



# Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012

Transformation de l'État et développement





# Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012

TRANSFORMATION DE L'ÉTAT  
ET DÉVELOPPEMENT



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres ou celles de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE/CEPALC (2012), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012 : Transformation de l'État et développement*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-fr>

ISBN 978-92-64-12540-7 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-12542-1 (PDF)

Annuel: Perspectives économiques de l'Amérique latine  
ISSN 2072-5175 (imprimé)  
ISSN 2072-5167 (en ligne)

Numéro de référence CEPALC : LC/G.2501

**Crédits photo :**

© Kotangens - Dreamstime.com  
© Chez - Dreamstime.com  
© Engine Images - Fotolia.com  
© Monkeybusinessimages - Dreamstime.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE/CEPALC 2012

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

# AVANT- PROPOS

La conjoncture internationale et l'essor actuel de l'Amérique latine et des Caraïbes offrent une chance que les pays de la région doivent saisir pour élaborer des stratégies de développement à long terme. Avec la consolidation graduelle et le renforcement des systèmes démocratiques, les économies de la région ont bien résisté dans leur grande majorité aux effets de la crise économique et financière, grâce notamment à la bonne gestion macroéconomique et aux réformes structurelles de ces dernières années.

Afin de capitaliser sur ces avantages et faire face aux nombreux défis qui perdurent, avec en priorité l'amélioration de la qualité de la vie, le recul de la pauvreté et la réduction des inégalités, l'État peut et doit jouer un rôle fondamental : créer des emplois de qualité; consolider des systèmes fiscaux transparents et justes; miser sur la formation et la qualification des populations; augmenter l'efficacité des investissements dans les infrastructures; et soutenir l'innovation et le développement productif.

Ce document est le fruit d'un effort conjoint du Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, et de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc). Il analyse le rôle qui incombe à l'État dans la croissance économique et le développement des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Quels doivent être les principaux vecteurs de la réforme de l'État en Amérique latine et dans les Caraïbes? Quelles leçons tirer des réformes expérimentées au sein et en dehors de la région?

Le message principal qui ressort de cette étude est que, pour progresser vers des sociétés plus équitables et inclusives, les politiques sociales pratiquées ces dernières années ne suffisent pas. L'État doit renforcer la qualité et l'efficacité des politiques monétaire et budgétaire, et également promouvoir activement l'éducation, l'investissement, et le développement productif.

*Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012* aborde ces questions en se fondant sur les meilleures pratiques de l'action publique, dans la région comme ailleurs. Nous espérons que ce document contribuera aux efforts des chefs d'État et de gouvernement réunis à Asunción dans le cadre du XXI<sup>e</sup> Sommet ibéro-américain, afin de renforcer la capacité des États à promouvoir un développement économique générateur de meilleures opportunités et d'une meilleure qualité de vie pour les populations.

Alicia Bárcena  
Secrétaire exécutive  
Commission économique pour  
l'Amérique latine et les Caraïbes  
(CEPALC)

Angel Gurría  
Secrétaire général  
de l'Organisation de coopération  
et de développement économiques  
(OCDE)



# REMERCIEMENTS

## Remerciements

Le présent document est le fruit d'une collaboration entre la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc) et le Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'équipe du Centre de développement de l'OCDE, responsable de la rédaction et de la révision de cette publication, comprend Rolando Avendaño, Alberto Amurgo Pacheco, Nallely Carro, Bárbara Castelletti, Christian Daude, Jeff Dayton-Johnson, Ana González, Hamlet Gutiérrez, Anna Jankowska, Ángel Melguizo, Sebastián Nieto Parra, José Ramón Perea, Anna Pietikäinen, Annalisa Primi et Annalisa Prizzon. Hugo Ñopo, de la Banque interaméricaine de développement, et Eduardo Bitrán, professeur à l'Université Adolfo Ibañez, ont participé, respectivement, à la rédaction des chapitres relatifs à l'éducation et aux infrastructures. Eduardo Levy Yeyati, professeur à l'Université Torcuato Di Tella, a contribué à l'encadré sur les contrôles de capitaux dans le panorama macroéconomique.

Cette équipe a été dirigée par Jeff Dayton-Johnson et Christian Daude, et nous remercions Mario Pezzini, directeur du Centre de développement, et Carlos Álvarez, directeur adjoint du Centre, pour leurs contributions et les orientations qu'ils ont apportées à ce projet. Le Centre de développement remercie tout spécialement Mario Marcel, directeur adjoint, et Stéphane Jacobzone, conseiller pour la Réforme du secteur public, de la Direction de la gouvernance, pour leur apport au chapitre relatif à l'administration publique.

Nous adressons également nos plus chaleureux remerciements à nos collègues des autres départements de l'OCDE pour leurs commentaires lors des différentes étapes du rapport, notamment au Centre de politique et d'administration fiscales, à la Direction de l'éducation, à la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, au Département des affaires économiques, à la Direction des statistiques, à la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, et au bureau du Secrétariat général. Nous sommes reconnaissants de l'appui, pour la production du présent rapport, apporté par l'équipe Publications du Centre de développement, par la Direction des relations extérieures et de la communication de l'OCDE, ainsi que par le groupe des traducteurs et réviseurs ayant œuvré à la présente édition des PEAL.

Le Centre de développement souhaite également exprimer sa profonde gratitude aux ministères espagnols de l'Économie et des Finances et des Affaires étrangères, aux ministères chiliens de l'Économie et des Affaires étrangères, à l'Agence pour le développement et la coopération de la Suisse, à Endesa et à BBVA Pensiones y Seguros, pour leurs contributions financières au projet *Perspectives économiques de l'Amérique latine*.

Nous voulons enfin remercier les pays membres du Centre de développement dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes : Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Mexique, Pérou et République dominicaine.

Pour la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc), la rédaction et la révision du document ont été confiées à Elisa Calza, María Victoria

## REMERCIEMENTS

Espada, Juan Pablo Jiménez, Andrea Laplane, Isabel López, Ricardo Martner, Wilson Peres, Fernando Rojas et Sebastián Rovira.

La coordination de l'équipe de la Cepalc a incombé à Sebastián Rovira, agent des Affaires économiques de la Division du développement productif et de l'entreprise (DDPE) de la Cepalc, conseillé par Mario Cimolli, directeur en charge de cette Division. Nous voudrions également remercier, pour leur collaboration, leurs apports et précieuses suggestions, les agents des Divisions du développement économique, du développement social (Daniela Trucco), des ressources naturelles et des infrastructures (Gabriel Pérez, Daniel Perrotti, Ricardo J. Sánchez et Gordon Wilsmeir), ainsi que les agents de l'Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (Ilpes).

Nous remercions aussi tout particulièrement la Division des documents et publications de la Cepalc pour son inestimable travail d'édition et de mise en page des différents chapitres composant ces *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012*.



# TABLE DES MATIÈRES

## Table des matières

Sigles et acronymes	11
Résumé	13
<b>CHAPITRE UN</b>	
<b>Panorama macroéconomique</b>	29
1.1 Introduction	30
1.2 De la reprise à l'expansion	31
1.3 Pression inflationniste et augmentation des prix des produits de base et des combustibles	35
1.4 Entrées de capitaux : défis pour la stabilité	37
1.5 Défis pour les politiques macroéconomiques	42
Notes	45
Références	46
<b>CHAPITRE DEUX</b>	
<b>Vers une gestion publique en faveur du développement</b>	49
2.1 Introduction	50
2.2 Aspects essentiels de la gestion publique	51
2.3 Défis de l'administration publique en Amérique latine	53
2.4 Nouveaux paradigmes et réponses pragmatiques	56
2.5 Quelques politiques pour améliorer l'administration	62
Notes	72
Références	73
<b>CHAPITRE TROIS</b>	
<b>La réforme de la politique budgétaire</b>	75
3.1 Introduction	76
3.2 Tendances des finances publiques de la région	78
3.3 Politique budgétaire et inégalité des revenus	87
3.4 Vers un contrat social fort et un pacte fiscal amélioré	88
Notes	92
Références	94

## CHAPITRE QUATRE

### Réformes des systèmes éducatifs

	97
4.1 Introduction	98
4.2 Tendances dans le domaine de l'éducation : accès, performances et financement	99
4.3 Réformes de l'éducation en Amérique latine	109
4.4 Vers un nouveau calendrier des réformes de l'éducation	119
Notes	121
Références	123

## CHAPITRE CINQ

### État et réformes des politiques publiques d'infrastructure

	125
5.1 Introduction	126
5.2 Le rôle de l'État dans l'infrastructure des transports	128
5.3 Le rôle de l'État dans le développement des infrastructures des télécommunications	140
5.4 Vers une efficacité renforcée des politiques d'infrastructure	146
Annexe 5.1 Situation actuelle de la législation de la convergence en Amérique latine	148
Notes	149
Références	151

## CHAPITRE SIX

### Institutions pour l'innovation et le développement productif

	153
6.1 Introduction	154
6.2 Principales tendances en matière d'innovation et de développement productif	154
6.3 Moderniser l'État pour stimuler l'innovation : quels sont les progrès dans la région ?	160
6.4 Une meilleure gouvernance pour de meilleures politiques	177
Notes	180
Références	181

### Encadrés

1.1. Le contrôle des capitaux en tant qu'outil macroéconomique supplémentaire	40
2.1. Responsabilités et moyens de l'État moderne	52
2.2. Le processus de réforme en Amérique latine	58
2.3. Des technologies mobiles pour une bonne gouvernance et des sociétés connectées en Amérique latine	69
2.4. Améliorer la transparence de l'administration : le cas du Gouvernement fédéral du Brésil	71
3.1. Statistiques fiscales en Amérique latine	82
4.1. Le programme PISA : une évaluation intégrale des capacités	102
4.2. Les TIC dans les systèmes éducatifs : plus de qualité et d'égalité	103
4.3. Le défi de l'élargissement des programmes préscolaires et l'allongement de la journée scolaire	106
4.4. Bonus démographique et évolution des dépenses publiques en éducation	109
4.5. L'OCDE soutient les réformes en faveur de l'éducation	112
5.1. La formulation des politiques d'infrastructure routière en Amérique latine	130
5.2. L'essor de l'investissement public au Pérou : les avantages d'une meilleure réglementation et d'un système national d'investissement public	131

5.3. Renégociations de concessions en Amérique latine	135
6.1. Nouveaux modèles de gouvernance pour la formulation de stratégies dans la région : résumé des expériences menées en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique	166
6.2. La carte BNDES : un nouvel outil d'accès au crédit bancaire	170
6.3. Fonds sectoriels au Brésil : dix ans d'un nouveau modèle de financement et de gouvernance	171
6.4. <i>Royalty</i> minier au Chili : financer l'innovation à l'aide de revenus dérivés des ressources naturelles	173

## Tableaux

5.1. Rôle de l'État dans le développement du réseau à haut débit	143
6.1. Principaux modèles de politiques d'innovation	162
6.2. Transfert de technologies : voies, types de relations et expériences dans la région	174

## Figures

0.1. Les économies latino-américaines ont élargi leur marge budgétaire, qui leur a servi à répliquer à la crise financière et à réduire la pauvreté. Elles restent cependant vulnérables à de nouveaux chocs	14
0.2. La collecte fiscale en Amérique latine est faible. Recettes publiques fiscales, 2008	16
0.3. La politique budgétaire contribue peu à la réduction des inégalités en Amérique latine	17
0.4. Les dépenses publiques sont moins importantes en Amérique latine que dans l'OCDE	19
0.5. Les jeunes latino-américains de 15 ans obtiennent de moins bons résultats en lecture que les jeunes de l'OCDE, et les différences socio-économiques pèsent plus lourd sur leurs performances	20
0.6. La fracture du haut débit est importante et s'aggrave en Amérique latine	21
0.7. Le défi de l'Amérique latine : mobiliser les investissements des entreprises en faveur de la R&D	23
1.1. Marge budgétaire avant et après la crise financière, 2000-07 et 2007-09	31
1.2. Amérique latine (13 pays): variation trimestrielle des composantes des dépenses, 2009/10	32
1.3. Amérique latine : part de la Chine dans les exportations et les importations totales, par pays, 2000 et 2009	34
1.4. Amérique du Sud et Amérique centrale : indices des termes de l'échange, 2000-10	35
1.5. Évolution mensuelle des prix internationaux des produits de base, entre janvier 2003 et août 2011	36
1.6. Taux de change effectif réel dans sept pays d'Amérique latine, de janvier 2008 à mars 2011	38
1.7. Effets du contrôle des changes au Brésil et en Turquie	41
1.8. Croissance du crédit réel dans sept pays d'Amérique latine, 2010	42
2.1. Pays d'Amérique latine et de l'OCDE : poids de la fonction publique dans la population active, 2008	54
2.2. Amérique latine et OCDE : dépenses publiques, 2000, 2007 et 2009	55
2.3. Amérique latine : couverture de programmes de transferts conditionnés	60
2.4.a Amérique latine et OCDE : l'exécutif a-t-il un pouvoir de veto sur la législation ?	64
2.4.b Amérique latine et OCDE : l'exécutif peut-il augmenter les dépenses après adoption du budget ?	64
2.5. Pays de l'OCDE : production du secteur public externalisée, 2009	66
2.6. Pays d'Amérique latine et des Caraïbes, de l'OCDE et autres pays émergents : indice d'e-gouvernance et PIB par habitant, 2008	68
3.1. Amérique latine et Caraïbes (19 pays) : élargissement de la marge budgétaire, 1990-2009	78
3.2. Pays d'Amérique latine et des Caraïbes et moyenne OCDE : structure des dépenses sociales par secteur, 2008	80
3.3. Amérique latine et Caraïbes et OCDE : recouvrement des impôts par niveau de gouvernement et catégorie d'impôts, 2008	80

3.4.	Amérique latine et OCDE : recettes publiques, fiscales et non fiscales, et dépenses sociales, 2008	81
3.5.	Comparaison internationale du niveau et de la structure de la charge fiscale, différentes dernières années	83
3.6.	Amérique latine : structure fiscale, 1990-2009	85
3.7.	Amérique latine et OCDE: coefficients de Gini avant et après impôts et dépenses publiques	88
3.8.	Civisme fiscal en Amérique latine et dans l'OCDE: « Pensez-vous qu'il soit justifiable de tricher avec les impôts ? »	89
4.1.	Amérique latine et Caraïbes (15 pays) et OCDE : taux d'inscription brut par niveau d'enseignement, 2009 ou année plus récente disponible	99
4.2.	Pays d'Amérique latine et de l'OCDE : évolution des performances lors du test de lecture du PISA, 2000 et 2009	101
4.3.	Amérique latine et Caraïbes (18 pays) : jeunes achevant l'enseignement secondaire et post-secondaire, par quintiles de revenus, 2008 ou environ	105
4.4.	Amérique latine et Caraïbes (9 pays) et OCDE : distribution des niveaux de performances au test PISA de lecture, selon le statut socio-économique et culturel des foyers, 2009	105
4.5.	Impact de l'indice de statut socio-économique et culturel, entre 2000 et 2009	106
4.6.	Amérique latine et Caraïbes : dépenses par élève, entre 2000 et l'année la plus récente disponible	108
4.7.	Amérique latine et Caraïbes (9 pays) et OCDE : dépenses publiques et privées en éducation en pourcentage du PIB, 2008 ou année la plus récente disponible	110
4.8.	Corrélation entre origine socio-économique et dotation de l'établissement	113
5.1.	Perception des décideurs par rapport aux experts à propos des politiques d'infrastructure en Amérique latine : « Quelles sont les principaux aspects de la politique publique dans le secteur des infrastructures ? »	128
5.2.	Amérique latine : renégociations des contrats de concession	134
5.3.	Mercosur et pays d'Amérique du Sud et d'Amérique du Nord : répartition du fret par mode de transport (en volume), 2007	137
5.4.	Perception des décideurs de la région : obstacles à la coordination du transport multimodal	138
5.5.	Exigences en matière de largeur de bande passante, selon le type d'application	141
5.6.	Amérique latine et Caraïbes, et OCDE : abonnés à l'Internet à haut débit, fixe et mobile	141
6.1.	Amérique latine et États-Unis : spécialisation productive et productivité du travail, 1990-2007	155
6.2.	Amérique latine, Caraïbes et OCDE (pays sélectionnés) : investissements en recherche et développement en proportion du PIB, 2004-08	157
6.3.	Amérique latine et Caraïbes, autres pays émergents et OCDE : investissements des entreprises en R&D, en pourcentage du PIB, 2007 ou dernière année disponible	158
6.4.	Pays de la région et de l'OCDE : investissements en activités innovantes dans le secteur manufacturier par rapport aux ventes, 2010	159
6.5.	Budget et emploi des fonds sectoriels au Brésil, 1999-2010	171

## Diagrammes

2.1.	Schéma du cycle de réforme du secteur public dans la région : étapes, principaux acteurs et goulets d'étranglement	58
6.1.	Caractéristiques principales des incitations en faveur de l'innovation dans les entreprises	168

# STIGLES ET ACRONYMES

## Sigles et acronymes

<b>BID</b>	Banque interaméricaine de développement
<b>BNDES</b>	Banque nationale de développement économique et social - Brésil
<b>CEPALC</b>	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
<b>CIAT</b>	Centrale interaméricain des administrations fiscales
<b>COMTRADE</b>	Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des marchandises
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>IDE</b>	Investissement(s) direct(s) étranger(s)
<b>ILPES</b>	Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>PEA</b>	Population économiquement active
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PISA</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
<b>R&amp;D</b>	Recherche et développement
<b>RICYT</b>	Réseau ibéro-américain d'indicateurs scientifiques et techniques
<b>SEGIB</b>	Secrétariat général ibéro-américain
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture



# RÉSUMÉ

## Résumé

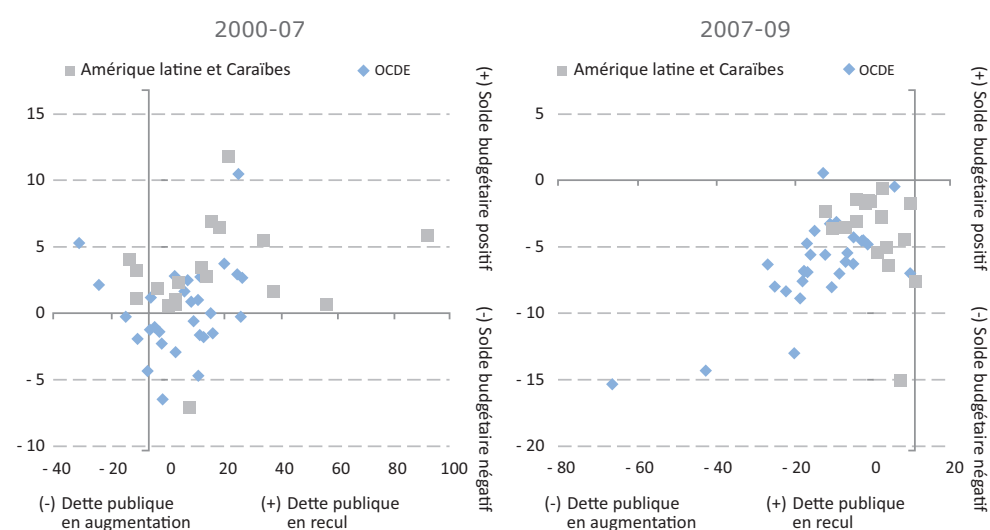
La forte croissance de l'économie latino-américaine depuis 2003 permet aux pays de la région d'envisager des programmes ambitieux de politiques publiques, afin de réduire les risques et de tirer profit des présentes opportunités de développement. Malgré la grande différence de dynamique économique entre l'Amérique du Sud, d'un côté, et l'Amérique centrale, le Mexique et les Caraïbes, de l'autre, la demande extérieure soutenue (notamment des économies émergentes telles que la Chine), généralement conjuguée à des demandes intérieures vigoureuses, ont permis à la région d'atteindre une croissance annuelle moyenne d'environ 5% sur la période 2003-08<sup>1</sup>. Ces performances sont également le fruit d'une gestion macroéconomique adéquate qui a, dans bien des cas, créé une marge budgétaire permettant d'affronter les effets de la crise financière mondiale sans mettre en péril la solvabilité budgétaire (Figure 0.1). Entre 2000 et 2007, les pays latino-américains ont diminué leur dette publique de 15 points du PIB, en moyenne, et sont passés d'un déficit budgétaire de 2.4% du PIB à un excédent de 0.4%. La gestion macroéconomique et la hausse des prix des produits primaires exportés ont renforcé la stabilité macroéconomique, et fourni aux gouvernements les ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques visant à diminuer la pauvreté et à faciliter l'accès aux services de base ; ces facteurs ont également permis que la crise soit moins profonde et la reprise plus rapide que dans les pays de l'OCDE. Alors que l'on s'attend toujours à une croissance lente pour ce dernier groupe, la croissance de l'Amérique latine est estimée à 4.4% en 2011 et 4% en 2012<sup>2</sup>. Ainsi, les conditions sont réunies pour que les pays latino-américains élaborent et mettent en œuvre des politiques publiques afin de saisir les opportunités de développement à long terme, tout en diminuant les risques à court et moyen terme.

