de la démocratie dans leur pays.

Source : Indice BTI (2008) et Latinobarómetro (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480023133446>

PERFORMANCES BUDGÉTAIRES DE L'AMÉRIQUE LATINE : TENDANCES RÉCENTES

Depuis 1990, les performances budgétaires de l'Amérique latine sont encourageantes. Les déficits budgétaires – qui absorbaient 11 pour cent des recettes publiques dans les années 1970 et 1980 – n'en représentent plus que 8 pour cent depuis 2000. Ce changement est-il imputable à la chance ou à de bonnes politiques ? L'accroissement des dépenses, la crédibilité de la gestion macro-économique et la poursuite de la décentralisation sont des signes d'amélioration des politiques. Ils s'accompagnent d'innovations créatives : nouvelles règles de responsabilité budgétaire, transferts monétaires conditionnels et budgétisation participative, entre autres.

Cependant, les performances budgétaires sont encore loin des niveaux de la zone OCDE. En outre, dans quelle mesure les tendances positives et les innovations institutionnelles solides se maintiendront si les vents favorables apportés par la hausse des cours des matières premières, par l'amélioration des termes de l'échange et par des capitaux bon marché et abondants cessent de souffler sur la région ? On devrait bientôt le savoir.

Cette édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* évalue cet écart de performances entre l'Amérique latine et la zone OCDE, en comparant la situation budgétaire des deux régions. Les recettes et les dépenses publiques de l'Amérique latine sont inférieures à la moyenne OCDE, malgré des différences substantielles entre les deux groupes de pays. Sur la période 1990-2006, les recettes publiques totales ont contribué, en moyenne, à 23 pour cent du PIB latino-américain, contre 42 pour cent dans les pays de l'OCDE. Sur la même période, la part des dépenses totales dans le PIB est ressortie à respectivement 25 et 44 pour cent. Les recettes comme les dépenses augmentent en proportion du PIB en Amérique latine.

La structure de la fiscalité et des dépenses diffère également fortement entre les deux groupes de pays. Si l'on considère uniquement les recettes, il apparaît que les recettes non fiscales sont beaucoup plus importantes pour les finances publiques en Amérique latine, puisqu'elles représentent en moyenne 8 pour cent du PIB. Les recettes purement fiscales n'entrent que pour 16 pour cent dans le PIB de cette région, contre 35 pour cent dans la zone OCDE. Sur ce total, l'Amérique latine lève 25 pour cent de taxes et d'impôts directs, contre 42 pour cent dans les pays de l'OCDE. En Amérique latine, seulement 4 points de pourcentage proviennent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques alors que, pour la zone OCDE, ce sont 27 points.

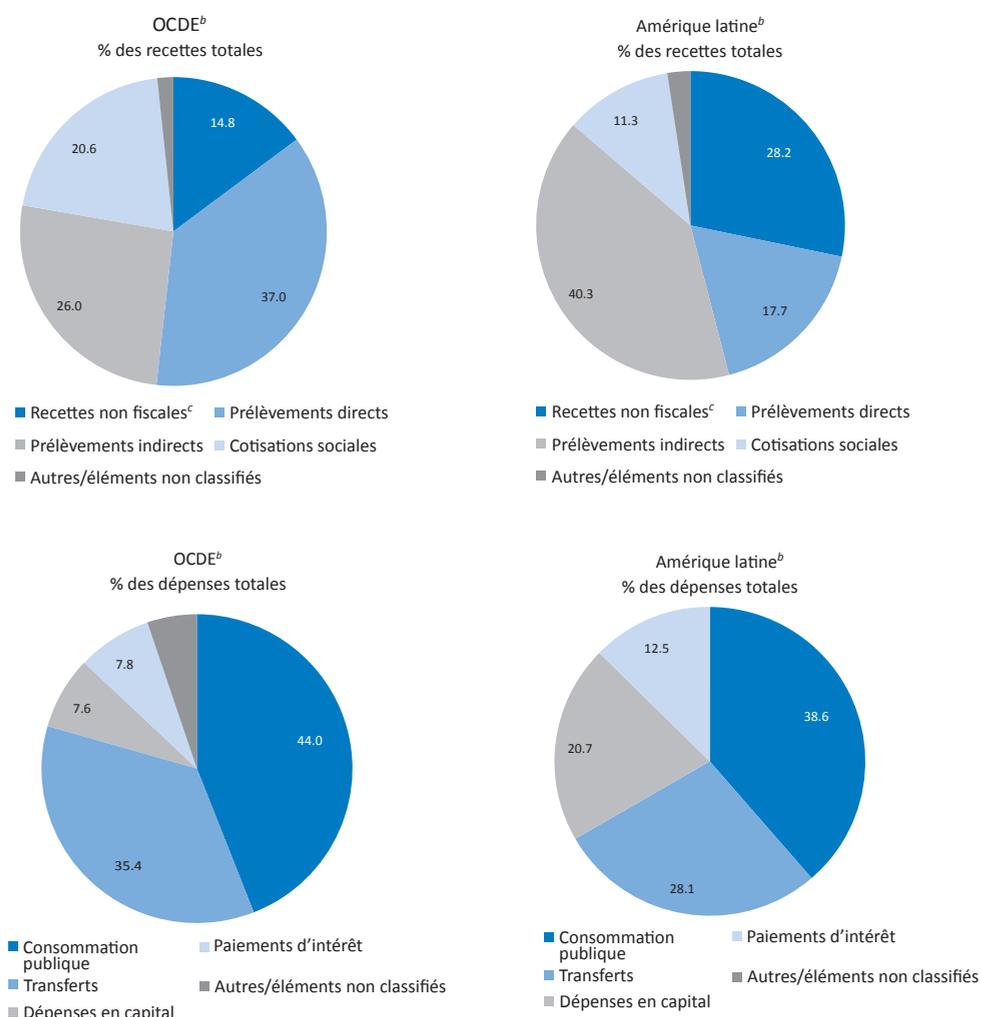
L'Amérique latine pratique une politique budgétaire procyclique, ce qui va à l'encontre des prescriptions des manuels. L'État y dépense généralement davantage en période d'expansion et moins en période de récession. De plus, diverses variables budgétaires importantes, notamment les recettes, les dépenses et les déficits, y sont plus versatiles que dans les pays de l'OCDE. Ces *Perspectives* montrent toutefois que cette versatilité budgétaire décroît dans la région et que, depuis 1990, l'écart avec la zone OCDE se réduit. Un indicateur de la volatilité des déficits, calculé pour les besoins de cette étude, fait état d'un recul d'un tiers entre 1990-1994 et 2000-2006, l'Amérique latine se situant à un peu plus de 6 pour cent au-dessus du niveau de l'OCDE sur la seconde période considérée. Parallèlement, la versatilité des recettes a diminué d'un quart en Amérique latine, et celle des dépenses de quelque 40 pour cent.

Dans la région, l'administration locale se développe mais, par rapport à la zone OCDE, elle reste de taille relativement limitée et continue de dépendre fortement des transferts de l'État central. Alors que les dépenses locales ont représenté environ 41 pour cent des dépenses de ce dernier dans les pays de l'OCDE sur 1990-2006, la proportion correspondante pour l'Amérique latine n'a été que de 23 pour cent. La part des recettes a été analogue. Pour les transferts, l'écart se résorbe lentement mais il demeure substantiel : les transferts inter-administration ont compté, en moyenne, pour 4.9 pour cent du PIB dans la zone OCDE et pour un peu plus de 2.7 pour cent en Amérique latine.

Malgré l'évolution globalement positive de ses performances budgétaires, l'Amérique latine a encore beaucoup de réformes à mener. Elle devra diversifier ses sources de recettes pour moins dépendre des recettes non fiscales et des prélèvements indirects. La versatilité budgétaire, qui comprime la

18 croissance, pourrait continuer de décroître, alors que les transferts sociaux ne jouent pas encore un rôle adéquat. Il faut que les réalisations et les innovations budgétaires aboutissent à des politiques solides et à des réformes institutionnelles pérennes.

Figure 2. Composition des recettes et des dépenses dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE^a
(moyennes régionales, 1990-2006)



Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'OCDE concernent l'ensemble des administrations publiques. Pour l'Amérique latine, ils portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le Mexique est classé dans les deux groupes.

c) Pour le Mexique, les données de l'Eclac/Iipes sur les recettes non fiscales ont été ajustées pour reclassifier comme taxes les redevances sur la production d'hydrocarbures, conformément aux recommandations de l'OCDE pour les statistiques des recettes.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après le chapitre 4 de cet ouvrage, la base de données Cepal/Iipes sur les finances publiques pour l'Amérique latine (OCDE, 2007a) et les Comptes nationaux, Comptes des administrations publiques pour la zone OCDE (OCDE, 2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480023133446>

LA DIMENSION POLITIQUE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE : CYCLES POLITIQUES, DETTE PUBLIQUE ET MARCHÉS DES CAPITAUX

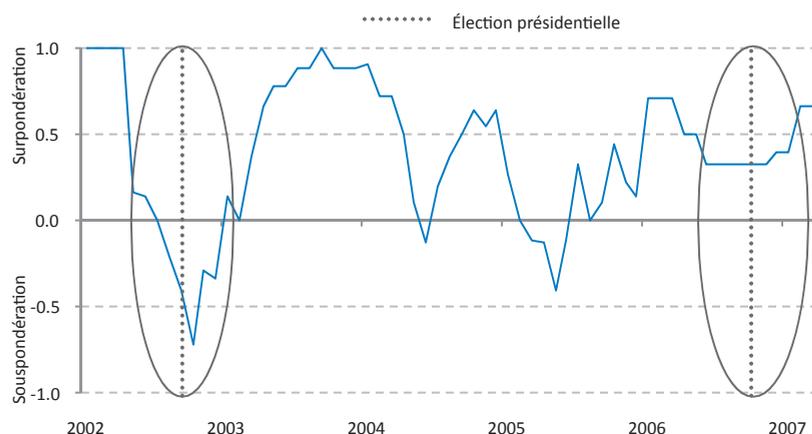
En Amérique latine, les recettes et les dépenses représentent une faible part du PIB par rapport aux pays de l'OCDE, mais les écarts y ont souvent produit des déficits comparables. C'est la dette publique, dont la gestion pose depuis longtemps des problèmes aux autorités latino-américaines, qui est à l'origine de ces déficits. L'Amérique latine étant encore lourdement endettée, les pays restent sensibles aux chocs négatifs. Cependant, cette situation ne doit pas occulter les progrès considérables accomplis dans la gestion de la composition de cette dette, en particulier grâce à la réduction de l'exposition aux asymétries monétaires (lorsque les recettes publiques et le service de la dette sont libellés dans deux monnaies différentes).

Un marché de la dette publique libellée dans les monnaies de l'Amérique latine n'est pas nouveau. Ce qui l'est en revanche, c'est le fait que les pays de cette région soient de plus en plus à même d'émettre une partie de leur dette en monnaie locale, grâce à un contexte économique favorable. Un certain nombre de problèmes demeurent toutefois. Par exemple, si les échéances disponibles sur les marchés obligataires locaux augmentent depuis quelques années, la dette de la région est, elle, généralement à plus court terme que celle des autres économies émergentes et des pays développés.

Une caractéristique majeure des marchés de la dette souveraine de l'Amérique latine est leur grande sensibilité aux événements politiques. Ces marchés réagissent ainsi négativement à l'incertitude inhérente aux élections démocratiques. Non seulement la politique économique, mais également les programmes économiques des candidats exercent une influence majeure sur le comportement des marchés de la dette souveraine en Amérique latine. D'une part, les investisseurs sont inquiets à l'idée que des partis politiques au pouvoir accroissent les dépenses en vue de rassembler des soutiens, ce qui engendrera un coût en termes de performances économiques postélectorales. On observe de tels cycles politico-économiques dans les démocraties riches comme dans les démocraties pauvres. D'autre part, les marchés des capitaux souffrent de l'incertitude entourant la politique économique qui sera menée après les élections.

Les différentes réactions des marchés des capitaux aux deux élections présidentielles remportées au Brésil par Luiz Inácio Lula da Silva illustrent clairement l'influence de l'image des partis politiques et des candidats. En 2002, les marchés percevaient le candidat Lula comme l'opposition populiste à un gouvernement qui menait une politique budgétaire prudente. Ils ont réagi avec appréhension dès que sa campagne électorale est montée en puissance. Les recommandations des banques d'investissement sont alors devenues très négatives. Mais une fois Luiz Inácio Lula da Silva au pouvoir, sa façon de communiquer et sa volonté affichée de mener des politiques crédibles ont rassuré les marchés et permis le retour de la confiance. Lorsqu'il a été réélu en 2006, face à un opposant qui proposait lui aussi des politiques crédibles, les marchés n'ont quasiment pas réagi.

20 Figure 3. Brésil : les banques d'investissement et les élections



Note : Les recommandations des banques d'investissement peuvent être classées en trois catégories : « surpondération » (1), « neutre » (0) et « souspondération » (-1).

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les recommandations des banques d'investissement

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480023133446>

RECETTES PUBLIQUES ET FISCALITÉ EN AMÉRIQUE LATINE

La gestion de la dette publique est l'un des aspects à prendre en compte dans l'élaboration de la politique budgétaire. La fiscalité en est un autre. Nous l'avons vu, la part de la fiscalité dans le PIB est moins élevée que dans les pays de l'OCDE, ce qui ne signifie pas pour autant que les recettes fiscales sont « trop faibles » ou « trop importantes » en Amérique latine. Les pays des deux groupes ont des antécédents différents et leurs impératifs et leurs opportunités ne sont pas non plus les mêmes. On le constate jusque dans l'écart substantiel entre pays d'Amérique latine : les recettes fiscales représentent entre plus de 30 pour cent du PIB au Brésil et à peine plus de 14 pour cent au Salvador.

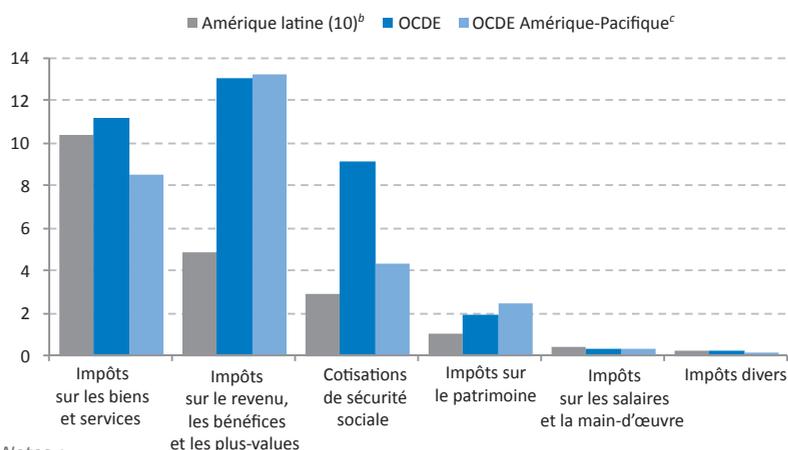
Le niveau inférieur des ressources fiscales budgétaires en Amérique latine est l'un des facteurs qui expliquent les médiocres capacités redistributives du système budgétaire de ces économies. Cependant, la population de la région a les mêmes préoccupations à l'égard des inégalités et de l'État-providence que les habitants des pays de l'OCDE. Les préférences exprimées pour ou contre la redistribution sont globalement analogues dans les deux groupes, bien que l'opinion soit généralement plus polarisée en Amérique latine.

En fait, ce décalage des recettes fiscales a plusieurs causes. Le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), qui entre pour plus d'un quart dans les recettes fiscales des pays de l'OCDE, en donne une bonne illustration. Ainsi, le PIB par habitant de la Finlande (plus de 30 000 USD) offre un contraste saisissant avec celui de la Colombie (moins de 6 000 USD) ; on constate d'emblée que le faible niveau de revenu des personnes physiques limite les perspectives en termes de collecte de l'impôt sur le revenu. Dans bien des pays de la région, la grande majorité des personnes qui travaillent – environ 90 pour cent au Brésil, au Chili, en Colombie et au Costa Rica, par exemple – ont un revenu inférieur au seuil minimum de paiement de l'IRPP. Autre facteur important : l'asymétrie de la distribution du revenu en Amérique latine. Il s'ensuit que, pour un revenu moyen donné et dans une économie donnée, la proportion de travailleurs assujettis à l'impôt est plus faible du fait de leur niveau de revenu.

On ne dispose guère de chiffres fiables pour comparer le taux de fraude fiscale entre les pays. Néanmoins, des simulations simples mais plausibles indiquent que, même si l'élimination totale de la fraude était possible, elle n'aurait guère d'incidence sur la réduction de l'écart entre la zone OCDE et l'Amérique latine concernant le recouvrement de l'impôt. En effet, l'intégration des travailleurs

et des employeurs du secteur informel dans le système fiscal pourrait se traduire par une perte budgétaire nette car alors, nombre d'entre eux auraient droit aux diverses prestations sociales et incitations, ce qui accroîtrait les coûts administratifs des services fiscaux. Toutefois, des dispositions visant à limiter la fraude (en plus des moyens légaux qui permettent d'éviter le paiement de l'impôt) peuvent fortement contribuer à accroître la légitimité budgétaire.

Figure 4. Recettes fiscales en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE^a
(en pourcentage du PIB, 2005)



Notes :

a) Dans la mesure du possible, les données se rapportent à l'ensemble des administrations publiques ; à défaut, seule l'administration centrale est couverte.

b) Les pays latino-américains couverts sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Mexique, le Pérou, le Salvador et le Venezuela.

c) Le groupe OCDE Amérique-Pacifique comprend l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE (2007a), Statistiques des recettes publiques pour les pays de l'OCDE et calculs du Centre de développement de l'OCDE pour les pays d'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480023133446>

POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET RÉALITÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES EN AMÉRIQUE LATINE : PRENDRE EN COMPTE L'ÉCONOMIE INFORMELLE

L'économie informelle tient une grande place en Amérique latine et son existence est étroitement liée au système fiscal. Pratiquement par définition, les employeurs et les travailleurs du secteur informel ne paient pas l'impôt sur les sociétés ou l'IRPP (soit parce que leur revenu est trop faible, soit parce qu'ils ne sont pas déclarés auprès des autorités fiscales) et les clients de ce secteur n'acquittent généralement pas non plus de taxes sur ce qui leur est vendu. Là encore, le fait que certaines personnes soient exclues de la couverture sociale est le signe que l'économie informelle est associée à des dépenses publiques moindres.

Quel que soit le paramètre retenu pour mesurer le secteur informel (la proportion de personnes qui ne contribuent pas aux recettes fiscales ou la proportion de celles qui ne disposent pas d'une couverture sociale), ce secteur est un indicateur important – car il signale que le contrat social est fragilisé, voire rompu. Dans certains cas, la participation à l'économie informelle résulte d'un refus délibéré d'engagement vis-à-vis de l'État, selon un calcul individuel des coûts et avantages, même si ces « exclus volontaires » ne l'expliquent pas forcément ainsi. D'autres sont exclus du secteur organisé contre leur gré et, pour eux, l'emploi informel est du sous-emploi déguisé, qui découle de rigidités sur le marché du travail. La comparaison avec l'Europe est parlante. En Europe,

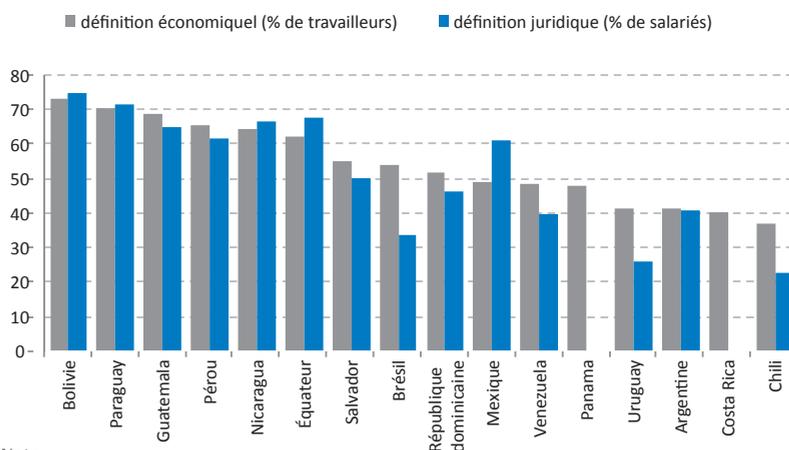
22 L'économie informelle est essentiellement associée à la fraude fiscale. En Amérique latine, elle revêt un caractère beaucoup plus complexe, les entreprises et les travailleurs ayant rarement une activité entièrement formelle ou informelle. S'agissant de la fiscalité et des prestations sociales, les individus ou les entreprises des pays d'Amérique latine acceptent une partie seulement des engagements vis-à-vis de l'État. Ainsi, une enquête menée au Mexique a montré que la moitié seulement des micro-entreprises interrogées avaient une activité entièrement informelle. En revanche, d'après une autre enquête réalisée en Bolivie, les entreprises sont deux fois plus susceptibles de respecter leurs obligations auprès des autorités municipales que d'être enregistrées pour le paiement de la TVA (taxe à la valeur ajoutée).

En Amérique latine, la politique budgétaire doit non seulement prendre en compte le poids du secteur informel dans l'économie du pays, mais également apporter des solutions face aux multiples formes que revêt l'activité informelle, ainsi qu'à ses diverses causes.

La politique doit aussi opérer un arbitrage entre, d'une part, les attraits des régimes spéciaux pour les entreprises et les individus travaillant dans l'économie informelle et, d'autre part, les régimes fiscaux et les prestations sociales applicables à tous. Chacun de ces dispositifs peut créer des incitations non intentionnelles, qui sont contre-productives. En général, l'État (et pas seulement en Amérique latine) met en place des régimes fiscaux spéciaux pour « formaliser » certains pans de l'économie. Or, ces régimes peuvent faire obstacle à l'expansion des petites entreprises. En outre, lorsqu'un quart à plus de la moitié des travailleurs occupent un emploi informel, les extensions du système fiscal et du cadre de dépenses qui sont opérées au coup par coup risquent d'être inadéquates, surtout parce que l'éligibilité des dépenses (couverture sociale et toutes prestations publiques) est souvent liée à l'emploi dans le secteur organisé. En dissociant emploi formel et éligibilité, la protection sociale universelle pourrait encourager l'emploi informel. D'un autre côté, elle couvre les travailleurs vulnérables et est susceptible d'améliorer la productivité du pays en favorisant la mobilité intersectorielle et interrégionale de la main-d'œuvre.

Les politiques innovantes tentées en Amérique latine et ailleurs montrent que l'on peut faciliter le respect des obligations fiscales en faisant mieux correspondre, pour les individus, les coûts et les avantages de l'économie organisée, en adoptant des régimes simplifiés applicables à tous les contribuables et en proposant aux travailleurs des secteurs formel et informel des services assortis des mêmes conditions pour tous.

Figure 5. Le travail informel^a en Amérique latine^b



Note :

a) L'emploi informel, tel que défini dans Gasparini et Tornarolli (2007) et dans Perry *et al.* (2007), englobe les travailleurs indépendants non qualifiés, les travailleurs employés dans des entreprises de moins de cinq personnes et les travailleurs non rémunérés.

b) Des informations complémentaires sont disponibles dans l'annexe statistique, tableaux 5.A1 et 5.A2.

Source : Gasparini et Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007) et CEDLAS, base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480023133446>

AMÉLIORER LA QUALITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES : LE CAS DE L'ÉDUCATION

Si la fiscalité et les transferts peuvent largement contribuer à la redistribution du revenu, les dépenses sociales axées sur le développement humain – en matière de santé et d'éducation en particulier – peuvent, elles, jouer un rôle majeur pour favoriser une réelle égalité des chances. Cette idée sert de fil conducteur à cette édition des *Perspectives*, qui analyse en détail les dépenses et les performances du secteur de l'éducation dans les pays d'Amérique latine. Il en ressort que ces derniers doivent impérativement améliorer la qualité, mesurée par les résultats scolaires et les aptitudes cognitives. Parallèlement, ils doivent progresser en termes quantitatifs, pour augmenter les taux de participation et d'achèvement au-delà de l'enseignement primaire universel.

Les dépenses d'éducation, substantielles, mobilisent une proportion croissante des dépenses publiques totales dans les pays d'Amérique latine. Leur part dans le PIB avoisine aujourd'hui 4 pour cent, soit un niveau analogue à celui de la zone OCDE. Cependant, les dépenses par élève restent cinq fois plus faibles en Amérique latine, où la population d'âge scolaire représente entre un quart et un tiers du total, contre moins d'un cinquième dans la zone OCDE.

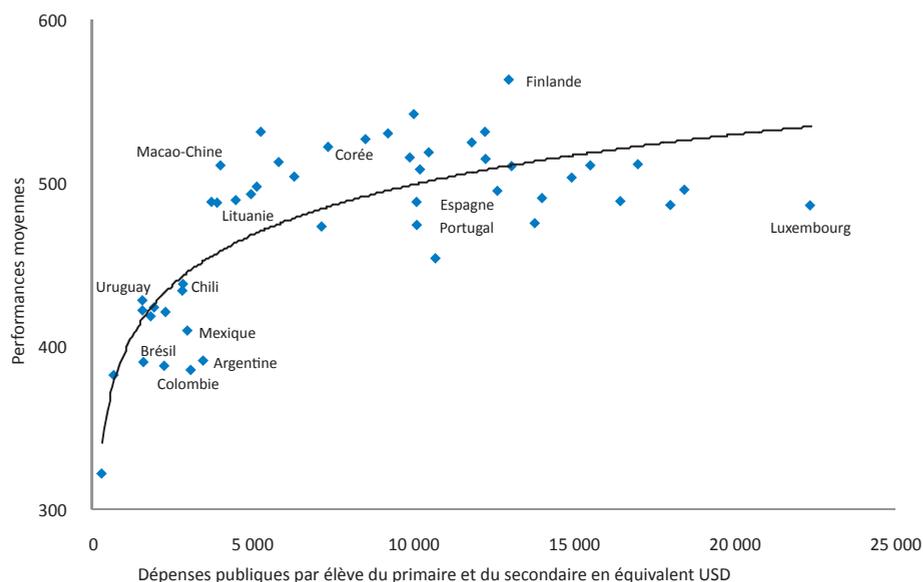
Les pays d'Amérique latine dépensent proportionnellement plus pour l'enseignement primaire que les pays de l'OCDE et moins pour le secondaire et le supérieur. L'écart est particulièrement frappant dans le secondaire : en moyenne, les premiers dépensent 13 pour cent du PIB par habitant contre plus de 24 pour cent pour les seconds. En partie du fait de cette allocation des dépenses, les taux bruts de scolarisation dans le secondaire en Amérique latine sont en moyenne inférieurs à 77 pour cent – contre près de 100 pour cent dans les pays de l'OCDE.

Afin d'évaluer la qualité des dépenses d'éducation, les *Perspectives* se concentrent sur les performances (mesurées, dans le cadre du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves [PISA], par la moyenne et par la distribution des scores dans l'étude) et sur l'équité (mesurée par l'incidence du milieu socio-économique des élèves sur leurs performances). Que l'on prenne l'un ou l'autre de ces indicateurs, les résultats obtenus par l'Amérique latine lors des enquêtes PISA sont préoccupants.

Dans les six pays de la région qui ont participé à ces évaluations – l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique et l'Uruguay – les scores sont faibles par rapport à ceux de la zone OCDE. L'écart de performances entre les élèves latino-américains et les élèves vivant dans les pays de l'OCDE équivaut à trois années de scolarité, alors qu'il n'est que d'environ 1.5 année pour les autres économies émergentes couvertes par l'étude. Il faut noter toutefois la progression globale des scores des pays d'Amérique latine entre les deux derniers cycles PISA (2003 et 2006).

Le choix de politiques adaptées peut permettre de surmonter ces déficiences. Ainsi, des pays comme la Lituanie ou Macao-Chine – qui consacrent des montants par élève similaires à ceux observés en Amérique latine – font mieux à la fois en termes de performances et d'équité. Dans les pays de l'OCDE, certaines politiques scolaires et d'éducation – comme le temps passé par les élèves en cours, une responsabilité accrue et la sélection au mérite – pourraient également avoir des effets sensibles sur les résultats. L'étude PISA montre par ailleurs qu'il n'y a pas forcément d'arbitrage à opérer entre performances et équité. Les décideurs des pays d'Amérique latine ont tout à gagner d'enquêtes de type PISA alors qu'ils sont aux prises avec l'économie politique de la réforme éducative.

24 Figure 6. Dépenses publiques^a d'éducation et performances dans l'enquête PISA^b



Notes :

- a) Les dépenses publiques correspondent à la moyenne des données disponibles depuis 2000.
 b) Performances mesurées par la moyenne nationale sur l'échelle PISA des sciences.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après OCDE (2007b), PISA 2006 et base de données conjointe OCDE/Unesco des indicateurs de l'éducation dans le monde, Institut de statistique de l'Unesco.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480023133446>

Les dépenses d'éducation ne constituent qu'un exemple de la manière dont la politique budgétaire peut soutenir le développement en Amérique latine et pas uniquement la croissance économique. L'enjeu est de parvenir à canaliser les dépenses publiques vers des politiques qui encouragent les meilleures pratiques avérées et qui suscitent le soutien social requis pour maximiser l'action de l'État. Il est certes crucial de consacrer davantage de moyens financiers à des aspects essentiels de la formation du capital physique et humain mais, pour la région, la vraie priorité consiste à améliorer la qualité de ces dépenses pour les rendre plus efficaces et mieux ciblées.

CHAPITRE

Politique budgétaire et développement

UN

TROIS CONCEPTIONS DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Dans son ouvrage de référence sur Juan Facundo Quiroga, Sarmiento (1845) faisait le bilan de son Argentine natale et évoquait une dualité profondément ancrée dans le pays : « les XIX^e et XII^e siècles se côtoient, l'un dans les cités, l'autre dans les campagnes ». Pour décrire ces deux facettes de la vie en Argentine et, par extension, en Amérique latine, Sarmiento ne mâchait pas ses mots, parlant de « civilisation » et de « barbarie »¹. Cette dualité marquée a fortement influencé les intellectuels latino-américains pendant des décennies.

Quelque 90 ans plus tôt en Écosse, le père de l'économie politique, Adam Smith, usait exactement des mêmes termes lorsqu'il proposait une recette (simple, *a priori*) pour passer de la barbarie à la civilisation. Dans l'un de ses passages les plus souvent cités, il expliquait lors d'une conférence donnée en 1755 : « Pour élever un État du dernier degré de barbarie au plus haut degré d'opulence, il ne faut que trois choses : la paix, des impôts modérés et une administration tolérable de la justice. Tout le reste est amené par le cours naturel des choses ».

L'édition 2009 des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* cherche comment utiliser la recette de Smith pour répondre aux grands problèmes soulevés par Sarmiento dans le domaine apparemment dépassionné de la politique budgétaire. L'impératif d'« impôts modérés » est sûrement l'élément préconisé par Smith qui a fait couler le plus d'encre. Mais la fourniture des biens collectifs nécessaires au fonctionnement d'une économie de marché dynamique est tout aussi importante. Ce n'est pas un hasard si Sarmiento lui-même est devenu un ardent défenseur d'un système national d'éducation – un domaine où les dépenses publiques contribuent à l'amélioration des performances économiques. Bien entendu, depuis l'époque d'Adam Smith, la liste des biens apportés par l'État nécessaires pour soutenir l'économie de marché s'est considérablement étoffée.

Il est peut-être inhabituel de réunir Smith et Sarmiento. Ou plutôt, il peut paraître surprenant de relier la politique budgétaire aux thèmes impressionnants de la civilisation et de la barbarie. Ce paradoxe apparent découle en partie des divergences concernant la nature de la politique budgétaire, divergences que nous tenterons de dénouer dans ce chapitre d'introduction.

Comme c'est si souvent le cas en économie, on peut envisager les problèmes de base comme des problèmes d'optimisation. Nous disposons d'une fonction objective (mesurer la quantité à maximiser), d'un ensemble d'outils permettant de tirer le meilleur parti de cette fonction et d'un ensemble d'opportunités permettant de circonscrire les options à la disposition du décideur. En gardant toujours à l'esprit ces trois éléments, on évite en grande partie la confusion et les malentendus qui surgissent dans les débats sur la politique budgétaire et sur son rôle dans le développement.

La politique budgétaire est l'utilisation des deux parties du budget gouvernemental pour influencer sur les performances économiques au sens large

L'utilisation macro-économique de la politique budgétaire est bien comprise et, en Amérique latine, largement étudiée. Son rôle dans le développement n'a pas bénéficié d'une telle attention

Considérons d'abord la *fonction objective* que nous cherchons à optimiser et convenons de définir la politique budgétaire comme l'utilisation du budget de l'État, au sens le plus large, pour agir sur les performances économiques. Aussi consensuelle soit-elle, cette définition n'élimine pas les divergences entre ceux qui voient généralement la politique budgétaire comme un instrument de gestion macro-économique (permettant de réduire les turbulences et d'éviter les crises) et ceux qui la considèrent plutôt comme un outil de développement – autrement dit, de croissance économique, de transformation structurelle et de réduction de la pauvreté et des inégalités. Nous le verrons, c'est l'aspect macro-économique qui l'emporte largement dans les analyses, en Amérique latine comme ailleurs. Dans ces *Perspectives*, nous plaiderons pour que la politique budgétaire serve plutôt à favoriser le développement ou, dans des termes plus littéraires empruntés à Smith et Sarmiento, à faciliter la transition « du dernier degré de barbarie au plus haut degré d'opulence ».

Bien entendu, cela nous amène à nous poser la question des objectifs poursuivis par les responsables politiques, les décideurs, les entreprises et les citoyens d'Amérique latine. Recherchent-ils explicitement le développement économique tel que nous l'avons défini ici ? Tous les pays d'Amérique latine ont signé la Déclaration du Millénaire des Nations unies² et, à travers les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui lui sont associés, se sont engagés à réduire de moitié la pauvreté à l'horizon 2015. De ce point de vue, il est parfaitement légitime de mettre l'accent sur le développement. D'aucuns souligneront toutefois que certains responsables du budget (en Amérique latine comme ailleurs), s'ils ne sont pas opposés par principe à la Déclaration du Millénaire, semblent surtout se préoccuper de drainer les ressources pour en faire bénéficier leurs administrés. Peut-être serait-il raisonnable de prendre comme hypothèse de travail que la plupart des décideurs concernés accordent généralement un certain poids à chacun des éléments suivants : favoriser la croissance, lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités³. Ce poids relatif peut différer considérablement selon le décideur, par exemple pour un ministre des Finances et pour le dirigeant local d'un syndicat d'enseignants, de même que leur conception de la mise en œuvre des objectifs en question. Mais si l'on ne peut pas aller jusqu'à affirmer qu'il existe en Amérique latine un consensus marqué en faveur du développement, l'importance des trois dimensions que nous avons identifiées est amplement reconnue.

L'encadré 1.1 présente une enquête récente dans laquelle des étudiants latino-américains ont été invités à indiquer leurs priorités pour la politique publique. Les thèmes abordés dans la présente édition des *Perspectives* (politique budgétaire et développement économique) figurent en bonne place parmi les priorités évoquées par ces jeunes gens.

Quels sont les instruments dont disposent les décideurs politiques désireux d'optimiser le développement économique ? Dans le cadre de la politique budgétaire, ils contrôlent les recettes (essentiellement sous forme d'impôts), les dépenses (transferts sociaux – notamment prestations sociales et indemnités de chômage – et achat de biens et de services, en particulier pour la santé ou l'éducation) et le niveau de la dette publique. Dans les chapitres suivants, nous examinerons plus en détail chacun de ces éléments dans le contexte latino-américain.

Enfin, quels sont les obstacles auxquels se heurtent les décideurs lorsqu'ils déploient ces instruments ? Certains sont liés aux caractéristiques fondamentales des économies concernées : dotation en ressources naturelles, niveau d'éducation de la population et réserves de capital productif. Mais les options envisageables dépendent également d'impératifs politiques.

La vision du rôle de la politique budgétaire peut véritablement varier d'un citoyen à l'autre. Cependant, ces divergences évidentes sont dues en grande partie à la place accordée aux différents aspects formels du problème. Ainsi, certains observateurs font particulièrement attention à un seul instrument, par exemple les impôts, et s'intéressent surtout à ses effets sur l'un des objectifs, comme la croissance. D'autres s'intéressent davantage aux dépenses sociales et à la réduction de la pauvreté.

Le lien entre politique budgétaire et niveau d'activité économique est clair : l'augmentation des dépenses (parallèlement à un maintien des recettes) ou la réduction des impôts (parallèlement à un maintien des dépenses) permet aux autorités d'accroître le niveau de la demande globale ce qui, à court terme, stimule l'économie. L'effet inverse se produit en réduisant les dépenses et en augmentant les impôts. Il suffit de lire la presse financière ou de suivre les cours de première année d'économie pour être familier des relations en jeu dans la gestion macro-économique. En revanche, le lien entre ces instruments de politique et le développement économique est moins clair. Sur ce point, il existe semble-t-il trois grands courants de pensée.

Moins est-il synonyme de plus ?

Le premier de ces courants cherche avant tout à favoriser la croissance économique, qui dépend elle-même essentiellement de l'accumulation de capital. L'État joue un rôle indispensable dans les investissements et le bon fonctionnement de l'économie et les impôts sont nécessaires pour soutenir les actions de l'État. Toutefois, ces impôts et, plus généralement, la politique budgétaire faussent les incitations pour ceux qui recherchent un emploi ou qui doivent choisir entre épargner et investir.

Ce raisonnement permet d'expliquer pourquoi, par exemple, malgré des impôts relativement élevés, le nombre d'heures travaillées est moins élevé en Europe qu'aux États-Unis. Dans un ouvrage controversé qui a déchaîné la critique, Prescott (2004)⁴ impute ce phénomène en grande partie à la différence de taux marginal de l'impôt sur le revenu entre l'Europe et les États-Unis. D'autres arguments portant sur la relative générosité des indemnités de chômage (l'un des postes de dépenses du budget) ont été avancés pour expliquer les différences de taux de chômage entre les différents pays.

Bien entendu, la politique budgétaire peut avoir d'autres effets négatifs sur la croissance économique que la diminution de l'offre de main-d'œuvre. Le plus important sur le long terme est la tendance à créer des obstacles à la formation de capital. L'investissement peut être découragé soit directement par des distorsions fiscales, soit indirectement par les emprunts de l'État qui poussent les taux d'intérêt à la hausse. Romer et Romer (2007) confirment ce point dans leur analyse de ce qu'ils appellent l'augmentation des impôts exogènes aux États-Unis – autrement dit, l'augmentation qui n'est pas liée à une politique budgétaire anticyclique ou à des changements dans les dépenses de l'État. Si on la mesure correctement, on voit que l'augmentation des impôts a un effet négatif sérieux et durable sur la production (une augmentation des impôts de 1 pour cent du PIB entraîne une réduction de la production de 2 ou 3 pour cent du PIB). La principale conséquence, d'après les conclusions de ces deux auteurs, est une baisse sensible de l'investissement.

Pour ce courant de pensée, il en découle que la politique budgétaire doit avant tout chercher à ne pas faire obstacle aux investissements et à réduire au minimum les inévitables effets négatifs sur la croissance. Ainsi, en matière de fiscalité (et plus généralement de politique budgétaire) et de développement, la devise de Mies van der Rohe s'appliquerait : moins, c'est plus.

Une première école considère que la fiscalité décourage la croissance. La politique budgétaire devrait donc se réduire au minimum afin d'éviter d'entraver le développement

Encadré 1.1. La voix de la jeunesse : le développement vu par la nouvelle génération latino-américaine

Ceux qui prennent les décisions manquent de créativité – et ceux à qui s'appliquent ces décisions ont souvent le sentiment de ne pas avoir été entendus. Ce phénomène est observé partout et l'Amérique latine ne fait pas exception à la règle. S'ils en avaient la possibilité, que diraient à leurs décideurs de jeunes Latino-américains engagés politiquement ?

Le forum *Vanguardia Latina* constitue un point de rencontre pour des étudiants brillants d'Amérique latine et des États-Unis. Là, ils peuvent discuter de questions socio-économiques et politiques. Réunis en 2008 au siège de la Banque interaméricaine de développement (BID) à Washington, les étudiants ont partagé leurs points de vue sur des questions d'intérêt général avec des représentants de l'État et des universitaires. La sécurité, la politique, l'éducation et les migrations sont clairement apparues comme leurs principaux points d'intérêt.

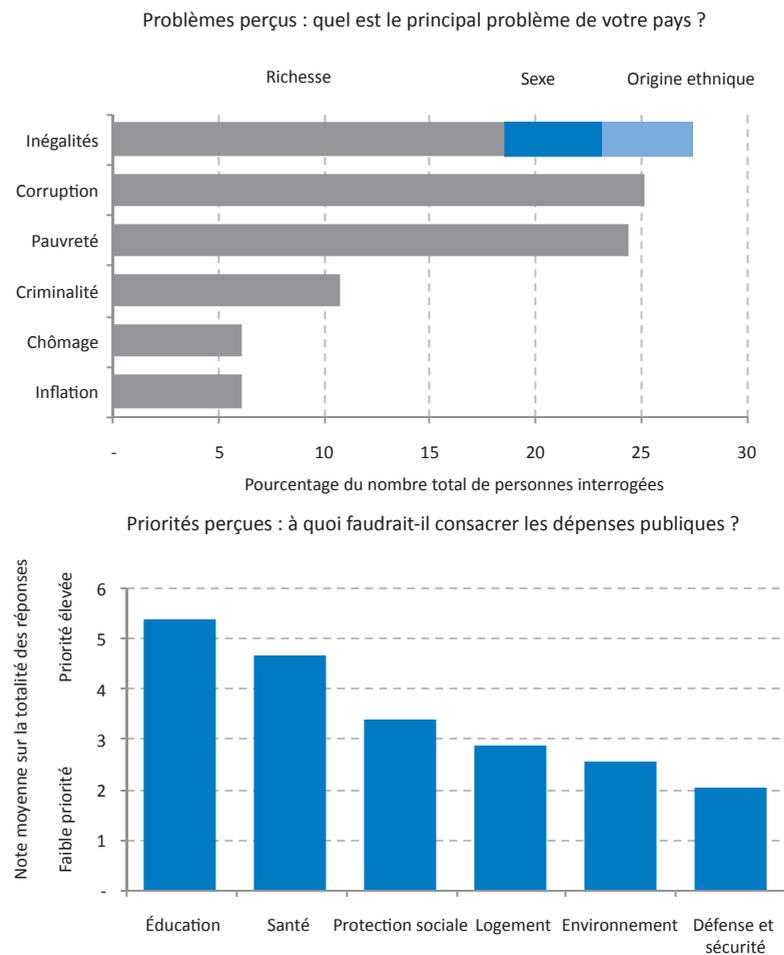
L'événement a donné lieu à une charte rédigée par les étudiants et présentée au ministre de l'Éducation des États-Unis, au président de la BID, au président de *Grupo Televisa* et au secrétaire-général de l'Organisation des États américains. Les étudiants y exposaient leurs principales préoccupations et leurs propositions de solutions.

Le forum *Vanguardia Latina* a aussi été marqué par le lancement d'un projet conjoint du Centre de développement de l'OCDE, du programme *Juventud* de la BID et de l'association *Espacio de Vinculación* (Evac), destiné à donner aux étudiants possédant un lien étroit avec l'Amérique latine la possibilité d'exprimer leurs inquiétudes et leurs priorités. Les partenaires ont mené une enquête auprès de ces étudiants pour recueillir leur avis sur différentes questions telles que la démocratie, la politique budgétaire ou la situation économique de l'Amérique latine. La charte et l'enquête se complètent, toutes deux rendant compte des préoccupations des jeunes Latino-américains représentés. Elles témoignent d'un profond optimisme quant à l'avenir de la région, mais insistent également sur la nécessité de prendre en compte les problèmes et les obstacles au développement qui subsistent encore.

Ainsi, 28 pour cent des étudiants interrogés estiment que le problème majeur de leur région réside dans les inégalités, contre 25 pour cent pour la corruption et 24 pour cent pour la pauvreté. Les autres préoccupations, notamment la criminalité, le chômage et l'inflation, sont classées loin derrière. En ce qui concerne les inégalités, les écarts de richesse sont considérés comme l'inégalité la plus criante par 67 pour cent des étudiants, suivis des inégalités hommes/femmes et des inégalités liées à l'origine ethnique (figure 1.1).

Une majorité écrasante d'étudiants interrogés voient dans la politique budgétaire un moteur de développement (70 pour cent). Environ 68 pour cent sont d'accord pour dire que des systèmes budgétaires efficaces constituent un instrument important de lutte contre les inégalités et 86 pour cent sont favorables à des impôts plus progressifs. Si la politique budgétaire est perçue comme un outil politique majeur, 10 pour cent seulement des jeunes interrogés estiment que les recettes fiscales sont utilisées efficacement.

À la question concernant le classement des priorités les plus urgentes en matière de dépenses publiques sur une échelle de 1 à 6 (6 correspondant à la priorité la plus élevée) c'est, de tous les secteurs, l'éducation qui a obtenu le score moyen pondéré le plus élevé (5.4), suivie de près par la santé (figure 1.1). Ce résultat corrobore la réponse à une question connexe, à laquelle 41 pour cent des étudiants indiquent être très insatisfaits ou pas satisfaits du système éducatif de leur pays. Cela confirme les conclusions de l'enquête *Latinobarómetro*, selon lesquelles 45 pour cent des personnes interrogées ne sont pas satisfaites des services éducatifs auxquels elles ont accès.

Figure 1.1. Priorités et dépenses publiques en Amérique latine

Note : Enquête conjointe menée auprès d'un échantillon de 90 étudiants diplômés réunis au forum Espacio Vanguardia Latina, mai 2008.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE, BID Juventud et Evac.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480051244587>

Seulement 17 pour cent des jeunes interrogés pensent que les étudiants des écoles ou des universités privées sont mieux préparés que les élèves des établissements publics ; 89 pour cent sont d'avis que l'éducation doit être un bien collectif et pratiquement 100 pour cent estiment que des investissements supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine. Sur la question de la destination de ces investissements, 56 pour cent des étudiants interrogés pensent que l'enseignement primaire devrait être le premier bénéficiaire, 14 pour cent ciblent l'enseignement secondaire et 29 pour cent l'enseignement supérieur. Enfin, en ce qui concerne le classement des mesures susceptibles d'améliorer le système éducatif, les réponses « des enseignants mieux préparés » et « une plus grande transparence dans la gestion des ressources des établissements » sont identifiées comme les plus importantes, avec pour chacune une note moyenne de 4.7 sur un maximum de 5. Les autres facteurs, « un investissement public accru », « de meilleurs équipements » et « une plus grande autonomie des écoles », suivent d'assez près.

La charte rédigée par les étudiants reflète ces préoccupations. Elle se poursuit par une invitation à renforcer les programmes d'échanges (inspirés de l'expérience réussie du programme européen *Erasmus*) et à créer des programmes d'action sociale faisant intervenir les étudiants et les communautés locales⁵.

Stabilisation économique

Une deuxième école considère la politique budgétaire comme un stabilisateur qui crée les conditions macro-économiques propices au développement

30

La deuxième vision de la politique budgétaire est radicalement différente de l'approche « moins, c'est plus », puisqu'elle s'intéresse avant tout aux effets de la politique sur la gestion macro-économique⁶. Pour cette école, d'inspiration fortement keynésienne (même si certains tenants actuels ne se reconnaîtraient pas dans cette étiquette), la politique budgétaire doit être anticyclique : le budget de l'État est un outil permettant de maîtriser l'inflation (par l'augmentation des impôts, la réduction des dépenses ou les deux) et le chômage (par la réduction des impôts, l'augmentation des dépenses ou les deux). Les États-providence modernes disposent en fait de « stabilisateurs automatiques » qui jouent ce rôle économique utile, avant même toute initiative des décideurs, puisque la récession provoque une hausse des dépenses sociales tandis que l'essor économique entraîne leur réduction. Une politique budgétaire discrétionnaire visant à amplifier les effets de ces mécanismes de stabilisation peut aider les économies à s'approcher plus rapidement de leurs niveaux potentiels d'emploi et de croissance à long terme.

Cependant, certains économistes sont aussi pessimistes sur les avantages présumés de la politique budgétaire à court terme (ou au moins de sa composante discrétionnaire) que sur ses effets à plus long terme. Le laps de temps qui sépare l'identification d'un problème potentiel ou son observation de l'approbation de nouvelles dépenses ou de nouvelles réductions d'impôts peut être trop long pour que la mesure soit efficace. De plus, pour ces économistes, la politique monétaire serait mieux adaptée à la résolution des problèmes macro-économiques immédiats.

Le manque d'enthousiasme que les acteurs économiques ont opposé aux incitations monétaires précisément destinées à conjurer les effets de la crise des *subprimes* de 2008 et le spectre d'une récession mondiale qui a suivi ont quelque peu redoré le blason de la politique budgétaire comme facteur de stabilisation à court et moyen termes. Dans certains pays (en particulier aux États-Unis), les décideurs considèrent à nouveau la relance budgétaire comme un moyen de remettre sur les rails une économie chancelante. De plus et même s'ils s'en défendent, il semble que les décideurs n'ont jamais complètement perdu de vue l'idée d'une politique budgétaire expansionniste.

Le fondement du contrat social

La troisième école, sur laquelle s'appuie ce rapport, considère la politique budgétaire comme le lien entre le citoyen et l'État. Elle la place donc au cœur du contrat social

Nous venons d'examiner deux conceptions classiques de la politique budgétaire et des performances économiques, l'une correspondant essentiellement à une vision à long terme, l'autre à une vision à court terme, les deux étant généralement pessimistes quant à l'avenir des politiques volontaristes. Dans la présente édition des *Perspectives*, nous affirmons qu'une troisième vision du rapport entre politique budgétaire et développement serait pertinente pour la région. Globalement, la politique budgétaire deviendrait la clé de voûte d'un contrat social dans lequel les impôts, justes et efficaces, seraient clairement vus comme le fondement indispensable à des dépenses publiques de qualité. Ce lien patent renforcerait la participation des citoyens aux décisions et permettrait de sortir du cycle d'exclusion, qu'il soit volontaire ou non.

Or, les dépenses – ou les impôts qui permettent de les financer – présentent-ils véritablement un bénéfice net ? De nombreux éléments semblent confirmer l'existence d'un lien entre un niveau élevé d'impôts (et une administration publique développée) et une croissance faible, que ce soit par le biais de freins ou d'effets d'éviction macro-économique, mais ils n'expliquent pas tout. En fait, Romer et Romer (2007), entre autres, ont été confrontés à l'énigme suivante : toute

série chronologique portant sur une durée suffisamment longue fait apparaître une forte corrélation positive entre les recettes fiscales et le PIB par habitant. De même, les comparaisons internationales (voir par exemple le tableau 2.1 au chapitre suivant) montrent que les pays riches ont un secteur public plus développé et des impôts plus élevés. Les dépenses publiques pourraient-elles favoriser la croissance ?

C'est la question que pose Slemrod (1995) dans une étude approfondie des observations recueillies. Faisant référence à ce travail, Easterly (1995, p. 419) reformule la question ainsi : « Si le coût de l'administration publique est si important, pourquoi est-il si difficile à identifier dans les séries chronologiques ou les comparaisons entre pays ? ». Il apporte sa réponse : la notion de *recettes* fiscales, généralement utilisée dans la littérature empirique, est une variable de substitution médiocre pour celle de *taux d'imposition*, qui peut réellement ralentir la croissance. Selon lui, le « coût » du secteur public – autrement dit, la part de croissance non réalisée – pourrait être lié à des phénomènes s'apparentant à des impôts, notamment une forte inflation, des distorsions de prix, une prime au marché noir sur les marchés des changes et un contrôle politique des taux d'intérêt (plutôt qu'une gestion de la masse monétaire par les banques centrales).

Dans les pays où l'on observe à la fois des niveaux d'imposition élevés et des résultats économiques satisfaisants, cette situation s'explique peut-être par les dépenses rendues possibles grâce aux recettes fiscales. Il est évident que les États peuvent accroître la rentabilité des investissements privés en procurant des biens collectifs adaptés – c'est là le sens profond de l'avertissement d'Adam Smith en ouverture de ce chapitre. Smith attire l'attention sur la loi et son application (en particulier le droit des contrats qui en est une composante importante) ainsi que sur la paix sociale. De nos jours, de nombreux observateurs étendraient son raisonnement à d'autres biens, qui ne sont pas toujours efficacement procurés par les marchés (Stiglitz, 2000). Parmi eux en particulier, la création et l'entretien des infrastructures physiques, notamment les réseaux de transports, de communications et d'assainissement. Les économistes de la Banque mondiale ont calculé la part des dépenses d'infrastructures dans la croissance et le développement ; ils constatent que les réorientations budgétaires effectuées récemment en Amérique latine ont souvent été réalisées au détriment de ces investissements (Calderón et Servén, 2003). Ainsi, la recherche d'un équilibre budgétaire à court terme a-t-elle pu empêcher des investissements qui, eux, auraient eu des effets bénéfiques sur la croissance.

Que dire des dépenses sociales (aide aux pauvres, assurance chômage, pensions de retraite, dépenses publiques de santé, allocations logement, dépenses publiques d'éducation) ? D'un côté, ces dépenses améliorent le bien-être des citoyens, en particulier pour les franges les plus défavorisées d'une société. Pour l'économiste sceptique cependant, ces dépenses risquent de fausser les incitations et d'être coûteuses pour la croissance. Dans son étude sur la genèse et la croissance des dépenses sociales depuis le XVIII^e siècle, l'historien de l'économie Peter Lindert (2004) laisse entrevoir la possibilité, troublante pour ces économistes, que l'État-providence soit totalement bénéfique – les avantages des dépenses sociales en termes de croissance l'emportant sur l'effet retardateur de la croissance des impôts nécessaires pour les financer. Si l'on reprend la question d'Easterly, une ligne budgétaire de 30 pour cent du PIB laisserait sans doute dans certains pays de l'OCDE une empreinte bien plus visible dans les taux de croissance⁷.

La dépense publique peut promouvoir la croissance de façon directe et indirecte. On ne peut toutefois affirmer que son action produise un bénéfice net...

Tous les économistes n'interprètent pas ces observations de la même façon. Tanzi et Schuknecht (2000) par exemple notent que, dans les pays de l'OCDE, les dépenses sociales élevées ne sont apparues qu'après la seconde guerre mondiale

... cependant, pour évaluer l'impact des dépenses sur le développement, les décideurs politiques ne devraient pas considérer la seule croissance

et, surtout, uniquement après des années de forte croissance accompagnée de dépenses sociales assez faibles. Pour eux, l'État-providence est un luxe accessible aux pays riches, un moyen de dépenser une partie de leur richesse, que l'on ne peut pas aujourd'hui recommander sans discernement aux pays à revenu faible ou intermédiaire. Si cette analyse est juste, la croissance aurait été encore plus forte dans les pays à revenu élevé où les dépenses sociales sont généreuses, si les dépenses sociales (et surtout les impôts) avaient été plus faibles⁸.

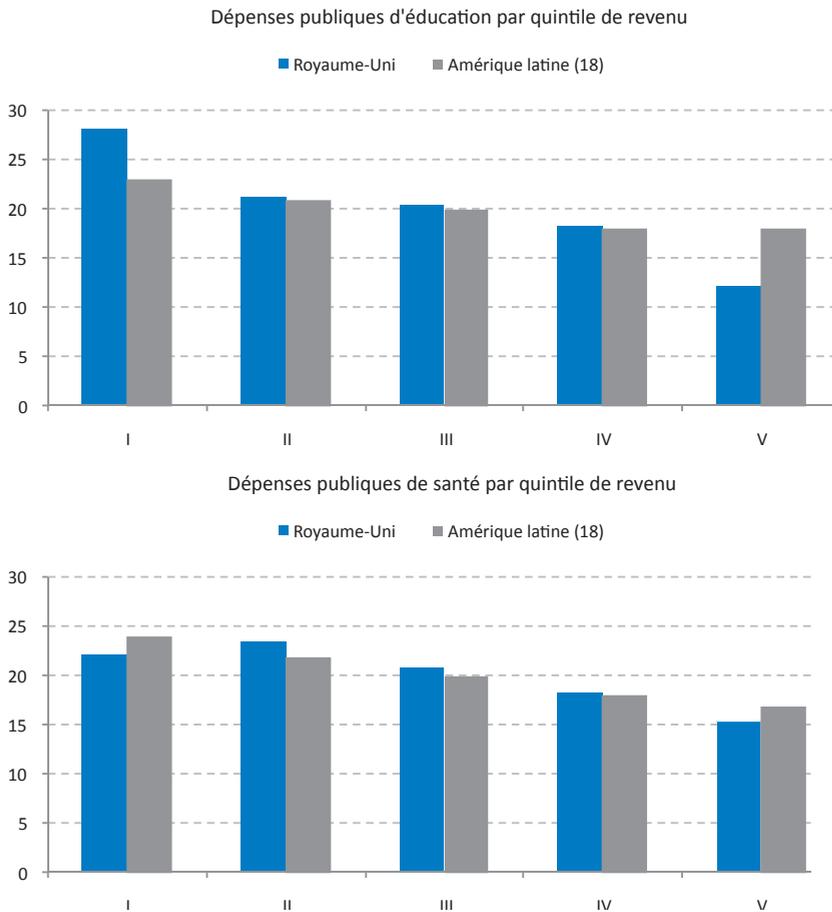
Pour un État responsable, la croissance n'est évidemment qu'un objectif parmi d'autres. Toute évaluation des dépenses sociales doit prendre en compte leur contribution à d'autres aspects du développement : par exemple, les retombées en termes d'équité sociale liées au pouvoir redistributif des dépenses publiques dans la santé ou l'éducation. La figure 1.2 montre l'incidence des dépenses publiques dans ces deux secteurs pour les différents quintiles de revenu pour l'ensemble de l'Amérique latine et pour le Royaume-Uni en 2006. On voit notamment que la part moyenne des dépenses publiques consacrées à l'éducation dont bénéficie le quintile le plus pauvre est de 23 pour cent dans les pays latino-américains, contre 28 pour cent au Royaume-Uni.

On peut tirer deux conclusions de l'examen de cette figure. Tout d'abord, en Amérique latine comme au Royaume-Uni, les dépenses publiques sont progressives. De plus, pour les catégories de dépenses étudiées, elles sont progressives à la fois en termes absolus et relatifs : en termes absolus, dans la mesure où les quintiles les plus pauvres de la population reçoivent une part plus importante des bénéficiaires que les quintiles les plus riches ; et en termes relatifs⁹, puisque l'incidence des dépenses est plus progressive que la répartition des revenus qui les sous-tend. Une analyse détaillée de certaines sous-catégories des dépenses de santé et d'éducation en Amérique latine révèle une incidence plus uniforme d'un quintile à l'autre. En bref, les dépenses consacrées à ces catégories sont progressives en termes relatifs mais non en termes absolus. Pour d'autres sous-catégories, notamment les dépenses dans l'enseignement supérieur, les dépenses sont régressives, y compris en termes relatifs⁹.

En Amérique latine, les dépenses peuvent être redistributives mais elles sont moins progressives que dans d'autres pays plus développés

En second lieu, ces catégories de dépenses sont plus progressives au Royaume-Uni qu'en Amérique latine. Les dépenses d'éducation le sont davantage en termes absolus au Royaume-Uni qu'en Amérique latine, où le quintile le plus pauvre reçoit une part moindre des prestations et le quintile le plus riche une part plus élevée. Pour les dépenses de santé, ce caractère progressif n'est pas aussi évident. En Amérique latine, les pouvoirs publics destinent une part plus importante qu'au Royaume-Uni de ces dépenses au quintile le plus pauvre, mais pour les quatre autres quintiles, les dépenses sont plus progressives au Royaume-Uni. Cette observation peut surprendre dans la mesure où en Amérique latine (comme aux États-Unis), les quintiles supérieurs de revenu recourent nettement plus aux établissements de santé et d'éducation privés qu'au Royaume-Uni ou dans d'autres pays d'Europe. On pourrait donc s'attendre à ce que les systèmes publics d'éducation et de santé en Amérique latine (et aux États-Unis) soient davantage orientés vers les quintiles de revenu les plus pauvres que dans les sociétés européennes, puisqu'ils représentent avant tout un filet de sécurité pour les citoyens les plus modestes.

Figure 1.2. Ventilation des dépenses d'éducation et de santé
(En pourcentage de dépenses totales par quintil)



Note : La Cepalc se compose des pays d'Amérique latine suivants : Argentine (2003), Bolivie (2002), Brésil (1997), Chili (2006), Colombie (2003), Costa Rica (2004), Équateur (1999), Guatemala (2000), Honduras (2004), Jamaïque (2000), Mexique (2002), Nicaragua (2005), Panama (2003), Paraguay (1998), Pérou (2004), République dominicaine (1998), Salvador (2002) et Uruguay (2003).

Source : Jones (2007) pour le Royaume-Uni, et Cepalc (2007) pour l'Amérique latine.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480051244587>

Si les dépenses publiques et, plus particulièrement, les dépenses sociales constituent un terrain propice à la recherche des effets positifs de la politique budgétaire sur le développement, une étude plus récente examine l'impact des impôts sur le développement (Bräutigam *et al.*, 2008). Ces chercheurs identifient deux voies intéressantes par lesquelles impôts et développement peuvent se renforcer mutuellement. La première est la représentation démocratique : les impôts peuvent fournir un terrain de « négociation sur les recettes », permettant aux sociétés de déterminer les conditions d'un véritable contrat social. À travers ces négociations, les contribuables (généralement les plus gros d'entre eux) se mettent d'accord, par le biais des institutions de leur société, sur les avantages directs ou indirects que leur procurera l'État en échange des impôts qu'ils payent. À l'époque d'Adam Smith, une terrible crise a mis fin à ces tractations – la révolution américaine, dont le cri de ralliement était « pas d'impôt sans représentation », considérait comme normal que les citoyens aient collectivement le droit de déterminer leur fardeau fiscal¹⁰. La seconde voie consiste à renforcer les institutions de gouvernance (notamment, mais certainement pas seulement, l'administration fiscale) au moment où le système budgétaire arrive à maturité¹¹.

La politique budgétaire est un terrain fertile pour le débat démocratique et le renforcement des institutions démocratiques

L'encadré 1.2 décrit des expériences récentes de participation des citoyens à l'élaboration des budgets menées en Amérique latine – où l'on voit comment l'utilisation de la politique budgétaire en tant que tribune permet de renforcer explicitement le contrat social.

Encadré 1.2. Participation des citoyens à l'élaboration du budget : la politique budgétaire comme contrat social¹²

Si l'État prend des mesures permettant aux citoyens de participer à l'élaboration de la politique budgétaire, celle-ci peut servir de plateforme pour renforcer le contrat social. Dans ce modèle, toute nouvelle législation doit résulter d'une vaste consultation préalable des différents acteurs sociaux et intégrer des dispositifs de reddition de comptes. Mais au-delà de ces aspects, un système budgétaire qui fonctionne bien peut également apporter à la population des mécanismes de participation pour influencer sur les décisions budgétaires.

Les choix budgétaires ont plus de légitimité si les habitants se ressentent plutôt comme des citoyens « actifs » disposant de moyens pour donner leur avis sur les dépenses publiques prioritaires, que comme des contribuables passifs soumis à la contrainte. Il en découle plusieurs effets positifs : une meilleure information, un plus grand engagement des décideurs politiques, ainsi que davantage d'efficacité et d'efficience (Schneider, 1999). Cette valeur ajoutée doit également aboutir à une meilleure allocation de ressources limitées et même renforcer les recettes publiques grâce à la participation croissante de la population et à une meilleure acceptation de la fiscalité par les personnes jusqu'ici marginalisées, qui se sentent alors investies d'un nouveau sentiment de propriété et d'appartenance.

L'Amérique latine a été à l'avant-garde de nombreuses initiatives participatives pour l'élaboration de budgets au niveau local. La plus connue est sans doute celle lancée en 1989 dans la ville brésilienne de Porto Alegre, où des milliers d'habitants et de délégués élus ont pris part à des assemblées afin de définir et de voter les dépenses prioritaires. Dans plusieurs villes d'Argentine, de Bolivie, du Brésil, du Chili, d'Équateur, du Guatemala, du Mexique, du Pérou, de République dominicaine et du Venezuela, le conseil municipal a adopté différentes formes et différents niveaux de participation à l'élaboration du budget. On retrouve également des exemples de cette démarche en Europe et aux États-Unis et au Canada.

Le Brésil reste la référence en ce qui concerne les efforts déployés pour combler le fossé entre les citoyens et la politique budgétaire. Il en va ainsi de l'*Instituto de Estudos Socioeconômicos* (Inesc) – une ONG d'intérêt public qui travaille activement sur les problèmes budgétaires de façon à encourager la démocratie participative. L'Inesc propose au gouvernement fédéral un plan budgétaire annuel à moyen terme intégrant les propositions formulées par un important réseau d'ONG et d'organisations de la société civile. Ces dernières années, ce plan préconisait un relèvement des dépenses consacrées aux questions environnementales et aux problèmes des populations indigènes, ainsi qu'à la sécurité alimentaire et à la réforme de l'agriculture. Les plans sont examinés par la commission conjointe du Congrès fédéral pour la planification et le budget. Par ailleurs, l'Inesc travaille à un nouveau projet, qui vise à renforcer la place des droits humains, économiques, socioculturels et environnementaux dans le processus budgétaire. Surtout, cette ONG joue un rôle essentiel par la surveillance constante de la mise en œuvre des dépenses publiques budgétées. En effet, l'une des critiques les plus fréquentes à l'encontre de l'élaboration des budgets publics porte sur le faible taux de réponse aux demandes exprimées par les participants.

Les organisations de la société civile peuvent également contribuer à apporter aux citoyens les informations et les connaissances en matière de politique budgétaire qui leur sont nécessaires pour participer plus activement. Certaines ONG encouragent des débats publics éclairés sur la politique budgétaire. C'est le cas, au Pérou, de l'association *Ciudadanos al Día*, créée par des professionnels possédant une certaine expérience de l'administration publique. Ces ONG poussent également à une vigilance accrue à l'égard des budgets et de leur exécution, afin d'encourager une bonne gestion publique. Au Brésil, l'*Instituto Brasileiro de Pesquisas, Participação Social e Acompanhamento do Orçamento Público* (Inbraco) est un autre bon exemple d'organisation associant formation et participation à l'élaboration du budget : dans certaines municipalités de l'État du Mato Grosso, les citoyens sont formés aux instruments et aux méthodes nécessaires pour participer à l'élaboration des budgets publics, suivre leur adoption et contrôler la mise en œuvre finale.

L'expérience d'organisations telles que l'Inesc, *Ciudadanos al Día* et l'Inbraco prouve que la participation des citoyens tout au long du processus d'élaboration des budgets publics peut renforcer la transparence des politiques publiques et avoir un effet positif sur la qualité des dépenses publiques, en les rapprochant des besoins et des exigences de la société. Même si ce n'est pas la solution à tous les problèmes, elle ne menace pas non plus le pouvoir des décideurs. Le choix d'une approche participative pour l'établissement du budget ouvre de grandes possibilités, particulièrement au niveau local. Pour en tirer pleinement parti, il faut la considérer comme complémentaire d'une politique efficace et responsable menée par les institutions publiques compétentes et comme un instrument susceptible de promouvoir la citoyenneté et la démocratie participative en renforçant le contrat social inhérent à la politique budgétaire.

Politique budgétaire, croissance, développement et réalités latino-américaines

Ces *Perspectives* s'attachent avant tout à la politique budgétaire comme outil de développement et plus particulièrement comme instrument de croissance et de réduction de la pauvreté et des inégalités. Nous l'avons vu, le lien entre politique budgétaire et croissance comporte deux aspects : les freins à la croissance de la politique budgétaire, qui découlent de distorsions et de l'effet d'éviction de l'épargne et de l'investissement induit par les impôts et les subventions (« moins, c'est plus »), et des facteurs de croissance, qui sont liés à l'utilisation des recettes budgétaires pour la réalisation d'investissements dans des projets complémentaires, dans des biens collectifs et dans l'innovation.

La relation entre politique budgétaire et pauvreté/inégalités comporte également deux aspects. Le premier est l'incidence – absolue et relative – des impôts et autres prélèvements directs, des prélèvements indirects et des subventions, ainsi que de la valeur imputée aux services gratuits ou presque (éducation et santé, par exemple) ; c'est la question posée par la figure 1.2. Le second aspect est l'effet indirect de la politique budgétaire sur la pauvreté et les inégalités, notamment via son impact sur la structure de l'emploi : le régime fiscal crée-t-il une distorsion au détriment de l'emploi en général ou de l'emploi d'une main-d'œuvre peu qualifiée ? Cet effet indirect potentiel est examiné dans les chapitres 5 et 6, qui traitent du secteur informel et des dépenses d'éducation¹³.

Ainsi donc, quelle est la position de l'Amérique latine ? Un coup d'œil rapide aux statistiques globales semble indiquer que la région adhère pleinement au principe « moins, c'est plus ». Le tableau 2.1 (chapitre 2) montre par exemple que, jusqu'à une date récente, la part des recettes et des dépenses publiques

Bien que l'État soit historiquement « petit » en Amérique latine, il est à l'origine de « gros » problèmes...

dans le PIB de l'Amérique latine était nettement inférieure à celle des pays de l'OCDE à revenu élevé. Sur la période 1990-2006, les recettes totales de l'État ont représenté, en moyenne, 23 pour cent du PIB en Amérique latine, contre 42 pour cent dans la zone OCDE. Il faut noter que, pour l'Amérique latine, une grande partie des recettes (28 pour cent d'après le tableau 2.2) ne provient pas de la fiscalité. En d'autres termes, les recettes fiscales en Amérique latine ne se sont élevées, en moyenne, qu'à 16 pour cent du PIB. De leur côté et toujours sur la même période, les dépenses totales ont représenté, en moyenne, 25 pour cent du PIB dans la région et 44 pour cent dans les pays de l'OCDE (tableau 2.1).

Pour la politique budgétaire comme outil de gestion macro-économique, l'écart recettes et dépenses importe davantage que leur niveau. Ainsi, les « petits » États (part de leurs recettes et dépenses dans le PIB) peuvent rencontrer de « gros » problèmes macro-économiques en cas de déficit chronique important. Dans le passé, c'était le cas en Amérique latine : entre 1960 et 1990 environ, de nombreux pays dont les recettes et les dépenses étaient faibles affichaient néanmoins un déficit budgétaire substantiel. Cette situation a entraîné une forte inflation endémique et des crises récurrentes de la balance des paiements et de la dette. Aujourd'hui, il n'existe pratiquement plus dans la région de politiques budgétaires aussi irresponsables sur le plan macro-économique. Toutefois, les investisseurs et les marchés financiers n'ont pas entièrement pardonné à l'Amérique latine son incurie passée – et le manque de crédibilité hérité de cette période est l'une des principales raisons pour lesquelles les pays de la région ne parviennent pas à mener des politiques budgétaires anticycliques. En revanche, celles-ci sont fréquentes dans les pays qui ont pratiqué par le passé une gestion macro-économique prudente.

... de déficits

De plus, ces différences dans la taille de l'État reflètent des différences dans le niveau de développement des économies des deux groupes de pays, et non un engouement pour un secteur public réduit en Amérique latine. Les récents débats sur la réforme budgétaire dans la région ont porté en grande partie sur l'augmentation des ressources publiques disponibles. Peut-être serait-il plus pertinent de comparer les agrégats budgétaires entre l'Amérique latine actuelle et les pays de l'OCDE il y a un demi-siècle. À cet égard, Tanzi et Schuknecht (2000, tableau I.1) indiquent que dans 14 pays aujourd'hui classés parmi les économies de l'OCDE à revenu élevé, les dépenses globales de l'État ressortaient en moyenne à 24 pour cent du PIB en 1937. En 1960, cette proportion n'était encore que de 28 pour cent. Cela ne signifie pas pour autant que l'Amérique latine soit entièrement tirée d'affaire : les États modernes doivent faire face à des responsabilités bien plus nombreuses qu'il y a 50 ans, qu'il s'agisse ou non de pays en développement, et en particulier s'ils souhaitent se positionner face à la concurrence dans une économie mondialisée.

...de stabilité macro-économique...

Il semble encore moins probable que l'Amérique latine défende l'idée selon laquelle la politique budgétaire est un facteur important de stabilisation des prix et de la production. Dans la région, la politique est depuis des décennies plutôt procyclique qu'anticyclique, c'est-à-dire que les dépenses augmentent quand la conjoncture est bonne et diminuent en période de récession, malgré les recommandations des manuels d'économie, qui attribuent à la politique budgétaire une fonction de stabilisation. Selon des études récentes, le problème des politiques budgétaires à court et moyen termes en Amérique latine ne tient pas tant à leur caractère procyclique qu'à leur instabilité chronique, qui a des effets néfastes sur l'investissement et la production. La figure 2.4 (chapitre 2) montre qu'en ce qui concerne la part des dépenses publiques dans le PIB en glissement annuel, l'écart type moyen était de 1.18 pour les pays d'Amérique latine entre 1990 et 2006, contre 1.7 pour les pays de l'OCDE ; pour la part des recettes publiques en pourcentage du PIB, les chiffres étaient de respectivement 1.6 et 1.1. Toutefois, la politique budgétaire se stabilise peu à peu depuis

1990, ce qui laisse espérer qu'elle pourrait avoir un rôle moins déstabilisateur dans le futur. De plus, la gestion publique de la manne fiscale qui résulte du renchérissement des matières premières a été moins procyclique qu'on aurait pu le penser (encadré 2.1).

Quelle est la contribution de la politique budgétaire aux objectifs de développement, notamment à la lutte contre les inégalités ? Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008* portaient sur les inégalités dans la région et sur le rôle très limité joué par la politique budgétaire dans leur réduction¹⁴. Les écarts de revenus avant impôts et transferts sociaux sont plus substantiels en Amérique latine qu'en Europe (de 4 points de Gini environ) mais, au lieu de les réduire, les impôts et les transferts les accentuent¹⁵ : alors qu'ils permettent de réduire les inégalités de 19 points de Gini en Europe, cette baisse n'est que de deux points en Amérique latine. Nous approfondirons ce sujet au chapitre 4. De plus, ce sont les transferts sociaux qui exercent l'impact redistributif le plus important dans le système budgétaire de l'Amérique latine. Or, ces transferts sont conçus pour bénéficier avant tout aux ménages les plus riches : les dépenses de sécurité sociale sont fortement régressives, en termes absolus comme en termes relatifs (Cepalc, 2007, chapitre II, tableau II.18).

Plus généralement, l'Amérique latine a encore beaucoup à faire pour se rapprocher des objectifs de développement et la politique budgétaire a ici un rôle à jouer. Aussi, une politique budgétaire axée sur le développement reste-t-elle particulièrement importante pour la région. Le débat sur les dépenses et la fiscalité comme facteurs potentiels de construction de l'État et de cohésion sociale nous amène assez loin de la discussion technique sur une augmentation ou une diminution des dépenses destinée à atteindre un objectif voulu d'inflation des prix ou de hausse de la production. Cette discussion technique, plus limitée, reste pertinente mais serait utilement complétée par un débat plus large sur la qualité, le volume et la composition des dépenses publiques, ainsi que sur la structure des recettes de l'État.

...et de
redistribution

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE, UN INSTRUMENT À LA FOIS POLITIQUE ET TECHNIQUE

À première vue, la politique budgétaire peut sembler être de nature purement technique, voire technocratique. Mais il s'agit aussi, *in fine*, d'une question politique. Faut-il le rappeler, les manifestations houleuses des fermiers argentins contre le gouvernement Fernández en 2008 ont été déclenchées par une taxe sur les exportations agricoles que les autorités justifiaient pour son rôle redistributif, puisqu'elle devait permettre de répartir, *via* les dépenses sociales, les gains que les producteurs agricoles tiraient du renchérissement récent des matières premières.

Les questions budgétaires sont politiques au moins à trois égards : en raison des contraintes politiques auxquelles sont soumis les choix budgétaires ; en raison du lien étroit entre dépenses publiques et État-providence ; et en raison du lien entre politique budgétaire et consolidation démocratique. Ces trois liens justifiaient de considérer la politique budgétaire comme un contrat social entre citoyens et entre citoyens et État, dans lequel la *légitimité budgétaire* tient une place importante.

Politique budgétaire et contraintes politiques

Le premier aspect politique, le plus prosaïque, est flagrant même si l'on s'en tient aux deux premières conceptions, les plus classiques, de la politique budgétaire (c'est-à-dire au principe « moins, c'est plus » et à la fonction de stabilisation macro-économique). Les pouvoirs publics préfèrent verser des subsides à leurs administrés que de leur demander de se serrer la ceinture. C'est particulièrement vrai des responsables politiques élus (de nombreux ouvrages font état de l'envolée des dépenses en période pré-électorale), mais ce peut être le cas également dans des régimes plus autoritaires où l'on surveille les risques d'agitation sociale.

Malgré sa neutralité apparente, la recommandation d'« augmenter les dépenses publiques » entraîne en pratique des manœuvres de couloir de la part des responsables politiques qui souhaitent faire bénéficier leur circonscription des dépenses en question. De la même façon, la baisse des dépenses entraîne une pression politique. La modification de la levée de l'impôt peut donner lieu à un positionnement politique, pas nécessairement géographique mais très certainement idéologique.

Encadré 1.3. Groupes de réflexion et politique budgétaire : combler le fossé entre l'analyse technique et les décisions de politique

Les groupes de réflexion (ou *think tanks* – organismes indépendants qui mènent des recherches dans le domaine politique) sont particulièrement bien placés pour promouvoir une politique budgétaire plus pertinente dans la plupart des pays d'Amérique latine. Ils réalisent des analyses techniques et influent sur les décisions de politique en favorisant le débat public, deux éléments essentiels pour élargir la gamme de mesures politiquement acceptables et pour renforcer globalement la transparence budgétaire.

L'équilibre que les groupes de réflexion permettent de trouver entre raison politique et bon sens technique (en d'autres termes, entre la théorie et la pratique) est particulièrement précieux (Domínguez, 1997). Contrairement à de simples organismes de surveillance ou groupes de pression, les groupes de réflexion fondent leurs recommandations sur des recherches solides. Cependant, à l'inverse de la plupart des instituts universitaires, ils produisent des analyses appliquées dans le but précis d'influer sur le processus de décision politique (Santiso et Whitehead, 2006).

Parce qu'ils mettent des sujets complexes à la portée du grand public, les groupes de réflexion peuvent faciliter le processus budgétaire en encourageant le débat avec des citoyens informés, qui seront mieux au fait de ces questions. En même temps, l'analyse des dépenses publiques et de la politique budgétaire qu'ils mènent en toute indépendance peut renforcer le sentiment d'appropriation des processus budgétaires (OCDE, 2007).

En apportant des informations au moment opportun, les groupes de réflexion sont à même d'expliquer les avantages à long terme des mesures raisonnables et de réduire l'opposition aux réformes. De même, les connaissances et l'information sont de précieux alliés en présence de politiques déconseillées. Les recherches sur la politique budgétaire qui sont réalisées au niveau local permettent de mieux comprendre les besoins immédiats et les caractéristiques propres à l'économie politique d'un pays. Les groupes de réflexion peuvent donc servir de catalyseurs face à la méfiance générale qui fait obstacle à l'augmentation des recettes fiscales, qui contrecarre les dépenses publiques et qui compromet *in fine* la légitimité budgétaire et démocratique.

Avec 408 groupes de réflexion recensés, l'Amérique latine présente dans ce domaine une densité supérieure à celle de toutes les autres régions en développement telles que l'Afrique ou le Moyen-Orient et, en valeur absolue, comparable à celle de l'Europe orientale et de l'Asie de l'Est (McGann, 2007). Toutefois, les groupes de réflexion latino-américains spécialisés dans la politique budgétaire sont relativement peu nombreux, et seulement une poignée de centres tels que l'*Instituto Brasileiro de Economia de la Fundação Getúlio Vargas* (Brésil), le Fedesarrollo (Colombie) ou le CERES (Uruguay) ont réalisé des travaux rigoureux dans ce domaine. Cette situation est largement imputable aux contraintes économiques et humaines qui pèsent sur beaucoup de groupes de réflexion en Amérique latine. Ainsi en 2004, la plupart d'entre eux employaient moins de 20 personnes et seuls 13 pour cent avaient un budget supérieur à 1 million USD (Braun *et al.*, 2004). À titre de comparaison, les principaux groupes de réflexion des États-Unis, par exemple Brookings, disposaient en 2007 d'un budget de fonctionnement de 61 millions USD et d'une dotation permanente de 374 millions USD pour financer leurs activités à long terme.

Le financement reste effectivement le talon d'Achille des groupes de réflexion en Amérique latine (Meller et Walker, 2007). Les possibilités d'amélioration de la politique budgétaire dans la région sont immenses mais, pour y parvenir, les groupes de réflexion doivent maintenir la qualité de leurs recherches sans mettre en péril leur intégrité. Étant donné que les organisations caritatives locales et le secteur privé national se montrent toujours aussi peu disposés à leur apporter un soutien suffisant (tout du moins sans influencer sur leur programme et sur les résultats de leurs travaux), les organismes donateurs et les bailleurs de fonds étrangers pourraient jouer un rôle essentiel à cet égard.

Malheureusement, les responsables de l'aide étrangère et des projets de développement ont rarement conscience de l'importance des analyses menées, dans le monde entier, par les groupes de réflexion en vue de contribuer à l'instauration de politiques fiscales adaptées, de dépenses publiques progressistes et de politiques économiques innovantes – ou de la capacité des groupes de réflexion à jouer un tel rôle. Les instituts de recherche des pays en développement reçoivent 6 pour cent seulement des 1 pour cent d'aide publique au développement (APD) affectés à la recherche pour le développement. En d'autres termes, l'APD totale consacrée à la recherche locale dans les pays en développement n'est que légèrement supérieure au budget de fonctionnement annuel d'un groupe de réflexion occidental tel que Brookings.

Pour réaliser leurs travaux si utiles consacrés au processus budgétaire, les groupes de réflexion ont besoin de ressources garantissant la qualité et la pertinence de leurs recherches, tout en préservant leur indépendance. La difficulté, pour les groupes de réflexion en général, tient non seulement au volume de financement, aussi important soit-il, mais aussi à la façon dont il est obtenu. Des contributions irrégulières ou destinées à un projet particulier empêchent les groupes de réflexion d'observer la politique budgétaire et de mener des recherches à long terme dans ce domaine. Un financement qui s'inscrirait dans la durée pour les activités principales constituerait une avancée importante et doterait les groupes de réflexion latino-américains du cadre financier dont ils ont besoin et qu'ils méritent.

L'idée selon laquelle les impôts et les dépenses comportent une dimension politique est un lieu commun qui renvoie à une affirmation plus générale. Elle est à rapprocher de la question de l'optimisation évoquée plus haut. L'ensemble des mesures réalisables à la portée d'un responsable politique dans un pays donné et à un moment donné dépend bien entendu, en partie, du budget dont disposent les pouvoirs publics, de l'état général de l'économie, des caractéristiques structurelles de l'économie, etc. Cependant, il est également dicté par des contraintes politiques. Certaines décisions peuvent être optimales sur le plan technique, mais irréalisables en raison de leur coût politique. La meilleure réforme

Il est facile d'imaginer les liens entre politique et politiques budgétaires. Dans la pratique, les preuves de ces liens sont dans les données

ou le meilleur train de mesures peut aussi ne pas être réalisable. Les limites des politiques réalisables tiennent à la capacité de certains groupes ou de certains intérêts à s'opposer ou à faire obstacle à la mise en œuvre de réformes, comme ce fut le cas pour les taxes sur les exportations en 2008 en Argentine, ou lors de l'introduction de la *poll tax* au Royaume-Uni, qui a largement contribué à la chute du gouvernement Thatcher.

Un bon exemple de ces contraintes et de ces choix budgétaires a été la décision de certains pays d'Amérique latine de réduire leurs investissements d'infrastructures au cours des années 1980 et 1990, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire. Au Brésil –un cas extrême– la réduction de ces investissements a représenté un montant égal à 174 pour cent de la correction budgétaire totale opérée entre 1980-1984 et 1995-1998¹⁶. L'empressement avec lequel les responsables politiques ont réalisé des coupes dans les dépenses d'infrastructures a été attribué en partie à l'impossibilité de toucher à certaines dépenses pré-affectées ; par ailleurs, il était impossible d'introduire certains modèles de compression des dépenses. À long terme, la diminution des investissements a entraîné un recul de la croissance, avec des répercussions importantes.

Pour la présente édition des *Perspectives*, il découle de ce constat que l'analyse technique des systèmes budgétaires doit s'accompagner d'une analyse de l'économie politique. La première permet de formuler un ensemble de recommandations sur les choix politiques optimaux, tandis que la seconde apporte des informations sur les options véritablement réalisables et aide à déterminer le coût politique des réformes envisagées.

Ces contraintes d'économie politique ne sont pas exclusivement imputables à des acteurs politiques locaux. Des acteurs extérieurs dictent aussi leurs conditions. Dans le chapitre 3, nous étudierons l'impact des analystes des marchés mondiaux des capitaux sur le marché de la dette publique en Amérique latine. Nous nous demanderons si ces acteurs extérieurs, dont les recommandations aux investisseurs peuvent fortement influencer sur l'accès des pays d'Amérique latine au capital, ont changé d'avis à propos des effets économiques du cycle électoral dans la région.

Politique budgétaire et État-providence

Si la politique budgétaire est forcément de nature politique dans un sens essentiellement négatif (la politique étant considérée avant tout comme un ensemble de contraintes), elle l'est aussi dans un sens positif. Parce que la politique budgétaire peut contribuer à remédier aux problèmes de pauvreté, de vulnérabilité, d'inégalités et d'absence d'opportunités, elle peut jouer un rôle majeur dans la mise en place des conditions de base pour le progrès économique et social. L'ampleur de ces possibilités est étudiée ici, en particulier dans le dernier chapitre consacré aux dépenses publiques d'éducation, lesquelles contribuent largement à l'égalité des chances.

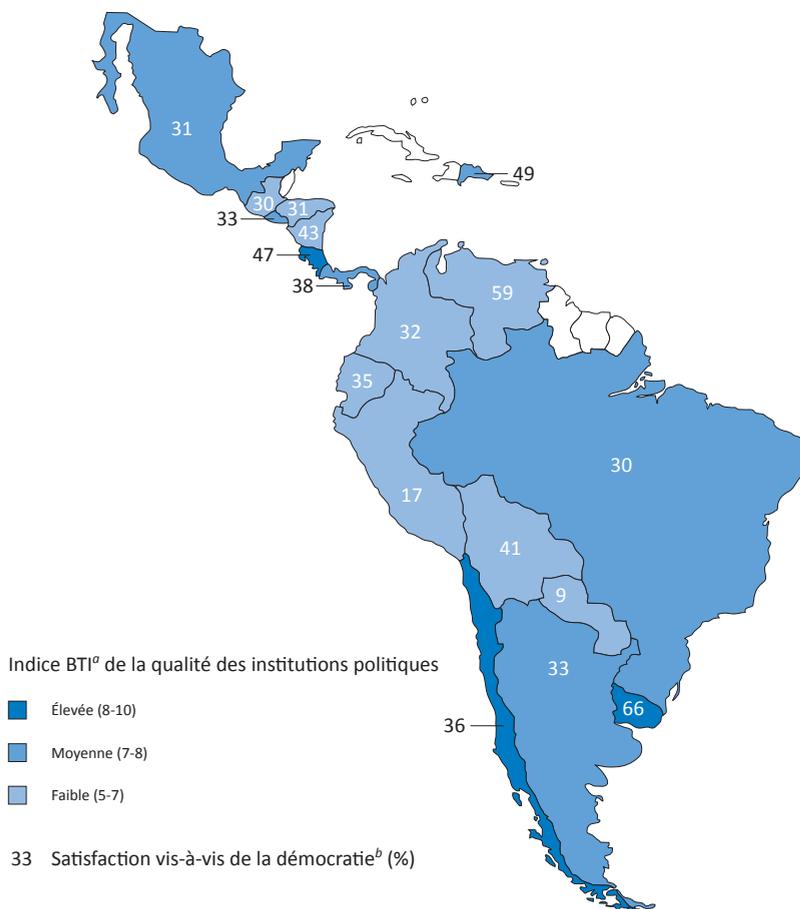
Politique budgétaire et consolidation démocratique

Le troisième lien avec la politique concerne le processus de consolidation démocratique en cours dans la région. Pratiquement tous les pays d'Amérique latine sont dotés d'un gouvernement démocratique, même si ce simple constat élude la question de la qualité de leurs institutions. La figure 1.3 décrit l'état de la démocratie dans 18 pays de la région à l'aide de l'indice de transformation de Bertelsmann (BTI, 2008), qui s'appuie sur une évaluation multidimensionnelle de l'État de droit et de la responsabilité horizontale des pouvoirs publics¹⁷. La

L'Amérique latine connaît une consolidation démocratique et part d'un état beaucoup plus avancé que d'autres régions en développement

carte fait apparaître un score relativement élevé concernant la qualité de la démocratie dans la région, avec une moyenne de 7.3 points d'indice (sur un maximum de 10), par rapport à une moyenne de 5.9 pour l'ensemble des pays en développement. Pour chaque élément de l'indice, la région affiche de meilleures performances que toutes les autres régions en développement, à l'exception de l'Europe centrale et orientale¹⁸. Ces bons résultats de l'Amérique latine en ce qui concerne la consolidation démocratique par comparaison avec d'autres régions en développement pourraient s'expliquer par des institutions plus avancées : en effet, les pays d'Amérique latine ont obtenu leur indépendance près d'un siècle et demi avant la plupart des pays d'Asie et d'Afrique.

Figure 1.3. Consolidation démocratique en Amérique latine : la vision des spécialistes et des citoyens



Notes :

a) L'indice de transformation de Bertelsmann (BTI) regroupe un indicateur de transformation politique et un indicateur de transformation économique. Dans cette carte, seul l'indicateur politique est représenté, dont la valeur va de 0 (faible qualité) et 10 (qualité élevée). Cette répartition pour l'Amérique latine (élevée, moyenne, faible) est définie comme la moyenne mondiale plus un écart type mondial (élevée), la moyenne mondiale plus un demi-écart type mondial (moyenne) et la moyenne mondiale moins un demi-écart type mondial (faible).

b) Le degré de satisfaction vis-à-vis des performances démocratiques correspond au pourcentage de personnes interrogées qui sont assez ou très satisfaites du fonctionnement de la démocratie dans leur pays.

Source : Indice BTI (2008) et Latinobarómetro (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480051244587>

La structure et le développement de la démocratie se reflètent dans la politique budgétaire

La carte de la démocratie en Amérique latine révèle également de grandes différences entre les pays de cette région. Les différences générales se retrouvent dans les composants de l'indice. Les écarts les plus importants concernent la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la magistrature et la vitalité des partis.

Il est intéressant et même important de savoir si les citoyens partagent l'évaluation de leur démocratie faite par les experts. C'est pourquoi la figure 1.3 indique la proportion de personnes interrogées qui sont « très satisfaites » ou « assez satisfaites » de « la façon dont la démocratie fonctionne » dans leur pays. La corrélation n'est pas parfaite entre les deux séries d'évaluations ; le coefficient de corrélation simple entre le BTI et l'opinion des citoyens est de 0.35 environ. Les différences peuvent être dues à de nombreux facteurs, le plus important étant peut-être l'intervalle qui s'écoule entre l'amélioration de la qualité mesurable des institutions et l'appréciation de cette évolution par les citoyens.

Dans son étude sur l'évolution historique des dépenses sociales en Europe de l'Ouest et aux États-Unis et au Canada, Lindert (2004, chapitre 4) montre que le développement de ces dépenses est intimement lié à l'évolution de l'expression politique – et pas toujours comme on s'y attendrait. Ainsi, il affirme que le système relativement généreux d'assistance aux indigents dans l'Angleterre des années 1780 est apparu au sein d'une société où les droits de vote étaient extrêmement limités, les riches propriétaires terriens ayant intérêt à éviter que les ouvriers agricoles n'émigrent vers les villes pendant les mois sans récolte, les plus difficiles. Avec l'évolution des droits de vote qui est intervenue ensuite et qui accordait davantage de poids aux industriels des villes, ce dispositif d'assistance sociale a été radicalement transformé¹⁹. Plus généralement, les données historiques révèlent que la générosité des dépenses publiques mesurée, par exemple, par le taux de scolarisation des enfants d'âge primaire, suit de près la proportion d'adultes disposant du droit de vote.

La politique budgétaire comme contrat social : l'importance de la légitimité fiscale

La discussion qui se fait jour sur la politique budgétaire comme la base d'un contrat entre l'État et les citoyens suppose que différents acteurs de la société (les élites, les pauvres, les classes moyennes, l'État) négocient une sorte d'accord²⁰. Comme dans tout contrat, chacune des parties apporte quelque chose (des recettes fiscales dans un cas) et reçoit quelque chose en retour (la promesse d'un revenu minimum). Des menaces implicites pèsent sur la conclusion de ce contrat, comme des pressions extrajuridiques ou des perturbations sociales (grèves ou *lockouts*)²¹.

En outre, suivant une sorte de sagesse populaire, les observateurs de la politique budgétaire affirment que les résultats de ce jeu de négociations ne seront pas les mêmes dans des sociétés différentes (équilibres multiples). Ces équilibres se caractériseront par différents niveaux d'assurance sociale, d'impôt et d'inégalités.

Un premier équilibre pourrait s'établir avec un impôt faible et régressif conjugué à un faible niveau de dépenses publiques, qui plus est de mauvaise qualité. La confiance que placent les citoyens dans le système budgétaire, que l'on peut également appeler « légitimité fiscale » (Elizondo et Santiso, 2008) ou « moralité fiscale » (Wicksell, 1896 ; Torgler, 2007), serait alors faible. Il en résulterait une forte inégalité nette d'impôts et de transferts, qui pèserait sur l'économie en termes de croissance non réalisée.

À l'inverse, un second équilibre pourrait présenter un niveau élevé de dépenses publiques de qualité, financées par un niveau d'imposition relativement élevé, bénéficiant d'une adhésion assez importante de la part de la population. Les impôts et transferts réduisent l'inégalité statique, tandis que les dépenses de santé, d'éducation et d'assurance sociale favorisent l'accumulation de capital humain, d'où une réduction dynamique de l'inégalité.

Les politiques sociales, qui s'attèlent aux vulnérabilités, sont un reflet de ce modèle d'équilibres multiples. Le système de protection sociale lui-même peut être vu comme un mécanisme de mutualisation des risques, qui protège non seulement les citoyens contre les risques quotidiens de la maladie ou du chômage, mais aussi contre les risques à plus long terme ou même contre les aléas de la vie familiale (Sinn, 1996). Vue sous cet angle, l'égalité des chances (*via* un enseignement universel de qualité par exemple) pourrait revêtir un vif intérêt pour les membres de l'élite de la société, même s'ils ont achevé depuis longtemps leur cursus scolaire. En effet, ils sont ainsi assurés que, quels que soient les accidents de la vie qui puissent les frapper, leurs enfants et petits-enfants bénéficieront d'une certaine qualité de vie. En outre, l'égalité des chances présente une efficacité sociale évidente, en ce sens que les talents de davantage de membres de la société sont mobilisés en faveur de la croissance économique.

Cependant, certains membres de l'élite peuvent évaluer leur capacité personnelle à investir dans le capital humain de leur descendance et préférer se retirer de cette solution et acheter des services directement auprès des écoles et des hôpitaux. Le contrat social doit persuader les élites de ne pas se retirer de ce mécanisme et de mutualiser les risques avec les autres citoyens. Pour cela, ils doivent avoir le sentiment d'obtenir, en échange de leurs impôts, un contrat d'assurance contre les risques que la situation ne se dégrade pour leurs descendants. Dans une économie moderne dans laquelle le savoir et la transmission intergénérationnelle sont au moins aussi importants que la transmission du patrimoine, le rôle potentiel de biens procurés par l'État, comme l'éducation, est plus important que jamais.

Chacun de ces résultats pourrait constituer un équilibre stable, c'est-à-dire une situation qui s'autoalimente. C'est une bonne nouvelle pour l'effet vertueux qui caractérise le second équilibre, mais possiblement une mauvaise nouvelle pour les sociétés prisonnières du premier équilibre de niveau bas²².

Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008* (OCDE, 2007) rappelaient l'importance de la légitimité fiscale pour le développement, tout en soulignant le niveau critique (tant il est faible) qu'elle avait atteint dans certains pays d'Amérique latine.

Le tableau 1.1 présente les principaux indicateurs de la légitimité fiscale. Il s'ensuit que le niveau de légitimité est l'un des principaux déterminants du contrat social, c'est-à-dire de l'équilibre atteint entre les divers acteurs économiques et sociaux. En effet, la notion de légitimité fiscale rassemble la politique, les performances économiques et les objectifs de développement à long terme.

Ces diverses perspectives, historique, théorique et quantitative, suggèrent que la politique budgétaire est le reflet du contrat social entre les citoyens et l'État, et d'autant plus dans un contexte de consolidation de la démocratie.

De son côté, la politique budgétaire peut jouer un rôle à part entière dans le renforcement de la démocratie et la confiance dans les institutions qui la soutiennent

Tableau 1.1. Indicateurs de la légitimité fiscale

Indicateurs	Source
Bonnes performances du système d'impôts et de transferts pour remédier aux inégalités de revenu	OCDE (2007, chapitre 1) ; Goñi <i>et al.</i> (2008)
Des services publics de qualité, tels que la santé et l'éducation, fournis de manière équitable	Calculs du Centre de développement de l'OCDE et chapitre 4 de cet ouvrage ; Reinikka et Svensson (2003)
Des règles justes et transparentes concernant la mise en œuvre de la politique fiscale et des dépenses publiques, sans favoritisme, patent ou non, vis-à-vis d'acteurs influents comme les grandes entreprises ou les syndicats du secteur public	Elizondo et Santiso ^a
Un niveau raisonnable d'adhésion de la population à la mise en œuvre du régime fiscal par les pouvoirs publics	OCDE (2007, chapitre 1)

Notes : a) dans un document rédigé pour le Centre de développement de l'OCDE, disponible sur demande (www.oecd.org/dev/leo).

Source : Analyse de l'OCDE et tel qu'indiqué.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480051244587>

L'AMPLEUR DU DÉFI BUDGÉTAIRE

Beaucoup de choses restent à accomplir...

Si la politique budgétaire est une image de la situation actuelle du contrat social entre l'État et ses citoyens, comment souhaiteraient-ils, les uns et les autres, voir évoluer cette politique et ce contrat ou, pour reprendre la formule du début de ce chapitre, « quelle fonction objective doit être optimisée » ? Ces objectifs diffèrent d'une société à l'autre, mais la croissance économique, la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités sont quasi universels. Quel est donc l'état d'avancement de l'Amérique latine par rapport à ces défis ?

Pauvreté

Parmi les régions du monde en développement (les pays que la Banque mondiale qualifie de « pays à revenu faible ou intermédiaire »), c'est l'Amérique latine qui enregistre le revenu par habitant le plus élevé, plus de sept fois supérieur à celui de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud²³. Cette relative prospérité, combinée au fait que la plupart des pays d'Amérique latine sont des pays à revenu intermédiaire, ne doit pas faire oublier que, dans la région, de nombreux pauvres restent, comme l'exprime le romancier Alejo Carpentier, « assis sur le bord de la route, immobiles, attendant je ne sais quoi, ou peut-être rien du tout, mais ayant néanmoins besoin qu'on leur dise quelque chose pour commencer à bouger »²⁴.

... la prospérité relative de la région cache en valeur absolue un nombre élevé de personnes vivant dans la pauvreté...

En Amérique latine, l'incidence de la pauvreté *relative*, c'est-à-dire le nombre de personnes vivant sous un seuil de pauvreté (correspondant à une proportion définie du revenu médian), est considérable. Mais même si l'on emploie les critères plus prudents de la pauvreté *absolue* (fixée au même niveau pour tous les pays après prise en compte des différences dans les prix des produits de base), les pauvres restent nombreux. La Banque mondiale estime qu'en 2003, 9 pour cent de la population de la région vivaient avec l'équivalent de moins de 1 USD par jour (la référence internationale pour l'extrême pauvreté), ce qui correspond à environ 50 millions de Latino-américains²⁵.

La Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) calcule, quant à elle, les taux de pauvreté et d'extrême pauvreté pour les pays de la région au moyen d'enquêtes auprès des ménages et de données sur les prix locaux des produits de base consommés. Avec sa mesure de l'extrême pauvreté (un revenu insuffisant pour un panier alimentaire de base), quelque 13 pour cent de la population de la région (soit 69 millions de personnes) vivent dans l'extrême pauvreté. La proportion de la population ayant un revenu inférieur à deux fois ce panier de base ressort à 35 pour cent, ce qui représente 192 millions de Latino-américains. Ces chiffres sont développés dans le tableau 1.2, qui reprend les taux de pauvreté et le nombre de pauvres²⁶. Ces chiffres datent d'avant la récente flambée des prix de l'alimentation qui, d'après les mises à jour de la Cepal, pourrait conduire quelque 16 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté (Machinea, 2008).

Tableau 1.2. Pauvreté en Amérique latine

Pays	Année	Taux de pauvreté ^a	Population vivant sous le seuil de pauvreté (en milliers) ^b	Taux d'extrême pauvreté ^c	Population vivant dans l'extrême pauvreté (en milliers) ^b
Argentine ^d	2006	21.0	8 104	7.2	2 779
Bolivie	2004	63.9	6 024	34.7	3 271
Brésil	2006	33.3	62 471	9.0	16 884
Chili	2006	13.7	2 229	3.2	521
Colombie	2005	46.8	21 016	20.2	9 071
Costa Rica	2006	19.0	821	7.2	311
Équateur	2006	43.0	5 681	16.1	2 127
Guatemala	2002	60.2	7 645	30.9	3 924
Honduras	2006	71.5	4 928	49.3	3 398
Mexique	2006	31.7	33 019	8.7	9 062
Nicaragua	2001	69.3	3 782	42.4	2 314
Panama	2006	30.8	994	15.2	491
Paraguay	2005	60.5	3 569	32.1	1 893
Pérou	2006	44.5	12 128	16.1	4 388
Rép. dominicaine	2006	44.5	4 212	22.0	2 082
Salvador	2004	47.5	3 265	19.0	1 306
Uruguay ^d	2005	18.8	624	4.1	136
Venezuela	2006	30.2	8 020	9.9	2 629
Amérique latine ^e	2007	35.1	191 879	12.7	69 426

Notes :

a) Proportion de personnes ayant un revenu égal à deux fois un panier alimentaire de base ; b) Taux de pauvreté multiplié par la population totale du pays en 2005 ; c) Proportion de personnes ayant un revenu inférieur ou égal au coût d'un panier alimentaire de base ; d) Pauvres urbains uniquement (2005) ; e) Taux de pauvreté pour l'Amérique latine calculé à partir de 19 pays multipliés par la population totale 2005 de 20 pays.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après Cepal (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480051244587>

Exclusion sociale

... de nombreux citoyens ont choisi de sortir du contrat social ou en ont été exclus...

Les économies latino-américaines présentent une caractéristique frappante : de très nombreux travailleurs et entreprises opèrent à la marge ou carrément en dehors du système formel de prélèvements et de prestations sociales. Outre que cela restreint la base fiscale et complique la canalisation des ressources dont l'État a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités, une proportion significative de travailleurs et d'employeurs ne bénéficient pas des mesures publiques qui auraient pu leur venir en aide : protection sociale ou crédits accordés aux petites et moyennes entreprises (PME). Si l'on regarde la politique budgétaire comme une image du contrat social qui lie les citoyens à l'État, un vaste secteur informel doit être perçu comme la preuve de dysfonctionnements dans ce contrat.

Tableau 1.3. Couverture de la sécurité sociale

(Proportion de travailleurs salariés qui cotisent)

	Année	Total	Zones urbaines	Zones rurales	Secteur formel urbain ^a	Secteur informel urbain, salariés ^b	Secteur urbain informel, non-salariés ^c
Argentine ^{d e}	2002	..	56.0	..	68.5	22.7	..
Bolivie	2002	14.5	21.2	4.6	42.8	6.8	10.4
Brésil	2001	47.8	54.3	17.4	78.3	34.4	17.1
Chili	2003	64.9	67.0	48.8	81.6	50.8	20.7
Costa Rica	2002	65.3	68.2	60.5	87.7	43.3	35.0
Équateur ^e	2002	..	32.3	..	57.4	12.8	10.9
Guatemala	2002	17.8	31.1	8.5	63.6	10.0	0.3
Mexique ^d	2002	55.1	64.8	30.8	81.9	25.5	..
Nicaragua	2001	18.3	25.1	7.6	53.8	7.4	1.3
Panama	2002	53.8	66.6	29.3	88.4	36.5	26.4
Paraguay	2000	13.5	20.2	5.0	48.9	4.1	0.8
Pérou	2001	13.0	18.7	2.6	43.8	3.8	3.2
Rép. dominicaine ^{d e}	2002	44.7	48.0	32.7	52.6	14.8	..
Salvador	2001	32.9	43.4	14.5	78.5	10.9	11.0
Uruguay ^e	2002	..	63.8	..	88.2	43.9	24.7
Venezuela ^d	2002	61.5	75.5	19.9	..
Moyenne non pondérée		38.7	45.4	21.9	68.2	21.7	13.5
Moyenne pondérée ^f		46.4	53.5	20.5	74.4	27.3	15.2

Notes : les variables utilisées pour définir les cotisations sociales varient suivant les enquêtes dans chaque pays.

a) Salariés du secteur public et entreprises de plus de 5 salariés, travailleurs indépendants en profession libérale ou technique, propriétaires d'entreprises de plus de 5 salariés ; b) Salariés dans des entreprises de moins de 5 salariés et domestiques ; c) Travailleurs indépendants hors professions libérales et techniques, membres de la famille non rémunérés, propriétaires d'entreprises de moins de 5 salariés ; d) Le taux correspond aux cotisations sociales versées par les salariés hors travailleurs indépendants, membres de la famille non rémunérés et propriétaires d'entreprises ; e) Zones urbaines uniquement ; f) Pondéré de la proportion de la population concernée par rapport à la population totale

Sources : Cepalc (2006) pour la couverture sociale ; les chiffres de la population utilisés pour la pondération proviennent de Cepalc (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480051244587>

De larges pans de la société ont choisi de ne pas souscrire à ce contrat ou en ont été exclus. Trop souvent, la politique budgétaire dans les économies ayant un large secteur informel (et pas seulement en Amérique latine) ne prend pas ce phénomène en compte lors de sa définition et ajoute au mieux après coup aux politiques fiscales et sociales une espèce de module « informalité » sans le considérer dans le contexte de l'exclusion sociale.

La couverture des programmes de sécurité sociale peut donner une idée de l'ampleur du problème²⁷. Le tableau 1.3 propose une comparaison entre plusieurs pays d'Amérique latine pour les travailleurs urbains et ruraux et les travailleurs de grandes et les petites entreprises (ces dernières étant souvent prises comme variable de substitution de l'économie informelle). Le chapitre 5 approfondit l'analyse de ce problème.

Inégalité des chances

L'Amérique latine souffre de profondes inégalités économiques, tout le monde le sait. Si l'exemple européen montre que les impôts et les transferts peuvent réduire les inégalités de marché, on peut légitimement s'interroger sur la capacité de ces instruments à avoir le même effet en Amérique latine. Néanmoins, lorsque les dépenses publiques sont directement investies dans le capital humain, elles constituent un moyen puissant d'offrir à tous les mêmes opportunités. Pour certains, il est plus efficace, en termes de redistribution, de fournir des soins de santé et des services d'enseignement à toutes les catégories de population que de simplement taxer les riches et réaliser des transferts vers les pauvres, puisque cette solution est dynamique, contrairement à la seconde qui est statique. C'est pourquoi le dernier chapitre de la présente édition des *Perspectives* est consacré à l'examen de l'efficacité des dépenses publiques dans l'éducation en Amérique latine. Son analyse aboutit à plusieurs conclusions importantes pour améliorer l'égalité des chances. Les auteurs notent en particulier que davantage de dépenses sont probablement nécessaires, mais certainement pas suffisantes, pour obtenir de meilleurs résultats. En outre, l'efficacité globale ne doit pas se faire aux dépens de l'équité.

.... trop souvent, les dépenses sont inefficaces et, de fait, régressives

Le reste du rapport reprend les principaux pans de la politique budgétaire (dépenses, recettes, dette publique) sous l'angle soutenu par le présent chapitre, à savoir comme outils pour lutter contre la pauvreté et les inégalités et pour favoriser l'inclusion – en un mot, pour le « développement ».

NOTES

1. Adoptant une approche ostensiblement ethnographique, Sarmiento avait pour objectif apparent de critiquer la vie violente et sans foi ni loi du gaucho et de ses voisins, en opposant leur humble condition au raffinement tout européen des citoyens. Toutefois, le lecteur réalise peu à peu que Sarmiento non seulement comprenait la société rurale de l'Argentine, mais qu'il avait aussi une réelle tendresse pour les gens et les paysages, pour leurs « éminentes qualités propres qui, un jour, donneront de la beauté et une couleur particulière à la vie de la nation ». Cette ambivalence entre civilisation et barbarie, avec une « faiblesse » pour la barbarie, devait atteindre son apogée dans *Martín Fierro* (1872/1879), poème épique de José Hernández sur un gaucho, publié en partie sous la présidence de Sarmiento. Si dans un premier temps, Hernández célèbre les exploits délirants de Fierro, il transforme tant bien que mal dans les derniers chants du poème le gaucho en citoyen, en lui faisant annoncer simplement : « *concluyó el vandalaje* » (« J'en ai terminé avec le brigandage »).
2. Résolution 55/2 des Nations unies, adoptée par l'Assemblée générale le 8 septembre 2000.
3. D'après l'analyse d'une enquête sur les préférences des Latino-américains concernant la redistribution des revenus, Gaviria (2007) a conclu à un attachement largement partagé pour une redistribution plus égalitaire, malgré des différences liées au niveau socio-économique. Dans une étude similaire menée dans plusieurs pays de l'OCDE à revenu élevé, Osberg et Smeeding (2006) ont comparé les préférences des personnes interrogées en matière de répartition des revenus avec la répartition réelle. Ces éléments seront étudiés de façon plus complète dans le chapitre suivant. Bien entendu, ce n'est pas parce que les citoyens sont favorables à la réduction de la pauvreté que les dirigeants élus vont poursuivre cet objectif. Nous ne nous attarderons pas ici sur les nombreux ouvrages de sciences politiques consacrés à ce sujet, mais nous prendrons pour hypothèse de travail que les politiciens qui agissent dans leur propre intérêt ne font pas systématiquement abstraction des préférences sociales de leurs électeurs (tout en reconnaissant que cette hypothèse peut être controversée).
4. Boarini *et al.* (2006) et Alesina *et al.* (2005) reprochent à Prescott son postulat concernant l'élasticité de l'offre de main-d'œuvre, qui s'oppose aux estimations les plus courantes des chercheurs en micro-économie ; l'hypothèse d'une élasticité zéro de l'offre de main-d'œuvre est corroborée par l'examen des estimations réalisés par Blundell et MaCurdy (1999).
5. Pour plus d'informations sur cette enquête, la méthodologie adoptée et les autres résultats, consulter www.oecd.org/dev/leo.
6. Ce résumé s'inspire fortement des travaux de Weil (sans date) et de Mankiw (1990).
7. Observant une relation positive entre l'assurance sociale et la croissance dans les analyses de régression portant sur plusieurs pays, Sala-i-Martin (1997) propose de considérer ces transferts comme une sorte de bien collectif susceptible d'engorgement, comparable aux infrastructures publiques qu'Adam Smith appelait de ses vœux, ou à des ajouts ultérieurs à la liste tels que les routes ou la réglementation du spectre hertzien. Selon l'hypothèse de Sala-i-Martin, avec des transferts relativement généreux, les pauvres trouvent davantage d'intérêt à la paix sociale.
8. D'autres chercheurs suggèrent dans la même veine qu'en présence de pouvoirs publics efficaces, les taxes n'ont pas d'effet négatif sur la croissance (Doménech et Garcia, 2008).
9. Les tableaux II.16 et II.17 de la Cepalc (2007) donnent davantage de détails sur les pays d'Amérique latine. La référence habituelle sur l'impact redistributif des dépenses publiques est l'ouvrage de Musgrave *et al.* (1974).

10. Moore (2004) affirme que les instances de représentation et les autres structures institutionnelles favorisant, ou tout au moins autorisant, de telles négociations sur les recettes entre les élites et les États notamment dans les sociétés européennes, n'existent pas dans la plupart des pays en développement. Dans ces pays, la relative autonomie de l'État vis-à-vis des citoyens a été renforcée par la dépendance à l'égard de revenus extérieurs, en particulier l'aide étrangère, qui limite également la capacité de négociation sur les revenus selon le modèle européen.
11. La consultation d'études plus anciennes sur le lien entre impôts et développement économique reste très utile. Burgess et Stern (1993) ont réalisé un examen critique complet des publications passées et Toye (1978) propose plusieurs études de cas encore plus anciennes mais qui n'ont rien perdu de leur pertinence.
12. Cet encadré a été rédigé à partir d'informations émanant de *Puentes Internacionales*, une initiative de la fondation Avina, qui soutient également les organismes mentionnés dans le corps du texte.
13. Étant donné le thème central de ces *Perspectives*, nous n'étudierons pas en détail certains aspects importants de la gestion macro-économique, notamment la façon dont la politique budgétaire, associée à la politique monétaire et à la politique de change, permet de lisser les cycles économiques et de gérer les chocs externes, qu'ils soient positifs ou négatifs. Nous n'étudierons pas non plus les règles de responsabilité budgétaire, ni les fonds de stabilisation en Amérique latine et nous n'examinerons pas dans quelle mesure ils peuvent, en renforçant la crédibilité des politiques, permettre le passage progressif de décisions budgétaires procycliques à des décisions anticycliques. Le chapitre 3, qui analyse l'évolution de la crédibilité de la dette publique en Amérique latine, évoque forcément la plupart de ces thèmes. Les travaux de Perry *et al.* (2008) constituent un excellent point de départ pour une étude systématique de la question.
14. OCDE (2007, chapitre 1) et Goñi *et al.* (2008).
15. L'indice de Gini est un instrument de quantification normalisé des inégalités dans la répartition des revenus. Les valeurs mesurées peuvent être comprises entre 0 (égalité parfaite) et 100 (inégalité parfaite). Ray (1998, chapitre 6) donne une description utile de l'élaboration et de l'interprétation de cet indice.
16. Calderón et Servén (2003, tableau 2.1). L'investissement public a ainsi baissé de 2.8 points de pourcentage du PIB, alors que l'investissement public consacré aux infrastructures reculait de 3.1 points. C'est logiquement possible si les dépenses d'équipement portant sur d'autres éléments que les infrastructures ont effectivement augmenté, comme au Brésil.
17. L'indice BTI s'appuie sur une évaluation de différents indicateurs de l'« état démocratique », notamment la consolidation de l'État (monopole de l'utilisation de la force, pacte citoyen, absence de dogme religieux, qualité de l'administration de base), la participation politique (élections libres, règle démocratique, liberté de réunion et d'association, liberté d'expression), l'État de droit (séparation des pouvoirs, indépendance du pouvoir judiciaire, poursuites en cas d'abus de pouvoir, respect des libertés civiles), la stabilité des institutions démocratiques (fonctionnement de la démocratie, acceptation de la démocratie), l'intégration politique et sociale (système de partis, groupes d'intérêt, normes démocratiques, auto-organisation sociale). D'autres indicateurs de la qualité et de la consolidation de la démocratie pourraient être employés, notamment l'ensemble de données POLITY IV du *Centre for International Development and Conflict Management* de l'université du Maryland, l'indice des contraintes politiques (*Political Constraints Index*) élaboré par Witold Henisz (Wharton School) et la base de données CHECKS des indicateurs politiques de la Banque mondiale. Par ailleurs, le Latinobarómetro rend compte du niveau de satisfaction du public vis-à-vis du fonctionnement de la démocratie.
18. Cette catégorie recouvre un certain nombre de pays membres de l'OCDE et de l'Union européenne : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Monténégro, Pologne, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie et Slovénie.
19. Lindert (2004), chapitre 4.

20. La Cepalc (2007, chapitre 2) plaide également en faveur d'un contrat social en Amérique latine structuré autour des dépenses sociales.
21. Un cadre théorique similaire a été proposé par Acemoglu et Robinson (2006) dans leur modèle de développement des marchés du travail, dans lequel l'interaction d'élites et de majorités définit des institutions d'équilibre.
22. Piketty (1995), Bénabou (2000) et Osberg *et al.* (2006) modélisent ces processus de contrat social dans le contexte des pays de l'OCDE. Ils suggèrent que les États-Unis et les pays d'Europe occidentale, pris en tant que groupe, ont adopté deux équilibres différents tournés vers les deux extrémités du spectre décrit ici. Breceda *et al.* (2008) caractérisent eux aussi les options du contrat social pour l'Amérique latine de cette manière et suggèrent que la région, à l'exception possible du Chili, semble tendre vers l'extrémité du spectre représentée par les États-Unis. L'analyse que font Agosin *et al.* (2005) de la fiscalité en Amérique centrale peut être lue comme la description d'une version de l'équilibre de niveau bas.
23. En 2006, les moyennes régionales étaient les suivantes : Amérique latine et Caraïbes : 4 329 USD ; Moyen-Orient et Afrique du Nord : 1 862 USD ; Asie de l'Est et Pacifique : 1 475 USD ; Asie du Sud : 604 USD ; Afrique subsaharienne : 578 USD (Indicateurs du développement dans le monde, consultés en juillet 2008).
24. D'après Carpentier (1970, p. 229).
25. D'après le site de Banque mondiale consacré au suivi des avancées vers les OMD : <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/home.do?siteId=2>, consulté en juillet 2008.
26. Les seuils de pauvreté rural et urbain par pays sont présentés dans Cepalc (2007, annexe statistique, tableau 5).
27. D'après Levy (2008), il est utile d'étudier ce problème en relation avec la politique fiscale et sociale, ce qui permet de travailler sur des axes qui n'apparaissent pas lorsque l'informalité est définie selon d'autres critères.

RÉFÉRENCES

- ACEMOGLU, D. et J. ROBINSON (2006), "Persistence of Power, Elites and Institutions", *NBER Working Paper*, No. 12108, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- AGOSIN, M.-R., A. BARREIX, J.-C. GÓMEZ SABAINI et R. MACHADO (2005), "Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, n° 87, pp. 79-96.
- ALESINA, A., E. GLAESER et B. SACERDOTE (2005), "Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why so Different?", *NBER Working Paper*, No. 11278, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- BANQUE MONDIALE (2008), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BÉNABOU, R. (2000), "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract", *American Economic Review*, Vol. 90, pp. 96-129.
- BLUNDELL, R.-W. et T. MACURDY (1999), "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches", *Handbook of Labor Economics*, Vol. III, pp. 1560-1695.
- BOARINI, R., A. JOHANSSON et M.-M. D'ERCOLE (2007), « Indicateurs alternatifs du bien-être », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations* n° 33, DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)2, OCDE, Paris.
- BRAUN, M., M. CHUDNOVSKY, C. DI NUCCI, N. et V. WEYRARAUCH (2004), *A Comparative Study of Think Tanks in Latin America, Asia, and Africa*, CIPPEC, Buenos Aires.
- BRÄUTIGAM, D., O.-H. FJELDSTAD et M. MOORE (dir. pub.) (2008), *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- BRECEDA, K., J. RIGOLINI et J. SAAVEDRA (2008), "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation", *Policy Research Working Paper*, No. WPS 4604, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BTI (2008), *Bertelsmann Transformation Index*, Bertelsmann Stiftung, Berlin. Consultable en ligne à l'adresse : www.bertelsmann-transformation-index.de
- BURGESS, R. et N. STERN (1993), "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, 31: 2, pp. 762-830.
- CALDERÓN, C. et L. SERVÉN (2003), "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap", in EASTERLY, W. et L. SERVÉN (dir. pub.) (2003), pp. 95-117.
- CALDERÓN, C., W. EASTERLY et L. SERVÉN (2003), "Latin America's Infrastructure in the Era of Macroeconomic Crises", in EASTERLY, W. et L. SERVÉN (dir. pub.) (2003), pp. 21-94.
- CARPENTIER, A. (1970), "Papel social del novelista", *Casa de las Americas*, n° 60, pp. 225-229.
- CEPALC (2006), *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.
- CEPALC (2007), *Panorama social de América Latina*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.
- DOMÉNECH, R. et J.-R. GARCIA (2008), "Unemployment, Taxation and Public Expenditure in OECD Economies", *European Journal of Political Economy*, No. 24, pp. 202-217.
- DOMÍNGUEZ, J. (1997), "Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s", pp. 1-48 in DOMÍNGUEZ, J. (1997), *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvanie.
- EASTERLY, W. (1995), "Comment on Slemrod", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, pp 419-424.

EASTERLY, W. et L. SERVÉN (dir. pub.) (2003), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Banque mondiale, Washington, D.C.

ELIZONDO, C. et J. SANTISO (2008), "Devórame otra vez: Termitas locales y violencia fiscal en América Latina", document disponible sur demande : www.oecd.org/dev/leo, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

GAVIN, M. et R. PEROTTI (1997), "Fiscal Policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 12, pp. 11-61.

GAVIRIA, A. (2007), "Social Mobility and Preferences for Redistribution in Latin America", *Economía*, 8:1, pp. 55-96.

GOÑI, E., J.-H. LÓPEZ et L. SERVÉN (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper*, No. 4487, Banque mondiale, Washington, D.C.

JONES, F. (2007), *The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2005/2006*, Office for National Statistics, Londres.

LATINOBARÓMETRO (2007), *Summary Report*, www.latinobarometro.org.

LEVY, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes*, Brookings Institution, Washington, D.C.

LINDERT, P.-H. (2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, volume 1, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.

MACHINEA, J.-L. (2008), "El Alza de los Precios de Alimentos Puede Aumentar la Pobreza y la Indigencia en más de Diez Millones de Personas en América Latina y el Caribe", communiqué de presse, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.

MANKIW, N.-G. (1990), "A Quick Refresher Course in Macroeconomics", *Journal of Economic Literature*, No. 27, pp. 1645-60.

MCGANN, J. (2007), *2007 Survey of Think Tanks*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphie, Pennsylvanie.

MELLER, P. et I. WALKER (2007), "CIEPLAN: Thirty Years in Pursuit of Democracy Development in Latin America", document présenté lors de l'atelier informel d'experts sur le thème *L'Appropriation en pratique*, organisé par le Centre de développement de l'OCDE, Paris, 27-28 septembre.

MOORE, M.-P. (2004), "Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, 25, 3, pp. 297-319.

OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OSBERG, L. et T. SMEEDING (2006), "'Fair' Inequality? Attitudes to Pay Differentials: The United States in Comparative Perspective", *American Sociological Review*, 71, pp. 450-473.

OSBERG, L., J. SCHWABISH et T. SMEEDING (2006), "Income Distribution and Social Expenditures", in PAPADIMITRIOU, D.-B. (dir. pub.) (2006), *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*, Palgrave Macmillan.

PERRY, G.-E., L. SERVÉN et R. SUESCÚN (dir. pub.) (2008), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth. Prudence or Abstinence*, Banque mondiale, Washington, D.C.

PIKETTY, T. (1995), "Social Mobility and Redistributive Politics", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, pp. 551-584.

PRESCOTT, E.-C. (2004), "Why do Americans work so much more than Europeans?», *NBER Working Paper* No. 10316, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

RAY, D. (1998), *Development Economics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

REINIKKA, R. et J. SVENSSON (2003), "Efficiency of Public Spending: New Microeconomic Tools to Assess Service Delivery," in ADDISON, T. et A. ROE (dir. pub.), *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*, Palgrave Macmillan, Londres et WIDER/Université des Nations unies, Helsinki, pp. 218-236.

ROMER, C.-D. et D.-H. ROMER (2007), "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", *NBER Working Paper* No. 13264, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

SALA-I-MARTIN, X. (1997), "Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth", *IMF Staff Papers*, Vol. 44, pp. 81-102.

SANTISO, J. et L. WHITEHEAD (2006), "Ulysses, the Sirens and the Art of Navigation: Political and Technical Rationality in Latin America", *Working Paper* No. 256, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

SARMIENTO, D.-F. (1845), *Civilización y Barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga*.

SCHNEIDER, H. (1999), *Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté*, Cahier de politique économique n° 17, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

SINN, H.-W. (1996), "Social Insurance, Incentives, and Risk Taking", *International Tax and Public Finance* 3, pp. 259-280.

SLEMROD, J. (1995), "What Do Cross-Country Studies Teach About Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth?", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, pp. 373-431.

SMITH, A. (1755), *Conférence*. Pour plus d'informations : www.econlib.org/Library/Smith/smWN.html

STIGLITZ, J.-E (2000), *Economics of the Public Sector*, troisième édition, W.W. Norton, New York, NY.

TANZI, V. et L. SCHUKNECHT (2000), *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.

TORGLER, B. (2007), *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.

TOYE, J.-F.-J. (dir. pub.) (1978), *Taxation and Economic Development: Twelve Critical Studies*, Frank Cass, Londres.

WEIL, D.-N. (n.d.), "Fiscal Policy", *The Concise Encyclopedia of Economics*, www.econlib.org/Library/Enc/FiscalPolicy.html, consulté en avril 2008.

WICKSELL, K. (1896), "A New Principle of Just Taxation," traduit par J.M. Buchanan in MUSGRAVE, R.-A. et A.-T. PEACOCK (dir. pub.) (1967), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan St. Martin's Press, New York, NY.

CHAPITRE Tendances budgétaires récentes en Amérique latine DEUX

UNE APPROCHE STATISTIQUE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

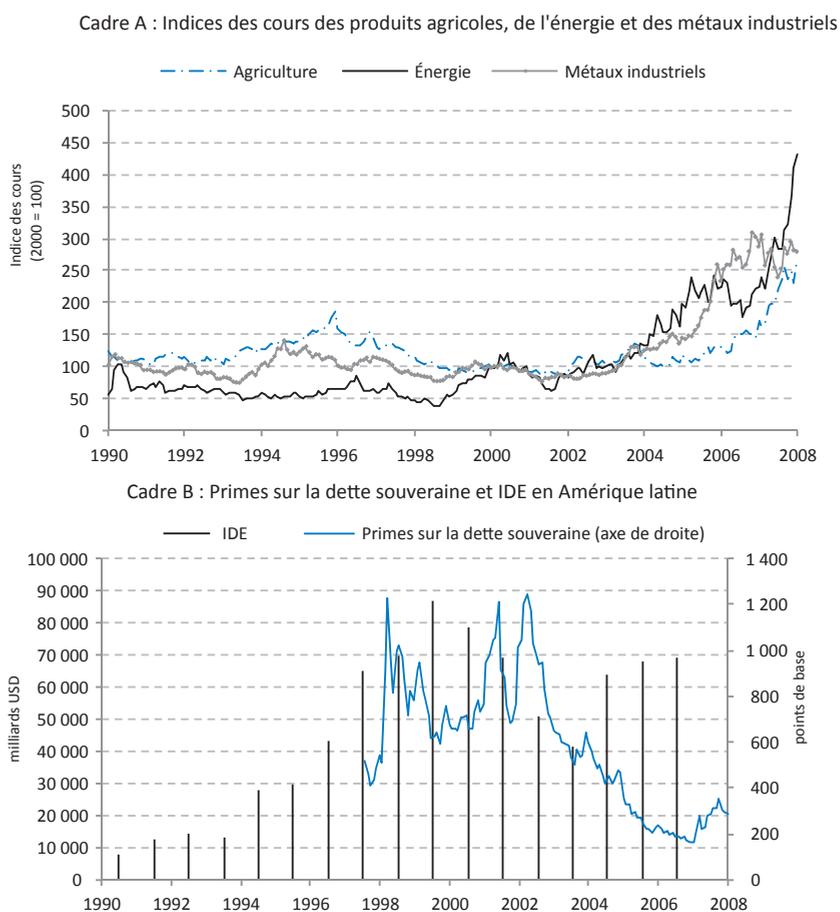
Ce chapitre examine brièvement la structure, les caractéristiques et l'efficacité du système budgétaire des pays d'Amérique latine. La période considérée correspond à la transition entre les années de crise et la phase de croissance macro-économique record. Si l'on peut tout au plus se référer brièvement ici aux turbulences économiques mondiales survenues depuis, les éléments disponibles permettent de comprendre l'évolution passée et l'orientation actuelle de la situation budgétaire en Amérique latine.

On s'accorde généralement à penser que cette région est sortie d'une longue période d'errance sur le plan budgétaire. Les déficits substantiels, la volatilité des recettes et des dépenses, ainsi que l'endettement public excessif (une grande partie de la dette étant libellée en devises) ont laissé place à des pactes et règles budgétaires contraignants, qui ont débouché sur des comptes publics excédentaires et un recul des emprunts. Le fait que la dette brésilienne a été, début 2008, classée dans la catégorie « qualité investissement » est l'un des signes les plus parlants de ce changement. Peu de temps avant (et ce n'est pas un hasard), le Brésil était devenu un créancier net, après des décennies d'endettement structurel.

Certains considèrent toutefois avec scepticisme ce scénario optimiste, qui se fonde sur la maturité des institutions. Ainsi, un rapport de 2008 de la BID avertit que « tout ce qui brille n'est pas or » (Izquierdo et Talvi, 2008). Les pessimistes soulignent le poids des facteurs exogènes, qui ont sous-tendu la crise des années 1980 et qui expliquent aussi la « manne macro-économique » de ces dernières années, pour reprendre l'expression de José Antonio Ocampo (2007). Les termes de l'échange, qui s'étaient brutalement dégradés dans le contexte de la crise, se sont rétablis grâce au renchérissement du pétrole, du cuivre, du gaz naturel et des produits agricoles. Les entrées de capitaux étrangers, qui s'étaient soudainement tariées en 1982, ont été particulièrement substantielles ces dernières années, du moins jusqu'à ce que la crise des *subprimes* et le resserrement mondial du crédit fassent sentir leurs effets.

La figure 2.1 décrit ces tendances : le cadre A illustre la hausse des prix depuis 2000 de quelques-unes des plus importantes exportations de l'Amérique latine ; le cadre B montre que le capital est devenu meilleur marché mais aussi plus abondant. La prime sur la dette souveraine a diminué spectaculairement tandis que l'investissement direct étranger (IDE) a explosé. À la fin de la période considérée, les pays bénéficiaient d'importantes entrées de capitaux destinés à des investissements et pouvaient assez facilement s'endetter à un coût moindre.

Figure 2.1. Évolution des cours des matières premières et des entrées de capitaux



Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données Datastream, l'indice GSCI de S&P, les statistiques Cepalc relatives aux IDE et les primes sur la dette souveraine mesurées par JPMorgan.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

Les performances fiscales en Amérique latine n'ont pas été homogènes. Les chiffres permettent cependant de discerner certaines caractéristiques communes dans les données

En s'appuyant sur divers indicateurs, ce chapitre compare les pays de la région entre eux et avec la zone OCDE. Le total des recettes et des dépenses puis les chiffres désagrégés sont analysés. Les auteurs mesurent et comparent la volatilité des indicateurs budgétaires tels que le déficit. Pour finir, ils s'intéressent au poids relatif des recettes et des dépenses de l'État central et des administrations locales avant de présenter les moyennes régionales pour les deux ensembles. On trouvera dans l'annexe statistique des données détaillées pays par pays pour l'Amérique latine et, dans la première partie du chapitre 3, des informations sur l'évolution de la dette publique.

La structure générale de cette présentation est calquée sur celle de l'étude de Gavin et Perotti (1997) – première analyse systématique de la politique budgétaire en Amérique latine. Cette étude, qui couvre la période 1970-1995, propose aussi une comparaison entre les pays de la région et les pays industrialisés. On peut s'étonner qu'il n'y ait pas eu de compilation similaire de données depuis une décennie. Ce chapitre répare cet oubli tout en élargissant le nombre de pays concernés dans les deux groupes. Néanmoins, comme dans la première étude,

il convient de mettre en garde le lecteur à propos de l'uniformité des données : on ne dispose pas de toutes les variables nécessaires pour tous les pays et pour toutes les années, ni (et c'est peut-être encore plus problématique) des mêmes définitions du secteur public. En effet, les statistiques relatives aux recettes concernent, pour certains pays, l'État central selon une définition étroite quand, pour d'autres, elles portent sur le secteur public non financier selon une définition plus large. Étant donné que les moyennes couvrent la période 1990-2006, les données démontrant les effets des récentes réformes budgétaires mises en œuvre dans la région (par exemple en 2007 au Mexique ou celles examinées par le congrès brésilien en 2008) sont rares. La note méthodologique qui figure dans l'annexe statistique détaille les sources de données.

Il ressort de ces données ventilées pays par pays que les performances budgétaires sont loin d'être homogènes en Amérique latine. On observe en effet une grande diversité de situations, dont les statistiques de base ne peuvent que partiellement rendre compte. On peut toutefois distinguer deux grands groupes de pays d'après le revenu par habitant¹ : les économies relativement prospères (Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Mexique, Panama, Uruguay et Venezuela), et celles qui le sont comparativement moins (Bolivie, Colombie, Équateur, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Salvador).

Recettes et dépenses

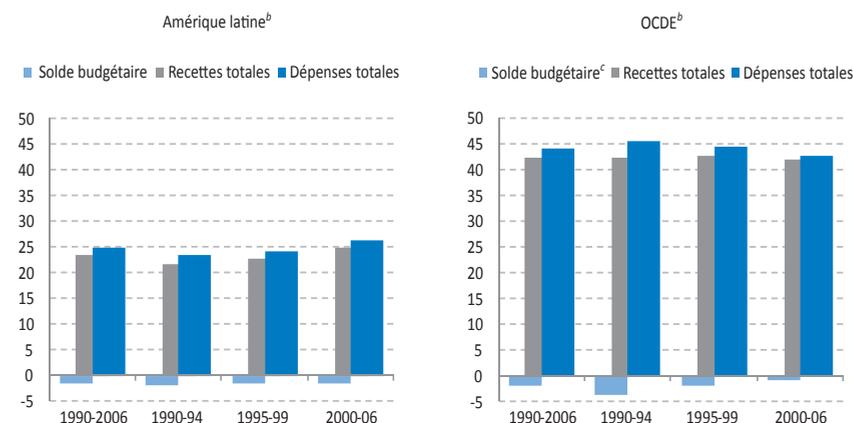
Tant les pays de l'OCDE que ceux d'Amérique latine ont affiché des déficits budgétaires pendant les 15 dernières années et, comme le montre la figure 2.2, ces déficits étaient d'ampleur comparable (respectivement 1.9 et 1.6 pour cent du PIB). Cependant, alors que sur l'ensemble de la période, le déficit est généralement resté *grosso modo* au même niveau en Amérique latine, il est tombé dans la zone OCDE à 0.7 pour cent du PIB au début des années 2000, contre 3.5 pour cent au début des années 1990.

Les pays de l'OCDE comme les pays latino-américains ont connu des déficits. Cependant, ceux des pays de l'OCDE ont diminué

Ces chiffres mettent également en évidence les écarts substantiels de recettes et de dépenses publiques entre les deux régions. Sur l'ensemble de la période, les dépenses ont absorbé 25 pour cent du PIB en Amérique latine, contre 44 pour cent dans la zone OCDE. De même, il existe un écart considérable en ce qui concerne la part des recettes dans le PIB : celle-ci est de 42 pour cent dans les pays de l'OCDE, mais de seulement 23 pour cent en Amérique latine. Le tableau 2.1 donne des informations supplémentaires.

Figure 2.2. Indicateurs de la politique budgétaire dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE^a

(moyennes régionales, en pourcentage du PIB)



Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'OCDE concernent l'ensemble des administrations publiques. Pour l'Amérique latine, ils portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible ; sinon, c'est l'indicateur le plus large disponible qui a été utilisé.

b) Le Mexique est classé dans les deux groupes.

c) Pour les pays de l'OCDE, le solde budgétaire correspond aux prêts/emprunts nets.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données Cepal/Ilpes sur les finances publiques pour l'Amérique latine et les Comptes nationaux, Comptes des administrations publiques pour la zone OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

58

Le service de la dette pèse sensiblement sur les ressources gouvernementales en Amérique latine

En proportion des recettes publiques, qui sont susceptibles de mieux mesurer la capacité d'un pays à honorer sa dette, les déficits pèsent plus lourdement en Amérique latine que dans la zone OCDE : respectivement 8.3 et 4.5 pour cent. Avec un taux de 5.3 pour cent dans les pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire tranche supérieure, le ratio déficit/recettes est comparable à celui de la zone OCDE, mais il atteint 10.5 pour cent dans les pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire tranche inférieure. L'écart entre le monde industrialisé et l'Amérique latine reste important, bien qu'en très nette diminution depuis la période 1970-1995 étudiée par Gavin et Perotti, qui faisaient état de déficits avoisinant 11 pour cent des recettes totales en Amérique latine. Pour supporter la dette que ces déficits impliquent, les pays de cette région ont maintenu un excédent primaire positif (écart entre les recettes et les dépenses avant le coût du service de la dette). Dans ceux à revenu intermédiaire tranche supérieure, cet excédent est plus élevé qu'au sein de la zone OCDE, à la fois par rapport à la taille de l'économie et en proportion des recettes publiques.

En Amérique latine, les ressources gouvernementales représentent une part du PIB bien moins importante que dans la zone OCDE – et les recettes fiscales ne représentent que la moitié de celles des pays de l'OCDE

La part des recettes publiques dans le PIB est bien plus élevée dans la zone OCDE (42 pour cent) qu'en Amérique latine (23 pour cent). En Amérique latine, l'écart observé entre les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure et ceux à revenu intermédiaire tranche inférieure est de cinq points de pourcentage, les économies dont le revenu est plus élevé engrangeant davantage de recettes publiques. Il faut noter la relative stabilité de ces ratios sur la durée, dans les deux régions².

Tableau 2.1. Taille de l'État dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE^a

(moyennes régionales, en pourcentage)

	Region ^b	1990-2006	1990-1994	1995-1999	2000-2006
Solde budgétaire/ PIB ^d	Amérique latine	-1.55	-1.67	-1.58	-1.44
	Rev. interm. tranche sup. ^c	-1.14	-1.32	-1.19	-0.97
	Rev. interm. tranche inf. ^c	-1.84	-1.90	-1.84	-1.81
	OCDE	-1.86	-3.52	-1.83	-0.69
Solde budgétaire/ recettes totales ^d	Amérique latine	-8.34	-9.83	-7.90	-7.59
	Rev. interm. tranche sup. ^c	-5.32	-5.84	-5.51	-4.80
	Rev. interm. tranche inf. ^c	-10.51	-12.41	-9.62	-9.78
	OCDE	-4.51	-7.74	-4.35	-2.30
Solde primaire/PIB ^e	Amérique latine	1.12	1.12	0.90	1.28
	Rev. interm. tranche sup. ^c	2.16	1.77	1.84	2.68
	Rev. interm. tranche inf. ^c	0.34	0.70	0.22	0.18
	OCDE	1.87	1.43	2.07	2.05
Solde primaire/ recettes totales ^e	Amérique latine	3.98	4.53	3.57	3.89
	Rev. interm. tranche sup. ^c	8.18	7.53	7.28	9.29
	Rev. interm. tranche inf. ^c	0.87	2.64	0.86	-0.38
	OCDE	4.38	3.98	4.86	4.33
Recettes totales/PIB	Amérique latine	23.24	21.69	22.65	24.78
	Rev. interm. tranche sup. ^c	25.80	24.01	25.09	27.59
	Rev. interm. tranche inf. ^c	21.34	20.09	20.87	22.57
	OCDE	42.16	42.03	42.50	42.01
Dépenses totales/PIB	Amérique latine	24.78	23.35	24.24	26.18
	Rev. interm. tranche sup. ^c	26.94	25.32	26.28	28.57
	Rev. interm. tranche inf. ^c	23.15	21.99	22.72	24.30
	OCDE	44.02	45.55	44.32	42.70
Dépenses primaires/PIB ^e	Amérique latine	22.09	20.52	21.72	23.47
	Rev. interm. tranche sup. ^c	23.64	22.23	23.25	24.92
	Rev. interm. tranche inf. ^c	20.93	19.31	20.59	22.33
	OCDE	39.84	39.88	39.91	39.77

Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'OCDE concernent l'ensemble des administrations publiques. Pour l'Amérique latine, ils portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le Mexique est classé dans les deux groupes.

c) D'après la classification établie par la Banque mondiale, les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, l'Uruguay et le Venezuela ; les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et le Salvador.

d) Pour les pays de l'OCDE, le solde budgétaire correspond aux prêts/emprunts nets.

e) Pour les pays de l'OCDE, le solde primaire et les dépenses primaires ne tiennent pas compte de l'impact des paiements d'intérêt bruts. En revanche, les Perspectives économiques de l'OCDE excluent l'impact des paiements d'intérêt nets.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données Cepalc/Ilpes sur les finances publiques pour l'Amérique latine et Comptes nationaux, Comptes des administrations publiques de l'OCDE pour les pays de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

Les recettes publiques incluent les recettes non fiscales qui, pour de nombreux pays d'Amérique latine, peuvent être relativement substantielles. Le tableau 2.2 indique que les recettes purement fiscales ont représenté 16 pour cent du PIB dans cette région, contre 35 pour cent dans la zone OCDE. Une analyse plus approfondie révèle toutefois que les recettes fiscales n'ont représenté que 13 pour cent du PIB dans les pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire tranche inférieure, mais 20 pour cent dans ceux à revenu intermédiaire tranche supérieure.

La moyenne pour l'Amérique latine masque en fait des écarts considérables. Sur une année type, la part des recettes dans le PIB a dépassé 30 pour cent au Brésil, en Bolivie, au Chili, au Paraguay et au Venezuela, tandis qu'elle s'est située en-deçà de 20 pour cent au Honduras, au Pérou, au Panama, en République dominicaine et au Salvador et qu'elle est restée légèrement supérieure à 11 pour cent au Guatemala. Les deux catégories de revenu (élevé ou faible) et les deux catégories de dépenses (élevées ou faibles) se recoupent donc pour les pays d'Amérique latine, comme le montrent les tableaux de l'annexe statistique, ce qui n'a rien d'étonnant.

Dans la région, les dépenses ont augmenté un peu plus rapidement que les recettes. Leur part dans le PIB est ressortie à 26 pour cent sur 2000-2006, contre 23 pour cent sur 1990-1994. À l'instar des recettes, l'écart entre la zone OCDE et les pays d'Amérique latine est substantiel : respectivement 44 et 25 pour cent, d'après la part moyenne des dépenses dans le PIB sur l'ensemble de la période considérée. Par rapport aux chiffres de 1970-1995 présentés par Gavin et Perotti, le tableau 2.1 indique que les dépenses en proportion du PIB ont progressé au cours du temps en Amérique latine, mais qu'elles sont restées à peu près constantes dans la zone OCDE : respectivement 23 et 45 pour cent en moyenne au total.

Composition des recettes et des dépenses

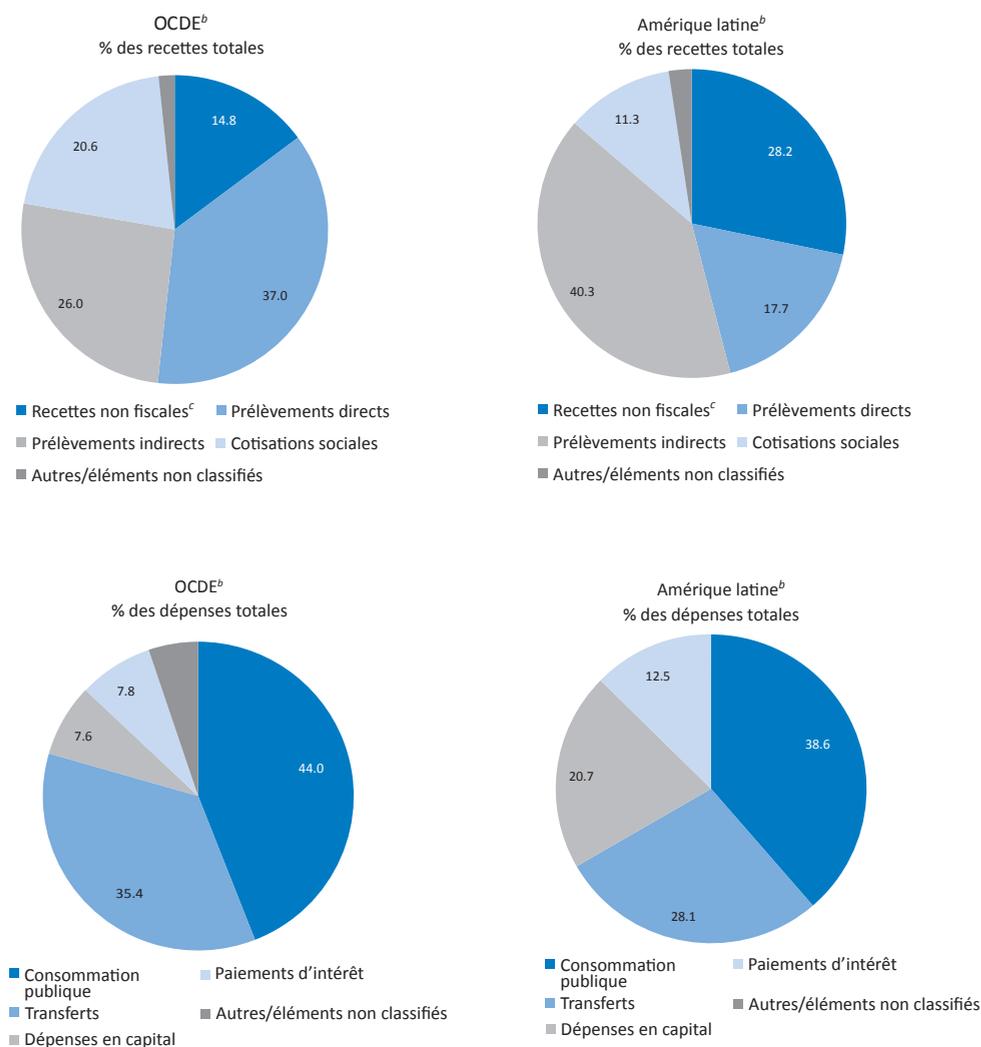
La figure 2.3 détaille la composition des recettes et des dépenses dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE. Elle révèle des différences frappantes. Ainsi en Amérique latine, les prélèvements indirects et les recettes non fiscales constituent l'essentiel des recettes publiques. Les pays de l'OCDE s'appuient eux bien plus sur les prélèvements directs et sur les cotisations sociales. En regard, les dépenses en capital et les paiements d'intérêt représentent 33 pour cent des dépenses en Amérique latine, alors que ce sont les transferts sociaux qui jouent un rôle majeur dans les pays de l'OCDE.

Une analyse des données détaillées du tableau 2.2 procure des informations supplémentaires. Côté recettes, trois grands constats se dégagent.

Les impôts indirects
représentent
deux tiers des
recettes fiscales
en Amérique latine
contre un tiers dans
les pays de l'OCDE

Premièrement, les pays d'Amérique latine recourent beaucoup plus aux prélèvements indirects : entre 1990 et 2006, ceux-ci ont constitué 58 pour cent des recettes fiscales dans cette région, contre seulement 33 pour cent dans la zone OCDE et ces parts respectives sont restées remarquablement stables sur la durée. Par ailleurs, l'écart entre pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire tranche supérieure et revenu intermédiaire tranche inférieure est assez considérable : les prélèvements indirects y ont représenté respectivement 50 et 64 pour cent des recettes fiscales. Les prélèvements directs n'ont contribué qu'à hauteur de 25 pour cent aux recettes fiscales en Amérique latine (cette proportion a légèrement augmenté sur la période étudiée), contre 42 pour cent dans les pays de l'OCDE. Dans seulement quatre économies d'Amérique latine (Colombie, Mexique, Panama et Venezuela), la part des prélèvements directs dans les recettes fiscales a été supérieure à 30 pour cent.

Figure 2.3. Composition des recettes et des dépenses dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE^a
(moyennes régionales, 1990-2006)



Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'OCDE concernent l'ensemble des administrations publiques. Pour l'Amérique latine, ils portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le Mexique est classé dans les deux groupes.

c) Pour le Mexique, les données de l'Eclac/Ilpes sur les recettes non fiscales ont été ajustées pour reclassifier comme taxes les redevances sur la production d'hydrocarbures, conformément aux recommandations de l'OCDE pour les statistiques des recettes.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après le chapitre 4 de cet ouvrage, la base de données Cepal/Ilpes sur les finances publiques pour l'Amérique latine (OCDE, 2007a) et les Comptes nationaux, Comptes des administrations publiques pour la zone OCDE (OCDE, 2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

Tableau 2.2. Analyse des recettes publiques des pays d'Amérique latine et de l'OCDE^a

(moyennes régionales, en pourcentage)

	Région ^b	1990-2006	1990-1994	1995-1999	2000-2006
Recettes non fiscales/ recettes totales ^d	Amérique latine	28.24	31.61	27.39	26.43
	Rev. interm. tr. sup. ^c	29.80	31.45	29.32	28.96
	Rev. interm. tr. inf. ^c	27.06	31.74	26.00	24.47
	OCDE	14.80	16.00	14.69	14.03
Recettes fiscales/PIB	Amérique latine	16.18	14.69	15.98	17.39
	Rev. interm. tr. sup. ^c	19.69	18.91	19.25	20.57
	Rev. interm. tr. inf. ^c	13.37	11.32	13.36	14.84
	OCDE	35.12	34.32	35.35	35.53
Prélèvements directs/ recettes fiscales	Amérique latine	24.82	24.69	23.55	25.83
	Rev. interm. tr. sup. ^c	28.52	29.22	26.92	29.16
	Rev. interm. tr. inf. ^c	21.87	21.06	20.85	23.17
	OCDE	42.34	43.05	42.24	41.91
Impôt sur le revenu/ recettes fiscales ^e	Amérique latine	3.70	2.66	3.97	4.25
	Rev. interm. tr. sup. ^c	2.98	1.03	3.47	4.03
	Rev. interm. tr. inf. ^c	4.74	4.86	4.98	4.49
	OCDE	26.65	28.23	26.84	25.38
Prélèvements indirects/ recettes fiscales	Amérique latine	57.78	57.05	58.42	57.84
	Rev. interm. tr. sup. ^c	49.97	48.16	50.93	50.58
	Rev. interm. tr. inf. ^c	64.03	64.17	64.42	63.65
	OCDE	32.81	32.85	33.12	32.57
Taxes sur le commerce international/ recettes fiscales	Amérique latine	11.55	14.52	12.49	8.76
	Rev. interm. tr. sup. ^c	7.27	8.95	7.22	6.10
	Rev. interm. tr. inf. ^c	14.98	18.98	16.71	10.89
	OCDE	1.17	1.88	1.17	0.67

Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'OCDE concernent l'ensemble des administrations publiques. Pour l'Amérique latine, ils portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le Mexique est classé dans les deux groupes.

c) D'après la classification établie par la Banque mondiale, les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, l'Uruguay et le Venezuela ; les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et le Salvador.

d) Pour le Mexique, les données Cepal/Ilpes sur les recettes non fiscales ont été ajustées pour reclassifier comme taxes les redevances sur la production d'hydrocarbures, conformément aux recommandations de l'OCDE pour les statistiques des recettes.

e) Pour l'Amérique latine, les données relatives à l'impôt sur le revenu concernent l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Panama, le Pérou, la République dominicaine et l'Uruguay.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après le chapitre 4 de cet ouvrage, la base de données Cepal/Ilpes sur les finances publiques et OCDE (2007a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

L'analyse de la contribution de l'impôt sur le revenu – le prélèvement direct le plus visible et le plus individuel – révèle de fortes disparités : cet impôt représente 27 pour cent des recettes fiscales dans la zone OCDE, mais seulement 4 pour cent en Amérique latine. En d'autres termes, seulement un quart environ est acquitté par des personnes physiques (et non par des entreprises) en Amérique latine, contre quelque 70 pour cent dans les pays de l'OCDE. Dans les faits, l'impôt sur les sociétés constitue une source de recettes fiscales plus instable que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui a des effets correspondants sur la stabilité des recettes en Amérique latine.

Lorsque Gavin et Perotti ont réalisé leur étude, la part des prélèvements directs dans le total des recettes fiscales était en recul. Au moins cette tendance-là a été inversée. D'après le tableau 2.2, les prélèvements directs en proportion des recettes fiscales ont augmenté légèrement en Amérique latine, passant de 25 pour cent dans la première moitié des années 1990 à 26 pour cent dans les six premières années du nouveau millénaire. Le chapitre 4 analysera les répercussions du poids important des prélèvements indirects dans les recettes fiscales en Amérique latine.

Autre caractéristique frappante de la composition des recettes publiques en Amérique latine : le recours bien plus important à des recettes non fiscales. Celles-ci, et notamment les redevances d'extraction des ressources naturelles ou les droits d'exportation, constituent 28 pour cent des recettes totales en Amérique latine, contre seulement 15 pour cent dans les pays de l'OCDE. La moyenne pour l'Amérique latine masque néanmoins des écarts considérables. À une extrémité de l'échelle, en Argentine, au Brésil, au Guatemala, au Pérou, en République dominicaine et en Uruguay, la proportion est de 15 pour cent voire moins – contre un taux supérieur ou égal à 40 pour cent en Bolivie, en Colombie, au Panama et au Venezuela.

Troisième caractéristique des recettes publiques : le poids des taxes commerciales en Amérique latine. Ces taxes ont tendance à être plus élevées dans le monde en développement, car elles sont faciles à appliquer et à recouvrer (tableau 2.2). Les taxes commerciales sont plus importantes pour les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure de la région (15 pour cent des recettes fiscales) que pour ceux à revenu intermédiaire tranche supérieure (7 pour cent) – alors que leur part est supérieure à 1 pour cent dans la zone OCDE sur la période 1990-2006. Parmi les pays d'Amérique latine, c'est en République dominicaine qu'elles comptent le plus (28 pour cent des recettes fiscales). Globalement, la contribution des taxes commerciales a diminué dans la plupart des pays d'Amérique latine durant la période considérée même si, en valeur absolue, elle est restée bien plus élevée que dans la zone OCDE. Cette part dans les recettes fiscales est tombée de 15 pour cent dans la première moitié des années 1990 à 9 pour cent sur 2000-2006.

Côté dépenses, l'écart le plus manifeste entre les deux régions tient à la proportion des dépenses en capital et des paiements d'intérêt sur la dette publique (tableau 2.3). Les dépenses en capital ont représenté, en moyenne, 21 pour cent des dépenses totales sur la période 1990-2006 en Amérique latine, contre seulement 8 pour cent dans la zone OCDE. En Amérique latine, leur part a été nettement plus élevée dans les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure (25 pour cent) que dans les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure (16 pour cent).

Quant aux paiements d'intérêt, ils absorbent 12 pour cent des dépenses publiques en Amérique latine, contre seulement 8 pour cent dans la zone OCDE. De surcroît, comme le montre le tableau 2.3, cette part n'a cessé de reculer dans les pays de l'OCDE, alors qu'elle est restée plus ou moins constante en Amérique latine au cours de la dernière décennie.

Les taxes sur le commerce et les recettes non fiscales, comme les royalties sur les hydrocarbures, sont beaucoup plus importantes en Amérique latine

Les dépenses en capital et intérêts représentent un tiers des dépenses totales en Amérique latine, soit le double des pays de l'OCDE

Le tableau 2.3 indique également que la consommation publique a peu évolué en proportion des dépenses : 41 pour cent entre 1990 et 1994 et 40 pour cent entre 2000 et 2006 en Amérique latine. On observe en revanche une légère progression dans les pays de l'OCDE (de 42 à 45 pour cent).

Les transferts représentent une part plus importante des dépenses dans la zone OCDE qu'en Amérique latine, mais une forte convergence s'opère entre les deux régions depuis une quinzaine d'années. En proportion des dépenses totales, les transferts en Amérique latine ont compté pour 30 pour cent sur 2000-2006, contre 24 pour cent sur la période 1990-1994. Pour la zone OCDE, les chiffres correspondants sont 37 et 34 pour cent.

Tableau 2.3. Analyse des dépenses publiques des pays d'Amérique latine et de l'OCDE^a
(moyennes régionales, en pourcentage)

	Région ^b	1990-2006	1990-1994	1995-1999	2000-2006
Consommation publique/dépenses totales ^d	Amérique latine	39.87	41.43	38.78	39.52
	Rev. interm. tr. sup. ^c	35.92	35.89	36.12	35.79
	Rev. interm. tr. inf. ^c	42.90	45.40	40.99	42.49
	OCDE	43.67	42.23	42.78	45.33
Transferts/dépenses totales	Amérique latine	27.88	24.20	27.41	30.86
	Rev. interm. tr. sup. ^c	34.86	33.11	34.74	36.19
	Rev. interm. tr. inf. ^c	22.41	17.53	21.44	26.59
	OCDE	35.58	34.09	35.80	36.49
Dépenses en capital/dépenses totales	Amérique latine	20.92	21.02	23.43	19.05
	Rev. interm. tr. sup. ^c	15.73	16.91	16.98	13.99
	Rev. interm. tr. inf. ^c	24.63	24.13	27.95	22.63
	OCDE	7.51	7.41	7.72	7.43
Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	Amérique latine	11.59	13.19	10.95	10.91
	Rev. interm. tr. sup. ^c	12.64	12.67	12.01	13.08
	Rev. interm. tr. inf. ^c	10.77	13.60	10.15	9.20
	OCDE	8.32	10.61	8.73	6.40

Notes :

a) Les chiffres relatifs aux pays de l'OCDE portent sur l'administration générale dans son ensemble. Pour l'Amérique latine, ils concernent le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le Mexique est classé dans les deux groupes.

c) D'après la classification établie par la Banque mondiale, les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, l'Uruguay et le Venezuela ; les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et le Salvador.

d) Pour l'Amérique latine, la consommation publique est calculée comme étant la somme des salaires et rémunérations des agents de l'État et les achats de biens et de services par l'État.

e) Pour les pays de l'OCDE, les paiements d'intérêt sur la dette publique sont définis comme les intérêts à payer dans le compte de distribution primaire du revenu.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données Cepal/Iples sur les finances publiques pour l'Amérique latine et Comptes nationaux, Comptes des administrations publiques de l'OCDE pour les pays de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

VOLATILITÉ DES PERFORMANCES BUDGÉTAIRES

Comme l'a montré le chapitre 1, la politique budgétaire de l'Amérique latine n'a pas permis de stabiliser l'économie régionale. Depuis les années 1990 au moins, les économistes observent que cette politique a tendance à être procyclique plutôt que contracyclique³. Néanmoins, le mouvement est peut-être en train de s'inverser. Une succession de règles de responsabilité budgétaire (à commencer par celles adoptées au Chili) et de fonds de stabilisation – deux mécanismes qui, en période d'expansion, évitent qu'une partie des recettes soit dépensée – pourraient redonner de la crédibilité à la gestion macro-économique dans la région. Dans le même esprit, l'encadré 2.1 explique pourquoi la politique macro-économique déployée par l'Amérique latine face aux récentes flambées des cours des matières premières n'est pas aussi procyclique que l'on aurait pu s'y attendre.