La région doit renforcer sa capacité de réponse macroéconomique aux risques dérivés de l'incertitude de l'économie mondiale et de la volatilité des marchés internationaux de capitaux. L'économie internationale continue d'être la principale source d'incertitude pour l'Amérique latine. Les forts afflux de capitaux, dus aux grandes différences des taux d'intérêt entre la région et les économies développées, ainsi que les pressions inflationnistes et sur les taux de change sont des facteurs auxquels il convient de prêter une attention toute particulière et qui ont été au cœur du débat pendant la première moitié de 2011. Les problèmes budgétaires de la zone euro pourraient avoir de graves conséquences sur le système financier international, y compris sur les marchés émergents, et une inversion des flux de capitaux pourrait occasionner des fluctuations importantes des taux de change, avec des effets perturbateurs sur l'économie réelle. Le commerce de la région avec la Chine, qui a plus que triplé entre 2000 et 2009, a été l'un des facteurs qui ont contribué à la récupération rapide de la région. Cela implique cependant une plus grande exposition à un éventuel ralentissement de la croissance chinoise, qui pourrait se traduire à la fois par une baisse de la demande en produits latino-américains et par un impact sur les prix des matières premières. Ces deux phénomènes avaient de lourdes conséquences sur les comptes nationaux de nombre des pays de la région. Suite aux fortes stimulations fiscales et monétaires, plusieurs économies

de la région connaissent une phase d'expansion du cycle économique, pendant laquelle une politique budgétaire contre-cyclique permet de renforcer la capacité de réponse aux chocs extérieurs et de diminuer les risques d'une inversion du cycle. Des instruments tels que les fonds de stabilisation et une discipline budgétaire crédibles (suffisamment souples pour s'adapter à des circonstances économiques exceptionnelles) peuvent être très efficaces pour recréer une marge budgétaire.

**Figure 0.1 Les économies latino-américaines ont élargi leur marge budgétaire, qui leur a servi à répliquer à la crise financière et à réduire la pauvreté. Elles restent cependant vulnérables à de nouveaux chocs**

(En points de pourcentage, pourcentage du PIB)



Note : Chaque point représente un pays. Les figures prennent en compte les pays de l'OCDE ainsi que 19 pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Source : CEPALSTAT, Statistiques sur les finances publiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes; et OCDE (2011a) pour les autres pays.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932552950>

Les politiques macroéconomiques doivent également être cohérentes avec les besoins à long terme liés aux changements économiques et démographiques en cours. Si le principal objectif à court terme est bien de reconstruire un espace budgétaire rogné par les plans anti-crise des gouvernements, les États doivent également trouver des solutions aux restrictions et aux problèmes macroéconomiques et structurels qui limitent les possibilités qu'a la région d'atteindre ses objectifs de développement. Ainsi, même si les flux plus importants d'investissements étrangers sont, en principe, favorables aux économies latino-américaines, ils s'accompagnent de certains écueils : une plus grande volatilité des taux de change, le « mal hollandais » (lorsque l'appréciation de la monnaie nationale porte préjudice à la compétitivité internationale des exportations de biens autres que les matières premières), et un gonflement potentiellement non soutenable du crédit. Les gouvernements doivent utiliser les instruments à leur portée pour contrer la volatilité excessive, ainsi que les tendances à une appréciation des taux de change non fondée sur les préceptes économiques et l'inflation. Dans des circonstances extraordinaires, le contrôle des capitaux peut faire partie d'un arsenal de mesures efficaces pour freiner les pressions sur les taux de change. L'introduction de contrôles



sur les flux de capitaux ou d'impôts sur les transactions financières à court terme peuvent être un outil efficace pour y parvenir, tout particulièrement si la régulation financière prudentielle ne suffit pas à garantir la stabilité financière. Ces mesures permettent non seulement de diminuer la volatilité du cycle économique, mais aussi de lever divers obstacles à la diversification de l'économie; elles offrent une certaine prévisibilité qui facilite les investissements dans les nouvelles technologies et la stabilité des finances publiques, éléments permettant de mettre en œuvre des politiques de long terme en vue d'une croissance plus forte et plus durable. Tout ceci alors que la croissance démographique et d'autres changements structurels, dont les aspirations des nouvelles classes moyennes, impliquent que les États auront besoin d'une marge de manœuvre budgétaire plus large pour dispenser les services revendiqués.

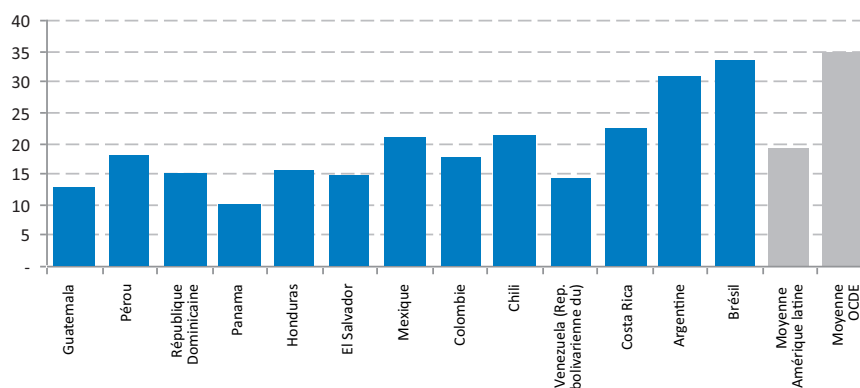
Les pays latino-américains doivent tirer parti des occasions de lever les obstacles au développement et donner un élan qualitatif et quantitatif à leurs fournitures de services publics. Malgré les progrès réalisés dans la région pendant la période de prospérité économique en matière de réduction de la pauvreté (elle est passée de 44% de la population en 2002 à 33% en 2008) et, dans une moindre mesure, de réduction des inégalités, il reste encore bien des fossés à combler et des défis à relever. La région doit, en priorité, engager plus d'efforts pour réduire les inégalités sociales. Un latino-américain sur trois vit sous le seuil de pauvreté (soit 180 millions de personnes), et 10 économies de la région sont encore parmi les 15 les plus inégalitaires au monde. Les politiques de transferts conditionnés ont porté leurs fruits en matière de réduction de la pauvreté, mais le manque de réseaux de protection sociale élargis reste un problème grave pour la majorité des populations latino-américaines. Autre point important, il n'est pas simple de concevoir des mécanismes et des incitations visant à créer une économie s'appuyant sur la connaissance et l'innovation, et qui permette d'améliorer les niveaux de productivité et de diversifier la structure productive, alors que des signaux, comme le taux de change, interviennent à l'avantage des secteurs basés sur les ressources naturelles. En définitive, les pays latino-américains doivent établir aujourd'hui les fondations d'un développement durable, même si certains des facteurs extérieurs favorables venaient à changer. En ce sens, dans les économies reposant sur des ressources naturelles, les gouvernements doivent envisager d'utiliser une partie des revenus croissants qu'elles génèrent pour promouvoir la diversification et la compétitivité du reste de l'économie, en investissant dans l'éducation, les infrastructures et l'innovation. S'ils ne prennent pas de mesures dès à présent, les exportations de ces pays resteront concentrées sur des produits primaires, à faible valeur ajoutée, avec des marchés oligopolistiques qui empêchent l'entrée en jeu de nouvelles entreprises et ne facilitent ni la redistribution des revenus ni l'inclusion sociale. Dans un tel contexte, les ménages, y compris ceux qui ne sont pas démunis ni dans la misère (les nouvelles classes moyennes, par exemple<sup>3</sup>), seraient vulnérables aux chocs adverses que sont les maladies ou les catastrophes naturelles. Ces maigres résultats en matière de développement pourraient, de leur côté, accentuer les conflits sociaux et affaiblir les institutions. C'est pour ces raisons que le débat politique sur la transformation de l'État au service du développement suscite de fortes attentes.

Pour construire des États capables de répondre aux besoins de développement, il convient de mener des réformes fiscales tendant à réduire l'énorme fossé entre les besoins et les ressources disponibles. La solidité des finances de la région a été remarquable ces 20 dernières années, y compris pendant la crise récente. Le niveau de l'endettement public a diminué : si la dette représentait environ 80% du PIB au début des années 90, elle est descendue à 30% actuellement, grâce, notamment, à la croissance des recettes fiscales. De leur côté, les dépenses publiques sont devenues plus efficaces, mieux orientées vers la croissance, la réduction de la pauvreté et la redistribution des revenus, de la même façon que l'investissement public et les

dépenses sociales, qui ont également augmenté. Dans le même temps, la rigueur budgétaire a été assouplie, et la marge budgétaire a été élargie. Cependant, les pays latino-américains disposent de moins de ressources par habitant que leurs pairs dans le monde industrialisé, voire dans bien des pays émergents. Cette situation constitue le véritable frein que les États de la région doivent lever pour répondre aux attentes de leurs populations.

Le recouvrement des impôts en Amérique latine est faible, l'assiette fiscale est étroite et biaisée en faveur d'impôts non progressifs. À l'exception de certains pays du Cône Sud tels que l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay, dont les recettes fiscales représentent environ 30% du PIB (une part similaire à la moyenne des pays de l'OCDE), la pression fiscale est globalement faible (Figure 0.2). Le revenu des personnes physiques est moins imposé qu'ailleurs, il existe davantage de déductions et d'exonérations fiscales, et la base fiscale se concentre sur les impôts indirects. Les faibles niveaux de recouvrement sont la conséquence d'une évasion et d'une fraude fiscale de grande ampleur, générées par une informalité importante et la capacité limitée des administrations fiscales. Il convient donc de renforcer la capacité de l'administration fiscale, d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu et d'explorer d'autres types de prélèvements, en lien avec l'amélioration de la qualité des services publics et des initiatives d'éducation fiscale destinées aux citoyens afin d'accroître le civisme fiscal. Leurs faibles recettes fiscales empêchent les États d'Amérique latine et des Caraïbes de dépenser les sommes nécessaires dans les domaines tels que l'éducation, les infrastructures et le développement productif qui, tout comme la santé et la protection sociale, sont essentiels pour améliorer la productivité, la compétitivité et l'inclusion sociale.

**Figure 0.2 La collecte fiscale en Amérique latine est faible. Recettes publiques fiscales, 2008**  
(En pourcentage du PIB)



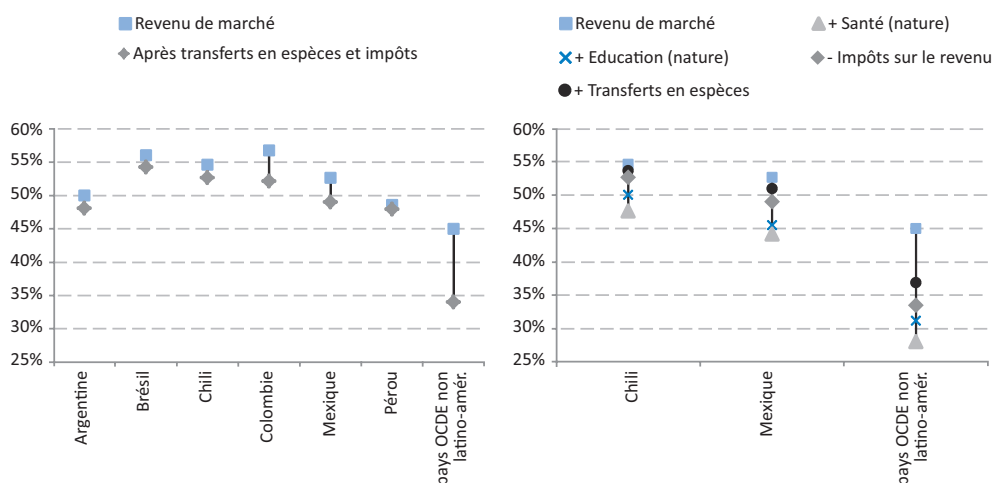
Notes : a) Les statistiques font référence au secteur public non financier dans le cas de l'Argentine, Colombie, Costa Rica, Salvador, Mexique et Venezuela ; au gouvernement général au Brésil, Chili et Pérou ; et au gouvernement central au Guatemala, République dominicaine et Uruguay ; b) le recouvrement des impôts au Mexique comprend certains postes de recettes provenant du secteur des hydrocarbures.

Source : Élaboré à partir des données de CEPALSTAT et de Revenue Statistics in Latin America, CEPAL-CIAT-OCDE.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932552969>

L'assiette fiscale est par ailleurs érodée par la hausse des coûts de la collecte liée aux exonérations et déductions. Les gouvernements doivent envisager d'éliminer plusieurs de ces coûts, en particulier les plus régressifs et déséquilibrants. Les États doivent fournir plus d'informations, être plus transparents et mener des études sur les effets produits par ces coûts avec les fonds qu'ils dépensent. En se basant, notamment, sur des évaluations techniques sur l'efficacité des dépenses fiscales existantes, les gouvernements doivent envisager de transformer les dépenses fiscales correspondant à des objectifs sociaux ou redistributifs en des transferts et des politiques de dépenses plus transparents. A l'heure d'évaluer l'efficacité des différents instruments (dépenses fiscales contre subventions directes), il convient également de considérer la capacité gestionnaire des administrations fiscales par rapport à celle des agences en charge des dépenses.

La politique fiscale a un faible impact redistributif en Amérique latine, à cause du faible niveau de l'imposition sur le revenu des particuliers comme des dépenses publiques sociales, ainsi que de leur ciblage insuffisant. Ceci explique les différences significatives d'efficacité des mesures de diminution des inégalités par rapport aux résultats des pays de l'OCDE (Figure 0.3). La différence d'efficacité des transferts en nature (éducation et santé) destinés à réduire les inégalités n'est pas aussi significative que dans le cas des transferts monétaires. Pour inverser cette situation, il est urgent de renforcer les programmes de transferts des revenus pour les citoyens aux ressources les plus faibles, ainsi que les piliers solidaires des systèmes de protection sociale, notamment en matière de pensions (en veillant à bien diriger les incitations afin qu'elles n'encouragent pas l'informalité ou ne poussent pas à renoncer à la vie active). D'un autre côté, les écarts des dépenses sociales parmi les pays de la région (passant de 7 % du PIB au Guatemala jusqu'à 25 % du PIB au Brésil) reflètent des contrastes importants dans les schémas de protection sociale, notamment les retraites et les services de santé, mais également des différences significatives d'accès des populations aux services tels que la santé, l'éducation et l'assurance chômage.

**Figure 0.3 La politique budgétaire contribue peu à la réduction des inégalités en Amérique latine**  
(Coefficients de Gini)



Source : OCDE (2008) pour les pays de l'OCDE non latino-américains; calculs à partir d'enquêtes auprès des ménages pour les pays d'Amérique latine.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932552988>

**En ce sens, le développement d'un pacte fiscal, qui renforce le contrat** social entre les citoyens et l'État, pourrait être fondamental<sup>4</sup>. Pour que les réformes fiscales soient réussies, elles doivent tenir compte du lien entre les impôts et les dépenses, et la population doit identifier les services publics auxquels elle a accès grâce au paiement des impôts. Les réformes fiscales progressent si : *i*) leurs fondements sont de qualité (avec des analyses préalables et des évaluations *ex post*, transparentes et dotées d'une vision globale); *ii*) elles sont adaptées au pays (notamment en ce qui concerne les périodes de transition nécessaires à leur mise en œuvre); *iii*) elles sont clairement menées, et soutenues par de larges pans de la population. Les pactes fiscaux (accords entre les différents acteurs sociaux, économiques et politiques impliqués) peuvent être globaux ou dédiés à un secteur particulier, tel que l'éducation, l'emploi, la protection sociale ou les infrastructures; ils peuvent également être orientés autour d'un thème moteur consensuel, tel que l'égalité, la sécurité des citoyens ou la lutte contre la pauvreté. Le pouvoir législatif joue un rôle clé dans l'élaboration de ce pacte, de son articulation avec le budget, et dans les négociations des réformes fiscales visant à améliorer les régimes d'imposition.