Une récente étude de la Banque mondiale (Perry *et al.*, 2008) explore le biais procyclique de la politique budgétaire de l'Amérique latine. Fatás et Mihov (2008) y démontrent que l'impact le plus délétère tient plus à la volatilité des dépenses publiques discrétionnaires qu'à une simple procyclicité. Il en résulte une volatilité macro-économique qui, à son tour, déprime la croissance. On ne peut donc pas compter sur des stabilisateurs automatiques, pour plusieurs raisons. Premièrement, la taille relativement petite de l'État limite l'influence que l'utilisation stratégique du budget public peut exercer sur la macro-économie. Deuxièmement, l'importance relativement plus faible de l'impôt sur le revenu restreint l'effet de l'accroissement automatique du volume de cet impôt lorsque la croissance est forte (la fiscalité indirecte, plus étroitement liée à la consommation, varie généralement moins avec le cycle d'activité). Suescún (2008) en conclut que l'Amérique latine a une politique budgétaire non discrétionnaire « acyclique ».

Pour illustrer la volatilité de la politique budgétaire de l'Amérique latine par rapport à celle des pays de l'OCDE, la figure 2.4 présente la variabilité de trois des agrégats budgétaires examinés dans la section précédente. Des indicateurs de la volatilité ont été construits en calculant l'écart type des différences d'une variable donnée (par exemple le déficit budgétaire en pourcentage du PIB) d'une année sur l'autre⁴.

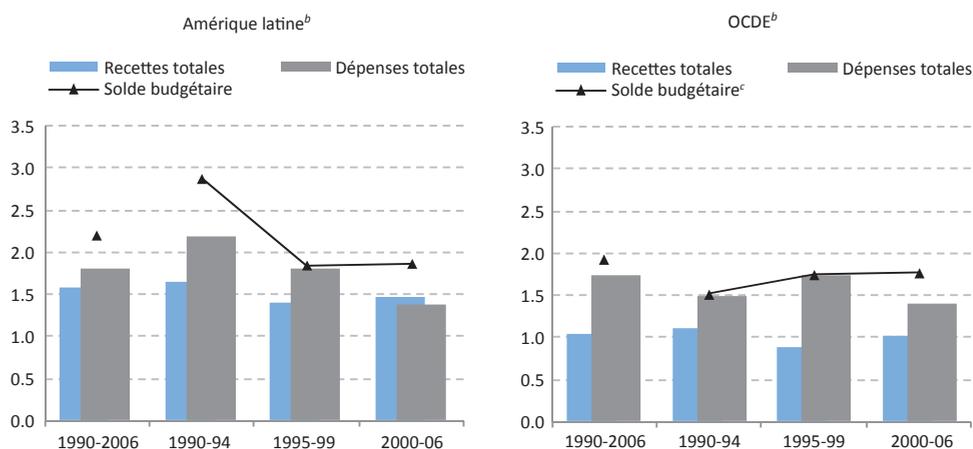
Comme on peut le constater, la volatilité de tous les agrégats budgétaires est plus forte en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE.

L'indice de volatilité du solde budgétaire est de 2.2 en Amérique latine et de 2.0 dans la zone de l'OCDE, qui a toutefois déjà connu des niveaux de volatilité aussi élevés : sur 1990-2006, la volatilité des déficits de l'Allemagne, de la Finlande, de la Norvège, des Pays-Bas, de la République slovaque et de la République tchèque a été supérieure à la moyenne de l'Amérique latine. L'écart de volatilité entre les deux régions a été plus grand pour les recettes (1.6 en Amérique latine, contre 1.1 au sein de la zone OCDE) que pour les dépenses (respectivement 1.8 et 1.7).

C'est au Nicaragua et au Venezuela que les déficits budgétaires sont les plus volatils, avec un écart type équivalant à plus de 4 points de pourcentage du PIB sur la période considérée. C'est au Brésil, en Colombie, au Salvador et en Uruguay qu'ils le sont le moins (écart type inférieur à 1.5 point de PIB). Les recettes publiques sont les plus volatiles au Brésil, au Nicaragua et au Venezuela et les dépenses sont les plus volatiles au Panama et au Venezuela.

La volatilité de chacune des ressources et dépenses et de leur différence – le solde budgétaire – est plus élevée en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE...

Figure 2.4. Volatilité de la politique budgétaire dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE^a
(moyennes régionales, écart type)



Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'OCDE concernent l'ensemble des administrations publiques. Pour l'Amérique latine, ils portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le Mexique est classé dans les deux groupes.

c) Pour les pays de l'OCDE, le solde budgétaire correspond aux prêts/emprunts nets.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données Cepalc/Iipes sur les finances publiques pour l'Amérique latine et les Comptes nationaux, Comptes des administrations publiques pour la zone OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

... même si la diminution actuelle de la volatilité en Amérique latine est le signe d'un début de convergence

Deuxièmement, la volatilité a décliné sur la période en Amérique latine et converge progressivement avec les niveaux de la zone OCDE. En Amérique latine, la volatilité du solde budgétaire est tombée de 2.9 sur 1990-1994 à 1.9 sur 2000-2006, alors qu'elle est passée de 1.5 à 1.8 sur la même période dans la zone OCDE. Si la volatilité des recettes est restée inchangée dans les pays de l'OCDE, autour de 1.0, elle a en revanche diminué en Amérique latine (1.7 sur 1990-1994 et 1.5 sur 2000-2006). Quant à la volatilité des dépenses, elle a reculé sur la période considérée, de 2.2 à 1.4 en Amérique latine et de 1.5 à 1.4 dans la zone OCDE.

Encadré 2.1. Envolée des matières premières et gestion macro-économique : la réponse de l'Amérique latine⁵

En Amérique latine, la politique budgétaire dépend depuis longtemps du cycle économique. Pendant des décennies, elle a été procyclique, avec un relèvement de la part des dépenses publiques dans le PIB durant les phases d'expansion et une diminution en période de récession ; les déficits ont suivi une trajectoire analogue. C'est vrai pour beaucoup d'économies émergentes⁶ et, dans les pays dont le système financier est peu développé, les effets d'une politique procyclique sont plus marqués.

Une politique procyclique nuit à la croissance, pour plusieurs raisons. Ainsi, Aghion et Marinescu (2006) font état d'une corrélation négative entre la croissance procyclique de la dette publique et la croissance économique. On constate par ailleurs qu'une politique budgétaire contracyclique stimule la croissance en atténuant l'impact des chocs sur les entreprises qui innovent.

Depuis quelques années, la vigueur de la croissance économique en Chine et en Inde (en particulier) se traduit par des améliorations des termes de l'échange pour les pays qui exportent des matières premières. Ce contexte attire les capitaux et facilite l'accès aux moyens de financement. En Amérique latine, le problème majeur qui en découle à long terme est ce que l'on appelle la « malédiction des ressources », à savoir la coexistence, en apparence paradoxale, de performances économiques médiocres et d'un volume abondant de précieuses ressources naturelles. De surcroît, la vigueur de la croissance asiatique accentue la volatilité des cours des matières premières et celle des résultats des entreprises en Amérique latine (et dans d'autres économies émergentes), d'où un défi supplémentaire pour la gestion macro-économique.

Dans une récente étude du Centre de développement de l'OCDE, Avendaño *et al.* (2008) comparent la situation budgétaire des pays d'Afrique et d'Amérique latine exportateurs de matières premières, avant et après le boum de la croissance asiatique. Ils estiment le rôle joué par les dépenses publiques et le déficit budgétaire dans la politique économique sur la période précédant le cycle d'expansion des matières premières (1987-1999), puis examinent l'impact de la hausse des cours de ces produits et de l'amélioration des termes de l'échange sur la gestion des recettes publiques sur 2000-2006⁷.

Cette étude donne des raisons de se montrer optimiste vis-à-vis de la politique macro-économique globale mise en œuvre en Afrique et en Amérique latine dans le contexte du renchérissement des matières premières. Le budget public est aujourd'hui mieux maîtrisé dans un certain nombre de pays, signe d'une politique plus fortement contracyclique. Qui plus est, les pays exportateurs de matières premières tirent manifestement des avantages (bien que non durables) du boum actuel, ce qui contribue à l'élargissement de leur base de clientèle et leur permet d'effacer une partie de leur coûteuse dette et d'améliorer leur solvabilité, tout en accumulant des devises et en réduisant leur vulnérabilité financière. Contrairement à ce qui s'était passé lors de phases d'essor antérieures, la plupart ont respecté la règle de Guidotti-Greenspan, qui impose de maintenir un niveau élevé de réserves publiques en devises en proportion de la dette extérieure à court terme.

On a aussi pu observer de premiers signes d'optimisme dans les réponses nationales à d'autres répercussions potentiellement négatives de ce boum. Une gestion macro-économique prudente semble atténuer les effets du syndrome hollandais (pressions à la hausse sur les taux de change, qui compriment la compétitivité des exportations de produits autres que les matières premières) et accentue ceux des solutions extrêmes (« *corner solutions* ») préconisées par Leamer (spécialisation dans quelques exportations, principalement dans des produits de base à faible valeur ajoutée).

RÔLE DE L'ÉTAT CENTRAL ET DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Des données de qualité, portant sur l'administration locale « à tous ses niveaux », sont essentielles à une bonne analyse budgétaire, pour au moins trois raisons.

Premièrement, la décentralisation des responsabilités budgétaires nécessite un suivi. Ainsi, Tanzi (1995) avance que la décentralisation est susceptible de permettre une allocation plus efficace des ressources publiques, car on peut penser que l'administration locale, plus proche de la population, connaît mieux ses préférences. Il faut mettre ces effets positifs en regard des inconvénients éventuels, tels que le risque de mainmise des élites locales sur cet échelon de l'administration (Bardhan, 1997).

Deuxièmement, il est pertinent de considérer l'administration locale séparément, dans la mesure où, par rapport à l'État central, elle dispose d'une flexibilité moindre pour mener une politique budgétaire discrétionnaire. Le poids relatif de ces deux échelons dans l'économie influe donc sur la volatilité de la politique budgétaire d'un pays donné.

Enfin, on disposerait d'un tableau incomplet de la situation si l'on n'observait que les recettes et dépenses de l'État central. Par exemple, certaines coupes opérées dans les dépenses de ce dernier ne sont pas le signe d'une politique budgétaire récessionniste, mais d'un transfert de certaines responsabilités à un autre échelon de l'administration publique.

L'équilibre des dépenses entre les gouvernements central et territoriaux varie considérablement entre pays. L'analyse budgétaire doit disposer d'informations précises sur les deux

Le tableau 2.4 compare les recettes et dépenses (en proportion du PIB) de l'État central et de l'administration locale en Amérique latine et dans la zone OCDE, pour tous les pays classés dans ces deux groupes puis, séparément, pour les pays à structure fédérale où l'on s'attend à une administration locale relativement plus étendue. Afin de déterminer précisément le degré d'autonomie des autorités locales, il convient d'inclure dans les recettes et dépenses uniquement les ressources mobilisées et dépensées à cet échelon, c'est-à-dire les recettes et dépenses « propres » à l'administration locale. Par conséquent, il faut notamment exclure les transferts de l'État central. De plus, ces transferts ne doivent pas, bien sûr, être comptabilisés deux fois : une fois comme dépenses de l'État central et une nouvelle fois comme recettes de l'administration locale. Pour améliorer la transparence, le volume des transferts intra-administration (en proportion du PIB) est présenté sur une ligne distincte.

Le tableau 2.4 montre que l'administration locale est plus restreinte en Amérique latine que dans la zone OCDE, à la fois par rapport à la taille de l'économie et par rapport à celle de l'État central. En outre, la part des recettes et dépenses dans le PIB est inférieure à tous les niveaux de l'administration en Amérique latine et, plus encore, la part des recettes et dépenses dans le total des recettes publiques. Sur la période 1990-2006, les dépenses de l'administration locale ont représenté 23 pour cent de celles de l'État central en Amérique latine et 41 pour cent dans les pays de l'OCDE. Pour les recettes, les ratios sont pratiquement équivalents.

Tableau 2.4. Administration locale dans les pays d'Amérique latine et de l'OCDE

(moyennes régionales, en pourcentage)

	Région	Tous pays				États à structure fédérale ^a			
		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06	1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Dépenses publiques locales/PIB ^b	Amérique latine	4.27	3.28	6.13	5.42	10.11	9.19	10.50	9.67
	OCDE	13.96	14.66	14.02	14.06	19.56	20.29	20.66	18.57
Dépenses de l'État central/PIB	Amérique latine	18.36	16.08	17.30	20.51	19.07	18.60	17.84	16.89
	OCDE	34.18	35.26	34.32	33.20	27.72	28.01	28.53	26.98
Recettes publiques locales/PIB ^b	Amérique latine	4.51	3.86	7.36	6.73	10.82	9.81	11.27	10.59
	OCDE	13.57	14.08	13.46	13.87	16.12	15.79	16.60	16.35
Recettes de l'État central/PIB	Amérique latine	18.68	16.99	17.98	20.22	16.95	16.75	16.77	15.12
	OCDE	33.77	32.76	33.52	33.73	26.56	25.84	27.18	26.58
Transferts intra-administration/PIB ^c	Amérique latine	1.77	1.47	2.53	2.68	2.80	2.50	2.98	1.80
	OCDE	5.07	5.72	5.30	4.87	4.60	3.97	4.86	4.84

Notes :

a) Les pays d'Amérique latine à structure fédérale pour lesquels on dispose de données sont l'Argentine, le Brésil et le Mexique. Les pays de l'OCDE à structure fédérale sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, les États-Unis, le Mexique et la Suisse.

b) Les chiffres des recettes et dépenses locales proviennent des statistiques relatives à cet échelon.

c) Les transferts intra-administration sont l'ensemble des transferts courants et des transferts en capital de l'État central vers l'administration locale.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les Statistiques financières du gouvernement du FMI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

Comme on pouvait s'y attendre, l'administration locale est plus étendue dans les pays à structure fédérale. En Amérique latine, le rapport entre la part des dépenses locales et celle des dépenses de l'État central est nettement supérieur à la moyenne régionale pour ces pays : les dépenses locales représentent environ la moitié des dépenses de l'État central en Argentine, au Brésil et au Mexique, contre seulement un quart environ, en moyenne, tous pays d'Amérique latine confondus. Les dépenses restent toutefois inférieures, tant en valeur absolue que relative, à celle des pays de l'OCDE à structure fédérale. Là, les dépenses de l'administration locale sont équivalentes à 71 pour cent de celles de l'État central. En revanche, au Canada, pays à structure fortement fédérale, les dépenses de l'administration locale sont plus élevées que celles de l'État central.

Sur la période considérée, la part des recettes de l'administration locale est supérieure à celle de ses dépenses. Ces recettes ont représenté 63 pour cent de celles de l'État fédéral en Amérique latine, soit quasiment la même proportion que dans les pays de l'OCDE à structure fédérale. Là encore, le Canada se situe à part dans le groupe des pays de l'OCDE à structure fédérale : les recettes de son administration locale sont supérieures de près de 50 pour cent à celles de son État central.

Les gouvernements locaux, même dans les pays les plus fédéraux d'Amérique latine, gèrent une plus petite part des dépenses publiques que leurs homologues de l'OCDE

Les transferts intra-administration ont été moins substantiels (en proportion du PIB) en Amérique latine que dans la zone OCDE, mais ils gagnent en importance. Ils sont passés de 1.5 pour cent du PIB en Amérique latine au début des années 1990 à 2.7 pour cent au début des années 2000. À l'inverse, les transferts intra-administration sont en baisse dans la zone OCDE, où leur part dans le PIB est tombée de 5.7 pour cent au début des années 1990 à 4.9 pour cent depuis 2000.

CONCLUSION

L'image que l'on avait de l'Amérique latine – une région d'irresponsabilité budgétaire (délibérée ou accidentelle) – est dépassée. Quel que soit l'indicateur retenu, on constate une maturité nouvelle, dont témoigne l'amélioration de la discipline budgétaire dans toute cette région. Les déficits diminuent et des réformes budgétaires délicates, souvent longtemps différées, commencent à être engagées. Le phénomène prédominant, et probablement le plus caractéristique, est la réaction à la manne macro-économique de ces dernières années, qui s'accompagne de politiques moins procycliques que l'on pouvait s'y attendre d'après les antécédents.

Cette discipline et le volume relativement faible des recettes fiscales par rapport à la taille des économies locales se conjuguent pour offrir aux pays d'Amérique latine des opportunités de politique budgétaire dont disposent bien peu d'économies de la zone OCDE. Les chapitres suivants de ces *Perspectives* s'intéressent à la manière dont les deux pans de la politique budgétaire (les recettes et les dépenses) peuvent soutenir la croissance, le développement et l'intégration. Nous commencerons par examiner la perception de la région depuis l'extérieur, par les marchés financiers.

ANNEXE STATISTIQUE

Note méthodologique

Sources et couverture des données

Les principales sources des données sont les suivantes :

- [les Comptes nationaux des pays de l'OCDE](#) : Comptes des administrations publiques, (OCDE, 2008), données compilées par la direction des Statistiques de l'OCDE ;
- [les Statistiques des recettes publiques 1965-2006](#) (OCDE, 2007a), publiées par le Centre de politique et d'administration fiscales ;
- [les Statistiques des recettes publiques en Amérique latine](#) du Centre de développement de l'OCDE ;
- [la base de données Cepalc/Ilpes](#) (2008) sur les finances publiques en Amérique latine ;
- [les Statistiques financières du gouvernement](#) (SFG), FMI (2001).

Ces sources ont été combinées et complétées comme indiqué dans le corps du texte.

71

Les sources citées reposent sur deux systèmes statistiques différents : les SFG compilées par le FMI et le manuel du Système de comptabilité nationale (SCN). Bien que très similaires, y compris dans leur structure, ces deux systèmes présentent des différences importantes, en particulier sur le plan conceptuel. Le SCN est conçu de manière à offrir un vaste panorama macro-économique (offre, demande et balances des revenus) et considère purement l'administration publique comme l'un des secteurs de l'économie nationale. De leur côté, les SFG sont axées sur la mesure détaillée des opérations de l'État. Pour de plus amples informations, se reporter à l'annexe 3 des SFG, qui décrit la relation entre ce système et le SCN.

Les 30 pays membres de l'OCDE considérés ici sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Amérique latine est représentée par 18 pays : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela.

Le Mexique est classé dans les deux groupes : pour des raisons d'homogénéité, les chiffres le concernant proviennent de la base de données Cepalc/Ilpes⁸. Afin d'assurer la comparabilité, nous avons dû ajuster les données Cepalc/Ilpes concernant le traitement des taxes sur la production d'hydrocarbures, qui représentent près de la moitié des recettes publiques du Mexique. Les autorités mexicaines ne tiennent pas compte de ces taxes, même si celles-ci figurent en tant que telles dans les *Statistiques des recettes publiques* de l'OCDE (2007a).

Dans les tableaux 2.1, 2.2 et 2.3, les économies d'Amérique ont été scindées en deux catégories, les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure et les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure, d'après la classification de la Banque mondiale, qui se fonde sur le RNB par habitant (2006). Les seuils de revenu, applicables jusqu'au 1^{er} juillet 2008, sont les suivants : pays à faible revenu : RNB inférieur ou égal à 905 USD ; pays à revenu intermédiaire tranche inférieure : RNB de 906 à 3 595 USD ; pays à revenu intermédiaire tranche supérieure : RNB de 3 596 à 11 115 USD ; et pays à revenu élevé : RNB supérieur ou égal à 11 116 USD.

Les institutions couvertes par les données OCDE sont principalement celles de l'État central. Pour l'Amérique latine, c'est l'unité institutionnelle la plus large disponible (secteur public non financier, ensemble des administrations publiques ou État central) qui est prise en compte.

Méthodes de compilation et critères de classification

Les tableaux présentés dans le corps du texte indiquent les sources et les définitions retenues, mais il est utile de synthétiser les plus importantes.

Pour les pays de l'OCDE, l'**excédent primaire** ne tient pas compte de l'impact des paiements d'intérêt bruts sur le solde financier. En revanche, dans leurs calculs de l'excédent primaire, les *Perspectives économiques* de l'OCDE excluent l'impact des paiements d'intérêt nets (et non bruts), d'où un résultat légèrement différent. Pour les deux ensembles de pays, les recettes fiscales incluent les cotisations sociales. Les **prélèvements directs** sont définis comme étant les prélèvements sur le revenu du travail, sur le revenu du capital, sur l'immobilier, sur les salaires et sur la main-d'œuvre. Les **taxes commerciales internationales** se composent des droits de douane et d'importation, des taxes sur les exportations et des autres taxes afférentes au commerce international. Pour les pays d'Amérique latine, la **consommation publique** est la somme des dépenses consacrées aux salaires et rémunérations des agents de l'État, plus les achats de biens et de services par l'État. Pour les pays de l'OCDE, les **transferts** englobent les prestations sociales (autres que les transferts sociaux en nature), les autres transferts courants et les transferts en capital.

Concernant les pays de l'OCDE, les **dépenses en capital** sont les acquisitions moins les cessions d'actifs non financiers non produits, plus la formation brute de capital et les acquisitions moins les cessions d'actifs financiers non produits. Enfin, pour les pays de l'OCDE, les **intérêts** sur la dette publique sont les intérêts à payer par l'État central, c'est-à-dire, essentiellement, les paiements d'intérêt sur la dette publique.

La **volatilité** est calculée par l'écart type des variations d'une année sur l'autre.

Dans le tableau 2.4, les pays sont scindés en deux groupes : le premier rassemble tous les pays figurant dans les tableaux précédents et le second, uniquement ceux qui ont une structure fédérale. Les données utilisées pour le tableau 2.4 sont celles du FMI (SFG). Nous avons privilégié la comptabilité d'exercice plutôt que la comptabilité de caisse.

Les recettes et dépenses de l'administration locale émanent des statistiques de cet échelon. Les transferts intra-administration sont définis comme les transferts en capital et les transferts courants de l'État central vers l'administration locale.

Tableau 2.A1. Taille de l'État dans les pays d'Amérique latine^a
(moyennes nationales^b, en pourcentage)

Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure ^c		1990-06	1990-94	1995-99	2000-06
Argentine	Solde budgétaire/PIB	-1.55	-1.66	-2.89	-0.51
	Solde budgétaire/recettes totales	-7.32	-8.49	-12.43	-2.85
	Solde primaire/PIB	0.84	-0.02	-0.45	2.37
	Solde primaire/recettes totales	2.57	-1.01	-1.96	8.36
	Recettes totales/PIB	24.38	22.27	23.27	26.68
	Dépenses primaires/PIB	23.54	22.29	23.72	24.31
	Dépenses totales/PIB	25.93	23.93	26.16	27.19
Brésil	Solde budgétaire/PIB	-4.51		-5.52	-4.17
	Solde budgétaire/recettes totales	-13.44		-17.53	-12.08
	Solde primaire/PIB	2.65		1.34	3.09
	Solde primaire/recettes totales	7.74		4.25	8.90
	Recettes totales/PIB	33.80		31.49	34.57
	Dépenses primaires/PIB	31.14		30.15	31.48
	Dépenses totales/PIB	38.30		37.01	38.74
Chili	Solde budgétaire/PIB	1.47	0.96	0.59	2.33
	Solde budgétaire/recettes totales	3.78	2.88	1.80	5.59
	Solde primaire/PIB	3.08	3.27	2.13	3.67
	Solde primaire/recettes totales	8.63	9.80	6.83	9.42
	Recettes totales/PIB	33.43	33.34	30.65	35.46
	Dépenses primaires/PIB	30.36	30.06	28.52	31.80
	Dépenses totales/PIB	31.96	32.38	30.06	33.14
Costa Rica	Solde budgétaire/PIB	-1.43	-1.32	-1.45	-1.50
	Solde budgétaire/recettes totales	-6.31	-6.52	-6.37	-6.12
	Solde primaire/PIB	2.24	1.57	2.49	2.54
	Solde primaire/recettes totales	9.39	7.01	10.73	10.14
	Recettes totales/PIB	23.36	21.46	23.13	24.88
	Dépenses primaires/PIB	21.12	19.88	20.64	22.33
	Dépenses totales/PIB	24.79	22.78	24.58	26.38
Mexique ^d	Solde budgétaire/PIB	-0.10	0.92	-0.57	-0.51
	Solde budgétaire/recettes totales	-0.78	3.84	-2.94	-2.53
	Solde primaire/PIB	2.83	5.08	2.33	1.59
	Solde primaire/recettes totales	12.95	21.89	11.46	7.62
	Recettes totales/PIB	21.11	22.73	20.07	20.70
	Dépenses primaires/PIB	18.28	17.59	17.78	19.12
	Dépenses totales/PIB	21.21	21.74	20.68	21.22
Panama	Solde budgétaire/PIB	-1.68	-0.58	-1.59	-2.52
	Solde budgétaire/recettes totales	-11.13	-5.35	-9.71	-16.28
	Solde primaire/PIB	1.98	2.60	1.71	1.72
	Solde primaire/recettes totales	10.91	13.55	10.23	9.50
	Recettes totales/PIB	16.76	17.18	16.54	16.62
	Dépenses primaires/PIB	14.79	14.58	14.84	14.90
	Dépenses totales/PIB	18.44	17.75	18.14	19.14

Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure ^c		1990-06	1990-94	1995-99	2000-06
Uruguay	Solde budgétaire/PIB	-1.64	-0.55	-1.48	-2.23
	Solde budgétaire/recettes totales	-5.54	-1.98	-4.97	-7.48
	Solde primaire/PIB	1.10	0.72	0.00	2.05
	Solde primaire/recettes totales	3.78	2.42	0.03	7.04
	Recettes totales/PIB	29.44	28.97	29.61	29.52
	Dépenses primaires/PIB	28.39	28.25	29.61	27.57
	Dépenses totales/PIB	31.13	29.53	31.09	31.85
Venezuela	Solde budgétaire/PIB	-1.44	-5.86	0.23	0.52
	Solde budgétaire/recettes totales	-5.96	-20.37	-1.16	0.91
	Solde primaire/PIB	2.68	-1.14	4.39	4.19
	Solde primaire/recettes totales	7.76	-3.89	12.99	12.35
	Recettes totales/PIB	30.82	28.80	29.74	33.03
	Dépenses primaires/PIB	28.14	29.93	25.35	28.84
	Dépenses totales/PIB	32.26	34.66	29.51	32.52
Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure ^c		1990-06	1990-94	1995-99	2000-06
Bolivie	Solde budgétaire/PIB	-3.98	-4.41	-3.02	-4.37
	Solde budgétaire/recettes totales	-13.33	-13.83	-9.72	-15.56
	Solde primaire/PIB	-1.57	-1.25	-1.13	-2.12
	Solde primaire/recettes totales	-5.59	-3.97	-3.61	-8.17
	Recettes totales/PIB	31.42	32.05	31.09	31.21
	Dépenses primaires/PIB	33.00	33.31	32.22	33.33
	Dépenses totales/PIB	35.41	36.46	34.11	35.58
Colombie	Solde budgétaire/PIB	-1.43	0.26	-2.24	-2.06
	Solde budgétaire/recettes totales	-4.76	1.19	-7.93	-6.75
	Solde primaire/PIB	2.05	3.20	1.18	1.84
	Solde primaire/recettes totales	8.43	15.74	4.53	5.99
	Recettes totales/PIB	26.68	20.36	27.52	30.59
	Dépenses primaires/PIB	24.63	17.16	26.33	28.75
	Dépenses totales/PIB	28.11	20.10	29.75	32.65
Équateur	Solde budgétaire/PIB	-0.48	-0.40	-3.25	1.43
	Solde budgétaire/recettes totales	-3.05	-1.74	-16.41	5.57
	Solde primaire/PIB	3.71	4.34	1.42	4.90
	Solde primaire/recettes totales	15.27	18.25	6.43	19.46
	Recettes totales/PIB	23.33	23.57	20.60	25.11
	Dépenses primaires/PIB	19.61	19.23	19.18	20.20
	Dépenses totales/PIB	23.81	23.97	23.85	23.67
Guatemala	Solde budgétaire/PIB	-1.52	-1.26	-1.39	-1.79
	Solde budgétaire/recettes totales	-13.36	-13.35	-11.90	-14.42
	Solde primaire/PIB	-0.23	-0.02	-0.20	-0.39
	Solde primaire/recettes totales	-1.91	-0.83	-1.21	-3.17
	Recettes totales/PIB	11.32	9.95	11.13	12.44
	Dépenses primaires/PIB	11.55	9.98	11.33	12.84
	Dépenses totales/PIB	12.84	11.21	12.52	14.24
Honduras	Solde budgétaire/PIB	-3.44	-4.83	-2.12	-3.39
	Solde budgétaire/recettes totales	-21.90	-32.17	-13.71	-20.42
	Solde primaire/PIB	-1.15	-1.49	0.66	-2.20
	Solde primaire/recettes totales	-7.17	-10.00	4.25	-13.30
	Recettes totales/PIB	16.04	15.12	15.74	16.90
	Dépenses primaires/PIB	17.19	16.61	15.08	19.10
	Dépenses totales/PIB	19.47	19.94	17.85	20.29

Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure ^c		1990-06	1990-94	1995-99	2000-06
Nicaragua	Solde budgétaire/PIB	-2.29	-2.95	-1.44	-2.42
	Solde budgétaire/recettes totales	-12.30	-22.01	-5.88	-9.95
	Solde primaire/PIB	-0.11	-1.30	1.18	-0.18
	Solde primaire/recettes totales	-3.39	-14.45	4.96	-1.45
	Recettes totales/PIB	24.10	19.99	24.31	26.88
	Dépenses primaires/PIB	24.20	21.28	23.13	27.06
	Dépenses totales/PIB	26.38	22.93	25.75	29.30
Paraguay	Solde budgétaire/PIB	0.74	2.58	-0.31	0.16
	Solde budgétaire/recettes totales	2.72	9.35	-0.76	0.46
	Solde primaire/PIB	0.40	1.84	-0.94	0.32
	Solde primaire/recettes totales	2.90	13.02	-5.32	1.55
	Recettes totales/PIB	31.34	27.53	31.44	34.00
	Dépenses primaires/PIB	30.61	24.95	31.75	33.84
	Dépenses totales/PIB	30.61	24.95	31.75	33.84
Pérou	Solde budgétaire/PIB	-2.24	-4.07	-1.77	-1.27
	Solde budgétaire/recettes totales	-13.75	-26.75	-9.65	-7.40
	Solde primaire/PIB	0.75	0.72	0.69	0.81
	Solde primaire/recettes totales	4.06	4.36	3.58	4.20
	Recettes totales/PIB	17.63	15.99	18.68	18.05
	Dépenses primaires/PIB	16.88	15.28	17.99	17.24
	Dépenses totales/PIB	19.87	20.07	20.45	19.32
République dominicaine	Solde budgétaire/PIB	-1.69		-0.94	-2.22
	Solde budgétaire/recettes totales	-12.44		-7.65	-15.87
	Solde primaire/PIB	-0.70		-0.29	-1.00
	Solde primaire/recettes totales	-5.23		-2.26	-7.35
	Recettes totales/PIB	13.54		12.25	14.46
	Dépenses primaires/PIB	13.83		12.61	14.70
	Dépenses totales/PIB	14.82		13.27	15.92
Salvador	Solde budgétaire/PIB	-2.04	-2.00	-1.96	-2.12
	Solde budgétaire/recettes totales	-12.90	-12.34	-12.62	-13.50
	Solde primaire/PIB	-0.11	0.28	-0.40	-0.19
	Solde primaire/recettes totales	-0.95	1.68	-2.78	-1.53
	Recettes totales/PIB	16.07	16.26	15.92	16.05
	Dépenses primaires/PIB	16.18	15.97	16.32	16.24
	Dépenses totales/PIB	18.11	18.25	17.88	18.17

Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'Amérique latine portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le total des moyennes nationales ne correspond pas aux moyennes régionales, en raison de données incomplètes.

c) D'après la classification établie par la Banque mondiale, les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, l'Uruguay et le Venezuela ; les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et le Salvador.

d) Pour le Mexique, les chiffres proviennent de la base de données Cepalc/Ilpes.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données Cepalc/Ilpes sur les finances publiques pour l'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

Tableau 2.A2. Analyse des recettes publiques des pays d'Amérique latine^a
(moyennes nationales^b, en pourcentage)

Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure ^c		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Argentine	Recettes non fiscales/recettes totales	11.21	8.10	11.94	12.92
	Recettes fiscales/PIB	21.67	19.82	20.57	23.77
	Prélèvements directs/recettes fiscales	22.94	16.48	20.23	29.48
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	4.23	1.58	4.62	5.85
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	58.18	57.56	60.54	56.94
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	6.84	6.16	4.33	9.12
Brésil	Recettes non fiscales/recettes totales	14.35		17.71	13.23
	Recettes fiscales/PIB	28.78	26.24	27.12	31.78
	Prélèvements directs/recettes fiscales	26.79	24.51	26.77	28.43
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	5.09	0.83	7.33	6.52
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	48.69	50.62	47.72	48.00
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	1.87	1.65	2.31	1.70
Chili	Recettes non fiscales/recettes totales	20.69	22.38	18.89	20.77
	Recettes fiscales/PIB	18.87	18.36	18.79	19.29
	Prélèvements directs/recettes fiscales	29.50	25.34	28.21	33.39
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	6.49		6.30	6.63
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	63.03	66.57	64.78	59.26
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	7.74	11.46	9.31	3.96
Costa Rica	Recettes non fiscales/recettes totales	20.44	20.06	20.87	20.40
	Recettes fiscales/PIB	18.13	16.82	17.64	19.42
	Prélèvements directs/recettes fiscales	20.89	18.94	20.39	22.64
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	0.64	0.14	0.12	1.94
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	52.32	54.34	52.28	50.91
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	9.24	15.36	9.83	4.45
Mexique ^d	Recettes non fiscales/recettes totales	38.29	43.47	39.13	34.00
	Recettes fiscales/PIB	17.47	16.38	16.37	19.02
	Prélèvements directs/recettes fiscales	30.96	34.48	30.25	28.95
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	52.44	49.43	52.59	54.47
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	0.94	0.03	0.01	2.26
Panama	Recettes non fiscales/recettes totales	40.51	37.57	36.50	45.47
	Recettes fiscales/PIB	14.99	14.56	15.83	14.69
	Prélèvements directs/recettes fiscales	30.50	31.51	29.35	30.61
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	1.29	1.41	1.22	1.25
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	29.65	32.28	28.76	28.41
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	15.53	16.92	16.61	13.76

Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure ^c		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Uruguay	Recettes non fiscales/recettes totales	14.76	12.34	17.00	14.88
	Recettes fiscales/PIB	23.11	23.05	23.18	23.10
	Prélèvements directs/recettes fiscales	14.97	10.69	14.64	18.26
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	0.39	0.41	0.39	0.37
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	52.06	52.02	50.57	53.14
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	6.08	8.43	4.70	5.40
Venezuela	Recettes non fiscales/recettes totales	69.15	76.20	64.49	67.44
	Recettes fiscales/PIB	14.52	16.03	14.47	13.48
	Prélèvements directs/recettes fiscales	51.61	71.81	45.54	41.52
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	43.38	22.43	50.19	53.49
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	9.90	11.56	10.65	8.19
Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure ^c		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Bolivie	Recettes non fiscales/recettes totales	57.38	73.60	55.74	46.98
	Recettes fiscales/PIB	15.08	11.61	15.55	17.21
	Prélèvements directs/recettes fiscales	12.85	12.87	11.59	13.74
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	2.67	4.38	2.66	1.45
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	66.18	68.40	65.55	65.05
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	8.89	12.23	9.22	6.27
Colombie	Recettes non fiscales/recettes totales	44.67	39.87	44.17	48.45
	Recettes fiscales/PIB	14.79	11.67	14.97	16.88
	Prélèvements directs/recettes fiscales	32.88	33.42	28.32	35.74
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	50.36	52.59	48.34	50.22
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	6.36	8.28	6.01	5.24
Équateur	Recettes non fiscales/recettes totales	35.83	47.13	35.03	28.33
	Recettes fiscales/PIB	11.05	9.52	9.68	13.12
	Prélèvements directs/recettes fiscales	16.45	14.11	16.53	18.08
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	59.41	56.63	60.72	60.47
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	17.40	19.01	22.08	12.91
Guatemala	Recettes non fiscales/recettes totales	8.79	15.38	6.55	5.67
	Recettes fiscales/PIB	11.56	8.92	11.54	13.46
	Prélèvements directs/recettes fiscales	22.31	24.39	19.81	22.61
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	1.69		1.20	1.75
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	66.61	72.74	65.57	62.98
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	14.81	21.23	14.75	10.28
Honduras	Recettes non fiscales/recettes totales	15.50	14.80	14.78	16.52
	Recettes fiscales/PIB	14.23	13.33	13.66	15.29
	Prélèvements directs/recettes fiscales	25.38	25.84	27.74	23.36
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	6.44	7.29	6.25	5.97
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	70.61	69.49	68.56	72.88
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	18.42	31.19	19.36	8.63

Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure ^c		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Nicaragua	Recettes non fiscales/recettes totales	30.51	34.04	32.83	26.33
	Recettes fiscales/PIB	16.60	13.32	16.39	19.10
	Prélèvements directs/recettes fiscales	15.74	14.62	12.16	19.08
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	66.80	69.68	70.21	62.32
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	16.90	18.66	24.14	10.48
Paraguay	Recettes non fiscales/recettes totales	29.02	27.43	26.71	31.82
	Recettes fiscales/PIB	11.82	10.36	12.69	12.23
	Prélèvements directs/recettes fiscales	16.87	16.61	18.69	15.76
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	63.93	49.49	68.04	71.31
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	17.93	20.02	19.21	15.52
Pérou	Recettes non fiscales/recettes totales	12.64	3.04	15.72	17.30
	Recettes fiscales/PIB	14.63	13.69	15.47	14.71
	Prélèvements directs/recettes fiscales	25.59	20.01	25.56	29.60
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	6.08	2.89	6.66	7.95
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	62.71	67.34	62.84	59.32
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	9.88	12.42	10.58	7.56
République dominicaine	Recettes non fiscales/recettes totales	6.25		6.10	6.37
	Recettes fiscales/PIB	11.48	9.41	11.29	13.11
	Prélèvements directs/recettes fiscales	24.88	24.31	22.66	26.87
	Impôt sur le revenu/recettes fiscales	6.11			6.11
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	73.44	73.06	75.30	72.38
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	27.89	31.68	29.83	23.81
Salvador	Recettes non fiscales/recettes totales	22.49	30.40	22.33	16.95
	Recettes fiscales/PIB	12.45	11.32	12.34	13.33
	Prélèvements directs/recettes fiscales	25.71	24.40	25.45	26.82
	Prélèvements indirects/recettes fiscales	60.21	62.26	59.04	59.58
	Taxes commerciales internationales/recettes fiscales	11.30	15.04	11.91	8.20

Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'Amérique latine portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le total des moyennes nationales ne correspond pas aux moyennes régionales, en raison de données incomplètes.

c) D'après la classification établie par la Banque mondiale, les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, l'Uruguay et le Venezuela ; les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et le Salvador.

d) Pour le Mexique, les chiffres proviennent de la base de données Cepalc/Ilpes. On a ajusté les recettes non fiscales de ce pays pour reclassifier comme taxes les redevances sur la production d'hydrocarbures, conformément aux recommandations de l'OCDE pour les statistiques des recettes.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données Cepalc/Ilpes sur les finances publiques, base de données du Centre de développement de l'OCDE sur les recettes en Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

Tableau 2.A3. Analyse des dépenses publiques des pays d'Amérique latine^a
(moyennes nationales^b, en pourcentage)

Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure^c		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Argentine	Consommation publique/dépenses totales ^d	40.06	43.35	39.24	38.29
	Transferts/dépenses totales	42.29	39.19	43.41	43.70
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	9.06	6.89	9.28	10.46
	Dépenses en capital/dépenses totales	9.62	12.02	8.94	8.39
Brésil	Consommation publique/dépenses totales ^d	35.20		35.15	35.21
	Transferts/dépenses totales	17.30		17.00	17.40
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	18.66		18.55	18.69
	Dépenses en capital/dépenses totales				
Chili	Consommation publique/dépenses totales ^d	34.96	33.10	35.69	35.76
	Transferts/dépenses totales	45.21	42.14	43.31	48.76
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	5.02	7.13	5.16	4.02
	Dépenses en capital/dépenses totales	15.00	13.05	16.18	15.54
Costa Rica	Consommation publique/dépenses totales ^d	42.71	40.90	41.46	44.90
	Transferts/dépenses totales	28.94	33.85	28.63	25.66
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	14.77	12.72	16.03	15.34
	Dépenses en capital/dépenses totales	17.15	17.79	17.60	16.39
Mexique	Consommation publique/dépenses totales ^d	47.18	43.38	47.73	49.50
	Transferts/dépenses totales	23.68	20.63	22.91	26.42
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	13.63	18.49	13.99	9.89
	Dépenses en capital/dépenses totales	14.20	15.07	14.36	13.46
Panama	Consommation publique/dépenses totales ^d	37.92	40.94	40.44	35.27
	Transferts/dépenses totales	25.21	24.79	25.08	25.43
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	19.77	17.92	18.24	22.19
	Dépenses en capital/dépenses totales	13.64	11.74	14.62	14.31
Uruguay	Consommation publique/dépenses totales ^d	30.76	32.94	32.64	28.47
	Transferts/dépenses totales	49.20	47.95	50.04	49.14
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	8.78	4.33	4.74	13.56
	Dépenses en capital/dépenses totales	11.27	14.78	12.58	8.82
Venezuela	Consommation publique/dépenses totales ^d	17.97	18.62	16.04	18.89
	Transferts/dépenses totales	38.84	25.70	36.68	49.76
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	12.90	13.81	13.96	11.51
	Dépenses en capital/dépenses totales	29.52	32.95	34.59	23.45
Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure^c		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Bolivie	Consommation publique/dépenses totales ^d	49.52	52.62	53.02	44.81
	Transferts/dépenses totales	16.53	8.23	17.25	21.95
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	6.82	8.66	5.61	6.36
	Dépenses en capital/dépenses totales	24.02	24.73	22.25	24.78
Colombie	Consommation publique/dépenses totales ^d	29.96	33.99	27.10	29.12
	Transferts/dépenses totales	24.16	19.61	26.82	25.50
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	12.64	14.71	11.55	11.94
	Dépenses en capital/dépenses totales	26.41	31.90	29.98	19.95

Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure ^c		1990-2006	1990-94	1995-99	2000-06
Équateur	Consommation publique/dépenses totales ^d	40.57	38.34	38.07	43.95
	Transferts/dépenses totales	19.59	23.27	15.34	20.00
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	17.53	19.68	19.46	14.62
	Dépenses en capital/dépenses totales	24.43	27.04	24.24	22.70
Guatemala	Consommation publique/dépenses totales ^d	39.48	48.14	36.22	35.63
	Transferts/dépenses totales	35.38	27.53	31.64	43.68
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	10.16	11.17	9.61	9.84
	Dépenses en capital/dépenses totales	29.87	23.21	33.79	31.83
Honduras	Consommation publique/dépenses totales ^d	53.10			53.10
	Transferts/dépenses totales	30.75			30.75
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	11.98	16.86	15.65	5.86
	Dépenses en capital/dépenses totales	24.60	26.81	24.50	23.09
Nicaragua	Consommation publique/dépenses totales ^d	40.96	55.39	31.42	37.47
	Transferts/dépenses totales	15.53	4.77	11.80	25.88
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	8.27	6.99	10.35	7.70
	Dépenses en capital/dépenses totales	27.99	23.06	38.66	23.90
Paraguay	Consommation publique/dépenses totales ^d	50.39	50.21	51.76	49.54
	Transferts/dépenses totales	25.31	25.56	24.82	25.48
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	6.15	8.10	3.52	6.63
	Dépenses en capital/dépenses totales	20.11	18.52	26.27	16.86
Pérou	Consommation publique/dépenses totales ^d	42.48	34.59	43.46	47.43
	Transferts/dépenses totales	24.69	21.17	22.93	28.47
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	14.95	23.76	11.99	10.77
	Dépenses en capital/dépenses totales	18.12	18.24	22.43	14.96
République dominicaine	Consommation publique/dépenses totales ^d	36.86		35.00	38.18
	Transferts/dépenses totales	32.93		30.97	34.33
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	6.53		5.00	7.62
	Dépenses en capital/dépenses totales	31.59		35.34	28.92
Salvador	Consommation publique/dépenses totales ^d	49.69	49.89	52.84	47.29
	Transferts/dépenses totales	10.87	10.08	11.37	11.06
	Paiements d'intérêt/dépenses totales ^e	10.63	12.41	8.76	10.69
	Dépenses en capital/dépenses totales	21.39	23.65	22.07	19.28

Notes :

a) Les chiffres relatifs à l'Amérique latine portent sur le secteur public non financier, dans la mesure du possible. Sinon, l'indicateur le plus large disponible a été utilisé.

b) Le total des moyennes nationales ne correspond pas aux moyennes régionales, en raison de données incomplètes.

c) D'après la classification établie par la Banque mondiale, les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, l'Uruguay et le Venezuela ; les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure sont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et le Salvador.

d) Pour l'Amérique latine, la consommation publique est calculée comme étant la somme des salaires et rémunérations des agents de l'État et des achats de biens et services par l'État.

e) Pour les pays de l'OCDE, les paiements d'intérêt sur la dette publique sont les intérêts à payer dans le compte de distribution primaire du revenu.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données Cepalc/Ilpes sur les finances publiques pour l'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480064841584>

NOTES

1. Cette classification est fondée sur celle établie par la Banque mondiale, qui a calculé le revenu national brut (RNB) par habitant de 2006 d'après sa méthode de l'Atlas. Le revenu par habitant des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure est compris entre 906 et 3 595 USD, tandis que celui des pays à revenu intermédiaire tranche supérieure s'échelonne entre 3 596 et 11 115 USD. Aucune des économies d'Amérique latine considérées systématiquement dans ce rapport n'affiche un revenu supérieur ou inférieur à ces niveaux, même si Haïti est un pays à faible revenu et même si plusieurs pays des Caraïbes font partie des économies à revenu élevé.
2. Cette stabilité pourrait s'expliquer par la décision délibérée de certains pays, comme le Royaume-Uni, de fixer les niveaux d'imposition en partie sur la base d'un objectif pour le ratio recettes/PIB.
3. Gavin et Perotti (1997) ont observé qu'une hausse d'un point de pourcentage du taux de croissance du PIB est associée à un gonflement de l'excédent budgétaire équivalant à 0.37 point de pourcentage du PIB dans les pays industrialisés, mais n'a en revanche pas d'effet mesurable sur les résultats des régressions portant sur l'Amérique latine. La préférence donnée à une politique contracyclique n'empêche pas que, dans certaines circonstances, la politique optimale soit procyclique. Voir notamment Caballero *et al.* (2006).
4. Il s'agit de la variable utilisée par Gavin et Perotti (1997) pour mesurer la volatilité des excédents budgétaires, ainsi que par Baldini (2005) pour étudier la volatilité de l'économie vénézuélienne. Dans l'idéal, on mesurerait la volatilité du niveau des dépenses, ou des recettes, plutôt que de ces variables par rapport au PIB. L'approche retenue ici aboutit à une mesure de la volatilité qui produit davantage de bruit, car la variation du PIB d'une année sur l'autre est susceptible de fausser la volatilité mesurée de la variable sous-jacente. Pour mesurer la volatilité en termes de niveau plutôt que de proportion, il faudrait neutraliser les effets de l'inflation et des mouvements des taux de change, ce qui produirait probablement encore plus de bruit et nécessiterait a fortiori encore plus d'éléments statistiques.
5. Avendaño *et al.* (2008).
6. Après Hausmann et Gavin (1996), ainsi qu'après Gavin et Perotti (1997), certains ont avancé que la procyclicité était présente non seulement en Amérique latine, mais également dans d'autres économies émergentes (Talvi et Vegh, 2000 ; Catão et Sutton, 2002 ; Kaminsky *et al.*, 2004 ; Jimenez et Tromben, 2006).
7. D'après Alesina et Tabellini (2005), qui ont défini un échantillon et un groupe de contrôle pour chaque région.
8. Au chapitre 4 cependant, les données relatives aux recettes fiscales du Mexique sont celles de l'OCDE (2007a).

RÉFÉRENCES

AGHION, P. et I. MARINESCU (2006), *Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?*, ronéo, Harvard University, Cambridge, MA.

ALESINA, A. et G. TABELLINI (2005), "Why is Fiscal Policy often Procyclical?", *NBER Working Paper 11 600*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

AVENDAÑO, R., H. REISEN et J. SANTISO (2008), "The Macro Management of Commodity Booms: Africa and Latin America's Response to Asian Demand", *Working Paper No. 270*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

BALDINI, A. (2005), "Fiscal Policy and Business Cycles in an Oil-producing Economy: The Case of Venezuela", *IMF Working Paper WP/05/237*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.

BARDHAN, P. (1997), *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Paris.

CABALLERO, R.J., E. FARHI et M. HAMMOUR (2006), "Speculative Growth: Hints from the U.S. Economy", *American Economic Review 96(4)*, pp. 1159-1192.

CATÃO, L. et B. SUTTON (2002), "Sovereign Defaults: The Role of Volatility", *IMF Working Paper 02/149*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.

CEPALC (2007), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.

CEPALC/ILPES (2008), *Base de données sur les finances publiques*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.

FATÁS, A. et I. MIHOV (2008), "Fiscal Policy, Volatility and Growth", in PERRY, G.-E. et al. (dir. pub.) (2008), pp. 43-74.

FMI (2001), *Government Finance Statistics Database*, Fonds monétaire international, Washington D.C.

GAVIN, M. et R. PEROTTI (1997), "Fiscal Policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 12, pp. 11-61. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

HAUSMANN, R. et M. GAVIN (1996), "Assurer la stabilité et la croissance dans une région sujette aux chocs : le défi de la politique économique pour l'Amérique latine", in HAUSMANN, R. et H. REISEN (dir. pub.), *Consolider stabilité et croissance en Amérique latine*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, pp. 23-68.

IZQUIERDO, A. et E. TALVI (2008), *All that Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.

JIMENEZ, J.-P. et V. TROMBEN (2006), "Fiscal Policy and the Commodities Boom: the Impact of Higher Prices for Non-renewables in Latin America and the Caribbean", *ECLAC Review*, No. 90, pp. 59-84.

KAMINSKY, G., C. REINHART et A. VEGH (2004), "When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", *NBER Working Papers No. 10 780*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

OCAMPO, J.A. (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revue CEPAL 93* (décembre), pp. 7-29.

OCDE (2007a), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE : Comptes des administrations publiques*, OCDE, Paris.

PERRY, G.-E., L. SERVÉN et R. SUESCÚN (dir. pub.) (2008), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth: Prudence or Abstinence*, Banque mondiale, Washington, D.C.

SUESCÚN, R. (2008), "The Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America", in PERRY, G.-E. et al. (dir. pub.) (2008), pp. 75-120.

TALVI, E. et C. VEGH (2000), "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy", *NBER Working Papers No. 7 499*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

TANZI, V. (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, pp. 295-316, Banque mondiale, Washington, D.C.

CHAPITRE Trois

Dette publique, cycles politiques et marchés financiers

UNE MEILLEURE GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EN AMÉRIQUE LATINE

La gestion de la dette publique constitue un aspect essentiel de la politique budgétaire. Les pays émergents, et tout particulièrement ceux d'Amérique latine, sont confrontés à un arbitrage difficile : si les besoins urgents en investissements d'infrastructures et en dépenses sociales rendent nécessaires les emprunts publics afin de dynamiser la croissance et le développement économiques, chacun sait qu'un niveau d'endettement « élevé » se révèle coûteux. Une perception négative par les marchés financiers de la gestion de la dette souveraine ou un risque de défaut rendent les finances publiques plus vulnérables et sont mêmes susceptibles de ralentir la croissance économique. C'est pourquoi l'optimisation des règles budgétaires et de la gestion de la dette constitue un enjeu de première importance pour les perspectives de croissance d'un pays.

Ce chapitre des *Perspectives* analyse le rôle déterminant des principaux acteurs des marchés financiers de la dette publique sur les marchés obligataires souverains dans la région, de par la perception qu'ils en ont et la manière dont cette perception est elle-même influencée par la gestion de la dette publique et la crédibilité des politiques économiques. Ces observateurs prêtent en effet une attention toute particulière aux politiques économiques menées et notamment à la politique budgétaire. En premier lieu, ils redoutent que les responsables en place n'adoptent une politique expansionniste à l'approche des élections. Ensuite, l'incertitude qui domine quant aux politiques défendues par les différents candidats peut les inquiéter. Ces deux craintes se reflètent dans l'analyse de l'influence des élections présidentielles sur les recommandations que donnent les banques d'investissement à ceux qui investissent dans la dette publique.

Ce chapitre montre comment les pouvoirs publics, les partis politiques et les candidats aux élections peuvent influencer sur la perception de l'endettement par les marchés financiers. Les pouvoirs publics peuvent améliorer cette perception par une bonne gestion de la dette publique, mais l'ensemble des acteurs de la scène politique peuvent exercer une influence à travers les politiques économiques qu'ils défendent. Aujourd'hui encore, les gouvernements d'Amérique latine mènent des politiques budgétaires plus expansionnistes à l'approche des élections et ce, dans une plus large mesure que dans les pays de l'OCDE. Les politiques économiques annoncées avant les élections demeurent un problème dans la région. Il faut toutefois se garder de généraliser : l'examen individuel de chaque pays révèle une situation complexe et hétérogène¹.

La gestion de la dette publique et les marchés financiers

La dette souveraine en Amérique latine fait l'objet d'une recherche abondante (pour une enquête approfondie, voir BID, 2006), ce qui s'explique en partie par le fait que les pays de la région sont des acteurs clés du marché de ce type de dette. L'encours de leur dette extérieure représente en effet plus de 50 pour cent de l'endettement total des pays émergents (mesuré par le poids des pays d'Amérique latine dans l'indice EMBI Global développé par JPMorgan). De surcroît, les économies de la région ont été confrontées ces dernières années à des crises financières dans lesquelles l'endettement a joué un rôle prépondérant. Enfin, les pays d'Amérique latine recourent à des politiques de gestion de la dette très différentes, ce qui présente l'avantage, tout du moins pour le chercheur, de fournir des exemples variés de ce qu'il convient de faire ou de ne pas faire en matière d'emprunts publics.

Pour gérer la dette publique de manière responsable, les décideurs politiques doivent prendre en compte les facteurs de risque inhérents à leur portefeuille de dette. L'exposition aux devises, la nécessité de reconduire des échéances à court terme et l'indexation des emprunts sur des taux d'intérêt variables constituent des facteurs de risque s'ils ne sont pas utilisés correctement et ne font pas l'objet d'une gestion active. Ces risques sont difficiles à gérer car ils nécessitent des arbitrages complexes². Ainsi, la réduction de l'exposition aux devises peut nécessiter une augmentation de la dette intérieure, avec un coupon d'intérêt plus élevé³.

Les niveaux historiquement élevés de la dette extérieure ont diminué

86

De manière générale, les pays d'Amérique latine sont plus endettés que les autres pays émergents, ce qui rend la région vulnérable aux chocs extérieurs et au risque de refinancement. Depuis 2004 cependant, l'endettement dans la région a considérablement reculé. Alors qu'en 2003, la dette publique dépassait 50 pour cent du PIB de la région, ce chiffre a été ramené à un niveau proche des 35 pour cent à l'heure actuelle. Il est vrai qu'au cours de cette période, le contexte international s'est révélé particulièrement favorable. Le cours élevé des matières premières, la solidité de la croissance économique mondiale et l'abondance de la liquidité financière ont contribué à l'amélioration des ratios d'endettement souverain et de la soutenabilité de la dette. Les politiques économiques prudentes menées par de nombreux pays d'Amérique latine ont également joué un rôle, en encourageant clairement la discipline budgétaire et la bonne gestion de la dette publique dans un contexte de ciblage de l'inflation.

Cependant, l'analyse de la part que représente la dette *structurelle* dans le PIB (c'est-à-dire l'endettement corrigé des variations conjoncturelles de la production et du cours de change réel et prenant en compte le solde budgétaire structurel) montre que l'endettement public demeure élevé en Amérique latine – les niveaux de dette structurelle étant même supérieurs à ceux observés lors du changement de millénaire (Izquierdo *et al.*, 2008). Par conséquent, les économies de la région restent vulnérables aux chocs négatifs.

En premier lieu, une dette publique élevée s'accompagne, par nature, d'un plus grand risque de défaut. C'est particulièrement vrai pour les pays qui ont déjà connu des situations d'insolvabilité et de forte inflation. Les performances passées ont leur importance et les pays qui ont été insolubles ont une plus forte propension à le redevenir. C'est le phénomène d'« intolérance à la dette » décrit par Reinhart *et al.* (2003) : le fait qu'un pays se soit déjà retrouvé en situation de défaut réduit ses possibilités d'emprunter à des conditions raisonnables. Certaines économies émergentes sont par conséquent dans l'incapacité de tolérer des niveaux de dette extérieure qui ne poseraient pas de problèmes sérieux ailleurs. Des études semblent indiquer que le seuil à partir duquel le ratio de

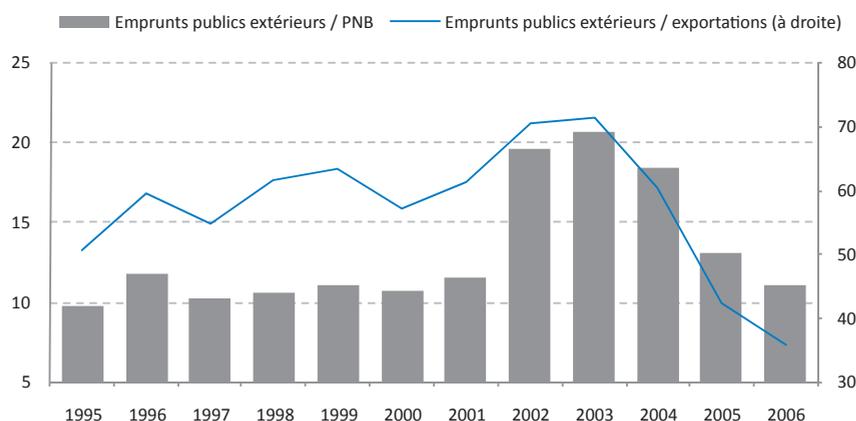
la dette extérieure sur le produit national brut (PNB) n'est plus soutenable est relativement bas dans ces pays, entre 15 et 20 pour cent.

En second lieu, le mouvement actuel de mondialisation financière expose les économies émergentes à un plus grand nombre de crises que ne l'avait fait la première vague de mondialisation, à la fin du XIX^e siècle (Bordo et Eichengreen, 2002), comme le prouve le nombre important de pays d'Amérique latine qui se sont retrouvés en situation de défaut ou qui ont restructuré leur dette extérieure au cours des 30 dernières années⁴.

Le simple examen du niveau d'endettement public structurel masque toutefois les efforts considérables déployés par les pouvoirs publics de la région pour améliorer la composition de la dette. Tous les grands acteurs du marché obligataire en Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Mexique, Panama, Pérou, République dominicaine, Salvador, Uruguay et Venezuela) ont réduit leur exposition aux devises, limitant ainsi les problèmes d'asymétrie des monnaies. C'est un facteur particulièrement important dans une région où la croissance de la dette peut être en grande partie attribuée à des effets de bilan (Campos *et al.*, 2006). De récentes opérations de refinancement de la dette extérieure en devises avec des emprunts intérieurs en monnaie locale ont représenté un coût important pour l'Amérique latine. Cependant, ce coût peut être envisagé comme une prime d'assurance contre une éventuelle dépréciation monétaire⁵.

Dans ce contexte d'environnement international favorable et de bonne gestion de la dette publique, les pays d'Amérique latine améliorent la soutenabilité de leur dette extérieure. La figure 3.1 présente deux indicateurs courants de la solvabilité des États : le ratio des emprunts publics extérieurs sur le PNB et sur les exportations de biens et services. Depuis 2004, ces deux indicateurs sont globalement en fort repli dans la région. Le second ratio, qui influence considérablement la perception des banques d'investissement (encadré 3.3), recule pour l'ensemble des grands acteurs du marché obligataire d'Amérique latine.

Figure 3.1. Emprunts publics extérieurs en Amérique latine
(en pourcentage)



Note : Les pays d'Amérique latine étudiés sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE, d'après *Global Development Finance Database*, Banque mondiale (2008)

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Cette baisse des ratios de la dette extérieure a été en partie compensée par une augmentation de l'endettement intérieur qui, depuis quelques années, est devenu une source de financement de plus en plus importante sur les marchés émergents⁶. Les économies d'Amérique latine déploient des efforts considérables pour réduire leur exposition aux devises, en privilégiant des emprunts libellés en monnaie locale. Cette évolution a eu pour effet secondaire bénéfique d'approfondir les marchés obligataires locaux, ce dont les entreprises de la région ont rapidement profité.

Les conditions économiques internationales favorables ont accompagné une évolution vers des monnaies plus stables et des profils plus matures

La dette intérieure indexée sur les cours de change a été considérablement réduite. L'exemple le plus impressionnant est celui du Brésil, où ce type d'emprunt a fortement reculé, passant de 37 pour cent en 2002 (année de crise) à 2.3 pour cent au début 2006. Cette évolution a notamment pour conséquence que les marchés locaux des titres à revenu fixe et les obligations en monnaie locale vendues sur les marchés internationaux sont devenues la principale source de financement en Amérique latine, pour les émetteurs souverains comme pour les entreprises. D'après la Banque des règlements internationaux (BRI, 2008), l'encours de la dette intérieure de l'Amérique latine est passé de 200 milliards USD en 1995 à près de 900 milliards USD en 2005. Les investisseurs internationaux ont réorienté une partie de leurs portefeuilles sur ces obligations en monnaie locale ; quant aux fonds de pension et aux autres acteurs institutionnels, ils jouent également un rôle de plus en plus important.

Cette réorientation en faveur de la dette intérieure libellée en monnaie locale entraîne également des changements dans le profil de risque des émetteurs souverains⁷. La dette en devises recule même si, pour certains, ce repli s'opère au prix d'une réduction de la durée des échéances⁸. Cependant, certains pays sont récemment parvenus à s'assurer des échéances plus longues sur le marché intérieur, bien que la liquidité demeure un problème pour certaines de ces émissions : le Brésil (échéance : 2045 ; émission : 2004), le Chili (échéance : 2028 ; émission : 2008), la Colombie (échéance : 2023 ; émission : 2007), le Mexique (échéance : 2036 ; émission : 2006) et le Pérou (échéance : 2037 ; émission : 2007). Les investisseurs locaux n'ont pas été les seuls à acheter. Ainsi au Mexique, les investisseurs étrangers ont acquis 80 pour cent des emprunts à long terme libellés en monnaie locale qui ont été émis en 2004 par les autorités mexicaines (Castellanos et Martínez, 2006)⁹.

De surcroît, la plupart des pays d'Amérique latine améliorent leurs marchés locaux, en s'inspirant des pratiques des pays de l'OCDE. Des mesures techniques sont notamment mises en place pour favoriser l'efficacité du marché intérieur : restrictions sur le nombre d'émissions et leur monnaie de référence, ou encore processus d'adjudication normalisé et transparent sur le marché primaire. Parallèlement, les marchés secondaires ont bénéficié de meilleurs processus de tenue de marché, de la création de courbes de rendement de référence, du soutien aux produits dérivés, etc.

Dettes intérieure contre emprunts internationaux : un débat sans fin en Amérique latine

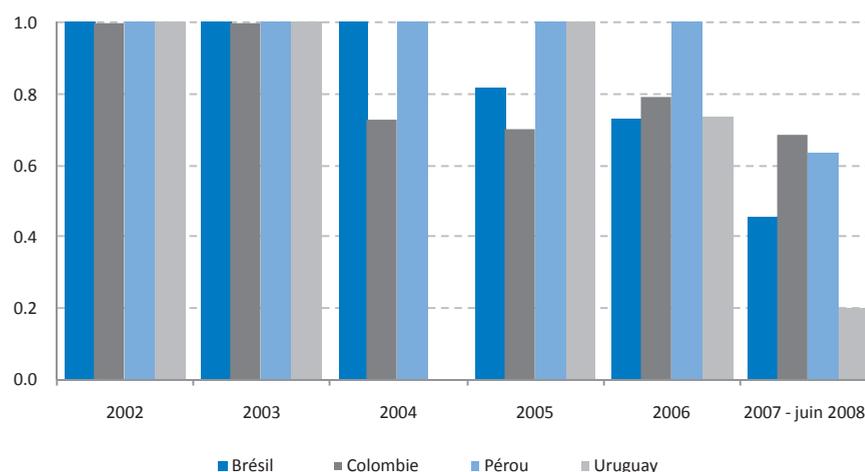
Par le passé, les contraintes financières (comme les crises) et les restrictions institutionnelles (comme celles imposées par les programmes du FMI) ont entravé l'accès des économies émergentes et des pays en développement aux marchés financiers internationaux. Aujourd'hui, le contexte est différent. Ces dernières années, la croissance du marché de la dette souveraine intérieure en Amérique latine s'est opérée dans un contexte de solidité financière et sans restrictions institutionnelles sur l'émission de dette extérieure¹⁰.

Cependant, même libérées de ces contraintes, les économies émergentes rencontrent parfois des difficultés à emprunter à l'étranger dans leur propre monnaie. Ce problème est généralement désigné sous le terme de « péché originel ». En effet, les enjeux ne se limitent pas à la solidité des institutions ni à la prudence des politiques monétaire et budgétaire. Si ces facteurs sont tout à fait déterminants dans la comparaison des marchés émergents avec des économies plus développées, ils sont toutefois moins pertinents lorsqu'il s'agit de comparer des pays émergents entre eux. Il semblerait que les investisseurs n'accordent pas forcément de crédit à des pays émergents qui gèrent pourtant leur politique monétaire et budgétaire avec succès et qui ont engagé des réformes pour renforcer les institutions. Pour certains, le problème réside dans la structure du système financier international (pour une analyse intéressante à ce sujet, voir Eichengreen et Hausmann, 2005).

La figure 3.2 présente un « indice du péché originel » pour les pays d'Amérique latine qui ont émis des obligations en monnaie locale à l'international ces dernières années. Pour chaque pays, la valeur de l'indice est de 1 moins le ratio de la dette extérieure en monnaie locale par rapport à l'endettement total. Ainsi, un pays qui n'émettrait aucune dette extérieure en monnaie locale afficherait un indice de valeur 1 et un pays qui serait en mesure de financer la totalité de ses emprunts dans sa propre monnaie, un indice de valeur 0. Dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000, la quasi-totalité de la dette publique extérieure des économies d'Amérique latine était libellée en devises. Les pays de la région affichaient donc un indice de « péché originel » élevé¹¹. En 2004, la Colombie et l'Uruguay ont commencé à émettre des emprunts internationaux en monnaie locale¹². L'année suivante, la Colombie a lancé des émissions en COP (peso colombien) et le Brésil a commencé à émettre des obligations internationales en BRL (réal brésilien). Ces trois pays ont continué à émettre ce type d'emprunts en 2006 et ont été rejoints, en 2007, par le Pérou. Face au développement de ce marché, les échéances se sont considérablement allongées. Alors qu'en 2004, la Colombie et l'Uruguay ont respectivement émis des emprunts à 6 et 2 ans, en 2007, le Brésil et la Colombie ont réussi à vendre des obligations à 20 ans et le Pérou et l'Uruguay, à 30 ans. Dans le même temps, les emprunts en monnaie locale et en devises ont enregistré une baisse importante des marges de prise ferme (c'est-à-dire les droits que l'État paie aux banques d'investissement sur le marché obligataire primaire pour distribuer des titres internationaux).

Ces évolutions favorables peuvent-elles durer ? Pour s'en convaincre, il est intéressant d'observer l'exemple des pays à revenu élevé qui n'ont commencé à émettre de la dette souveraine extérieure en monnaie locale qu'à partir de 1973, comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. L'expérience de ces pays souligne à quel point il est important de disposer d'institutions financières solides, d'un système monétaire crédible et d'une intermédiation financière développée. Elle met également en lumière le fait que les chocs extérieurs négatifs sont susceptibles de fermer les portes des marchés internationaux à de nombreux acteurs (Bordo *et al.*, 2005).

Les contraintes historiques qui pesaient sur les emprunts à l'étranger en monnaie locale – le « péché originel » – semblent s'alléger

Figure 3.2. « Indice du péché originel »^{a b}

Notes :

a) Données sur les flux.

b) D'après Eichengreen *et al.* (2005). Formule de l'indice de péché originel :

$$1 - \frac{\text{titres internationaux émis par le pays en monnaie locale}}{\text{titres internationaux émis par le pays } i}$$

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE, d'après des données Dealogic.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Ces dernières années, la part des emprunts libellés en monnaie locale dans l'endettement extérieur a continué de reculer dans les pays de l'OCDE, passant de 17 pour cent en 1980 à 6 pour cent en 2003 (OCDE, 2005). La situation est moins tranchée pour les économies émergentes. Le succès des émissions de dette extérieure en monnaie locale dépend moins de la solidité des institutions que de facteurs commerciaux et financiers, ainsi que de la liquidité internationale de la devise qui en découle. Ces éléments font écho aux conditions de la première vague de mondialisation, examinée dans l'encadré 3.1¹³.

Le développement du marché de la dette publique intérieure en Amérique latine n'est pas un phénomène nouveau. Cependant, les mécanismes qui en sont à l'origine ont changé. Au XIX^e et au début du XX^e siècle, l'accès limité de certains pays aux marchés financiers internationaux, que ce soit en raison de leurs faiblesses structurelles ou de conditions extérieures négatives, a dynamisé les marchés intérieurs. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, l'accès aux marchés internationaux s'est élargi et, dans les années 1990, seul le Chili affichait une proportion importante de dette publique intérieure (68 pour cent du PIB en 1990).

Au Brésil, en Colombie et au Mexique, la croissance du marché de la dette publique intérieure a redémarré au milieu des années 1990. L'accès limité aux marchés internationaux à la suite des crises dans les pays émergents (Mexique en 1994, Asie de l'Est en 1997 et Russie en 1998) a été l'élément déclencheur poussant les décideurs politiques à développer des sources fiables de financement intérieur. Des facteurs macro-économiques internes ont également joué un rôle. Ainsi, l'application du « plan real » de lutte contre l'inflation et l'abandon du financement du déficit budgétaire par la politique monétaire au Brésil, ou encore l'adoption de politiques économiques stables et crédibles au Mexique, ont rendu les emprunts souverains plus attractifs sur le marché intérieur. La forte croissance des émissions d'État en Colombie depuis les années 1990 s'explique, elle, par le besoin de financement de l'État (Borensztein *et al.*, 2008).

Encadré 3.1. L'endettement intérieur et extérieur lors de la première vague de la mondialisation

Lors de la première vague de mondialisation, au XIX^e siècle, les principales places financières de l'époque (Londres, Paris, Berlin et Amsterdam) s'ouvrent aux emprunteurs internationaux. Les marchés financiers permettent aux emprunteurs étrangers d'obtenir des ressources extérieures grâce à des offres publiques, moyennant l'intermédiation des banques d'investissement – de manière assez similaire aux mécanismes actuels d'appel à l'épargne sur le marché primaire (Flores, 2007) – ou sur des marchés secondaires intégrés et très liquides, où les investisseurs, les banquiers et d'autres agents revendent des obligations en monnaie locale (au niveau national, provincial ou municipal) sur les marchés extérieurs. Ce commerce est établi à Lombard Street à Londres, qui est alors le carrefour de la finance mondiale.

Avant les années 1880, de nombreux pays d'Amérique latine négocient encore de précédents défauts de paiement (notamment la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou et les pays d'Amérique centrale). Les pouvoirs publics ont donc uniquement accès aux marchés financiers intérieurs, aux ressources rares et chères, à l'exception du Brésil. D'après Summerhill (2006), le Brésil est en effet en mesure d'emprunter efficacement grâce à l'épargne intérieure, au moyen de son cadre institutionnel unique, créé et développé à partir de l'indépendance en 1824¹⁴. Le premier diagramme de la figure 3.3 illustre cette situation pour les emprunts à long terme, en comparant la proportion de la dette intérieure dans l'endettement total dans quatre pays d'Amérique latine. Il ressort des courbes obtenues que celle-ci est orientée à la baisse sur la durée.

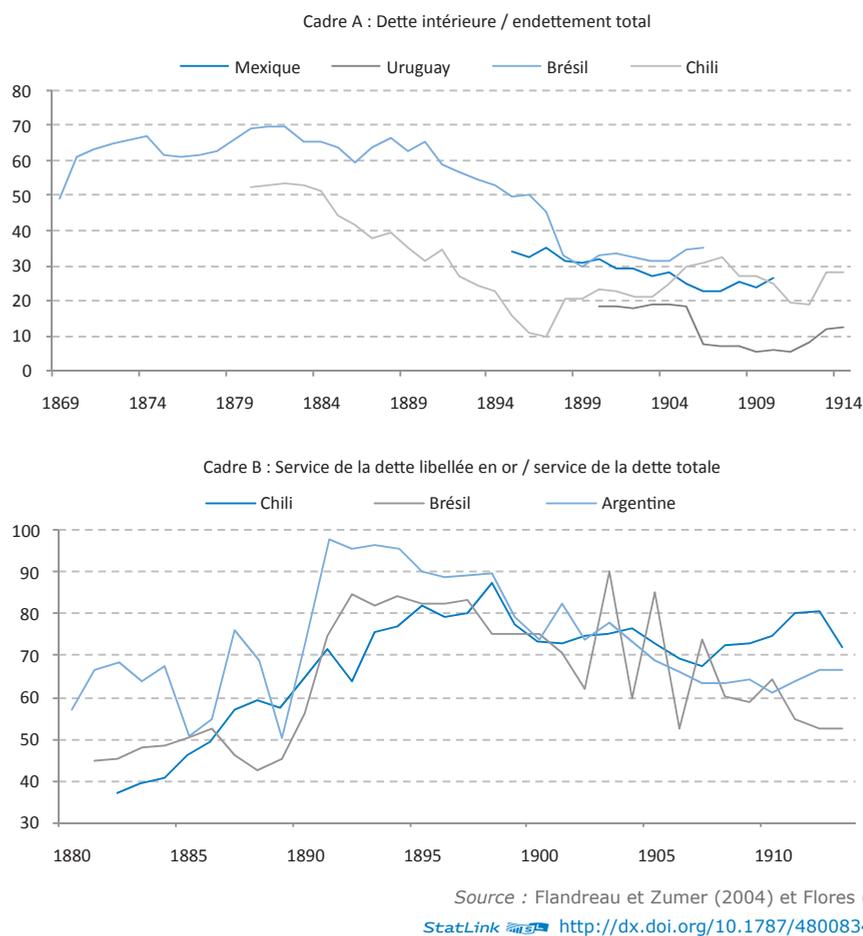
Les années 1880 marquent le retour de nombreux pays d'Amérique latine sur les marchés financiers internationaux (un retour qui rappelle, par de nombreux aspects, celui des années 1990 avec la réouverture des marchés sous l'impulsion du plan Brady). Le Brésil, le Chili, l'Uruguay et surtout l'Argentine se montrent particulièrement actifs à cette époque. Cependant, cet essor laisse place à un effondrement et, à partir de 1890, la crise Baring restreint largement le marché.

Ce n'est pas avant 1900, en pleine Belle époque, que l'amélioration des conditions extérieures et l'augmentation des liquidités internationales permettent à nouveau aux États d'emprunter selon des termes plus favorables – une situation qui perdurera jusqu'à l'éclatement de la première guerre mondiale. De nombreux indices attestent la préférence des pays pour l'endettement extérieur plutôt que le recours aux marchés intérieurs à cette époque, malgré l'adjonction systématique pour ce type d'emprunt d'une clause d'indexation sur le cours de change, liant la valeur d'une obligation à une valeur sous-jacente exprimée dans une devise internationale. L'asymétrie des monnaies qui en résulte était probablement considérée comme un mal nécessaire pour pouvoir bénéficier des prix avantageux du marché international, où les écarts de rendement sur les emprunts émis par le Royaume-Uni se resserraient encore au cours de cette période. De plus, les obligations libellées en monnaie locale et destinées au marché local continuaient à circuler en Europe sur les marchés secondaires, notamment celles avec une clause d'indexation sur le cours de change¹⁵. Il s'agit de la principale raison pour laquelle le service de la dette de la plupart des pays d'Amérique latine était payé dans les devises de pays exportateurs de capital et ayant maintenu l'étalon-or (deuxième diagramme de la figure 3.3).

Une étude portant sur le Mexique (Carmagnani, 1994) formule des conclusions qui peuvent être, dans une certaine mesure, généralisées. Pour cet auteur, l'absence d'un marché financier solide en Amérique latine au tout début du XX^e siècle rendait la place de Londres plus intéressante pour la cotation d'obligations en monnaie locale, que ce soit pour des emprunts intérieurs ou extérieurs et ce, pour deux raisons : une grande liquidité et un risque de défaut (perçu) moindre, en raison de la surveillance extérieure implicite exercée sur la discipline financière. Ainsi le Mexique, qui venait d'effectuer son retour sur les marchés financiers internationaux et souhaitait protéger sa solvabilité, a certainement privilégié le service de la dette au détriment d'autres dépenses publiques.

Flandreau et Sussman (2004) estiment que la quasi-totalité des obligations internationales, quel qu'en soit le pays d'origine, étaient libellées en devises ou comportaient une clause d'indexation sur le cours de change, car il s'agissait précisément des réserves de liquidités dans lesquelles l'émetteur souhaitait puiser. Font exception les devises qui bénéficient d'une bonne liquidité internationale en raison de leur rôle dans le commerce mondial. Ces « devises internationales » tirent avantage à la fois d'un marché intérieur liquide et d'un marché international en dehors de leurs frontières, pouvant être sollicité pour des emprunts. D'après cette analyse, ce sont donc les marchés monétaires bien développés qui autorisaient des pays à émettre de la dette en monnaie locale à l'étranger, même en l'absence de politiques macro-économiques solides. Les exemples de l'Espagne, de la Russie et de l'Autriche-Hongrie illustrent ce raisonnement. Bien sûr, les clauses d'indexation sur le cours de change étaient également pratiquées par des pays jouissant d'une « bonne réputation », comme le Danemark, la Suède ou la Norvège, mais dont les devises affichaient une faible liquidité internationale.

Figure 3.3. La dette publique lors de la première vague de mondialisation (en pourcentage)



LES MARCHÉS FINANCIERS, LA DÉMOCRATIE ET LE COÛT DE LA DETTE

Le renforcement démocratique observé dans de nombreux pays (abordé au chapitre 1) et la gestion de plus en plus prudente et soutenable de la dette publique (évoquée ci-dessus) sont deux tendances intrinsèquement positives actuellement à l'œuvre en Amérique latine – mais leur interaction est paradoxale. Si les améliorations apportées à la gestion de l'endettement permettent aux pouvoirs publics de la région de réduire les dépenses budgétaires, en diminuant les marges et les commissions de prise ferme, les marchés financiers appréhendent toujours les élections, ce qui peut induire une hausse du coût des émissions et du service de la dette. Cette section analyse des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs de la confiance des marchés financiers dans la qualité des politiques économiques menées (politique budgétaire comprise) dans les pays d'Amérique latine. Les indicateurs sélectionnés sont les écarts de rendement sur les obligations souveraines, les commissions de prise ferme, les notations et les recommandations publiées par les banques d'investissement. L'examen de ces indicateurs révèle clairement une amélioration générale de la manière dont sont perçues les politiques économiques en Amérique latine, mais montre également que cette opinion se dégrade à l'approche des élections, notamment présidentielles.

Comment expliquer cette nervosité à l'approche des élections ? En premier lieu, les observateurs craignent que pour gagner des voix, les responsables politiques en place n'adoptent des politiques économiques expansionnistes insoutenables. Dans un deuxième temps, une certaine incertitude plane quant à la crédibilité des politiques économiques qui seront mises en place par les candidats élus, au terme des élections. Dans ce contexte, la « crédibilité » désigne la soutenabilité globale d'un programme économique et ses répercussions sur le service de la dette actuel et à venir. Ainsi, il est possible qu'un candidat fasse des promesses tout à fait crédibles et applique, en réalité, des politiques « non crédibles ».

L'analyse s'articule en trois temps : *i*) les indicateurs permettant de mesurer les changements dans la perception de la dette publique ; *ii*) les effets produits par les incertitudes qui entourent les processus politiques en Amérique latine ; et *iii*) le bien-fondé des réactions des investisseurs en période électorale (celles-ci sont-elles réellement synonymes d'une expansion budgétaire insoutenable et de déclarations politiques non crédibles ?).

La dette publique en Amérique latine et la perception qu'en ont les marchés

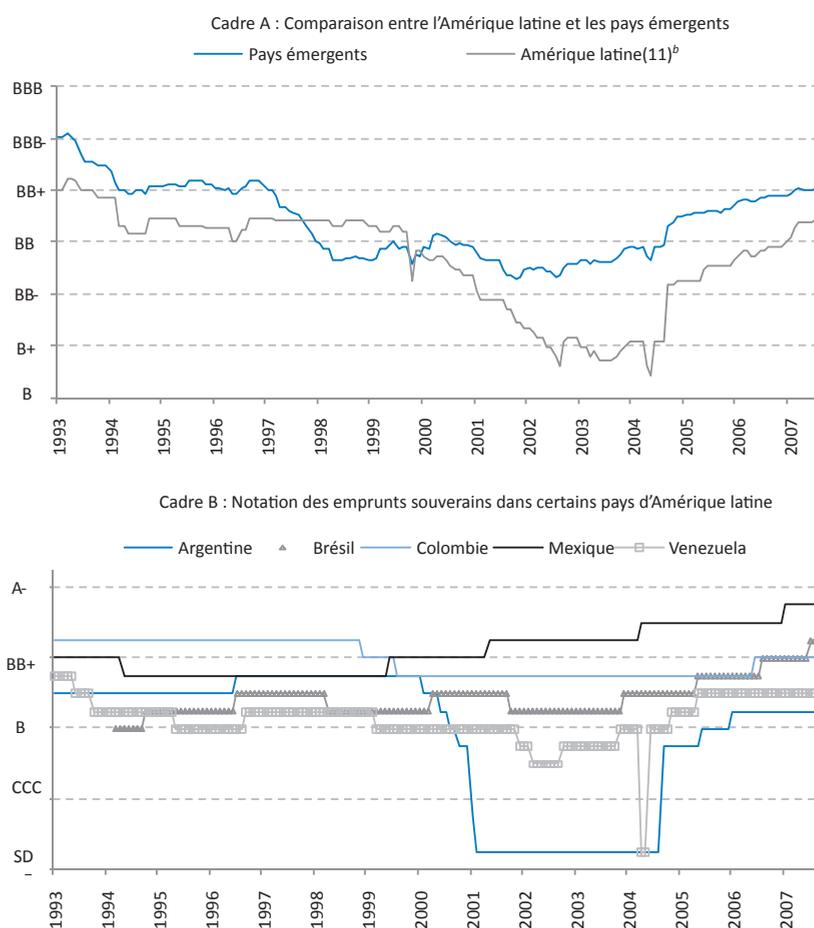
La perception que les acteurs des marchés ont des pays émergents, et notamment ceux de l'Amérique latine, s'est considérablement améliorée depuis fin 2004 et le dénouement des crises argentine et brésilienne. Cette perception peut être mesurée de manière quantitative grâce aux notes attribuées par les agences aux obligations souveraines, aux écarts de rendement de ces titres par rapport à une référence donnée, aux commissions de prise ferme que les banques facturent pour la distribution de nouveaux emprunts souverains et aux recommandations que les banques d'investissement font à leurs clients.

Le premier de ces indicateurs – les notations attribuées aux obligations souveraines (figure 3.4) – révèle une réduction globale des disparités entre les pays de l'Amérique latine et les autres économies émergentes. Depuis fin 2006, cette tendance se poursuit grâce au relèvement des notes accordées à l'Argentine,

L'impression générale sur les obligations souveraines des pays latino-américains s'améliore...

au Brésil (qualité investissement pour Standard & Poor's en 2008), au Chili (qualité investissement), à la Colombie, à l'Équateur, au Mexique, à la République dominicaine (qualité investissement), au Pérou (qualité investissement pour Fitch Ratings en 2008) et à l'Uruguay. Le relèvement, notamment à la qualité investissement, permet à ces pays d'emprunter auprès de nouveaux types d'investisseurs institutionnels, tels que les fonds de pension, les fonds communs de placement ou les compagnies d'assurance, auxquels la réglementation impose des restrictions sur les actifs qu'ils peuvent détenir. Aussi bienvenue que soit cette évolution, les notes attribuées aux pays d'Amérique latine demeurent toutefois inférieures à celles accordées aux pays émergents dans leur ensemble, même si cela n'a pas toujours été le cas (figure 3.4).

Figure 3.4. Les notations des obligations souveraines^a



Notes :

a) Application linéaire sur les notations. Plus la note est élevée, plus la valeur est haute (par exemple, une obligation notée D a une valeur de 1 et une obligation notée AAA a une valeur de 23).

b) Les pays d'Amérique latine étudiés sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou, la République dominicaine, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE, d'après des données Standard & Poor's.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

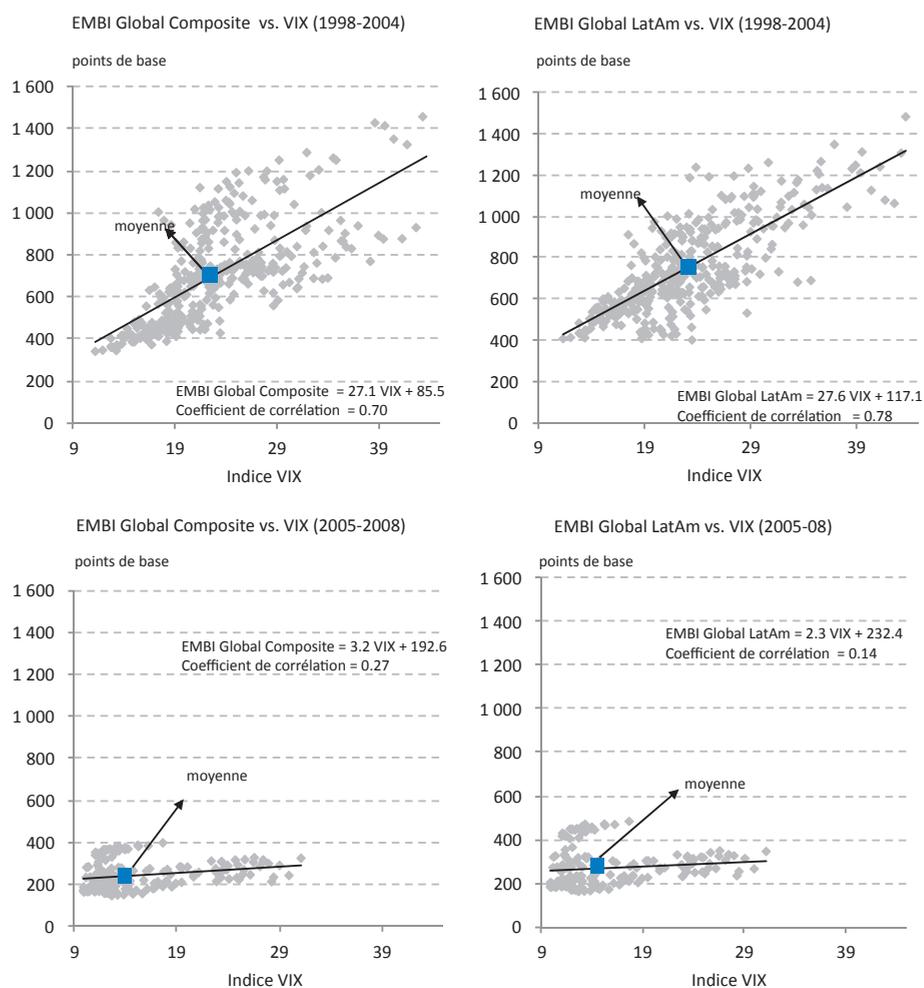
De la même manière, les écarts de rendement des emprunts souverains d'Amérique latine montrent qu'aujourd'hui, les investisseurs portent un regard moins sévère que par le passé sur le risque de crédit lié à ces titres¹⁶. Pour une économie émergente, l'écart sur les obligations souveraines se définit comme la différence de rendement entre ces titres et ceux possédant les mêmes caractéristiques émis par un pays de référence¹⁷. Le creusement de l'écart signifie que la perception du risque pour ce pays s'accroît et, inversement, son resserrement est signe d'une diminution du risque perçu.

... ce qui est reflété par une meilleure notation et des écarts de rendement plus réduits

Depuis fin 2002, les écarts sur les obligations des pays d'Amérique latine et des économies émergentes dans leur ensemble se sont considérablement réduits. En Amérique latine, l'un des principaux facteurs d'explication à cette évolution est la meilleure résistance perçue de la région aux chocs négatifs. La figure 3.5 compare les écarts sur les emprunts souverains et la volatilité implicite de la bourse des États-Unis, utilisée par les marchés financiers comme un indicateur de l'aversion mondiale pour le risque. Par le passé, les économies émergentes, et notamment les pays d'Amérique latine, étaient très sensibles à l'évolution des conditions extérieures. En effet, sur la période 1998-2004, la corrélation entre les écarts sur les emprunts souverains et l'aversion mondiale pour le risque était légèrement plus forte dans les pays d'Amérique latine que dans l'ensemble des économies émergentes (coefficients respectifs de 0.8 et 0.7). L'attitude des investisseurs face au risque semble être un facteur déterminant pour expliquer les écarts sur les obligations souveraines et les flux de portefeuille dans les pays d'Amérique latine (García-Herrero et Ortíz, 2006).

Le contexte international favorable de ces dernières années explique certainement pour une large part la réduction des écarts sur les obligations souveraines des pays d'Amérique latine. Malgré tout, la corrélation entre les conditions extérieures et les écarts souverains a diminué. Elle était plus faible sur la période 2005-2008 qu'entre 1998 et 2004. La réaction des marchés à la crise du crédit et à celle des prêts hypothécaires à risque (*subprimes*) en a donné une preuve évidente. Les écarts sur les obligations souveraines d'Amérique latine ne se sont creusés que faiblement par rapport à l'évolution de l'aversion mondiale pour le risque, en tout cas dans une moindre mesure que ne l'auraient laissé penser des mouvements analogues par le passé.

Figure 3.5. Écarts sur obligations souveraines et aversion mondiale pour le risque : Amérique latine et pays émergents



Notes : EMBI Global LatAm indique les écarts sur les obligations souveraines d'Amérique latine et EMBI Global Composite, pour l'ensemble des pays émergents ; calculs de JPMorgan. L'indice VIX (indice de volatilité du CBOE) indique la volatilité implicite des options sur indice S&P500.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE, d'après des données Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Pour expliquer le mécanisme de ce découplage, Powell et Martínez (2008) invoquent la meilleure intégration des marchés financiers, l'amélioration de l'information disponible et un meilleur discernement de la part des marchés¹⁸.

L'évolution de la dette des pays latino-américains est aujourd'hui moins influencée par l'économie mondiale et plus par leurs propres fondamentaux

L'aplatissement de la courbe sur la seconde paire de graphiques indique une corrélation plus faible entre l'évolution de l'aversion mondiale pour le risque et la perception du risque lié aux obligations souveraines (mesurée par leurs écarts). Les performances des emprunts des pays d'Amérique latine et des marchés émergents sont désormais moins influencées par la conjoncture mondiale et dépendent davantage de l'évaluation qui est faite de leurs caractéristiques.

Une autre variable importante dans la mesure de la perception des obligations souveraines, souvent négligée par les décideurs politiques et les acteurs des marchés, concerne la formation du prix sur leur marché primaire : c'est la somme payée aux banques d'investissement par l'émetteur souverain pour placer ses

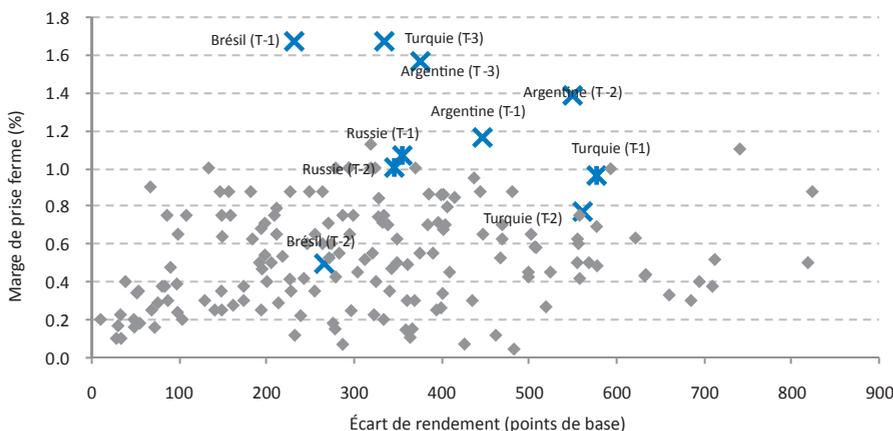
obligations – c'est-à-dire la marge de prise ferme exprimée en pourcentage des produits. Ce chiffre est lié à la perception qu'ont les banques d'investissement du risque de crédit de l'émetteur (Nieto Parra, 2008). L'examen de cette variable révèle qu'avant le déclenchement des crises des obligations souveraines, les banques d'investissement exigent une rémunération importante. En revanche, les investisseurs paient un prix élevé avant les crises, comme l'illustrent les écarts de rendement des emprunts souverains (figure 3.6).

À l'heure actuelle, les marges de prise ferme pour les principaux pays d'Amérique latine sont faibles, atteignant une moyenne de 0.3 pour cent dans la région en 2007, sans jamais dépasser les 0.5 pour cent. Ces chiffres doivent être comparés avec ceux des périodes précédant les crises des emprunts souverains, présentés dans la figure 3.6 : 1.2 pour cent en Argentine un an avant la crise de 2001 et 1.7 pour cent au Brésil un an avant celle de 1998. On peut en conclure que les banques d'investissement semblent considérer, d'après le faible niveau de leurs marges de prise ferme, que le risque de défaut de l'Amérique latine s'est réduit.

Les faibles écarts de rendement que l'on observe actuellement suggèrent une diminution de la perception des risques de défaut sur les marchés

Les recommandations en matière d'emprunts souverains des pays émergents qui sont établies par les banques d'investissement à destination des investisseurs institutionnels constituent un quatrième et dernier indicateur. Elles font généralement l'objet de publications régulières pour chaque marché émergent. Malgré de légères différences dans la terminologie adoptée par chaque banque, ces recommandations peuvent être classées en trois catégories : « surpondération » (valeur attribuée de 1), « neutre » (0) et « souspondération » (-1). Ainsi, une recommandation de surpondération suggère de détenir un volume de titres de manière à ce que celui-ci soit plus fortement représenté dans le portefeuille de l'investisseur que dans son indice de référence (comme l'indice EMBI+ calculé par JPMorgan)¹⁹. Une telle recommandation signifie donc généralement qu'il faut acheter sur le marché. À l'inverse, une recommandation de souspondération conduit souvent à vendre.

Figure 3.6. Marges de prise ferme et écarts de rendement sur les obligations souveraines
(1993-2006, rythme annuel)



Note : Les marges de prise ferme et les écarts sur les obligations souveraines enregistrés entre un et trois ans avant la crise (années marquées T) sont surlignés en bleu. En Argentine, la crise s'est produite en 2001, au Brésil et en Russie, en 1998, et en Turquie, en 2000.

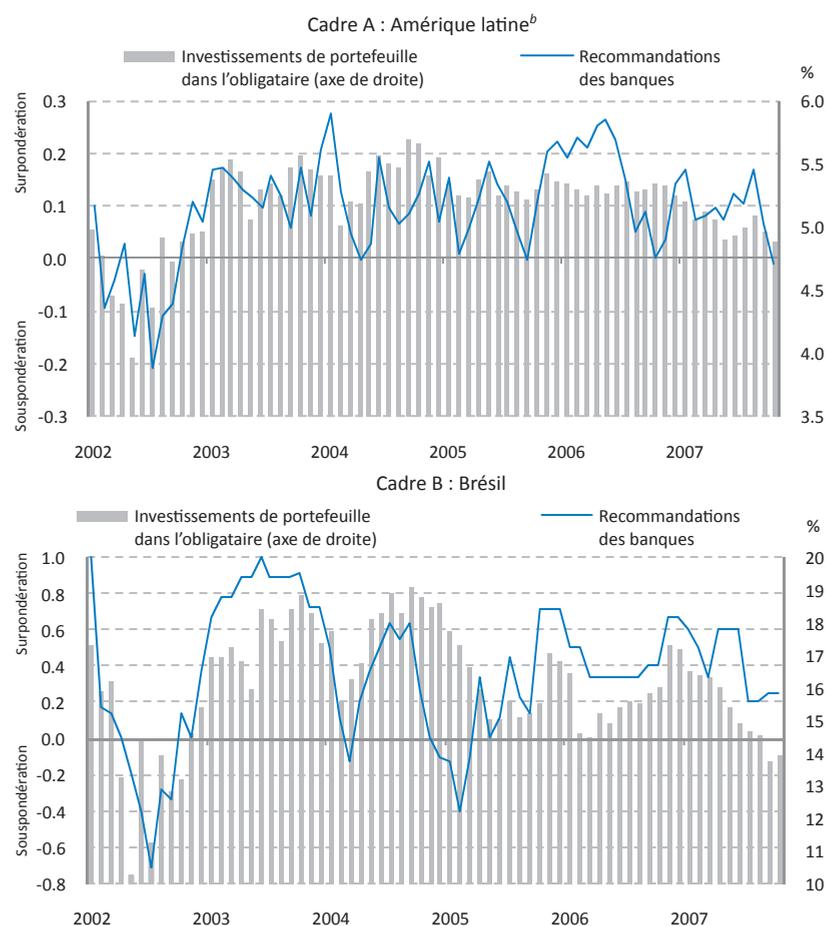
Source : Nieto Parra (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Les recommandations et les notations ont une structure et des objectifs fondamentalement différents. Les recommandations dépendent de la valeur de l'investissement dans une obligation, et pas uniquement de l'évaluation du risque de défaut. Elles sont donc plus volatiles que les notations attribuées aux emprunts souverains et peuvent évoluer au cours de l'année en fonction des fluctuations des prix.

La publication de ces recommandations établit un lien direct entre les intermédiaires financiers et les investisseurs et a tendance à fortement influencer sur la répartition des actifs dans les portefeuilles obligataires²⁰. La figure 3.7 illustre la corrélation entre les recommandations des banques d'investissement et les placements dans la dette des pays d'Amérique latine que les gestionnaires de fonds ont réalisés au sein de leur portefeuille d'obligations des économies émergentes au cours de la période 2002-07. Pour le Brésil, qui est le principal acteur du marché des emprunts souverains, la corrélation est considérable.

Figure 3.7. Recommandations des banques et investissements de portefeuille dans l'obligataire^a



Notes :

a) Les recommandations peuvent être classées en trois catégories : « surpondération » (1), « neutre » (0) et « souspondération » (-1); b) Les pays d'Amérique latine étudiés sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les publications des banques d'investissement et dans la base de données *Emerging Portfolio Fund Research*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Les recommandations des banques peuvent donc être considérées comme une variable de substitution pour la perception globale que les marchés ont de l'émission d'une obligation spécifique (tout en gardant à l'esprit que le principal objectif de la banque, lorsqu'elle émet une recommandation, est de favoriser les transactions)²¹. Les analyses des banques sont importantes pour les investisseurs. Elles ne sortent toutefois pas du néant et les pouvoirs publics peuvent influencer sur ces analyses par leur gestion de la dette et leurs annonces de politique économique (encadré 3.3).

Les recommandations des banques ont un impact sur la répartition des actifs dans les portefeuilles obligataires

Le paradoxe de la démocratie face à l'endettement

La politique revêt une importance déterminante pour le marché des obligations souveraines. Les acteurs du marché sont sensibles aux changements politiques dans les démocraties d'Amérique latine, qu'il s'agisse de remaniements ministériels ou d'élections. En fait, il est possible de définir les pays émergents comme ceux où l'incertitude politique influe de manière significative sur la volatilité financière ou encore de considérer qu'un pays sort des classes d'actifs des marchés émergents lorsque s'y effectue le découplage entre cycles politique et financier (Blázquez et Santiso, 2004).

Partout, les périodes de changement politique affectent les marchés, que ce soit dans les pays industrialisés ou en développement (Snowberg *et al.*, 2007 ; Bernhard et Leblang, 2006 ; Leblang et Bernhard, 2006). Cependant, l'intensité de la vigilance et de la réaction des investisseurs est plus forte dans ces derniers (Campello, 2007). L'encadré 3.2 prend l'exemple de l'Espagne et décrit comment l'incidence des élections sur les marchés financiers a été maîtrisée en partie grâce à la crédibilité des politiques économiques adoptées par les gouvernements successifs, ainsi qu'à l'engagement général des partis politiques en faveur de cette crédibilité. Cet engagement est renforcé par l'intégration au sein de structures économiques extérieures, telles que l'Union économique et monétaire européenne.

De nombreuses études ont été consacrées aux répercussions des phénomènes politiques sur les marchés financiers émergents. Si les investisseurs et les intermédiaires financiers suivent avec vigilance les périodes électorales dans l'ensemble des pays émergents, leurs réactions peuvent être très différentes, y compris au sein d'une même région. Elles dépendent à la fois du degré de démocratisation, de la transparence des processus de décision politique, de l'existence d'une tradition démocratique et du poids de la majorité législative dont dispose le gouvernement ainsi que de son unité politique (Hays *et al.*, 2003 ; MacIntyre, 2001).

La couleur politique a également son importance dans les démocraties émergentes. Si les partis de droite sont plus associés à des stratégies de maîtrise de l'inflation et moins à des politiques de lutte contre le chômage ou de stimulation de la croissance du PIB, les partis de gauche ont tendance à suivre des orientations contraires²². Les écarts sur les obligations souveraines ont tendance à se creuser lorsque la droite est au pouvoir et qu'une victoire de la gauche se profile (Block *et al.*, 2003), et les investisseurs dans les emprunts souverains ont souvent une perception négative des gouvernements de gauche, même après la prise en compte d'autres résultats politiques et économiques (Cho, 2007)²³.

Les processus politiques autres que les élections peuvent également entraîner de la volatilité dans les écarts sur les obligations souveraines. À titre d'illustration, l'instabilité politique (qui peut se mesurer, par exemple, au rythme du renouvellement des ministres des Finances) a influé sur les écarts de rendement des emprunts souverains en Amérique latine au cours de la période 1992-2005²⁴.

Il existe des liens clairs entre les processus politiques, notamment les élections, et l'instabilité sur les marchés de la dette et de la monnaie

Encadré 3.2. Les cycles politico-économiques et les marchés financiers internationaux : l'exemple de l'Espagne

L'Espagne est l'une des plus jeunes démocraties parmi les pays industrialisés d'Europe, n'ayant été rétablie qu'en 1976. Le formidable développement économique qui a suivi le changement de régime et les liens historiques et culturels que ce pays partage avec l'Amérique latine en font un exemple intéressant pour la région.

Aujourd'hui, qu'elles entraînent ou non un changement de gouvernement ou d'orientation idéologique, les élections en Espagne n'ont qu'une faible incidence sur les marchés financiers. Le renforcement de la démocratie et de ses institutions ainsi que l'entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM) contribuent à créer un environnement propice aux réformes axées sur le marché et à des politiques budgétaires raisonnables. Ces orientations sont dès lors récompensées par les marchés.

Ces évolutions institutionnelles positives se reflètent dans la révision de la notation des emprunts d'État à long terme et dans la réduction des écarts de rendement des obligations du pays par rapport à leurs titres de référence, les bons du Trésor allemands. Ce phénomène est particulièrement visible depuis 1997, date à partir de laquelle les marchés ont considéré comme plus probable l'entrée de l'Espagne au sein de l'UEM. Entre mars 1978 et décembre 1996, l'écart moyen pour le pays était de 572 points de base, alors qu'il n'a atteint depuis lors (jusqu'à avril 2008) que 19 points de base. Devant l'ampleur de cette évolution, il convient d'opérer une distinction entre les élections qui ont précédé l'entrée dans l'UEM et celles qui l'ont suivie.

Prenons l'évolution des rendements sur les marchés d'actions (en utilisant les données du MSCI) et des emprunts d'État à 10 ans, au cours des neuf mois antérieurs et consécutifs aux élections générales qui se sont tenues entre 1979 et 2008 (figure 3.8).

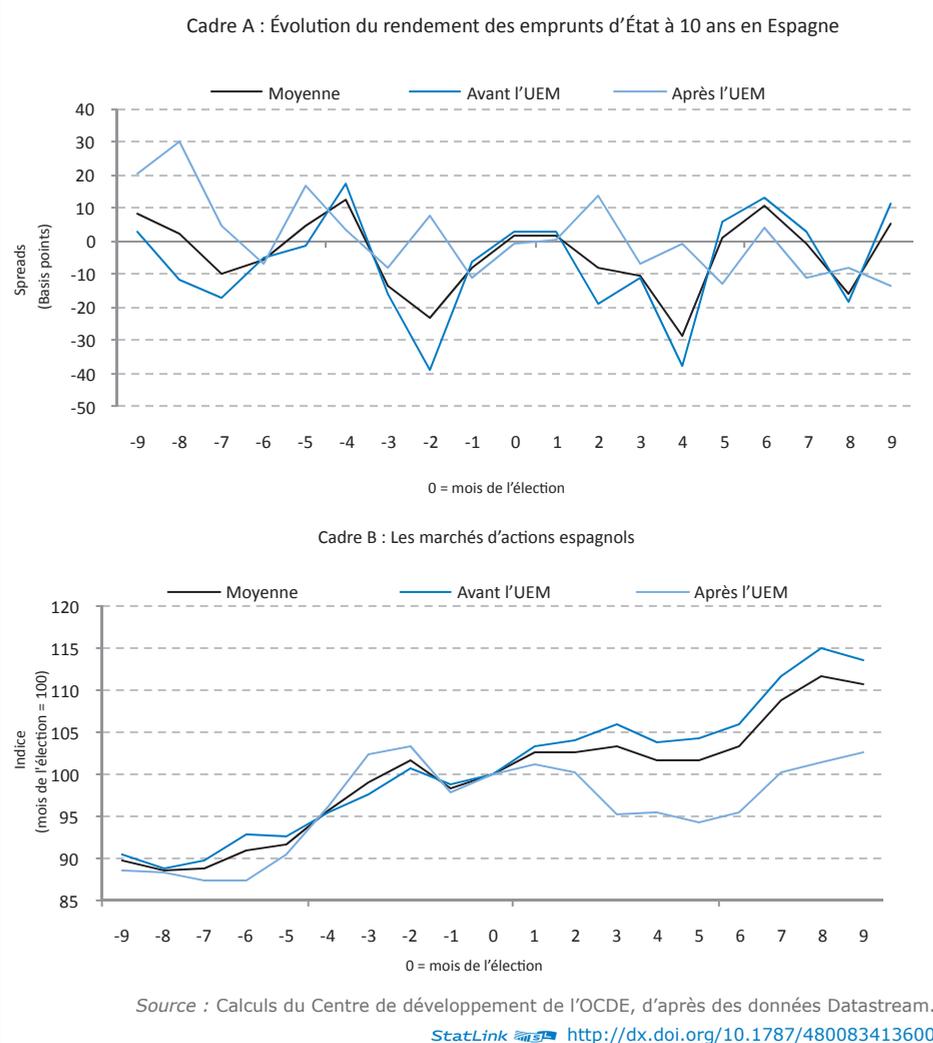
Un simple examen des chiffres et des courbes laisse à penser que les élections générales n'ont exercé aucune influence notable sur les taux d'intérêt à long terme ou sur les rendements des marchés d'actions. L'observation des périodes immédiatement antérieures et consécutives aux élections ne semble révéler aucune fluctuation significative du rendement des obligations à long terme. Le rendement des emprunts d'État est en baisse avant comme après les élections. En fait, ces mouvements de recul reflètent simplement le processus continu de réduction et de convergence. Comme le montre le premier diagramme de la figure 3.8, pendant la période antérieure à l'entrée dans l'UEM, le rendement à long terme diminue à la fois avant et après les élections et les effets cumulés entre le mois précédent et le mois consécutif aux élections sont presque négligeables. Après l'entrée dans l'UEM, les taux d'intérêt sont restés stables, ce qui indique que le rendement des obligations, après la convergence, a été plus influencé par les facteurs européens et mondiaux que par des facteurs propres à un pays en particulier.

L'incertitude qui entoure les campagnes électorales se distingue plus clairement à travers le comportement des marchés d'actions. Les performances y sont légèrement négatives avant les élections (bien que ce ne soit pas significatif au niveau statistique) et commencent à se redresser une fois l'incertitude levée (figure 3.8, second diagramme). Avant l'entrée dans l'UEM, les marchés d'actions en Espagne faiblissaient généralement dans les deux mois qui précédaient une élection, puis renouaient avec des résultats positifs immédiatement ensuite. Après l'entrée dans l'UEM, le schéma pré-électoral reste inchangé, mais les performances consécutives au vote sont différentes.

Ce phénomène, contraire à ce qui serait communément attendu, s'explique par le fait que la performance des marchés, au moment des élections, a été principalement influencée par la fin de l'essor des technologies de l'information en 2000 et par la crise des prêts hypothécaires à risque en 2008. La comparaison des résultats du marché de l'Espagne par rapport à ceux de l'Allemagne (de manière à corriger ces effets extérieurs) révèle que le premier a affiché des performances légèrement meilleures. La volatilité n'était pas non plus liée à des facteurs propres à l'Amérique latine, ce qui aurait pu être le cas étant donné l'exposition croissante des entreprises espagnoles à cette région. Le marché semble avoir été principalement orienté, au cours de cette période, par des facteurs mondiaux (les crises internationales) et non par l'incertitude politique locale.

Pour résumer, l'association d'une démocratie solide, d'un consensus politique en faveur d'une politique budgétaire soutenable au sein de l'UEM, d'une banque centrale indépendante et orthodoxe et de politiques économiques crédibles, assorties d'une protection sociale suffisante, a permis de mettre un terme de manière relativement rapide aux doutes portant sur la pérennité des institutions d'une nouvelle démocratie.

Figure 3.8. Cycles politiques et marchés financiers en Espagne (1979-2008)



Les liens observés entre les processus politiques et les turbulences subies par les cours de change indiquent que les crises financières et politiques semblent aller de pair (Chang, 2007). Les analystes considèrent que certains facteurs institutionnels, tels que des divisions ou des remaniements au sein du gouvernement, influent de manière significative sur l'attitude des investisseurs et augmentent les risques d'une crise de change (Leblang et Satyanath, 2006). Depuis 15 ans, toutes les grandes crises financières en Amérique latine se sont produites l'année d'une élection : au Mexique, la « crise Tequila » de 1994 a eu lieu l'année de l'élection présidentielle ; au Brésil, la dévaluation du real début 1999 a été effectuée quelques mois après les élections d'octobre 1998 ; toujours au Brésil, la crise financière de 2002 a coïncidé avec l'année de l'élection présidentielle, tout comme le défaut de paiement massif de l'Argentine un an auparavant. En remontant plus loin dans le passé, la même constatation peut être faite pour la crise de la dette des années 1980 qui a suivi le défaut de paiement du Mexique.

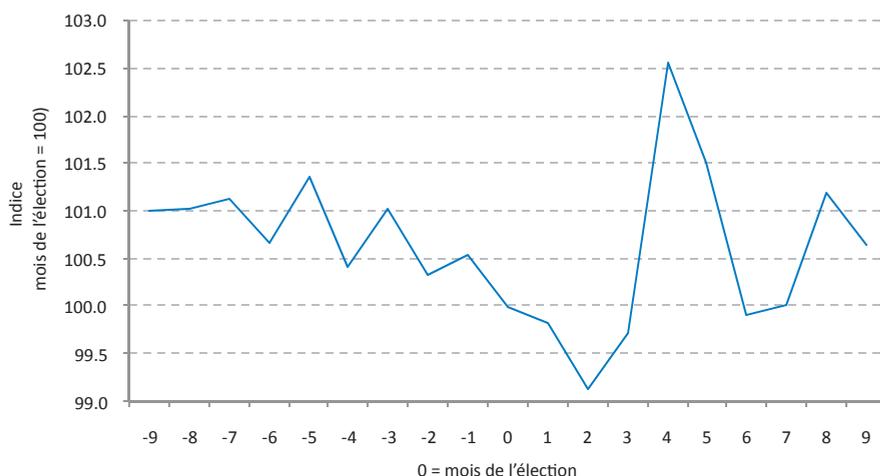
Les monnaies tendent à s'apprécier avant les élections et à se déprécier après

Une étude portant sur un grand nombre de pays d'Amérique latine au cours de la période 1960-1994 (Frieden *et al.*, 2001) indique que le taux moyen de dépréciation nominale du cours de change, deux mois après une élection, était de 7 pour cent – soit environ 4.5 points de pourcentage de plus que pendant les périodes non électorales comparables. La figure 3.9 présente l'évolution moyenne du cours de change réel dans les économies d'Amérique latine (par rapport au dollar des États-Unis) sur la période 1997-2008. Le schéma décrit ci-dessus y apparaît clairement : le cours de change s'apprécie avant les élections (mouvement descendant de la courbe sur la figure), puis se déprécie fortement (3.5 pour cent) deux mois après. À partir du cinquième mois suivant le vote, le cours de change réel retrouve un niveau proche de celui qui était le sien avant l'appréciation initiale. Si de nombreux facteurs peuvent expliquer les dépréciations consécutives aux élections, tous sont en lien avec l'appréciation qui les précède.

Quels sont les facteurs sous-jacents à ce phénomène ? Premièrement, les ajustements du cours du change sont généralement différés autant que possible. Les présidents sortants évitent de procéder à des dévaluations dans les mois qui précèdent les élections afin d'en limiter les effets négatifs sur le vote pour leur propre personne ou pour le candidat de leur parti (Stein *et al.*, 2005). En effet, Blomberg *et al.* (2005) estiment que la probabilité d'un abandon du cours du change fixe est faible avant les élections et forte après. Deuxièmement, l'augmentation des dépenses publiques (principalement pour l'achat de biens non exportables) avant les élections a tendance à entraîner une appréciation monétaire, mais seulement pour conduire à une dépréciation par la suite (Bonomo et Terra, 2005).

Dans les autres cas, les dépréciations anticipées du cours de change interviennent juste avant les élections, peut-être parce que les décideurs politiques craignent un jugement négatif des marchés financiers sur la viabilité de leur politique économique (par exemple au Mexique en 2006 et au Brésil en 2002). Ce phénomène est lié au marché de la dette publique car les acteurs du marché veulent anticiper les événements lorsqu'ils évaluent la soutenabilité de l'ancrage du cours de change avant les élections. C'est précisément pour devancer le recul de ce taux après l'élection que les banques d'investissement rétrogradent la dette d'Amérique latine avant le vote.

Figure 3.9. Cours du change réels au cours des neuf mois antérieurs et consécutifs aux élections en Amérique latine^{a b} (1997-2008^c)



Notes :

a) Le cours du change réel est calculé par rapport au dollar des États-Unis. Les données sont calculées avec une base 100 pour le mois de l'élection (temps 0). Une augmentation de l'indice représente une dépréciation par rapport au dollar.

b) Les pays d'Amérique latine étudiés sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela. La moyenne est géométrique, de manière à atténuer les effets des valeurs aberrantes.

c) Les données couvrent la période allant de juillet 1997 à février 2008, correspondant à 23 élections présidentielles non concomitantes. Pour les élections à deux tours, c'est la date du second tour qui est considérée comme celle de l'élection.

Source : Nieto Parra et Santiso (2008a), d'après des données Datastream.

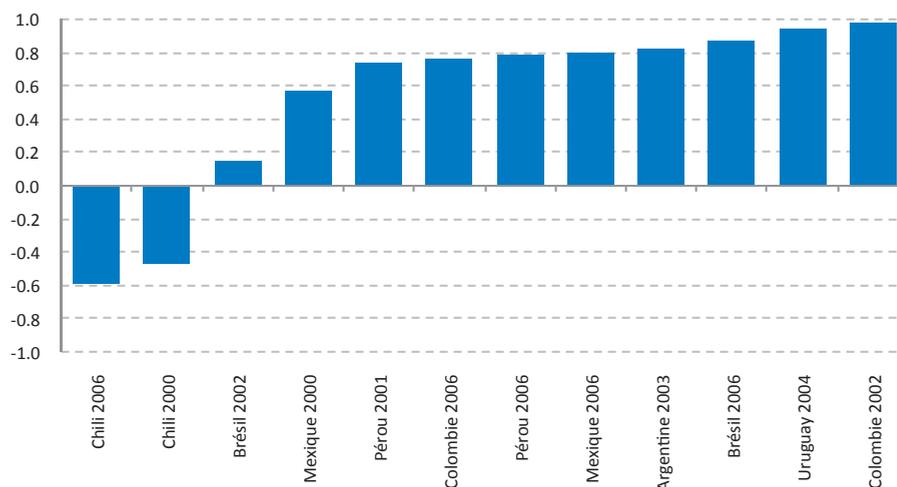
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Dans la plupart des pays d'Amérique latine au moment des élections présidentielles, les écarts de rendement sur les obligations souveraines suivent de près les mouvements du cours de change. La figure 3.10 illustre la corrélation entre ces variables dans les pays qui sont à la fois actifs sur le marché de la dette souveraine et dont le cours de change n'est pas fixe. Une monnaie en difficulté se traduit par une hausse des écarts sur les emprunts souverains, et inversement. Le Chili est le seul pays pour lequel cette corrélation est négative. De plus, la volatilité en période électorale y est faible par rapport aux autres économies de la région.

L'information que reçoivent les investisseurs est influencée par la situation politique. Les agences de notation ont tendance à rétrograder la dette souveraine au moment des élections²⁵. En période électorale en outre, les banques d'investissement réagissent de la même manière pour leurs recommandations (encadré 3.3).

L'impact des élections sur la confiance des investisseurs peut se mesurer par leur impact sur les recommandations des banques

Figure 3.10. Corrélation entre le cours du change et les écarts de rendement sur les obligations souveraines au moment des élections présidentielles



Note : Le coefficient de corrélation est calculé entre le taux de change nominal et les écarts sur les obligations souveraines mesurés par l'indice EMBI Global, d'après des données relevées quotidiennement sur une période de 100 jours avant l'élection considérée.

Source : Calculs du centre de développement de l'OCDE, d'après des données Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Les notations
sont dévaluées
avant les élections
mais tendent à
s'apprécier une
fois les incertitudes
dissipées

La figure 3.11 représente les recommandations émises par les banques d'investissement sur les obligations souveraines d'Amérique latine avant et après les élections dans la région.

En considérant l'Amérique latine de manière globale, on constate que les banques d'investissement commencent à rétrograder les emprunts souverains trois mois avant les élections présidentielles. Ce phénomène est particulièrement visible lorsqu'un candidat « non crédible » semble avoir une véritable chance de l'emporter. Cette révision à la baisse est suivie de recommandations négatives jusqu'à l'approche de la date de l'élection. Enfin, les banques deviennent plus confiantes quant à l'issue du vote et changent leurs recommandations, pour émettre un avis neutre, puis finalement positif²⁶. Ce schéma apparaît clairement dans de nombreuses élections présidentielles, y compris celles d'octobre 2002 au Brésil, de mai 2002 en Colombie, de juillet 1998, novembre 2002 et novembre 2006 en Équateur, de juillet 2000 et juillet 2006 au Mexique et de mai 2000 et juin 2006 au Pérou. C'est l'élection présidentielle au Brésil qui offre la preuve la plus frappante de ce changement de perception, comme l'explique plus en détail l'encadré 3.4.

Encadré 3.3. Facteurs déterminant les recommandations sur la dette souveraine établies par les banques d'investissement

Les recommandations que les banques d'investissement émettent à propos d'un titre donné représentent l'évaluation qualitative qu'elles font de sa valeur d'investissement. Une étude de Nieto Parra et Santiso (2008a) portant sur la période 1997-2008 analyse le rôle joué par les élections dans les recommandations des banques d'investissement à propos des obligations souveraines d'Amérique latine. Un modèle de régression a été établi par rapport à un large éventail de variables potentielles explicatives. On peut en conclure que plusieurs indicateurs sont corrélés positivement à une amélioration de la perception (c'est-à-dire une recommandation passant d'une souspondération à un avis neutre ou d'un avis neutre à une surpondération) :

i) indicateurs de solvabilité : hausse du ratio des réserves de change sur les importations ou baisse du ratio de l'encours de la dette souveraine sur les exportations ;

ii) indicateurs de la valeur d'investissement : hausse du rendement des obligations sur des périodes antérieures de 12 ou trois mois ;

iii) notations des obligations souveraines : révision favorable de la notation des emprunts souverains ;

iv) écarts sur les obligations souveraines : écart important sur les obligations souveraines (cette relation surprenante au premier abord s'explique par l'opportunité de cet investissement) ;

v) profondeur du marché obligataire : plus grand volume d'échanges par rapport au PIB ;

vi) production industrielle intérieure : hausse de la production industrielle ;

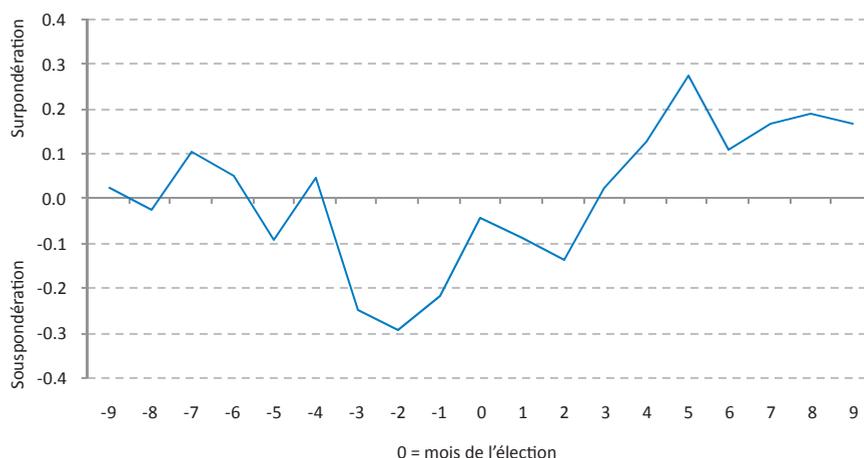
vii) élections présidentielles : elles influent négativement sur les recommandations. L'effet est particulièrement marqué en période pré-électorale et pendant les élections présidentielles au cours desquelles au moins l'un des candidats annonce des politiques macro-économiques considérées comme non crédibles.

Par rapport aux conclusions habituelles de la littérature sur l'interaction entre politique et marchés financiers, cette étude établit que la candidature d'un responsable sortant ne s'accompagne pas nécessairement d'une modification des recommandations. De surcroît, le fait que le candidat sortant soit largement favori (un signal apparent de continuité) n'est pas associé à des recommandations positives.

Les auteurs en concluent donc qu'une bonne gestion de la dette publique a bel et bien un effet positif sur les recommandations qui sont émises ; que la politique est un facteur déterminant, et en particulier la crédibilité (au sens macro-économique du terme) des politiques budgétaire et monétaire proposées par les partis et les pouvoirs publics – c'est là un élément essentiel à la stabilité des recommandations ; et que les recommandations dépendent avant tout des variables macro-économiques locales et financières. Les facteurs extérieurs (tels que les chiffres de la production industrielle aux États-Unis ou une évolution de l'aversion mondiale pour le risque) n'ont pas d'effet sur les recommandations relatives à la dette souveraine d'Amérique latine.

Pour de plus amples détails et des précisions méthodologiques, voir Nieto Parra et Santiso (2008a).

Figure 3.11. Recommandations des banques d'investissement au cours de neuf mois antérieurs et consécutifs aux élections en Amérique latine^{a b}
(1997-2008^c)



Notes :

a) Les recommandations des banques peuvent être classées en trois catégories : « surpondération » (1), « neutre » (0) et « souspondération » (-1). L'indice est calculé comme la moyenne arithmétique de l'ensemble des recommandations publiées.

b) Les pays d'Amérique latine étudiés sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

c) Les données couvrent la période allant de juillet 1997 à février 2008, correspondant à 23 élections présidentielles non concomitantes. Pour les élections à deux tours, c'est la date du second tour qui est considérée comme celle de l'élection.

Source : Nieto Parra et Santiso (2008a) d'après les recommandations publiées par les banques d'investissement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Encadré 3.4. Les élections de 2002 et 2006 au Brésil : de la «Lula Preta» à la «Lula de Mel»

La figure 3.12 présente les recommandations établies par les banques d'investissement pour la dette publique extérieure brésilienne entre 2002 et 2007.

En 2002, la candidature de Luiz Inácio Lula da Silva est perçue comme un danger populiste pour la continuité des politiques économiques crédibles menées par le président Fernando Henrique Cardoso – et sa victoire au second tour entraîne un flot de recommandations négatives. Les investisseurs ont cette réaction car ils craignent un phénomène de *Lula Preta* (un jeu de mots avec le nom du candidat et évoquant une lune noire menaçante). Goldman Sachs, l'un des principaux acteurs du marché des obligations souveraines en Amérique latine, déclarait dans les jours qui ont suivi l'élection : *Nous demeurons prudents quant aux perspectives de cette dette car nous estimons que le nouveau gouvernement est mal préparé pour affronter des dossiers difficiles tels que la restauration de la confiance et la stabilisation du niveau de la dette publique, tout en mettant en chantier la reprise de l'activité économique [...] Face aux risques encourus et au redressement du prix des actifs, nous maintenons nos recommandations en faveur d'une souspondération de la dette extérieure et des taux d'intérêt à court terme libellés en BRL* (Goldman Sachs, *Emerging Markets Strategy*, 7 novembre 2002).

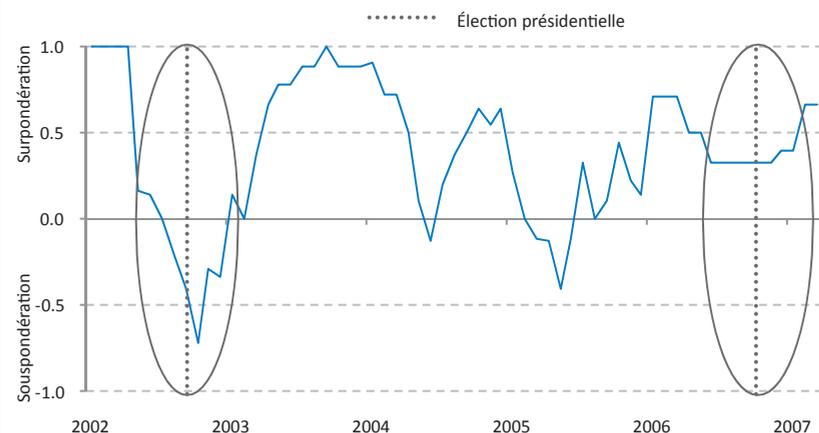
Les marchés financiers internationaux se sont montrés extrêmement circonspects face au nouveau gouvernement Lula au cours de cette période. Pendant la campagne, les écarts sur la dette brésilienne ont bondi, passant de 1 100 points de base 100 jours avant le vote à 2 000 points de base dans les jours précédant l'élection. Pendant toute une année, d'avril 2002 à avril 2003, les pouvoirs publics brésiliens n'ont pas pu émettre d'emprunts d'État sur les marchés financiers internationaux.

Devenu président, Lula lance un grand programme de communication. Il convainc notamment les acteurs du marché et les investisseurs de la volonté de son gouvernement d'adopter une approche macro-économique orthodoxe. Dans ce contexte, les déclarations sur la mise en place de politiques économiques favorisant la stabilité des prix et la solvabilité de l'État se sont révélées essentielles. La récompense s'est matérialisée sous la forme d'un revirement complet des recommandations, devenues positives. C'est le début de la *Lula de Mel* (autre jeu de mots évoquant cette fois une lune de miel).

Cette situation est radicalement différente de celle des élections présidentielles suivantes, en 2006. Les banques d'investissement ont maintenu des recommandations positives pour la dette publique brésilienne pendant la campagne, considérant manifestement que Lula représentait désormais un choix tout aussi sûr que Geraldo Alckmin, son rival partisan du marché et candidat du parti de Fernando Henrique Cardoso. Avant l'élection, Citigroup formulait les recommandations suivantes à l'intention de ses clients : *Quelle que soit l'issue du vote, les grandes lignes des politiques macro-économiques, y compris la responsabilité budgétaire, le ciblage de l'inflation et le cours de change flottant, resteront vraisemblablement inchangées* (Citigroup, *Global Economic Outlook and Strategy*, 23 août 2006).

Les écarts de rendement sont restés à des valeurs plancher, entre 175 et 275 points de base, pendant les 100 jours antérieurs et consécutifs à l'élection. Plus concrètement, moins d'un mois avant le jour du vote, le Brésil a émis un emprunt international libellé en BRL, avec une échéance en 2022 – un scénario inimaginable en 2002.

Figure 3.12. Les banques d'investissement et les élections au Brésil



Note : Les recommandations des banques d'investissement peuvent être classées en trois catégories : « surpondération » (1), « neutre » (0) et « souspondération » (-1).

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les recommandations des banques d'investissement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Les craintes des marchés financiers en période d'élections sont-elles justifiées ?

Les marchés financiers émergents craignent donc les conséquences qu'auront par la suite des politiques économiques expansionnistes menées avant les élections et ils sont dans l'incertitude quant aux politiques qui seront adoptées ensuite²⁷. Les répercussions de ces évolutions sur la perception des acteurs sont amplifiées en Amérique latine et dans les pays émergents de manière générale, en raison des difficultés chroniques de ces régions à mobiliser des ressources budgétaires (Ames, 1987 ; Schuknecht, 1996 ; Alesina *et al.*, 1999). Nous verrons dans cette section et la suivante si ces craintes sont fondées.

Les inquiétudes des marchés sont, d'une certaine façon, justifiées : les élections s'accompagnent en effet d'une volatilité fiscale

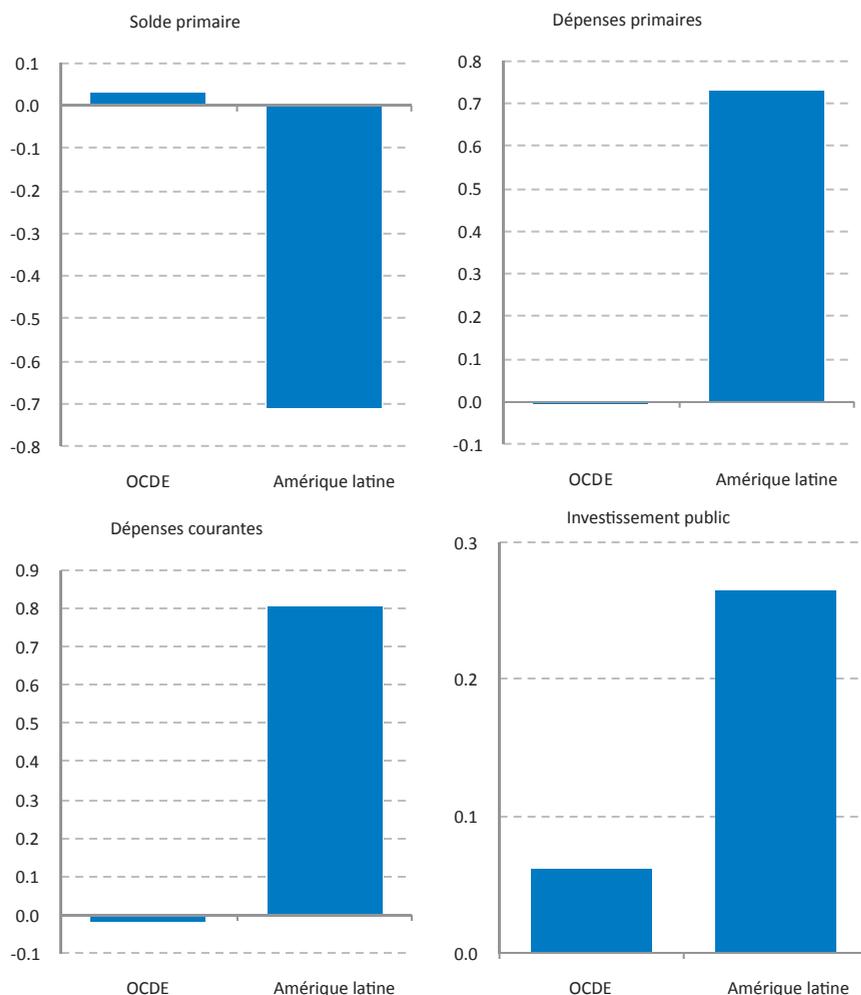
Une étude portant sur 28 pays de l'OCDE et 19 économies d'Amérique latine sur la période 1990-2006 laisse à penser que les principales composantes de la politique budgétaire sont beaucoup plus affectées par les élections générales dans cette région que dans les pays à revenu élevé (Nieto Parra et Santiso, 2008b)²⁸. La figure 3.13 offre un aperçu de l'évolution de quatre variables budgétaires dans ces pays en période électorale : le déficit budgétaire avant paiement d'intérêts (solde primaire), les dépenses publiques hors paiement d'intérêts (dépenses primaires), les dépenses courantes et l'investissement public.

Dans les pays d'Amérique latine, le solde primaire moyen diminue de près de 0.7 pour cent du PIB en année d'élection. La majeure partie de cette baisse s'explique par l'évolution de la composante dépenses, au sein de laquelle les dépenses courantes sont particulièrement affectées, plus que les dépenses en capital. Ces dernières varient peu au cours de l'année même de l'élection, mais l'investissement public augmente de 0.3 pour cent du PIB pendant l'année qui la précède²⁹.

Dans les pays de l'OCDE à l'inverse, les variations observées du solde primaire et des dépenses courantes en année électorale sont minimes, représentant moins de 0.1 pour cent du PIB pour chacune de ces variables³⁰. La taille relativement restreinte de l'État dans les démocraties de la région rend d'autant plus remarquable cette différence entre pays d'Amérique latine et de l'OCDE (voir le tableau 2.1 du chapitre 2 pour une comparaison).

Figure 3.13. L'incidence des élections sur la politique budgétaire en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE^{a b}

(variation des indicateurs budgétaires sélectionnés, en pourcentage du PIB)



Notes :

a) L'incidence des élections sur la politique budgétaire est calculée comme la différence entre les variables budgétaires (en pourcentage du PIB) en année d'élection et en année non électorale, à l'exception de l'investissement public, qui est censé précéder le vote d'un an.

b) Pour les pays à régime politique parlementaire, ce sont les élections législatives qui ont été étudiées ; pour les pays à régime présidentiel, ce sont les élections des responsables de l'exécutif. Les données portant sur la politique budgétaire font référence à l'administration centrale.

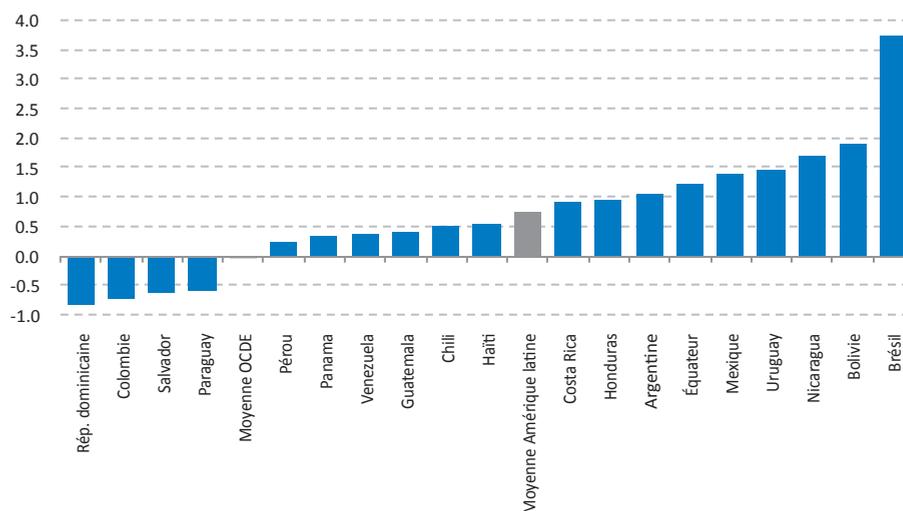
Source : Nieto Parra et Santiso (2008b) d'après le *Secretaria do Tesouro Nacional* pour le Brésil, la base de données sur les finances publiques Cepal/Ilpes pour les autres pays d'Amérique latine et les Comptes des administrations publiques de l'OCDE pour les pays de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

La figure 3.13 met en évidence l'importance des dépenses primaires parmi les variables de la politique budgétaire affectées par les campagnes électorales. La figure 3.14 propose une analyse de ce résultat par pays et illustre l'incidence des élections sur les dépenses primaires exprimées en part du PIB. Les variations sont considérables. Ainsi en Bolivie, au Brésil et au Nicaragua, les dépenses primaires augmentent de plus de 1.5 pour cent du PIB par rapport aux périodes non électorales. À l'inverse, au Chili, au Guatemala, au Panama, au Paraguay, au Pérou et au Venezuela, elles ne sont apparemment pas affectées par le processus électoral.

Figure 3.14. L'incidence des élections sur les pays d'Amérique latine^{a b}, 1990-2006

(variation des dépenses primaires, en pourcentage du PIB)



Notes :

a) L'incidence des élections sur la politique budgétaire est calculée comme la différence entre les variables budgétaires (en pourcentage du PIB) en année d'élection et en année non électorale.

b) Pour les pays à régime politique parlementaire, ce sont les élections législatives qui ont été étudiées ; pour les pays à régime présidentiel, ce sont les élections des responsables de l'exécutif. Les données portant sur la politique budgétaire font référence à l'administration centrale.

Source : Nieto Parra et Santiso (2008b) d'après le Secretaria do Tesouro Nacional pour le Brésil, la base de données sur les finances publiques CepalC/Ilpes pour les autres pays d'Amérique latine et les Comptes des administrations publiques de l'OCDE pour les pays de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

L'incertitude en période électorale : le rôle des programmes politiques et économiques

Durant les élections, les politiques de tous les candidats « réalistes » comptent ; l'incertitude peut être amplifiée par le pouvoir de veto d'acteurs extérieurs au processus politique

Puisqu'une obligation représente une créance à long terme sur les flux de trésorerie d'un État, le processus électoral – et notamment la crédibilité de la politique économique défendue par les principaux candidats – fait toujours l'objet d'une attention particulière de la part des marchés financiers. Lorsqu'un candidat ayant de bonnes chances de l'emporter mène campagne en proposant une politique qui n'est pas crédible, les marchés deviennent particulièrement fébriles. Ces craintes ne se concrétisent pas forcément : un autre candidat peut gagner ou le candidat suscitant les craintes peut agir différemment une fois au pouvoir. En effet, il n'est pas rare de constater des différences considérables entre les programmes défendus par les candidats populistes et la politique qu'ils adoptent une fois élus (Archer *et al.*, 2007). Il existe toutefois un risque de voir ces craintes se matérialiser en raison de leur existence même, dès lors qu'elles bloquent le levier que constitue pour les pouvoirs publics le financement par la dette.

Les interactions entre crédibilité et incertitudes diffèrent selon la solidité des démocraties³¹. L'une des caractéristiques des démocraties imparfaites (et elles le sont toutes dans une certaine mesure) réside dans le rôle joué par les acteurs qui ont droit de veto, c'est-à-dire des acteurs non élus ayant le pouvoir d'empêcher la mise en place des stratégies politiques. Le degré d'influence de ces acteurs incontournables (syndicats puissants du secteur public ou groupes de pression dans le secteur privé, par exemple) constitue un bon indicateur de la qualité

d'une démocratie. Lorsque ces acteurs influents sont puissants, les marchés financiers sont confrontés à une dose d'incertitude supplémentaire. Un candidat apparemment crédible peut, par exemple, être empêché d'engager les réformes nécessaires. À l'inverse, un système efficace de contre-pouvoirs rassure les marchés, quelle que soit l'issue des élections. Des institutions publiques fortes sont perçues comme un gage de stabilité, qui limite l'ampleur des revirements politiques (Henisz et Mansfield, 2006).

Les pouvoirs publics ont à leur disposition tout un arsenal de stratégies pour atténuer le manque de crédibilité. L'adoption ou le retrait de dispositions en matière de politique monétaire ou budgétaire peuvent limiter la capacité de certains acteurs à bloquer les processus ou celle des gouvernements suivants à modifier les orientations d'une manière qui ne serait pas crédible (Keefer et Stasavage, 2002). La possibilité d'un renouvellement des mandats a également tendance à réduire l'incertitude – puisque les responsables en place peuvent demeurer au pouvoir – mais elle n'élimine pas les problèmes de crédibilité.

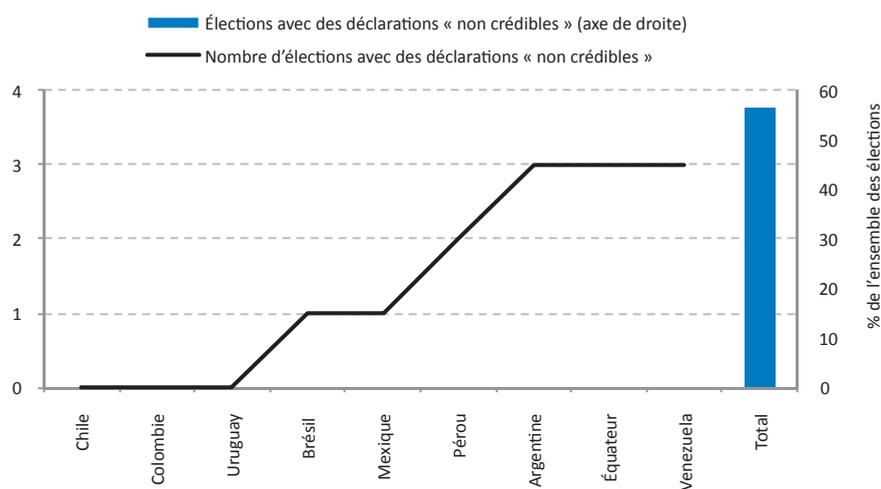
Ces incertitudes si nuisibles peuvent être limitées sans entraver pour autant la liberté d'action des candidats ou des hommes politiques en place

Les partis politiques peuvent jouer un rôle essentiel pour susciter et préserver la confiance des marchés. C'est à l'entier bénéfice de la crédibilité et sans véritable sacrifice sur le plan de l'indépendance que le choix des candidats et l'élaboration des programmes peuvent s'opérer dans le cadre d'institutions qui accordent à la stabilité et à la crédibilité des politiques économiques la priorité qu'elles méritent. Ce n'est pas là porter atteinte à la définition d'approches distinctes de la politique par chacun des partis. La légitimité des partis – par opposition à celle des personnes – ainsi que leur force constituent donc des piliers essentiels de l'institutionnalisation du multipartisme et favorisent l'émergence d'un débat adulte sur les processus politiques (BID, 2005).

Une fois au pouvoir, les gouvernements peuvent rapidement envoyer des signaux témoignant de leur crédibilité. C'est particulièrement important pour les gouvernements de gauche dont, globalement, les programmes semblent moins privilégier la crédibilité qui préoccupe les banques, les investisseurs et les agences de notation.

Dans ce contexte, quels sont les signaux de politique économique concrets auxquels les marchés financiers prêtent attention ? La figure 3.15 répertorie les déclarations des candidats aux élections en Amérique latine qui ont été reprises en 2008 dans *The Economist* (une source d'information importante pour les marchés financiers). Elle les classe comme étant « crédibles » ou « non crédibles ». Par définition ou presque, cette analyse se limite aux déclarations des principaux candidats pour chaque élection. Une déclaration est jugée « non crédible » si elle entraîne des commentaires évoquant la crainte d'une politique budgétaire expansionniste qui minera la soutenabilité de la dette, d'un éventuel moratoire ou d'une renégociation du paiement de la dette, d'une politique monétaire inflationniste, de l'éventuel abandon, le cas échéant, de l'indépendance de la banque centrale ou du ciblage de l'inflation, ou encore de l'alignement sur des politiques populistes. L'étude porte sur l'ensemble des 23 élections présidentielles organisées au cours de la période 1998-2008 dans certains pays d'Amérique latine.

Figure 3.15. Les déclarations politiques « non crédibles » des candidats, 1990-2008



Source : Nieto Parra et Santiso (2008a) d'après The Economist.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

En Amérique latine, les déclarations économiques des candidats diffèrent grandement d'un pays à l'autre

112

Sur l'ensemble de l'échantillon (barre bleue à droite), la politique économique d'au moins l'un des principaux candidats a été considérée comme n'étant pas crédible dans plus de la moitié des élections. Cependant, les résultats sont très différents en fonction des pays. Aucun risque de crédibilité n'a été perçu en Colombie (dirigée alternativement par des forces politiques partageant la même orientation sur le marché), ni au Chili (dirigé par la même coalition gouvernementale sur toute la période étudiée et où les forces politiques affichent les mêmes orientations crédibles). Dans ce dernier pays, la presse fait rarement état d'un manque de crédibilité des politiques économiques dans sa couverture des élections³². Malgré quelques différences à la marge, tous les principaux candidats aux élections présidentielles chiliennes ont soutenu, au cours de la période étudiée, les dispositions budgétaires contracycliques et le cadre anti-inflationniste du pays.

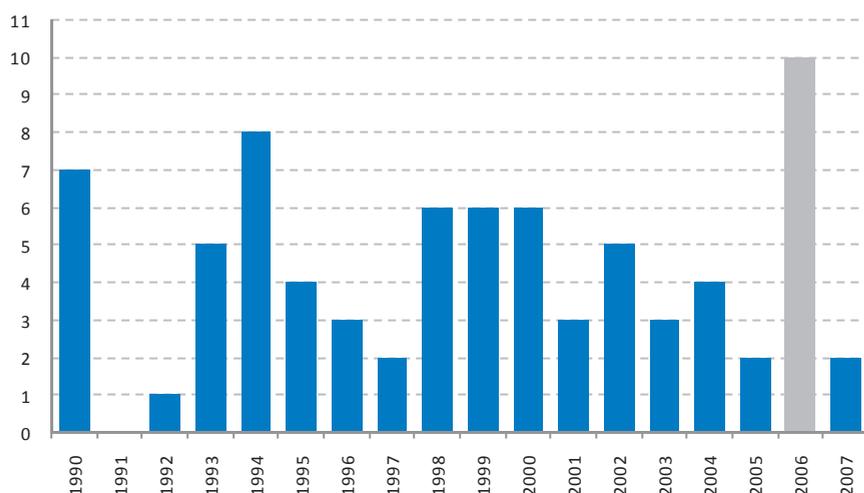
Au Brésil et au Mexique, le manque de crédibilité n'a été soulevé que de manière sporadique. Parmi les trois scrutins présidentiels qui ont eu lieu au Brésil, un seul (celui d'octobre 2002) a donné lieu à des inquiétudes en la matière. Il s'agit bien sûr de la première élection de Luiz Inácio Lula da Silva, déjà évoquée. Au Mexique, la candidature (malheureuse) du populiste Andrés Manuel López Obrador à l'élection présidentielle de 2006 a été perçue comme une menace potentielle pour la continuité d'une politique économique crédible.

À l'autre extrémité de la courbe, l'Argentine, l'Équateur et le Venezuela ont connu d'importants revirements de leur orientation politique et les élections qui s'y sont déroulées se sont caractérisées par des différences extrêmes entre les programmes proposés à l'électorat³³.

LES MARCHÉS FINANCIERS INTERNATIONAUX CONSIDÈRENT-ILS QUE LA DÉMOCRATIE ARRIVE À MATURITÉ EN AMÉRIQUE LATINE ?

À l'exception de l'Argentine, tous les grands pays d'Amérique latine ont procédé à des élections en 2006. Plus de 80 pour cent des habitants de la région se sont rendus aux urnes pour élire leur chef d'État – un chiffre assez exceptionnel (figure 3.16) et qui n'a entraîné aucune perturbation majeure sur les marchés financiers. C'est là une différence remarquable par rapport aux années précédentes. Il est dès lors tout naturel de s'interroger : s'agit-il d'un phénomène ponctuel ou de la preuve d'un changement permanent de l'attitude des marchés financiers ? Il est trop tôt pour affirmer que ces derniers considèrent désormais l'Amérique latine comme une région arrivée à maturité, mais il existe bel et bien des signes encourageants, qui témoignent d'une transformation à l'œuvre.

Figure 3.16. Nombre d'élections présidentielles chaque année en Amérique latine^{a b}



Notes :

a) Les pays d'Amérique latine étudiés sont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela.

b) Pour les élections à deux tours, c'est la date du second tour qui est considérée comme celle de l'élection.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE, d'après Nieto Parra et Santiso (2008a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

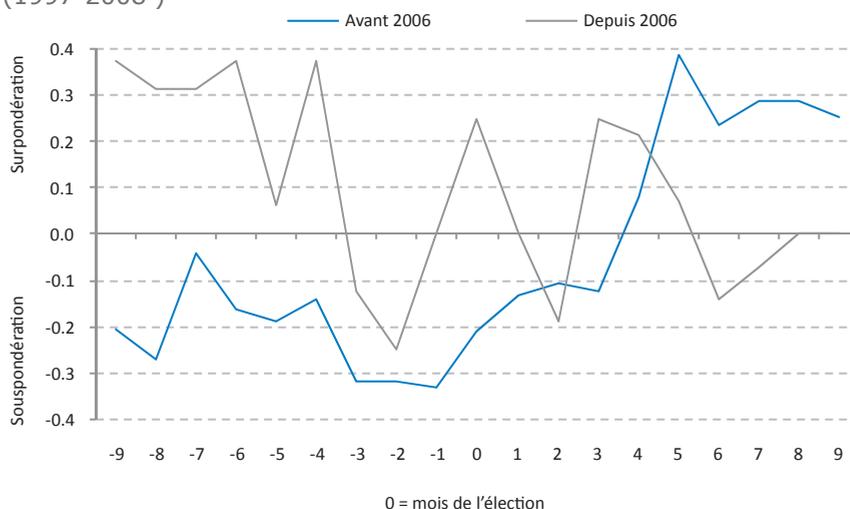
Il n'est pas aisé de comparer les répercussions des élections au cours d'années différentes, étant donné les fluctuations du contexte économique et financier international. La relative stabilité enregistrée en 2006 pourrait ainsi être attribuée à la bonne liquidité générale des marchés et aux conditions extérieures favorables à ce moment.

C'est pourquoi les recommandations des banques d'investissement peuvent se révéler plus utiles que d'autres indicateurs si l'on veut mesurer la confiance des marchés financiers puisque, comme l'explique l'encadré 3.3, ces recommandations éliminent les facteurs exogènes. En 2006, les recommandations globales pour

L'Amérique latine sont restées positives, avec une moyenne de 0.13. Ce résultat est meilleur que ceux obtenus lors des précédentes périodes électorales dans la région : en 1998, 1999, 2000 et 2002, les recommandations atteignaient des moyennes respectives de -0.13, 0.09, 0.07 et 0.02.

La figure 3.17 pousse cette analyse plus loin et permet d'observer l'évolution de la perception qu'ont les analystes des politiques menées en Amérique latine. Les recommandations des banques sont divisées en deux sous-échantillons qui portent sur les élections organisées avant et après le début de l'année 2006. Si les recommandations baissent avant les élections dans ces deux sous-échantillons, elles demeurent à un niveau supérieur dans le second à celui enregistré dans le premier.

Figure 3.17. Recommandations des banques d'investissement au cours des neuf mois antérieurs et consécutifs aux élections en Amérique latine^{a b}
(1997-2008^c)



Notes :

a) Les recommandations des banques peuvent être classées en trois catégories : « surpondération » (1), « neutre » (0) et « souspondération » (-1).

b) Les pays d'Amérique latine étudiés sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

c) Les données couvrent la période allant de juillet 1997 à février 2008. Elles portent sur 15 élections présidentielles avant 2006 et 8 élections présidentielles après 2006. Pour les élections à deux tours, c'est la date du second tour qui est considérée comme celle de l'élection.

Source : Calculs du centre de développement de l'OCDE d'après les publications des banques d'investissement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

L'impact des élections est beaucoup moins marqué depuis 2006...

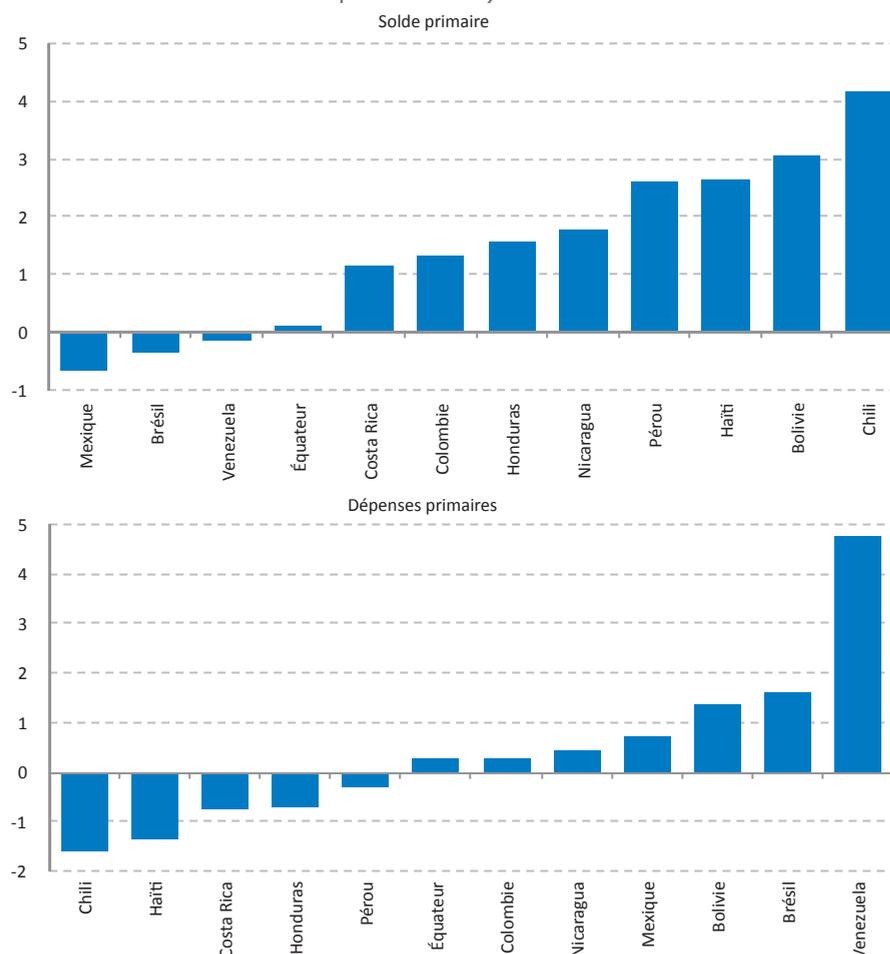
Il est possible de confirmer cette comparaison à l'aide de techniques économétriques simples, en analysant séparément les mêmes périodes³⁴. Avant 2006, les banques rétrogradaient l'Amérique latine avant les élections. Depuis 2006 au contraire, l'impact des élections sur les recommandations n'est plus statistiquement significatif. De plus, l'analyse par régression semble indiquer que les élections ont une incidence moindre sur les recommandations au cours de la période électorale de 2006 que pendant les périodes électorales antérieures. La durée couverte par les deux sous-échantillons étant différente, il convient toutefois d'interpréter ces chiffres avec prudence. En effet, les observations sont moins nombreuses pour la seconde période (de deux ans seulement), ce qui pourrait expliquer en soi que l'impact des élections de 2006 ne soit pas significatif.

Malgré ces réserves, on peut certainement justifier ce changement d'attitude de la part des marchés. La figure 3.18 compare l'effet des élections de 2006 sur l'excédent primaire et les dépenses primaires. Désavouant ceux qui ont une vision désabusée de la politique, les pays qui ont procédé à une élection en 2006 ont vu leur excédent primaire augmenter et non l'inverse. Une partie de cette discipline budgétaire peut sans aucun doute être attribuée à un contexte plus favorable de forte croissance du PIB en volume. Comme le montre le second diagramme de la figure 3.18, ce ne sont certainement pas les restrictions sur les dépenses qui ont fait reculer les déficits. Parmi ces pays, nombreux sont en effet ceux qui ont enregistré une hausse substantielle de leurs dépenses primaires, exprimées en pourcentage du PIB. C'est le cas du Brésil, du Mexique et du Venezuela, pour lesquels la forte augmentation des dépenses primaires a contribué à creuser les déficits budgétaires, affichant un contraste saisissant avec le Chili.

... et il s'accompagne en partie d'un excédent primaire supérieur – lié à une meilleure progression du PIB – et non d'une restriction des dépenses...

Figure 3.18. Incidence des élections présidentielles sur les variables budgétaires

(en pourcentage du PIB, élections présidentielles de 2005 et 2006 par rapport aux années non électorales précédentes)



Note : L'incidence des élections de 2005 et 2006 sur la politique budgétaire est calculée comme la différence entre la variable fiscale étudiée (exprimée en part du PIB) au cours de l'année de l'élection et au cours des années non électorales précédentes.