Au-delà d'apporter davantage de ressources financières, l'État doit se transformer pour mieux répondre aux besoins des citoyens et gérer les ressources de manière plus rentable, transparente et efficace. L'État est un acteur majeur des sociétés modernes, et les économies d'Amérique latine et des Caraïbes ne font pas exception. Le renforcement de la démocratie, la croissance économique, le développement des systèmes de soins, l'urbanisation et la mondialisation ont favorisé une expansion constante des fonctions de l'État et des ressources qui les financent. Si les dépenses publiques en pourcentage du PIB (un indicateur à l'échelle de l'État) ont augmenté ces dernières années dans quelques pays de la région, elles sont encore bien inférieures à celles de l'OCDE (Figure 0.4). De nombreux gouvernements latino-américains ne disposent pas des outils nécessaires pour identifier les opportunités majeures de développement et mettre en œuvre des politiques actives.

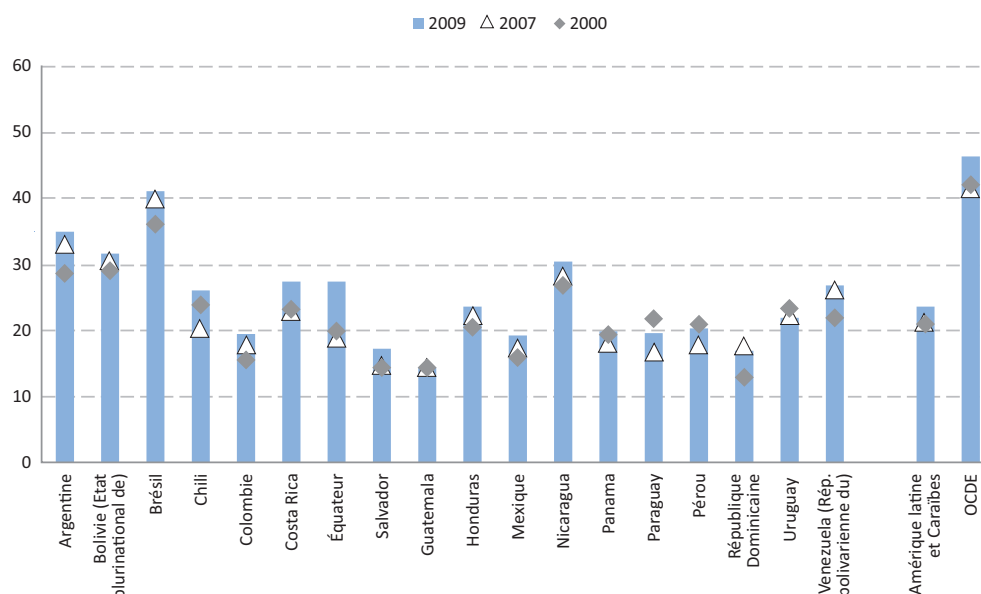
Les États doivent renforcer les capacités des administrations et de leurs ressources humaines : la professionnalisation de la fonction publique est un défi capital de la réforme de la gestion publique en Amérique latine. Dans le même temps, les États ont besoin d'outils efficaces pour coordonner et planifier leurs politiques, programmes et projets, assumant alors pleinement leur rôle de réformateur. Les institutions doivent être consolidées sur la base de règles budgétaires et de cadres à moyen terme, et s'orienter vers davantage de transparence dans la reddition des comptes budgétaires. Les États doivent introduire des mécanismes d'évaluation de leurs politiques et de leurs programmes, ainsi que des procédures d'investissement public.

L'efficacité et l'efficacités sont capitales pour faire face aux défis du développement. Le fait de produire plus avec les mêmes ressources, ou de faire la même chose avec moins, libérerait des moyens qui pourraient être alloués à d'autres priorités. Plus d'efficacité permettrait de gagner l'adhésion des citoyens pour mettre en œuvre les réformes nécessaires : si la population voit que l'État utilise les ressources de manière efficace et qu'elle bénéficie de ses services, elle lui reconnaîtra davantage de légitimité et sera mieux disposée à payer l'impôt. Afin d'améliorer l'efficacité des actions de l'administration, les décideurs peuvent définir des instruments de planification et articuler efficacement les différents programmes, projets et politiques.

Au bout du compte, davantage de transparence dans la gestion publique renforce l'efficacité et la rentabilité des dépenses. Les politiques et les actions de lutte contre la corruption doivent être fondées sur un meilleur accès à l'information et plus

### Figure 0.4 Les dépenses publiques sont moins importantes en Amérique latine que dans l'OCDE

Dépenses publiques par niveau de gouvernement  
(en pourcentage du PIB)



Note: Les statistiques font référence au gouvernement général dans le cas de la Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Costa Rica, Nicaragua et Pérou, et au gouvernement central en Argentine, Colombie, Équateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, République dominicaine, Uruguay et Venezuela (Rép. bolivarienne du).

Source: Élaboré à partir des données de CEPALSTAT et d'OCDE  
Panorama des administrations publiques (OCDE, 2011a).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553007>

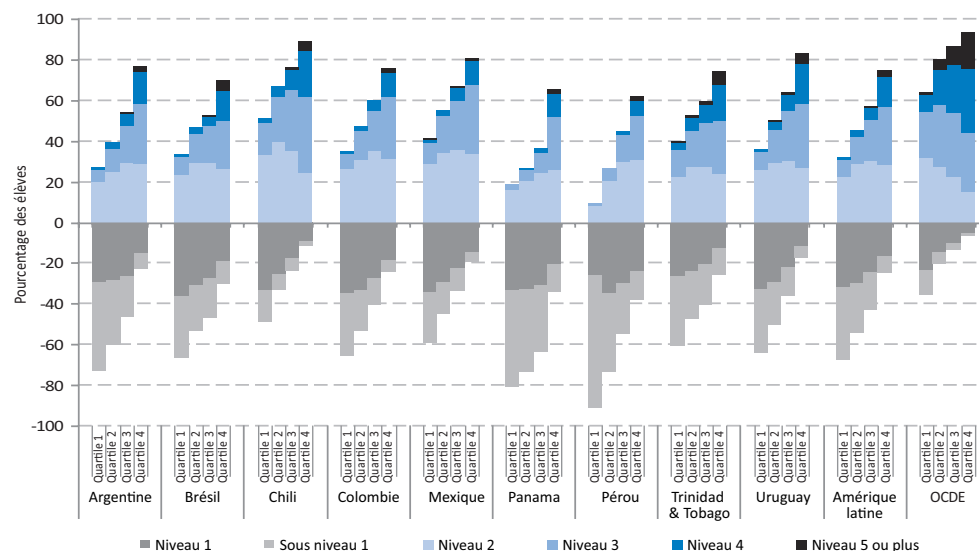
de la participation citoyenne aux politiques publiques. Les nouvelles technologies peuvent y aider (par exemple l'usage d'Internet afin de promouvoir l'e-gouvernance ou, plus récemment, l'idée de « mettre en ligne » les données disponibles dans les institutions publiques), mais ce sont les institutions publiques qui doivent modifier leur propre fonctionnement et s'adapter pour tirer pleinement parti de leur potentiel.

La transformation de l'État ne peut se limiter à faire mieux et de façon plus transparente ce qui a été fait jusqu'à présent : l'État doit identifier de nouvelles stratégies afin de définir et atteindre des objectifs prioritaires. Il existe trois domaines clés pour soutenir une croissance durable et inclusive : l'éducation, les infrastructures, ainsi que le développement productif et l'innovation. Il est essentiel d'identifier des stratégies pour dépasser les barrières structurelles au développement qui affectent les pays de la région et se diriger vers un développement équitable. Néanmoins, au-delà d'une augmentation des ressources, ou de plus d'efficacité et de transparence dans la gestion de l'administration et des politiques mises en place, il convient d'identifier des domaines d'actions prioritaires et générer des structures de gouvernance pour articuler les différents programmes. L'amélioration de l'accès au système éducatif et de la qualité de l'éducation, l'intensification de la densité et de l'accès aux infrastructures, et l'augmentation de l'investissement en développement productif et innovation sont des facteurs déterminants. Ils constituent les clés de voûte de la transformation et de la diversification de la structure productive des économies latino-américaines ; ils permettent d'augmenter le niveau technologique de leurs exportations et d'améliorer leur position sur les

chaînes mondiales de valeur. Ces éléments sont essentiels pour dynamiser la productivité, créer des emplois de qualité et développer des systèmes économiques plus équitables.

L'accès à l'éducation et les dépenses éducatives se sont sensiblement améliorés en Amérique latine pendant les dernières décennies. La qualité de l'éducation est néanmoins toujours faible et l'accès au système reste inégal. Les pays de la région ont atteint des niveaux similaires à ceux de l'OCDE en matière d'accès à l'éducation primaire. En revanche, la région présente, en moyenne, d'importants retards en ce qui concerne les inscriptions dans l'enseignement secondaire et supérieur : 82% contre 99% en secondaire, et 43% contre 76% en supérieur, respectivement. La qualité de l'éducation s'est certes améliorée, mais les différences sont encore profondes. Les élèves d'Amérique latine produisent des performances inférieures à celles des élèves de l'OCDE lors des tests internationaux, tels que le PISA (acronyme pour « Programme for International Student Assessment » en anglais, et pour « Programme international pour le suivi des acquis des élèves » en français). Par exemple, en lecture, plus de 48% des élèves d'Amérique latine ne parviennent pas aux niveaux minimum acceptables, alors que, dans la moyenne de l'OCDE, cette proportion est inférieure à 19%. En parallèle, les différences de performances selon les régions (rurales et urbaines), le genre, le type d'établissement (public ou privé) et le statut socio-économique restent élevées et se sont même parfois creusées (Figure 0.5). Par exemple, en Argentine, au Mexique et au Panama, la différence des performances entre les établissements urbains et ruraux est supérieure à 45 points, après correction du statut socio-économique, ce qui représente, au plan cognitif, une différence de plus d'un an d'éducation.

**Figure 0.5 Les jeunes latino-américains de 15 ans obtiennent de moins bons résultats en lecture que les jeunes de l'OCDE, et les différences socio-économiques pèsent plus lourd sur leurs performances**  
(En pourcentage)



Note: La distribution des niveaux de performances d'Amérique latine et de l'OCDE se réfère à la moyenne simple des niveaux moyens de réussite pondérés au niveau national des pays participants à l'enquête PISA 2009.

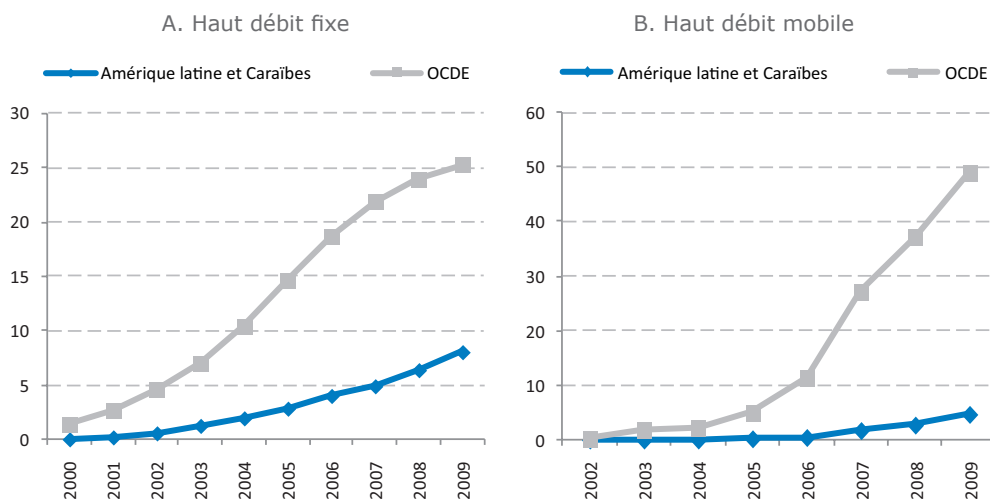
Source: Élaboration par l'auteur à partir des données du test PISA 2009 (OCDE, 2010b). <http://dx.doi.org/10.1787/888932553026>

Deux tendances se dessinent dans la gestion des services éducatifs : une décentralisation accrue des prestations, et la participation croissante du secteur privé dans l'enseignement tertiaire. Les administrations territoriales, régionales ou municipales ont certes acquis davantage de responsabilités dans l'offre de services d'éducation, mais, dans bien des pays de la région, ce processus n'a pas été accompagné d'un financement approprié, ni d'un investissement adéquat en formation de gestion aux différents niveaux des exécutifs. Dans l'enseignement supérieur, où la transition démographique a généré la plus forte hausse de la demande, la participation du secteur privé au paiement de l'inscription dépasse 50 %. Ceci explique en partie la forte hausse des dépenses privées en matière d'éducation dans la région, qui ont plus que doublé entre 2003 et 2009, passant de 1 % à 2 % du PIB.

Les infrastructures sont un goulet d'étranglement important pour la durabilité de la croissance, la compétitivité et l'égalité en Amérique latine. La région présente des écarts élevés par rapport aux pays de l'OCDE, mais également par rapport aux économies émergentes d'Asie et d'autres régions du monde. Dans certains domaines, tel que l'accès à l'Internet à haut débit, les écarts se sont creusés ces dernières années. La région doit investir mieux et davantage pour combler ce fossé. Dans la première moitié des années 2000, l'Amérique latine présentait un déficit d'infrastructures de transport (kilomètres de route par kilomètre carré) de 85 % par rapport aux économies du sud-est asiatique, et un écart dans le secteur énergétique (mesuré en mégawatts pour mille habitants) de quasiment 60 %. Dans le secteur des télécommunications, où d'énormes progrès ont été réalisés en téléphonie, l'écart d'accès à des services d'Internet à haut débit s'est creusé considérablement, à cause d'un rythme de croissance du nombre d'abonnés par habitant moins élevé en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE. L'écart d'accès au haut débit fixe est passé de 1 % en 2000 à 17 % en 2009, et de 5 % en 2005 à 44 % en 2009 pour le haut débit mobile (Figure 0.6).

### Figure 0.6 La fracture du haut débit est importante et s'aggrave en Amérique latine

Abonnés à l'Internet haut débit, par rapport à la population totale  
(En pourcentage)



Note: Moyennes régionales simples.

Source: Observatoire régional du haut débit (ORBA) à partir des données de l'UTI.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553045>

L'Amérique latine doit améliorer son cadre normatif afin de renforcer les processus de planification et de gestion des investissements dans les infrastructures avec une vision à long terme. Dans le secteur du transport, la hiérarchisation et la planification des projets doit maximiser la rentabilité sociale en se fondant sur un processus d'analyse de préfaisabilité adapté. Ceci exige un équilibre entre la mise en œuvre de nouveaux projets et la poursuite de ceux en cours. Le principe de la multimodalité devrait guider la politique publique des transports. Il suppose l'utilisation efficace d'un mode de transport ou d'une combinaison de plusieurs modes, pour un seul ou une série de voyages, pour des personnes ou des marchandises, en vue de la rentabilisation optimale d'un trajet ou d'itinéraires. Les télécommunications, de leur côté, doivent voir leur cadre réglementaire adapté à la convergence technologique. Les réglementations doivent être ciblées pour améliorer la gestion des ressources contrôlées par l'État, telles que les noms de domaine, l'assignation des fréquences électromagnétiques, ou la numérisation, entre autres.

Il est également indispensable de perfectionner les mesures d'incitation et les normes réglementant la participation du secteur privé dans les investissements, la gestion et la fourniture d'infrastructures. Dans le domaine du transport, il est capital de suivre un processus de sélection adéquat pour la participation du secteur privé. Une conception optimale des contrats de concession permettrait de minimiser les renégociations et contribuerait à diminuer considérablement les dépenses invisibles. Au Pérou, en Colombie et au Chili, 50 des 60 concessions routières signées jusqu'en 2010 ont été renégociées, générant 7 milliards de dollars de coûts. Dans le domaine des télécommunications, notamment en vue d'élargir l'accès au service d'Internet à haut débit, les gouvernements doivent établir des mécanismes et des incitations aux investissements (publics ou privés), socialement souhaitables dans des régions où le service n'est pas rentable du point de vue privé. Pour ce faire, le rôle des agences de régulation est fondamental, ainsi que la création d'espaces de concertation entre les différents acteurs lors de la prise de décisions.

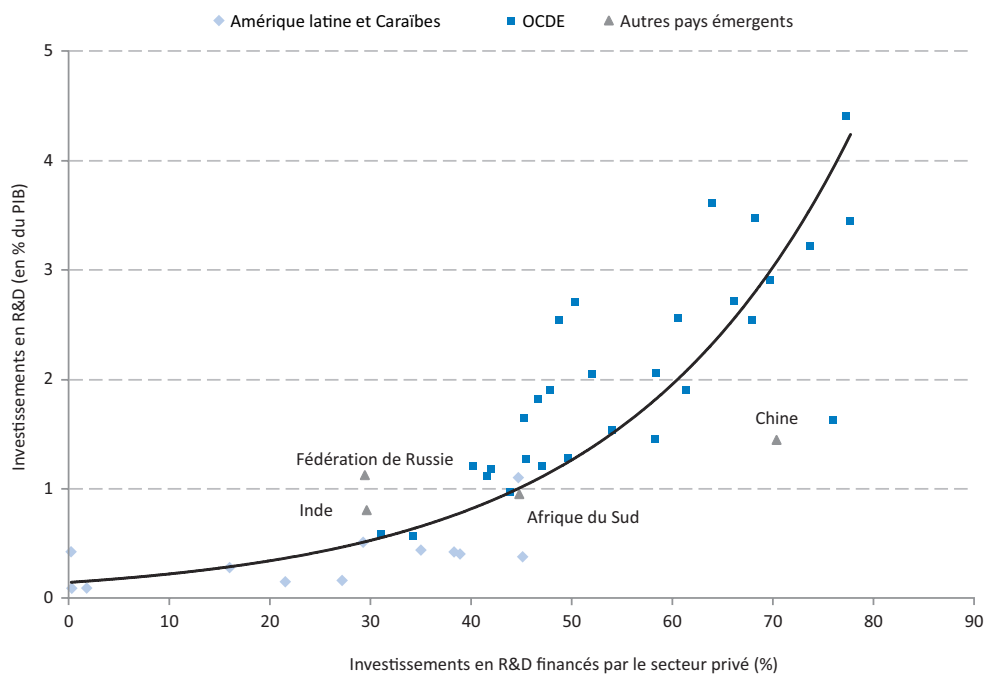
L'écart de productivité est un problème persistant, qui reflète la faible diversification des économies de la région, leur spécialisation dans des secteurs peu exigeants en technologies, et la faiblesse de leurs investissements en R&D et en innovation. L'écart de productivité du travail entre l'Amérique latine et les États-Unis persiste et s'est même creusé dans certains secteurs. La productivité du travail des secteurs à haute technologie d'Amérique latine représentait 18% de la productivité des mêmes secteurs aux États-Unis en 1990, et elle est tombée à 12% en 2007. Ce phénomène est le reflet d'un faible changement structurel<sup>5</sup>. Dans la région, les secteurs exploitant les ressources naturelles représentent encore 60% de la valeur ajoutée manufacturée totale, alors qu'aux États-Unis, on observe une forte croissance des secteurs de la connaissance, qui représentent à présent 60% de la valeur ajoutée totale des manufactures. En parallèle, les biens primaires et les produits manufacturés à partir de ressources naturelles représentent plus de la moitié des exportations de l'Amérique latine. La région investit peu en recherche et développement (R&D). L'investissement en R&D rapporté au PIB est passé de 0.5% en 2004 à 0.6% en 2008, alors que, sur la même période, les pays de l'OCDE passaient de 2.2% à 2.3%. Si l'on considère les plus gros investisseurs, contrairement à la pratique des pays développés, le secteur privé investit peu en R&D, et les entreprises de la région concentrent leurs activités scientifiques et technologiques dans l'acquisition de machines et d'équipements (Figure 0.7).

Ces dix dernières années, les institutions permettant l'élaboration de stratégies d'innovation ont été renforcées, mais il manque encore des politiques tournées vers la consolidation des systèmes nationaux d'innovation, ainsi qu'un soutien financier



plus important pour viabiliser la mise en œuvre des agendas de l'innovation. La création de ministères et d'agences dédiées à l'élaboration de stratégies d'innovation montre l'intérêt croissant de plusieurs pays en la matière. Par exemple, l'Argentine a créé le ministère des Sciences, de la Technologie et de l'Innovation productive en 2007; le Chili a établi le Conseil national de l'innovation pour la compétitivité (2005) et le Comité des ministres de l'innovation pour la compétitivité (2007); et le Brésil a mis en place depuis 2008 une politique de développement productif avec le soutien de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES), actualisée en août 2011. Il est cependant nécessaire de mieux synchroniser la stratégie de développement productif et la politique d'innovation (avec des fonds sectoriels, par exemple, comme en Argentine, au Brésil et au Mexique), d'améliorer la capacité de planification et de dépasser la tendance à allouer des ressources à partir d'évaluations à court terme, et de concevoir des politiques orientées vers les résultats (nombre croissant d'entreprises exportatrices, nombre de titulaires d'un doctorat employés dans le secteur productif, création de nouveaux processus productifs et/ou services pour le marché...), plutôt que vers les « intrants » (dépenses en R&D, nombre d'inscrits en doctorat...).

**Figure 0.7 Le défi de l'Amérique latine : mobiliser les investissements des entreprises en faveur de la R&D**  
(En pourcentage)



*Note* : Les chiffres correspondent à l'année 2002 pour la Bolivie; 2004 pour la Suisse; 2005 pour le Panama et le Paraguay; et 2006 pour l'Australie, la Chine, Israël et l'Afrique du Sud.

*Source* : Élaboration par l'auteur à partir de données de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), voir [www.uis.unesco.org/pages/default.aspx]; du Réseau sud-américain d'indicateurs scientifiques et techniques (RICYT), voir [http://ricyt.org]; et de la base de données Principaux indicateurs de la science et de la technologie (PIST) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553064>

L'éducation, les infrastructures, ainsi que le développement productif et l'innovation sont les trois domaines clés qui permettent d'atteindre les objectifs de compétitivité, de développement économique et d'inclusion sociale. Chacun de ces domaines nécessite des politiques publiques actives, une planification stratégique et une gestion plus efficace et plus rentable de la part de l'État. Il convient d'ajouter au *pacte fiscal*, conçu pour atteindre des objectifs de développement spécifiques, la modernisation des systèmes de gestion des politiques publiques dans cinq domaines prioritaires, en tenant compte du fait qu'il existe dans la région des modèles institutionnels différents, plus ou moins complexes selon les interactions des acteurs.

- 1) Adopter des systèmes de gestion et des mécanismes de planification tournés vers les résultats. Il est capital d'augmenter la capacité et l'efficacité de l'allocation de ressources à partir de plans pluriannuels afin de faciliter les investissements dans des projets à moyen et long terme, et de créer en parallèle des alliances avec le secteur privé en vue de renforcer la viabilité et la mise en œuvre des stratégies de développement nationales. Il est fondamental d'élaborer les politiques avec une vision à long terme, et de hiérarchiser les priorités. Par exemple, il est important d'équilibrer les objectifs d'accès à l'éducation (par le biais d'investissements en infrastructures, notamment) avec les objectifs de qualité et d'inclusion (dont la capacité du système éducatif à gommer les disparités entre les zones rurales et urbaines), et les objectifs de compétitivité (soutien à l'insertion productive des ressources humaines qualifiées). Si l'approche donne la priorité aux résultats plutôt qu'aux « intrants », l'évaluation des politiques en est facilitée, ce qui permet de tirer des leçons de leur mise en œuvre et de les ajuster en vue d'améliorer leur efficacité et leur rentabilité.
- 2) Créer des incitations et des mécanismes pour la coordination (verticale et horizontale) entre les niveaux de gouvernement et entre les secteurs public et privé. Tout ceci exige des investissements en intelligence stratégique dans l'administration publique (des ressources humaines spécialisées et formées) et la création d'espaces de dialogue pour instaurer des mécanismes de confiance entre les acteurs publics et privés, et augmenter les capacités de contrôle et de régulation de l'État dans la matière. Par exemple, le manque de coordination entre les acteurs est la principale faiblesse des politiques d'infrastructure en Amérique latine, ce qui a de graves conséquences sur la productivité, la compétitivité et l'accès. Les principaux obstacles à une coordination efficace sont le manque d'incitations institutionnelles pour la coopération et l'absence d'une architecture institutionnelle adaptée. Il est particulièrement nécessaire de concevoir des incitations afin de mieux coordonner les agences de niveaux de gouvernement similaires, les agences de niveaux de gouvernement différents, et les acteurs publics et privés. Le partage des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration est également fondamentale. Dans le cas des services d'éducation, par exemple, il convient que les gouvernements centraux conservent certaines prérogatives, telles que la définition des normes, l'élaboration des programmes et la gestion du statut des enseignants, qui définissent les conditions de l'emploi et le perfectionnement professionnel de ces derniers. Par ailleurs, la professionnalisation du corps enseignant, de plus en plus liée aux performances, ainsi que l'amélioration des structures de formation dans les écoles devraient permettre d'impliquer davantage les directeurs des établissements et les différents niveaux de l'administration. Dans les autres domaines, il est également indispensable de progresser vers des modèles de recrutement qui stimulent la professionnalisation, la spécialisation et le développement d'une carrière publique indépendante des mandats politiques, et de pouvoir utiliser des outils modernes de planification, de suivi et d'évaluation.

- 3) Définir des normes claires et des mécanismes réglementaires qui favorisent la mise en œuvre des accords conclus. Un cadre réglementaire clair et qui facilite l'articulation entre le secteur public et le secteur privé est essentiel tant pour les investissements en infrastructures que pour l'innovation. Par exemple, dans le domaine des télécommunications, les régimes juridiques de la plupart des pays de la région sont toujours orientés vers une régulation par les services, ce qui n'est pas adapté à la convergence technologique. Il convient de modifier de manière globale la réglementation des services de télécommunications, en évitant des mesures segmentaires qui entraînent des asymétries et des distorsions réglementaires, préjudiciables au consommateur final. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, il faut pouvoir disposer de cadres réglementaires munis de mécanismes clairs d'évaluation et d'accréditation des institutions, qui permettent de garantir et d'améliorer la qualité de l'offre éducative.
- 4) Investir dans la consolidation des institutions et la formation de personnel spécialisé dans la gestion publique. L'attribution des responsabilités aux régions et/ou aux États et municipalités doit s'accompagner de ressources budgétaires appropriées et d'une capacité de gestion au niveau local. La fourniture de services d'éducation, ainsi que de services d'infrastructure de transport, demande une articulation entre les différents niveaux de l'administration, pour laquelle il est nécessaire d'investir dans la formation de gestionnaires des politiques publiques aux échelons territoriaux. C'est également le cas lors de l'élaboration de nouveaux instruments et de l'introduction de nouveaux critères d'allocation budgétaire. Les gouvernements doivent investir dans la formation et orienter les moyens pour faciliter la coopération au plan local, national ou régional.
- 5) Établir des informations, des indicateurs et des institutions pour les décisions de politiques publiques. Il convient de définir et de générer des systèmes d'informations permettant d'évaluer les performances des actions publiques. Plusieurs pays ont investi pour créer des unités dédiées au recueil et à la diffusion d'indicateurs, en matière d'éducation et d'innovation. Ces progrès s'appuient sur une large modernisation des systèmes informatiques des ministères et des agences publiques, qui ont amélioré la transparence et l'accessibilité aux données. On observe ce point positif aussi bien dans les grands pays (Argentine et Brésil) que dans les petits (Costa Rica et Panama). Dans le même temps, il convient de créer des incitations à l'utilisation des données et des informations dans l'évaluation et la refonte des politiques publiques. Contrairement aux pays de l'OCDE, ceux d'Amérique latine se trouvent à peine au début de la création des institutions visant à l'analyse des politiques. Dans le domaine de l'innovation, le pays le plus avancé est le Brésil, où l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA), dépendant du secrétariat des Affaires stratégiques de la Présidence de la République, et le Centre de gestion d'études stratégiques (CGEE), sous la tutelle du ministère des Sciences et de la Technologie, constituent des espaces institutionnels pour l'analyse des effets et des interactions des politiques publiques.

En conclusion, malgré la crise financière mondiale, la situation des économies d'Amérique latine s'est améliorée de façon substantielle ces dernières années. Les gouvernements de la région doivent profiter de cette opportunité pour élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques de qualité, qui permettent de prendre le chemin du développement à long terme plus inclusif et plus durable. Si le principal objectif à court terme est bien de reconstruire une marge budgétaire mise à mal par les réponses des gouvernements à la crise, les États doivent également trouver des solutions aux restrictions et aux problèmes structurels qui limitent les capacités

des économies de la région à atteindre leurs objectifs de développement. Les principaux objectifs sont de diminuer les inégalités dans la distribution des revenus, d'améliorer la prestation des services publics, de créer davantage d'opportunités et de promouvoir la diversification de la production. Une meilleure efficacité de l'administration est capitale, car elle permettrait de libérer des ressources pour d'autres mesures politiques en faveur du développement et augmenterait l'adhésion citoyenne aux réformes nécessaires et à leur mise en œuvre. Cependant, une meilleure efficacité ne suffit pas : les pouvoirs publics doivent également atteindre leurs objectifs plus efficacement. Ceci ne peut se faire que par le biais d'une réforme fiscale conçue pour obtenir les ressources nécessaires à l'atteinte d'objectifs clés du développement économique. De nombreux gouvernements de la région ont identifié trois domaines prioritaires où investir des moyens supplémentaires en raison de leur contribution à la croissance de la compétitivité et à l'inclusion sociale : il s'agit de l'éducation, des infrastructures et de l'innovation. Chacun de ces domaines nécessite une gestion plus rentable et une action stratégique plus efficace de la part de l'État.

## Notes

1. CEPALC (2010a) analyse l'importance relative des deux facteurs.
2. CEPALC (2011).
3. OCDE (2010a).
4. CEPALC (1998) a présenté d'une façon innovante le besoin d'un nouvel accord sur les impôts et les dépenses.
5. CEPALC (2010b).

## Références

CEPALC (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la CEPAL, No 47, (LC/G.1997/Rev.1-P), CEPAL, Santiago du Chili.

CEPALC (2010a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2010*, (LC/G.2480-P), CEPAL, Santiago du Chili.

CEPALC (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, (LC/G.2432 (SES.33/3)), CEPAL, Santiago.

*Synthèse Française (2010) : L'heure de l'égalité : Combler les écarts, ouvrir de nouveaux chemins*, (LC/G.2433(SES.33/4), Brasilia.

CEPALC (2011), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, document d'information, Division du développement économique, CEPAL, Santiago du Chili.

OCDE (2008), *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010b), *Résultats du PISA 2009 : surmonter le milieu social : l'égalité des chances et l'équité du rendement de l'apprentissage (Volume II)*, OCDE, Paris.

OCDE (2011a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, N° 89, OCDE, Paris.

OCDE (2011b), *Panorama des administrations publiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2011c), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, OCDE, Paris.

# CHAPITRE UN

## Panorama macroéconomique

### Résumé

Les économies d'Amérique latine ont mieux résisté que celles d'autres régions du monde – dont les pays non latino-américains de l'OCDE – à la crise financière de 2008-09, et leur reprise a été plus rapide. Le principal défi de la région consiste à gérer avec prudence ce contexte favorable, dans l'objectif de rétablir une marge budgétaire susceptible de répondre aux risques éventuels, tels que des perturbations des marchés de capitaux dues aux problèmes de la zone euro.

Les liens commerciaux forts que les économies de cette région entretiennent avec la Chine – qui se sont avérés importants pour la reprise – les ont rendues plus sensibles à une décélération éventuelle du rythme de croissance de ce pays. L'on peut craindre notamment son impact potentiel sur les prix des matières premières et, par conséquent, sur les soldes budgétaires de nombreux pays latino-américains. Ce chapitre montre qu'il est fondamental que la région récupère sa capacité de réponse macroéconomique, et développe une certaine capacité à prévoir l'évolution des finances publiques, afin de mettre en œuvre des politiques qui permettront une croissance plus forte et de meilleure qualité.

## 1.1 Introduction

Les économies d'Amérique latine ont fait preuve d'une capacité de résistance significative aux effets de la crise financière de 2008/09, et leur reprise a été plus rapide que dans d'autres régions du monde, y compris les pays de l'OCDE. La croissance de la région se poursuit à un rythme positif bien qu'avec de fortes différences entre les pays. Sa stabilité macroéconomique doit servir de toile de fonds à toute discussion portant sur les moyens de transformer l'État en un levier de développement, et ce, pour trois raisons. En premier lieu, parce que la stabilité fournit un contexte favorable pour concevoir et mettre en œuvre des réformes; en second lieu, car il existe dans la conjoncture macroéconomique des facteurs susceptibles de mettre en danger la stabilité actuelle, si les gouvernements ne prennent pas des mesures opportunes pour les éviter; et, en troisième lieu, parce que les bonnes conditions qui prévalent actuellement sont, du moins en partie, attribuables aux bonnes pratiques appliquées dans les politiques monétaires et budgétaires. Dans plusieurs cas ces bonnes pratiques macroéconomiques pourraient être institutionnalisées, comme cela a été le cas par le passé avec la création de banques centrales indépendantes ou avec la fixation de règles budgétaires dans divers pays de la région.

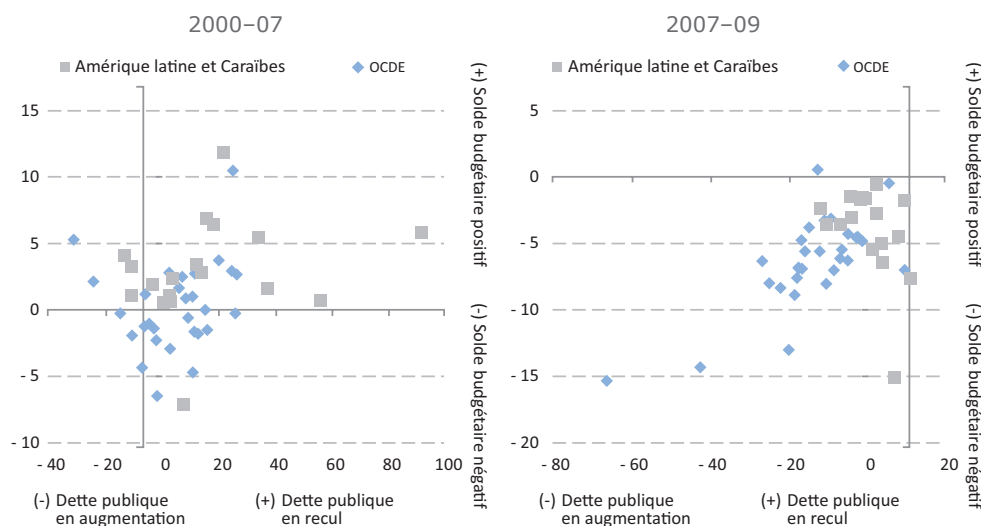
Ce chapitre analyse les performances macroéconomiques récentes de la région. L'on estime que l'Amérique latine connaîtra une croissance de 4.4% en 2011<sup>1</sup>, résultat de la forte demande intérieure et de la demande asiatique toujours robuste pour ses exportations (section 1.2). Or cette augmentation de la demande internationale exerce une pression sur les prix internationaux des matières premières ce qui, parmi d'autres facteurs, peut intensifier les pressions inflationnistes. Ce scénario met les banques centrales de la région dans l'obligation de contenir l'inflation sans accélérer l'entrée de capitaux et sans sacrifier la croissance (section 1.3). Dans le même temps, un flux renforcé d'investissements étrangers, qui constitue en principe une bonne nouvelle pour les économies de la région, apporte également un autre défi, celui de la volatilité des taux de change, avec des conséquences sur la compétitivité extérieure des pays et une éventuelle augmentation insupportable du crédit (section 1.4).

Les politiques macroéconomiques prudentes appliquées dans la région au cours des années de forte croissance (2003-08) ont souvent créé une marge de manœuvre pour d'autres politiques, ou l'ont renforcée (Figure 1.1, panneau de gauche). Ainsi, par exemple, certains pays ont utilisé la politique monétaire, et notamment la politique budgétaire, de manière contre-cyclique au cours de la crise financière de 2008/09, ce qui a contribué à éviter une profonde récession et permis d'amortir ses effets sur les secteurs les plus vulnérables de la société.