Source : Nieto Parra et Santiso (2008b) d'après le *Secretaria do Tesouro Nacional* pour le Brésil et la *Base de données sur les Finances Publiques Cepal/Ilpes* pour les autres pays d'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

... même si l'on n'a pas observé de diminution des programmes politiques non crédibles

Une évolution de la crédibilité des déclarations des candidats aux élections ne peut toutefois pas être avancée comme une cause valable de l'amélioration de la perception. La part des scrutins aux cours desquels au moins l'un des principaux candidats a proposé une politique économique qui n'était pas crédible est restée élevée. Pour cinq des huit élections étudiées (Argentine, Équateur, Mexique, Pérou et Venezuela), au moins l'un des principaux candidats a été perçu comme un risque pour la poursuite d'une politique crédible. Seules les élections présidentielles au Brésil, au Chili et en Colombie ont été exemptes de ce type de craintes.

CONCLUSIONS

L'Amérique latine se distingue toujours par des niveaux d'endettement public élevés et demeure vulnérable aux chocs négatifs. Cependant, elle a réalisé des progrès considérables dans la gestion des composantes de sa dette et a réduit son exposition aux devises. Ces évolutions ne sont pas nouvelles sur le marché intérieur de la dette publique. En revanche, les émissions internationales libellées en monnaie locale font figure de nouveauté. Le climat économique favorable dont bénéficie la région depuis quelques années a sans aucun doute contribué à leur augmentation. Des problèmes demeurent toutefois quant au développement des marchés obligataires intérieurs.

L'une des principales caractéristiques du marché des obligations souveraines en Amérique latine – qui en est presque la définition – est que celui-ci est devenu extrêmement sensible aux événements politiques depuis le retour de la démocratie.

Deux grands facteurs permettent d'expliquer le rôle que jouent la politique monétaire et, surtout, la politique budgétaire dans cette sensibilité. Premièrement, les inflexions apportées à la politique budgétaire (notamment aux dépenses) en période électorale peuvent nuire aux intérêts des investisseurs et affecter la crédibilité des systèmes économiques. Deuxièmement, il existe une certaine incertitude quant à l'orientation et à la crédibilité de la politique que les candidats mettront en place. Une forte volatilité des marchés financiers en période électorale peut signaler un engagement insuffisant des pouvoirs publics et des partis en faveur de la crédibilité et de la stabilité de la politique économique, pendant et après les élections. Une bonne pédagogie à destination des marchés, une communication claire et prudente ainsi qu'une gestion avisée de la politique économique de la part de l'ensemble des acteurs de la classe politique peuvent contribuer de manière significative à faire évoluer le comportement des marchés dans un sens positif pendant les périodes d'élections. Dans ce contexte, l'information sur la dette souveraine que fournissent les agences de notation et les banques d'investissement revêt un caractère essentiel.

ANNEXE STATISTIQUE

Note méthodologique

Recommandations des banques d'investissement concernant la dette extérieure souveraine dans les économies émergentes

Les pays étudiés sont les principales économies d'Amérique latine en termes de PIB et d'émissions sur le marché obligataire : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

La base de données comprend les recommandations de 13 banques d'investissement, qui sont toutes des souscripteurs importants sur les marchés obligataires émergents. Toutes ces sociétés de courtage sont issues de pays développés, étant donné que ce sont les principaux teneurs de marché : ABN AMRO (ABN), Barclays Capital (BARCLY), Bear Stearns (BS), Citigroup – précédemment Salomon Smith Barney (CITI), Crédit Suisse – précédemment Crédit Suisse First Boston (CSFB), Deutsche Bank (DB), Dresdner Kleinwort Wasserstein (DK), Goldman Sachs (GS), JPMorgan (JPM), Lehman Brothers (LB), Merrill Lynch (ML), Morgan Stanley (MS) et UBS (UBS). Ensemble, ces banques ont géré en tant que souscripteurs plus de 85 pour cent des émissions souveraines sur le marché primaire en Amérique latine au cours de la période étudiée.

Cette base de données comprend plus de 5 000 recommandations aux investisseurs institutionnels formulées entre juillet 1997 et mars 2008 et recueillies à partir de 699 rapports publiés (tableau 3. A1)³⁵.

Tableau 3.A1. Base de données des recommandations des banques d'investissement

(nombre d'observations de juillet 1997 à mars 2008)

117

	ABN	BARCLY	BS	CITI	CSFB	DB	DK	GS	JPM	LB	ML	MS	UBS	Total
Argentine	15	3	56	107	82	50	57	25	83	19	40	57	14	608
Brésil	12	17	65	105	81	50	54	25	85	19	51	53	18	635
Chili	11	15	41	110	82	0	0	25	83	19	0	30	10	426
Colombie	12	15	65	107	82	51	57	25	85	19	44	54	12	628
Équateur	1	16	58	106	67	51	53	25	81	18	46	41	15	578
Mexique	15	15	63	107	78	50	55	25	85	19	49	50	16	627
Pérou	1	16	65	104	80	51	54	25	83	19	47	53	14	612
Uruguay	0	0	51	26	61	0	0	16	80	19	21	12	0	286
Venezuela	12	14	60	111	77	51	54	25	82	19	48	52	14	619
Total	79	111	524	883	690	354	384	216	747	170	346	402	113	5 019
Participation aux souscriptions en Amérique latine (%)	2.6	2.3	0.6	9.3	6.0	10.6	2.4	9.7	21.8	0.1	7.5	7.8	6.9	87.5

Note : Les publications utilisées sont : Emerging Markets Fortnightly (ABN AMRO), LatAm Drivers Fortnightly (Barclays Capital), Global Emerging Markets Monthly (Bear Stearns), Economics/Strategy (Citigroup), Debt Trading Monthly (Crédit Suisse), Emerging Markets Monthly (Deutsche Bank), EM Strategist (Dresdner Kleinwort Wasserstein), Global Interest Rate Strategy (Goldman Sachs), Emerging Markets Outlook and Strategy (JPMorgan), Emerging Markets Compass (Lehman Brothers), Emerging Markets Debt Monthly (Merrill Lynch), EMD Perspectives Quarterly (Morgan Stanley) et Emerging Markets Debt Strategy Perspectives (UBS).

Source : Nieto-Parra et Santiso (2008a) d'après les publications des banques d'investissement (pour les recommandations) et des données Dealogic (pour les souscriptions).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Tableau 3.A2. Encours de la dette publique extérieure (en pourcentage des exportations de biens et services)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentine	69.1	72.3	65.4	148.6	132.8	111.1	125.8	130.1	148.7	174.5	164.7	175.8	211.3	197.6	178.9	77.4	73.9
Bolivie	3.5	3.7	4.4	1.9	1.4	1.4	1.3	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Brésil	6.3	8.5	25.2	25.2	101.0	92.6	96.1	78.8	80.0	87.0	78.0	67.6	70.3	65.7	48.2	40.7	28.7
Chili	0.4	1.7	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	10.1	15.0	13.2	10.6	8.6
Colombie	2.9	3.5	4.1	8.0	10.8	12.6	23.3	27.5	38.2	42.8	44.6	56.9	55.4	49.9	46.1	37.7	38.0
Costa Rica	29.1	26.1	21.6	19.1	16.6	12.1	11.1	10.7	11.0	12.5	15.9	20.8	19.3	19.2	21.1	18.1	15.6
Équateur	0.0	0.0	0.0	0.0	3.9	105.7	97.3	92.9	106.9	96.9	54.2	55.3	51.9	44.0	36.4	32.9	22.4
Guatemala	11.2	9.3	7.3	6.3	8.5	8.2	7.2	9.2	7.6	6.9	5.3	11.2	8.9	12.1	15.2	11.2	9.7
Honduras	0.0	0.0	0.0	11.7	10.5	7.8	6.0	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Mexique	73.5	70.7	57.1	55.8	53.5	46.8	47.2	39.5	38.1	35.6	27.1	26.9	25.7	25.1	22.8	18.2	13.0
Nicaragua	0.0	150.6	160.3	131.8	96.1	70.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Panama	4.6	3.8	3.3	3.1	0.0	0.0	37.6	33.8	36.3	45.4	43.9	51.7	57.0	58.5	58.7	50.9	45.5
Paraguay	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pérou	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	57.3	42.4	46.1	41.2	37.4	37.7	43.2	46.9	42.7	38.6	28.8
République dominicaine	0.0	0.0	0.0	0.0	8.5	7.8	7.2	6.2	5.7	5.2	4.6	9.4	9.2	13.6	12.7	11.2	12.6
Salvador	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2	1.5	3.2	22.6	24.5	24.1	21.4	27.2
Uruguay	23.4	60.4	57.6	58.4	55.7	50.2	49.0	51.0	57.2	57.5	61.6	71.4	96.8	117.4	88.6	76.6	69.4
Venezuela	91.5	106.6	117.4	118.5	109.1	91.7	76.4	69.2	84.5	69.1	42.9	50.8	51.1	53.5	42.9	38.4	26.0
Moyenne Amérique latine	17.5	28.7	29.2	32.7	33.8	34.4	35.7	33.0	36.7	37.7	32.3	35.6	40.7	41.3	36.2	26.9	23.3
Moyenne Amérique latine (8) ^a	33.4	40.5	41.2	51.8	57.9	50.6	59.4	54.8	61.6	63.5	57.1	61.2	70.5	71.4	60.4	42.3	35.8
PRITI ^b	3.7	3.7	4.2	4.7	5.1	5.8	6.7	6.7	8.0	7.7	6.3	6.9	6.3	5.6	5.0	4.4	3.9
PRI ^b	15.7	16.0	15.5	18.4	23.6	21.0	21.6	20.3	23.3	23.6	21.3	21.5	21.4	19.6	16.6	12.6	10.5
PRITS ^b	24.0	25.4	24.5	29.4	38.9	33.2	33.8	31.6	35.5	36.9	33.8	34.0	35.4	33.0	28.0	21.0	17.4

Notes :

a) La moyenne Amérique latine (8) inclut l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela

b) Les pays à revenu intermédiaire (PRI), les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure (PRITS) et les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure (PRITI) incluent toutes les régions et sont définis selon la classification de la Banque mondiale qui prend en compte le RNB par habitant.

PRITI : pays à revenu intermédiaire tranche inférieure ; PRI : pays à revenu intermédiaire ; PRITS : pays à revenu intermédiaire tranche supérieure.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données *Global Development Finance* de la Banque mondiale.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

Les recommandations sont classées comme suit : surpondération (valeur de 1), neutre (0) et souspondération (-1). Elles désignent la détention recommandée par rapport au poids de l'obligation dans un indice de référence. Ainsi, une recommandation de surpondération suggère de détenir un volume de titres de manière à ce qu'il soit plus important dans le portefeuille de l'investisseur que dans son indice de référence. Ce dernier est généralement l'un des indices EMBI calculés par JPMorgan.

Étant donné les contraintes propres à la gestion d'un portefeuille, il paraît naturel d'associer une recommandation de surpondération à une recommandation de souspondération. Mathématiquement, un portefeuille surpondérant une obligation doit en souspondérer une autre, si ce n'est toutes. Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'il n'existe pas d'obligation de compenser la représentation d'un titre par celle d'un seul autre et qu'une recommandation de surpondération peut être compensée par plus d'une recommandation de souspondération, et inversement. Cependant, ce conseil est souvent implicite et les recommandations ne sont évidemment pas établies de manière symétrique.

Tableau 3.A3. Recommandations des banques d'investissement (moyennes par pays)

	Argentine	Brésil	Chili	Colombie	Équateur	Mexique	Pérou	Uruguay	Venezuela
T3 1997	1.0	0.0	1.0	0.0	-1.0	0.5	0.0		-1.0
T4 1997									
T1 1998	0.7	-0.3	0.7	0.0	-0.7	1.0	-0.3		-1.0
T2 1998	-0.3	0.5	-0.5	0.0	-1.0	1.0	-1.0		-1.0
T3 1998	0.3	-0.7	-0.7	-0.3	-1.0	1.0	-1.0		-0.3
T4 1998	-1.0	1.0	0.0	1.0	0.0	1.0	1.0		-1.0
T1 1999	-1.0	-0.5	0.0	1.0	-1.0	1.0	1.0		-1.0
T2 1999	-1.0	0.0	0.0	1.0	-0.7	0.7	1.0		-0.3
T3 1999	-1.0	0.0	1.0	0.0	-0.7	1.0	1.0		0.3
T4 1999	-0.3	0.5	1.0	1.0	-1.0	-0.5	0.5		-0.5
T1 2000	0.0	0.8	1.0	0.5	-1.0	1.0	0.2		-0.8
T2 2000	-0.5	0.5	0.3	0.0	-0.7	0.2	0.2		-0.5
T3 2000	-1.0	1.0	1.0	0.0	-0.5	0.2	-0.2		-0.2
T4 2000	-1.0	1.0	0.0	0.0	0.3	0.0	-0.2		0.3
T1 2001	-0.1	1.0	-0.5	0.1	0.4	-0.3	0.1		0.7
T2 2001	-0.5	0.1	0.0	0.0	0.1	0.4	0.0	0.0	1.0
T3 2001	-0.9	-0.4	-0.3	0.0	0.8	0.8	0.6	-0.5	0.5
T4 2001	-0.8	0.0	0.3	-0.2	0.5	0.4	0.8	-0.5	0.0
T1 2002	-1.0	1.0	0.3	-0.5	0.6	0.3	0.7	0.0	-0.4
T2 2002	-1.0	0.4	-0.4	-0.4	0.5	0.6	0.1	-0.2	0.4
T3 2002	-0.9	-0.2	-0.4	0.1	0.2	0.8	0.3	-0.3	-0.1
T4 2002	-0.7	-0.4	0.1	0.7	-0.4	0.3	-0.2	-0.5	-0.1
T1 2003	-0.6	0.2	0.3	0.7	0.3	-0.1	0.1	-0.3	0.1
T2 2003	-0.6	0.7	0.2	0.7	0.5	0.0	0.1	-0.2	0.3
T3 2003	-0.7	0.9	0.0	0.7	0.0	0.1	-0.3	-0.1	0.3
T4 2003	-0.5	0.9	0.2	0.3	0.4	0.0	-0.4	-0.3	0.4
T1 2004	-0.2	0.8	-0.1	0.3	0.8	0.0	-0.4	-0.1	0.4
T2 2004	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.3	-0.3	-0.2	0.7
T3 2004	0.1	0.4	-0.1	0.2	0.0	0.3	-0.2	-0.4	0.4
T4 2004	0.2	0.6	-0.4	0.3	0.2	-0.4	0.2	-0.6	0.6
T1 2005	0.5	0.1	-0.6	0.1	0.4	-0.1	0.2	-0.2	0.8
T2 2005	0.6	-0.2	-0.4	0.2	-0.4	0.1	0.3	-0.1	0.5
T3 2005	0.9	0.1	-0.1	-0.1	-0.4	0.2	0.3	0.0	0.5
T4 2005	0.7	0.3	-0.4	-0.1	-0.3	0.0	0.0	-0.3	0.5
T1 2006	0.7	0.7	-0.5	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	0.3	0.9
T2 2006	0.8	0.4	-0.8	0.5	0.2	-0.7	0.2	0.3	0.9
T3 2006	0.9	0.3	-0.9	0.6	0.3	-0.2	0.4	0.2	0.6
T4 2006	1.0	0.4	-1.0	0.4	-0.1	-0.1	0.1	0.3	0.0
T1 2007	0.9	0.6	-0.6	0.1	-0.7	-0.2	0.0	0.3	0.1
T2 2007	0.7	0.5	-0.5	0.1	0.5	-0.4	-0.2	0.4	0.0
T3 2007	0.5	0.6	-0.7	0.2	0.3	-0.4	-0.3	0.3	0.4
T4 2007	0.4	0.2	-0.6	0.2	0.4	-0.2	-0.1	0.2	0.4
T1 2008	0.6	0.3	-0.4	0.3	-0.4	-0.1	-0.3	0.0	0.1

Notes: a) Les recommandations sont classées en trois catégories : « surpondération » (1), « neutre » (0) et « souspondération » (-1) et correspondent respectivement à des conseils d'achat, de conservation et de vente par rapport à un indice obligataire; b) Les publications utilisées sont : Emerging Markets Fortnightly (ABN AMRO), LatAm Drivers Fortnightly (Barclays Capital), Global Emerging Markets Monthly (Bear Stearns), Economics/Strategy (Citigroup), Debt Trading Monthly (Crédit Suisse), Emerging Markets Monthly (Deutsche Bank), EM Strategist (Dresdner Kleinwort Wasserstein), Global Interest Rate Strategy (Goldman Sachs), Emerging Markets Outlook and Strategy (JPMorgan), Emerging Markets Compass (Lehman Brothers), Emerging Markets Debt Monthly (Merrill Lynch), EMD Perspectives Quarterly (Morgan Stanley) et Emerging Markets Debt Strategy Perspectives (UBS).

Source : Nieto-Parra et Santiso (2008a), d'après les publications des banques d'investissement (pour les recommandations) et des données Dealogic (pour les souscriptions).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480083413600>

NOTES

1. Ce chapitre n'aborde pas les relations entre gestion de la dette publique et développement des marchés obligataires privés locaux. Pour une étude approfondie du marché des obligations en monnaie locale en Amérique latine, voir Borensztein *et al.* (2008).
2. Les pouvoirs publics ont à leur disposition une palette d'options. L'un de leurs principaux leviers est l'émission d'obligations en monnaie locale indexées sur un indicateur de l'inflation. Cette mesure présente le double avantage de protéger les investisseurs d'une hausse des prix inattendue et d'envoyer un signal attestant de l'engagement des pouvoirs publics en matière de stabilité des prix. Lorsque les capacités des marchés de la dette souveraine intérieure sont faibles en raison du scepticisme qui entoure les politiques économiques, ces obligations indexées sur l'inflation deviennent particulièrement intéressantes. Par rapport aux obligations à court terme, elles réduisent le risque de refinancement et, par rapport aux emprunts en devises, elles ne sont pas exposées au risque de dépréciation du cours de change réel. Elles sont susceptibles par conséquent d'attirer des fonds au détriment de ces deux types d'emprunts. Dans de nombreux pays de la région, la part que représentent les obligations indexées sur l'inflation par rapport à l'ensemble du marché de la dette souveraine intérieure est élevée : en 2005, cette proportion atteignait 92 pour cent au Chili, 71 pour cent en Argentine, 27 pour cent en Uruguay, 20 pour cent en Colombie et 15 pour cent au Brésil (Borensztein *et al.*, 2008). La viabilité du marché des obligations indexées sur l'inflation passe, bien entendu, nécessairement par des statistiques officielles crédibles et transparentes sur la hausse des prix. Parmi les pays d'Amérique latine qui émettent des obligations indexées sur l'inflation, l'exemple de l'Argentine illustre bien la vivacité des débats qui portent, depuis quelques années, sur l'exactitude des chiffres officiels sur la hausse des prix (voir par exemple Crédit Suisse, 2008 ; Merrill Lynch, 2007).
3. Une analyse transversale des pays émergents apporte peu de preuves empiriques d'une corrélation négative entre la dette libellée en monnaie locale et les changements dans la structure des échéances. Cependant, cet arbitrage est en principe observable en termes de coûts. Les pouvoirs publics peuvent émettre des dettes à long terme libellées en monnaie locale, en payant la prime de risque monétaire (ou de risque d'inflation) exigée par le marché. La difficulté réside dans le chiffrage des coûts alors induits. Si la différence entre le rendement de la dette à long terme libellée en monnaie locale et celui de la dette en devises d'échéance similaire correspond aux estimations du marché en matière de dépréciation, leur coût est le même *ex ante* (sur le coût relatif de la dette en monnaie locale et en devises, voir BID, 2006, chapitre 13).
4. Les résultats de Reinhart *et al.* (2003) doivent être interprétés avec prudence. Les données prouvant l'existence de ce seuil de tolérance et la robustesse des conclusions tirées font l'objet de critiques (Sims, 2003 ; Eichengreen *et al.*, 2003).
5. Caballero et Cowan (2008) estiment que les emprunts en monnaie locale sont désormais fréquents car ils permettent aux décideurs politiques prudents, qui s'attendent à une appréciation, de cacher la prime d'assurance implicite comprise dans la dette en monnaie locale.
6. Pour une définition plus complète de la dette extérieure et de la dette intérieure, voir Panizza (2008). Dans ce chapitre, la distinction entre ces deux types d'endettement est opérée en fonction de la réglementation qui s'applique au titre émis.
7. Pour une analyse des arbitrages entre endettement intérieur et extérieur, voir Panizza (2008).
8. Pour de plus amples détails sur les arbitrages entre échéances et risque de change, voir Blommestein (2005) et Alfaro et Kanczuk (2006).
9. Parallèlement à cette tendance, d'autres pays ont cherché à réduire l'asymétrie des monnaies grâce à la « dédollarisation » de leur passif (Fernández-Arias, 2006).

10. Le développement du marché de la dette souveraine intérieure tient, pour une large part, à la mise en place des réformes des régimes de retraite (le passage de systèmes par répartition à la capitalisation). Depuis le début des années 2000, l'essor des fonds de pension privés qui en a découlé a stimulé la demande en actifs publics dans de nombreux pays d'Amérique latine. Au Chili, en Colombie, au Mexique et en Uruguay, plus de 20 pour cent de la dette publique intérieure est désormais détenue par des fonds de pension privés. Avant 2000, cette proportion n'était atteinte qu'au Chili (Borensztein *et al.*, 2008).
11. L'Argentine a fait exception en 1997. Deux émissions publiques (à dix et cinq ans d'échéance) ont été libellées en monnaie locale sur le marché européen. Pour cette année, l'indice de « péché originel » affichait une valeur de 0.94 (source : base de données Dealogic).
12. En Uruguay, le principal et les intérêts sont payés en convertissant en dollars des États-Unis les montants en peso uruguayen.
13. Pour une étude de la Russie au cours de la première vague de mondialisation, voir Flandreau et Sussman (2004).
14. En fait, pendant la majeure partie du XIX^e siècle, le Brésil est le seul pays d'Amérique latine à ne pas connaître de défaut de paiement sur sa dette extérieure.
15. Des obligations de pays d'Amérique latine libellées en monnaie locale et non pourvues d'une clause d'indexation sur le cours de change ont occasionnellement circulé à Londres. Ainsi, les investisseurs britanniques ont acquis de nombreux titres hypothécaires argentins à des fins de spéculation ; ces derniers étaient libellés en pesos papier et le cours de change était extrêmement volatil.
16. Les écarts des contrats d'échange sur défaut d'emprunteur (CDS – *credit default swaps*) peuvent être considérés comme de meilleurs indicateurs des difficultés d'un agent à honorer sa dette que les écarts sur les obligations souveraines (voir notamment Chan-Lau, 2003). Cependant, ce sont ces derniers qui sont étudiés dans ce chapitre car les données sur les écarts de marché sur les contrats d'échange sur défaut d'emprunteur souverain pour les pays émergents ne sont disponibles qu'à partir du début des années 2000, ce qui ne permet pas une durée d'étude convenable. Cette approche se voit confirmée dans la mesure où l'arbitrage réalisé entre ces deux indicateurs signifie qu'ils sont fortement corrélés (*ibid.*).
17. Les bons du Trésor américain à échéance similaire sont utilisés comme référence pour les obligations souveraines des pays émergents libellées en USD.
18. Par exemple, à la suite de la crise argentine, les investisseurs n'ont pas réagi de manière négative envers les autres pays émergents (Boschi, 2005). Cette absence de contagion était l'hypothèse selon laquelle les acteurs des marchés financiers sont en mesure d'établir des distinctions entre les pays émergents en fonction de leurs politiques économiques et que les phénomènes de contagion ne s'observent plus désormais que lorsqu'il existe de réelles similitudes entre les pays concernés.
19. Pour de plus amples informations sur cette variable, voir l'annexe méthodologique.
20. Nieto Parra et Santiso (2007). Ces résultats confirment les conclusions d'études précédentes sur les pays à revenu élevé, qui montrent que les recommandations exercent bel et bien une influence sur les marchés d'actions (Mikhail *et al.*, 2005), en particulier lorsque les banques revoient leur évaluation d'un actif à la baisse (Asquith *et al.*, 2005 ; Hirst *et al.*, 1995 ; Jegadeesh *et al.*, 2004 ; Womack, 1996).
21. Malgré les possibles conflits d'intérêt entre le rôle que jouent les banques auprès des pouvoirs publics (celui d'émetteur) et les investisseurs, les recommandations des banques exercent bel et bien une influence sur le comportement des investisseurs institutionnels (Nieto Parra et Santiso, 2007).
22. Pour une analyse plus détaillée des orientations politiques et des politiques économiques, voir Alesina *et al.* (1997).

23. Cependant, les investisseurs sont susceptibles de miser sur un gouvernement orienté à gauche plutôt que sur le centre-droit s'il offre une certaine stabilité politique (Cho, 2008). Gourevitch *et al.* (2008) montrent que, contrairement aux idées reçues, la capitalisation boursière est souvent plus élevée lorsque la gauche est au pouvoir que lorsqu'il s'agit de la droite.
24. Moser (2007).
25. Elles rétrogradent plus souvent la dette souveraine des pays en développement en année électorale, d'environ un cran (Block et Vaaler, 2004). La révision à la baisse des notes pour les pays en développement en année d'élections est plus sévère en présence de candidats de gauche sortants (Vaaler et McNamara, 2008). Cependant, Archer *et al.* (2007) expriment des doutes sur cet effet électoral. L'étude d'un échantillon de 50 pays en développement, sur la période 1987-2003, et l'examen des notes attribuées aux obligations souveraines par Moody's Investors Service, Standard & Poor's et Fitch Ratings les a amenés à la conclusion que les facteurs politiques, tels que les élections, n'exerçaient que peu d'influence sur la notation.
26. Nieto Parra et Santiso (2008a). Pour vérifier la solidité de cette hypothèse, les auteurs ont appuyé leur analyse sur des données de panel (méthode des moindres carrés ordinaires avec des régressions à effets fixes). La principale conclusion est que les variables fictives représentant une période de trois, deux et un mois avant les élections sont négativement et statistiquement très significatives, au niveau de 1 pour cent.
27. Block et Vaaler (2004). Des études empiriques ont montré que les partis au pouvoir qui sollicitent à nouveau les suffrages, en particulier les partis de gauche, sont poussés à mener des politiques économiques expansionnistes insoutenables (Leblang, 2002). Le comportement des électeurs et des partis au pouvoir s'inscrit, bien sûr, dans une dynamique et les électeurs rationnels ne commettent pas d'erreurs systématiques. Il existe toutefois une asymétrie entre les informations disponibles pour chacun de ces deux groupes en matière de politique budgétaire et de compétence des gouvernants, des électeurs rationnels pouvant tout à fait préférer un candidat sortant qui mène une politique déficitaire (Rogoff, 1990). Plus récemment, d'autres auteurs ont remis en question cette analyse (Brender et Drazen, 2005). En étudiant un échantillon de 74 pays sur la période 1960-2003, ils estiment que rien ne prouve que les déficits favoriseraient les réélections, que ce soit dans les pays en développement ou industrialisés.
28. Les auteurs y étudient les élections législatives pour les pays à régime parlementaire et les élections des responsables du pouvoir exécutif pour les pays à régime présidentiel. Les membres de l'OCDE, à l'exception des États-Unis, du Mexique et de la Pologne, ont été traités comme des pays à régime parlementaire (Keefer, 2007).
29. En étudiant l'exemple du Mexique sur la période 1957-1997, González (2002) établit que les autorités se sont largement appuyées sur les dépenses publiques d'infrastructures ou les transferts courants pour s'attirer les suffrages. Drazen et Eslava (2005) notent, après avoir analysé les élections municipales en Colombie, que les responsables au pouvoir ont tendance à augmenter les dépenses de manière à maximiser l'impact électoral sans aggraver le déficit budgétaire. Plus généralement pour l'Amérique latine, Rodríguez (2006) constate que sur la période 1990-2004, les pouvoirs publics ont eu tendance à accroître l'investissement public un an avant le vote et les transferts courants au cours de l'année de l'élection.
30. Nieto Parra et Santiso (2008b) confirment les résultats de la figure 3.13 en utilisant une méthode similaire à celle employée par Shi et Svensson (2006). Ces derniers, qui ont analysé les élections dans 58 pays en développement et dans 27 économies industrialisées sur la période 1975-1991, ont conclu que les déficits budgétaires n'augmentaient pas en période électorale dans les pays développés. Brender et Drazen (2005) établissent des résultats comparables pour la période 1960-2001, en opérant une distinction entre anciennes et nouvelles démocraties et en utilisant comme variables budgétaires le solde des opérations des administrations publiques, les dépenses totales et les recettes totales. Afin d'éviter le biais causé par l'intégration de variables dépendantes retardées, Nieto Parra et Santiso (2008b) utilisent la méthode des moments généralisée. Les résultats obtenus avec cette estimation ne diffèrent pas significativement de ceux du modèle à effets fixes.

31. L'un des aspects importants de la crédibilité des politiques réside dans leur cohérence dans le temps. Plus précisément, le manque de continuité des politiques économiques est souvent pointé comme un facteur déterminant du manque de crédibilité (Persson et Tabellini, 2002).
32. Par exemple, fin 1999 et début 2000, l'attention des médias était focalisée sur l'arrestation du général Pinochet à Londres. De septembre 1999 à mars 2000, *The Economist* a publié neuf articles à ce sujet et seulement trois traitant de l'élection présidentielle.
33. Les pays de la figure 3.15 les moins touchés par la perception d'un manque de crédibilité de leur politique sont précisément ceux que Santiso (2006) donne en exemple pour illustrer « l'économie politique du possible », associant la continuité politique à une approche incrémentielle des réformes.
34. La méthode suit celle de Stein et Streb (2004) et de Stein *et al.* (2005).
35. Pour la période allant de juillet 1997 à décembre 1999, la base de données ne comprend que des informations provenant de Citigroup.

RÉFÉRENCES

ALESINA, A., N. ROUBINI et G. COHEN (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge, MA.

ALESINA, A., R. HAUSMANN, R. HOMMES et E. STEIN (1999), "Fiscal Institutions and Budget Deficits in Latin America", *Journal of Development Economics*, n° 59, pp. 233-255.

ALFARO, L. et F. KANCUK (2006), "Sovereign Debt: Indexation and Maturity", *IADB Research Department Working Paper*, n° 560, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.

AMES, B. (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, University of California Press, Berkeley, CA.

ARCHER, C.-C., G. BIGLAISER et K. DEROUEN JR. (2007), "Sovereign Bonds and the 'Democratic Advantage': Does Regime Type Affect Credit Rating Agency Ratings in the Developing World?", *International Organization*, vol. 61 (2), pp. 341-365.

ASQUITH, P., M. MIKHAIL et A. AU (2005), "Information Content of Equity Analyst Reports", *Journal of Financial Economics*, 75 (2), pp. 245-282.

BERNHARD, W. et D. LEBLANG (2006), *Democratic Processes and Financial Markets*, Cambridge University Press, New York, NY.

BID (2005), *The Politics of Policies*, Economic and Social Progress in Latin America, Rapport 2006, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.

BID (2006), *Living with Debt – How to Limit the Risks of Sovereign Finance*, Economic and Social Progress in Latin America, Rapport 2007, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.

BLÁZQUEZ, J. et J. SANTISO (2004), "Is Mexico an Ex-Emerging Market?", *Journal of Latin American Studies*, n° 36, pp. 297-318.

BLOCK, S. et P. VAALER (2004), "The Price of Democracy: Sovereign Risk Ratings, Bond Spreads and Political Business Cycles in Developing Countries", *Journal of International Money and Finance*, vol. 23 (6), pp. 917-946.

BLOCK, S., B. SCHRAGE et P. VAALER (2003), "Democracy's Spread: Elections and Sovereign Debt in Developing Countries", *Working Paper*, 575, The William Davidson Institute, université du Michigan, Ann Arbor, MI.

BLOMBERG, B., J. FRIEDEN et E. STEIN (2005), "Sustaining Fixed Rates: The Political Economy of Currency Pegs in Latin America", *Journal of Applied Economics*, vol. 8, pp. 203-225, novembre.

BLOMMESTEIN, H.-J. (dir. pub.) (2005), *Advances in Risk Management of Government Debt*, OCDE, Paris.

BONOMO, M. et C. TERRA (2005), "Elections and Exchange Rate Policy Cycles", *Economics & Politics*, vol. 17 (2), pp. 151-176.

BORDO, M.-D. et B. EICHENGREEN (2002), "Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization", *NBER Working Paper*, N° 8716, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

BORDO, M.-D., C.-M. MEISSNER et A. REDISH (2005), "How 'Original Sin' was Overcome: The Evolution of External Debt Denominated in Domestic Currencies in the United States and the British Dominions 1800-2000", in EICHENGREEN, B. et R. HAUSMANN (dir. pub.), *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, University of Chicago Press, Chicago et Londres.

BORENSZTEIN, E., K. COWAN, B. EICHENGREEN et U. PANIZZA (2008), *Bond Markets in Latin America: On the Verge of a Big Bang*, MIT Press, Cambridge, MA.

BOSCHI, M. (2005), "International Financial Contagion: Evidence from the Argentine Crisis of 2001-2002", *Applied Financial Economics*, vol. 15, pp. 153-163.

BRENDER, A. et A. DRAZEN (2005), "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies", *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, n° 7, pp. 1271-1295, octobre.

BRI (2008), "New Financing Trends in Latin America: A Bumpy Road Towards Stability", *BIS Papers*, n° 36, Monetary and Economic Department, Banque des règlements internationaux, Mexico DF.

CABALLERO, R.-J. et K. COWAN (2008), "Financial Integration without the Volatility", *MIT Department of Economics Working Paper 08-04*, disponible en ligne sur :

CAMPOLLO, D. (2007, non publié), *Do Markets Vote? A Systematic Analysis of Portfolio Investors' Response to National Elections*, Department of Political Science, université de Californie, Los Angeles, CA.

CAMPOS, C., D. JAIMOVICH et U. PANIZZA (2006), "The Unexplained Part of Public Debt", *Emerging Markets Review*, n° 7, pp. 228-243.

CARMAGNANI, M. (1994), *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

CASTELLANOS, S. et L. MARTÍNEZ (2006), "The Development and Challenges Faced by the Mexican Bond Market", document présenté lors du *Second Workshop on the Development of Latin American Bond Markets*, 14 juillet.

CHANG, R. (2007), "Financial Crises and Political Crises", *Journal of Monetary Economics*, vol. 54, n° 8, pp. 2409-2420.

CHAN-LAU, J.-A. (2003), "Anticipating Credit Events Using Credit Default Swaps, with an Application to Sovereign Debt Crises", *IMF Working Paper WP 03/106*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.

126 CHO, H.-J. (2007, non publié), "Democracy and Sovereign Credit Ratings: Do Democratic Institutions Help Leftist Governments Restore Investor Confidence?", document présenté lors de l'assemblée annuelle de la *Midwest Political Science Association*, Chicago, IL.

CHO, H.-J. (2008, non publié), "Partisan Politics, Credibility, and Government Bond Markets", document présenté lors de l'assemblée annuelle de la *Midwest Political Science Association*, Chicago, IL.

CRÉDIT SUISSE (2008), *Debt Trading Monthly*, Fixed Income Research, janvier.

DEALOGIC DATABASE (2008), disponible sur www.dealogic.com.

DRAZEN A. et M. ESLAVA (2005), "Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence", *NBER Working paper* n° 11085, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

ECONOMIST, THE (2008), hebdomadaire d'information, ISSN 0013-0613, Londres.

EICHENGREEN B. et R. HAUSMANN (2005), *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, University of Chicago Press, Chicago et Londres.

EICHENGREEN B., R. HAUSMANN et U. PANIZZA (2003), "Currency Mismatches, Debt Intolerance and Original Sin: Why They are not the Same and Why it Matters", *NBER Working Paper* n° 10036, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

EICHENGREEN B., R. HAUSMANN et U. PANIZZA (2005), "The Pain of Original Sin", in EICHENGREEN, B. et R. HAUSMANN (dir. pub.), *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, University of Chicago Press, Chicago et Londres.

FERNÁNDEZ-ARIAS, E. (2006), "Financial Dollarization and Dedollarization", *Economía*, vol. 6 (2), pp. 37-90.

FLANDREAU, M. et N. SUSSMAN (2004), "Old Sins: Exchange Rate Clauses and European Foreign Lending in the 19th Century", *CEPR Discussion Paper* 4248, CEPR, Londres.

- FLANDREAU, M. et F. ZUMER (2004), *Les origines de la mondialisation financière : 1880-1913*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- FLORES, J. (2007), "Lending Booms, Underwriting and Competition: The Baring Crisis Revisited", *Working Papers in Economic History*, 07-01, université Carlos III, Madrid.
- FLORES, J. (2008), "Structure of Public Debt in Latin America, 1880-1914", document de travail à paraître, université Carlos III, Madrid.
- FRIEDEN, J., P. GHEZZI et E. STEIN (2001), "Politics and Exchange Rates: A Cross-Country Approach", in FRIEDEN, J. et E. STEIN (dir. pub.), *The Currency Game: Exchange-Rate Politics in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, pp. 20-63.
- FRIEDEN, J. et E. STEIN (dir. pub.) (2001), *The Currency Game: Exchange-Rate Politics in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- GARCÍA-HERRERO A. et A. ORTÍZ (2006), "The Role of Global Risk Aversion in Explaining Sovereign Spreads", *Economía*, vol. 7 (2), pp. 125-155.
- GONZÁLEZ, M.-A. (2002), "Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico", *Review of Development Economics*, vol. 6, n° 2, Blackwell Publishing, Oxford.
- GOUREVITCH, P., P. PINTO et S. WEYMOUTH (2008, non publié), "The Politics of Stock Market Development", document lors de la 49^e convention annuelle de l'ISA, San Francisco, CA.
- HAYS, J., J. FREEMAN et H. NESSETH (2003), "Democratization and Globalization in Emerging Market Countries: An Econometric Study", *International Studies Quarterly*, vol. 47, n° 2, pp. 203-228.
- HENISZ, W. et E. MANSFIELD (2006), "Votes and Vetoes: the Political Determinants of Commercial Openness", *International Studies Quarterly*, 50 (1), pp. 189-212.
- HIRST, E., L. KOONCE et P. SIMKO (1995), "Investor Reactions to Financial Analysts' Research Reports", *Journal of Accounting Research*, n° 33, pp. 335-351.
- IZQUIERDO, A., P. OTTONELLO et E. TALVI (2008), *If Latin America were Chile: A Comment on Structural Fiscal Balances and Public Debt*, IADB Research Department et Ceres, ronéo.
- JEGADEESH, N., J. KIM, S. KRISCHE et C. LEE (2004), "Analyzing Analysts: When do Recommendations add Value?", *The Journal of Finance*, n° 59, pp. 1083-1124.
- KEEFER, P. (2007), *Database of Political Institutions: Changes and Variables Definitions*, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale, Washington, D.C.
- KEEFER, P. et D. STASAVAGE (2002), "Checks and Balances, Private Information and the Credibility of Monetary Commitments", *International organization*, n° 56, pp. 751-774.
- LEBLANG, D. (2002), "The Political Economy of Speculative Attacks in the Developing World", *International Studies Quarterly*, 46 (1), pp. 69-91.
- LEBLANG, D. et W. BERNHARD (2006), "Parliamentary Politics and Foreign Exchange Markets: The World According to GARCH", *International Studies Quarterly*, 50 (1), pp. 69-92.
- LEBLANG, D. et S. SATYANATH, (2006), "Institutions, Expectations, and Currency Crises", *International Organization*, n° 60, pp. 245-262.
- MACINTYRE, A. (2001), "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia", *International Organization*, 55 (1), pp. 81-122.
- MERRILL LYNCH (2007), *EM Debt Monthly*, Emerging Markets, septembre.
- MIKHAIL, M., B. WALTHER et R. WILLIS (2005), "When Security Analysts Talk, Who Listens?", document de travail disponible en ligne sur http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=709801
- MOSER, C. (2007, non publié), *The Impact of Political Risk on Sovereign Spreads: Evidence from Latin America*, Département d'économie, université de Mayence.

NIETO PARRA, S. (2008), "Who Saw Sovereign Debt Crises Coming? An Analysis from the Primary Bond Market", *Working Paper* No. 274, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

NIETO PARRA, S. et J. SANTISO (2007), "The Usual Suspects: Investment Banks' Recommendations and Emerging Markets", *Working Paper*, No. 258, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

NIETO PARRA, S. et J. SANTISO (2008a), "Wall Street and Elections in Latin American Emerging Democracies", *Working Paper* No. 272, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

NIETO PARRA, S. et J. SANTISO (2008b), "Political Budget Cycles: Revisiting the Latin American Curse", document présenté lors de la réunion d'experts de l'OCDE sur la politique budgétaire, à l'étude pour publication dans la collection *Documents de travail* du Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Advances in Risk Management of Government Debt*, OCDE, Paris.

PANIZZA, U. (2008), "Domestic and External Public Debt in Developing Countries", *UNCTAD Discussion Papers*, n° 188, Cnuced, Genève.

PERSSON, T. et G. TABELLINI (2002), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Fundamentals of Pure and Applied Economics, Routledge, Londres.

POWELL, A. et J.-F. MARTÍNEZ (2008), "On Emerging Economy Sovereign Spreads and Ratings", *IADB Research Department Working Paper*, n° 629, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.

REINHART, C.-M., K.-S. ROGOFF et M.-A. SAVASTANO (2003), "Debt Intolerance", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2003(1), pp. 1-62.

RODRÍGUEZ, J.-A. (2006), "¿Responden el gasto e inversión públicas a los ciclos económicos y políticos?", *BBVA Latinwatch*, Grupo BBVA, Madrid, deuxième trimestre.

ROGOFF, K. (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, n° 80, pp. 21-36.

128

SANTISO, J. (2006), *The Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free Marketeers*, MIT Press, Cambridge, MA.

SCHUKNECHT, L. (1996), "Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries", *Kyklos*, 49 (2), pp. 155-170.

SHI, M. et J. SVENSSON (2006), "Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?", *Journal of Public Economics*, 90 (8-9), pp. 1367-1389.

SIMS, C.-A. (2003), "Comments and Discussion on Debt Intolerance", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2003(1), pp. 63-66.

SNOWBERG, E., J. WOLFERS et E. ZITZEWITZ (2007), "Partisan Impacts on the Economy: Evidence from Prediction Markets and Close Elections", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, n° 2, pp. 807-829.

STEIN, E. et J.-M. STREB (2004), "Signaling in Political Budget Cycles. How Far are You Willing to Go?", *Journal of Public Economic Theory*, n° 7, pp. 229-252.

STEIN, E., J.-M. STREB et P. GHEZZI (2005), "Real Exchange Rate Cycles around Elections", *Economics and Politics*, vol. 17, n° 3, pp. 297-330.

SUMMERHILL, W.-R. (2006), "Political Economics of the Domestic Debt in Nineteenth-Century Brazil", UCLA, CA, ronéo.

VAALEER, P. et G. McNAMARA (2008), Electoral and Market Rivalry in Developing Country Sovereign Risk Assessment, Carlson School of Management, université du Minnesota, MN, disponible en ligne sur www.business.uiuc.edu/vaaler/.

WOMACK, K. (1996), "Do Brokerage Analysts' Recommendations have Investment Value?", *Journal of Finance*, vol. LI, n° 1, pp. 137-167.

CHAPITRE QUATRE

Recettes fiscales en Amérique latine

Des tout jeunes États d'Amérique latine, l'influent penseur vénézuélien du XIX^e siècle, Andrés Bello¹, disait en 1848 : « Leur civilisation est une plante exotique qui devra tirer du sol les sucs dont elle a besoin pour vivre ». Il considérait que la dépendance de ces nouveaux pays à l'égard des modèles culturels européens était problématique, et que l'Amérique latine devait affirmer son autonomie culturelle. On pourrait sans doute en dire autant des systèmes fiscaux actuellement en vigueur dans cette région.

Ces régimes ne puisent pas dans le substrat économique les sucs dont les États ont besoin pour poursuivre leurs activités. Ces plantes exotiques-là semblent perpétuellement menacées de dépérir. Dans les pays d'Amérique latine, les recettes publiques représentent environ 25 pour cent du PIB en moyenne, dont plus d'un tiers provient de sources non fiscales. S'agissant des pays de l'OCDE, la proportion avoisine 40 pour cent mais, comme Bello le précise bien, il n'est pas si simple d'établir des comparaisons avec l'Europe ou les pays d'autres régions.

Le présent chapitre étudie en détail les différences entre l'Amérique latine et l'OCDE sur le plan des recettes fiscales et explique pourquoi les ratios observés dans les pays de l'OCDE ne sont pas nécessairement des objectifs pertinents pour l'Amérique latine. Comme nous l'avons vu et comme il en sera plus précisément question au chapitre 6, les défis que doit relever la région ont trait au moins autant à l'utilisation rationnelle des ressources qu'à leur niveau. Néanmoins, dans de nombreux cas, une hausse des recettes pourrait aussi augmenter le potentiel des systèmes fiscaux en matière de développement.

La capacité des régimes fiscaux latino-américains semble limitée par deux facteurs : le faible niveau des recettes fiscales et la dépendance vis-à-vis des prélèvements indirects. Ces deux problèmes sont examinés à la lumière de diverses sources de données (comptes rendus relatifs au fonctionnement des administrations, statistiques des comptes nationaux, enquêtes sur la main-d'œuvre, formulaires de déclaration de revenu, etc.). L'objectif est de quantifier les obstacles structurels qui empêchent les États d'Amérique latine d'extraire de leurs économies les liquides nourriciers dont ils ont besoin.

IMPOSITION ET REDISTRIBUTION FISCALE EN AMÉRIQUE LATINE

Les effets redistributifs de la politique budgétaire ont toujours suscité un vif intérêt chez les dirigeants des pays d'Amérique latine. De fait, la relative inefficacité des systèmes fiscaux de la région en termes de redistribution est l'une des raisons expliquant leur faible légitimité, qui a été soulignée au chapitre 1. C'est en

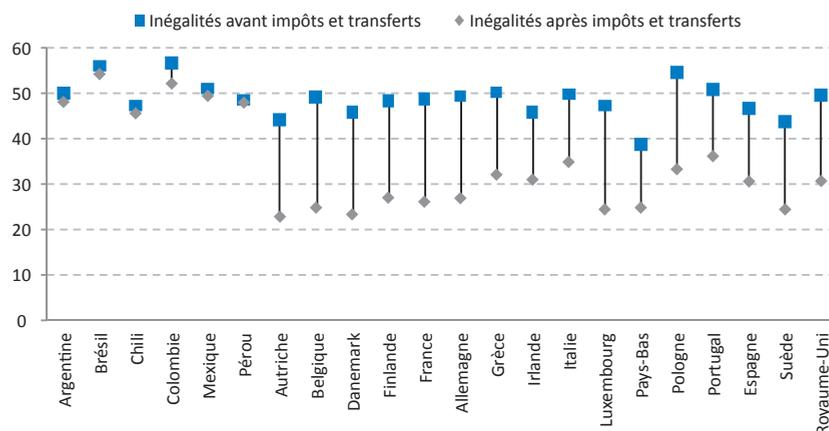
Amérique latine que les inégalités de revenu sont les plus marquées au monde. Les coefficients de Gini mesurant l'inégalité des revenus marchands (avant impôts et transferts) y sont souvent supérieurs à 50, et les effets redistributifs des régimes en vigueur semblent nuls.

Les inégalités de revenu commencent à des niveaux similaires en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE mais elles ne sont compensées par les prélèvements obligatoires et les transferts que dans ces derniers

La figure 4.1 récapitule les informations disponibles sur les inégalités et la redistribution fiscale dans un échantillon de pays d'Amérique latine et d'économies européennes membres de l'OCDE. La comparaison des indices de Gini avant et après impôts et transferts montre que les systèmes fiscaux latino-américains contribuent largement moins à réduire les inégalités. Ainsi, la valeur du coefficient de Gini dans les pays européens de l'OCDE est d'en moyenne 47.6 avant impôts et transferts et tombe à 28.2 après. Dans les pays d'Amérique latine considérés ici, en revanche, l'effet des impôts et transferts sur l'indice de Gini est quasiment imperceptible (de 51.6 à 49.6).

Cette même figure montre que le caractère très inégalitaire des économies latino-américaines par rapport aux pays européens s'explique essentiellement par la relative efficacité des régimes fiscaux. Avant impôts et transferts, les inégalités sont d'ampleur analogue. Les niveaux d'inégalité des revenus marchands observables en Allemagne, en Grèce, en Italie, en Pologne, au Portugal et au Royaume-Uni par exemple ne détoneraient pas en Amérique latine. Après impôts et transferts cependant, la distribution des revenus y est sensiblement plus égalitaire.

Figure 4.1. Inégalités de revenus et redistribution fiscale
(Indices de Gini : revenu marchand et revenu disponible)



Source : Euromod (2008) pour les pays de l'OCDE et Goñi *et al.* (2008) pour l'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

Ce phénomène tient à la fois à la structure et au niveau de la fiscalité : celle-ci n'est ni suffisamment progressive ni suffisamment élevée pour alimenter des dépenses publiques efficaces

Selon une étude de la Banque mondiale (Goñi *et al.*, 2008), le faible pouvoir redistributif des systèmes fiscaux latino-américains est imputable à deux facteurs. Le premier – et le plus significatif – est la faiblesse des montants redistribuables par le biais des transferts, étant donné la modestie des recettes fiscales. Le second a trait à l'importance relative des impôts directs et indirects. Les prélèvements indirects tels que les taxes sur la valeur ajoutée jouent un rôle plus important en Amérique latine que dans la zone OCDE et sont plus régressifs.

Avant d'étudier ces facteurs structurels, il n'est toutefois pas inutile de se demander si les Latino-américains aspirent à une distribution plus égalitaire des revenus. Si les inégalités de revenu sont prononcées et si la redistribution

fiscale ne contribue guère à les réduire, l'une des hypothèses est que cette situation reflète des préférences sociales. Si les mentalités sont indifférentes aux inégalités et à la répartition des revenus, alors il n'est pas nécessaire de réfléchir à des réformes fiscales pour accroître le potentiel redistributif des systèmes en place.

Les enquêtes sur les valeurs dans le monde (*World Values Survey*, WVS), qui répertorient les différentes conceptions sociales, politiques, religieuses et morales, s'interrogent sur ces aspects. Les questionnaires des WVS comportent souvent des questions sur la façon dont sont perçues les inégalités de revenu et l'équité du système socio-économique². Les réponses à deux questions extraites du WVS donnent une idée de l'opinion des Latino-américains au sujet des inégalités. Pour la première question, les personnes interrogées devaient placer le curseur sur une échelle de un à dix, la valeur 1 correspondant à l'affirmation « Les revenus devraient être moins inégaux » et la valeur 10 à l'affirmation « Il faut créer des incitations en augmentant les écarts de revenu ». La seconde question oppose deux affirmations, à savoir « Les gens devraient davantage se prendre en charge » et « L'État devrait davantage se charger de subvenir aux besoins de chaque personne ».

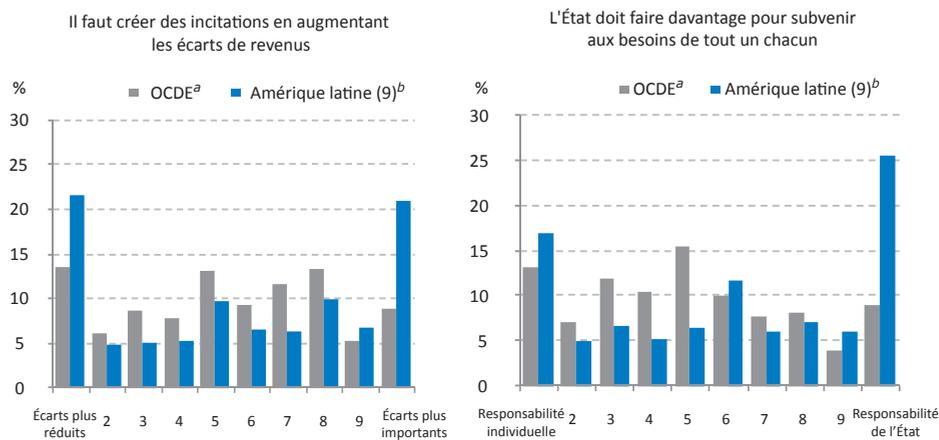
La figure 4.2 illustre la distribution des réponses pour l'Amérique latine et les pays de l'OCDE : les avis sur la répartition des revenus figurent dans le cadre de gauche et ceux sur la responsabilité individuelle/de l'État dans le cadre de droite. Les distributions observées permettent également de calculer la réponse moyenne pour l'une et l'autre régions.

Les opinions concernant les inégalités de revenu et le rôle de l'État sont similaires, le curseur étant placé plutôt au centre. La valeur moyenne pour les inégalités de revenu est de 5.7 en Amérique latine et de 5.4 dans les pays de l'OCDE, à mi-chemin entre le souhait d'une meilleure redistribution et le souhait d'inégalités ayant des vertus incitatives. Que ce soit en Amérique latine ou dans l'OCDE, le « citoyen typique » a une attitude tout aussi modérée à l'égard des responsabilités de l'État : la valeur moyenne est de 5.9 en Amérique latine et de 5.0 dans l'OCDE.

Néanmoins, la figure 4.2 indique également que les opinions concernant la redistribution sont davantage polarisées en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE. La distribution des réponses y est un peu plus concentrée aux extrémités. En particulier, 22 pour cent des Latino-américains sont très favorables à l'égalité des revenus, tandis qu'un autre groupe presque aussi important (21 pour cent) souhaiterait des écarts de revenu plus marqués. Une polarisation similaire caractérise les réponses à la seconde question : 26 pour cent des Latino-américains sondés sont dans l'échantillon favorable à une responsabilité accrue de l'État. Dans les pays de l'OCDE en revanche, ils ne sont que 9 pour cent à être aussi favorables à un renforcement du rôle de l'État³. Globalement, la figure 4.2 semble montrer que les opinions exprimées dans les pays de l'OCDE se rapprochent plus d'un consensus, alors que des divergences de vues sont manifestes en Amérique latine. Bien entendu, une telle généralisation mérite d'être réexaminée avec soin dans le contexte précis de la structure des préférences sociales de chaque pays.

Même si l'opinion est plus polarisée en Amérique latine, le citoyen de base, là-bas comme dans les pays de l'OCDE, partage les mêmes opinions sur la redistribution et le rôle de l'État

Figure 4.2. État d'esprit à l'égard de la justice sociale, 1999-2004
(en pourcentage du nombre total de personnes interrogées, moyennes régionales)



Notes :

a) L'échantillon de l'OCDE comprend l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suisse, la Turquie.

b) Les pays latino-américains pris en compte sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou, le Salvador, l'Uruguay et le Venezuela.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après WVS, 2006 (série 1999-2004).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

D'après des études latino-américaines récentes (Gaviria, 2007), les préférences sociales en matière de redistribution seraient liées à la perception de la mobilité sociale. Les opinions négatives sur la justice distributive – distribution des chances et justice sociale en général – vont de pair avec le souhait d'un État plus impliqué dans la redistribution des revenus. De telles attitudes peuvent saper le soutien aux politiques axées sur le marché et aux privatisations. Pour Gaviria (2007), l'augmentation des dépenses sociales et le processus de démocratisation observé ces dernières décennies en Amérique latine font justement écho à ce souhait d'une plus grande équité. Dans cette région, les dépenses sociales sont passées de 10.2 pour cent du PIB en 1990 à 12.5 pour cent en 2004. Même si l'on est encore loin des niveaux de l'OCDE (environ 21 pour cent du PIB en 2003), les écarts sont bien moindres dès lors qu'on rapporte les dépenses sociales aux dépenses publiques totales⁴ : 49 pour cent en Amérique latine en 2004, contre 47 pour cent dans l'OCDE en 2003 (cette contradiction apparente s'explique par le niveau globalement plus modeste des dépenses publiques en Amérique latine, un aspect traité au chapitre 2).

L'analyse des données extraites des WVS rend d'autant plus étonnante la médiocre capacité redistributive des systèmes fiscaux latino-américains. En effet, c'est finalement une fraction non négligeable des électors qui aspire à des systèmes plus redistributifs. Le paradoxe s'explique sans doute par la polarisation des soutiens politiques et la faible capacité des États d'Amérique latine à générer des recettes (nous y revenons plus loin). En tout état de cause, les préférences sociales illustrées par la figure 4.2 ne prouvent en aucune manière que les inégalités de revenu après impôts et transferts sont importantes parce que les Latino-américains n'en seraient pas gênés et refuseraient l'intervention de l'État dans ce domaine.

ÉTUDE COMPARÉE DES SYSTÈMES FISCAUX EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS L'OCDE

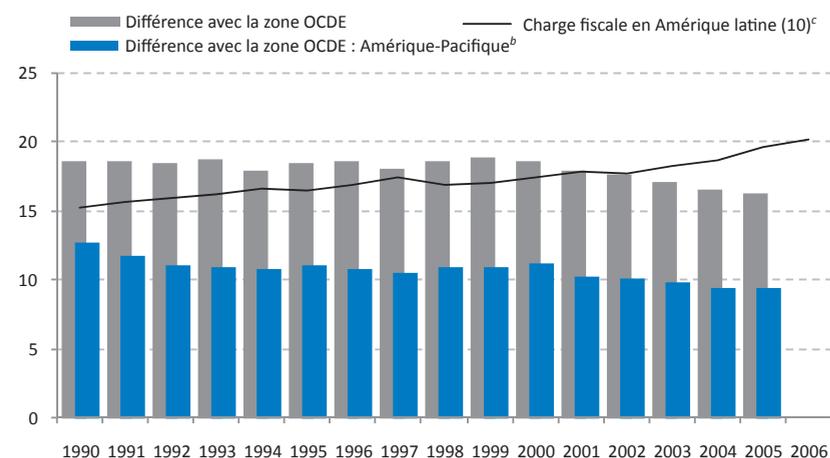
Compte tenu du lien entre la capacité redistributive d'un État et ses recettes fiscales, la question qui se pose à présent est celle de l'insuffisance éventuelle des recettes collectées en Amérique latine. Comme indiqué au chapitre 2, les recettes fiscales rapportées au PIB sont moins abondantes que dans l'OCDE. Leur niveau est-il pour autant inapproprié ?

Les recettes fiscales représentent une part croissante du PIB en Amérique latine...

S'appuyant sur les bases de données des statistiques des recettes publiques en Amérique latine et dans l'OCDE, la figure 4.3 montre l'évolution des recettes fiscales dans ces deux groupes⁵. La ligne continue illustre le fait que, depuis 15 ans, elles n'ont pas cessé d'augmenter en Amérique latine. Entre 1990 et 2006, leur progression a été d'environ 1.8 pour cent par an en moyenne ; entre 2003 et 2006, le rythme s'est accéléré, à 3.4 pour cent. Dans cette région, la charge fiscale moyenne a augmenté plus vite que la charge fiscale médiane en raison des niveaux de recouvrement exceptionnellement élevés enregistrés depuis quelques années, notamment en Argentine et au Venezuela. Cette amélioration reflète un raffermissement généralisé des recettes publiques, en particulier des impôts sur le revenu, les bénéfices et les plus-values ainsi que des impôts généraux sur les biens et services (TVA, principalement). En outre, le nombre des exonérations a diminué, les recettes sont mieux administrées et les paramètres macro-économiques sont plus stables.

Figure 4.3. Total des recettes fiscales dans certains pays d'Amérique latine et de l'OCDE^a

(en pourcentage du PIB)



Notes :

a) Dans la mesure du possible, les statistiques correspondent à l'ensemble des administrations publiques ; à défaut, elles ne concernent que l'administration centrale.

b) La zone OCDE Amérique-Pacifique couvre l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande.

c) Les pays latino-américains couverts sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Mexique, le Pérou, le Salvador et le Venezuela.

Source : OCDE (2007a), Statistiques des recettes publiques pour les pays de l'OCDE et calculs du Centre de développement de l'OCDE pour l'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

... mais demeurent très en deçà des niveaux observés dans les pays de l'OCDE

Même ainsi, l'écart entre les recettes publiques de l'OCDE et celles de l'Amérique latine reste important. Ce « différentiel fiscal » entre les deux groupes est détaillé à la figure 4.3. Pour la période 1990-2005, il était de 18 points de pourcentage du PIB ; il s'agit d'une moyenne mais l'écart s'est tassé, passant de 18.5 à 16.3 points, principalement après 2000 quand l'Amérique latine a vu ses recettes augmenter de manière significative. Le différentiel fiscal est encore plus réduit lorsque la comparaison s'effectue avec les pays de l'OCDE non européens. Les barres bleues foncées de la figure 4.3 représentent l'écart entre l'Amérique latine et les économies de l'OCDE de la région Asie-Pacifique et d'Amérique du Nord. Il est certes important (10.7 points) mais moins que vis-à-vis de l'Europe (20.3 points)⁶.

Pour disposer de données se prêtant mieux aux comparaisons interrégionales, le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE et le Centre de développement de l'OCDE se sont rapprochés de la Cepal afin de lancer un projet de statistiques des recettes publiques en Amérique latine. L'objectif est de fournir des analyses directement comparables de la structure des systèmes fiscaux en suivant les principes méthodologiques de l'OCDE. On trouvera une présentation détaillée de cette initiative et de ses conclusions à l'encadré 4.1.

Encadré 4.1. Le projet de statistiques des recettes publiques en Amérique latine

Lancé par le Centre de politique et d'administration fiscales et le Centre de développement de l'OCDE en collaboration avec la Cepal, le projet de statistiques des recettes publiques en Amérique latine vise à réunir des statistiques fiscales comparables pour un certain nombre d'économies latino-américaines non membres de l'OCDE. Le modèle utilisé est la base de données des statistiques des recettes publiques de l'OCDE. Cet instrument, élaboré pour les pays membres de l'OCDE et s'appuyant sur une méthodologie cohérente, est en effet devenu une référence incontournable. L'application rigoureuse de cette méthodologie aux pays d'Amérique latine permettra des comparaisons plus fiables dans le domaine de la politique budgétaire, que ce soit parmi les économies d'Amérique latine ou entre l'OCDE et l'Amérique latine. Les données relatives aux recettes publiques qui figurent dans le présent chapitre sont tirées de cette nouvelle base de données. Celle-ci couvre actuellement l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Mexique⁷, le Pérou, le Salvador et le Venezuela.

Les données ont été collectées en suivant la méthodologie mise au point par le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE et en étroite collaboration avec les autorités de chacun des pays couverts.

1. *Source des données et couverture* : en Amérique latine, les statistiques fiscales nationales émanent généralement de plusieurs sources : ministères des Finances, administrations fiscales, banques centrales, etc. Pour les besoins du projet, une source officielle a été définie au cas par cas et conformément aux responsabilités dévolues par le droit national applicable.

Les informations brutes proviennent des comptes relatifs au fonctionnement des administrations et ce sont les données les plus désagrégées qui sont utilisées. Deux points importants doivent toutefois être mentionnés. Premièrement, ces documents sont établis selon le principe de la comptabilité de caisse (et non de la comptabilité d'exercice comme dans les statistiques des recettes publiques de l'OCDE). Bien que la différence entre les deux systèmes se réduise à une question de chronologie, elle peut induire des écarts non négligeables pour une année donnée.

Deuxièmement, les statistiques des recettes publiques de l'OCDE sont généralement élaborées à partir de données que transmettent les autorités nationales par les voies officielles. Les statistiques des recettes publiques en Amérique latine, en revanche, s'appuient sur les données officielles publiées pour chaque pays mais mises en forme et réorganisées selon les principes directeurs de l'OCDE.

Dans certains pays, la couverture des charges fiscales n'est pas exhaustive. Ainsi, on ne dispose pas toujours de statistiques détaillées sur les recettes fiscales de certaines unités institutionnelles comme les collectivités locales ou les organismes de protection sociale. Dans la mesure du possible, les données se rapportent à l'ensemble des administrations publiques ; à défaut, seule l'administration centrale est couverte.

2. *Méthodes de compilation et critères de classification* : la publication de l'OCDE consacrée aux statistiques des recettes publiques (OCDE, 2007a) fournit le cadre conceptuel et analytique pour identifier les recettes publiques devant être assimilées à des impôts et classer les impôts dans différentes catégories.

Pour établir cette nouvelle base de données, l'une des tâches principales a consisté à appliquer le cadre à chaque flux de recettes publiques, à déterminer la nature de tous les impôts et à les classer en conséquence. Avant de décider si une catégorie de recettes donnée devait ou non être assimilée à un impôt et, le cas échéant, être dûment classifiée, une attention particulière a été accordée à l'étude des cadres juridique et réglementaire régissant la fiscalité du pays.

Dans certains cas, l'application des critères définis dans les principes directeurs de l'OCDE peut se révéler particulièrement délicate. La solution retenue en vue d'une harmonisation internationale a été de suivre la pratique prépondérante parmi les administrations fiscales des pays de l'OCDE. L'un des cas litigieux concernait le Mexique et les droits perçus sur la production d'hydrocarbures, qui représentent environ la moitié des recettes fiscales du pays. Pour l'État mexicain, il ne s'agit pas d'impôts mais, dans les statistiques de l'OCDE, ces droits figurent à la rubrique « Autres impôts généraux sur les biens et services ». D'autres cas significatifs sont brièvement décrits ci-dessous.

Premièrement, l'affectation spéciale de certaines recettes fiscales à des utilisations précises ne détermine pas nécessairement leur classification. Par exemple, certaines catégories de cotisations du régime de protection sociale brésilien ne sont pas traitées en tant que telles mais ventilées en fonction de leur base. Cela s'explique par le fait que, contrairement aux cotisations sociales correspondant strictement à la définition du cadre de l'OCDE, ces paiements ne confèrent pas de droits à ceux qui s'en acquittent. Par conséquent, ils sont généralement considérés comme des impôts sur les biens et services.

Deuxièmement, certains pays d'Amérique latine (comme l'Argentine et le Guatemala) ont instauré des taxes destinées à améliorer le recouvrement de l'impôt. Elles peuvent apparaître comme des impôts sur le patrimoine ou les actifs mais frappent en fait le revenu, les actifs ou les deux et pourraient donc être classées dans les impôts sur le revenu. En pareil cas, les principes directeurs de l'OCDE prévoient que les impôts sur le patrimoine, qui sont perçus sur la base d'un revenu présumé ou estimé faisant partie de l'assiette de l'impôt sur le revenu, devraient être traités comme impôts sur le revenu.

Enfin, dans plusieurs pays de la région, les régimes de sécurité sociale sont gérés par plus d'une administration publique. Lorsque les organismes de protection sociale soumis à un double contrôle ne peuvent pas être dissociés, ils sont imputés à l'échelon administratif jouant un rôle prépondérant dans le financement ou la surveillance de leurs activités.

Le lecteur intéressé par la base de données des statistiques des recettes publiques de l'Amérique latine trouvera de plus amples informations dans Castelletti *et al.* (2008). Des données par pays et des informations supplémentaires sont également disponibles par Statlink.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

Néanmoins, la comparaison avec les pratiques internationales peut être trompeuse et, sur le plan théorique, rien ou presque ne permet d'affirmer que telle ou telle proportion du PIB constitue le « bon » niveau d'imposition. Bien qu'extrêmement productive au cours des dernières décennies, la recherche économique sur la théorie de l'impôt optimal se concentre plus sur la structure que sur le niveau de la fiscalité (Tanzi et Zee, 2000). Dans ce contexte, il n'est certes pas inintéressant de comparer les charges fiscales dans les différents pays, mais il n'est pas évident d'interpréter les résultats. Surtout, il n'est pas certain que le groupe des pays de l'OCDE soit une référence pertinente pour l'Amérique latine en matière de fiscalité.

Premièrement, la charge fiscale qui caractérise un pays dépend en partie des biens et services fournis par l'État ; or, les différents pays n'offrent jamais les mêmes. Au début des années 1990, de nombreux pays latino-américains ont privatisé tout ou partie des soins de santé, des systèmes d'éducation et de protection sociale et des infrastructures. Compte tenu du degré de privatisation relativement élevé des biens et services dans cette région, comparer les charges fiscales des pays européens à celles de la plupart des pays d'Amérique latine reviendrait à comparer des pommes à des oranges. La majorité de ces biens et services sont aujourd'hui fournis par le secteur privé en Amérique latine et par le secteur public dans les pays européens de l'OCDE. Dans un certain sens, il n'est donc pas « nécessaire » que le niveau des recettes fiscales soit aussi élevé en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE.

Les niveaux de taxation actuellement pratiqués dans les pays de l'OCDE ne constituent pas un objectif : le rôle de l'État varie, surtout en Europe, et les taux marginaux de l'OCDE ont eux-mêmes diminué

Deuxièmement, le niveau des recettes tend à être plus élevé en Europe qu'ailleurs et fait remonter les valeurs moyennes des ratios fiscalité/PIB. Les politologues ont soigneusement étudié les variations nationales de la taille de l'État providence, mais les travaux sur ce sujet sous-estiment souvent le phénomène de l'« exception américaine », qui reflète les différences considérables existant entre l'Europe et les États-Unis en termes de composition et de rôle des dépenses publiques. Les systèmes de protection sociale plus résolument redistributifs de l'Europe sont liés à son histoire et à ses institutions. En matière de dépenses sociales, l'écart intercontinental atteint 10 points de pourcentage du PIB (Alesina et Glaeser, 2004). Les différences majeures concernent les transferts aux ménages (y compris de protection sociale) et les subventions, en particulier les allocations familiales, les indemnités de chômage et les autres programmes visant le marché du travail.

Troisièmement, les taux d'imposition sont en recul dans la plupart des pays de l'OCDE ; c'est le cas des taux marginaux des impôts globaux (c'est-à-dire cotisations sociales comprises) qui frappent les revenus des personnes physiques et les dividendes. C'est encore plus net en ce qui concerne l'imposition des sociétés. Cette tendance est allée de pair avec un élargissement de l'assiette fiscale et une taxation accrue de la valeur ajoutée. Toute comparaison entre les charges fiscales constatées en Amérique latine et celles constatées dans les pays de l'OCDE doit faire ressortir que, dans les pays du second groupe, de nombreux taux d'imposition diminuent⁸. Le fait est que des débats similaires sont en cours dans les pays d'Amérique latine. Dans certains cas, les efforts visent plus spécialement à améliorer le recouvrement de l'impôt. Là où les recettes fiscales sont plus importantes, l'objectif est en revanche d'assurer un recouvrement plus équitable et plus efficace. L'encadré 4.2 présente de plus amples informations sur les réformes fiscales en cours.

Enfin, la charge fiscale moyenne calculée pour l'OCDE et l'Amérique latine masque des variations considérables d'un pays à l'autre. Préconiser un relèvement généralisé des ratios impôts/PIB en Amérique latine n'est pas judicieux, sachant que les ratios de recettes s'échelonnent de 14 pour cent du PIB au Salvador à 33 pour cent au Brésil, contre 24 pour cent en Turquie, pays Membre de l'OCDE, mais de plus de 50 pour cent au Danemark⁹.

Encadré 4.2. Les réformes fiscales en marche : cas du Brésil et du Mexique

Pour favoriser la croissance économique et renforcer la cohésion sociale, les gouvernements des deux principales économies d'Amérique latine que sont le Brésil et le Mexique ont axé leurs efforts sur les réformes fiscales. En septembre 2007, le Congrès mexicain a approuvé, après quelques modifications mineures, le projet de réforme du président Calderón destiné à accroître les recettes fiscales non pétrolières de 2.1 pour cent du PIB sur les quatre années suivantes. Au Brésil, le gouvernement du président Lula a transmis en février 2008 au Congrès un projet d'amendement constitutionnel concernant les complexités et les distorsions du régime fiscal et, en particulier, les effets préjudiciables des « guerres fiscales » que se livrent les différents États de la fédération.

Si les détails propres à chaque réforme sont évidemment différents, il s'agit dans les deux cas de maximiser le potentiel de la politique budgétaire afin de favoriser la croissance économique et de lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Au Mexique, où les recettes fiscales représentaient seulement 19.9 pour cent du PIB en 2005¹⁰, contre 35.9 pour cent en moyenne dans les pays de l'OCDE, le principal but de la réforme était d'augmenter la ponction fiscale en élargissant l'assiette, en réduisant les exonérations et en luttant contre la fraude. La réforme la plus importante a consisté à introduire un taux plancher uniforme de 16.5 pour cent sur les revenus des entreprises (chiffre d'affaires moins coûts des intrants et après déductions pour dépenses d'investissement). Le taux sera progressivement porté à 17.5 pour cent en 2010. Parmi les autres mesures figurent l'introduction d'une taxe de 5.5 pour cent sur les combustibles, d'une taxe de 2 pour cent sur les dépôts en numéraire d'un montant mensuel cumulé supérieur à 25 000 MXN (pesos mexicains) et de taxes spéciales sur les bénéfices des sociétés de paris et de jeux de hasard, ainsi que des réductions d'impôt au profit de la compagnie pétrolière nationale Pemex, à concurrence de 5.4 milliards USD sur les quatre exercices à venir. D'après le gouvernement, ces mesures dopperont les recettes d'environ 11 milliards USD en 2008 et l'essentiel de la somme servira à financer des programmes sociaux et des infrastructures. Toujours en ce qui concerne les dépenses, la réforme doit renforcer les prérogatives de supervision de la chambre basse du Congrès et permettre la mise en œuvre de programmes d'austérité ainsi que l'élaboration de principes comptables uniformes pour les trois branches du pouvoir.

La réforme mexicaine n'a peut-être pas été aussi ambitieuse qu'on l'espérait initialement, mais elle contribue assurément à garantir l'augmentation des recettes non pétrolières. Son approbation montre bien que le dialogue et la volonté de négocier permettent d'arriver à un consensus de l'exécutif et du législatif. Les compromis auxquels ont consenti les diverses parties prenantes durant la longue phase de négociation constituent le prix politique de la réforme. Le Brésil illustre, lui, le revers de la médaille : le gouvernement a essuyé une sévère défaite en décembre 2007, lorsque le renouvellement de la *Contribuição Provisoria sobre Movimentação Financeira* a été rejeté par le sénat à quatre voix près. La suppression de cette taxe sur les transactions mobilières et immobilières a privé l'administration fédérale d'environ 14 milliards USD de recettes annuelles.

Avant les réformes, le niveau de recettes fiscales au Brésil était en revanche assez élevé, contrairement à celui du Mexique : à 33.1 pour cent du PIB en 2006, il était bien plus proche des niveaux de l'OCDE que du niveau moyen en Amérique latine (20.2 pour cent)¹¹. De ce fait, le principal objectif du nouveau programme de réforme fiscale soumis au Congrès en février 2008 était moins de doper les recettes que d'assurer un recouvrement plus équitable, plus simple et plus efficace, tout en essayant de gommer les complexités et les distorsions du système afin d'attirer les investisseurs privés et de favoriser une croissance économique soutenue.

Le projet de loi du gouvernement Lula contient toute une série de dispositions allant de l'unification et de la simplification des impôts existants à l'atténuation de la pression fiscale pesant sur les investissements et les exportations. Il vise à diminuer les cotisations sociales des employeurs pour encourager l'emploi dans le secteur formel et prévoit la baisse progressive d'un certain nombre d'impôts indirects frappant les produits de première nécessité grâce à l'introduction d'une nouvelle TVA fédérale (IVA-F). Une TVA perçue au niveau des États (IVA-E) devrait également contribuer à mettre fin aux « guerres fiscales » qui découlent de la décentralisation actuelle de l'autorité en matière de TVA, décentralisation que les États ont utilisée comme outil de politique industrielle pour attirer les entreprises. La nouvelle IVA-E remplacera les 27 impôts sur la circulation des biens et des services (ICMS), qui sont des taxes sur la valeur ajoutée perçues par les États sur chaque transfert de marchandises. Le programme de réforme comprend également des dispositions complémentaires destinées à favoriser les politiques et mécanismes de développement régional, ce qui devrait se traduire par une amélioration des relations et de la solidarité budgétaire entre les États.

En simplifiant ses régimes fiscaux et en les rendant plus progressifs, le Brésil peut aussi en améliorer l'image. Comme l'indiquait la précédente édition des *Perspectives*, seulement 12 pour cent des Brésiliens estimaient en 2005 que leurs impôts étaient utilisés à bon escient, juste devant les Péruviens (10 pour cent), alors que la moyenne régionale était de 21 pour cent. Rendre le système fiscal plus juste et plus efficace constituera un premier pas sur la voie d'une perception plus positive de l'impôt.

Étant donné les menaces de tensions inflationnistes et la capacité limitée de la politique monétaire d'y remédier (les flux d'investissement étrangers augmentent à une vitesse vertigineuse et les taux d'intérêt sont déjà parmi les plus élevés du monde), l'approbation du programme de réforme de la fiscalité est importante pour l'avenir économique du Brésil à brève échéance, surtout si le gouvernement entend cumuler les excédents primaires pour ramener le déficit budgétaire à zéro d'ici 2010. Comme le montre l'exemple mexicain, il faut sans doute de la flexibilité des deux côtés. Une reconnaissance commune de la nécessité de réformer, des mécanismes de transition appropriés et une consultation réunissant toutes les parties prenantes sont le meilleur moyen d'arriver à des systèmes plus justes et plus inclusifs et d'en retirer les avantages économiques connexes.

En quoi la structure de la fiscalité est-elle différente en Amérique latine et dans la zone OCDE ? La figure 4.4 classe les recettes fiscales (rapportées au PIB) en impôts sur les biens et services, en impôts directs sur les revenus, les bénéfices et les plus-values, en cotisations sociales, en impôts sur le patrimoine et en impôts sur les salaires. Plusieurs différences flagrantes entre les groupes de pays apparaissent immédiatement en termes de structure de la taxation.

Premièrement, le poids de la fiscalité indirecte est plus important en Amérique latine que dans la zone OCDE : la ponction fiscale directe est faible mais compensée par des recettes indirectes substantielles. Par exemple, les pays latino-américains recourent fortement aux impôts sur les biens et services, qui représentent près de la moitié des recettes totales. En pourcentage du PIB, le niveau de ces impôts est proche de ceux observés dans les pays de l'OCDE et supérieur de deux points à ceux constatés dans les économies de l'OCDE de la région Asie-Pacifique et d'Amérique du Nord. Les conséquences économiques de ce choix fiscal sont, entre autres, une moindre progressivité du système et peut-être pour certains agents économiques, un encouragement supplémentaire à opérer dans le secteur informel.

Une autre différence entre les deux groupes de pays tient au fait que les impôts sur le revenu des personnes physiques et les cotisations sociales ne sont qu'une source de recettes secondaire en Amérique latine. En 2005, la charge

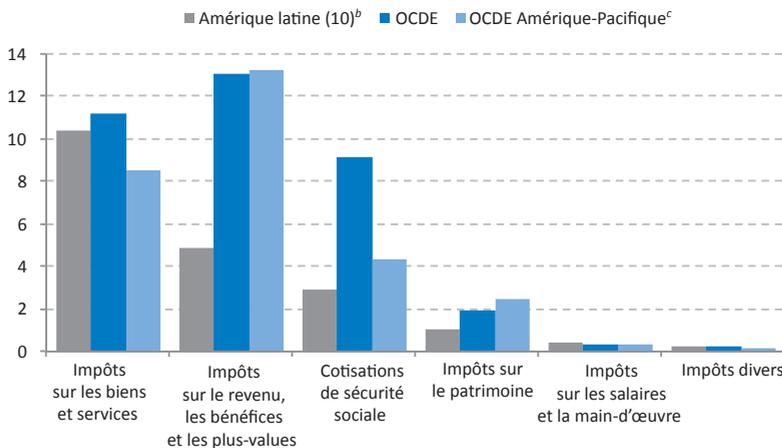
fiscale représentée par ces deux catégories de prélèvements y est inférieure de 14.4 points de pourcentage à ce qu'elle est dans la zone OCDE. À elle seule, cette différence explique 88 pour cent de l'écart de recettes publiques entre les deux groupes.

Cet écart tient en partie à la tendance à la privatisation des régimes de protection sociale, puisque les paiements pour les prestations sociales n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des ratios impôts/PIB de l'Amérique latine. Une telle situation contraste radicalement avec l'organisation essentiellement publique de ces services et avec le montant des recettes fiscales générées par les cotisations sociales dans de nombreux pays de l'OCDE, notamment en Europe.

Apparemment, la faiblesse des contributions de sécurité sociale en Amérique latine reflète, par exemple, le passage à un système privé dans la région

Figure 4.4. Recettes fiscales en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE^a

(en pourcentage du PIB, 2005)



Notes :

a) Dans la mesure du possible, les données se rapportent à l'ensemble des administrations publiques ; à défaut, seule l'administration centrale est couverte.

b) Les pays latino-américains couverts sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Mexique, le Pérou, le Salvador et le Venezuela.

c) Le groupe OCDE Amérique-Pacifique comprend l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande.

Source : OCDE (2007a), Statistiques des recettes publiques pour les pays de l'OCDE et calculs du Centre de développement de l'OCDE pour les pays d'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

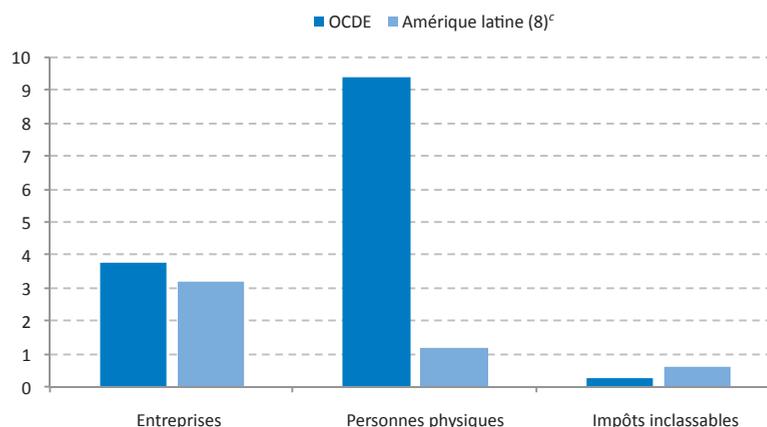
POURQUOI LES RECETTES DES IMPÔTS SUR LE REVENU SONT-ELLES MOINS IMPORTANTES EN AMÉRIQUE LATINE ?

La figure 4.5 montre qu'en moyenne, les impôts sur le revenu des personnes physiques représentent environ 1.2 pour cent du PIB dans les pays de cette région, contre 9.4 pour cent dans la zone OCDE. On constate en même temps que les recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont comparables, juste au-dessous de 4 pour cent du PIB. Par conséquent, l'écart de fiscalité directe provient essentiellement de l'imposition des personnes physiques¹².

La différence en matière d'imposition directe est presque entièrement attribuable à l'impôt sur le revenu

Figure 4.5. Impôts sur le revenu en Amérique latine et dans l'OCDE^{a b}

(en pourcentage du PIB, 2005)



Notes :

a) Dans la mesure du possible, les données se rapportent à l'ensemble des administrations publiques ; à défaut, seule l'administration centrale est couverte.

b) Pour le Salvador, les données se rapportent à l'exercice 2006.

c) Les pays latino-américains couverts sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Guatemala, le Pérou, le Salvador et le Venezuela.

Source : OCDE (2007a), Statistiques des recettes publiques pour les pays de l'OCDE et calculs du Centre de développement de l'OCDE pour les pays d'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

L'étroitesse de la base d'imposition directe des personnes physiques, qui explique aussi en partie les différences entre les deux groupes, est attribuable à deux facteurs. Premièrement, la part des revenus du travail dans le PIB est bien moindre en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE ; deuxièmement, leur distribution (concentration des revenus dans les tranches inférieures) montre que les personnes imposables sont relativement peu nombreuses. Qu'impliquent ces caractéristiques structurelles en termes de politique fiscale ?

140

Revenu des personnes physiques : comparaisons au moyen des comptes nationaux

La part moindre associée au revenu du travail en Amérique latine peut être examinée à la lumière du compte d'exploitation au sein des comptes nationaux. Même si la catégorie « revenu des ménages » de ces comptes ne correspond pas strictement aux revenus reportés sur les déclarations de revenu, c'est dans les comptes nationaux que l'on trouve les données les plus homogènes à l'échelle internationale pour déterminer la base potentielle de l'impôt sur le revenu.

La figure 4.6 illustre les principales composantes des revenus primaires : rémunération des salariés, excédent d'exploitation, revenu mixte et impôts sur la production nets. La rémunération des salariés correspond à la rémunération totale que doit verser une entreprise à un salarié. Par contraste, l'excédent d'exploitation et le revenu mixte sont des mesures de l'excédent issu du processus de production. Le terme « mixte » est réservé aux entreprises familiales non constituées en société.

Les recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dépendent d'une assiette fiscale qui correspond à la rémunération totale des salariés (salaires

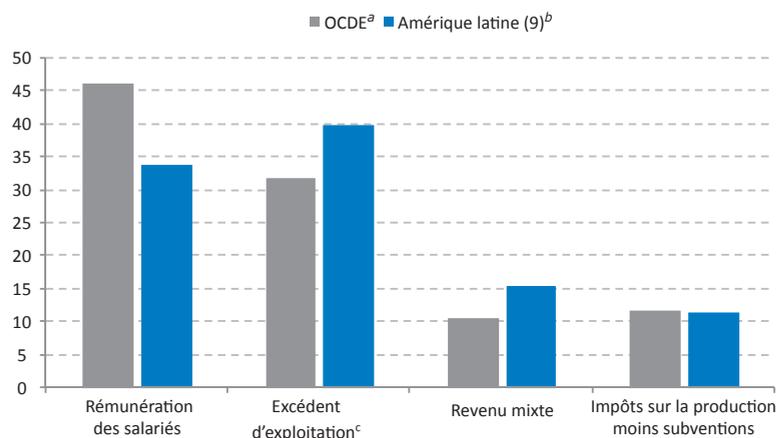
et traitements bruts) à laquelle s'ajoutent les cotisations sociales payables par les employeurs. Toutefois, cette méthode simplifiée a ses limites et les mesures de l'assiette fiscale qui en découlent sont approximatives. Dans certains pays par exemple, les cotisations sociales ne sont pas soumises à l'impôt, les recettes de l'impôt sur le revenu varient en fonction des versements de pension nets ou encore certains types de rémunération des employés peuvent être assortis d'avantages fiscaux. Ces complications, et d'autres, faussent les comparaisons de l'assiette fiscale entre les pays.

Recourant à l'approche par les comptes nationaux, la figure 4.6 met en lumière quelques différences entre les deux groupes de pays. En particulier, la part de la rémunération des salariés dans le PIB est systématiquement plus faible dans les pays d'Amérique latine : elle s'établit en moyenne à 35 pour cent dans la région, contre près de 45 pour cent dans les pays de l'OCDE.

Cet examen direct des comptes nationaux laisse à penser que la part relative des facteurs a des répercussions significatives sur la taille de l'assiette fiscale et donc sur les performances du régime fiscal. Ainsi, la proportion moindre de la main-d'œuvre dans le revenu total en Amérique latine explique, du moins en partie, pourquoi la région dépend tant de la fiscalité indirecte. Si l'Amérique latine est tributaire des taxes à la consommation, c'est surtout à cause de l'étroitesse de la base d'imposition directe, ainsi que de la relative facilité à collecter ces recettes : la base de consommation est plus large que pour les autres taxes.

La part des facteurs est importante : la rémunération des salariés représente une part systématiquement inférieure du PIB en Amérique latine

Figure 4.6. Sources des recettes dans la zone OCDE et en Amérique latine
(en pourcentage du PIB, 2005)



Notes :

a) Les pays de l'OCDE retenus dans l'échantillon sont l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et le Royaume-Uni.

b) La moyenne pour l'Amérique latine est calculée sur neuf pays : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Mexique, Pérou et Venezuela.

c) Pour les économies qui font état de mesures nettes, l'« excédent d'exploitation » intègre également la consommation totale de capital fixe.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les statistiques officielles des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

L'impact du régime fiscal sur les recettes perçues

On observe une différence évidente entre les économies d'Amérique latine et celles de l'OCDE : de manière générale, une plus grande proportion de la main-d'œuvre latino-américaine a de faibles revenus. Cette situation a des conséquences directes sur la base de l'impôt sur le revenu, puisque seule une petite proportion des individus percevant des revenus du travail est assujettie à cet impôt et que même lorsque des personnes percevant de faibles revenus paient cet impôt, un faible taux marginal leur est appliqué. Ce constat se vérifie, que cette imposition soit progressive ou strictement proportionnelle (comme dans le cas d'un taux uniforme).

Pour évaluer l'importance de ce phénomène, le tableau 4.1 évalue, grâce aux données d'enquêtes sur la main-d'œuvre classées par tranches de revenu, le nombre d'individus dont les revenus les placent en deçà du seuil d'imposition dans sept pays d'Amérique latine (dont le choix a été guidé par des questions de disponibilité des données)¹³.

La distribution des revenus en Amérique latine restreint la base fiscale potentielle : moins de 40 % des employés gagnent plus que le seuil d'imposition

En moyenne, seulement 37.8 pour cent des employés gagnent des revenus supérieurs au seuil d'imposition. Autrement dit, 62.2 pour cent de la main-d'œuvre n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu, ses revenus étant trop faibles. Bien sûr, cette situation varie d'un pays à l'autre. Ainsi en Colombie, le seuil d'imposition s'établit à 20 005 USD PPA (parité de pouvoir d'achat). On estime donc que seulement 6.1 pour cent des travailleurs colombiens paient l'impôt sur le revenu et que seulement 3.6 pour cent doivent remplir une déclaration de revenu. En revanche, le droit des impôts argentin et mexicain ne fixe aucun revenu minimal pour appliquer l'impôt sur le revenu.

Les recettes issues de l'impôt direct sur le revenu sont également limitées par la structure de la répartition des revenus en Amérique latine, car nombre de ceux qui sont assujettis à cet impôt n'ont à payer qu'une somme minimale. C'est pourquoi le tableau 4.1 présente aussi la proportion de la main-d'œuvre correspondant à la tranche de revenu imposable la plus faible. Cette précision nous donne une idée du nombre de travailleurs qui, en théorie, paient l'impôt sur le revenu mais pour des sommes très modestes. Au Brésil, au Chili, en Colombie et au Costa Rica, cela concerne pratiquement 90 pour cent des travailleurs. En revanche au Mexique, qui ne fixe aucun minimum de revenu imposable, seulement 14.5 pour cent de la main-d'œuvre se trouve dans la tranche inférieure.

De plus, le nombre effectif de contribuables potentiels peut encore être inférieur à celui des personnes percevant davantage que le minimum imposable. En effet, le nombre de contribuables potentiels, et leur revenu imposable, sont encore comprimés par des déductions accordées au titre du droit des impôts, des activités exonérées, des régimes simplifiés, et ainsi de suite.

Si l'abaissement du seuil d'imposition permettrait d'élargir la base fiscale, il n'accroîtrait pas nécessairement les recettes fiscales. L'Argentine et le Mexique, par exemple, ne définissent aucun revenu minimum pour payer l'impôt, mais ils compensent notamment par des mécanismes de déduction et des crédits d'impôts. Pour le contribuable mexicain ayant de faibles revenus, la charge fiscale est réduite grâce à un crédit non remboursable allant jusqu'à 50 pour cent de l'impôt dû. De même en Argentine, lors du calcul du revenu imposable, chacun peut déduire les allocations individuelles, familiales et pour frais. Au final, ces deux pays n'affichent pas pour l'impôt sur le revenu de recettes fiscales supérieures au reste de l'Amérique latine.

La présente édition des *Perspectives* ne recommande pas une réduction du niveau d'exonération en Amérique latine. De fait, la définition du niveau d'exonération adéquat est délicate précisément parce qu'il faut concilier différents objectifs,

comme le maintien d'un niveau de vie correct, la préservation de l'efficacité économique et la perception de recettes fiscales suffisantes. Les exonérations consolident la progressivité du taux d'imposition effectif et protègent un tant soit peu le niveau de vie des contribuables percevant de faibles revenus.

Tableau 4.1. Niveau d'exonération et emploi
(sélection de pays d'Amérique latine, 2005)

	Personnes salariées (en milliers)	Personnes salariées se trouvant en deçà du niveau d'exonération (%)	Personnes salariées se trouvant dans la tranche inférieure de revenu imposable (%)	Niveau d'exonération (USD en PPA, par an)
Argentine	9 675	5.0	63.9	-
Brésil	87 189	87.4	87.4	10 295
Chili	6 155	87.7	87.7	15 327
Colombie	18 217	93.9	96.5	20 005
Costa Rica	1 634	91.1	91.1	19 863
Mexique	41 881	9.9	14.5	-
Salvador	2 591	60.3	60.3	3 800

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les statistiques fournies par les autorités fiscales nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

La base fiscale sous l'angle de la déclaration de revenu

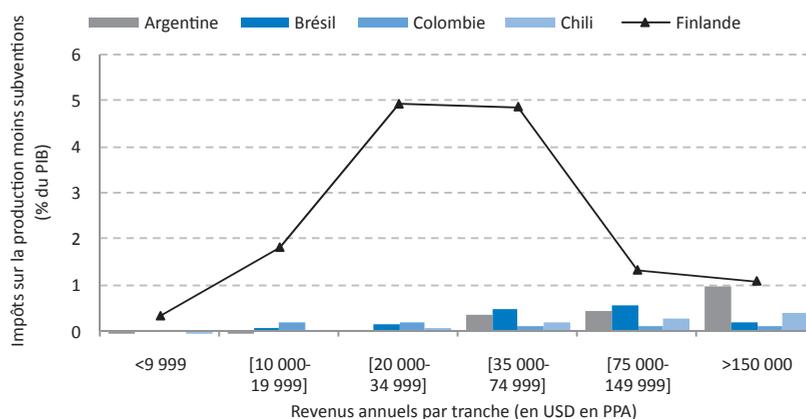
Les statistiques tirées des déclarations de revenu des ménages constituent une autre source d'information précieuse sur la base fiscale. Ces *Perspectives* s'appuient sur des données fournies à cette fin par les autorités fiscales des différents pays pour établir une comparaison entre les pays de la région et les pays à revenu élevé. Analysées par tranches de revenu, ces statistiques portent sur le nombre de contribuables, leurs revenus estimés, leur composition et l'impôt payé. Elles couvrent l'Argentine, le Brésil, le Chili et la Colombie. La Finlande a été retenue comme pays de comparaison précisément parce que ses schémas d'imposition contrastent fortement avec ceux des pays d'Amérique latine, comme nous le verrons.

Si les données provenant des déclarations de revenu doivent être interprétées avec prudence, surtout en ce qui concerne l'Amérique latine, elles n'en demeurent pas moins une source d'information unique, qui permet d'évaluer les performances fiscales réelles d'un pays ; elles complètent par ailleurs des sources telles que les enquêtes auprès des ménages ou sur la main-d'œuvre¹⁴. Les niveaux de revenu dans quatre pays d'Amérique latine et en Finlande sont convertis en dollars des États-Unis au moyen de taux de change en PPA. En d'autres termes, un Finlandais et un Brésilien gagnant, par exemple, entre 20 000 USD et 34 999 USD (figure 4.7) auront un pouvoir d'achat similaire, bien que leurs revenus soient très différents aux taux du marché. L'annexe méthodologique à ce chapitre apporte de plus amples détails sur la construction de ces données.

Ce rapport utilise les données des autorités fiscales afin d'examiner la base fiscale de l'Amérique latine en s'appuyant sur les statistiques réelles des contribuables

Figure 4.7. Perception de l'impôt sur le revenu par tranche de revenu

(sélection de pays d'Amérique latine et de l'OCDE, 2005)



Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les statistiques fournies par les autorités fiscales nationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

L'analyse de la figure 4.7 montre que l'écart des recettes tirées de l'impôt sur le revenu en proportion du PIB entre les deux groupes de pays est important à tous les niveaux de revenu. Pour être plus précis, les différences sont les plus marquées pour les revenus faibles et médians (moins de 35 000 USD) : sur ces tranches, le fisc finlandais perçoit environ 30 fois plus que l'administration fiscale des pays d'Amérique latine.

Ce graphique montre également que le différentiel entre ces deux groupes s'amenuise à mesure que le revenu augmente. En fait, l'écart pour les contribuables que l'on peut véritablement qualifier de « nantis » (avec des revenus supérieurs à 75 000 USD) est minime : en Finlande, les impôts que paient ces personnes représentent 2 pour cent du PIB, quand en Amérique latine, cela correspond à environ 1 pour cent du PIB. Pour les deux dernières tranches de revenu, le ratio entre les recettes fiscales finlandaises et latino-américaines tombe à seulement 3.

La disparité entre la Finlande et les pays d'Amérique latine réside, visiblement, dans le rendement de l'impôt sur le revenu des tranches de revenu les plus faibles. Quelles en sont les caractéristiques ?

La figure 4.8 compare l'impôt sur le revenu moyen des différentes tranches de revenu dans ces cinq mêmes pays, calculé en divisant le total des recettes perçues sur cette tranche par le nombre total de contribuables qui font partie de ces tranches. Les contribuables qui gagnent moins de 35 000 USD par an paient relativement peu d'impôts dans chacun de ces cinq pays et l'impôt moyen payé grimpe fortement pour les revenus plus élevés. Bien qu'on ne le perçoive pas dans le graphique, les données confirment la progressivité de l'impôt sur le revenu dans tous les pays de l'échantillon.

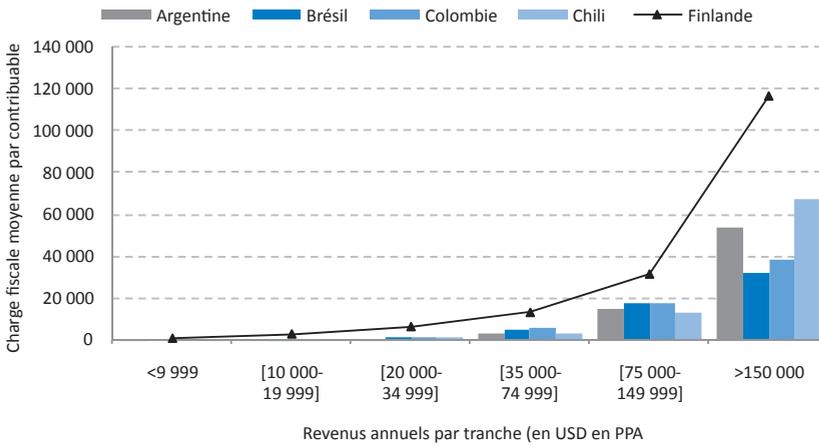
Évidemment, le facteur d'échelle n'est pas négligeable. L'écart marqué entre la Finlande et l'Amérique latine trouve sa source dans le faible impôt payé par les contribuables de la région dont les revenus s'établissent entre 20 000 USD et 75 000 USD par rapport à celui payé par les Finlandais à ce niveau de revenu. Notons que les revenus dans cette tranche sont assez élevés dans le contexte latino-américain. Tandis qu'en 2005, le PIB par habitant s'établissait à 30 462 USD en Finlande, il ressortait à 10 815 USD en Argentine, 8 120 USD au Brésil, 12 248 USD au Chili et 5 867 USD en Colombie¹⁵.

La Finlande sert de base de comparaison car elle offre un contraste important

144

La Finlande collecte plus de taxes à chaque niveau de revenu que les pays latino-américains de l'échantillon, bien qu'ils aient tous des structures progressives. La différence la plus marquée se trouve dans les tranches d'imposition moyennes

Figure 4.8. Impôt moyen sur le revenu par tranche de revenu
(sélection de pays d'Amérique latine et de l'OCDE, 2005)



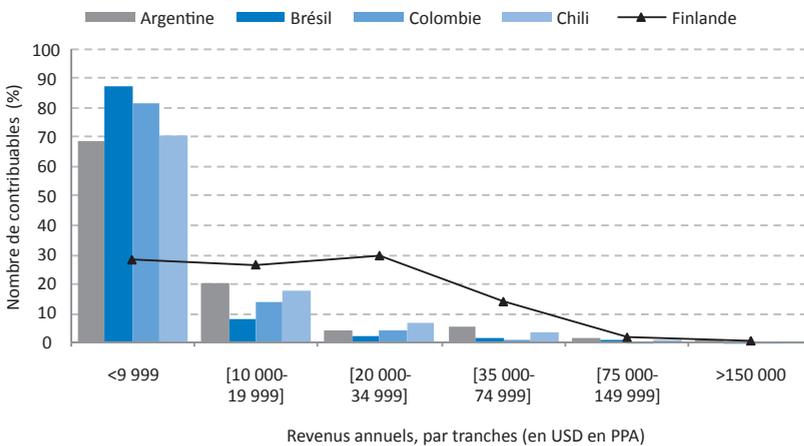
Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les statistiques fournies par les autorités fiscales nationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

Les différences entre les recettes issues de l'impôt sur le revenu s'expliquent en grande partie par une distribution du revenu moins équitable (effet de distribution) et le moindre niveau moyen de revenu (effet de revenu). Comme le montre la figure 4.9, on dénombre proportionnellement beaucoup moins de contribuables sur la tranche intermédiaire de revenu en Amérique latine qu'en Finlande. Cette situation est exacerbée par le fait que, pour les pays de l'échantillon qui ont défini un seuil d'exonération, celui-ci s'établit en moyenne à 15 209 USD, si bien que plus de 60 pour cent des travailleurs latino-américains n'ont pas à payer d'impôts (tableau 4.1).

La différence de recettes fiscales s'explique en grande partie par le niveau inférieur des revenus en Amérique latine ainsi que par leur distribution moins égalitaire

Figure 4.9. Distribution des contribuables par tranche de revenu
(sélection de pays d'Amérique latine et de l'OCDE, 2005)



Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les statistiques fournies par les autorités fiscales nationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

Par comparaison, seulement 30 pour cent des contribuables finlandais se trouvent dans la tranche inférieure de revenu et, dans le système finlandais comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ces personnes sont assujetties à l'impôt sur le revenu. Outre l'impôt national, les autorités locales collectent un impôt communal sur le revenu, généralement prélevé selon un taux forfaitaire fixé par chaque municipalité. Dans les pays de l'OCDE, ces impôts représentent une grande partie du total des impôts perçus, avoisinant 3.4 pour cent du PIB. Donc en moyenne, 57 pour cent du total de l'impôt sur les recettes perçues dans la zone OCDE sont collectés *via* les autorités locales.

Différents scénarios pour le régime fiscal en Amérique latine

Étant donné que le déséquilibre dans la distribution de revenu et les faibles niveaux de revenu moyen compriment les recettes fiscales en Amérique latine, on se pose naturellement des questions sur l'importance relative et absolue de ces facteurs. Que se passerait-il si ces économies pouvaient lever davantage de recettes dans la tranche inférieure de revenu à laquelle appartient la grande majorité des contribuables potentiels ? Que donneraient les régimes fiscaux latino-américains s'ils étaient appliqués à une économie dans laquelle les revenus étaient équitablement distribués ? La présente section exploite les données issues des déclarations de revenu analysées dans la section précédente pour simuler des réponses à ces deux questions. Ces réponses éclaireront le tribut que les régimes fiscaux de la région paient aux effets de distribution et de revenu que nous avons identifiés.

Le tableau 4.2 présente les résultats de ces simulations. La première colonne (RI 0) indique, pour chacune des cinq économies que nous étudions (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Finlande), les recettes effectives de l'impôt sur le revenu en proportion du revenu imposable (RI) total. Notons qu'il ne s'agit pas du ratio fiscalité/PIB (donnée classique utilisée partout ailleurs dans ce rapport), mais des recettes issues de l'impôt sur le revenu en proportion de la base imposable effective rapportée dans les déclarations de revenu. La moyenne de l'Amérique latine s'établit à 3.8 pour cent, contre 23.6 pour cent pour la Finlande.

Le premier scénario modélisé (RI 1) estime les effets de l'application d'un taux d'imposition effectif de 3 pour cent sur les première et deuxième tranches de revenu. Cela correspond à un tiers du taux d'imposition effectif sur ces tranches en Finlande. Étant donné le grand nombre de travailleurs qui se trouvent dans ces tranches inférieures, une proportion considérable des revenus ne sont actuellement pas soumis à l'impôt. Les résultats de cette simulation sont reportés dans la deuxième colonne du tableau 4.2. Dans ce scénario, les recettes fiscales progressent, mais demeurent en moyenne quatre fois inférieures au niveau enregistré en Finlande. En Colombie, les recettes fiscales par rapport au revenu imposable grimperaient de 3 points de pourcentage. L'effet le moins notable serait ressenti en Argentine, où ces recettes augmenteraient néanmoins de plus d'un point de pourcentage.

Bien sûr, il s'agit là d'estimations mathématiques, qui ne prétendent pas saisir les effets induits de ces scénarios. Ainsi, l'introduction d'un taux marginal positif pour les contribuables aux revenus modestes modélisé en RI 1 risque, en réalité, d'encourager la sous-déclaration – d'où des recettes inférieures aux niveaux estimés ici. L'application d'un taux marginal plus élevé (comme en RI 2) peut continuer de fausser les incitations à rester dans la population active et donc comprimer le revenu imposable total.

Les modèles mathématiques confirment l'importance de la distribution des revenus sur la collecte fiscale...

Tableau 4.2. Impact des trois scénarios modélisés sur les recettes fiscales

(en pourcentage du revenu imposable total, 2005)

	RI 0	RI 1	RI 2	RI 3
Argentine	5.6	7.3	9.5	6.9
Brésil	3.3	5.9	5.0	4.0
Colombie	1.9	4.9	4.8	2.3
Chili	4.4	6.3	6.8	5.4
Finlande	23.6	-	20.5	-

Scénarios concernant les recettes tirées de l'impôt sur le revenu (RI) :

RI 0 : Recettes actuelles.

RI 1 : Recettes avec un taux d'imposition effectif de 3 pour cent sur les deux premières tranches de revenu.

RI 2 : Recettes avec le régime fiscal finlandais.

RI 3 : Recettes dans l'hypothèse d'une réduction de moitié de la fraude fiscale.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après les statistiques fournies par les autorités fiscales nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

Dans la deuxième simulation, nous nous interrogeons sur le résultat obtenu en termes de recettes fiscales en appliquant la législation finlandaise aux contribuables latino-américains. Dans la pratique, ce scénario isole les répercussions des écarts de salaire moyen sur les recettes fiscales, en même temps qu'il démontre que les régimes fiscaux en Amérique latine ne sont pas nécessairement plus « bienveillants » que celui de la Finlande. En fait, le calcul du revenu imposable médian pour tous les pays de cet échantillon montre qu'en moyenne, un Finlandais gagne 2.7 fois plus qu'un Latino-américain et, bien sûr, qu'un taux marginal supérieur lui est appliqué. C'est pourquoi nous utilisons le modèle des « impôts sur les salaires » conçu par l'OCDE (2007c). On peut ainsi calculer les impôts à payer par des individus ayant des niveaux de revenu différents, d'après un régime fiscal national donné.

Cette simulation révèle que les recettes fiscales seraient plus élevées en Amérique latine si l'on y appliquait le régime finlandais. Pour tous les pays, les recettes seraient en moyenne 1.7 fois plus élevées que dans le scénario de base (RI 0). Toutefois, un Finlandais qui gagne le revenu finlandais médian paie un impôt qui correspond à une proportion bien plus élevée de son revenu imposable. C'est ce qu'indique le dernier chiffre de la colonne (RI 2). Cet écart dans les recettes fiscales entre la Finlande, d'une part, et les pays latino-américains, d'autre part, s'explique certes par le régime fiscal, mais surtout par les écarts de revenu médian.

La dernière simulation (RI 3) évalue les conséquences d'une réduction de la fraude fiscale. Il n'existe pas d'estimation complète sur l'ampleur ou le coût de la fraude fiscale par tranche de revenu en Amérique latine. Pour obtenir une première approximation de l'ampleur du problème, les estimations proposées par Engel *et al.* (1999) pour le Chili (l'une des rares études de ce type sur la région) ont été appliquées aux quatre pays d'Amérique latine. Ce scénario fait bien sûr apparaître une amélioration des recettes fiscales, sans toutefois induire un changement radical de la situation. Les niveaux dans la région restent entre trois et dix fois inférieurs à celui de la Finlande.

Cette analyse simple remet en question les interprétations qui font de la fraude fiscale la principale entrave pesant sur les finances publiques. Il n'est pas question de nier l'importance de ce phénomène dans cette région. Les études macro-économiques disponibles estiment que le manque à gagner en termes de recettes

... cependant, on pourrait augmenter les recettes fiscales en taxant les revenus moyens et en réduisant l'évasion fiscale

avoisine, voire dépasse, 30 pour cent des recettes potentielles (Cetrángolo et Gómez Sabaini, 2007). Mais même si l'on parvenait à éliminer ces pertes, l'impact sur les montants absolus collectés resterait limité du simple fait de la taille de la base de l'impôt. Bien sûr, une diminution de la fraude fiscale présenterait également des avantages politiques et sociaux qui dépassent largement leur rendement fiscal. Cette « moralité fiscale » est approfondie dans le chapitre suivant.

Les scénarios modélisés laissent à penser que les maigres recettes fiscales de l'Amérique latine découlent essentiellement de la faiblesse du revenu moyen et d'une distribution déséquilibrée du revenu. L'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale ou l'introduction d'un impôt sur le revenu à un taux marginal très faible applicable aux travailleurs qui se trouvent tout en bas de l'échelle salariale pourrait, chacune, faire progresser les recettes fiscales d'un à deux points de PIB. Ces chiffres semblent négligeables, mais il faut les replacer dans leur contexte : pour de nombreux pays d'Amérique latine, il a fallu des décennies pour obtenir une hausse des recettes fiscales de cet ordre.

Évidemment, la réforme fiscale du côté des recettes ne peut jamais être dissociée des mesures de politique générale. Les réformes portant sur les dépenses et, en particulier, l'efficacité des dépenses budgétaires ainsi que le sentiment, dans la population, qu'elles servent des objectifs nationaux, joueront un rôle crucial dans l'adhésion de la société aux réformes du recouvrement fiscal. Les chapitres suivants analysent la politique fiscale dans ce contexte plus large, examinant l'impôt par rapport au travail informel et prenant l'éducation comme illustration de la manière dont les arguments concernant les dépenses peuvent se faire entendre.

ANNEXE STATISTIQUE

Note méthodologique

Les données qui ont servi à calculer les recettes tirées de l'impôt sur le revenu ont été fournies par les autorités fiscales nationales, d'après les déclarations de revenu. Les chiffres se rapportent à 2005, hormis pour le Brésil (2002). Ces données ont fait l'objet d'un traitement et d'interpolations à des fins de comparabilité. La base méthodologique s'appuie sur Atkinson et Piketty (2007) et Dikhanov (2005).

En Colombie, les données originales ne portent que sur les personnes qui ont l'obligation de remplir une déclaration de revenu. Les personnes qui paient des impôts selon un système de retenue à la source ne sont pas tenues de le faire. En Argentine, les statistiques concernent à la fois les personnes remplissant une déclaration de revenu et celles à qui est appliquée une retenue à la source. Cependant, elles n'apportent aucune information sur les personnes ayant un niveau de revenu inférieur au seuil d'assujettissement à l'impôt. Dans ces cas, les estimations du revenu imposable et du paiement potentiel de l'impôt sont déduites du revenu moyen des personnes ayant rempli une déclaration, ainsi que d'informations complémentaires tirées des comptes nationaux.

Deuxièmement, on a utilisé les revenus bruts plutôt que des quintiles de revenu, afin d'évaluer l'effet de richesse sur les performances fiscales des différents pays. À cette fin, les revenus en monnaie locale ont été convertis au moyen des taux de change de 2005 en PPA tirés des *Indicateurs du développement dans le monde* (Banque mondiale, 2008).

Enfin, pour pouvoir opérer des comparaisons entre pays, il a fallu construire des tranches de revenu équivalentes pour tous les pays. Les données de base étant présentées sous formes de tables de fréquence, nous avons utilisé une méthode d'interpolation. Grâce à une fonction de courbes cubique, nous avons converti les intervalles nationaux en une fonction continue, qui nous a ensuite permis d'établir les distributions suivant des tranches de revenu.

Les données tabulées varient d'un pays à l'autre. Alors que le Chili rapporte des données très détaillées, avec 43 tranches de revenu, le Brésil n'en publie que dix. Il convient également de noter qu'aucune extrapolation n'a été réalisée pour l'échantillon de distribution supérieur.

Tableau 4.A.1. Total des recettes fiscales, Amérique latine et pays de l'OCDE
(en pourcentage du PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amérique latine	15.22	15.65	15.97	16.22	16.57	16.39	16.80	17.44	16.93	17.08	17.49	17.77	17.68	18.19	18.71	19.59	20.17
Argentine	16.15	18.40	21.46	21.63	21.46	20.27	19.74	20.63	21.03	21.17	21.48	20.94	19.90	23.43	26.35	26.84	27.43
Brésil	28.51	23.57	24.64	25.31	29.16	26.83	26.28	26.47	27.28	28.76	29.95	30.99	31.56	31.15	31.93	33.10	33.77
Chili	16.49	18.30	18.88	19.49	18.63	17.98	19.29	19.01	19.11	18.57	19.21	19.63	19.60	18.83	18.41	19.70	19.65
Colombie	9.51	11.26	11.89	12.32	13.38	13.98	14.85	15.76	15.11	15.15	14.98	16.49	16.40	16.61	17.33	17.73	18.60
Costa Rica	16.07	16.28	16.97	17.11	17.68	16.35	17.82	17.97	18.37	17.68	18.22	19.31	19.52	19.42	19.30	19.85	20.34
Guatemala	8.05	9.41	9.72	9.38	8.03	10.57	11.50	11.67	11.58	12.37	12.62	12.93	13.86	13.75	13.65	13.37	14.05
Mexique	16.37	16.13	16.40	16.67	16.34	16.05	16.14	16.90	16.01	16.74	18.48	18.76	18.06	19.04	18.98	19.93	19.91
Pérou	11.85	13.18	14.21	14.25	14.97	15.42	15.79	16.06	15.71	14.37	13.94	14.16	13.71	14.48	14.66	15.39	16.64
Salvador	10.53	10.92	11.03	11.86	12.25	13.02	12.34	12.08	12.10	12.13	12.38	12.32	12.96	13.31	13.25	14.14	14.98
Venezuela	18.70	19.03	14.48	14.15	13.79	13.43	14.29	17.85	12.95	13.81	13.62	12.15	11.22	11.87	13.28	15.88	16.31
Zone OCDE																	
Amérique Pacifique	27.89	27.37	27.08	27.18	27.32	27.52	27.59	27.94	27.79	28.03	28.67	28.07	27.82	27.97	28.16	28.99	25.36
Australie	28.49	27.01	26.45	26.93	27.96	28.80	29.43	29.20	30.01	30.53	31.13	29.61	30.51	30.62	31.09	30.84	
Canada	35.91	36.57	36.25	35.81	35.83	35.77	36.39	37.14	37.12	37.27	36.25	34.88	34.39	34.04	34.16	33.98	33.75
Corée	18.91	18.52	18.50	18.99	19.35	19.44	20.05	20.97	21.05	21.50	23.56	24.08	24.40	25.34	24.61	25.52	26.77
États-Unis	27.32	27.06	26.91	27.14	27.53	27.85	28.29	28.72	29.25	29.39	29.89	28.84	26.45	25.88	26.04	27.36	28.34
Japon	29.94	29.14	27.39	27.13	26.28	27.00	27.05	27.07	26.72	26.41	27.06	27.03	26.09	25.88	26.29	27.47	18.03
Mexique	17.32	17.26	17.65	17.68	17.24	16.66	16.73	17.47	16.57	17.34	18.48	18.76	18.06	19.04	18.98	19.94	19.91
Nouvelle-Zélande	37.32	35.99	36.38	36.58	37.03	37.14	35.19	35.00	33.79	33.81	34.31	33.32	34.81	35.02	35.96	37.84	

Tableau 4.A1. (suite)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Zone OCDE Europe	35.93	36.54	36.91	37.37	36.68	37.09	37.79	37.80	37.92	38.26	38.33	37.92	37.60	37.56	37.41	38.07	38.03
Allemagne	32.11	36.04	36.96	36.97	37.18	37.22	36.52	36.19	36.28	36.97	37.04	35.98	35.35	35.41	34.68	34.65	35.41
Autriche	39.64	39.98	41.37	41.86	41.70	40.98	42.24	43.73	43.76	43.43	42.51	44.45	43.53	42.99	42.66	41.96	41.62
Belgique	42.02	42.25	41.81	43.27	43.55	43.57	44.00	44.53	44.70	44.73	44.45	44.45	44.58	44.13	44.30	44.36	
Danemark	46.83	46.16	46.57	47.95	48.97	49.06	49.39	49.15	49.28	50.07	49.32	48.42	47.83	47.99	48.98	50.35	48.75
Espagne	32.48	32.76	33.79	32.82	32.85	32.14	31.90	32.89	33.09	34.00	34.64	34.21	34.66	34.64	34.93	36.07	36.85
Finlande	43.51	45.10	44.92	44.42	46.88	45.55	46.84	46.11	45.94	45.64	47.09	44.48	44.51	43.91	43.37	43.84	43.36
France	41.99	42.39	42.44	42.61	43.05	43.12	44.30	44.49	44.43	45.28	44.52	44.28	43.49	43.20	43.56	43.92	44.23
Grèce	26.18	26.28	27.15	27.61	27.89	28.88	35.85	30.34	31.90	32.79	33.92	32.82	33.23	32.11	31.01	31.19	
Hongrie		45.15	44.89	45.74	43.26	41.27	39.64	38.01	37.79	38.06	37.99	37.96	37.84	37.50	37.49	37.14	36.91
Irlande	33.10	33.68	34.02	34.01	34.61	31.98	32.08	31.39	31.01	31.24	31.53	29.35	28.08	28.65	29.96	30.43	31.90
Islande	30.94	31.30	32.14	31.06	30.60	31.19	32.30	32.21	35.43	37.99	38.04	36.19	35.63	37.15	38.23	41.18	
Italie	37.80	38.23	40.59	42.25	40.24	40.12	41.83	43.21	41.64	42.43	42.16	41.86	41.26	41.69	40.93	40.75	42.43
Luxembourg	35.55	33.21	33.94	36.40	36.63	36.95	37.45	39.17	39.24	38.17	39.01	39.66	39.23	38.22	37.25	37.69	35.37
Norvège	40.99	41.12	40.31	39.45	40.79	40.87	40.85	41.50	42.41	42.71	42.64	42.85	43.09	42.28	43.29	43.63	43.34
Pays-Bas	42.89	45.14	44.79	44.98	42.98	41.53	40.94	40.87	38.66	39.71	39.26	37.83	37.21	36.63	36.99	38.51	39.00
Pologne		34.00	34.93	38.78	36.93	36.19	36.13	35.20	34.63	32.37	31.57	33.54	34.52	34.06	33.22	34.13	
Portugal	27.70	28.79	30.80	29.31	30.12	31.41	32.40	32.53	32.72	33.69	33.92	33.62	34.40	34.57	33.69		
République slovaque										35.60	34.04	32.53	32.66	33.22	31.52	31.50	29.45
République tchèque				40.39	25.39	37.52	35.96	36.34	34.89	35.84	35.33	35.65	36.30	37.32	37.67	37.35	36.25
Royaume-Uni	36.12	34.85	33.82	32.80	33.39	34.52	34.40	34.88	35.81	36.22	36.85	36.62	35.07	34.83	35.21	36.12	36.87
Suède	52.19	49.76	47.18	46.07	46.33	47.30	49.24	50.47	50.88	51.27	51.64	49.71	47.78	48.21	48.58	49.35	48.72
Suisse	25.76	25.56	26.01	26.52	27.03	27.72	28.15	27.63	28.53	28.69	30.02	29.51	29.85	29.21	28.82	29.18	29.38
Turquie	14.90	15.61	16.69	16.86	16.55	16.78	18.91	20.73	21.11	23.14	24.16	26.10	24.62	25.93	24.07	24.26	24.68
Zone OCDE	33.77	34.25	34.45	34.91	34.42	34.78	35.33	35.42	35.47	35.88	36.08	35.62	35.31	35.32	35.25	35.88	

Note : dans la mesure du possible, la couverture correspond à celle de l'ensemble des administrations publiques ; à défaut, les statistiques sont limitées à l'État central.

Source : OCDE (2007a), Statistiques des recettes publiques pour les pays de l'OCDE et calculs du Centre de développement de l'OCDE pour l'Amérique latine.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480085606652>

NOTES

1. Bello, A. (1848), "Modo de estudiar la historia", *El Araucano*, No. 913, Santiago, 4 février 1848, œuvres complètes, XIX, Caracas: ministère de l'Éducation, 1957.
2. Les enquêtes du *Latinobarómetro* fournissent des données comparables à partir de questionnaires similaires utilisés dans la plupart des pays d'Amérique latine hispanophones. Les réponses obtenues par ce canal pourraient en principe être comparées avec les questions posées dans les États membres de l'Union européenne dans le cadre de l'*Eurobaromètre*, même si les libellés ne sont pas forcément identiques. En revanche, il n'existe pas d'enquêtes équivalentes pour les autres pays de l'OCDE à revenu élevé situés en Amérique du Nord et en Asie.
3. Dans les pays européens et nord-américains membres de l'OCDE, Osberg et Smeeding (2006) observent un contraste similaire entre les États-Unis et les autres pays de l'OCDE et ce, pour un certain nombre de questions des WVS. Les réponses moyennes calculées pour les États-Unis, l'Europe et le Canada sont comparables, mais la polarisation est plus forte aux États-Unis.
4. Les données sur les dépenses sociales proviennent d'OCDE (2007b) pour les pays de l'OCDE et de Cepalc (2007) pour l'Amérique latine.
5. Pour l'OCDE, le ratio fiscalité/PIB est obtenu en divisant les montants en monnaie locale par la dernière estimation disponible du PIB. Les écarts avec les chiffres publiés dans les statistiques des recettes publiques de l'OCDE peuvent être liés à ces nouvelles estimations. La Turquie, en particulier, s'est servie en mars 2008 du Système européen de comptabilité (SEC 95) pour procéder à une refonte de sa comptabilité nationale, ce qui s'est traduit par une révision à la hausse d'environ 30 pour cent des évaluations du PIB aux prix courants.
6. Il est intéressant de chercher à savoir si l'opinion des citoyens sur la fourniture de ces biens et services par des opérateurs publics ou privés diffère selon qu'ils sont latino-américains ou ressortissants de pays de l'OCDE – voire même au sein de la zone OCDE. Les moyennes pour l'OCDE reflètent la prépondérance des opinions européennes puisque c'est en Europe que se trouvent la plupart des pays membres de l'OCDE mais, comme nous le montrerons plus loin dans ce chapitre, les pays de la région Asie-Pacifique et d'Amérique du Nord ont des régimes mixtes, qui combinent services publics et privés et sont plus proches des régimes latino-américains qu'europeens. Une analyse semblable à celle de la section précédente, qui comparerait les attitudes vis-à-vis des inégalités et de la politique de redistribution, nous éclairerait sur ce point. Pour l'heure, nous constatons simplement que le cadre instauré pour la fourniture de biens et de services tels que les soins de santé ou la protection sociale n'est pas le même en Amérique latine et en Europe ; nous ne pouvons cependant pas affirmer que ce soit dû à des préférences collectives.
7. Pays Membre de l'OCDE, le Mexique figure systématiquement dans les deux groupes. Les statistiques proviennent de OCDE (2007a).
8. La réduction des taux d'imposition dans les pays de l'OCDE est notamment le résultat de politiques visant à inciter les individus à entrer et rester sur le marché du travail. La tendance à moins imposer les bénéfices des sociétés procède d'une volonté des pays d'être compétitifs à l'international et, en même temps, de veiller à ce qu'une « juste » part des recettes fiscales provienne des entreprises (OCDE, 2001).
9. Ces statistiques se rapportent à l'année 2005. Le Mexique, pays de l'OCDE où la charge fiscale est la plus faible, fait partie des deux groupes.
10. Les droits perçus par l'État mexicain sur la production d'hydrocarbures sont traités comme des recettes fiscales dans les statistiques de l'OCDE mais pas dans celles du Mexique. Comme ils représentent plus de 40 pour cent des recettes publiques de l'État, les ratios fiscalité/PIB qui apparaissent dans d'autres sources peuvent être sensiblement inférieurs aux chiffres indiqués ici s'ils n'appliquent pas les principes directeurs de l'OCDE en matière comptable.

11. La moyenne latino-américaine englobe l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Mexique, le Pérou, le Salvador et le Venezuela. Tous les chiffres de recettes figurant dans cet encadré proviennent d'OCDE (2007a) pour les pays de l'OCDE et de la base de données des statistiques des recettes publiques de l'Amérique latine pour les pays latino-américains.
12. Les recettes fiscales « inclassables » sont celles qu'il est difficile d'imputer avec certitude aux entreprises ou aux personnes physiques. En Amérique latine, une grande proportion des impôts sur le revenu sont prélevés à la source à titre d'acomptes provisionnels. Dans les statistiques officielles, ces acomptes apparaissent sous la forme de totaux, sans ventilation entreprises/particuliers. Le poste « inclassable » demeure néanmoins modeste, ne représentant que 1.5 pour cent du PIB en Amérique latine. Même si tous les impôts sur le revenu « inclassables » concernaient en fait uniquement des personnes physiques, l'écart observé avec l'OCDE sur ce plan resterait important.
13. Les données n'étant disponibles que sous forme de tables de fréquences, on a procédé par interpolation. Afin d'harmoniser les intervalles de revenu obtenus par les données d'enquête sur les valeurs qui nous intéressent, nous avons employé une méthode d'interpolation par courbe. L'annexe méthodologique fournit de plus amples détails.
14. Les données des déclarations de revenu sont à nuancer à la fois en raison de sous-déclarations délibérées et d'actions autorisées en droit pour limiter l'assujettissement à l'impôt. En outre, le revenu à déclarer dépend de la législation fiscale nationale, si bien qu'il peut varier d'un pays à l'autre. Toutefois, les autres sources d'information (comme les enquêtes auprès des ménages) se heurtent aux mêmes écueils. En particulier, on ne peut ignorer dans les données d'enquête les problèmes de sous-représentation, de non-réponse et le manque de représentativité au sommet de la distribution des revenus, d'aucuns affirmant que ces problèmes sont encore plus marqués dans ce cas (Atkinson et Piketty, 2007).
15. Données du PIB par habitant tirées de Banque mondiale (2008).

RÉFÉRENCES

ALESINA, A. et E. GLAESER (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford.

ATKINSON, A. et T. PIKETTY (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast between European and English-Speaking Countries*, Oxford University Press, Oxford.

BANQUE MONDIALE (2008), *Indicateurs du développement dans le monde 2008*, Banque mondiale, Washington, D.C.

BELLO, A. (1848), "Modo de estudiar la historia", *El Araucano*, No. 913, Œuvres complètes XIX, ministère de l'Éducation (1957), Caracas.

CASTELLETTI, B., J. DAYTON-JOHNSON et P. ZOIDO (2008), "Latin American Revenue Statistics: Introducing a New Database", *document de travail interne*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

CEPALC (2007), "Panorama Social de América Latina", Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.

CETRÁNGOLO, O. et J. GÓMEZ SABAINI (2007), "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.

DIKHANOV, Y. (2005), "Trends in Global Income Distribution, 1970-2000, and Scenarios for 2015", note préparatoire pour l'édition 2005 du *Rapport mondial sur le développement humain*, Programme des Nations unies pour le développement, Genève.

ENGEL, E., A. GALETOVIC et C. RADDATZ (1999), "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", *Journal of Development Economics*, Vol. 59.

EUROMOD (2008), *Distribution and Decomposition of Disposable Income*, version D21.

GAVIRIA, A. (2007), "Social Mobility and Redistribution", *Journal of The Latin American and Caribbean Economic Association* Vol. 8, No. 1.

GOÑI, E., L. SERVÉN et J.-H. LOPEZ (2008), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper Series* No. 4487, Banque mondiale, Washington, D.C.

OCDE (2001), *Fiscalité et économie : analyse comparative des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Statistiques des recettes publiques 1965-2006*, Édition 2007, OCDE, Paris.

154 OCDE (2007b), *Panorama de la société : les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Édition 2006, OCDE, Paris.

OCDE (2007c), *Les impôts sur les salaires 2005-2006*, Édition 2006, OCDE, Paris.

OSBERG, L. et T. SMEEDING (2006), "'Fair' Inequality? Attitudes to Pay Differentials: The United States in Comparative Perspective", *American Sociological Review*, No. 71, pp. 450-473.

TANZI, V. et H. ZEE (2000), "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries", *Document de travail du FMI*, No. 00/35, Fonds monétaire international, Washington, D.C.

WORLD VALUES SURVEY (2006), *European and World Values Surveys*, The European Values Study Foundation and World Values Survey Association.

CHAPITRE

Politique budgétaire et économie informelle en Amérique latine

CINQ

L'économie informelle est difficile à quantifier. Pour autant et quel que soit le paramètre retenu, elle est très répandue en Amérique latine¹. Hors du champ de vision des décideurs et hors d'atteinte pour le fisc, elle soulève de multiples problèmes et représente un manque à gagner pour les autorités fiscales. Perçus comme appartenant à un secteur de subsistance, les travailleurs et micro-entreprises qui en font partie pèsent également sur l'efficacité des dépenses publiques. Le travail informel va de pair avec une protection sociale et des travailleurs imparfaite – sans compter que les entreprises informelles sont moins productives que celles du secteur formel. Un secteur informel étendu peut par conséquent saper la croissance et la cohésion sociale. De plus, même si certains l'ont volontairement choisi, ce secteur peut se transformer en piège, limitant les perspectives économiques et coupant les individus de l'État. L'économie informelle ne se résume donc pas à une simple perte de recettes publiques. Lorsque le secteur informel est important, le degré d'exclusion l'est aussi.

Les problèmes posés par la taille du secteur informel peuvent-ils être résolus à l'aide des systèmes budgétaires classiques ? Ce chapitre tente de répondre à cette question difficile en s'appuyant sur les leçons tirées de la littérature théorique et empirique.

Dans les pays affichant un niveau de développement élevé – tel que mesuré par le PIB par habitant – le secteur informel est généralement peu développé et la fiscalité joue un rôle essentiel dans l'économie. Il est toutefois loin d'être prouvé que la croissance conduise à une réduction de l'économie informelle (pour un débat récent sur cette question dans le contexte de l'Amérique latine, voir Perry *et al.*, 2007). Par ailleurs, la taille et la composition du secteur informel dans un pays sont des paramètres dont il faut tenir compte lorsque l'on définit la politique budgétaire². Si l'on veut tirer des leçons de l'expérience des pays de l'OCDE en termes de politique budgétaire pour l'Amérique latine et inversement, il est donc essentiel de prendre en considération l'économie informelle.

Ce chapitre rappelle la diversité fondamentale des activités de production et des relations économiques qui sont généralement considérées comme relevant du secteur informel, tant au sein des pays et des régions que d'un pays ou d'une région à l'autre. Si l'on juge que le secteur informel est un ensemble d'activités illégales qui doivent être réintégrées dans l'économie structurée (« formalisées »), on ne tient pas compte de l'hétérogénéité de ce secteur et de ses causes. Cette approche n'est donc pas seulement irréaliste, elle risque également de biaiser la politique publique, ce qui aura des effets délétères sur la croissance, la lutte contre la pauvreté ou les deux.

Lorsque le coût de la participation à l'économie organisée l'emporte sur les avantages, il y a de grandes chances que les individus (qu'ils soient producteurs, employeurs ou employés) optent pour le secteur informel. C'est également le cas lorsque les coûts d'entrée dans l'économie structurée sont exorbitants,

indépendamment du fait qu'ils puissent être ultérieurement contrebalancés par des avantages plus importants³. Selon des données récentes, une part non négligeable du travail informel dans cette région résulte d'un choix car, aux yeux des individus, les coûts directs ou indirects associés à l'emploi dans le secteur formel dépassent les avantages qu'il procure.

Reconnaître le potentiel des travailleurs et des chefs d'entreprise du secteur informel revient à arrêter de « lutter » contre ce secteur. Les considérer comme des agents économiques signifie également chercher à augmenter la productivité de l'économie dans son ensemble, y compris de ceux qui font actuellement partie du secteur informel. Cela suppose donc d'aligner les coûts de la participation à l'économie formelle sur ses avantages pour les entreprises et les travailleurs, notamment en adoptant des régimes simplifiés pour permettre l'accès à l'économie formelle. Il faut par conséquent proposer les mêmes services sociaux indifféremment aux travailleurs du secteur formel et informel.

L'informalité est une caractéristique importante des économies latino-américaines qui présente de nombreux visages

Ce chapitre décrit le secteur informel en Amérique latine et, en le comparant aux données disponibles pour les pays de l'OCDE, montre qu'il est non seulement généralement plus important (comme on pouvait s'y attendre d'après les écarts de revenu), mais aussi qu'il correspond à des réalités et des pratiques profondément différentes d'un pays à l'autre. Il analyse ensuite les relations entre politique budgétaire et causes de l'économie informelle, soulignant que les taux d'imposition sont l'une des principales explications du coût de la participation à l'économie formelle et, de plus, que la relation entre fiscalité et secteur informel dépend essentiellement de la qualité de la gouvernance. L'examen de l'impact de l'économie informelle sur la politique budgétaire montre que la composition du secteur informel et du portefeuille d'instruments fiscaux importe pour comprendre le rôle du secteur informel dans le recouvrement de l'impôt et la prestation de services. Sous un angle plus large, on s'aperçoit que le secteur informel constitue non seulement un problème pour le recouvrement de l'impôt, mais également le symptôme de la rupture du contrat social, ce qui offre une nouvelle perspective quant au traitement de l'économie informelle dans la politique publique. Se pose également la question de la cohérence entre différents domaines de l'action publique, tels que les incitations qui poussent les individus à entrer ou à sortir de l'économie formelle ou l'existence d'une couverture sociale de base susceptible d'étayer la cohésion de la société.

SECTEUR INFORMEL ET EMPLOI INFORMEL

La définition du mot « informel » varie selon les individus, sachant que le manque de cohérence dans le vocabulaire et les mesures employés dans la littérature n'arrange rien. Les efforts substantiels déployés par la communauté internationale ont produit des concepts qui affinent et permettent de démêler les différentes composantes des relations informelles au niveau de la production et de l'emploi. Il n'existe toutefois pas encore de consensus sur l'ampleur de chaque phénomène et, en particulier, sur l'importance de l'économie informelle elle-même⁴.

L'encadré 5.1 donne un aperçu des différents concepts associés à l'économie informelle et explique les définitions utilisées dans ce chapitre. D'un point de vue strictement fiscal, l'économie informelle ne se composerait que de l'économie souterraine ou du « travail au noir » (des activités qui seraient taxées si elles étaient déclarées aux autorités compétentes). Cependant, ce chapitre élargit l'analyse à l'emploi informel. En effet, l'existence d'emplois qui ne donnent pas droit à une protection sociale (en cas de maladie ou de départ à la retraite) montre bien le lien avec de grands enjeux de la politique sociale et même de la politique tout court.

Encadré 5.1. Définitions

Au fil du temps, les termes « informalité » et « secteur informel » ont servi à désigner beaucoup de choses, plus ou moins liées à « des activités économiques réalisées en dehors des structures économiques institutionnalisées ».

Secteur informel : la première définition internationale de l'informalité à des fins statistiques a été adoptée lors de la XV^e Conférence internationale des statisticiens du travail en 1993. Elle s'intéresse aux caractéristiques des unités de production (entreprises) et, en particulier, à leur statut juridique (entreprises familiales ou entreprises familiales non constituées en société). Cette définition inclut *i*) les entreprises informelles pour compte propre qui emploient occasionnellement des membres de la famille ou des salariés ; et *ii*) les entreprises appartenant à des entrepreneurs informels de petite taille et/ou non enregistrés et/ou qui ne déclarent pas leur main-d'œuvre (BIT, 2002). Les unités familiales de production agricole sont généralement exclues, pour des raisons pratiques.

Emploi informel : l'économie informelle a été définie par l'Organisation internationale du travail (BIT, 2002 et 2003) non en fonction des caractéristiques des unités de production mais en fonction des relations entre employeurs et employés. Elle comprend tout travail rémunéré qui n'est ni reconnu, ni réglementé, ni protégé par le cadre juridique ou réglementaire existant, ainsi que le travail non rémunéré effectué dans une entreprise à but lucratif. L'unité d'observation est l'emploi. La définition englobe donc *i*) l'emploi informel dans les entreprises informelles, selon la définition ci-dessus, incluant les employeurs, les employés, les travailleurs indépendants et les membres de la famille non rémunérés dans les entreprises informelles mais aussi *ii*) l'emploi informel en dehors des entreprises informelles, notamment les domestiques, les travailleurs occasionnels ou journaliers, les travailleurs temporaires ou à temps partiel, les travailleurs de l'industrie dont le lieu de travail se situe en dehors des locaux de leur employeur (y compris les travailleurs à domicile) et les travailleurs non enregistrés ou non déclarés.

Dans la pratique, l'emploi informel peut être mesuré sur la base de caractéristiques de la production, selon lesquelles on considère qu'un individu travaille à titre informel *i*) s'il travaille à son compte et n'est pas qualifié ; *ii*) s'il est salarié d'une petite entreprise privée ; ou *iii*) s'il n'est pas rémunéré. Il s'agit là de la définition « économique ». Une autre solution consiste à considérer les droits et cotisations aux régimes de protection sociale autorisés. C'est la définition « juridique », selon la terminologie de Perry *et al.* (2007). Ce chapitre s'appuiera sur ces définitions.

Économie souterraine (cachée, parallèle) : on pourrait la définir comme englobant « les activités économiques et le revenu qui en découle qui contournent ou échappent d'une façon ou d'une autre à la réglementation, la fiscalité ou le contrôle des pouvoirs publics ». Schneider (2007), dont les données sont largement reprises dans la littérature, privilégie une définition plus restreinte : « toute production de biens et de services, à la fois légale et régie par les lois du marché, qui est délibérément soustraite au regard des autorités publiques pour : *i*) éviter le versement d'un revenu, le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée ou d'autres impôts ; *ii*) éviter le paiement des cotisations de sécurité sociale ; *iii*) ne pas avoir à respecter certaines normes légales du marché du travail ou *iv*) certaines procédures administratives... ». Cette définition correspond à la définition de l'« économie souterraine » donnée dans OCDE (2002) et rattachée au système de comptabilité nationale de 1993.

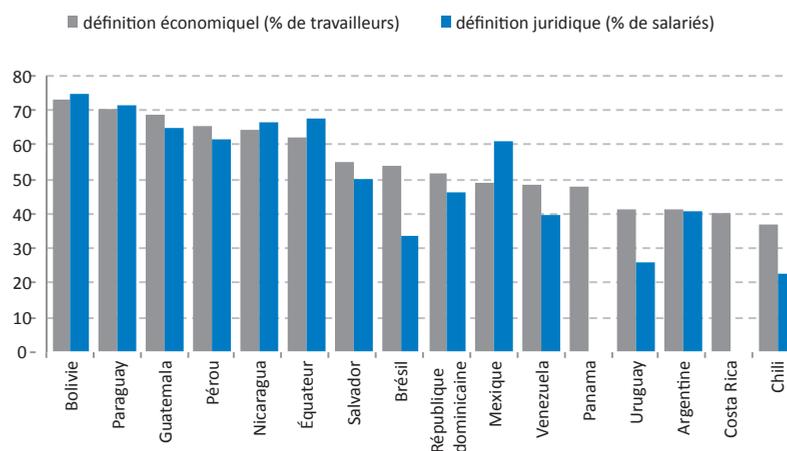
Cette définition de l'économie souterraine exclut les activités illégales, ainsi que les services et la production des ménages. Dans la pratique cependant, les méthodes de mesure modèles qui servent à estimer l'économie souterraine sont susceptibles d'intégrer la production illégale (si elle est productive au sens économique) et la production (informelle) des ménages. Ce chapitre s'appuie donc sur cette définition plus large, qui englobe la production illégale et celle des ménages, et évite ainsi d'avoir à classer des unités ou des emplois non enregistrés selon que le but recherché est d'échapper à la fiscalité ou à la réglementation.

De ce fait, on peut évaluer la taille du secteur informel au sein d'une économie d'après sa contribution (mesurée ou non) au PIB, ou d'après la proportion d'emplois informels. On utilise souvent l'un ou l'autre de ces critères en fonction de l'objectif quelque peu ambigu qui consiste à faire entrer le secteur informel dans l'économie organisée. En termes de contribution au PIB, il en découle que toute l'activité économique doit être réalisée par des entreprises immatriculées et qui s'acquittent de leurs obligations fiscales. En termes d'emplois, cela signifie que toutes les relations d'emploi doivent être conformes à la législation et aux mécanismes de protection sociale.

Au-delà des grandes variations entre pays, la moyenne latino-américaine de l'informalité dans le travail est comprise entre 30 et 50 %

La figure 5.1 et le tableau 5.A1 de l'annexe montrent la taille de l'économie informelle et de l'emploi informel en Amérique latine. On observe de grandes variations entre les pays, pour tous les indicateurs. La définition juridique peut être interprétée comme une variable de substitution du manque de couverture sociale et le chiffre donne à réfléchir : en Amérique latine, 52 pour cent d'employés, en moyenne, ne bénéficient pas de droits à une retraite *via* leur emploi. Il est particulièrement frappant de constater que cette proportion est parfois supérieure au pourcentage de travailleurs classés comme faisant partie du secteur informel selon la définition économique. En effet, cette dernière englobe les travailleurs des petites entreprises quels que soient leur productivité ou leur statut juridique. On peut en déduire que, dans des entreprises par ailleurs formelles, un nombre non négligeable de travailleurs ne disposent pas de droits à une pension de retraite. Selon la Cepal (2006), seuls 70 pour cent des travailleurs du secteur formel urbain (défini selon la taille de l'entreprise) de la région sont couverts par des systèmes de protection sociale contributifs.

Figure 5.1. Le travail informel^a en Amérique latine^b



Note :

a) L'emploi informel, tel que défini dans Gasparini et Tornarolli (2007) et dans Perry *et al.* (2007), englobe les travailleurs indépendants non qualifiés, les travailleurs employés dans des entreprises de moins de cinq personnes et les travailleurs non rémunérés.

b) Des informations complémentaires sont disponibles dans l'annexe statistique, tableaux 5.A1 et 5.A2.

Source : Gasparini et Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007) et Cedral, base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

Cette proportion élevée de travailleurs faisant en apparence partie de l'économie organisée mais sans protection sociale est, du moins en partie, symptomatique de la difficulté à identifier les entreprises informelles dans les travaux statistiques et, en particulier, du caractère arbitraire du critère de la taille. Ce point n'est

pas de nature uniquement statistique. Si le nombre absolu de travailleurs du secteur informel (définition économique) est proche de celui des travailleurs sans protection sociale, dans la réalité, les deux groupes sont loin de se recouper parfaitement. En effet, les travailleurs informels, surtout dans l'économie souterraine, forment un groupe très hétérogène.

Pour estimer l'importance de l'économie souterraine dans le PIB, on recourt fréquemment à un modèle MIMIC (multiples indicateurs multiples causes) qui met en relation la taille non observée de l'économie souterraine avec des facteurs observables dont on suppose qu'ils encouragent ou découragent l'économie souterraine, et avec des indicateurs observables censés refléter la taille de celle-ci⁵.

Il est dangereux de comparer les estimations MIMIC de l'économie souterraine à la taille de l'emploi informel car ce dernier constitue souvent une variable d'entrée dans la procédure MIMIC. Les estimations les plus récentes associées à une vaste couverture géographique (Schneider, 2007) utilisent les variables de sortie du marché du travail (emploi et chômage) à la fois comme causes et indicateurs dans le modèle, mais ne recourent pas à des mesures de l'emploi informel.

Bien que positivement corrélés, l'économie souterraine et l'emploi informel sont des mesures nettement différentes. Les coefficients de corrélation entre ces deux mesures, présentés dans Gasparini et Tornarolli (2007) pour l'Amérique latine, sont de 0.46 (définition économique) et de 0.28 (définition juridique) dans l'échantillon sondé et de respectivement 0.60 et 0.40 pour les moyennes nationales.

Cette différence s'explique en partie par la difficulté à mesurer l'activité dans le secteur informel. Les mesures de l'économie souterraine, en particulier celles reposant sur des modèles MIMIC ou analogues, ont été critiquées pour plusieurs raisons (Breusch, 2005), notamment leur manque de robustesse et la faiblesse de leurs fondements théoriques. Ces mesures ont également été mal employées (comme l'explique Tanzi, 1999). Du fait de leur construction, il est préférable de considérer ces estimations sous forme indicielle, plutôt que comme des estimations absolues apparemment comparables aux calculs officiels du PIB, et encore moins comme l'indication d'erreurs dans les statistiques officielles du PIB.

Mais la différence tient en partie au fait que les deux méthodes observent des phénomènes différents, bien que liés. D'un côté, il y a des travailleurs sans contrat ni protection sociale dans des entreprises dont la production est comptabilisée dans les comptes nationaux (que ces entreprises figurent ou non au registre des impôts et taxes). D'autre part, une entreprise peut déclarer ses travailleurs et payer des cotisations sociales même si sa propre production n'est pas correctement comptabilisée. Dans les pays dotés d'un vaste secteur agricole, par exemple, la production dans cette catégorie est susceptible d'être proportionnellement plus importante.

Le manque de concordance entre les mesures n'est donc pas uniquement dû aux différences statistiques ou méthodologiques. Elle reflète également la grande hétérogénéité des situations dans l'économie informelle, tant au sein des pays que d'un pays à l'autre. On peut donc s'interroger sur le degré de généralisation possible des meilleures pratiques et même sur l'existence d'un lien logique entre la récurrence des schémas et la politique publique.

Les chiffres sur l'informalité varient, mais cela reflète en partie des différences réelles liées à la nature du phénomène

La réalité hétérogène de l'économie informelle

Des données récentes remettent en cause la conception traditionnelle selon laquelle le secteur informel serait le résultat de la segmentation du marché du travail (théorie de l'« exclusion »). Le constat d'une relativement forte mobilité entre emploi formel et informel indique qu'un modèle différent peut être à l'œuvre, dans lequel au moins une partie de la population qui travaille dans le secteur informel le fait volontairement et choisit de « ne pas participer » à l'économie organisée.

Le travail dans le secteur informel procure un certain nombre d'avantages : il permet d'échapper à la fiscalité et à la réglementation, mais il offre aussi une plus grande flexibilité ou autonomie et donne accès à d'autres solutions de protection sociale ainsi qu'à des réseaux informels et à des expériences professionnelles intéressantes (Jütting *et al.*, 2008). D'après des données récentes rapportées dans Maloney (1999), notamment le degré de mobilité observé dans plusieurs pays de la région et l'effet du passage d'un secteur à l'autre sur les revenus, Maloney (2004) avance que le travail indépendant informel est pour l'essentiel un choix et correspond au secteur des petites entreprises dans des pays plus avancés.

Le débat sur l'économie informelle dans la région et ailleurs s'attache principalement à déterminer quelle est la part de l'emploi informel qui résulte de cette « non-participation » volontaire et celle qui provient de l'« exclusion » – l'emploi informel étant un sous-emploi déguisé du fait principalement des rigidités des institutions du marché du travail⁶. Ces deux mécanismes ont des conséquences sensiblement différentes sur la politique publique, mais aussi sur le bien-être des travailleurs de ce secteur.

Le caractère volontaire ou involontaire de l'informalité a d'importantes conséquences politiques. Dans la pratique cependant, la distinction n'est pas toujours claire

Ces deux conceptions sont en réalité complémentaires. De plus, il n'est pas difficile de trouver des cas dans lesquels elles coexistent, notamment lorsque l'absence ou la mauvaise qualité perçue des services publics conduit les individus à « rester en dehors » du système formel, que la cause en soient les rigidités du système de prestation de services, la partialité du financement ou un échec politique patent. Ainsi, les zones rurales peuvent être nettement sous-desservies en termes de soins de santé. Au Mexique, selon l'un des critères étudiés, on compte par exemple dix fois plus de lits d'hôpital par assuré social dans les villes que dans les campagnes (Levy, 2008). Cette différence au niveau de l'offre de services n'exclut pas expressément les ruraux du régime de protection sociale ou de l'emploi formel, mais les incite fortement à choisir de ne pas cotiser à un régime de protection sociale qui leur offre des avantages nettement moindres.

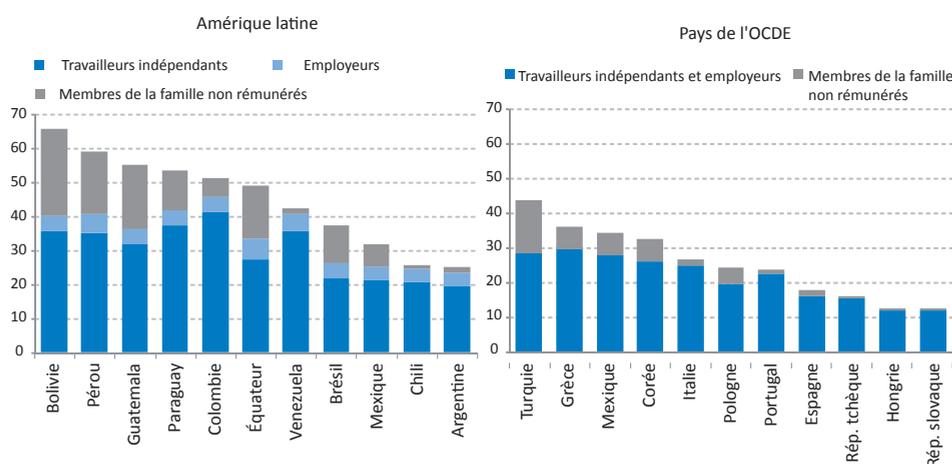
Face aux difficultés d'estimation de la composante volontaire et involontaire du travail informel, il peut être utile de distinguer les travailleurs indépendants et les salariés. En effet, les travailleurs indépendants sont plus susceptibles de faire volontairement partie du secteur informel. Cependant, cette mesure demeure grossière. Un nombre non négligeable de travailleurs informels indépendants préféreraient un emploi dans le secteur formel : ils sont 59 pour cent en Colombie, environ un tiers au Brésil et un quart en Bolivie et en République dominicaine (Perry *et al.*, 2007). Par ailleurs, nombre de salariés du secteur informel ou de travailleurs non rémunérés travaillent dans une entreprise familiale, de sorte qu'il serait incorrect, ou du moins incomplet, d'affirmer que ce segment se compose d'un groupe exclu composé de travailleurs précaires (Maloney, 2004).

Malgré ces réserves et sachant que la comparabilité risque fort d'être imparfaite, la figure 5.2 montre comment la composition de l'emploi, y compris parmi les travailleurs indépendants, diffère profondément entre les pays d'Amérique latine disposant du secteur informel le plus développé, ceux dans lesquels il est moins développé et les pays de l'OCDE qui servent de référence. La tendance

la plus remarquable, outre le repli de la proportion de travailleurs indépendants dans la population active, est la baisse de la part des membres de la famille non rémunérés. Par ailleurs, il n'y a pas de distinction tranchée entre les pays d'Amérique latine et ceux de l'OCDE en termes de pourcentage de travailleurs indépendants. Le chiffre très élevé affiché par la Turquie résulte de la prévalence du travail familial non rémunéré, qui représente plus de 14 pour cent de l'emploi, tandis que les travailleurs indépendants en Turquie et en Grèce occupent des pourcentages comparables dans l'emploi.

Figure 5.2. Le travail indépendant dans certains pays de l'OCDE et en Amérique latine

(pourcentage de l'emploi total, 2006 ou dernières données disponibles)



Note : Les données concernant le Mexique dans le panneau de gauche (« Amérique latine ») se rapportent à 2005.

Source : Gasparini et Tornarolli (2007) et OCDE (2007), Statistiques de la population active.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

Le cas du faux travail indépendant mérite une attention particulière. Certains « travailleurs indépendants » travaillent en réalité chaque jour en tant que sous-traitants d'un même employeur, mais agissent comme travailleurs indépendants pour se soustraire à la fiscalité et à la réglementation qui sont associées à la relation employeur-employé. Il est très difficile de mesurer ces activités à l'aide des enquêtes classiques sur la population active, mais on suppose qu'elles sont courantes dans certains pays d'Europe centrale membres de l'OCDE, ainsi qu'en Amérique latine, en particulier dans les *maquiladoras* (zones franches pour l'industrie d'exportation) et d'autres secteurs manufacturiers. Il n'est pas rare d'entendre parler de grandes usines d'assemblage ne comptant aucun travailleur salarié. Le poids relatif du choix et de l'exclusion est loin d'être évident à distinguer dans de telles situations.

L'existence de faux travailleurs indépendants montre combien il est difficile de distinguer ce qui relève du choix et de l'exclusion

Tableau 5.1. Travail indépendant et emploi salarié informel dans quelques pays de l'OCDE

	Travail indépendant^a (% de l'emploi total) 2006	Salariés exerçant un emploi informel (% de l'emploi non agricole) Dernières données disponibles
Corée	32.8	25.8
Espagne	17.9	
Grèce	36.3	
Hongrie	12.8	2.6
Italie	26.7	
Mexique	34.5	31.5
Pologne	24.4	4.9
Portugal	24.0	
République slovaque	12.6	2.2
République tchèque	16.2	1.8
Turquie	43.5	21.7
OCDE^b	16.9	

Notes :

a) Les travailleurs indépendants sont ceux qui travaillent à leur compte, les employeurs et les membres de la famille non rémunérés.

b) Moyenne des 30 pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2007), Statistiques de la population active et OCDE (2008), Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

Le panorama est différent lorsque l'on s'intéresse à l'emploi salarié informel. La distinction est plus marquée entre l'Amérique latine et certains pays de l'OCDE (Corée, Mexique et Turquie notamment) et les pays d'Europe centrale et orientale membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données⁷. Il apparaît toutefois clairement qu'à l'exception de la Corée, du Mexique et de la Turquie, le nombre de travailleurs non déclarés est relativement faible. À l'inverse, les revenus non déclarés peuvent être substantiels : en Pologne, 11 pour cent des employés sont payés en numéraire, contre 8 pour cent en Hongrie et 7 pour cent en République slovaque (OCDE, 2008). Dans certains des pays européens figurant dans le tableau 5.1, le marché du travail présente des caractéristiques surprenantes. En Hongrie, en République tchèque et en République slovaque, le travail indépendant est fort peu répandu pour le niveau de développement de ces pays. Cela peut-être dû aux réformes qu'ils ont menées. La question reste ouverte, mais ce constat souligne incontestablement les différences entre pays.

Malgré la nature complémentaire des théories de la non-participation volontaire et de l'exclusion, il est utile de considérer que le marché du travail informel comprend deux niveaux : le niveau supérieur, composé d'activités informelles bénéfiques soit pour le revenu qu'elles procurent soit pour d'autres raisons (heures de travail, choix des prestataires sociaux, accès aux marchés, possibilité d'être son propre patron) ; et le niveau inférieur, ou « entrée facile », qui sert de source de revenu en dernier recours (Fields, 2005). La taille de chaque niveau est elle aussi difficile à mesurer, mais le nombre de travailleurs indépendants non qualifiés peut constituer une variable de substitution (très) sommaire du niveau inférieur, laissant penser qu'il est nettement plus élevé en Bolivie qu'au Mexique ou qu'en Argentine.

Le travail informel en Amérique latine présente une caractéristique importante : le nombre de travailleurs classés dans la catégorie « économie informelle », soit parce qu'ils ne sont pas employés dans le secteur organisé, soit parce qu'ils n'ont pas de protection sociale. En d'autres termes, l'emploi informel dans cette région se caractérise par des emplois informels ou non déclarés. Cette situation tranche nettement avec celle de la majorité des pays de l'OCDE, où l'activité informelle se caractérise par du travail informel ou non déclaré, c'est-à-dire du travail ou des revenus qui ne sont pas déclarés par les travailleurs, eux-mêmes enregistrés par ailleurs. Selon une enquête européenne récente (Eurobaromètre, 2007), environ 2 pour cent seulement des personnes interrogées n'avaient pas déclaré le travail effectué pendant une durée qui correspond à un poste de salarié à temps plein durant une année.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'emploi informel ne représente qu'une petite proportion des emplois. Les données comparables sur l'emploi informel, en particulier les estimations provenant de sources directes (généralement des enquêtes auprès des ménages ou sur la population active) sont rares, à l'exception notable des enquêtes de la fondation Rockwool, qui reposent sur un questionnaire commun et sont menées au Danemark et dans d'autres pays de l'Europe du Nord-Ouest (Pedersen, 2003). Ces enquêtes et les enquêtes de suivi ont permis d'estimer l'économie souterraine danoise à 3 pour cent du PIB pour 2005 aux salaires du marché officiel (et à 1.2 pour cent aux tarifs réellement appliqués). Les chiffres pour l'Allemagne sont de 3.6 pour cent pour 2005 (et 1.2 pour cent aux tarifs réellement appliqués). Les chiffres calculés par l'Eurobaromètre (2007) pour les pays scandinaves corroborent ces estimations. En revanche, les chiffres calculés pour les pays d'Europe du Sud et de l'Est sont étonnamment faibles : 3 pour cent pour l'Espagne, l'Italie et le Portugal, 4 pour cent pour la Grèce, 5 pour cent pour la Pologne, 6 pour cent pour la République slovaque et 7 pour cent pour la Hongrie et la République tchèque.

Tableau 5.2. Estimations directes du travail non déclaré dans quelques pays de l'OCDE

	Année de référence	Personnes interrogées ayant effectué du travail non déclaré pendant l'année écoulée (en %)	Heures non déclarées (en % des heures de travail déclarées)	Valeur estimée des heures de travail non déclarées (en % du PIB, aux tarifs réellement appliqués)
Allemagne	2001	10.4	4.1	1.3
Allemagne	2005	11.1	3.6	1.2
Danemark	2001	20.3	3.8	1.8
Danemark	2005			1.2
Norvège	1998, 2002	17.3	2.6	1.1
Royaume-Uni	2000	7.8	1.2	0.6
Suède	1997-98	11.1	2.3	1.0

Source : Pedersen (2003), fondation Rockwool (2008) et OCDE (2004), Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

On peut encore opérer des distinctions dans le groupe de pays européens : le travail non déclaré est une activité plus importante pour les habitants des pays d'Europe centrale et orientale⁸ et d'Europe du Sud que sur le reste du continent.