Pour de nombreuses économies de la région, le principal défi consiste à gérer avec prudence ce contexte favorable mais instable, afin de recréer une marge de manœuvre pour les politiques, restaurer les capacités de réponse macroéconomique, et offrir un environnement stable permettant de prévoir les finances publiques, de manière à combler les lacunes en matière d'infrastructure, d'éducation et d'innovation, ce qui permettra une croissance plus forte et de meilleure qualité à long terme. Cette croissance plus forte est nécessaire pour que la progression importante de la demande intérieure ne génère pas une instabilité au niveau des prix. A court terme, l'économie internationale continue toujours d'être la principale source de chocs potentiels pour l'Amérique latine. Les problèmes actuels que connaît la zone euro pourraient engendrer des déséquilibres dans le système financier international, avec des répercussions sur les marchés émergents. Une inversion des flux de capitaux peut occasionner des fluctuations importantes des taux de change, avec des effets perturbateurs sur l'économie réelle. Le poids relatif croissant de la Chine dans les rapports commerciaux latino-américains a été l'un des facteurs



**Figure 1.1 Marge budgétaire avant et après la crise financière, 2000-07 et 2007-09**  
(en pourcentage du PIB)



Note: Chaque point représente un pays. Les panneaux comprennent les pays de l'OCDE ainsi que 19 pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Source: CEPALSTAT, Statistiques sur les finances publiques pour l'Amérique latine et les Caraïbes, et OCDE (2011b) pour les autres pays.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553083>

qui ont aidé la reprise rapide des économies de la région. En revanche, les liens plus forts entretenus avec ce pays ont augmenté l'exposition des économies de la région face à une éventuelle décélération de la croissance chinoise. Une telle situation pourrait provoquer une chute de la demande pour les produits latino-américains et une baisse des prix des matières premières, ce qui se répercuterait sur les comptes budgétaires.

## 1.2 De la reprise à l'expansion

La crise internationale a exercé des effets récessifs transitoires sur les économies d'Amérique latine en 2009. La croissance du PIB en 2010 reflète la consolidation de la reprise qui avait commencé à se manifester dans la majorité des économies de la région au cours du deuxième semestre 2009, impulsée par l'impact des mesures contre-cycliques adoptées par de nombreux pays. La mise en œuvre de plans de relance destinés à contrecarrer les effets de la crise internationale a été complétée par la reprise rapide de l'économie internationale – économies émergentes en tête – au cours du premier semestre 2010. Les niveaux d'activité se situent aujourd'hui au-dessus de ceux affichés par la région avant la crise. Au cours des premiers mois de 2011, la majorité des pays de la région ont poursuivi leur croissance de façon dynamique. La CEPALC estime qu'en 2011 la croissance du PIB régional se situera autour de 4.4%<sup>2</sup>. L'Amérique du Sud connaîtra une croissance moyenne supérieure à celle du Mexique et de l'Amérique centrale, mais l'on espère que la différence des performances de ces deux sous-régions sera moins marquée qu'en 2010.

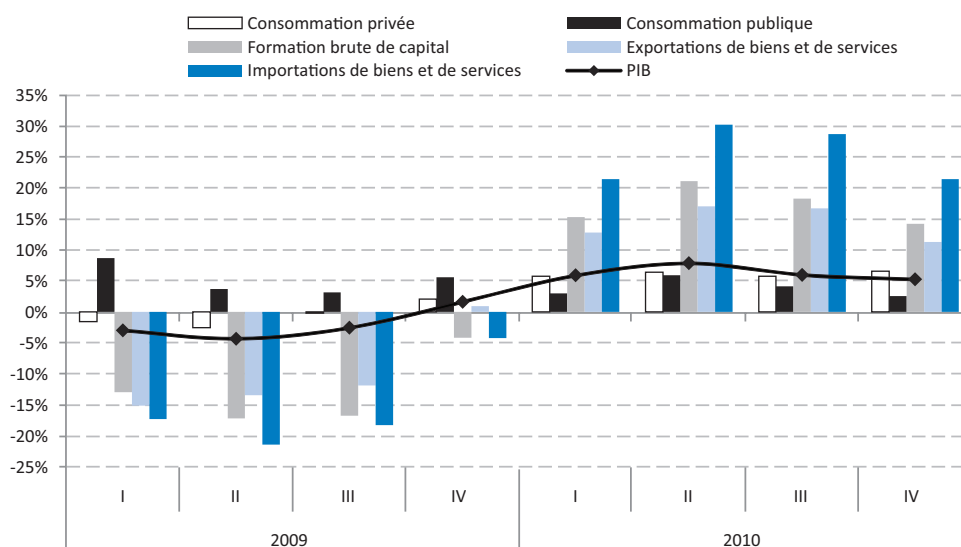
Dans de nombreux pays de la région, l'élargissement de l'espace macroéconomique entre 2003 et 2008 a engendré une aptitude inédite à mettre en œuvre des politiques destinées à lutter contre la crise. La plupart des pays d'Amérique latine et des

Caraïbes ont connu durant les années antérieures à la crise internationale une solidité macroéconomique inédite en comparaison avec les difficultés financières auxquelles la région devait habituellement faire face durant des épisodes de ce type. Les pays ont profité de la prospérité de l'économie et des finances générales qui a caractérisé la période 2003-08 pour assainir leurs comptes publics, augmenter leurs réserves internationales, réduire et améliorer le profil de leur dette extérieure. La réduction des dettes totales du secteur public non financier (exprimées en pourcentage du PIB) au cours des dernières années a été le résultat de l'amélioration des recettes publiques et de la croissance économique, ainsi que de modifications de certains prix relatifs. Dans différents pays, la composition de la dette publique a été modifiée considérablement par un rééchelonnement des délais, une part plus importante de dette à taux fixe, une augmentation de la part de la dette intérieure et l'importance croissante des dettes en monnaie nationale<sup>3</sup>. Tout cela a créé une plus grande marge de manœuvre pour l'application de politiques publiques anticycliques, autorisant des efforts sans précédent pour contrecarrer les effets négatifs de la détérioration de la situation internationale, et rendant possible en outre un début de reprise dès le second trimestre 2009<sup>4</sup>.

La forte croissance de la région en 2010 s'explique par la progression significative de diverses composantes du PIB, qui a permis une reprise équilibrée et vigoureuse. Le dynamisme soutenu de la demande intérieure, tant sur le plan de la consommation privée que sur celui de les investissements (Figure 1.2), s'est maintenu grâce aux performances relativement bonnes des marchés du travail, à la croissance des salaires réels<sup>5</sup>, à l'augmentation du crédit au secteur privé, sans oublier l'amélioration des prévisions des agents économiques affectés par la crise. Les faibles taux d'intérêt réels ont également stimulé la consommation et l'investissement. Dans

**Figure 1.2 Amérique latine (13 pays) : variation trimestrielle des composantes des dépenses, 2009-10**

(En pourcentage et en dollars constants de 2005)



Note: Les pays d'Amérique latine couverts sont l'Argentine, la Bolivie (Etat plurinational de), le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Mexique, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine, l'Uruguay et le Venezuela (Rép. bolivarienne du).

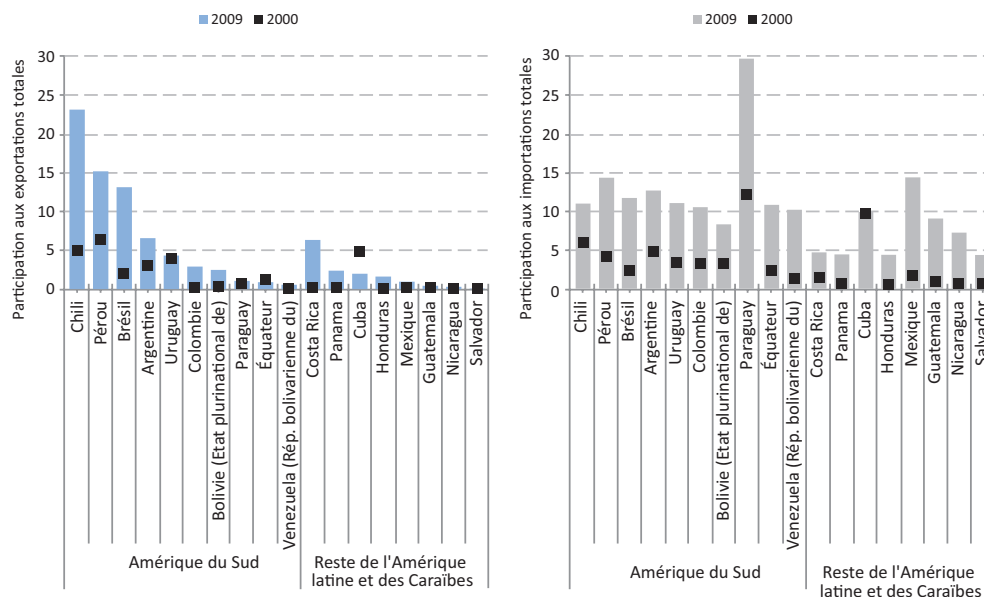
Source : Élaboration par l'auteur à partir de la base de chiffres officiels des pays concernés.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553102>

le cas des pays disposant de volumes considérables d'envois de fonds par des émigrants, la progressive reprise des transferts a également contribué à élever les niveaux de la consommation privée. En outre, la rapidité de la récupération économique a été facilitée par l'existence de niveaux élevés de capacités de production non utilisées, qui ont permis d'augmenter les niveaux de production dans un délai court<sup>6</sup>. La formation brute de capital a progressé de 12.9% en 2010 grâce à l'augmentation des investissements bruts en capital fixe (9.9%) et au processus de recomposition des stocks. La croissance de l'investissement fixe dans la région s'est concentrée sur les machines et équipements, principalement importés, et a été impulsée par l'appréciation des monnaies nationales, une grande disponibilité de crédit et la réduction des capacités utilisées dans une situation de fort dynamisme de la demande intérieure<sup>7</sup>. Ainsi, le taux d'investissement brut fixe, mesuré en dollars constants et en pourcentage du PIB, a atteint 21.4%, soit un niveau supérieur aux 20.5% enregistrés en 2009, mais inférieur aux 22.1% de 2008 et aux niveaux records atteints durant les années 70<sup>8</sup>.

Le dynamisme important de la demande intérieure a provoqué une hausse vigoureuse du volume des importations de biens et de services (20.9%), notamment des biens de consommation durables et des biens de capital. Étant donné les performances du commerce extérieur, la contribution des exportations nettes à la croissance a été négative en 2010. La valeur des exportations de biens atteint des chiffres élevés dans les pays exportateurs de métaux et, dans certains cas, d'hydrocarbures, mais ceci est principalement attribuable à une amélioration des cours de ces produits, plutôt qu'à une augmentation des volumes exportés. Pour l'Amérique latine comme pour les Caraïbes, la situation extérieure favorable a permis une augmentation du volume et des prix des exportations. Néanmoins, la croissance des importations a été encore plus forte, entraînant une dégradation de la balance des opérations courantes régionale, de -0.4% du PIB en 2009 à -1.2% en 2010, selon les données de la CEPALC (CEPALC, 2011).

L'expansion des échanges commerciaux avec la Chine est un autre facteur fondamental pour comprendre la dynamique récente des économies latino-américaines. Le processus de déplacement progressif du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'est et vers le sud (surtout vers la Chine et l'Inde, mais également vers d'autres économies émergentes) a abouti à une forte expansion du commerce avec ces pays<sup>9</sup>. Au cours de la dernière décennie, le commerce avec la Chine a substantiellement augmenté en Amérique du Sud. La participation des exportations vers ce pays dans le volume total exporté a ainsi augmenté au Brésil (de 2% à 13%), au Chili (de 5% à 23%) et au Pérou (de 6% à 15%) durant la période indiquée. En revanche, la Chine continue d'être une destination peu importante pour la majorité des pays d'Amérique centrale et du Mexique (moins de 2% du total des exportations), tandis qu'elle est devenue la première destination des exportations du Brésil et du Chili (contre la douzième et la cinquième respectivement en l'an 2000), et qu'elle occupe la seconde place pour l'Argentine et le Pérou. Les importations depuis la Chine ont progressé considérablement dans tous les pays de la région (Figure 1.3). En raison de leur spécialisation marquée dans les matières premières, plusieurs pays d'Amérique du Sud tels que la Bolivie (État plurinational de), l'Équateur, le Paraguay, le Pérou et le Venezuela (République bolivarienne du) sont confrontés à une concurrence relativement faible de la Chine. L'Argentine, le Brésil, la Colombie et l'Uruguay connaissent une situation intermédiaire, tandis que les économies d'Amérique centrale et le Mexique se trouvent plus exposées à la concurrence de ce pays, leurs structures d'exportations étant plus similaires<sup>10</sup>. Ce poids plus marqué des rapports commerciaux avec les économies émergentes en particulier la Chine – est un important facteur expliquant la résilience de la région à la crise, ainsi que les différences entre les pays de la région en termes de rythme de croissance et de marge de manœuvre disponible pour les politiques. Ce phénomène, observable depuis la fin des années 90, se traduit par une corrélation croissante entre les cycles économiques de l'Amérique du Sud et de la Chine. En revanche, en Amérique centrale et au Mexique cette corrélation est moins forte et tend à diminuer<sup>11</sup>. Cela

**Figure 1.3 Amérique latine : part de la Chine dans les exportations et les importations totales, par pays, 2000 et 2009**  
(En pourcentage)



Source : Calculs de l'auteur d'après la base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce de marchandises (COMTRADE).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553121>

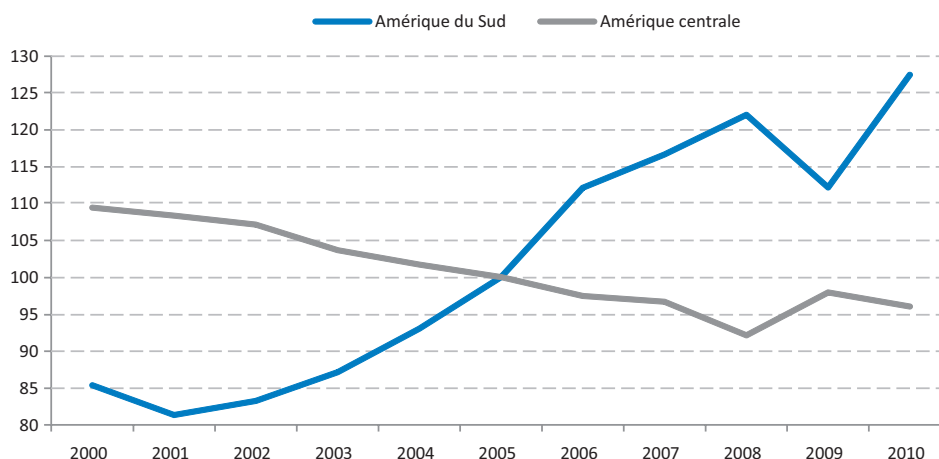
explique en partie pourquoi les économies entretenant des liens commerciaux plus étroits avec la Chine ont moins souffert durant la crise et affichent aujourd'hui une croissance plus vigoureuse<sup>12</sup>.

Les relations commerciales avec la Chine expliquent également l'évolution hétérogène des termes de l'échange dans les pays de la région. La demande accrue pour des biens primaires qui découle de l'expansion de l'économie chinoise s'est traduite par une amélioration des termes de l'échange de la plupart des pays qui exportent ces biens, situés principalement en Amérique du Sud. En revanche, ce rapport enregistre une tendance à la baisse dans les autres pays de la région, étant donné qu'il s'agit de pays importateurs de pétrole qui, dans certains cas, notamment en Amérique centrale, ne produisent pas de produits de base (minerais ou soja, par exemple) demandés par les économies émergentes asiatiques. Les indices des termes de l'échange s'améliorent en Amérique du Sud depuis le début de la dernière décennie – avec une interruption en 2009. Ils se situaient en 2010 près de 60 % au-dessus du niveau de l'an 2000, tandis qu'en Amérique centrale la tendance évolue inversement (en 2010, ils étaient inférieurs de 14 % au niveau de l'an 2000) (Figure 1.4).

Les nouvelles opportunités ouvertes par le dynamisme du commerce extérieur avec la Chine et avec les économies asiatiques émergentes s'accompagnent de défis pour la région en matière d'inflation et de vulnérabilité extérieure. L'augmentation des prix des aliments et des combustibles affecte plus fortement les groupes les plus vulnérables, notamment ceux situés dans les zones urbaines des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes qui n'exportent pas de tels biens. Ces hausses exercent une pression sur l'inflation et peuvent influencer sur le niveau général des prix si elles se répercutent sur les salaires dans un contexte de forte croissance de la demande intérieure. Les pays qui entretiennent le plus d'échanges commerciaux avec la Chine se trouvent plus exposés à la nature des cycles et aux chocs de cette économie. Bien

**Figure 1.4 Amérique du Sud et Amérique centrale : indices des termes de l'échange, 2000-10**

(Année 2005 = 100)



*Note:* Les pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale couverts sont l'Argentine, la Bolivie (Etat plurinational de), le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela (Rép. bolivarienne du), et le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama, respectivement.

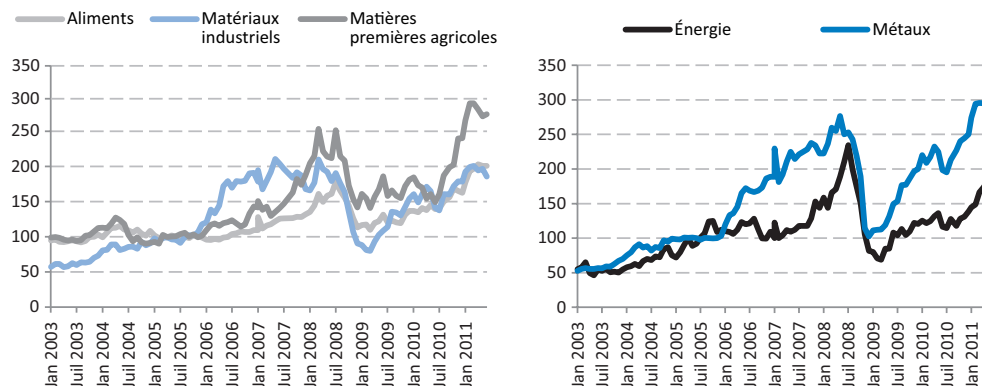
*Source :* Élaboration par l'auteur à partir de la base de chiffres officiels des pays concernés.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553140>

que l'on espère que la Chine continue d'être un moteur important de la croissance mondiale, un éventuel ralentissement de sa croissance économique pourrait avoir des effets significatifs sur les prix et le volume des exportations, ainsi que sur les finances publiques.