L'emploi informel en Amérique latine tend à prendre la forme d'emplois non déclarés alors que dans les pays de l'OCDE, il recouvre principalement le travail non déclaré d'employés du secteur formel

Cette distinction importe pour la politique publique. Elle conforte la thèse selon laquelle, dans la majorité des pays européens, l'activité informelle correspond essentiellement au « niveau supérieur ». Elle indique par ailleurs que l'informalité relève en grande partie de la problématique de la fraude fiscale. En Amérique latine en revanche, l'informalité concerne la perte de recettes fiscales et l'exclusion, car une grande partie de la population active ne bénéficie pas, du moins explicitement, d'une protection sociale ou de normes de travail minimales.

Malgré ses limites, la distinction entre travail indépendant et emploi salarié informel souligne les différences entre les pays d'Amérique latine et l'OCDE pour ce qui est de la prévalence de différentes formes d'activité économique informelle. Cette comparaison fait également ressortir la profonde hétérogénéité qui existe au sein de chacun de ces groupes.

FISCALITÉ ET CAUSES DU TRAVAIL INFORMEL

La plupart des études portant sur les causes du travail informel mettent en avant le poids de la fiscalité et des cotisations sociales⁹. Dans la mesure où la participation à l'économie informelle résulte d'un choix de la part des entreprises ou des travailleurs, on considère que ce choix est faussé par l'écart introduit par les impôts et taxes (et les cotisations sociales qui s'y apparentent) entre le coût de la main-d'œuvre et les bénéfices après impôt.

Nous nous attendons donc à une relation positive entre, d'une part, le taux cumulé des impôts sur les salaires et des cotisations sociales et, d'autre part, l'ampleur de l'emploi informel. De même pour les entrepreneurs, on table sur une relation positive entre le taux de l'impôt sur les bénéfices et la taille du secteur informel.

Les niveaux d'imposition ne peuvent à eux seuls être tenus responsables de l'informalité

Cependant, Friedman *et al.* (2000) observent que, dans les pays où les taux d'imposition sont élevés, l'économie informelle est plus réduite. Ce résultat apparemment paradoxal s'explique en partie par le fait que les économies riches ont tendance à avoir un secteur informel plus restreint et une administration publique plus efficace. En effet, lorsque le niveau de développement est pris en compte, la relation perd en robustesse. Selon Friedman, ce résultat s'explique par la qualité de l'administration publique : les entreprises restent dans le secteur informel pour échapper non pas au fisc mais à la corruption.

La littérature comparative souligne les multiples facettes et la complexité de l'informalité. Premièrement, celle-ci est déterminée par un certain nombre de facteurs autres que la politique fiscale. En effet, contrairement au niveau d'imposition, le niveau de réglementation du travail et des marchés des produits de base est associé à la prévalence de l'économie informelle dans les différents pays (Loayza *et al.*, 2005). Deuxièmement, les diverses causes se renforcent mutuellement. En particulier, une réglementation plus stricte du marché du travail et des produits de base, une fiscalité plus lourde et l'économie informelle sont plus étroitement liées lorsque la gouvernance est faible (pour plus de détails sur ces relations, voir Friedman *et al.*, 2000 ; Loayza *et al.*, 2005 ; et Lackó, 2006).

La fiscalité ne constitue que l'un des coûts de l'économie formelle. Le coût du respect des procédures peut lui aussi être important, en particulier si elles s'accompagnent d'exigences comptables. Le tableau 5.3 recense ces coûts pour l'Amérique latine et certains pays de l'OCDE, d'après la base de données *Doing Business* de la Banque mondiale (2007). Même si l'on considère que les chiffres présentés reposent sur une entreprise modèle de taille moyenne et

qu'il existe d'amples variations entre les pays d'Amérique latine, force est de constater que le respect des obligations fiscales prend deux fois plus de temps en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE¹⁰. De toutes les variables présentées au tableau 5.3, c'est toutefois le coût de démarrage d'une entreprise qui est le plus étroitement corrélé aux indicateurs de l'informalité.

Tableau 5.3. Les coût du respect des procédures en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE

	Démarrage d'une entreprise	Paiement des impôts	
	Coût (en % du revenu par tête)	Versements (nombre)	Temps (heures)
Argentine	9.7	19	615
Bolivie	134.1	41	1 080
Brésil	10.4	11	2 600
Chili	8.6	10	316
Colombie	19.3	69	268
Costa Rica	21.3	43	402
Équateur	29.2	8	600
Guatemala	47.3	39	344
Honduras	59.9	47	424
Mexique	13.3	27	552
Nicaragua	119.1	64	240
Panama	22.0	59	482
Paraguay	77.6	35	328
Pérou	29.9	9	424
République dominicaine	31.1	74	286
Salvador	73.1	66	224
Uruguay	46.0	53	304
Venezuela	28.2	70	864
Amérique latine	43.3	41.3	575
Corée	16.9	48	290
Espagne	15.1	8	298
Grèce	23.3	21	264
Hongrie	17.7	24	340
Italie	18.7	15	360
Pologne	21.2	41	418
Portugal	3.4	8	328
République slovaque	4.2	31	344
République tchèque	10.6	12	930
Turquie	20.7	15	223
OCDE	7.2	17.5	267

Note : La moyenne de l'OCDE englobe les 30 pays membres de cette organisation.

Source : Banque mondiale (2007), base de données *Doing Business 2008*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

La corrélation entre cet indicateur des coûts de participation et l'ampleur de l'emploi informel est remarquablement forte. En effet, elle est nettement plus élevée que celle entre l'informalité de l'emploi et les variables de substitution pour la complexité et le coût du respect des obligations fiscales présentées dans le tableau 5.3¹¹. Une corrélation aussi simple ne tient pas compte du niveau de développement (en effet, le coût de démarrage d'une entreprise est fortement corrélé au PIB par habitant) et ne peut, par conséquent, être considérée que comme une indication de la relation entre les coûts de participation et l'informalité de l'emploi. Cependant, elle montre que le taux d'imposition fait partie des éléments qui déterminent le coût de la participation à l'économie organisée.

Les taux d'imposition et de cotisations sociales ne constituent donc qu'une partie du coût de la participation à l'économie formelle, mais c'est certainement celui qui préoccupe le plus ceux qui travaillent dans ce secteur. Le respect des obligations administratives, notamment l'enregistrement auprès de l'administration fiscale, représente également une proportion non négligeable des coûts de participation à l'économie formelle (pour le cas du Mexique, voir Banque mondiale, 2006). Les réformes qui réduisent le coût et le délai de démarrage d'une entreprise ont encouragé l'immatriculation des entreprises, qui représente souvent le premier pas vers l'intégration dans l'économie structurée. C'est bien la preuve que ces coûts agissent comme de réels obstacles pour au moins une partie des entrepreneurs. Ainsi au Mexique en 2006, lorsque le temps nécessaire au démarrage d'une entreprise est passé de 58 à 27 jours, le taux d'immatriculation des entreprises a progressé de près de 6 pour cent (Banque mondiale, 2007).

Par conséquent, s'il est normal que la politique publique réagisse à l'informalité en s'intéressant aux incitations créées par les coûts récurrents de l'appartenance à l'économie structurée, prélèvements fiscaux compris, elle doit aussi s'intéresser aux coûts de participation. Ces derniers sont susceptibles d'être disproportionnés, en particulier dans les pays ou les secteurs où il faut accumuler les fonds nécessaires tout de suite, du fait de l'imperfection des marchés du crédit et où les avantages que procurera ultérieurement l'appartenance à l'économie organisée ne peuvent servir à financer le coût de participation.

S'ACCOMMODER DE LA DUALITÉ : POLITIQUE BUDGÉTAIRE ET TRAVAIL INFORMEL

Quelle doit être la politique budgétaire d'un pays où la moitié de l'économie est informelle ? Cette question recouvre trois problèmes – les capacités, les incitations et la segmentation – qui se posent à la fois du côté de la fiscalité et de celui des dépenses.

La politique budgétaire et le travail informel sont profondément imbriqués du fait des incitations qu'ils créent (Perry *et al.*, 2007). L'essentiel de la littérature s'intéresse à l'importance de la fiscalité, parfois au point d'associer tout bonnement informalité et fraude fiscale. Plus récemment, et peut-être tardivement, l'importance du côté dépenses de la politique budgétaire est passée au premier plan. En effet, pour réduire la vulnérabilité (notamment à des risques sanitaires majeurs) mais aussi la pauvreté des personnes âgées, les programmes d'aide sociale financés sur les recettes fiscales générales procurent des services sociaux (de santé en particulier) gratuitement ou subventionnés aux non-assurés, y compris aux travailleurs et entrepreneurs du secteur informel. Les travailleurs de l'économie organisée bénéficient, quant à eux, de services analogues *via* les mécanismes de protection sociale contributifs. Cette dualité incite les travailleurs à rester dans le secteur informel, ce qui est susceptible de

fausser le marché du travail et de peser sur les finances publiques (Levy, 2007 ; Galiani et Weinschelbaum, 2007).

Politique budgétaire et informalité

On justifie souvent la « lutte » contre l'économie informelle par des raisons fiscales. Les programmes ou les réformes dont l'objectif est de faire passer les unités économiques et les individus de l'économie non structurée vers l'économie formelle se révéleront payants *in fine*, car ils feront progresser les recettes fiscales et les cotisations sociales.

Il est certain que la formalisation des relations d'emploi conduit, presque par définition, à un accroissement des cotisations sociales collectées, qu'il faut mettre en regard des engagements accrus des caisses de sécurité sociale à mesure que les salariés peuvent prétendre à certaines prestations, comme les soins de santé et les pensions, du fait des cotisations qu'ils versent.

Le lien entre formalité et recettes fiscales (hors protection sociale) est moins systématique. Nous l'avons vu en effet, l'emploi informel est également répandu dans les entreprises de l'économie organisée, en particulier sous la forme d'une sous-déclaration de l'emploi ou du revenu.

Si les données (voir Levy [2007] pour le Mexique et Perry *et al.* [2007] pour l'ensemble de la région) montrent que l'emploi informel se concentre dans les petites entreprises, il n'existe pas de preuves comparables soutenant la thèse que les petites entreprises et les travailleurs indépendants soient la source de l'essentiel de la fraude fiscale.

Le cas du Mexique est particulièrement bien documenté. C'est aussi le seul pays d'Amérique latine qui effectue une analyse régulière de la fraude fiscale, car elle est exigée par la loi (Pita, 2008). Levy (2007) compare les données du recensement économique aux inscriptions à la sécurité sociale (obligatoire pour les entreprises employant des salariés). Si le recensement économique de 2004 a comptabilisé 2.8 millions de petites et micro-entreprises (employant 33 pour cent de la population active), seules 652 000 entreprises employant moins de 10 personnes étaient enregistrées en 2005 auprès de l'Institut de sécurité sociale (soit 15 pour cent des salariés enregistrés). Il existe des différences dans la définition de la taille des entreprises entre les deux sources et les travailleurs indépendants ne sont pas non plus traités de la même manière. La prudence est donc de mise lors de toute comparaison directe. Néanmoins, l'écart (équivalant à 4.9 millions de travailleurs) est frappant. Ces chiffres corroborent les 49 pour cent d'emplois informels estimés par Gasparini et Tornarolli (2007), dont 23 pour cent correspondent à des salariés informels et 20 pour cent à des travailleurs indépendants non qualifiés¹².

Dans le même temps, la fraude fiscale au Mexique avoisinait, selon les estimations, 27 pour cent des recettes potentielles de 2004 (Samaniego Breach *et al.*, 2006), en recul constant depuis les 35 pour cent de 1998. Ce sont les travailleurs indépendants qui sont les moins susceptibles de respecter leurs obligations fiscales. Selon la même étude, la fraude portant sur l'impôt sur le revenu représentait 80 pour cent du recouvrement potentiel pour les entrepreneurs et les professions libérales non immatriculés, malgré un régime conçu spécifiquement pour eux, contre 15 pour cent pour les salariés. Afin d'améliorer le respect des obligations fiscales, le Mexique avait déjà introduit un régime simplifié, le REPECOS, destiné aux petits contribuables¹³. Cependant, il n'y a guère d'écart, pour le taux de fraude, entre les régimes général et intermédiaire (80 pour cent) et le REPECOS (82.7 pour cent). Tandis que la base d'imposition du REPECOS

N'en déplaise aux tenants de la « lutte contre l'informalité », rien ne prouve que les travailleurs indépendants soient à l'origine de la majeure partie de l'évasion fiscale

est du même ordre de grandeur que celle des régimes général et intermédiaire cumulés, la faiblesse du taux d'imposition moyen du REPECOS indique que les recettes fiscales potentielles issues de ce régime représentent moins d'un dixième de celles des autres régimes. Par conséquent, malgré des taux élevés, la fraude fiscale commise par les petites entreprises qui représentent le gros de l'emploi informel n'atteignait, selon les estimations, que 0.07 pour cent du PIB en 2004, contre une fraude fiscale totale estimée à 3 pour cent¹⁴.

Pour calculer les recettes fiscales potentielles du secteur informel, on peut également s'appuyer sur les données d'enquêtes auprès des ménages. Flores et Valero (sans date) se sont appuyés sur l'enquête nationale sur la population active (*Encuesta Nacional de Empleo*) pour 2000. Englobant dans l'échantillon tous les travailleurs d'entreprises de moins de 15 salariés et excluant les agriculteurs et les personnes inscrites à la sécurité sociale, ils constatent que les recettes nettes issues de l'impôt sur le revenu de ce groupe seraient négatives en raison du système de « crédit au salaire » (*crédito al salario*) et représenteraient 0.1 pour cent du PIB.

La volonté d'augmenter la collecte fiscale ne suffit pas à lancer une « formalisation » du travail : de nombreux travailleurs informels sont trop pauvres pour payer des contributions significatives

Accroître les impôts sur le revenu et sur les entreprises ne suffit donc pas à justifier des politiques de formalisation de l'économie. Une proportion non négligeable de travailleurs du secteur informel est tout simplement trop pauvre pour apporter une contribution substantielle même aux régimes fiscaux qui ne sont que légèrement progressifs. Pour en revenir à la conception du secteur informel à deux niveaux, seul le niveau supérieur gagnera suffisamment pour apporter une contribution positive *via* l'impôt sur le revenu. Même à ce niveau, le fait que les individus choisissent le secteur informel – plutôt qu'ils n'y soient contraints – ne signifie pas qu'ils ne sont pas pauvres ou ne risquent pas de tomber dans la pauvreté. Le niveau supérieur est pour l'essentiel composé d'entreprises relativement petites et de travailleurs indépendants, dont le revenu est généralement plus volatil que celui des travailleurs salariés. Il ne suffit pas d'inciter les individus à quitter le secteur informel pour le secteur structuré en leur proposant des services publics et une protection sociale de qualité : il faut aussi protéger leurs moyens de subsistance.

Cela ne signifie pas qu'un passage à l'économie formelle n'aura aucune incidence sur les recettes publiques. En particulier, les recettes issues de la taxe sur la valeur ajoutée (ou sur les ventes) et la sécurité sociale – qui sont par nature moins progressives – seraient considérables si elles étaient prélevées sur les entreprises qui opèrent actuellement dans le secteur informel.

Le cas des taxes sur la valeur ajoutée

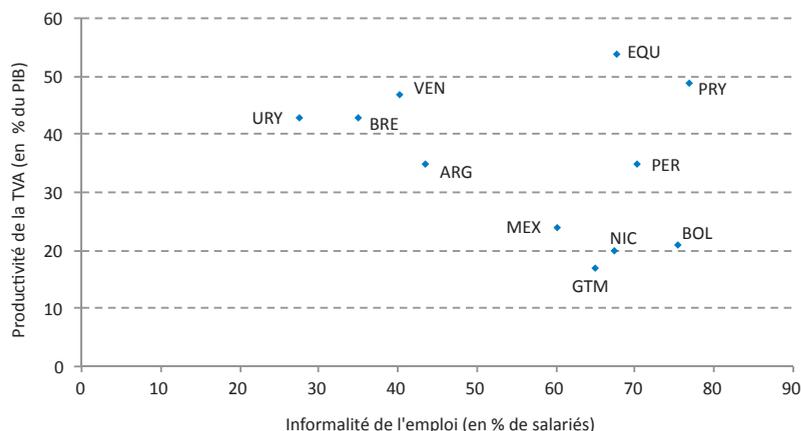
La difficulté à faire entrer les petites entreprises dans le système formel, en particulier dans certains secteurs, entrave le recouvrement de la TVA. On observe une nette corrélation inverse entre la productivité de la TVA et la prévalence de l'emploi informel (Perry *et al.*, 2007). Cependant, contrairement aux mesures de la fraude fiscale précédemment présentées, « la productivité de la TVA » – qui compare les recettes potentielles de la TVA (valeur ajoutée totale multipliée par le taux en vigueur) aux sommes effectivement collectées – ne tient pas compte des avantages fiscaux et des exceptions au taux standard, qui peuvent être importantes. Elle met donc dans un même panier fraude fiscale et pertes de recettes dues aux taux réduits et aux exemptions dont bénéficient certains biens et services.

La faible productivité de la TVA n'est donc pas nécessairement le résultat d'un piètre respect des obligations fiscales. Ainsi au Mexique jusqu'à l'exercice 2003 (qui correspond à l'entrée de la figure 5.3), les entreprises soumises au régime

La faible productivité de la TVA ne s'explique pas seulement par l'informalité avec laquelle elle entretient une relation fortement liée à certains secteurs d'activité spécifiques

des petits contribuables étaient exemptées de TVA. Si l'on y ajoute les biens et les services exemptés de TVA ou soumis à un taux zéro, on estime que jusqu'à cette date, les pertes de recettes fiscales ont divisé par deux l'assiette de la TVA (Samaniego Breach *et al.*, 2006)¹⁵.

Figure 5.3. Productivité de la TVA et travail informel



Note : Données relatives à 2004 ou dernières données disponibles, définition juridique

Source : calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après Alm et Martinez-Vazquez (2007) et Gasparini et Tornarolli (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

L'importance de l'emploi informel pour le recouvrement de la TVA dépend du degré de chevauchement des déductions ou exemptions de TVA sectorielles sur la composition sectorielle de l'informalité. Elle dépend également du degré d'intégration verticale du secteur informel et, en particulier, de la nature des biens produits (intermédiaires ou finals). Lorsque des biens intermédiaires sont échangés entre une entreprise du secteur formel et une entreprise de l'économie informelle, seule l'allocation de la valeur ajoutée est affectée. Les petits distributeurs du secteur informel échappent à la TVA mais doivent absorber la TVA incluse dans les prix de leurs fournisseurs.

La taille du secteur informel peut aussi expliquer pourquoi les pays en développement en général, et les pays d'Amérique latine en particulier, recourent à la fiscalité indirecte. Le poids de cette dernière s'explique non seulement comme une façon d'éviter les obstacles au travail, mais aussi comme une réponse pragmatique à la présence d'un segment économique « difficile à taxer » qui englobe l'essentiel de l'activité agricole ainsi que le secteur informel.

La capacité des autorités fiscales constitue un élément clé. En effet, étant donné les difficultés qu'elles ont à atteindre le secteur informel, recommandation a été faite que les pays en développement se concentrent sur la seule TVA (ou sur les taxes à la consommation s'apparentant à la TVA). Celle-ci pourrait s'accompagner d'un impôt sur la propriété foncière non bâtie, afin de remédier au problème de la taxation de l'agriculture (Burgess et Stern, 1993). Cependant, même s'il est certainement possible d'améliorer les techniques de l'administration fiscale dans les pays d'Amérique latine, le vrai problème est de nature politique (Perry *et al.*, 2007). Quel que soit leur intérêt économique, les impôts indirects peuvent se révéler plus acceptables politiquement parce que leur caractère indirect suscite moins d'opposition. Toutefois, étant donné que les systèmes de taxes et de transferts ne sont guère parvenus à faire reculer les inégalités en Amérique latine (chapitre 4), on ne peut pas vraiment avancer l'argument de l'équité pour soutenir cette taxation uniforme¹⁶.

La TVA est, d'une certaine façon, un impôt automatique, ce qui est à double tranchant : cela peut décourager chaque partie de la chaîne de valeur d'opter pour le secteur formel

Les taxes à la consommation, les tarifs douaniers et les droits à l'exportation taxent l'agriculture et le secteur informel et rencontrent un succès au moins partiel. La libéralisation des échanges a tendance à transférer le fardeau fiscal des échanges internationaux aux taxes à la consommation, en particulier à la TVA. Des analyses récentes remettent en question le bien-fondé de cette approche. Lorsque le secteur informel est très développé, l'essentiel de la TVA sera de toute façon prélevé à la frontière, ce qui rend le changement plus apparent que réel. Deuxièmement, si le secteur informel est développé, l'augmentation compensatoire nécessaire du taux de TVA sera importante – car l'assiette est restreinte – ce qui entraînera une forte substitution par l'autoproduction et la production informelle (Emran et Stiglitz, 2005 ; Piggot et Whalley, 2001). Ces arguments portent sur l'assiette fiscale, mais certains éléments du mécanisme de recouvrement entrent également en ligne de compte.

Cette « contagion » peut être enrayerée par des mesures telles que la « substitution fiscale vers l'avant »

Le mécanisme de collecte de la TVA est particulièrement intéressant. En encourageant les tiers à déclarer leurs revenus, il peut se substituer en partie aux autorités fiscales, à condition qu'un régime d'inspection adéquat soit maintenu. Toutefois, en présence d'un secteur informel non négligeable, la complémentarité stratégique qui en résulte fonctionne en sens inverse. Les entreprises, sur le plan individuel, ont plus intérêt à faire partie du secteur organisé lorsque leurs partenaires commerciaux en font eux-mêmes partie. En effet, comme les entreprises de l'économie informelle ne peuvent pas récupérer la TVA, elles sont incitées à opérer une intégration verticale ou à s'approvisionner dans le secteur informel. De Paula et Scheinkman (2007) examinent ce mécanisme de « contagion » théorique à l'aide de données sur le Brésil. Ils constatent que les entreprises sont plus susceptibles d'appartenir au secteur formel lorsque leurs fournisseurs ou leurs clients en font aussi partie. Ils observent également que le mécanisme de *substituição tributária para frente* (substitution fiscale vers l'avant) réussit à rompre l'effet de contagion. Dans un tel régime, le montant total de l'impôt à verser, y compris celui exigible des entreprises en aval, est évalué au premier stade de production sur la base d'une marge bénéficiaire supposée. Ce mécanisme ne peut toutefois fonctionner que dans les secteurs où se trouve, en un certain point de la chaîne de valeur, une grande entreprise qui est dans l'impossibilité de passer dans le secteur informel, qui peut être facilement contrôlée et qui a la capacité financière de remplir ses obligations fiscales.

Par ailleurs, les exigences comptables imposées par la TVA sont onéreuses, en particulier pour les petites entreprises. Des procédures standardisées de calcul et de collecte de la TVA doivent donc s'efforcer de réduire le coût du respect des obligations fiscales, en particulier (mais pas exclusivement) pour les petites entreprises.

Cotisations sociales

Bien que clairessemées, les données relatives aux mesures de l'économie informelle fondées sur la protection sociale n'attestent pas d'un recul du travail informel en Amérique latine. D'après les éléments disponibles, la proportion de salariés sans droits à pension a augmenté sur la décennie 1995-2005 en Argentine, au Paraguay et au Venezuela, alors qu'elle est restée *grosso modo* inchangée au Chili et qu'elle n'a décliné que légèrement au Brésil, au Pérou et au Salvador (tableau 5.4). Sur la même période, le rapport entre les individus en âge de partir à la retraite et la population active est resté stable dans la plupart des pays. Il a toutefois augmenté assez considérablement au Chili, au Honduras et au Salvador alors qu'il a légèrement baissé en Argentine et au Paraguay.

Tableau 5.4. Travail informel et population âgée

	Population âgée de 65 ans et plus (en % de la population active)		Travail informel ^a (en % des salariés)		
	1995	2005	1995	2000	2005
Argentine	23	22	33	38	43
Bolivie	11	11		66	75
Brésil	11	13	38	36 ^b	34
Chili	17	21	22	24	22 ^c
Équateur	12	13			68 ^c
Guatemala	9	9		66	64
Mexique	9	9		55	61
Nicaragua	13	14		68 ^b	67
Paraguay	9	8	69	73 ^b	72
Pérou	12	14		77	65
Salvador	12	14	54	47	50
Uruguay	27	28		23 ^b	26
Venezuela			35	33	40

Notes :

a) Salariés sans droits à pension.

b) Chiffres de 2001.

c) Chiffres de 2003.

Source : Banque mondiale (2008), *World Development Indicators* et Gasparini et Tornarolli (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

Pour ce qui est des prélèvements en partie progressifs, les recettes potentielles perdues du fait de l'existence d'un secteur informel sont peu substantielles car, même s'ils occupaient un emploi dans l'économie organisée, nombre de travailleurs du secteur informel cotiseraient peu ou pas du tout. L'impôt sur le revenu au Mexique en offre une bonne illustration. Néanmoins, s'agissant des prélèvements indirects (TVA et taxe sur le chiffre d'affaires), moins progressifs par nature, ces pertes pourraient être bien supérieures.

Le cas des prélèvements sociaux (cotisations maladie et retraite, notamment) est quelque peu différent, car la non-déclaration a pour effet de réduire non seulement les ressources, mais également les engagements. La mutualisation et l'extension de la couverture constituent donc des arguments plus puissants en faveur d'une protection sociale formelle que les seules recettes fiscales.

Enfin, on peut considérer que la déclaration des revenus et le paiement d'impôts ont une valeur sociétale, au-delà de leur contribution monétaire aux recettes publiques. L'immatriculation fiscale sert à établir un lien avec l'État qui agit non seulement comme agent recouvreur, mais également en tant que prestataire de services, ce qui encourage la participation à la vie économique et politique. Elle est également associée à d'autres formes de respect des obligations, en particulier à la conformité à la législation qui protège les travailleurs.

Une question se pose alors : faut-il intégrer dans l'assiette fiscale les revenus et la valeur du secteur informel et, dans l'affirmative, comment procéder ? Les petites entreprises bénéficient souvent d'exonérations car on considère que, du point de vue statique, il est plus rentable de continuer à les exclure de l'assiette. Ce faisant, on néglige toutefois les autres effets positifs (voir *supra*)

Même s'ils n'apportent pas d'importantes recettes fiscales supplémentaires, d'autres facteurs tels que la mutualisation et la participation sociale ont un impact significatif sur la formalisation

qui peuvent résulter de l'intégration de ces entités, même si elles acquittent peu d'impôts. Ces effets sont à la fois d'ordre privé (bienfaits d'une comptabilité adéquate, accès à des services qui améliorent la productivité, élargissement de la base de clientèle, etc.) et social (participation à la vie économique et politique).

Régimes fiscaux spéciaux et simplifiés

Il s'agit fondamentalement de continuer à inclure dans l'assiette fiscale les nombreuses petites et micro-entreprises qui forment l'essentiel du secteur informel, tout en les faisant cotiser effectivement. Dans leur grande majorité, les pays d'Amérique latine appliquent aux petits cotisants un régime spécial, sous une forme ou une autre¹⁷. Seules exceptions : le Panama, le Salvador et le Venezuela, qui n'assujettissent même pas les petits cotisants au paiement de la TVA. Dans sept pays de la région, un régime spécial se substitue non seulement au régime de l'impôt sur le revenu, mais également à celui de la TVA. De plus, en Argentine, au Brésil et en Uruguay, certaines cotisations sociales relèvent d'un régime simplifié. Dans le cadre du SIMPLES (*Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições*) au Brésil, les cotisations patronales sont également regroupées avec l'impôt sur le revenu et avec la TVA, contrairement à la plupart des autres régimes, qui s'appliquent principalement aux travailleurs indépendants.

Les régimes spéciaux qui concernent les petites et micro-entreprises génèrent très peu de recettes (1 pour cent du total), à l'exception du SIMPLES : ce régime, dont relèvent les entreprises affichant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 1 million USD et auquel recourent 75 pour cent d'entre elles, représente 7 pour cent de l'ensemble des recettes publiques (González, 2006).

L'informalité n'est pas un phénomène uniforme : la position des entreprises dépend des coûts, des bénéfices et des risques associés aux différents aspects de la formalité

Si les régimes spéciaux ou simplifiés visent à réduire le coût du respect des obligations fiscales ainsi que le coût du recouvrement, les données disponibles indiquant quels sont les effets positifs de la conformité ou comment ils sont déterminés sont plus rares. En général, le respect des obligations afférentes à l'obtention d'une autorisation d'activité, à la fiscalité et à la couverture sociale fait l'objet de décisions distinctes de la part des personnes physiques ou morales. C'est pourquoi le niveau d'activité informelle est susceptible d'accentuer le degré de non-immatriculation fiscale. On trouve un schéma analogue pour ce qui est de la relation d'emploi : bon nombre de petites entreprises ou de travailleurs indépendants n'opèrent qu'en partie dans un cadre informel, car ils ne sont déclarés qu'auprès de certains systèmes formels. En se fondant sur les résultats d'une enquête nationale menée en 1998 dans les micro-entreprises au Mexique, Flores et Valero ont montré que la moitié des personnes interrogées avaient une activité entièrement informelle (c'est-à-dire n'étaient déclarées ni auprès des services fiscaux ni auprès de l'organisme de protection sociale), mais que 40 autres pour cent (dont 52 pour cent d'employeurs) n'opéraient qu'en partie dans le secteur informel car ils étaient déclarés auprès des services fiscaux¹⁸. McKenzie et Sakho (2007) ont étudié un échantillon plus restreint d'entreprises implantées dans des villes de la Bolivie. Ils ont découvert que si 57 pour cent disposaient de l'autorisation d'activité requise, délivrée par la municipalité, 29 pour cent seulement étaient enregistrées auprès du régime de TVA¹⁹.

En raison de cette diversité des situations, il est difficile d'évaluer les avantages associés à l'économie structurée. L'ensemble des procédures de déclaration et des autres obligations à respecter aura des effets différents d'une entreprise à l'autre, et surtout en fonction de la taille de l'entité. Ainsi, le statut de société à responsabilité limitée a un impact favorable même sur les très petites entreprises, impact qui va croissant à mesure que la taille de l'entité augmente. De même,

l'élargissement du portefeuille de clientèle est peu susceptible de profiter aux très petites entreprises dont les capacités de production ou de financement sont trop limitées pour leur permettre de se développer²⁰.

Autre facteur : la qualité des biens collectifs et privés qui accroissent la productivité et auxquels la participation à l'économie réglementée donne accès. Lorsque cette qualité est perçue comme faible, les entreprises sont moins incitées à se déclarer. Ce constat rejoint celui qui fait état d'une relation négative entre le taux d'imposition et la taille de l'économie souterraine. Cependant, cette relation est nettement moins marquée si l'on ne tient pas compte du niveau de revenu (Friedman *et al.*, 2000) et elle change de signe lorsque l'on ajoute au taux d'imposition le degré de corruption de l'économie (Lackó, 2006).

Les régimes simplifiés contribuent fortement à inciter les petites et micro-entreprises à entrer dans le secteur organisé. Dans le cas où ils permettent l'établissement d'une relation entre l'administration fiscale et l'entreprise, ils apparaissent plus intéressants qu'une simple exonération de l'impôt. Ainsi, une hausse du taux d'immatriculation fiscale et de gestion des déclarations de revenu améliore la qualité des données dont disposent les autorités fiscales et économiques (Jaramillo, 2004).

En outre, un régime fiscal qui impose un minimum de comptabilité peut permettre des gains de productivité à plus long terme car il favorisera, entre autres, une meilleure information de la direction et peut-être, par voie de conséquence, un fonctionnement plus efficace de l'entreprise (Tokman, 2007).

Dans le cas de l'assurance sociale, l'argument en faveur de l'intégration dans l'économie organisée a peut-être encore plus de force. La couverture offerte par les régimes d'assurance sociale de la région aux individus situés tout en bas de l'échelle sociale étant comparativement faible, c'est elle, plutôt que les recettes fiscales, qui pourrait être le facteur prépondérant. Sur le plan purement financier, les bienfaits de la mutualisation peuvent être significatifs. Qui plus est, dans la mesure où un certain nombre de risques couverts par le dispositif de protection sociale génèrent aussi des externalités importantes (particulièrement dans le secteur de la santé), un élargissement de la couverture profite non seulement aux nouveaux bénéficiaires, mais également à l'ensemble du système.

Étant donné les coûts de recouvrement et d'administration, l'imposition forfaitaire est fréquente dans les régimes simplifiés. Elle consiste à remplacer le calcul détaillé d'un ou de plusieurs impôts généralistes par un calcul reposant sur une assiette fiscale estimée ou différente. Dans ce cas, on estime l'impôt sur le revenu ou le montant de la TVA d'après l'utilisation qui est faite des facteurs de production ou, indirectement, *via* des indicateurs externes du bénéfice ou du chiffre d'affaires, tels que la taille de l'établissement ou l'effectif, ou bien on remplace l'impôt (les impôts) par des taxes sur les actifs ou sur le chiffre d'affaires.

Cependant, les régimes spéciaux peuvent induire un effet négatif, particulièrement au niveau des mesures qui encouragent les entreprises à se développer. Premièrement, lorsque l'activité informelle prédomine et que les risques associés à la non-déclaration sont perçus comme faibles, un régime spécial devra proposer des taux relativement bas pour attirer les entreprises situées au bas de l'échelle de distribution du revenu. Cela incite toutefois les entreprises à rester dans le régime simplifié, même si elles pourraient relever du régime général. Deuxièmement, l'évolution progressive des coûts fixes due à l'adoption de la comptabilité plus sophistiquée exigée par le régime général fait obstacle à une progression sur l'échelle. De fait, en accentuant l'importance du « chaînon intermédiaire manquant », les régimes spéciaux risquent aussi de renforcer le dualisme économique. Il s'agit, bien sûr, d'un aspect central à prendre à compte

Le piège des régimes spéciaux est qu'ils se transforment en cage dorée : les avantages nécessaires pour attirer les gens dans un premier temps se transforment en barrière à la sortie et renforcent ainsi la dualité de l'économie

lors de la conception des régimes simplifiés (Dialogue fiscal international, 2007). Différentes solutions sont mises en œuvre à travers le monde, notamment la progressivité du taux appliqué (ce qui réduit la subvention implicite pour les grandes entreprises) et l'instauration de régimes intermédiaires entre régimes spéciaux et généraux.

Les régimes simplifiés permettent d'intégrer les petites entreprises dans le système fiscal de l'économie organisée, tout en évitant l'effet régressif que le coût (relativement fixe) du respect des obligations peut induire même dans le cas de prélèvements à taux forfaitaire. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, pour les petites entreprises dont la capacité comptable est limitée, il est possible de réduire l'écart entre économie formelle et économie informelle en adaptant les règles de discipline fiscale afin de passer à un régime simplifié.

POLITIQUE BUDGÉTAIRE, TRAVAIL INFORMEL ET CONTRAT SOCIAL

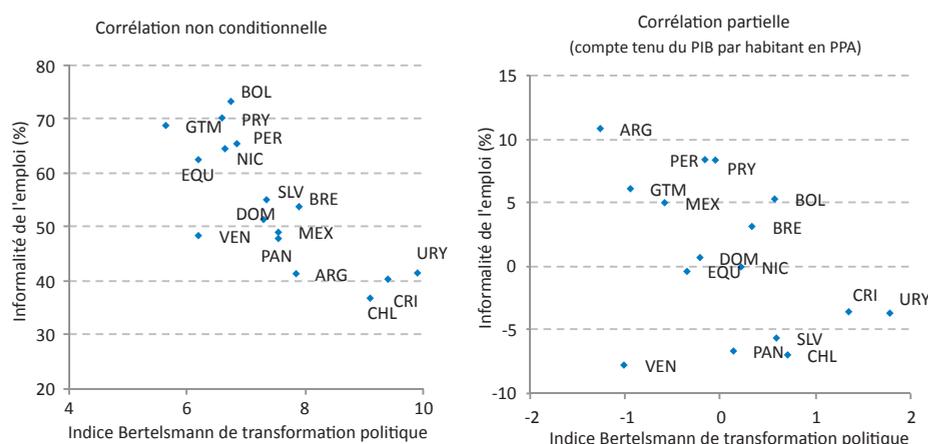
Les aspects techniques de la fiscalité et de l'administration de l'impôt sont assurément importants, mais les réformes fiscales et les choix de dépenses publiques constituent *in fine* des décisions politiques. C'est ce que montrait déjà l'étude de référence menée par Burgess et Stern (1993) sur la fiscalité dans les pays en développement. Cet argument a été avancé comme une explication positive de l'échec des taxes foncières et du succès relatif des pays qui ont pu engranger davantage de recettes publiques *via* la fiscalité indirecte plutôt que grâce à des prélèvements directs.

Activité informelle et institutions politiques

L'informalité affecte la morale fiscale et crée un cercle vicieux de faibles revenus et de services de mauvaise qualité

Dans un contexte plus large, on peut considérer l'activité informelle comme un symptôme de la rupture du contrat social (Perry *et al.*, 2007). Plusieurs éléments montrent que la moralité fiscale (le fait de ne pas payer d'impôts est socialement inacceptable) est corrélée négativement à la taille de l'économie informelle. Les individus sont davantage susceptibles de prendre un engagement vis-à-vis de l'État (en se conformant à la réglementation fiscale et en demandant des services publics) s'ils peuvent constater que ce dernier respecte les obligations qui lui incombent et que leurs voisins se conforment eux aussi aux règles. Ces normes sociales peuvent se renforcer d'elles-mêmes. En présence d'une faible moralité fiscale, la fraude est plus répandue et les recettes fiscales sont donc moins substantielles. Cette réduction des ressources débouche sur des services publics de qualité médiocre et, ironie du sort, sur une diminution de la vigilance fiscale, ce qui amoindrit encore plus la moralité fiscale.

Figure 5.4. Travail informel et institutions politiques
(2006 ou dernières données disponibles, définition économique)



Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après Gasparini et Tornarolli (2007) ; Banque mondiale (2008), *World Development Indicators* et BTI (2006).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

L'activité informelle est non seulement corrélée à la moralité fiscale, mais également à la puissance des institutions démocratiques. Le cadre de gauche de la figure 5.4 représente le travail informel (d'après sa définition économique, qui permet de disposer de données plus denses) par rapport à la composante politique de l'indice de transformation de Bertelsmann (Bertelsmann Transformation Index – BTI) pour 2006²¹. Cet indice mesure le degré de démocratie d'après cinq critères (consolidation de l'État ou « étaticité », participation à la vie politique, État de droit, stabilité des institutions démocratiques, intégration politique et sociale), en fonction des réponses apportées par des experts à un questionnaire standardisé. Même si elles ne sont qu'indicatives, les corrélations internationales entre activité informelle et qualité des institutions sont toutefois susceptibles d'être faussées par la relation entre ces deux variables et le niveau de PIB. C'est pourquoi le cadre de droite de la figure illustre la corrélation partielle obtenue après neutralisation du PIB par habitant.

L'activité informelle est donc révélatrice d'effets négatifs qui découlent du contrat social et qui vont au-delà de l'incapacité de l'État à intégrer travailleurs et employeurs dans l'économie organisée. Cependant, le problème ne se pose pas simplement en termes de « tout ou rien » : comme nous l'avons vu, les individus ne décident pas forcément de respecter toutes les règles, ni de fuir toute relation avec l'État. Les pays d'Amérique latine disposent peut-être de moins de « leviers » fiscaux que les pays de l'OCDE pour intégrer les entreprises et les travailleurs du secteur informel dans l'économie organisée, mais l'existence de cette relation avec les institutions politiques indique qu'il est possible de créer, par d'autres moyens, des liens positifs entre les exclus (ou ceux qui choisissent de rester dans l'économie informelle) et l'État.

Participation ou non-participation : le cas de la protection sociale

La relation entre protection sociale et activité informelle est une bonne illustration du choix entre régimes universels et régimes segmentés, ainsi que des conséquences de l'exclusion et du refus de participer à l'économie organisée. La forte incidence

Les mécanismes de protection sociale présentent deux problèmes que les décideurs politiques doivent affronter...

de la pauvreté et des inégalités a poussé à instaurer des programmes d'aide sociale qui, souvent, ne couvrent que les travailleurs du secteur informel, soit du fait de leur statut, soit par libre choix. Les travailleurs du secteur organisé ont, eux, accès au système de protection sociale de l'économie formelle.

... les services universels subventionnent et renforcent l'informalité...

Lorsque le taux de non-participation à l'économie organisée (c'est-à-dire la décision de rester dans l'économie informelle étant donné ses coûts et avantages pour une entreprise ou un travailleur) est relativement élevé, les programmes d'aide sociale, qui procurent « gratuitement » des services aux travailleurs du secteur informel moyennant des prélèvements sociaux dans l'économie formelle ou la fiscalité générale, subventionnent et encouragent l'activité informelle. Ils ont pour effet de creuser entre les deux secteurs l'écart induit par l'assurance sociale formelle (Levy, 2007 ; Galiani et Weinschelbaum, 2007). Cette situation peut aboutir à une segmentation des marchés de l'emploi et au constat d'un « chaînon intermédiaire manquant » dans une économie composée de nombreuses petites entités et de quelques grandes entreprises.

Au Mexique, ce débat a été déclenché par la mise en œuvre d'un vaste dispositif d'assurance maladie, destiné aux individus sans accès à la protection sociale. Le *Seguro Popular (Sistema de Protección Social de Salud)* offre des services de santé de base via une subvention publique qui diminue à mesure que le revenu déclaré par le ménage augmente. Dans les faits, quelque 90 pour cent des 5 millions de familles qui bénéficiaient de ce système fin 2006 ont reçu le montant intégral de cette subvention.

Le problème est analogue au Brésil, où les individus qui gagnent le salaire minimum peuvent demander une pension vieillesse à partir de 65 ans (sous conditions de ressources et dont le montant équivaut au salaire minimum), ce qui incite les plus âgés à prendre leur retraite et à trouver un emploi dans le secteur informel (OCDE, 2006).

La pertinence de ces arguments dépend, bien entendu, du degré d'activité informelle qui résulte d'un choix délibéré, ainsi que de l'incidence que les prestations non pécuniaires peuvent avoir sur ce choix. Là encore, un cadre formel n'aura pas d'avantages pour les travailleurs si les prestations concernées sont peu accessibles ou de qualité médiocre.

La possibilité de ne pas participer à l'économie organisée braque les projecteurs sur les mécanismes de la protection sociale. Mais il faut aussi admettre l'existence d'un effet d'exclusion, c'est-à-dire le fait qu'une partie de l'activité informelle ne résulte pas d'un choix délibéré, notamment en raison de rigidités sur le marché de l'emploi. De plus, nombre des personnes les plus vulnérables étant susceptibles d'avoir un faible niveau d'instruction, elles seraient très peu productives dans l'économie formelle. L'attention portée aux effets potentiellement pervers des incitations qui découlent des programmes d'aide sociale ne doit pas empêcher de répondre aux besoins des vrais exclus. Si l'on veut atténuer la pauvreté, il faut impérativement continuer à procurer des services sociaux de base à ces individus, en particulier à leur famille. L'accroissement de l'employabilité des travailleurs peu qualifiés reste également nécessaire. À cette fin, on pourrait par exemple fixer leurs cotisations sociales à un niveau qui ne rende pas ces personnes inemployables et encourager l'accumulation de capital humain non seulement avant mais aussi après l'entrée sur le marché du travail.

Étant donné les facteurs inhérents à leur conception et la faiblesse de la couverture qu'ils offrent, les régimes de protection sociale de la plupart des pays d'Amérique latine ont tendance à creuser plutôt qu'à réduire les inégalités. Ce constat est particulièrement flagrant dans le cas des pensions de retraite. Ainsi au Mexique, les chiffres de 2002 ont amené Scott (2005) à conclure que l'écart de revenu moyen provenant des pensions de retraite entre les déciles les plus riches et les

déciles les plus pauvres était dix fois plus élevé que l'écart de revenu total entre ces deux catégories²². Vu l'importance des prélèvements indirects (régressifs) en tant que source de recettes publiques dans la région, l'effet net est un transfert de valeur des non-assurés aux assurés.

Les programmes d'aide sociale qui protègent les pauvres contre les risques les plus graves peuvent fortement contribuer à réduire non seulement l'incidence, mais également la gravité de la pauvreté. De surcroît, ils jouent un rôle essentiel dans l'accroissement de la productivité des travailleurs du secteur informel. Le manque de couverture sociale a donc une incidence importante, puisqu'il continue d'empêcher l'accès d'une forte proportion des non-assurés au système de redistribution sociale. Lorsque la protection sociale est en partie financée par la fiscalité générale, il en résulte aussi un transfert des non-assurés vers les assurés, par exemple *via* le paiement de la TVA par les consommateurs qui travaillent dans le secteur informel.

Politique budgétaire et contrat social

Les deux exemples précédents soulignent l'importance de la politique budgétaire en tant que lien entre le citoyen et l'État, qui va au-delà de leurs rôles respectifs de contribuable et d'agent recouvreur pour s'étendre à leurs fonctions d'utilisateur et de prestataire de services, ainsi que de représentant politique. Il faut donc repenser l'activité informelle en mettant l'accent non pas sur les obligations mais sur les droits associés au secteur structuré (Tokman, 2007) et en faisant de celui-ci non pas la marque d'un engagement envers l'État mais la garantie d'une citoyenneté économique à part entière.

Ce point plaide pour l'intégration de tous les citoyens dans l'assiette de l'impôt ou dans celle des prestations sociales, bien qu'une telle décision risque d'être financièrement non rentable. Une solution probablement plus raisonnable et plus réaliste consisterait à accroître le taux de respect volontaire de la réglementation.

Le respect volontaire dépend bien sûr en partie de la probabilité perçue de subir un contrôle, mais les notions d'équité, de légitimité et de confiance dans le système entrent également en jeu. La littérature considère que ces facteurs non économiques sous-tendent une norme sociale qui détermine la moralité fiscale, à savoir l'inacceptabilité de la fraude. La moralité fiscale est elle-même associée au climat dans lequel la décision de payer ou non des impôts est prise, ainsi qu'à la qualité des institutions et de la gouvernance²³.

Néanmoins, l'activité informelle est également symptomatique de la rupture du contrat social côté dépenses. Nous l'avons vu plus haut, les avantages d'un cadre formel sont principalement liés à l'existence d'opportunités sur le marché et à celle de biens collectifs qui améliorent la productivité : ordre public, respect des contrats et accès à certains services (santé, éducation, logement, etc.). En améliorant la qualité de ces services et en la faisant correspondre avec leur coût perçu, on peut également contribuer à créer de nouveaux liens.

Dès lors que l'on considère l'activité informelle comme une manifestation de la rupture d'un lien entre les acteurs économiques (producteurs et travailleurs) et l'État, il faut définir des stratégies dans lesquelles la formalisation serait moins un impératif juridique qu'un instrument de transformation économique qui doit permettre de mieux répondre aux besoins de tous, y compris de ceux qui font actuellement partie du secteur informel. À cette fin, il faut instaurer des mécanismes qui reconnaissent les droits des travailleurs et des entreprises de ce secteur en tant qu'acteurs économiques et qui les encouragent à adopter

Si l'informalité est un symptôme d'une rupture du contrat social, traiter les travailleurs informels comme des hors-la-loi ne fera qu'aggraver le problème

des pratiques modernes et à respecter les règles régissant la protection des travailleurs. Si les entreprises du secteur informel ont accès à des outils qui leur permettent de dissocier leurs différentes catégories d'actifs et d'évaluer leurs opportunités commerciales selon un critère de rendement, elles pourront non seulement accroître leur rentabilité mais aussi, peut-être, la productivité de l'ensemble de l'économie. Plus les acteurs du secteur informel sont exclus de la sphère juridique, plus leurs droits économiques de base relatifs à la propriété, à la protection juridique et à la sécurité sont érodés. Les innovations juridiques et procédurales peuvent combler ce fossé. Elles consistent notamment à reconnaître les droits de propriété qui découlent de la coutume ou d'un usage ancien, à reconnaître les contrats de travail oraux et à faciliter la séparation entre les actifs de l'entreprise et ceux de l'individu.

Par leur capacité à abaisser le coût du respect des obligations fiscales et le coût des dépenses sociales, les régimes spéciaux contribuent largement à réduire l'écart entre les secteurs formel et informel. Mais ils peuvent également creuser celui entre emploi formel et informel.

CONCLUSION

Les liens entre activité informelle et politique budgétaire sont multiples et vont dans les deux sens. Ce chapitre a présenté les mécanismes qui mettent en rapport le secteur informel avec la structure prédominante de la fiscalité et des dépenses. Il a également analysé le rôle important joué par les mécanismes budgétaires dans la création d'incitations pour ou contre l'économie organisée. L'activité informelle sous toutes ses formes n'est pas seulement la conséquence de la politique budgétaire, mais aussi une contrainte majeure qui influe sur la conception des systèmes et des mécanismes budgétaires. Elle est en outre liée aux dépenses et aux prestations sociales. L'activité informelle a des ramifications dans de nombreux domaines d'action de l'État et doit donc être examinée dans un contexte bien plus large que celui de la fiscalité et du respect des obligations.

L'activité informelle revêt des aspects qui diffèrent entre les pays et au sein même des pays, d'où la nécessité de tenir compte des réalités nationales pour toute recommandation de politique. La segmentation des travailleurs informels en deux groupes – ceux qui refusent d'être intégrés à l'économie organisée et ceux qui en sont exclus – peut permettre d'identifier les effets potentiels des réformes, mais aussi leurs conséquences en termes de distribution. Il est par conséquent crucial de bien comprendre les déterminants de l'activité informelle dans chaque pays.

D'après les données les plus récentes qui portent sur la dynamique du marché du travail et des entreprises du secteur informel, il n'existe pas de ligne de démarcation claire avec l'économie structurée, mais plutôt un axe sur lequel les acteurs présentent plus ou moins les attributs d'un cadre formel. Qui plus est, on observe une forte mobilité, ce qui a deux grandes implications. Premièrement, cette observation va à l'encontre de l'idée selon laquelle le secteur informel n'est que la résultante d'une segmentation du marché du travail ou d'une exclusion en raison des coûts d'entrée. Deuxièmement, elle nous montre que l'évolution des coûts et avantages associés à l'économie organisée créera des incitations en faveur d'un mouvement sur cet axe – l'analyse de tout projet de réformes doit prendre en compte cette dynamique. Là encore, le poids relatif du secteur informel, *via* l'exclusion ou le refus de participer à l'économie organisée, est un facteur décisif.

Au niveau de la politique fiscale et de la politique sociale, les incitations à rester dans le secteur informel, pour ceux qui refusent de faire partie du secteur structuré, s'accroissent avec les coûts liés à ce dernier. En présence de « coïns fiscaux » importants et de coûts de conformité et d'entrée particulièrement élevés, la participation au secteur organisé comporte peu d'attraits, à l'instar d'une réglementation stricte en l'absence d'une bonne gouvernance. La réduction des coûts de conformité peut inciter à se déclarer auprès de l'administration fiscale, ce qui constitue souvent une première étape vers l'intégration dans l'économie organisée. La simplification des systèmes fiscaux et des systèmes de déclaration fiscale en général ou l'instauration d'un régime simplifié pour les petits contribuables sont deux moyens de limiter les coûts de respect des obligations fiscales, tout comme un système en ligne pour l'enregistrement, la prestation de services ou les déclarations fiscales. Bien que le taux de pénétration d'Internet soit relativement faible dans la région, certaines expériences sont prometteuses, telles que la déclaration fiscale électronique ou, au Chili, l'introduction d'une facturation électronique de la TVA. Autre levier : l'abaissement des coûts d'entrée, en particulier du coût et du délai d'immatriculation des entreprises. Il existe déjà de bons exemples de mise en œuvre, que ce soit dans la zone OCDE ou en Amérique latine. Ainsi la Turquie a ramené à 9 jours, contre 38 auparavant, le délai d'enregistrement des entreprises nouvelles.

De nouvelles connaissances sur la diversité et la dynamique du secteur informel appellent à renouveler l'approche politique de l'informalité

Concernant le « niveau supérieur » volontaire du secteur informel, le taux d'imposition des revenus du travail et du capital entre en ligne de compte dans la décision de rester un travailleur indépendant ou de rechercher un emploi salarié. Bien que n'étant pas un élément crucial en termes d'efficacité économique statique, les incitations en faveur du travail indépendant peuvent également peser sur la croissance des entreprises et sur la couverture sociale.

Lorsque leur valeur perçue est faible, les avantages sociaux réduisent également les incitations à entrer ou à rester dans l'économie structurée. Le décloisonnement de la protection sociale peut rehausser leurs attraits perçus et encourager la participation au secteur organisé. Il faudrait toutefois qu'il permette aussi un bon équilibre entre la mutualisation des risques et la nécessité de constater que cotisations et prestations sont liées. Plusieurs pays (dont la Hongrie) et certains régimes fiscaux (tels que le SIMPLES, au Brésil) ont regroupé la collecte de l'impôt et celle des cotisations sociales au sein d'un seul et même organisme ou introduit un système permettant de payer impôts et cotisations en un versement unique. Certaines entreprises payent des impôts mais ne déclarent pas leur personnel auprès du système de protection sociale (et donc ne cotisent pas pour ce personnel). Pour contrer cette tendance, il faudrait mettre en relation les différents registres et organismes. Une telle approche risque d'être controversée, mais elle améliorerait le respect des obligations et, partant, la couverture sociale des travailleurs du secteur informel.

Tant du côté de la fiscalité que de celui des dépenses, le respect des obligations fiscales et la couverture sociale passent par l'instauration d'incitations adéquates, qui viennent renforcer les capacités de contrôle et de sanction. S'il existe un « niveau supérieur » relativement important de travailleurs et d'entreprises opérant dans le secteur informel, les contrôles et les sanctions doivent être crédibles, efficaces et appropriés, de façon à encourager le respect volontaire des obligations fiscales. Certaines des campagnes d'information récemment orchestrées (comme celle qui, en Argentine, a incité les employeurs à déclarer leurs employés de maison auprès de l'organisme de protection sociale) ou les dispositifs mis en place par tel ou tel service des impôts pour aider les contribuables à remplir leur déclaration ont donné des résultats prometteurs.

Dernier point : dans de nombreux pays d'Amérique latine, le secteur informel se compose en grande partie d'une main-d'œuvre et de travailleurs indépendants peu productifs et gagnant peu. La transition vers une économie plus moderne nécessite des mesures destinées à accroître la productivité dans son ensemble. Il s'agit notamment d'élargir la protection juridique et d'améliorer le respect des contrats. L'éducation joue également un rôle crucial et, à ce titre, elle a un double effet bénéfique sur la politique budgétaire. À court terme en effet, un enseignement de qualité sera considéré comme un service précieux fourni par l'État, ce qui accroîtra la moralité fiscale ; à plus long terme, il permettra un relèvement du niveau de qualifications dans toute l'économie. Le dernier chapitre de ces *Perspectives* analyse la manière dont on pourrait améliorer la qualité de l'éducation – et vérifier cette amélioration – dans un cadre de dépenses publiques contrôlées.

Pour ce qui est de l'avenir immédiat, il existe des arguments en faveur d'une extension de la couverture sociale de base aux catégories les plus vulnérables. Il faudra toutefois assurer leur intégration dans le régime contributif général, afin d'éviter l'apparition d'un piège de la pauvreté, c'est-à-dire une « gradation » du coût lié à la sortie du secteur informel, qui ne ferait que perpétuer le fossé actuel.

Dans les années à venir, le développement des pays d'Amérique latine s'accompagnera d'un secteur informel de taille assez considérable et d'une activité informelle largement répandue. Notre connaissance des caractéristiques, de la diversité et de la dynamique de l'économie informelle progresse depuis quelques années : elle appelle à repenser la politique budgétaire applicable à ce secteur et à ses acteurs. Cette nouvelle approche doit considérer les travailleurs et les entreprises du secteur informel comme des citoyens et des agents économiques, ainsi que les multiples aspects de la participation à l'économie organisée comme un moyen, pour l'État et les citoyens, de prendre des engagements mutuels. Elle doit mettre l'accent sur les droits ainsi que sur les obligations qui découlent de la participation à l'économie organisée et faire de celle-ci l'un des marqueurs d'une citoyenneté économique à part entière.

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 5.A1. Travail informel en Amérique latine

	(1) Travail informel (définition économique) % de travailleurs	Année	(2) Travail informel (définition juridique) % de salariés sans droits à pension	Année
Argentine	41.5	2006	40.9	2006
Bolivie	73.4	2004	75.3	2004
Brésil	53.9	2005	33.7	2005
Chili	37.0	2003	22.4	2003
Colombie				
Costa Rica	40.5	2006		
Équateur	62.6	2006	67.6	2003
Guatemala	69.0	2004	64.9	2004
Honduras				
Mexique	49.2	2005	61.1	2005
Nicaragua	64.7	2005	66.6	2005
Panama	48.0	2004		
Paraguay	70.4	2005	71.7	2005
Pérou	65.6	2006	61.7	2006
République dominicaine	51.6	2006	46.5	2006
Salvador	55.2	2004	50.3	2004
Uruguay	41.6	2005	26.2	2005
Venezuela	48.6	2005	40.0	2005

Note : L'emploi informel, tel que défini dans Gasparini et Tornarolli (2007) et dans Perry *et al.* (2007), englobe les travailleurs indépendants non qualifiés, les travailleurs employés dans des entreprises de moins de cinq personnes et les travailleurs non rémunérés.

Source : Gasparini et Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007) et Cedlas (base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

Tableau 5.A2. Travailleurs indépendants et activité informelle en Amérique latine
(pourcentage de l'emploi total, 2006 ou dernières données disponibles)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Professions libérales	Travailleurs indépendants non qualifiés	Travailleurs indépendants, total	Travailleurs ne percevant aucun revenu	Salariés des petites entreprises	Travailleurs du secteur informel Total
Argentine	3.2	16.7	19.9	1.2	23.3	41.2
Bolivie	0.9	35.6	36.5	26.2	11.7	73.5
Bésil	1.1	20.5	21.6	11.4	22.0	53.9
Chili	1.8	19.7	21.5	1.6	15.7	37.0
Colombie			41.0			
Costa Rica	0.2	19.3	19.5	2.3	18.9	40.5
Équateur	1.2	26.2	27.4	15.7	20.7	62.6
Guatemala	0.4	32.1	32.5	18.9	17.9	68.9
Honduras			24.0			
Mexique	1.5	19.6	21.1	6.6	23.0	49.2
Nicaragua	0.7	29.6	30.3	16.8	18.3	64.7
Panama	0.9	29.0	29.9	4.7	14.3	48.0
Paraguay	1.2	36.1	37.2	11.8	22.5	70.4
Pérou	2.8	32.5	35.3	18.3	14.9	65.7
République dominicaine	1.6	40.3	41.9	3.6	7.7	51.6
Salvador	0.7	27.5	28.1	7.9	19.9	55.3
Uruguay	2.2	21.3	23.5	1.3	19.0	41.6
Venezuela	2.1	33.5	35.6	2.0	13.1	48.6

Note : La colonne (6) est la somme des colonnes (2), (4) et (5).

Source : Gasparini et Tornarolli (2007), Perry *et al.* (2007) et Cedlas (base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480153613572>

NOTES

1. Ce chapitre s'appuie sur des recherches menées avec le soutien généreux et apprécié de la *Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas* (FIIAPP).
2. L'informalité n'est toutefois pas le seul frein à la politique budgétaire qui soit propre aux pays en développement. Burgess et Stern (1993) détaillent les autres problèmes affectant la politique sociale.
3. De Soto (2000) expose cet argument et les liens avec le comportement du marché de la dette en Amérique latine.
4. Henley *et al.* (2006) comparent les différents indicateurs. Ils constatent que les indicateurs reposant sur le métier et sur la taille de l'entreprise sont les plus arbitraires.
5. Schneider (2007) et Schneider et Enste (2000) proposent différentes estimations utilisant les modèles MIMIC ou leurs équivalents dynamiques (DYMIMIC – modèles dynamiques multiples indicateurs multiples causes).
6. Perry *et al.* (2007) proposent un résumé instructif de ce débat.
7. Il n'existe pas de données comparables sur l'emploi salarié informel pour tous les pays de l'OCDE. Les estimations présentées au tableau 5.1 ne peuvent pas être directement comparées à celles du tableau 5.A1 pour l'Amérique latine, car les catégories de référence sont différentes (travailleurs salariés dans le premier cas, emploi non agricole dans le second). La sélection de pays pour le tableau 5.1 est fonction de la disponibilité des données.
8. Dans ce groupe, l'Estonie, la République tchèque et la Slovénie font figure d'exceptions, avec un nombre moyen d'heures de travail non déclarées nettement inférieur (Eurobaromètre, 2007).
9. Schneider et Enste (2000) proposent une vue d'ensemble de la littérature.
10. Le Brésil constitue un élément atypique dans cet indicateur, non seulement au sein de l'Amérique latine mais aussi de l'ensemble de l'échantillon. En Amérique latine, hors Brésil, le paiement des impôts et taxes prend en moyenne 456 heures.
11. Les coefficients de corrélation respectifs entre l'informalité du travail et les variables présentées au tableau 5.3 sont les suivants : coût de démarrage d'une entreprise (0.68), nombre de prélèvements fiscaux (-0.03), temps requis par les obligations fiscales (0.05).
12. Il reste les travailleurs dont le revenu est nul, généralement les membres de la famille non rémunérés.
13. Le REPECOS (*Régimen de Pequeños Contribuyentes*) est ouvert aux contribuables dont le revenu est inférieur à 2 millions MXN et fait partie de plusieurs régimes simplifiés, dont celui pour les petites entreprises du secteur primaire et des transports, ainsi que le régime intermédiaire ouvert à ceux dont le revenu est compris entre 2 millions et 4 millions MXN.
14. Le REPECOS a par la suite été réformé afin d'englober non seulement l'impôt sur le revenu des personnes physiques mais aussi la TVA. Cela approfondira le débat, car la fraude à la TVA pourra alors être attribuée à chaque type de contribuable, ce que ne permet pas la méthode classique d'estimation du respect du paiement de la TVA sur la base des chiffres de la comptabilité nationale. Selon Samaniego Breach *et al.* (2006), le taux de fraude à la TVA au Mexique avoisinerait 20 pour cent.
15. Les petits contribuables mexicains sont assujettis à la TVA depuis 2004.

16. On pourrait argumenter en faveur d'une taxation uniforme reposant sur des dépenses progressives, mais les données montrent que les dépenses sociales – généralement très en faveur des pauvres dans les pays de l'OCDE – sont neutres en Amérique latine, voire régressives si l'on tient compte des pensions (Breceda *et al.*, 2008).
17. Voir González (2006) pour une analyse descriptive des différents régimes.
18. Au Mexique, les travailleurs indépendants n'ont pas l'obligation de se déclarer auprès de l'Institut de sécurité sociale, y compris les chefs d'entreprise qui ont des associés ou qui font appel à des membres de leur famille qu'ils ne rémunèrent pas.
19. McKenzie et Sakho (2007) ont également observé que l'immatriculation fiscale accroissait la rentabilité des entreprises, *via* l'expansion du portefeuille de clientèle. La capacité à facturer la TVA élargit l'éventail des clients potentiels.
20. McKenzie et Sakho (2007) ont ainsi constaté que le fait de se déclarer auprès de l'administration fiscale avait des effets différents selon la taille de l'entreprise : la déclaration n'a pas d'incidence positive pour les très petites et les très grandes entreprises (qui voient même leur rentabilité diminuer), alors que les petites entreprises enregistrent, elles, une progression de leur rentabilité.
21. On établit cet indicateur politique uniquement en évaluant les institutions politiques, sans tenir compte de leurs éventuelles répercussions sur l'économie. On l'utilise, pour cette raison, plus fréquemment que la dimension « voix citoyenne et responsabilité » des indicateurs de gouvernance dans le monde (*Worldwide Governance Indicators*) élaborés par l'Institut de la Banque mondiale (Kaufman *et al.*, 2005).
22. Ces deux écarts sont, respectivement, de 28 à 1 et de 287 à 1 (Scott, 2005).
23. Voir Perry *et al.* (2007) pour une synthèse de ces arguments et d'autres.

RÉFÉRENCES

- ALM, J. et J. MARTÍNEZ-VAZQUEZ (2007), "Tax Morale and Tax Evasion in Latin America", *International Studies Program Working Paper*, n° 07-04, Université de Géorgie, Atlanta, GA.
- BANQUE MONDIALE (2006), *Doing Business in Mexico 2007*, Banque mondiale et Société financière internationale, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (2007), Base de données Doing Business 2008, consultée en ligne le 20 mai 2008: www.doingbusiness.org.
- BANQUE MONDIALE (2008), *World Development Indicators*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BIT (2002), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Organisation internationale du travail, Genève.
- BIT (2003), *Rapport final de la 17e Conférence internationale des statisticiens du travail*, Organisation internationale du travail, Genève.
- BRECEDA, K., J. RIGOLINI et J. SAAVEDRA (2008), "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation", *Policy Research Working Paper*, n° 4604, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BREUSCH, T. (2005), "Estimating the Underground Economy using MIMIC Models", manuscrit non publié, Université nationale australienne, Canberra.
- BTI (2006), Bertelsmann Transformation Index, Bertelsmann Stiftung, Berlin, consulté en ligne en mai 2008: www.bertelsmann-transformation-index.de.
- BURGESS, R. et N. STERN (1993), "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, No. 2.
- CEPALC (2006), *Social Panorama of Latin America 2006*, Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago du Chili.
- DE PAULA, A. et J.-A. SCHEINKMAN (2007), "The 'Informal Sector', Second Version", *Penn Institute for Economic Research Working Paper*, n° 07-035, Université de Pennsylvanie, PA.
- DE SOTO, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in The West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York, NY.
- DIALOGUE FISCAL INTERNATIONAL (2007), "Tributación de la pequeña y mediana empresa", document de référence pour la conférence de Dialogue fiscal international, Buenos Aires, octobre.
- EMRAN, M.-S. et J.-E. STIGLITZ (2005), "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 89.
- EUROBAROMÈTRE (2007), *Undeclared Work in the European Union*, Eurobaromètre spécial, octobre.
- FIELDS, G.-S. (2005), "A Guide to Multisector Labour Market Models", *Social Protection Discussion Paper Series* n° 0505, Banque mondiale, Washington, D.C.
- FLORES, D. et J. VALERO (sans date), "Tamaño del sector informal y su potencial de recaudación en México", ronéo, Université autonome du Nouveau León, Mexique.
- FONDATION ROCKWOOL (2008), *Rockwool Foundation Research Unit News*, mars.
- FRIEDMAN, E., S. JOHNSON, D. KAUFMAN et P. ZOIDO-LOBATÓN (2000), "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 76, pp. 459-93.
- GALIANI, S. et F. WEINSCHELBAUM (2007), "Modelling Informality Formally: Households and Firms", *CEDLAS Working Paper* n° 0047, CEDLAS, La Plata, septembre.

GASPARINI, G. et L. TORNAROLLI (2007), "Labour Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", *CEDLAS Working Paper*, n° 0046, CEDLAS, La Plata, février.

GONZÁLEZ, D. (2006), "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina", Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.

HENLEY, A., G.-R. ARABSHEIBANI ET F. CARNEIRO (2006), "On Defining and Measuring the Informal Sector", *Policy Research Paper*, n° 3866 et IZA Discussion Paper n° 2473, Banque mondiale et Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Washington, D.C. et Bonn.

JARAMILLO, C. (2004), "Presumptive Income Taxation and Costly Tax Compliance", ronéo, Université du Michigan, Ann Arbor, MI.

JÜTTING, J., J. PARLEVLIET ET T. XENOGLIANI (2008), "Informal Employment Re-loaded", *Working Paper*, n° 266, Centre de développement, OCDE, Paris.

KAUFMAN, D., A. KRAAY ET M. MASTRUZZI (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", *Policy Research Working Paper*, n° 3630, Banque mondiale, Washington, D.C.

LACKÓ, M. (2006), "Tax Rates with Corruption: Labour-market Effects. Empirical Cross-country Comparisons on OECD countries", *Discussion Paper*, n° 2006/4, Institut d'économie, Académie des sciences, Budapest.

LEVY, S. (2007), "Can Social Programs Reduce Productivity and Growth? A Hypothesis for Mexico", Document présenté lors de la 8e conférence mondiale sur le développement, Beijing, janvier.

LEVY, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

LOAYZA, N.-V., A.-M. OVIEDO ET L. SERVÉN (2005), "The Impact of Regulation on Growth and Informality: Cross-Country Evidence", *Policy Research Working Paper*, n° 3623, Banque mondiale, Washington, D.C.

MALONEY, W.-F. (1999), "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labour Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico", *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, n° 2.

MALONEY, W.-F. (2004), "Informality Revisited", *World Development*, Vol. 32, n° 7.

McKENZIE, D. et Y.-S. SAKHO (2007), "Does It Pay Firms to Register for Taxes? The Impact of Formality on Firm Profitability", *Policy Research Working Paper*, n° 4449, Banque mondiale, Washington, D.C.

OCDE (2002), *Manuel sur la mesure de l'économie non observée*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Statistiques de la population active*, OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

PEDERSEN, S. (2003), "The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia: A Measurement Based on Questionnaire Surveys", *Rockwool Foundation Research Unit Study*, n° 10, Fondation Rockwool, Copenhague, consultable en ligne : www.rff.dk.

186 PERRY, G., W. MALONEY, O. ARIAS, P. FAJNZYLBER, A. MASON ET J. SAAVEDRA-CHANDUVI (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Banque mondiale, Washington, D.C.

PIGGOTT, J. et J. WHALLEY (2001), "VAT Base Broadening, Self Supply, and the Informal Sector", *The American Economic Review*, Vol. 91, n° 4.

PITA, C. (2008), "Estrategias para la recaudación interna. Enfoques y desafíos. Cuestiones clave", contribution rédigée pour le forum ALC-UE sur les politiques fiscales en vue de la cohésion sociale et de la lutte contre la pauvreté, Berlin, 12-13 mars.

- SAMANIEGO BREACH, R., A.-M. ENDO MARTINEZ, V. MENDOZA MONTENEGRO et F.-M. ZORRILLA MATEOS (2006), *Medición de la Evasión Fiscal en México*, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM, Mexico.
- SCHNEIDER, F. (2007), "Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries", *Economics E-journal*, juillet.
- SCHNEIDER, F. et D. ENSTE (2000), "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, n° 1.
- SCOTT, J. (2005), "Social Security and Inequality in Mexico: From Polarization to Universality", *Well-being and Social Policy*, Vol. 1, Issue 1.
- SEDLAC (base de données socio-économiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes), CEDLAS et Banque mondiale, La Plata et Washington, D.C., consultable en ligne : www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/statistics.htm#employment.
- TANZI, V. (1999), "Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy", *The Economic Journal*, Vol. 109, n° 456.
- TOKMAN, V.-E. (2007), "Modernizing the Informal Sector", *DESA Working Paper* n° 42, Département des affaires économiques et sociales, Nations unies.

CHAPITRE Meilleures pratiques dans les dépenses publiques : l'exemple de l'éducation SIX

DÉPENSES D'ÉDUCATION ET DÉVELOPPEMENT

La présente édition des *Perspectives* s'intéresse aux relations entre politique budgétaire et développement. Ce chapitre traite plus particulièrement du volet « dépenses ». Pour que les dépenses publiques contribuent au développement, les décideurs doivent non seulement se préoccuper de la quantité (veiller à ce que des ressources suffisantes soient disponibles pour les programmes auxquels la population est attachée), mais aussi de la qualité (veiller à ce que ces ressources soient judicieusement dépensées). Il est important pour la légitimité du système budgétaire d'un pays que ces deux aspects soient réunis.

Les premiers chapitres de cet ouvrage ont montré le rôle que doivent jouer les dépenses publiques pour soutenir le contrat social et lutter contre les inégalités. En Europe, la fiscalité et les transferts réduisent en effet de façon non négligeable les inégalités de revenu. Selon les données les plus récentes, la fiscalité et les dépenses publiques font diminuer le coefficient de Gini (inégalité des revenus) de près de 20 points dans un groupe de 19 pays européens (Euromod, 2008). Ce recul est essentiellement dû aux effets des biens collectifs, comme l'éducation et les bourses d'études. Une étude récemment menée par l'OCDE a étendu cette analyse au-delà de l'Europe à un échantillon de 17 pays membres. Elle fait apparaître des résultats analogues sur les coefficients de Gini après prise en compte des transferts publics en numéraire, des impôts sur le revenu et des prélèvements sur les salaires, ainsi que des services publics en nature. Plus de la moitié de la réduction des inégalités de revenu s'explique par les transferts en nature – comme ceux orientés vers l'éducation (Warren, 2008).

Comme l'a souligné la précédente édition des *Perspectives* (OCDE, 2007a) et résumé le chapitre 1 du présent ouvrage, des études analogues menées en Amérique latine montrent que la politique budgétaire atténue beaucoup moins les inégalités de revenu dans cette région, et ce principalement pour deux raisons : premièrement, la fiscalité et les systèmes de protection sociale sont proportionnellement plus restreints en Amérique latine qu'en Europe et n'ont donc pas le même potentiel redistributif ; deuxièmement, les dépenses publiques y sont nettement moins progressives qu'en Europe (chapitres 2 et 4).

Ce chapitre va se concentrer sur les dépenses d'éducation, pour tenter de voir comment optimiser l'impact des dépenses publiques sur le développement. L'éducation est l'un des transferts publics les plus importants en raison de son incidence à long terme sur la croissance économique et sur le potentiel de croissance, ainsi que sur d'autres aspects du développement. Ce chapitre examine la distinction entre volume et qualité des dépenses publiques et s'appuie sur les leçons tirées de l'expérience des différents pays pour en dégager des messages sur le développement à l'intention de tous les responsables de la politique

budgétaire. Toute discussion sur la qualité des dépenses publiques, qu'il s'agisse d'infrastructures, de santé, de protection sociale ou d'éducation, débouchera sur des recommandations qui dépassent le cadre de la stricte politique budgétaire. Des politiques sectorielles appropriées sont en effet nécessaires pour atteindre la qualité. Ce chapitre propose donc des messages plus généraux que le reste de cet ouvrage.

L'ÉDUCATION ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'AMÉRIQUE LATINE

Vitale pour la croissance économique, l'éducation l'est aussi pour le développement au sens large. Comme l'a noté le Secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, dans un discours à l'Unesco en 2007, « l'éducation permet aux individus d'être des citoyens à part entière » (19 octobre). Aujourd'hui, l'éducation est plus importante qu'elle ne l'a jamais été car, dans une économie mondialisée, des citoyens instruits seront mieux à même de relever les défis et de saisir les opportunités d'une plus grande intégration économique (Green *et al.*, 2007). Le débat actuel sur l'éducation en Amérique latine souligne sa capacité à transformer la société – c'est ce que montre l'examen complet de la littérature récemment mené par Vegas et Petrow (2008).

L'éducation est l'un des moteurs les plus importants de la croissance économique...

L'expérience des pays de l'OCDE atteste incontestablement de l'importance de l'éducation pour la croissance. Une étude a montré que le PIB par habitant d'un pays progresse de 4 à 7 pour cent lorsque sa population fait en moyenne une année d'études supplémentaire (Bassanini et Scarpetta, 2001). Cet effet positif notoire a été corroboré par une étude plus récente reposant sur un échantillon plus large et un ensemble de données amélioré (Cohen et Soto, 2007). Preuve qu'il existe un mécanisme derrière cette relation, l'éducation favorise la croissance en améliorant la productivité et le potentiel d'innovation d'un pays¹.

En général cependant, les études macro-économiques des relations entre éducation et croissance se concentrent sur les indicateurs, comme le nombre moyen d'années de scolarisation ou le taux d'inscription moyen dans un pays. Ces indicateurs sont critiquables, car une année d'études, par exemple, ne signifie pas la même chose d'un pays à l'autre et parce qu'ils ne tiennent compte que de la quantité et non de la qualité de l'enseignement (Pritchett, 2004). Des travaux plus récents s'intéressent toutefois à l'incidence de la qualité, mesurée par les résultats des élèves à des tests normalisés – et en révèlent les effets positifs sur la croissance (Hanushek et Woessman, 2007 ; Altinok, 2007 ; et Altinok et Bennaghmouch, 2008).

... mais la pauvreté et les faibles résultats scolaires peuvent créer un cercle vicieux

Les individus qui ont fait des études perçoivent un salaire plus élevé, trouvent plus facilement un emploi et sont moins souvent au chômage. Ils sont aussi plus susceptibles de poursuivre des études ultérieurement. D'après les recherches menées dans des pays hors OCDE, ces effets pourraient même y être plus marqués. Ce cycle vertueux a cependant pour pendant un cercle vicieux où la pauvreté et la faiblesse des niveaux de réussite scolaire se renforcent mutuellement. Les données relatives à l'Amérique latine montrent que la plupart des pays de cette région seraient actuellement pris dans cette spirale (Perry *et al.*, 2006). Plusieurs programmes innovants mis en œuvre dans la région soutiennent les efforts déployés par des familles pauvres pour que leurs enfants continuent d'aller à l'école – ils se révèlent assez efficaces. Nombre d'entre eux reposent sur des transferts monétaires conditionnels (TMC). L'encadré 6.1 présente les échecs et les réussites de certains TMC dans le but d'identifier les facteurs qui favorisent un tel programme et en maximisent les effets sur la pauvreté et la réduction des inégalités.

L'investissement dans l'éducation n'est pas seulement favorable à la croissance, il offre aussi aux pays en développement une voie pour sortir de la pauvreté. Selon les données micro-économiques relatives à l'Amérique latine, la faiblesse du niveau d'instruction fait partie des principaux obstacles empêchant les habitants de la région d'échapper à la pauvreté (Perry *et al.*, 2006). La relation entre éducation et inégalités se révèle toutefois plus complexe. Une amélioration de l'accès à l'éducation ne suffira pas forcément, en tant que telle, à atténuer les inégalités de revenu. C'est ce que montre l'expérience récente de l'Amérique latine. La littérature explore des facteurs qui expliquent ce schéma, comme l'inégalité d'accès à des emplois intéressants ou à d'autres opportunités, les rigidités du marché du travail ou la faiblesse des institutions. Dans la région, les inégalités au sein de la population, que ce soit en termes d'accès à l'école ou de niveau de réussite scolaire, sont incontestablement marquées et particulièrement persistantes (Hertz *et al.*, 2007). Le débat sur l'éducation et les inégalités recentre également l'attention sur ce qu'apprennent effectivement les élèves, c'est-à-dire sur la qualité de l'enseignement (PREAL, 2005).

Les recherches s'appuyant sur l'expérience des pays de l'OCDE soulignent combien il importe de tenir compte des retombées non commerciales de la scolarisation afin de capturer tous les bienfaits sociaux produits par les dépenses d'éducation (Bassanini et Scarpetta, 2001 ; Wolfe et Haveman, 2001 ; Green *et al.*, 2007). Ces effets concernent la santé, mais aussi la cohésion sociale et la participation à la vie politique et de la cité. Les études sur des pays de l'OCDE font par exemple apparaître un lien fort entre l'éducation et les comportements associés à une bonne santé et un bien-être général. Elles montrent par ailleurs que cette relation est en grande partie causale : la bonne santé est liée au nombre d'années d'école (OCDE, 2006). Ce schéma ne se limite pas aux pays de l'OCDE. Les avantages de l'éducation pour la société, et en particulier pour les filles, sont manifestes partout.