### 1.3 Pression inflationniste et augmentation des prix des produits de base et des combustibles

Depuis le deuxième semestre 2010 et au cours des premiers mois de 2011, les prix internationaux des produits de base sont en hausse et, parallèlement, le rythme inflationniste a commencé à s'accélérer dans la plupart des pays de la région. Les prix de divers produits de base ont dépassé les niveaux qu'ils avaient atteints durant la crise financière de 2008 (Figure 1.5)<sup>13</sup>. Les principaux facteurs structurels qui expliquent cette augmentation sont la vigoureuse croissance de la Chine et de l'Inde, associée à un processus d'urbanisation et d'industrialisation qui exige d'énormes volumes de matières premières et de combustibles ; le développement dans ces pays d'une classe moyenne émergente dont le pouvoir d'achat a progressé de façon considérable ; et une transition vers une alimentation plus occidentale pour certains produits<sup>14</sup>. L'augmentation de la moyenne pondérée des prix à la consommation en Amérique latine est passée de 4.7% en 2009 à 6.5% en 2010, en raison principalement de la hausse des prix internationaux des aliments et des combustibles. A cela vient s'ajouter la fin des subventions précédemment concédées pour certains aliments et pour le prix des combustibles, notamment en Amérique centrale et au Mexique. L'augmentation des indices des prix à la consommation est plus marquée dans les pays d'Amérique latine où les revenus sont plus faibles, car dans ces derniers la part des aliments dans la consommation est plus importante.

**Figure 1.5 Évolution mensuelle des prix internationaux des produits de base, entre janvier 2003 et août 2011**  
(En USD courants)



Note : Ils correspondent aux indices agrégés S&P GSCI.

Source : Thomson Reuters Datastream.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553159>

Cela vaut également pour les pays où l'appréciation des monnaies nationales enregistrée quasiment dans toute la région a atténué l'impact de l'augmentation des prix des produits importés sur les prix intérieurs.

Au cours des dernières années, la volatilité de nombreux prix de produits de base de la région s'est également considérablement accentuée, atteignant en 2008 un pic sans précédent depuis le début des années 70. Cette volatilité s'explique par des facteurs conjoncturels à court terme, tels que des chocs affectant l'offre – par exemple une mauvaise récolte dans un pays producteur important –, des variations dans le taux de change effectif du dollar, et les attentes des marchés financiers. Ainsi, les forces qui peuvent accentuer la volatilité des marchés agricoles sont de deux types au moins : celles qui renforcent l'inélasticité de l'offre et de la demande des produits agricoles, et celles qui augmentent la fréquence et l'intensité des chocs. L'intégration avec d'autres marchés semble être l'une des principales sources de la volatilité accrue constatée dans le secteur agricole, selon différentes études. Celles-ci mentionnent l'intégration avec un marché physique, tel celui des combustibles, ou entre différents produits agricoles, et particulièrement une association accrue des marchés de biens primaires, entre autres les produits agricoles, avec les marchés financiers<sup>15</sup>.

L'impact des hausses de prix des aliments et de l'énergie varie selon les pays. Outre qu'elles affectent plus fortement les groupes aux revenus les plus faibles, ces augmentations de prix posent de plus grandes difficultés aux pays les plus dépendants des importations de produits alimentaires. Par exemple, pour la grande majorité des pays des Caraïbes et d'Amérique centrale, les importations d'aliments représentent l'équivalent de plus de 5 % du PIB, alors que la moyenne de l'Amérique latine est de 4,3 %. Dans d'autres pays d'Amérique centrale, la dépendance des importations d'aliments, relativement élevée, varie entre 2 % et 5 % du PIB, tandis qu'au Mexique et en Amérique du Sud ce phénomène est moins marqué, grâce à l'amélioration de leurs termes de l'échange<sup>16</sup>.

Il convient de se demander si ces augmentations plus amples des indices des prix à la consommation méritent une réaction de politique monétaire. La réponse dépend de l'existence de pressions inflationnistes plus générale que la seule augmentation de quelques composantes volatiles, telles que les aliments et les combustibles. Sur ce point, l'on observe diverses situations dans la région, y compris parmi les pays

qui suivent une politique d'objectifs d'inflation, et excluent du calcul de l'inflation les prix plus volatiles des aliments, des boissons et des transports (biens énergétiques). Par exemple, l'inflation sous-jacente a été négative au Chili et en recul au Mexique durant une grande partie du premier semestre 2011. Au contraire, l'indice des prix comme l'inflation sous-jacente enregistrent une tendance à la hausse au Brésil, en Colombie et au Pérou. Les indices montrent alors que l'intensité des pressions inflationnistes est supérieure à celles générées par la hausse des prix des produits de base. Dans ces cas, surtout lorsque l'inflation sous-jacente se rapproche ou dépasse la limite supérieure des objectifs d'inflation, une politique monétaire plus restrictive peut s'avérer nécessaire, comme cela a été observé au cours du deuxième trimestre 2011<sup>17</sup>.

A partir du premier trimestre 2010, certains pays de la région ont commencé à appliquer une politique monétaire plus restrictive pour contenir l'inflation, alors que se consolidait la reprise des économies. Quatre des pays s'étant fixé des objectifs d'inflation (Brésil, Chili, Colombie et Pérou) ont élevé leur taux de base, choix imité par la République dominicaine et par l'Uruguay. En dépit de cette augmentation, les taux de référence se trouvent à des niveaux inférieurs à ceux qui prévalaient en 2008 avant la propagation de la crise financière. D'autres pays qui privilégient la croissance économique n'ont pas augmenté leur taux (Mexique), et certains ont même eu tendance à rendre leur politique monétaire plus expansionniste (Argentine et Costa Rica).

Les actions des autorités en charge de la politique monétaire paraissent avoir pour but d'éviter que les augmentations des prix des aliments et de l'énergie finissent par se répercuter sur le niveau général des prix, ce qui pourrait exacerber les craintes inflationnistes dans les pays de la région. Les pressions extérieures que ces hausses de prix exercent sur la dynamique inflationniste d'Amérique latine posent un nouveau dilemme aux responsables politiques. Ceux-ci doivent concilier deux objectifs : maintenir la solidité de la reprise de l'activité économique intérieure, tout en évitant des mesures monétaires et financières susceptibles de favoriser un regain des craintes inflationnistes et l'apparition de bulles dans le prix des actifs nationaux, notamment dans un contexte de liquidité internationale élevée.

Les autorités budgétaires et monétaires des pays de la région sont actuellement confrontées à un triple défi : *i*) déterminer dans quelle mesure il convient d'absorber le choc inflationniste extérieur tout en graduant le contrôle de la demande agrégée (et la réduction du dynamisme économique) ; *ii*) élaborer des politiques budgétaires et monétaires qui minimisent le coût économique d'un cadrage de l'inflation et, surtout, qui n'augmentent pas les risques associés à la forte entrée de capitaux, et donc aux pressions croissantes d'appréciation des monnaies nationales ; et *iii*) adopter des politiques visant à pallier les effets sociaux dérivant du choc inflationniste et des politiques d'encadrement.

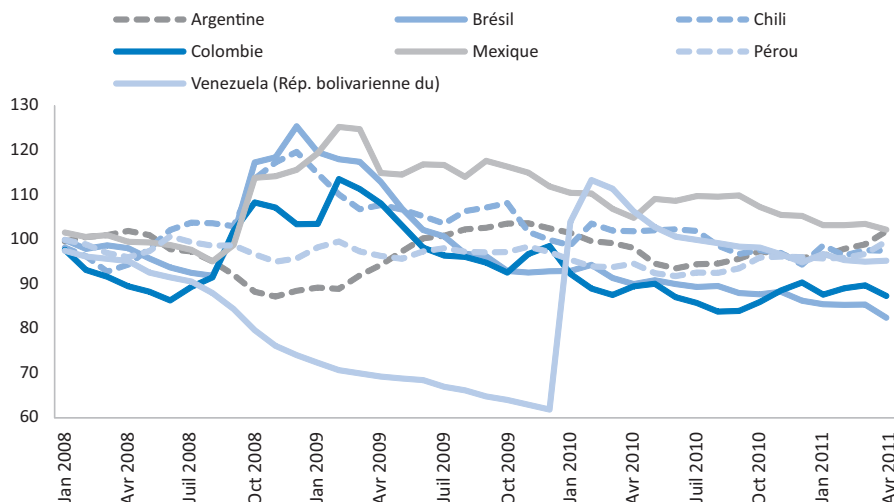
## 1.4 Entrées de capitaux : défis pour la stabilité

L'association de meilleurs fondamentaux macroéconomiques en Amérique latine, d'une grande liquidité et des incertitudes sur les marchés de capitaux des pays développés, ainsi que de taux d'intérêt historiquement bas, a stimulé des flux élevés de capitaux vers différents pays de la région. Or si l'entrée de capitaux, selon ses caractéristiques, peut en principe multiplier les opportunités d'élever le taux des investissements et la croissance économique, il ressort de l'expérience de la région et des marchés émergents durant les années 90 que la volatilité de ces flux peut occasionner des problèmes macroéconomiques profonds et des perturbations financières. Malgré quelques signes indiquant que de nombreux investisseurs internationaux font la différence de nos jours, plus que par le passé,

entre les fondamentaux des différentes économies de la région, la synchronisation élevée des flux de capitaux vers les marchés émergents reflète l'importance de facteurs généraux<sup>18</sup>.

Ces flux de capitaux et l'augmentation des prix des produits de base ont contribué à apprécier les taux de change nominaux et réels des pays de la région. L'appréciation a spécialement affecté les monnaies des pays ayant des stratégies d'objectifs d'inflation et de taux de change flexibles. Onze pays ont enregistré des appréciations nominales de leurs monnaies au cours des dix premiers mois de 2010 par rapport à la même période en 2009. Se sont ainsi le plus appréciés le réal brésilien (13.6 %), le peso colombien (13.2 %), le peso uruguayen (13.1 %), le peso chilien (9.4 %) et le colon costaricain (8 %). En revanche, seuls cinq pays ont enregistré une dépréciation nominale de leur monnaie, les plus fortes étant celles de l'Argentine et du Venezuela (République bolivarienne du). En termes réels, les situations sont variées. D'un côté, les monnaies du Brésil et de la Colombie se sont clairement appréciées, comparativement au taux de change moyen de la décennie 2000 (38 % et 24 % respectivement), alors que les monnaies du Chili et du Venezuela (République bolivarienne du) paraissent également appréciées par rapport à la même période (de 10 % environ)<sup>19</sup>. D'un autre côté, les monnaies du Pérou et du Mexique semblent proches de leur moyenne historique, tandis que celle de l'Argentine se trouve légèrement dépréciée (de 15 % par rapport à la moyenne des années 2000 – Figure 1.6)<sup>20</sup>.

**Figure 1.6 Taux de change effectif réel dans sept pays d'Amérique latine, de janvier 2008 à mars 2011**  
(Janvier 2008 = 100)



Source : Calculs de l'auteur à partir de la base de chiffres officiels des pays concernés.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553178>

La volatilité et l'appréciation excessive du taux de change réel – au-delà de ce que viennent expliquer les modifications des fondamentaux – peuvent réduire la compétitivité du secteur marchand de l'économie ou des activités marchandes qui ne bénéficient pas de la hausse des prix des exportations. Des fluctuations à court terme du taux de change réel peuvent occasionner des effets négatifs permanents sur la croissance économique, notamment lorsque les entreprises sont confrontées à des restrictions du crédit telles qu'elles sollicitent des interventions politiques pour atténuer leurs effets<sup>21</sup>. Une appréciation du taux change pourrait même annihiler



les efforts déployés dans divers pays pour stimuler l'innovation, la création de nouvelles activités productives et la diversification de la production.

Les responsables politiques ont adopté un ensemble de mesures visant à réduire la volatilité du taux de change nominal et à limiter une éventuelle exposition à des situations d'inversion des flux financiers. Parmi les outils adoptés au sein de la région pour éviter la volatilité des flux financiers et l'instabilité résultant du taux de change nominal, soulignons les mesures tendant à décourager l'entrée de capitaux à court terme, et le renforcement de la détention d'actifs extérieurs par le secteur public et certains établissements financiers privés.

Les mesures visant à lutter contre les entrées de capitaux peuvent être classées en deux catégories, selon que les autorités cherchent à absorber les flux supplémentaires, ou à réduire leur volume via des mesures de contrôle des capitaux<sup>22</sup>. Dans plusieurs pays, d'énormes volumes de réserves internationales se sont accumulés suite à des interventions sur le marché des changes. C'est le cas par exemple en Argentine, au Brésil, en Colombie, au Costa Rica, au Guatemala, au Mexique et au Pérou. D'autres pays, tels que la Bolivie (État plurinational de), le Paraguay et le Pérou, ont atteint des niveaux élevés de réserves en pourcentage du PIB, proches de 25 % voire supérieurs, comparativement à d'autres pays de la région. D'autres pays ont adopté des mesures visant directement à réduire les flux de capitaux entrant dans le pays ou bien à augmenter les flux de sortie de capitaux nationaux. Le Chili a ainsi annoncé en novembre 2010 une décision autorisant une augmentation progressive de la limite globale maximale d'investissement à l'étranger des fonds de pension, la portant à 80 %. Le Pérou a adopté des mesures similaires, annonçant en septembre 2010 que les investissements à l'étranger pourront atteindre jusqu'à 30 % des actifs des compagnies administratrices de fonds de pension. Le Brésil a augmenté l'impôt frappant les opérations financières sur les investissements étrangers dans des instruments à taux fixe. Fixé à 2 %, cet impôt est passé à 4 % en 2009 puis, en octobre 2010, à 6 %. Le pays a également augmenté l'impôt grevant les dépôts de marge sur les marchés à terme, lequel est passé de 0.38 % à 6 %, laissant inchangé le taux de 2 % de l'impôt sur les investissements en actions, tout en introduisant d'autres mesures administratives destinées à augmenter l'efficacité de l'impôt, de manière à modérer les entrées de capitaux spéculatifs (Encadré 1.1). En Argentine, en Colombie et au Pérou des mesures similaires ont été maintenues ou introduites, et d'autres instruments ont été utilisés tels qu'un encadrement resserré des réserves non rémunérées<sup>23</sup>.

Si l'accumulation de réserves internationales permet de reconstituer la capacité à affronter à l'avenir de brusques dégradations des termes de l'échange ou une interruption subite des flux de capitaux (le *sudden stop*), et de réduire la volatilité des changes, elle a également multiplié les défis en matière de politique monétaire. Les banques centrales des pays de la région sont confrontées à cette alternative : soit intervenir sur le marché sans stériliser les injections de monnaie nationale, ce qui renforce le risque d'influencer la perception de l'inflation par l'opinion, soit stériliser (totalement ou partiellement) ces interventions, avec un inévitable coût fiscal et un risque de dégradation de leur compte de patrimoine.

### **Encadré 1.1 Le contrôle des capitaux en tant qu'outil macroéconomique supplémentaire**

« Les mesures de contrôle des capitaux sont non seulement dépourvues d'impact, elles augmentent de plus les taux d'intérêt internes. »

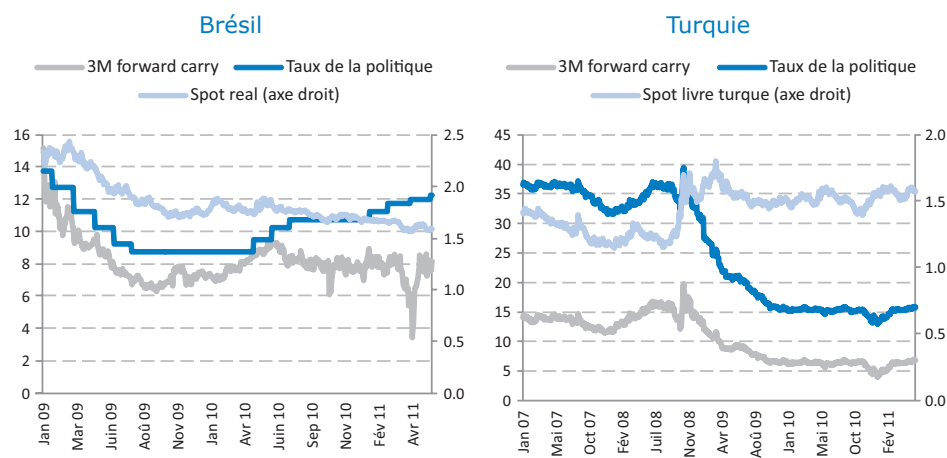
Ce type de déclarations contradictoires ne sont pas inhabituelles lorsque des personnes débattent sur ce sujet, en se fondant généralement sur des préjugés plus que sur les faits. Pour prendre un peu de hauteur, il convient d'orienter l'analyse autour de deux questions plus ou moins évidentes : *i*) ces mesures sont-elles efficaces (à savoir, affectent-elles le marché dans le sens souhaité), et, en cas de réponse affirmative, *ii*) sont-elles efficaces (à savoir, les bénéfices sont-ils supérieurs aux coûts)? Commençons ici par le début en abordant la première question à la lumière de l'expérience en matière de contrôles par l'impôt des entrées de capitaux.

Traditionnellement associés à des ratios obligatoires de réserves non rémunérées (RNR), ces contrôles des entrées de capitaux, appliqués au Chili et en Colombie au cours des années 90, constituent en substance une variable de la taxe Tobin sur les mouvements internationaux de capitaux. Dans les faits, les autorités chiliennes avaient proposé l'option d'un impôt équivalent aux RNR à l'investisseur qui préférerait payer et libérer ses liquidités.

Les sceptiques avancent que des mesures de ce type n'ont pas empêché les entrées de capitaux ni l'appréciation des taux de change. Cet argument semble biaisé étant donné que l'on ignore quelles auraient été les entrées de capitaux et les appréciations en l'absence des contrôles. Pour quantifier ce que de tels contrôles ont pu introduire, il faut d'abord analyser le « désarbitrage », c'est-à-dire l'écart entre le taux local et le rendement espéré par l'investisseur étranger.