Les avantages sociaux de l'éducation dépassent le seul domaine académique : ils entraînent par exemple une amélioration de l'état de santé

Les économistes mettent en évidence les relations entre éducation et démocratie. La recherche va jusqu'à avancer que, pour apparaître et prospérer, la démocratie a besoin que la population dispose d'un certain niveau d'études (Barro, 1999 ; Glaeser *et al.*, 2007). Même si ces analyses ne font pas l'unanimité, elles montrent que l'amélioration de la quantité et de la qualité de l'éducation peut contribuer à consolider la démocratie.

Les relations entre éducation et participation à la vie de la cité ne sont pas vraiment documentées. Quelques études seulement établissent un lien de cause à effet entre les deux. Dans un pays de l'OCDE, quel qu'il soit, ceux qui ont fait des études ont tendance à participer davantage à la vie de la cité, mais cette relation ne se répète pas au niveau macro. En effet, les économies où le degré moyen de scolarisation est élevé n'affichent pas nécessairement un niveau de participation à la vie de la cité supérieur à la moyenne. Le principal facteur ayant une incidence sur la relation entre éducation et participation à la vie de la cité semble être le degré auquel les élèves sont encouragés à aborder ouvertement des questions sociales ou politiques en classe (OCDE, 2006).

Quelle que soit nature précise du lien entre scolarisation et participation à la vie de la cité, il est probable qu'une amélioration de la quantité et de la qualité de l'éducation renforcera le processus de consolidation de la démocratie en Amérique latine. L'éducation fait partie des biens collectifs dont profitent des pans entiers de la population. Les expériences positives dans ce domaine, en termes de qualité et d'équité, peuvent rehausser la perception et la légitimité de l'État et de la gouvernance démocratique. Les enquêtes menées en Amérique latine montrent que les fervents défenseurs de la démocratie comme forme de gouvernement sont aussi ceux qui sont le plus satisfaits de la qualité de l'éducation à laquelle ils ont accès (Latinobarómetro, 2006).

Encadré 6.1. Programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique latine

Depuis le milieu des années 1990, les programmes de TMC se développent dans toute l'Amérique latine. Les plus connus sont *PROGRESA/Oportunidades* (Mexique), *Chili Solidario* (Chili) et *Bolsa Família* (Brésil). Malgré des différences dans leur conception et leur portée, ces programmes se caractérisent par leur double objectif : répondre aux besoins immédiats des pauvres et rompre le schéma de transmission intergénérationnelle de la pauvreté en investissant dans le capital humain des enfants des familles bénéficiaires. Pour y parvenir, ils combinent un mécanisme de transferts monétaires, un système de ciblage et un ensemble de conditions à respecter, généralement liées à l'assiduité et au respect des programmes sanitaires.

Les résultats des premières études d'impact ont d'emblée rehaussé la réputation des programmes TMC. On a constaté de nets progrès dans l'éducation et la santé, une certaine amélioration de la nutrition (principalement lorsque le TMC s'accompagnait de distribution de compléments alimentaires) et aucun effet négatif sur l'offre de main-d'œuvre (Soares *et al.*, 2007a). Comparés aux interventions traditionnelles visant à prodiguer une aide sociale en nature, les programmes TMC sont très précisément ciblés et relativement peu coûteux. Ces caractéristiques, qui se conjuguent au soutien apporté par des organisations financières internationales et des agences bilatérales, ont nourri le consensus en leur faveur.

Les recherches récemment menées au Brésil et au Mexique (qui disposent des deux plus vastes programmes de la région, avec respectivement 11 et 5 millions de familles inscrites) montrent que ces programmes, outre leurs effets positifs sur le développement, contribuent également à réduire efficacement les inégalités (Soares *et al.*, 2007b).

Néanmoins, ces résultats révèlent aussi qu'un bon ciblage ne suffit pas à maximiser l'impact sur la pauvreté et les inégalités. Les programmes doivent également toucher une grande proportion de pauvres. C'est difficile dans les petits pays dont les programmes ne ciblent généralement qu'une fraction du total de la population extrêmement pauvre, normalement les habitants des zones rurales les plus défavorisées.

Par ailleurs, tous les programmes ne sont pas fructueux. Les exemples du Honduras et du Nicaragua donnent à réfléchir. En effet, dans un contexte de faiblesse des capacités financières et administratives, il est impératif de faire appel à un soutien et une aide extérieurs pour évaluer l'incidence des programmes. Au Nicaragua, même si le programme *Red de Protección Social* donne d'excellents résultats, il n'a jamais été véritablement étoffé, les prêts qui le finançaient n'ont pas été renouvelés et il est tombé en désuétude. Au Honduras, *PRAF II* – un TMC qui promettait de combiner transferts et interventions côté offre – a rencontré des problèmes critiques durant sa mise en œuvre. Les transferts n'étaient pas très élevés : ils représentaient 3.6 pour cent seulement de la consommation totale d'une famille rurale contre, par exemple, 18 pour cent pour *Red de Protección Social* (Nicaragua) ou 20 pour cent pour *PROGRESA/Oportunidades* (Mexique). Le volet « offre » n'a quant à lui jamais été mis en œuvre car des problèmes juridiques ont empêché les pouvoirs publics d'en déléguer la responsabilité à des ONG. Le programme a été vivement critiqué lors du changement de majorité gouvernementale, malgré une étude d'impact à moyen terme positive. Certains changements ont été apportés à la conception, mais le programme s'est arrêté lorsque le prêt qui le soutenait est arrivé à son terme (Moore, 2008).

Ces expériences attestent notamment de l'importance d'un large soutien interne. Idéalement, un TMC ne devrait pas être considéré comme l'initiative de tel ou tel gouvernement, mais comme un pan fondamental de l'action publique visant à renforcer la protection sociale et à réduire la pauvreté. Le problème, c'est que lorsqu'un programme est rattaché au chef de l'État, cela peut faciliter grandement la coordination nécessaire entre tous les ministères concernés, en particulier ceux de l'éducation et de la santé, à cause de l'imbrication des conditions à respecter par les bénéficiaires. Cette identification risque toutefois de politiser la question et de mettre en péril la continuité du programme en cas de changement de majorité. Il faut donc encourager le débat public sur les motivations des TMC et sur leur forme et apporter de la transparence tant dans la mise en œuvre des programmes que dans leur financement, qui doit privilégier les ressources intérieures sur les prêts extérieurs.

La conjonction du débat public et de la transparence peut contribuer à institutionnaliser le programme TMC, ce qui renforcera sa viabilité. S'ils sont limités à la durée du mandat de l'administration actuelle ou à celle des prêts, les programmes visant des objectifs à long terme – comme la promotion de l'accumulation de capital humain dans des familles (extrêmement) pauvres – n'auront que des effets modérés. En effet, ni le mandat ni les prêts ne dureront assez longtemps pour que l'on puisse voir ne serait-ce qu'une cohorte d'enfants prise en charge de la naissance à la fin du cycle primaire. Lorsque les TMC sont assortis d'horizons à court terme, c'est l'accumulation de capital humain qui en pâtit. Ainsi, les règles déterminant le moment où une famille doit sortir du programme sont fixées sans tenir compte de la capacité des familles « qui s'en sont sorties » à surmonter des chocs susceptibles de les faire replonger dans la pauvreté, ce qui réduit encore leur capacité à prendre des décisions d'investissement à long terme dans le capital humain (Soares et Britto, 2007).

S'il est correctement structuré, un TMC peut catalyser le changement au sein de l'État. Les programmes et les services qui complètent le TMC peuvent encourager l'intégration entre programmes d'aide sociale et nécessitent souvent l'adaptation, et la modernisation, d'autres programmes relevant des ministères concernés (comme le ministère de l'Agriculture pour les pauvres des zones rurales). Ces derniers doivent adapter le contenu de leurs modules d'assistance technique et de leurs pratiques de formation aux besoins des familles bénéficiant d'un programme TMC.

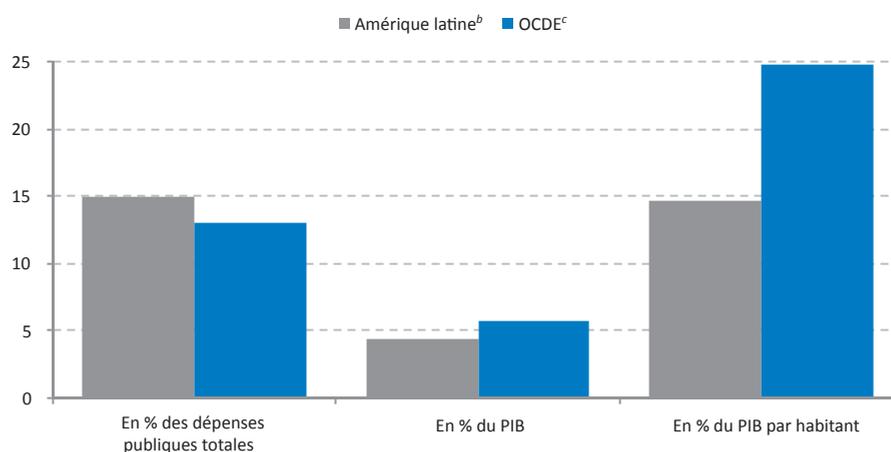
Pour en finir avec le système de protection sociale à deux vitesses (un système d'assurance sociale qui ne couvre que les travailleurs du secteur formel et des initiatives d'aide sociale qui protègent les plus pauvres, mais seulement durant les crises) qui semble si profondément enraciné dans tant de pays d'Amérique latine, il est impératif que l'intégration entre programmes complémentaires fasse partie intégrante de l'introduction du TMC (Bastagli, 2007). Cette intégration constitue peut-être la grande réussite des TMC dans le domaine des institutions.

DÉPENSES PUBLIQUES D'ÉDUCATION

Les dépenses publiques d'éducation en Amérique latine sont significatives et en augmentation

En Amérique latine, les dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales ou du PIB sont élevées par rapport à celles des autres pays. Cependant, les dépenses par élève sont loin des moyennes de l'OCDE. La figure 6.1 propose des éléments de comparaison.

Figure 6.1. Dépenses publiques d'éducation^a
(tous niveaux confondus, 2003-2005)



Notes :

a) Ce graphique présente les moyennes non pondérées pour chaque région et tient uniquement compte des pays pour lesquels des données sont disponibles pour 2003-05.

b) La moyenne pour l'Amérique latine englobe l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

c) En raison de l'indisponibilité des données, la moyenne de l'OCDE exclut l'Allemagne, l'Australie, le Canada, le Luxembourg et la Turquie.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données conjointe OCDE/Unesco des Indicateurs de l'éducation dans le monde, Institut de statistique de l'Unesco.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

Les dépenses d'éducation représentent une part non négligeable des dépenses publiques en Amérique latine : entre 13 et 15 pour cent du total des dépenses d'un pays représentatif sur 2003-2005², soit mieux que la moyenne de l'OCDE, qui s'établit à 13 pour cent pour la même période. Dans certains cas, comme au Mexique, la part des dépenses d'éducation dans le total a atteint jusqu'à 25 pour cent en 2004, contre 15 pour cent en 1991.

Dans un pays d'Amérique latine représentatif, les dépenses d'éducation ressortent à environ 4 pour cent du PIB entre 2003 et 2005, contre une moyenne de 5.6 pour cent pour l'OCDE. Depuis le début des années 1990, cette part a fortement progressé en Colombie (de 2.4 pour cent en 1991 à 4.8 pour cent en 2005) ou au Mexique (de 3.8 à 5.5 pour cent sur la même période), par exemple. Les dépenses privées jouent un rôle proportionnellement plus important en Amérique latine (en particulier au Chili et en Colombie, où elles atteignent 1.4 et 1.2 pour cent du PIB respectivement). Elles suffisent presque à combler l'écart entre les moyennes de l'Amérique latine et de l'OCDE.

C'est dans les dépenses par élève en pourcentage du PIB par habitant que le déficit de l'Amérique latine apparaît le plus clairement. En général, les pays de cette région consacrent environ 15 pour cent de leur PIB par habitant pour un

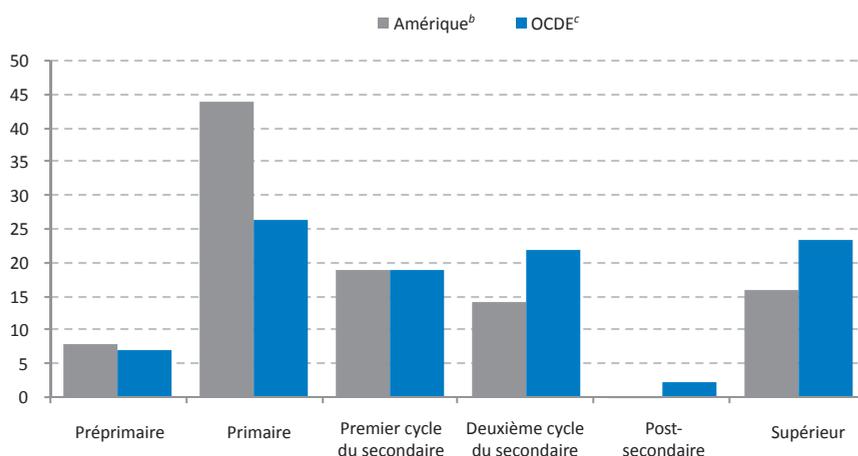
élève (moyenne 2003-2005), contre plus de 24 pour cent pour l'OCDE sur la même période. Même dans les pays où la part des dépenses publiques dans le PIB est supérieure et en progression, comme la Colombie ou le Mexique, les dépenses par élève restent inférieures à la moyenne de l'OCDE. Cette disparité est illustrée dans la dernière paire de colonnes de la figure 6.1.

En général, l'Amérique latine consacre davantage de moyens à l'enseignement primaire et moins au secondaire (en particulier du deuxième cycle) et au supérieur que les pays de l'OCDE. La figure 6.2 montre que les pays latino-américains allouent plus de 50 pour cent de leur budget d'éducation à l'enseignement primaire (dont près de 8 pour cent à l'enseignement préprimaire), contre 33 pour cent (et 7 pour cent pour le préprimaire) pour les pays de l'OCDE. L'enseignement supérieur, à l'inverse, ne reçoit qu'environ 16 pour cent des dépenses en Amérique latine et plus de 23 pour cent dans la zone OCDE. L'enseignement secondaire (tous niveaux confondus) attire près de 33 pour cent du budget en Amérique latine, contre 43 pour cent dans l'OCDE. Même au sein de l'enseignement secondaire, on constate que l'Amérique latine met l'accent sur les niveaux inférieurs : l'essentiel du budget alloué au secondaire va au premier cycle du secondaire, qui reçoit 19 pour cent de l'ensemble des dépenses d'éducation. Dans les pays de l'OCDE en revanche, l'essentiel des dépenses pour le secondaire bénéficie au deuxième cycle, qui a reçu près de 22 pour cent de l'enveloppe éducation.

Les pays latino-américains dépensent proportionnellement plus pour l'éducation primaire que les pays de l'OCDE et moins pour l'enseignement secondaire et supérieur...

Figure 6.2. Distribution des dépenses publiques courantes d'éducation^a

(en pourcentage, par niveau, moyenne 2003-2005)



Notes :

a) Ce graphique présente les moyennes non pondérées pour chaque région et tient uniquement compte que des pays pour lesquels des données sont disponibles pour 2003-2005.

b) La moyenne pour l'Amérique latine englobe l'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

c) En raison de l'indisponibilité des données, la moyenne de l'OCDE exclut l'Allemagne, l'Australie, le Canada, le Luxembourg et la Turquie.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données conjointe OCDE/Unesco des Indicateurs de l'éducation dans le monde, Institut de statistique de l'Unesco.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

Dans l'enseignement supérieur et, dans une moindre mesure, dans le secondaire, le coût par élève est supérieur à celui constaté dans le primaire. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les dépenses par élève du secondaire, et surtout du supérieur, demeurent nettement plus élevées que dans le primaire. Pour un pays type de l'OCDE sur 2003-2005, les dépenses par élève du primaire

... Cela est particulièrement patent pour l'enseignement secondaire : la dépense par élève en proportion du PIB par habitant en Amérique latine dépasse à peine la moitié de la moyenne de l'OCDE

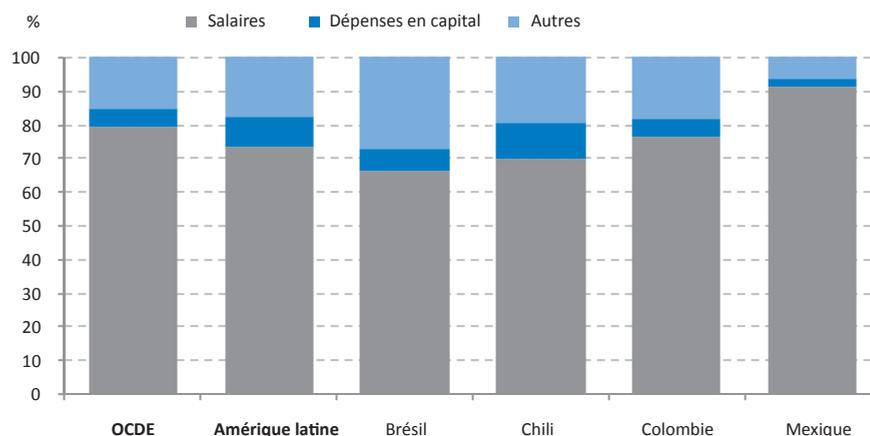
représentaient 19.6 pour cent du PIB par habitant, contre 25.6 pour cent pour le secondaire et 33.0 pour cent pour le supérieur. Sur la même période, les moyennes pour l'Amérique latine ressortaient à 11.5 pour cent pour le primaire, 13.3 pour cent pour le secondaire et 24.7 pour cent pour le supérieur. Si ces moyennes masquent de fortes variations régionales, elles prouvent néanmoins que des écarts subsistent encore entre la zone OCDE et l'Amérique latine.

En Amérique latine, lorsque les dépenses publiques d'éducation progressent, c'est apparemment dû à l'augmentation des dépenses par élève dans le primaire, ce qu'illustrent particulièrement bien la Colombie et le Mexique. Ainsi de 1999 à 2005, les dépenses par élève dans le primaire sont passées de 16 à 19 pour cent du PIB par habitant en Colombie et de 12 à 15 pour cent au Mexique. Sur la même période, les dépenses par élève ont toutefois régressé dans le supérieur, passant de 40 à 24 pour cent du PIB par habitant en Colombie et de 48 à 42 pour cent au Mexique. Elles ont par ailleurs légèrement reculé dans le secondaire : de 15 à 13 pour cent en Colombie et de 24 à 22 pour cent au Mexique.

La figure 6.3 analyse le budget de l'éducation par type de dépenses (dépenses en capital, salaires et autres dépenses) pour un échantillon de pays d'Amérique latine et les compare à la moyenne de l'OCDE.

Figure 6.3. Dépenses d'éducation par type de dépenses pour certains pays d'Amérique latine^{a b}

(pourcentage des dépenses d'éducation totales dans les établissements publics, dépenses courantes)



Notes :

a) Moyenne sur plusieurs années pour les données disponibles sur 2003-2005.

b) Les niveaux d'éducation de 1 à 4 selon la classification de la CITE.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données conjointe OCDE/Unesco des Indicateurs de l'éducation dans le monde, l'Institut de statistique de l'Unesco.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

En moyenne, la distribution des dépenses ne constitue pas un facteur de division majeur entre l'OCDE et l'Amérique latine. Entre 2003 et 2005, les pays de ces deux régions allouaient en moyenne environ 75 pour cent des dépenses aux salaires, près de 10 pour cent aux dépenses en capital et le reste à d'autres postes. Ces moyennes régionales masquent toutefois des écarts importants entre les pays. Les salaires absorbent plus de 90 pour cent des dépenses au Mexique, au Nicaragua et au Pérou, mais moins de 70 pour cent au Brésil, au Chili, au Salvador et en Uruguay. Les dépenses en capital représentaient environ 10 pour cent des dépenses au Chili, au Nicaragua, au Salvador et en Uruguay, mais moins de 3 pour cent au Mexique et moins de 1 pour cent en Argentine et en République dominicaine.

Malgré des investissements croissants dans l'éducation, les pays d'Amérique latine continuent de consacrer moins de moyens financiers par élève que ceux de l'OCDE et la modeste progression observée ne suffit pas à combler l'écart. L'explication tient en partie aux facteurs démographiques. La demande d'éducation, telle que mesurée par la proportion de la population totale en âge d'aller à l'école, diffère fortement en taille et en dynamique entre l'Amérique latine et les pays de l'OCDE. Au cours de la dernière décennie, la demande d'éducation a reculé dans la zone OCDE mais elle a progressé en Amérique latine. Dans un pays de l'OCDE représentatif, les élèves potentiels représentent moins d'un cinquième de la population totale, contre un quart à un tiers en Amérique latine. Ce segment de la population a augmenté de plus de 50 pour cent depuis les années 1960 en Argentine, au Brésil, en Colombie et au Mexique. Aujourd'hui, plus de 50 millions de Brésiliens et plus de 30 millions de Mexicains ont moins de 14 ans. En revanche, sur la même période, la population en âge d'aller à l'école a reculé de plus de 8 pour cent dans la zone OCDE. La forte demande enregistrée en Amérique latine devrait se tasser dans les décennies à venir. L'écart entre l'Amérique latine et l'OCDE observé dans les années 2000 sur le plan des dépenses par élève s'explique en partie par le fait que les dépenses d'éducation en Amérique latine n'ont pas réussi à suivre l'augmentation de la population en âge d'aller à l'école.

La démographie pose un défi à l'Amérique latine : contrairement à l'OCDE, la région connaît une demande d'éducation croissante

MESURES QUANTITATIVES DE L'ÉDUCATION

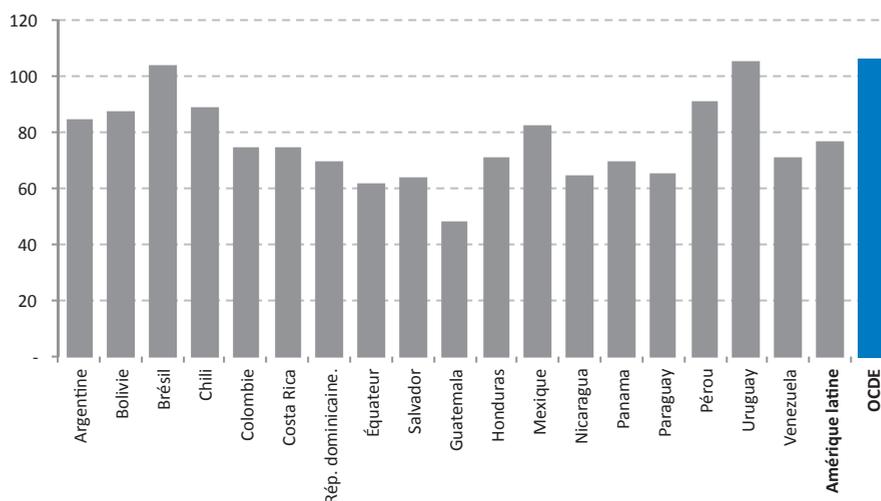
L'Amérique latine a étoffé de manière non négligeable les ressources consacrées à l'éducation. Malgré la pression démographique croissante, la proportion de la population de plus de 15 ans qui n'est absolument pas scolarisée s'établit aujourd'hui à près de 6 pour cent, contre plus de 35 pour cent dans les années 1960. L'écart entre les pays de l'OCDE et ceux de l'Amérique latine pour cet indicateur devrait reculer, pour passer de plus de 25 points de pourcentage dans les années 1960 à moins de 4 en 2010. Toutefois, certains pays sont plus performants que d'autres. Ces projections pour 2010 estiment que la proportion de la population de plus de 15 ans non scolarisée s'échelonnera entre moins de 2 pour cent en Argentine, au Chili ou en Colombie et plus de 12 pour cent au Guatemala, avec plus de 8 pour cent en Bolivie et au Mexique³.

Des progrès ont été réalisés pour garantir à l'ensemble des citoyens un niveau minimum d'éducation...

L'inscription dans le primaire et le secondaire est quasiment universelle dans les pays de l'OCDE. En Amérique latine, les taux d'inscription progressent tant dans le primaire que dans le secondaire. Aujourd'hui, l'enseignement primaire est presque universel dans la plupart des pays de la région. Toutefois, beaucoup d'habitants n'ont pas accès à l'enseignement secondaire. La figure 6.4 indique les taux bruts de scolarisation (TBS) pour tous les élèves du secondaire (premier et deuxième cycles) dans un certain nombre de pays latino-américains et les confronte à la moyenne de la zone OCDE.

En 2003-2005, un pays d'Amérique latine type affichait en moyenne un TBS dans le primaire supérieur à 113 pour cent (ce chiffre dépasse les 100 pour cent, car le numérateur inclut les élèves ayant dépassé la limite d'âge mais qui continuent de fréquenter l'école primaire ; si l'on ne tient pas compte de ces élèves, on obtient un taux net de 93.4 pour cent). Par rapport aux taux nets de scolarisation (TNS) du début des années 1990, qui étaient inférieurs à 85 pour cent, ce chiffre représente une avancée considérable pour l'Amérique latine. À titre de comparaison, le TBS équivalait ressortait à 102 pour cent pour les pays de l'OCDE, soit un TNS de 96.7 pour cent – ou une différence d'un peu plus de trois points de pourcentage.

Figure 6.4. Taux brut de scolarisation dans le secondaire
(tous programmes confondus, total)



Note : Ce graphique présente les moyennes non pondérées pour chaque région pour la période 2003-2005.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données conjointe OCDE/Unesco des Indicateurs de l'éducation dans le monde, Institut de statistique de l'Unesco.

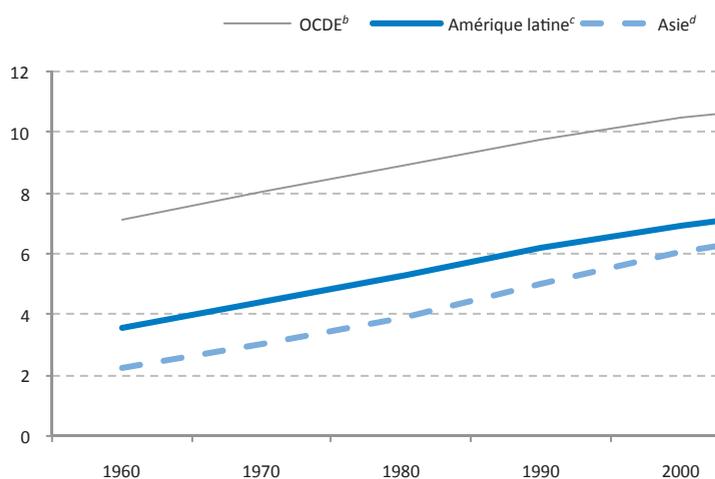
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

... cependant, si le taux de participation général augmente, des différences significatives demeurent au-delà de l'enseignement primaire

Malheureusement, tous les pays n'ont pas atteint un tel résultat et, si l'on exclut l'enseignement primaire, les écarts entre les TBS des deux régions demeurent substantiels. Dans l'enseignement préprimaire, les TBS s'établissent à 53 pour cent en Amérique latine contre 85 pour cent dans la zone OCDE ; pour le premier cycle du secondaire, ils atteignent respectivement 88 et 106 pour cent et pour l'enseignement secondaire dans son ensemble, 77 et 106 pour cent. Certes, ces moyennes cachent de larges écarts au sein de la région. En 2003-2005, le TBS dans le secondaire n'était que de 62 pour cent en Équateur, mais il dépassait les 105 pour cent en Uruguay. Dans le premier cycle du secondaire, ce taux allait de 53 pour cent à peine au Guatemala à plus de 114 pour cent au Brésil. Pour le TBS (88.6 pour cent), aucun pays d'Amérique latine ne peut rivaliser avec l'OCDE. Même les plus performants, tels que le Mexique (66.5 pour cent) ou la Colombie (58.2 pour cent), restent encore loin des niveaux de l'OCDE, sans parler du Guatemala (33.7 pour cent).

Si les différences de taux de fréquentation dans le secondaire sont très marquées d'un pays à l'autre, les écarts sont encore plus profonds entre enfants pauvres et enfants issus de ménages plus aisés

Les différences entre quintiles de revenu pour les ratios nets de fréquentation du secondaire illustrent bien les inégalités d'accès à l'éducation à l'intérieur même des pays d'Amérique latine. Le tableau 6.A1 en annexe du présent chapitre indique les taux nets de fréquentation du secondaire pour un ensemble de pays latino-américains, en moyenne ainsi que pour les quintiles de revenu inférieur et supérieur (c'est-à-dire les 20 pour cent de la population percevant le revenu le plus faible et les 20 pour cent bénéficiant du revenu le plus élevé). Ces différences entre quintiles sont criantes. Le ratio de fréquentation moyen pour le quintile de revenu le plus élevé est supérieur de 35 points de pourcentage au ratio correspondant pour le quintile de revenu le plus faible. On observe d'amples variations de cet indicateur de l'inégalité à l'échelon régional. Si au Chili, l'écart n'est que de 8 points de pourcentage, au Nicaragua et au Panama la différence dépasse les 50 points.

Figure 6.5. Années d'études de la population âgée de 15 ans et plus^a

Notes :

a) Cette figure présente la moyenne simple pour chaque région.

b) En raison de l'indisponibilité des données, la moyenne de l'OCDE exclut l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

c) L'Amérique latine englobe les 18 pays énumérés au tableau 6.A1 de l'annexe.

d) L'Asie regroupe ici le Bangladesh, la Chine, Fidji, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Myanmar, le Népal, les Philippines et la Thaïlande.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données de Cohen et Soto (2007).

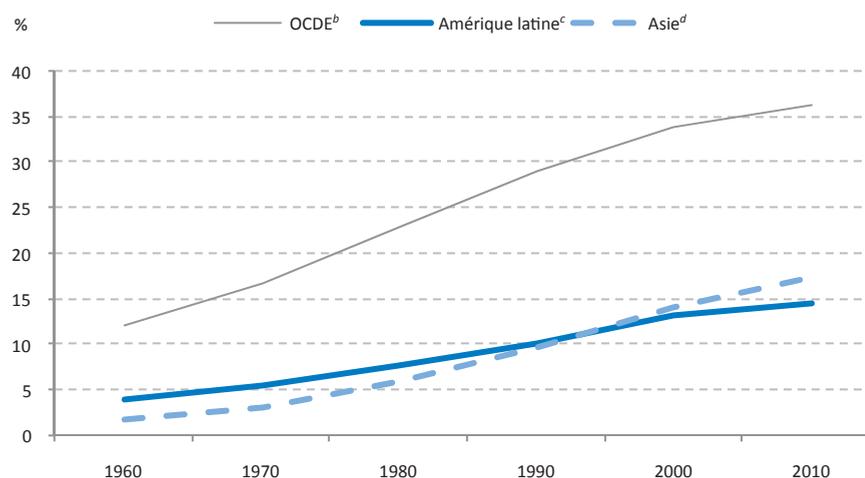
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les ratios de fréquentation demeurent globalement faibles pour les ménages les plus pauvres. Dans le quintile le plus pauvre, en moyenne, un enfant en âge d'être scolarisé sur deux ne fait pas d'études secondaires, même si ce chiffre masque là encore d'amples variations d'un pays à l'autre : au Nicaragua, seulement 14 pour cent des enfants du quintile le plus pauvre en âge de fréquenter le secondaire font des études secondaires. Au Chili, à l'autre extrême, la proportion s'établit à 83 pour cent.

Les avancées et les difficultés sont manifestes, tout comme pour les autres indicateurs des aspects quantitatifs de l'éducation. Il apparaît dans la figure 6.5 que le nombre moyen d'années de scolarité pour la population âgée de 15 et plus en Amérique latine, qui était seulement de 3.7 ans dans les années 1960, devrait s'établir à 7.5 ans en 2010. Certains pays avancent plus vite que d'autres. Ainsi au Chili, les experts estiment que la durée moyenne de la scolarité franchira la barre des 10 ans en 2010, tandis qu'au Guatemala et au Salvador, elle demeurera inférieure à 5.5 ans.

L'universalité de l'inscription dans le secondaire (ou le premier cycle du secondaire) reste un défi à relever pour certains pays d'Amérique latine. Dans la région, la proportion de la population de plus de 25 ans qui a achevé ses études secondaires va passer de moins de 4 pour cent dans les années 1960 à plus de 14 pour cent en 2010. Là encore, on observe des écarts importants d'un pays à l'autre. Tandis qu'au Chili et en Uruguay, plus de 30 pour cent des plus de 25 ans ont achevé leurs études secondaires, c'est le cas de moins de 3 pour cent au Salvador et de moins de 4 pour cent au Costa Rica et en République dominicaine. Malgré ces avancées, l'écart avec l'OCDE se creuse : il est passé de moins de 9 points de pourcentage à plus de 23 points sur la période. Partis avec un déficit de 2 points, les pays d'Asie auront devancé l'Amérique latine de 3 points d'ici 2010.

Figure 6.6. Proportion de la population de 25 ans ou plus ayant achevé ses études secondaires^a
(en pourcentage)



Notes :

- a) Cette figure présente la moyenne simple pour chaque région.
 b) En raison de l'indisponibilité des données, la moyenne de l'OCDE exclut l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.
 c) L'Amérique latine englobe les 18 pays énumérés au tableau 6.A1 de l'annexe.
 d) L'Asie regroupe ici le Bangladesh, la Chine, Fidji, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Myanmar, le Népal, les Philippines et la Thaïlande.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après la base de données de Cohen et Soto (2007).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

Une partie du problème s'explique par le fait que nombre des élèves qui commencent des études secondaires les abandonnent en cours de route. Si dans la zone OCDE, un tiers seulement des élèves qui entrent dans le secondaire en sortent sans avoir achevé leurs études, c'est le cas de près de la moitié en Amérique latine.

LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT

Améliorer la qualité
tout en augmentant
le volume de
l'offre éducative
demeure un défi
pour la région

200

L'Amérique latine a réalisé des progrès quantitatifs non négligeables dans l'enseignement. Mais la qualité a-t-elle suivi ? Pour répondre à cette question, il convient d'examiner deux indicateurs de la qualité, l'un individuel – les résultats obtenus par les élèves à des tests normalisés – et l'autre social – l'équité des systèmes éducatifs lorsqu'il s'agit de faciliter l'apprentissage dans toutes les strates socio-économiques. Sur la base de ces deux indicateurs, l'Amérique latine offre un tableau mitigé et a encore du mal à assurer un enseignement de qualité.

Divers programmes internationaux évaluent les acquis des élèves en procédant à des tests comparables dans différents pays et plusieurs couvrent des pays d'Amérique latine : il s'agit notamment des programmes TIMSS et PIRLS de l'IEA, de l'étude PISA de l'OCDE et du LLECE de l'OREALC⁴.

Le programme PISA de l'OCDE évalue la qualité de l'enseignement dans certains pays d'Amérique latine (les données pour cette section sont tirées de OCDE,

2007b). Un cycle d'évaluation est engagé tous les trois ans depuis 2000. Le dernier date de 2006 et six pays latino-américains y ont participé. Cette évaluation s'intéresse aux élèves de 15 ans, normalement dans leur dernière année de scolarité obligatoire. Contrairement à d'autres outils internationaux d'évaluation, l'enquête PISA ne s'attache pas à un cursus particulier, mais mesure les compétences et les capacités cognitives – c'est-à-dire la compréhension des concepts fondamentaux et, surtout, la capacité d'extrapoler et d'appliquer ce qui a été appris à l'école à des situations inédites de la vie quotidienne. L'indicateur de la qualité des systèmes éducatifs (du moins au niveau primaire et secondaire) résultant de l'enquête PISA traduit la capacité des élèves à analyser, à raisonner et à communiquer efficacement leurs idées.

Il convient de faire preuve de prudence lors de l'interprétation des résultats de l'enquête pour l'Amérique latine car, comme nous l'avons vu, les taux de scolarisation des jeunes de 15 ans y sont plus faibles que dans d'autres régions du monde. Les jeunes qui ne sont pas couverts par l'étude PISA parce qu'ils ne sont pas scolarisés appartiennent le plus souvent aux familles les moins aisées, ce qui introduit un biais en faveur des élèves provenant de milieux plus favorisés. Cette surreprésentation des élèves des milieux aisés sera plus importante en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE, si bien que les résultats de l'enquête PISA surestiment probablement les performances de l'Amérique latine. Qui plus est, les résultats se cantonnent aux six pays de la région qui ont pris part au cycle d'évaluation de 2006 : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique et Uruguay (seuls le Brésil et le Mexique ont pris part aux cycles de 2000, 2003 et 2006 ; l'Uruguay a participé en 2003 ; l'Argentine, le Chili et le Pérou ont participé en 2000). Ces carences dans les données compliquent l'établissement de tendances et les comparaisons.

L'enquête PISA teste les compétences des élèves dans trois grandes disciplines – lecture, mathématiques et sciences – et calcule un indice des résultats pour chacune d'entre elles. Ces indices forment les échelles PISA pour la lecture, les mathématiques ou les sciences. La corrélation entre les trois échelles PISA est assez élevée (y compris pour les pays d'Amérique latine considérés isolément) et il en va de même au niveau de chaque élève. C'est la raison pour laquelle, même si la discussion qui suit tend à s'attacher à une seule échelle PISA, on peut considérer que les résultats s'appliquent aux trois disciplines.

L'enquête 2006 détermine que sur l'échelle PISA relative aux sciences, 38 points séparent en moyenne les élèves de deux classes successives dans les pays de l'OCDE. On peut donc considérer que ces 38 points constituent une bonne approximation de la valeur moyenne d'une année d'études supplémentaire en sciences dans un pays de l'OCDE.

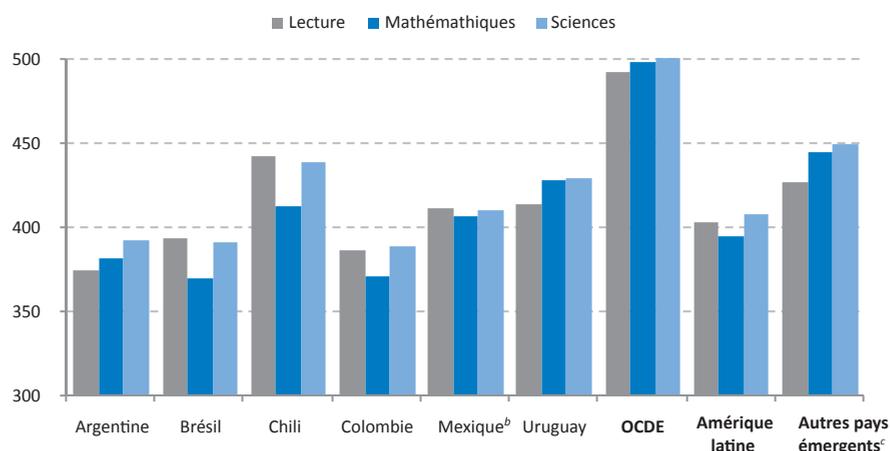
Pour chaque échelle PISA, les pays d'Amérique latine enregistrent un score bien inférieur à la moyenne de l'OCDE, d'environ 500 points. L'écart moyen, illustré à la figure 6.7, s'élève à 100 points ou plus. En d'autres termes, les élèves latino-américains de 15 ans accusent environ trois ans de retard sur les élèves de l'OCDE, puisque 38 points sur l'échelle PISA correspondent à la valeur d'une année d'études supplémentaire. D'autres pays émergents affichent aussi des scores significativement inférieurs à ceux de l'OCDE, mais avec un écart qui représente seulement la moitié de celui mesuré pour les six pays d'Amérique latine pris en compte dans l'enquête PISA.

Parmi ces six pays, deux groupes se dessinent. Dans l'un, composé du Chili, du Mexique et de l'Uruguay, les élèves se situent en moyenne dans le niveau 2 de l'échelle PISA, tandis que dans l'autre (Argentine, Brésil et Colombie), les élèves ne dépassent pas le niveau 1. Nous l'avons vu plus haut, la différence entre ces deux niveaux sur l'échelle PISA est significative : les élèves du niveau 1 pour

Les performances éducatives de l'Amérique latine sont faibles : en moyenne, les élèves de 15 ans toujours scolarisés ont un niveau équivalent aux élèves de 12 ans des pays de l'OCDE

la lecture sont seulement capables d'identifier des informations simples dans un texte qu'ils connaissent, tandis que ceux du niveau 2 peuvent relier des informations présentes à différents endroits d'un texte, suivre des arguments logiques et traiter des informations concurrentes. Les élèves qui se rangent au niveau 1 n'atteignent pas un degré de compétences minimum.

Figure 6.7. Qualité de l'éducation : résultats ou acquis des élèves^a
(moyennes nationales sur les échelles PISA : lecture, mathématiques et sciences, 2006)



Notes :

- a) Les moyennes régionales sont des moyennes simples des pays de l'échantillon de l'enquête PISA.
 b) Le Mexique est présent à la fois dans la moyenne de l'OCDE et de l'Amérique latine.
 c) Le Liechtenstein est le seul pays participant non membre de l'OCDE qui ne soit pas inclus dans la catégorie « Autres pays émergents ».

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après OCDE (2007b), PISA 2006.

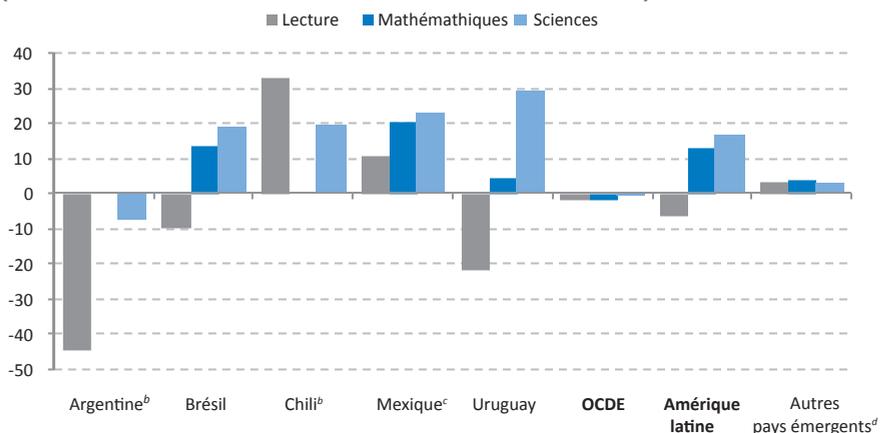
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

De manière générale, les élèves du Chili, du Mexique et de l'Uruguay (premier groupe) affichent un score supérieur à 400 points et accusent en moyenne un retard de deux à trois ans sur leurs camarades de l'OCDE (c'est-à-dire entre 76 et 114 points de moins que la moyenne OCDE). En Argentine, au Brésil et en Colombie (second groupe), le score est systématiquement inférieur à 390 points (en dessous du niveau 2) et équivaut à trois à quatre années d'études de moins (soit entre 114 et 152 points) que la moyenne OCDE.

Dans l'ensemble,
les performances
éducatives
s'améliorent en
Amérique latine...

Les performances de l'Amérique latine connaissent une embellie. Les données nationales présentées à la figure 6.8 révèlent une amélioration dans presque tous les domaines pour la plupart des pays. Le Chili entre 2000 et 2006 ou le Mexique entre 2003 et 2006 ont progressé en lecture et en sciences (le Mexique s'est aussi amélioré en mathématiques, mais les données correspondantes pour le Chili ne sont pas disponibles). Dans son ensemble, la région a avancé dans tous les domaines sauf la lecture et significativement plus vite que d'autres régions émergentes. L'Argentine se démarque nettement de cette tendance positive. Elle a participé à l'enquête PISA en 2000 et en 2006 et ses performances se sont nettement détériorées sur cette période.

Figure 6.8. Tendances des performances^a
(différences sur les échelles PISA entre 2006 et 2003)



Notes :

a) Les moyennes régionales sont des moyennes simples des pays de l'échantillon de l'enquête PISA.

b) 2000 pour l'Argentine et le Chili

c) Le Mexique est présent à la fois dans la moyenne de l'OCDE et de l'Amérique latine.

d) Le Liechtenstein est le seul pays participant non membre de l'OCDE qui ne soit pas inclus dans la catégorie « Autres pays émergents ».

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après OCDE (2007b), PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

Pour un point de vue plus nuancé sur les performances d'un système éducatif, on peut s'intéresser à la proportion des élèves qui atteignent chaque niveau sur une échelle graduée de compétences. Pour chacune des trois disciplines étudiées, l'enquête PISA 2006 répartit les élèves en six niveaux (cinq pour la lecture). Ceux qui se classent dans le niveau supérieur sont les individus très compétents et la proportion de ces élèves permet de mesurer la capacité du système à produire des individus qui seront capables de contribuer à l'innovation et à la création de nouvelles technologies⁵. Inversement, les élèves qui se classent dans le niveau le plus bas, ou en dessous, ne savent résoudre que des problèmes très simples qu'ils ont déjà rencontrés. La proportion des élèves à ce niveau peut être interprétée comme le taux d'échec du système, puisque ces élèves n'ont même pas atteint un niveau minimum de compétences (Field *et al.*, 2007).

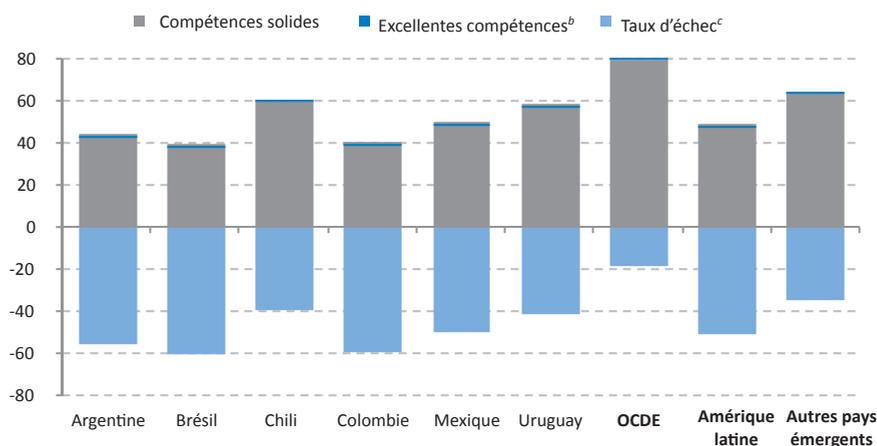
L'enquête PISA analyse ensuite la contribution du milieu social des élèves à leurs résultats. Le milieu recouvre ici la situation socio-économique et culturelle, déterminée d'après le niveau d'études des parents et la disponibilité des ressources éducatives et culturelles à la maison. Le degré d'indépendance des résultats des élèves vis-à-vis du milieu socio-économique constitue un indicateur de l'équité du système éducatif : lorsque des élèves de milieux différents obtiennent des résultats analogues, on peut affirmer que le système éducatif est plus équitable que lorsque les étudiants appartenant à des milieux favorisés enregistrent systématiquement de meilleurs résultats.

Intéressons-nous à la répartition des compétences qui se cachent derrière ces moyennes. De ce point de vue, les performances des systèmes éducatifs latino-américains en haut de l'échelle, c'est-à-dire la production d'élèves très compétents, se révèle particulièrement décevante (figure 6.9). L'Amérique latine est sérieusement à la traîne non seulement par rapport aux références OCDE, mais aussi comparée à la plupart des autres régions émergentes. En moyenne, environ 1.3 pour cent des élèves de la zone OCDE se rangent au meilleur niveau pour les sciences, contre seulement moins de 0.05 pour cent de leurs camarades latino-américains. Ces proportions équivalent à un élève sur 77 dans l'OCDE, contre moins d'un sur 2 000 en Amérique latine.

... mais les taux d'échec scolaire sont élevés et la région est à la traîne de l'OCDE et d'autres régions émergentes en ce qui concerne la formation d'étudiants hautement qualifiés

Figure 6.9. Distribution des performances en sciences^a

(pourcentage d'élèves à différents niveaux de compétences sur l'échelle PISA des sciences 2006)



Notes :

a) Chaque échelle PISA est divisée en 6 niveaux (5 pour la lecture).

b) Proportion des élèves se classant au niveau 5 ou au-dessus, c'est-à-dire des élèves qui excellent à la résolution des problèmes les plus complexes.

c) Proportion des élèves qui se classent au premier niveau ou en dessous, c'est-à-dire des élèves qui ont des difficultés à résoudre des problèmes élémentaires qu'ils connaissent déjà.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après OCDE (2007b), PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

Les élèves qui se trouvent dans les niveaux inférieurs ne reçoivent pas de services

Il semble que dans les six pays d'Amérique latine pris en compte dans l'enquête PISA, les élèves se concentrent dans les niveaux inférieurs sur les trois échelles. Si, dans la zone OCDE, environ 20 pour cent des élèves se rangent au niveau 1 ou en dessous sur l'échelle de la lecture, c'est le cas de plus de 55 pour cent des élèves en Argentine, au Brésil et en Colombie. Même au Chili, qui est le pays le plus performant de la région sur ce plan, plus de 35 pour cent des élèves ne dépassent pas, voire n'atteignent pas, le niveau 1. En d'autres termes, le pays le plus performant de la région affiche des scores inférieurs à ceux de la Turquie (32 pour cent), qui est le pays le moins performant de la zone OCDE si l'on ne tient pas compte du Mexique.

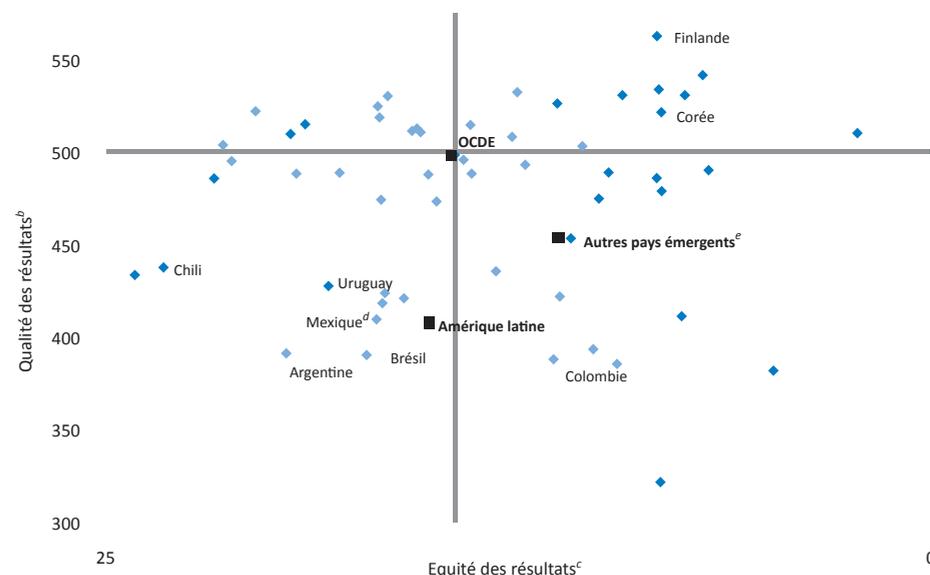
Si l'on se penche sur le deuxième indicateur de la qualité – l'équité – le tableau est encore plus complexe en Amérique latine (Zoido, 2008). L'enquête PISA mesure l'équité en analysant la contribution du milieu social de l'étudiant à ses résultats aux tests PISA. Certes, en moyenne, les pays latino-américains ne sont pas loin de l'OCDE pour l'équité, mais ils sont en retard par rapport aux autres régions émergentes. C'est le Chili qui est le moins performant sur ce plan, au sein de la région et par rapport à l'intégralité de l'échantillon PISA.

La figure 6.10 place les pays en fonction des deux indicateurs de la qualité de l'éducation : les résultats et l'équité. L'axe vertical représente les résultats moyens au niveau national (score moyen sur l'échelle des sciences). L'axe horizontal représente l'équité (à quel point le milieu social de l'étudiant prédétermine ses résultats). Ces axes sont tracés au niveau de la moyenne de l'OCDE pour ces deux dimensions. Les pays se classent ainsi dans l'un des quatre groupes délimités par les axes du schéma.

Dans la figure 6.10, le quadrant supérieur droit rassemble les pays conjuguant des résultats moyens élevés et une égalité des chances très avancée. C'est là que se trouvent la Finlande et la Corée, deux des pays les plus performants de

l'OCDE. L'Australie, le Canada et le Japon se situent aussi dans cette catégorie statistiquement significative, aux côtés d'économies non membres de l'OCDE telles que l'Estonie, Hong Kong (Chine) et Macao (Chine). À l'exception de la Colombie, les pays d'Amérique latine se retrouvent à l'opposé, c'est-à-dire dans le quadrant inférieur gauche, où les résultats moyens sont médiocres, tout comme l'égalité des chances.

Figure 6.10. La qualité de l'éducation d'un point de vue comparatif : qualité et équité des résultats^a



Notes :

a) Les pays inscrits en gras sont ceux qui se situent nettement dans les limites de leur quadrant. Les moyennes régionales (représentées par des carrés et non des losanges) correspondent aux moyennes simples des pays de l'échantillon de l'enquête PISA.

b) La qualité des résultats est exprimée par le score moyen du pays sur l'échelle PISA pour les sciences.

c) L'équité des résultats est exprimée par la proportion de la différence dans les résultats des élèves qui s'explique par la situation économique, sociale et culturelle des élèves.

d) Le Mexique est présent à la fois dans la moyenne de l'OCDE et de l'Amérique latine.

e) Le Liechtenstein est le seul pays participant non membre de l'OCDE qui ne soit pas inclus dans la catégorie « Autres pays émergents ».

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après OCDE (2007b), PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

Cette figure souligne l'un des principaux messages découlant de l'enquête PISA : bon nombre de pays les mieux classés pour les performances des élèves sont aussi ceux qui enregistrent les meilleurs résultats pour l'égalité des chances. Il n'y a pas d'arbitrage automatique entre ces deux objectifs. Plusieurs pays ont pu réaliser les deux et les pays d'Amérique latine disposent encore d'une large marge d'amélioration sur ces deux aspects. C'est l'expérience des pays émergents et des pays Membres de l'OCDE situés dans le quadrant supérieur droit qui pourrait se révéler la plus utile pour les pays qui cherchent à améliorer les performances et l'équité de leur système éducatif.

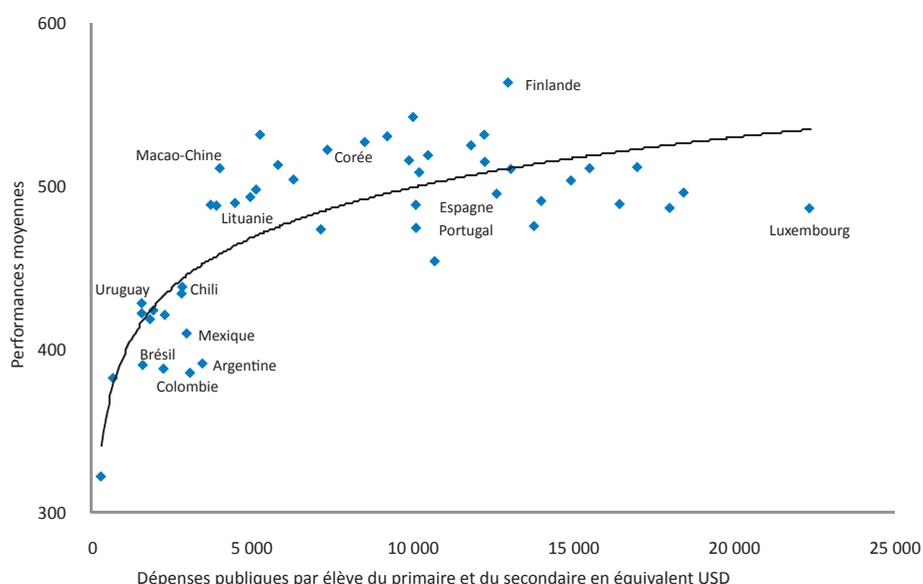
Les pays d'Amérique latine doivent s'efforcer, en y consacrant des moyens, de mieux comprendre ce qui pourrait améliorer la qualité de leur système. Comme l'indique l'encadré 6.2 sur les enseignements de l'enquête PISA pour les pays de l'OCDE, les dépenses ne constituent qu'un facteur parmi de nombreux autres aspects de la politique de l'éducation associés à une amélioration des

Dépenser plus ne garantit pas de meilleurs résultats et l'Amérique latine ne semble pas obtenir toute la valeur ajoutée des dépenses engagées

performances. Grâce à une analyse plus approfondie des aspects sectoriels spécifiques, les pays d'Amérique latine pourraient mieux comprendre le fonctionnement de leur système éducatif.

L'expérience de l'OCDE montre que la relation entre qualité de l'éducation et budget de l'éducation est difficile à déterminer. Dépenser plus ne garantit pas une meilleure qualité (Hanushek et Woessman, 2007 ; ou OCDE, 2005). Comme le décrit la figure 6.11 pour les données de l'enquête PISA 2006, au-delà d'un certain niveau, on n'améliore guère les performances en augmentant les dépenses – mais les pays qui consacrent un budget modeste à l'éducation sont aussi ceux qui tendent à afficher un niveau de qualité moindre.

Figure 6.11. Dépenses publiques^a d'éducation et performances dans l'enquête PISA^b



Notes :

- a) Les dépenses publiques correspondent à la moyenne des données disponibles depuis 2000.
- b) Performances mesurées par la moyenne nationale sur l'échelle PISA des sciences.

Source : Calculs du Centre de développement de l'OCDE d'après OCDE (2007b), PISA 2006 et base de données conjointe OCDE/Unesco des indicateurs de l'éducation dans le monde, Institut de statistique de l'UNESCO.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

Les pays d'Amérique latine semblent présenter des performances inférieures à la moyenne sur ce plan. Comme indiqué plus haut, leurs dépenses par élève sont faibles et ils paraissent obtenir de piètres résultats, même pour les faibles montants dépensés. En effet, plusieurs économies se trouvant à un stade de développement analogue qui consacrent un budget comparable à l'éducation affichent des performances nettement meilleures.

Les pays d'Amérique latine peuvent se servir des évaluations PISA et des travaux équivalents pour mieux comprendre pourquoi les performances et l'équité des systèmes éducatifs varient d'un pays à l'autre et comment atteindre ces objectifs plus efficacement. Une réforme étayée par des données formelles pourrait se révéler particulièrement utile étant donné les considérations politico-économiques qu'entraîne toute réforme du système éducatif. L'encadré 6.2 rappelle les principaux constats de l'enquête PISA 2006 pour la politique de l'éducation au niveau des établissements.

Des études telles que PISA peuvent fournir aux décideurs politiques des éléments d'ordre technique et d'économie politique pour asseoir leur réforme de l'éducation

Encadré 6.2. Mieux apprendre à l'école : enseignements de l'enquête PISA pour les pays de l'OCDE

L'expérience de l'OCDE permet de distinguer plusieurs mesures de nature à promouvoir les performances et l'équité des systèmes éducatifs. Certes, l'argent compte – tout comme la manière dont il est dépensé – mais d'autres facteurs jouent aussi un rôle important. L'enquête PISA 2006 a interrogé les directeurs d'établissement sur les mesures qui, d'après eux, influent le plus sur les résultats des élèves. À l'intention des décideurs souhaitant promouvoir la réussite scolaire, l'enquête PISA 2006 formule les propositions suivantes :

- i) renforcer la sélectivité académique au moment de l'admission ;
- ii) multiplier les activités favorisant l'apprentissage des sciences ;
- iii) rendre publics les résultats des établissements ;
- iv) faire en sorte que les élèves passent plus de temps en classe et à leurs devoirs à la maison.

En revanche, regrouper les élèves par niveau dans toutes les matières produit des effets négatifs sur les résultats scolaires.

CONCLUSION

L'Amérique latine doit continuer à apporter des améliorations quantitatives à ses systèmes éducatifs, afin que tous les enfants puissent aller à l'école. Elle ne doit pas pour cela sacrifier la qualité, telle que mesurée par les résultats des élèves et l'équité. L'expérience des pays de l'OCDE est riche en enseignements pour les décideurs des pays d'Amérique latine qui souhaitent faire avancer les réformes chez eux. À l'ère de la mondialisation, l'enquête PISA tire néanmoins la sonnette d'alarme : les autres régions émergentes avec lesquelles l'Amérique latine doit rivaliser sont en train de combler bien plus rapidement leur retard sur l'OCDE.

La plupart des pays de la région devront probablement étoffer leurs dépenses d'éducation, mais dépenser plus ne garantit en rien une amélioration qualitative ou quantitative des systèmes éducatifs. Les travaux continus de l'OCDE sur l'efficacité des dépenses publiques (Sutherland *et al.*, 2007) produiront des indicateurs utiles qui permettront de juger du succès des réformes dans ce secteur (ainsi que dans d'autres domaines, dont la santé, les infrastructures et la protection sociale). Étant donné que les dépenses publiques d'éducation ont augmenté au cours des dernières décennies et devraient vraisemblablement continuer à progresser, il est temps que les pays d'Amérique latine se préoccupent davantage des questions d'efficacité et de capacité de rendement.

Cela fait un certain temps que les dépenses privilégient l'enseignement primaire en Amérique latine ; des progrès significatifs ont été réalisés. Il convient désormais d'accorder plus d'attention à l'enseignement secondaire. Trop d'élèves quittent le secondaire sans avoir achevé leurs études et la proportion de ceux qui n'ont pas acquis les savoirs de base et qui ont donc des difficultés avec la lecture et les concepts élémentaires, reste très élevée. Dans bon nombre de pays de la région, une proportion non négligeable d'élèves n'opèrent jamais le passage entre « apprendre à lire » et « lire pour apprendre ».

Réformer l'éducation n'est jamais chose aisée. Il est difficile d'imaginer un autre domaine dans lequel les contraintes politiques et les considérations politico-économiques soient plus présentes. L'éducation est un bien public auquel sont

associés pratiquement tous les pans de la société moderne. Elle concerne les individus en tant qu'élèves et parents. Les enseignements tirés de l'expérience des autres pays qui ont réformé leur système éducatif peuvent se révéler utiles pour les aspects techniques, mais également pour les aspects politiques de la réforme. L'encadré 6.3 étudie ces questions d'ordre politico-économique dans le contexte des réformes en cours au Chili et au Mexique.

L'OCDE mesure et analyse la qualité de l'enseignement dans ses pays membres. Ces initiatives internationales sont utiles, car elles permettent de mieux comprendre les problèmes des systèmes éducatifs et de les comparer. L'Amérique latine bénéficierait grandement d'une intensification des efforts d'analyse et de recherche au niveau régional. Même si ces *Perspectives* n'ont pas pour objet de recommander des mesures spécifiques pour la politique d'éducation, ces travaux pourraient braquer les projecteurs là où il faudrait intervenir rapidement.

Encadré 6.3. Un parcours semé d'embûches : la réforme de l'éducation au Chili et au Mexique

Si tout le monde s'accorde à dire que le développement socio-économique passe par une amélioration de l'éducation, les réformes de l'éducation comptent en général parmi les plus difficiles à valider et à appliquer, que ce soit en Amérique latine ou dans la zone OCDE. Étant donné le rôle primordial de l'éducation dans la réaffirmation des normes sociétales et la formation des modèles de comportement, la réforme de l'éducation dépasse largement la seule sphère de l'éducation et engage la modernisation à long terme de la société dans son ensemble (Popkewitz, 1991). Le rôle central joué par l'éducation dans l'avenir de tout pays explique pourquoi les initiatives de réforme dans ce domaine sont toujours accueillies avec une certaine méfiance et beaucoup d'émotion.

L'économie politique de la réforme constitue donc un élément clé à prendre en compte : passer de la conception des politiques publiques à leur mise en œuvre pratique suppose habituellement de surmonter une très forte opposition de la part de toutes les parties prenantes immédiates (enseignants, élèves, parents) et de leurs syndicats et associations respectifs, qui sont rarement d'accord entre eux. Il faut aussi compter avec les partis politiques d'opposition et les administrations publiques, qui peuvent refuser une mesure en particulier tout en estimant que la réforme est nécessaire. Enfin, la société dans son ensemble, avec ses divers groupes d'intérêt et organisations de la société civile, a tendance à se faire entendre à propos des réformes de l'éducation.

Au Chili, l'*Acuerdo por la Calidad de la Educación* (accord sur la qualité de l'éducation) n'a pu être conclu qu'après de longues négociations entre le gouvernement et l'opposition qui ont eu lieu sur l'année 2007. Ces négociations ont fait suite aux perturbations engendrées en mai et juin 2006 par la grève des élèves du secondaire lors de ce que l'on a appelé la *Revolución Pingüina* (la révolution des pingouins, en référence à l'uniforme noir et blanc des élèves). Le projet de réforme a été débattu au Congrès en juin 2008 sur fond de grève des enseignants et de protestations estudiantines dans tout le pays, entraînant notamment la mise en détention de 300 étudiants, à Santiago, fin mai.

Au Mexique, l'initiative *Vivir Mejor: Alianza por la Calidad Educativa* (Vivre mieux : alliance pour la qualité de l'éducation), lancée par le président Calderón en mai 2008, a suscité moins de mécontentement, même si des concessions ont déjà été consenties au puissant syndicat enseignant (*Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE*) en échange de son soutien.

Comme l'indique leur appellation, ces deux initiatives de réforme s'attachent à la qualité, en partie en réaction aux résultats décevants mis en lumière par les enquêtes PISA. La transparence de la gestion et l'indépendance de l'évaluation occupent une place centrale dans ces deux projets, même si chacun tient naturellement compte du contexte national. La modernisation des infrastructures indigentes – qui revient parfois simplement à assurer la fourniture de l'eau, de l'électricité et un assainissement – constitue une priorité pour le Mexique, tout comme l'amélioration des qualifications des enseignants, pour le moment insuffisantes, ainsi que la modernisation des procédures de recrutement. De son côté, le Chili a beaucoup investi dans les infrastructures au cours des deux dernières décennies et doit donc axer ses réformes sur la réduction des inégalités criantes entre les établissements privés et publics, sur la révision du modèle de financement de l'école et sur l'introduction de mécanismes de surveillance indépendants.

Ces deux cas illustrent la complexité des réformes de l'éducation ainsi que la nécessité d'un consensus pour réussir. Ainsi, le gouvernement de la présidente Bachelet, au Chili, a mis en place une commission consultative d'experts et a négocié pendant plusieurs mois afin de rapprocher son projet initial de celui proposé par l'opposition, avant de produire la *Ley General de Educación* actuellement débattue au Congrès. Pendant ces négociations, le gouvernement a dû revoir à la baisse son plan de réforme du financement de l'éducation, en particulier la limitation du droit à réaliser des profits pour les écoles bénéficiant de subventions publiques, qui motive l'une des principales revendications lors des manifestations incessantes d'étudiants et d'enseignants. Au Mexique, en raison de la puissance des syndicats, il est pratiquement impossible d'adopter une réforme sans leur soutien, si bien que le président Calderón a choisi de négocier avec le SNTE avant de lancer son projet. Sa ministre de l'Éducation, Josefina Vázquez Mota, a été spécifiquement chargée de gagner le soutien d'une autre catégorie d'acteurs politiques importants – les gouverneurs des États. Ces efforts sont utiles, mais il faudra renforcer le consensus afin de concrétiser l'*Alianza por la Calidad Educativa* par des mesures sur le terrain.

Les autorités du Chili et du Mexique ont encore un chemin difficile à parcourir, mais leurs efforts vont dans le bon sens : le Chili a introduit des incitations à améliorer les résultats scolaires et a instauré un contrôle indépendant de la qualité, tandis que le Mexique a investi dans son corps enseignant, dans les infrastructures et dans le relèvement du niveau des programmes pour ses 32 millions d'élèves et d'étudiants. La réforme de l'éducation n'est pas aisée, mais aucun autre domaine de l'action publique n'est susceptible d'être aussi bénéfique à la société à long terme : améliorer l'éducation reste le meilleur moyen de parvenir à une croissance durable, de lutter contre la pauvreté et les inégalités et de faire progresser les droits, les libertés et les institutions démocratiques.

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 6.A1. Ratio net de fréquentation du secondaire, par quintile de revenu^{a b}

	Année	Moyenne ^d	Quintile inférieur	Quintile supérieur	Différence
Argentine ^c	2001	82	67	94	27
Bolivie	2001	59	41	77	36
Brésil	2004	75	61	92	31
Chili	2003	88	83	91	08
Colombie	2003	65	53	76	23
Costa Rica	2004	67	53	85	32
Équateur	2004	62	42	84	42
Guatemala	2004	34	20	58	38
Honduras	2004	40	18	66	48
Mexique	2004	67	52	87	35
Nicaragua	2001	43	14	71	57
Panama	2001	67	38	89	51
Paraguay	2001	54	35	82	47
Pérou	2003	74	55	87	32
Rép. dominicaine	2004	67	57	81	25
Salvador	2004	53	36	73	37
Uruguay ^c	2003	72	57	91	34
Venezuela	2003	72	59	84	25
Amérique latine		63	47	81	35

Notes :

a) Le ratio net de fréquentation du secondaire correspond au nombre d'élèves officiellement en âge d'être scolarisés qui sont inscrits dans un établissement secondaire en pourcentage de la population totale en âge de fréquenter l'école.

b) Les quintiles sont calculés à l'aide de la variable du revenu par habitant obtenue lorsque l'on divise la valeur du revenu mensuel des familles.

c) Les données pour l'Argentine et l'Uruguay ne concernent que les zones urbaines.

d) Moyenne non pondérée.

Source : BID. EQxIS. Information System on Social Indicators and Equity. SDS/POV, MECOVI, consulté en juillet 2008. Estimations fondées sur des données extraites de *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (SIEMPRO)* ; *Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)*, et *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2001.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/480180174051>

NOTES

1. De Ferranti *et al.* (2003) examinent les relations entre éducation, productivité et innovation en Amérique latine.
2. Sauf spécification contraire, toutes les données rapportées ici proviennent de la base de données conjointe OCDE/Unesco, consultée en juillet 2008. Elle est accessible depuis le site web de l'Institut de statistique de l'Unesco : <http://stats.uis.unesco.org/>
3. Sauf indication contraire, les données exposées dans cette section sont tirées de la base de données décrite dans Cohen et Soto (2007).
4. L'IEA est l'Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires, TIMSS une enquête internationale sur les tendances des études scientifiques et mathématiques (*Trends in International Mathematics and Science Study*), PIRLS le Programme international de recherche en lecture scolaire (*Progress in International Reading Literacy Study*), OREALC le Bureau régional d'éducation pour l'Amérique latine et les Caraïbes de l'Unesco et enfin le LLECE est le *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*.
5. Par exemple, au niveau 6 de l'échelle PISA des sciences, les élèves peuvent normalement identifier, expliquer et appliquer leur savoir et leur culture scientifiques dans diverses situations complexes de la vie quotidienne. Ils savent faire le lien entre plusieurs sources d'informations et explications et utiliser ces données pour justifier leurs décisions. Ils prouvent clairement et avec régularité leur capacité de réflexion et de raisonnement scientifique et leur volonté d'utiliser leur connaissance de la science pour résoudre des situations technologiques et scientifiques qui ne leur sont pas familières. À ce niveau, les élèves savent exploiter leur savoir scientifique et élaborer des arguments pour étayer des recommandations et des décisions centrées sur des situations personnelles, socio-économiques ou mondiales.

RÉFÉRENCES

ALTINOK, N. (2007), "Human Capital Quality and Economic Growth", *Document de travail*, n° DT2007/1, IREDU, université de Bourgogne, Dijon.

ALTINOK, N. et S. BENNAGHMOUCH (2008), "School Resources and the Quality of Education: Is There a Link?", *Working Papers*, n° 08-01, Association française de cliométrie, consultable en ligne : http://cdiebolt.free.fr/pdf/wp/AFC_WP_01-2008.pdf

BARRO, R. (1999), "Determinants of Democracy", *The Journal of Political Economy*, 107(6), University of Chicago Press, Chicago, IL, pp. 158-183.

BASSANINI, A. et S. SCARPETTA (2001), "Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries?: Evidence from Pooled Mean-Group Estimates", *Working Paper No. 282*, département des Affaires économiques, OCDE, Paris.

BASTAGLI, F. (2007), "From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America", STICERD, London School of Economics and Political Science, Londres (version préliminaire).

COHEN, D. et M. SOTO (2007), "Growth and Human Capital: Good Data, Good Results", *Journal of Economic Growth*, vol. 12(1), Springer, pp. 51-76.

DE FERRANTI, D. G. PERRY, I. GILL, J. GUASCH, W. MALONEY, C. SÁNCHEZ-PÁRAMO et N. SCHADY (2003), *Closing the Gap in Education and Technology*, Banque mondiale, Washington, D.C.

EUROMOD (2008), *Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income*, consultable en ligne : www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/statistics/ sur la base d'Euromod version n° D21 (juin).

FIELD, S., M. KUCZERA et B. PONT (2007), *En finir avec l'échec scolaire : dix mesures pour une éducation équitable*, OCDE, Paris.

GLAESER, E.-L., G.-A.-M. PONZETTO et A. SHLEIFER (2007), "Why Does Democracy Need Education?", *Journal of Economic Growth*, 12(2), Springer, pp. 77-99.

GREEN, A., A. LITTLE, S. KAMAT, M. OKETCH et E. VICKERS (2007), *Education and Development in a Global Era: Strategies for "Successful" Globalisation*, Department for International Development, Londres.

HANUSHEK, E.-A. et L. WOESSMAN (2007), "The Role of Education Quality in Economic Growth", *Policy Research Working Paper*, n° 4122, Banque mondiale, Washington, D.C.

HERTZ, T., T. JAYASUNDERA, P. PIRAINO, S. SELCUK, N. SMITH et A. VERASHCHAGINA (2007), "The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-year Trends", *The B.E. Journal of Economic analysis and Policy*, 7(2), Art. 10, Berkeley, CA.

LATINOBARÓMETRO (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, Latinobarómetro, Santiago du Chili.

MOORE, C. (2008), "Assessing Honduras' CCT Programme PRAF, *Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities*", *Country Study*, No. 15, International Poverty Centre, Brasilia.

OCDE (2005), *Étude économique du Brésil 2005*, OCDE, Paris.

212 OCDE (2006), *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*, compte rendu du colloque de Copenhague, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008*, OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *PISA 2006 : les compétences en sciences, un atout pour réussir*, OCDE, Paris.

PERRY, G., O. ARIAS, J.-H. LÓPEZ, W.-E. MALONEY et L. SERVÉN (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banque mondiale, Washington, D.C.

POPKIEWITZ, T. (1991), *A political Sociology of Educational Reform: Power/Knowledge in Teaching, Teacher Education and Research*, Teachers College Press, New York, NY.

PREAL (2005), *Quantity without Quality: A Report Card on Education in Latin America*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Santiago du Chili.

PRITCHETT (2004), "Does Learning to Add up Add up? The Returns to Schooling in Aggregate Data", *BREAD Working Paper*, No. 053, Cambridge, MA.

SOARES, F.-V. et T.-F. BRITTO (2007), "Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay", *Working Paper* n° 38, International Poverty Centre, Brasília, août.

SOARES, F.-V., R.-P. RIBAS et R.-G. OSÓRIO (2007a), "Evaluating the Impact of Brazil's *Bolsa Familia*: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective", *Evaluation Note* n° 1, International Poverty Centre, Brasília, décembre.

SOARES, S.-D., R.-G. OSÓRIO, F.-V. SOARES, M.-M. SOUSA et E.-M. ZEPEDA (2007b), "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality", *Working Paper*, No. 35, International Poverty Centre, Brasília.

SUTHERLAND D., R. PRICE, I. JOUMARD et C. NICQ (2007), "Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", Département des affaires économiques de l'OCDE, *Working Paper* No. 546, OCDE, Paris.

UNESCO (2008), *Les indicateurs de l'éducation dans le monde*, base de données de l'Institut de statistique de l'Unesco, consultée en juillet (<http://stats.uis.unesco.org>).

VEGAS, E. et J. PETROW (2008), *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*, Latin American Development Forum Series, Banque mondiale, Washington, D.C.

WARREN, N. (2008), "A Review of Studies on the Distributional Impact of Consumption Taxes in OECD Countries", *Working Paper* No. 64, département des Affaires sociales, de l'emploi et des migrations, OCDE, Paris.

WOLFE, B. et R. HAVEMAN (2001), « Expliquer les retombées sociales et non commerciales de l'éducation », in HELLIWELL, J. (dir. pub.), *La Contribution du capital humain et social à la croissance économique et au bien-être*, OCDE/Développement des ressources humaines Canada, University of British Columbia Press, Vancouver.

ZOIDO, P. (2008), "The Quality of Education in Latin America: Why Students in Some Schools Perform Better than Others", Centre de développement de l'OCDE, ronéo, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 2008 05 2 P) ISBN 978-92-64-05169-0 – 56388 2008

Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009

Les gouvernements des pays d'Amérique latine exploitent-ils au maximum le potentiel de la politique budgétaire en tant qu'outil de développement ? L'édition 2009 des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* montre que les gouvernements pourraient bien mieux utiliser la capacité de la politique budgétaire à stimuler la croissance économique tout en combattant la pauvreté et les inégalités.

« Un important pas en avant dans l'approfondissement du dialogue et l'échange d'expériences entre les pays de l'OCDE et ceux de notre région. » *Alicia Bárcena, Secrétaire générale, CEPAL*

« Cette publication fournira aux personnes qui s'intéressent à l'avenir de l'Amérique latine des leçons en matière de politique budgétaire tirées des expériences des pays de l'OCDE et de l'Amérique latine. » *Fernando Henrique Cardoso, Ancien président du Brésil*

« Cette seconde édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* montre l'importance des aspects micro-économiques d'une bonne politique budgétaire. Le Centre de développement de l'OCDE a réalisé un rapport remarquable. » *Guillermo de la Dehesa, Président du Centre de recherche sur les politiques économiques, CEPR*

« La politique budgétaire est un axe du contrat social et un outil clé pour le développement économique et social. Tel est le message essentiel que nous délivre le rapport de l'OCDE *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, une contribution fondamentale au débat actuel sur les politiques en Amérique latine. » *Augusto de la Torre, Économiste en chef pour la région Amérique latine et Caraïbes, Banque mondiale*

« Une fois de plus, les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009* ne se sont pas trompées : les politiques budgétaires en Amérique latine contribuent activement à l'équilibre macro-économique mais devraient également se concentrer sur la croissance économique, une condition nécessaire pour réduire la pauvreté et les inégalités. » *Alejandro Foxley, Ministre des Affaires étrangères, Chili*

« Les *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009* de l'OCDE nous éclairent sur le chemin à suivre pour améliorer encore l'action de la politique budgétaire comme outil pour le développement. » *Juan C. Gómez Sabaini, Université de Buenos Aires, Argentine*

« Avec ce nouveau volume sur les politiques budgétaires, les *Perspectives économiques de l'Amérique latine* de l'OCDE continuent à enrichir nos connaissances et les débats sur les problèmes économiques et sociaux de l'Amérique latine. » *Enrique Iglesias, Secrétaire général du SEGIB (Secrétariat général ibéro-américain)*

« Ce rapport montre que le défi qui attend désormais la région est de trouver la meilleure façon d'utiliser des ressources budgétaires limitées pour promouvoir la croissance, réduire la pauvreté et offrir de meilleurs services publics. » *Henrique Meirelles, Gouverneur, Banque centrale du Brésil*

« Ce rapport encourage vivement les responsables politiques à redécouvrir les utilisations possibles des politiques budgétaires et à rendre ces instruments politiques aussi efficaces que possible. » *Vito Tanzi, Ancien directeur du Département des Affaires budgétaires, FMI*

www.oecd.org/dev

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/developpement/9789264051690

www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264051690

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/97892640451690

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.