La façon la plus simple et naturelle d'évaluer l'effet des mesures de contrôle des capitaux consiste à mesurer les écarts de la parité couverte des taux d'intérêt, à savoir, la marge entre le différentiel des taux d'intérêt et la perte de change (ou le partage en monnaie locale que reçoivent les investisseurs internationaux)<sup>a</sup>. Une étude indique que dans le cas du Chili, ce différentiel a oscillé entre 2% et 3% durant la période d'application des contrôles, pourcentage proche de la valeur équivalente de la taxe Tobin<sup>b</sup>. Dans le cas plus récent de l'IOF (*Imposto sobre Operações Financeiras*), l'impôt brésilien sur les opérations financières, on aboutit à des conclusions similaires : un impôt de 6% sur les entrées de capitaux génère un écart de 6% entre le différentiel d'intérêt (qui s'obtient en calculant la différence entre le taux Selic – taux d'intérêt de référence du Brésil – et le taux à court terme, proche de zéro, des obligations des États-Unis) et le portage du réal (Figure 1.7, panneau de gauche). Le même comportement s'observe dans les cas de la livre turque (Figure 1.7, panneau de droite) ou du shekel israélien.

D'autre part, les contrôles sont effectifs car ils introduisent un péage sur les mouvements d'entrée et de sortie sur le marché national. Leur efficacité dépend du tarif de ce péage et du volume des mouvements. Ainsi, un impôt de 2% n'obtiendrait pas beaucoup plus qu'une réduction de 2% de la valeur des actifs locaux (monnaie nationale incluse); une augmentation de 10% aboutirait à un effet proportionnellement accru (bien que probablement non linéaire), tandis qu'un taux de 2% prévoyant de futurs ajustements (tel que celui récemment appliqué au Brésil) devrait atteindre un impact intermédiaire, étant donné qu'il joue sur les attentes des investisseurs spéculateurs à court terme.

**Figure 1.7 Effets du contrôle des changes au Brésil et en Turquie**

Source : Calculs de l'auteur d'après la base de données de Thomson Datastream.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553197>

En conclusion, les mesures de contrôle des capitaux ne sont pas dénuées d'impact, comme le prétendent ceux qui les rejettent, mais elles n'ont pas autant d'effets que l'affirment leurs défenseurs. Elles constituent au bout du compte un instrument de plus dans la boîte des outils macroéconomiques contre-cycliques, qui s'ajoute à la politique monétaire et fiscale, la régulation prudentielle ainsi que la politique des changes.

Source : Élaboré par Eduardo Levy Yeyati.

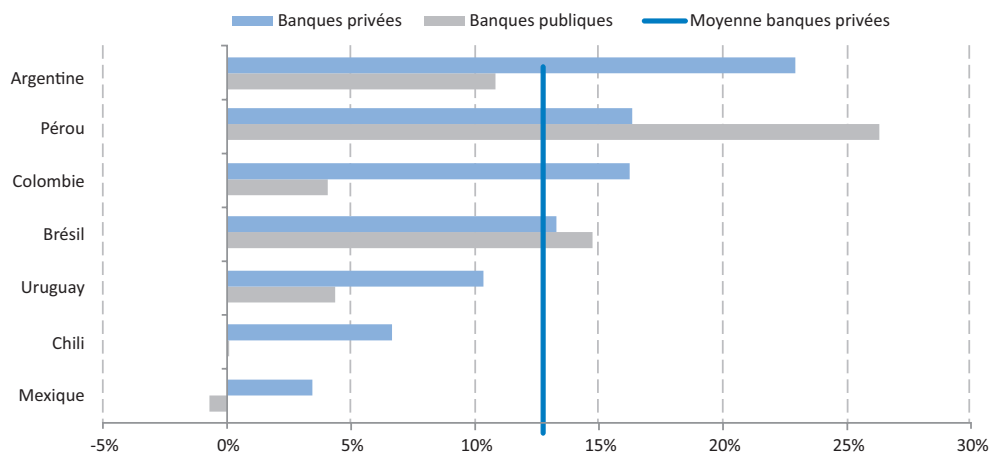
<sup>a</sup> Du point de vue technique, la parité couverte implique que le portage de monnaies (ou bien de l'escompte à terme) doit être égal au différentiel d'intérêt majoré des coûts de transaction, qui incluent les impôts sur les mouvements internationaux de capitaux.

<sup>b</sup> De Gregorio *et al.* (2000).

Un défi clef de la politique économique de nombreux pays de la région consiste à préserver la stabilité du système financier en cas d'une disponibilité accrue de fonds venant générer un boum de crédits bancaires ou d'éventuelles bulles sur certains marchés d'actifs. À ce propos, les cours des actions dans les bourses de plusieurs pays ont affiché une forte volatilité depuis le début de 2009.

Étant donné la rapide expansion du crédit, l'augmentation de la rentabilité du secteur financier dans certains pays (comme le Brésil) et la pression croissante en matière d'appréciation des taux de change qui s'exerce sur les monnaies de la région, il serait prudent que les autorités de certains pays adoptent des mesures visant à atténuer cette dynamique (Figure 1.8). Ces mesures pourraient inclure, par exemple, des augmentations des réserves et des ratios de capital imposés aux banques. Le Pérou a mis en vigueur à compter de juin 2010 des règles imposant une augmentation à 9% du taux de réserve minimal, une hausse du montant minimum des avoirs en compte courant des banques, un accroissement du taux de réserve marginale en sols et en devises étrangères, ainsi qu'un relèvement du taux de réserve pour les dépôts des établissements financiers non résidents (jusqu'à 120%).

**Figure 1.8 Croissance du crédit réel dans sept pays d'Amérique latine, 2010**  
(Taux moyen)



Source : Calculs de l'auteur à partir de la base de chiffres officiels.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553216>

## 1.5 Défis pour les politiques macroéconomiques

Pour éclairer les décisions politiques, il serait utile de déployer des efforts approfondis afin de comprendre la situation structurelle, en éliminant les effets transitoires du cycle économique et d'autres facteurs associés. Différents indicateurs économiques, tels que les soldes budgétaires, le rapport entre la dette et le PIB ou les qualifications de risque, tendent à être trop procycliques car ils sont très influencés par les performances de la croissance économique, le prix des produits de base et le taux de change réel<sup>24</sup>. Il est donc fondamental de ne pas attribuer une influence excessive aux bons résultats qu'affichent des facteurs purement nationaux, et d'être prudent dans les pronostics sur la durée qu'aura la bonne situation en cours afin de s'autoriser une marge de manœuvre pour les politiques à mener.

La conception de politiques de stabilisation budgétaire en Amérique latine exige de différencier les chocs normaux, qui induisent des fluctuations circonstancielles autour d'une tendance, des chocs exceptionnels, susceptibles d'avoir des effets irréversibles et très durables. Lors de la conception de mesures budgétaires et fiscales concernant des événements exceptionnels, l'une des difficultés qui se pose est que, en raison de la faiblesse des mécanismes de stabilisation automatique dans les pays de la région, les mesures de lutte contre les chocs non circonstancielles exigent de disposer de grands pouvoirs discrétionnaires. Dans le cas d'un événement non conjoncturel, il est impossible de connaître à l'avance avec précision quelle sera la tendance du moment, et moins encore les mutations de la structure de l'économie et des formes de gouvernance qui pourraient être engendrées par le choc<sup>25</sup>. Il est nécessaire d'établir la nature et les caractéristiques du choc pour déterminer le type de mesures de stabilisation à appliquer. À cet égard, il convient de faire la différence entre les politiques anticycliques, visant à lutter contre les écarts temporaires par rapport à la tendance existante, et les politiques d'ajustement macroéconomique qui traitent les conséquences de chocs permanents par une modification des règles, et dont l'objectif peut être de réduire structurellement une volatilité excessive, ou, en cas de déséquilibres multiples, de coordonner les décisions afin de replacer l'économie

dans un équilibre jugé meilleur qu'un autre<sup>26</sup>. Dans le cas d'économies exportatrices de produits de base, des arguments similaires s'appliquent aux fluctuations des cours internationaux des exportations.

La récente crise financière internationale a mis en évidence l'importance de la politique budgétaire en tant qu'outil de stabilisation macroéconomique. La majorité des pays, y compris ceux qui ont enregistré des taux de croissance positifs en 2009, ont tenté de combattre la récession par des déficits fiscaux accrus, en partie générés par des mécanismes de stabilisation automatiques, mais surtout par l'engagement de mesures discrétionnaires, compte tenu de la faiblesse des premiers dans la région. Cela a permis d'élargir le consensus sur la légitimité du recours à un déficit budgétaire transitoire comme outil de stabilisation macroéconomique durant des périodes d'intense réduction de la demande. Une fois l'urgence passée, les stratégies de sortie de crise devraient inclure, entre autres, des objectifs de viabilité de la dette publique cohérents avec l'investissement public et avec les politiques sociales et de développement productif, elles-mêmes nécessaires pour accélérer la marche vers un développement durable<sup>27</sup>.

Des règles budgétaires claires et contre-cycliques pourraient aider à réduire la volatilité agrégée et à élargir l'assiette de manière à augmenter les dépenses et l'investissement social nécessaires en vue d'éliminer les inégalités. Il est essentiel de ne pas limiter la politique budgétaire à un simple contrôle quantitatif des comptes publics (dette publique, dépenses ou déficit), et de se préoccuper de l'impact des finances publiques sur les objectifs cruciaux du développement. Les liens entre les aspects quantitatifs et qualitatifs de la politique budgétaire devraient être intégrés dans les critères de qualité des finances publiques, car cela permettrait d'assurer une utilisation efficace et efficiente des ressources publiques<sup>28</sup>.

Il conviendrait de renforcer la crédibilité de la politique budgétaire en évitant des dépenses discrétionnaires excessives et en limitant avec responsabilité l'usage ; les responsabilités en matière budgétaire étant très exposées à la conjoncture économique et sociale, ainsi qu'aux compromis politiques. Des expériences récentes montrent que des règles rigides et indépendantes du cycle économique s'avèrent bien souvent complexes à mettre en œuvre, et qu'elles ont donc une faible crédibilité. L'utilisation d'un indicateur structurel du solde public complétant les informations issues du solde effectif constitue un principe directeur à recommander pour toute politique budgétaire. La coexistence transitoire entre les déséquilibres budgétaires et la stabilisation macroéconomique fait partie d'une stratégie à moyen terme qui tient pour prioritaires les performances des indicateurs sociaux et du développement productif. La réalité montre qu'il existe des circonstances exceptionnelles qui nécessitent des politiques plus actives et discrétionnaires. Toute règle macrobudgétaire devrait rechercher un équilibre structurel ou un équilibre de l'endettement public à moyen terme, y compris pour les gouvernements des échelons territoriaux, ainsi que des clauses d'exception et à caractère transitoire à appliquer en cas de fluctuations macroéconomiques significatives. Bien que les règles budgétaires ne suffisent pas à garantir la crédibilité et la solvabilité des comptes publics, elles peuvent devenir un puissant outil contre-cyclique lorsqu'elles jouissent d'une crédibilité suffisante et qu'elles sont intégrées à l'architecture budgétaire des pays. Il est donc important de développer des mécanismes pour institutionnaliser les politiques budgétaires contre-cycliques et se prémunir d'éventuels excès de dépenses budgétaires discrétionnaires dans les périodes de prospérité<sup>29</sup>.

Les fonds visant à stabiliser les recettes fiscales issues des exportations de ressources naturelles, dont les prix sont instables par nature, constituent un élément d'un cadre d'équilibre budgétaire. Bien gérés, de tels fonds peuvent contribuer à stabiliser les dépenses budgétaires normales, à rassembler des moyens de financement dans une conjoncture critique et à réguler l'offre de devises sur le marché des taux de change. Une administration adéquate de ces fonds exige une étroite coordination entre les autorités budgétaires et les responsables des changes. L'absence de fonds de ce type pourrait entraver l'atteinte d'un équilibre entre les objectifs liés à

l'environnement macroéconomique et ceux du développement durable, provoquant des déséquilibres entre différents objectifs tels que l'inflation, l'emploi, la qualité des exportations et la croissance.

En dépit de situations très variées, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes se trouvent dans une période riche d'opportunités pour assurer une croissance plus forte et de meilleure qualité. Cela passe par des politiques coordonnées sur différents fronts, notamment sur le plan macroéconomique. L'histoire de la région indique que l'orientation de la politique macroéconomique est étroitement liée à la faiblesse et l'irrégularité du développement, aux limites de l'investissement dans le secteur productif et à une faible augmentation de la productivité. Une macroéconomie au service du développement devrait s'appuyer sur des politiques budgétaire, monétaire, de marchés des changes et de capitaux, de même qu'elle nécessite une gestion coordonnée de ces facteurs de la politique économique, afin que le contexte macroéconomique stimule la formation de capital, le développement productif, l'innovation et la création d'emplois de qualité.

## Notes

1. CEPALC (2011).
2. CEPALC (2010b et 2011).
3. Kacef (2009); OCDE (2008).
4. CEPALC (2010a); OCDE (2009); OCDE (2010b).
5. La République bolivarienne du Venezuela est une exception sur ce point.
6. CEPALC (2010b).
7. A l'exception de la République bolivarienne du Venezuela, où une chute est enregistrée, du Salvador et de la Colombie, la valeur des importations de biens de capital a connu des augmentations à deux chiffres dans les pays de la région. Les augmentations les plus importantes ont eu lieu en Argentine, au Chili, en Équateur, au Guatemala, au Honduras et au Paraguay.
8. A la différence de 2009, en 2010 l'investissement privé est la composante qui s'est le plus développé, selon les données disponibles sur la composition par secteur institutionnel dans les pays qui disposent d'informations trimestrielles (Mexique, Pérou et Uruguay).
9. OECD (2010a).
10. Blásquez *et al.* (2006).
11. Lederman, Olarreaga et Perry (2007).
12. Le coefficient de corrélation simple entre la croissance réelle du PIB en 2007 et 2010 et la participation de la Chine au commerce total de chaque pays est de 0.61, selon des estimations fondées sur la base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce de marchandises (COMTRADE).
13. L'étendue de la variation des prix diffère considérablement en fonction des produits. L'on peut identifier quatre situations : *i*) augmentations soutenues pour les produits tropicaux (sucre, banane et café) et les matières premières non alimentaires (coton et caoutchouc) ; *ii*) à partir du deuxième semestre 2008, stabilisation 50 % à 100 % au-dessus de la moyenne de la période 2000-2005 pour les huiles comestibles et les produits à base de soja ; *iii*) augmentation inférieure à 25 % pour les produits carnés ; *iv*) grande variabilité pour les céréales et les engrais. CEPAL, FAO et IICA (2010); OCDE (2010b).
14. OCDE (2010a).
15. CEPALC, FAO et IICA (2010).
16. Jiménez, Jiménez et Kacef (2008).
17. Néanmoins, les incertitudes de l'économie internationale et les signes d'une croissance plus faible de la demande – intérieure et extérieure – au début du deuxième semestre 2011 ont poussé la majorité des banques centrales de la région à adopter une position plus neutre, voire à réduire à nouveau les taux d'intérêt.
18. OCDE (2010b).
19. Les monnaies du Costa Rica, du Guatemala, du Paraguay et de l'Uruguay se sont appréciées par rapport à la moyenne des années 2000.
20. CEPALC (2011).
21. Caballero et Lorenzoni (2007).
22. Cárdenas et Levy Yeyati (2011).
23. Le Chili dispose d'instruments pour effectuer le contrôle des capitaux, mais ils ne sont pas utilisés.
24. Reisen et von Maltzen (1999).
25. Daude et Roitman (2011).
26. Fanelli et Jiménez (2009).
27. Carranza, Daude et Melguizo (2011).
28. ILPES (2011).
29. CEPALC (2010c).

## Références

- BLÁSQUEZ-LIDOY, J., J. RODRÍGUEZ ET J. SANTISO (2006), « Angel or Devil? China's trade impact on Latin American Emerging Markets », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, No. 252, Paris.
- CABALLERO, R. ET G. LORENZONI (2007), « Persistent Appreciations and Overshooting: A Normative Approach », *NBER Working Paper*, No. 13077, National Bureau of Economic Research.
- CÁRDENAS, M. ET E. LEVY YEYATI (2011), *Latin America Economic Perspectives : Shifting Gears in an Age of Heightened Expectations*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- CARRANZA, L., C. DAUDE ET A. MELGUIZO (2011), « Public Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals? », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, No. 301, Paris.
- CEPALC (COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES) (2010a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010*, (LC/G.2458-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2010b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2010*, (LC/G.2480-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2010c), *L'heure de l'égalité - Comblar les écarts, ouvrir de nouveaux chemins*, Trente-troisième session de la CEPALC, Brasilia, 30 mai-1 juin 2010, LC/G.2433(SES.33/4)..
- CEPALC (2010d), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, novembre, Santiago du Chili.
- CEPALC (2011), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011*, CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC, FAO (ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE) ET IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA) (2010), « Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas », *Boletín CEPAL/FAO e IICA*, No. 1.
- DAUDE, C. ET A. ROITMAN (2011), « Imperfect Information and Saving in a Small Open Economy », *IMF Working Paper* 11/60, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- DE GREGORIO, J., S. EDWARDS ET R. VALDÉS (2000), « Controls on Capital Inflows: Do They Work? », *Journal of Development Economics*, Vol. 63(1) : pp. 59-83.
- FANELLI, J. ET J.P. JIMÉNEZ (2009), « Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina », dans Kacef, O. et J.P. Jiménez (comp.), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, CEPAL, Santiago du Chili.
- ILPES (2011), *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago du Chili.
- JIMÉNEZ, F., J.P. JIMÉNEZ ET O. KACEF (2008), « Volatilidad de los precios de productos energéticos y alimentarios: impacto macroeconómico y medidas de política en América Latina y el Caribe », Séminaire « Crisis alimentaria y energética: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe », Santiago du Chili, 4 et 5 septembre 2008.
- KACEF, O. (2009), « Crisis y políticas públicas en América Latina y el Caribe », dans Kacef, O. et J.P. Jiménez (comp.) (2009), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis : opciones y perspectivas*, (LC/W.275), CEPAL, Santiago du Chili.
- LEDERMAN, D., M. OLARREAGA ET G. PERRY (2007), « Latin America's response to China and India: overview of research findings and policy implications », *Revista de Economía y Estadística*, Université nationale de Córdoba, Faculté des sciences économiques, Institut de l'Économie et des finances, vol. 0(1), pp. 149-193.
- OCDE (2008), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2010*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Perspectives du développement mondial 2010 : le basculement de la richesse*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.



OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011. Une région de classes moyennes ?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

REISEN, H. ET J. VON MALTZEN (1999) « Boom and Bust and Sovereign Ratings », *International Finance*, vol. 2 (2), pp. 273-293.



# CHAPITRE DEUX

## Vers une gestion publique en faveur du développement

### Résumé

Ce chapitre traite de la gestion publique en Amérique latine, un domaine lourd d'enjeux dans la région : comment améliorer la qualité de la fonction publique et œuvrer en faveur de plus de transparence dans la gestion, dans un contexte de forte centralisation de l'administration de l'appareil d'État ? Tout comme dans d'autres régions du globe, les États de la région disposent de ressources limitées pour faire face aux grands défis que posent la fourniture de biens, la promotion de l'égalité sociale, la prestation de services sociaux, la redistribution des ressources et la stabilisation de l'économie. L'Amérique latine est néanmoins mieux située actuellement qu'elle ne l'a jamais été pour réformer son secteur public et construire des États capables de satisfaire les besoins de développement des pays. Ces initiatives demandent la coordination de différentes politiques publiques, l'utilisation des ressources budgétaires, la professionnalisation du service public, l'utilisation adéquate des nouvelles technologies et la mobilisation de différents acteurs, publics et privés.

## 2.1 Introduction

L'ensemble des institutions, normes et règles définissant le mode de gestion des organismes et ressources humaines de l'État joue un rôle pivot dans le développement des pays. Le présent chapitre analyse la gestion publique en Amérique latine, sous l'angle des fonctions assumées par l'État. Ces fonctions ne diffèrent guère de celles des pays de l'OCDE. On retrouve la fourniture de biens publics, la promotion de l'égalité sociale, la prestation de services sociaux, la redistribution des ressources et la stabilisation de l'économie (section 2.2). Ce qui différencie l'appareil d'État des pays latino-américains de celui des pays développés est l'ampleur des besoins à couvrir et le peu de ressources disponibles ; cette situation rend l'enjeu bien plus important et plus complexe pour la région. Parmi les défis que l'Amérique latine doit relever, on trouve principalement l'amélioration de la qualité de la fonction publique et de la bureaucratie, ainsi que l'accroissement de la transparence dans la gestion publique ; le tout avec des administrations plus centralisées que dans les pays de l'OCDE (section 2.3). Les décideurs chargés de formuler les politiques en Amérique latine doivent être conscients que relever ces défis aura des coûts à court terme, au contraire des bénéfices à long terme de la réforme du secteur public. Il n'existe pas de formule miracle pour faire surgir un secteur public efficace, rentable et transparent (section 2.4).

Les pays d'Amérique latine connaissent une conjoncture favorable à la réforme du secteur public et à la mise en place d'administrations satisfaisant leurs besoins de développement. Les économies de la région sont en pleine croissance, la volatilité des finances publiques et le poids du service de la dette externe ont diminué ; par ailleurs, les politiques publiques ont grandement progressé dans les domaines du social, des infrastructures et du développement productif. La consolidation des institutions démocratiques et le développement technologique ont fait naître de nouvelles possibilités d'améliorer la gestion publique. L'heure de dormir sur ses lauriers n'a cependant pas encore sonné et il convient de ne pas minimiser l'ampleur des enjeux que les pays de la région doivent affronter.

Indépendamment des différences entre pays, la création d'États qui répondent aux besoins de développement de la région doit s'accompagner d'une attention particulière à différents domaines de politique publique (section 2.5). Ces éléments fondamentaux de l'agenda des réformes de l'État en Amérique latine comprennent : *i)* des améliorations dans la mobilisation des ressources fiscales ; *ii)* la professionnalisation du service public ; *iii)* la mobilisation de différents acteurs ; *iv)* un usage approprié des nouvelles technologies ; et *v)* de meilleurs mécanismes d'ouverture et de transparence des gouvernements. Il est possible d'organiser, autour de ces éléments, des mécanismes de dialogue interrégional afin de diffuser les bonnes pratiques et d'identifier les leçons tirées de l'expérience. Les organisations internationales ont un rôle essentiel à jouer dans tous des domaines, notamment, dans l'articulation des réseaux correspondants, et dans la promotion et la diffusion des réformes.

Il est nécessaire d'entreprendre des réformes budgétaires qui accroissent les revenus de l'État afin qu'il remplisse ses responsabilités, mais des efforts supplémentaires sont également indispensables en matière de gestion budgétaire, de ressources humaines, de fonctionnalité et d'accès aux systèmes d'informatisation, d'information, de transparence et d'intégrité de l'administration publique. L'utilisation limitée des preuves documentales dans la prise des décisions budgétaires en Amérique latine requiert la mise en place de nouveaux systèmes de gestion budgétaire fondée sur les résultats. De leur côté, ces systèmes exigent des mécanismes de suivi et d'évaluation capables de produire des informations adéquates et pertinentes sur les résultats et d'adapter les processus budgétaires afin que ces informations soient utilisées lors de la prise de décisions.

Les personnels de l'État lui sont indispensables pour remplir ses fonctions, et l'Amérique latine se doit de professionnaliser sa fonction publique. L'un des facteurs

déterminants dans ce domaine est d'identifier les différentes fonctions exercées par les agents de l'État de façon à ce que chaque fonction dispose de conditions de travail adaptées, en combinant les objectifs de mérite et de flexibilité au cas par cas. L'usage approprié des nouvelles technologies de l'information et de la communication par l'administration peut améliorer la flexibilité, la souplesse et la transparence du secteur public, tout en lui donnant une plus grande capacité de réponse aux demandes de la société civile. Les technologies de l'information sont un mécanisme de communication à double sens, qui facilite les démarches et ouvre un espace de participation aux citoyens, améliorant ainsi l'adéquation de l'administration à la demande des services.

Il est également nécessaire de renforcer la confiance des citoyens envers l'État. Certaines solutions combinent un éventail d'instruments publics et privés, à la disposition des pays pour réduire la défiance vis-à-vis de l'administration. Citons entre autres les déclarations d'intérêt, les systèmes d'accès à l'information et les codes d'éthique. De plus, les pays latino-américains peuvent tirer profit de la participation de différents acteurs de la politique publique et de parties intéressées. S'ils veulent proposer des services publics plus efficaces et plus rentables, les gouvernements peuvent combiner leurs ressources, leurs politiques et leurs connaissances avec celles d'autres acteurs, tels que les agences non-gouvernementales, les administrations territoriales et les fournisseurs commerciaux de biens publics.

## 2.2 Aspects essentiels de la gestion publique

Avec la multiplication des prestations de services et des transferts, l'efficacité est devenue un élément clé de la gestion publique. La capacité de l'administration à respecter les engagements pris pendant le processus politique et à répondre aux exigences croissantes des citoyens constitue désormais une préoccupation majeure.

De plus, les services publics se doivent de respecter des niveaux de transparence élevés. Les administrations sont financées grâce à l'argent des contribuables et elles agissent conformément à des restrictions et des mandats juridiques concrets. Un État moderne doit rendre des comptes aux citoyens de l'utilisation qu'il fait des ressources publiques et leur présenter les résultats de ses activités. Très souvent, les mécanismes de financement de nombreux services publics imposent des règles de transparence plus exigeantes que celles du secteur privé, mais elles sont essentielles pour protéger la confiance. La transparence est fondamentale pour limiter le risque de corruption. La prévisibilité des interventions publiques améliore la confiance du marché, diminue les primes de risque et facilite le respect des réglementations. La plus grande transparence d'un État moderne résulte également des technologies de l'information, car de nombreux citoyens ont accès à ses services par le biais de l'Internet et peuvent comparer la situation d'un pays à l'autre.

La rentabilité est devenue une nouvelle composante de la gestion publique. Pouvoir offrir le même niveau de services publics en leur consacrant moins de ressources permet de libérer des fonds pour faire face à d'autres déficits en matière de développement. De plus, une plus grande rentabilité permet de susciter un soutien de la population en faveur des réformes de l'État, y compris celles qui impliquent une augmentation de la charge fiscale. Or pour l'instant, les citoyens, électeurs et utilisateurs des services publics, considèrent que les services fournis directement par l'État ou sous son contrôle sont insuffisants et de piètre qualité. Et donc, en tant que contribuables, ils ne sont pas disposés à en payer le coût<sup>1</sup>. En conséquence, l'État est soumis à une pression croissante en vue de « faire plus avec moins », ce qui fait de la rentabilité un troisième élément capital de la gestion publique.

À présent que les sociétés se font de plus en plus hétérogènes, les attentes envers l'État se diversifient. En Amérique latine, l'État est responsable, tout comme dans les pays développés, de la fourniture de biens publics, de la promotion de l'égalité

### Encadré 2.1 Responsabilités et moyens de l'État moderne

Les pays dépendent de l'État pour la fourniture de services publics essentiels, tels que le respect de la loi, le maintien de l'ordre, la défense, la protection des droits de propriété intellectuelle et la promulgation des contrats. De plus, l'État joue également un rôle d'orientation économique. Il envoie des signaux aux marchés et propose des mesures d'incitation en concédant des licences et des patentes commerciales; il assure par ailleurs la régulation de l'énergie, des transports, de la sécurité alimentaire et de l'innovation. L'éducation et la santé sont des services publics majeurs et des prestations essentielles de l'État en faveur du bien-être des citoyens. L'État promeut également la culture et les loisirs, il crée des régimes de protection des personnes contre des contingences comme le chômage, la maladie, la pauvreté ou la vieillesse.

Le degré de prise en compte de ces fonctions traduit des préférences sociales. Il semble néanmoins que les différents mécanismes utilisés pour accomplir lesdites fonctions (la prestation directe, la réglementation ou des mesures incitatives pour le secteur privé) soient des mécanismes auxquels l'État recourt plus volontiers qu'à une évaluation de sa propre performance. Il est assez surprenant de remarquer que cette portée semble la même entre les pays.

L'État s'est considérablement développé au siècle dernier en devenant un grand fournisseur de services. La tendance séculaire reflète une augmentation de la taille de l'État. Au siècle dernier, la proportion des dépenses et de la dotation en personnels est passée de moins d'un dixième des recettes nationales à près de la moitié des recettes nationales dans la plupart des pays développés. Les processus de consolidation de la démocratie, le développement d'une économie de marché, la création de l'État providence et la mondialisation ont transformé l'État. Ces changements n'ont cependant pas été linéaires et de nombreux pays ont dû redéfinir radicalement le rôle de l'État, conséquence des restrictions fiscales, des besoins relatifs à la compétitivité et des mutations sociales. De manière générale, le trait le plus marquant de la transformation du secteur public pendant ces 70 dernières années a probablement été son évolution en tant que prestataire de services gigantesque. Depuis, l'interaction entre l'État et ses citoyens est continue.

De nos jours, les attentes et les normes relatives aux services publics sont bien plus fortes et plus strictes que par le passé. Même si l'État moderne remplit un plus grand nombre de fonctions et qu'il dépense plus, il convient de s'interroger sur la qualité de ses services et sur sa réponse ou non aux attentes citoyennes. Si l'on considère les contraintes budgétaires existantes, la réponse n'est peut-être pas nécessairement plus d'État, mais plutôt un meilleur État, voué à l'amélioration de la qualité des tâches qu'il exécute, afin de générer de la confiance et promouvoir une croissance économique durable. Ces questions suscitent de plus en plus l'intérêt des sciences sociales. Les économistes et les individus chargés d'élaborer des politiques sont plus attentifs à l'économie du secteur public, étant donné son poids croissant dans les recettes nationales et son impact macroéconomique.

Un État est une organisation complexe, qui cherche à atteindre de nombreux objectifs de politique simultanément et qui est confronté à de multiples enjeux et parties prenantes. Au lieu de fonctionner selon un programme propre, les organisations publiques doivent à la fois répondre aux mandats et aux fonctions qui leur sont attribués par les processus politiques dans le cadre de la législation, et à la fois tenir compte des besoins des citoyens. Ce processus génère des exigences, des mandats et des objectifs qui peuvent parfois être vagues, voire contradictoires entre eux. La gestion publique doit s'adapter à cette réalité et concilier les objectifs et les perspectives. Ceci exige qu'elle soit partie intégrante du caractère divers de l'État moderne, comme le reflète la relation entre les réseaux des organismes publics. L'économie de la dynamique interventionniste (*public choice*) permet de mieux comprendre le rôle et les fonctions de la bureaucratie, qui peut poursuivre des objectifs sectoriels précis au nom de l'intérêt général.

La complexité de l'appareil d'État nécessite des réponses politiques plus modestes et pragmatiques, des systèmes d'équilibre des pouvoirs, l'encouragement à l'ouverture et à la transparence, ainsi que des mécanismes de contrôle permettant de diminuer le risque de corruption et de détournements. De la même manière, la coordination est indispensable pour que, avec la contribution de différents organismes, les objectifs stratégiques de l'État puissent être atteints; que les moyens, les engagements et leur mise en œuvre soient en phase pour obtenir les résultats attendus.

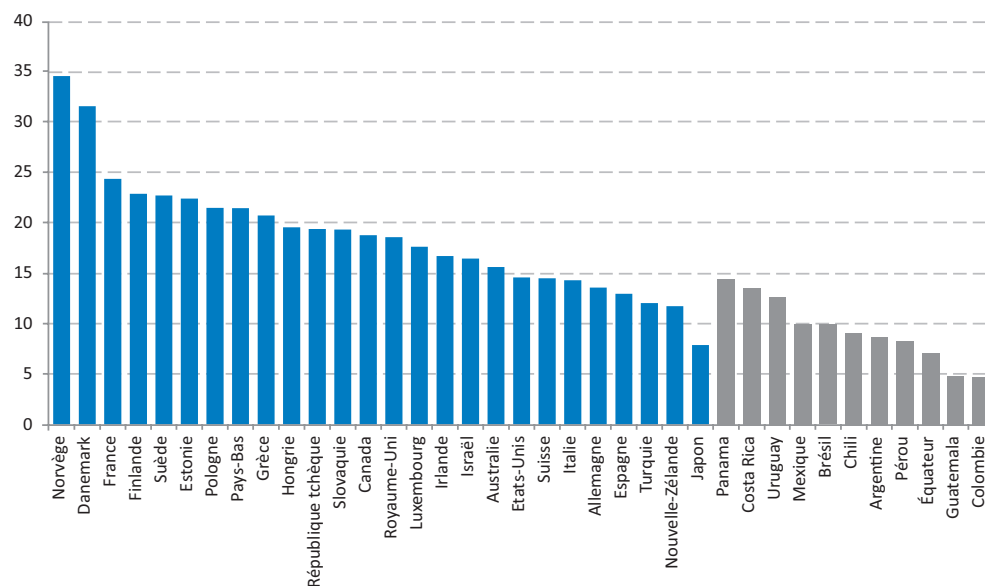
sociale, de la prestation de services sociaux, de la redistribution des ressources et de la stabilisation de l'économie. Ces dernières années, dans la région, l'État a dû faire face à de nouveaux besoins en matière de protection de l'environnement, d'intégration économique, d'égalité des genres et de développement social et productif. Les ressources disponibles pour mener à bien toutes ces actions sont très limitées, non seulement par rapport aux pays aux revenus élevés mais également par rapport à ceux ayant un niveau de développement similaire.

En Amérique latine, le fossé qui sépare les besoins d'intervention publique et les ressources disponibles est considérablement plus profond que celui qui existe dans les pays développés. Il est donc crucial pour les gouvernements de tirer le plus de parti possible des maigres fonds publics, et de contribuer ainsi au développement de l'Amérique latine. Qu'il s'agisse de la gestion des programmes publics ou de l'utilisation de fonds privés à des fins publiques, la gestion publique est indispensable pour que l'État puisse respecter ses objectifs. Ce sont là de nouveaux défis pour la région.

## 2.3 Défis de l'administration publique en Amérique latine

**Disponibilité et gestion efficace des ressources :** dans de nombreux pays de la région (à l'exception probablement de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay), il faut plus de recettes budgétaires pour satisfaire aux besoins du secteur public et contribuer plus efficacement au développement. Mais il est également nécessaire d'améliorer l'efficacité de l'administration et de l'exécution des dépenses. En matière de gestion publique, une meilleure planification, coordination et évaluation du risque sont indispensables à la génération de ressources suffisantes. Puisque la structure des politiques publiques se transforme avec le niveau de développement, ces pays risquent de devoir faire face à l'enjeu que représente l'élargissement des services et des transferts (dont la décentralisation pourrait se poursuivre) tout en préservant le volume et la qualité des services.

**La professionnalisation de la fonction publique :** en Amérique latine, l'État est moins développé en termes d'emplois publics que dans les pays de l'OCDE ; ainsi, la fonction publique rapportée à la population active des États de la région représente parfois à peine la moitié de celle des pays de l'OCDE (Figure 2.1). Cependant, la principale différence tient au fait qu'en Amérique latine, l'État est généralement prébureaucratique, ce qui se caractérise par un déficit de fonction publique professionnelle formelle ainsi que par une proportion élevée de nominations politiques parmi les fonctionnaires publics. Dans certains pays, il semblerait qu'une bureaucratie totalement dénaturée se soit développée, avec des employés peu qualifiés, protégés par des régimes contractuels stricts, et des cadres nommés selon leurs affinités politiques. Une telle situation génère des niveaux importants de rotation des emplois, ce qui n'est guère utile pour la mise en œuvre de politiques nécessitant un fort degré de cohérence et de continuité pour porter leurs fruits. Sous de tels régimes, la souplesse, qui pourrait être nécessaire afin de mieux répondre aux besoins des citoyens, devient facilement arbitraire et à la source de trafics d'influence. Dans de nombreux pays, la proportion d'employés publics hautement qualifiés et motivés pourrait être bien supérieure. Pour faire face à cette situation, le Brésil, le Chili, le Mexique et le Pérou ont récemment entrepris des réformes visant à établir un haut fonctionariat professionnel, mais ces initiatives sont plus une exception que la règle dans la région. De plus, ces réformes sont très récentes et elles ont encore bien des écueils à éviter.

**Figure 2.1 Pays d'Amérique latine et de l'OCDE : poids de la fonction publique dans la population active, 2008**

Note : Les données pour la Finlande, Israël, le Mexique, le Panama et la Pologne correspondent à 2007. Les chiffres pour la France, le Japon, la Nouvelle-Zélande et l'Uruguay correspondent à 2006, et à 2003 pour le Brésil.

Source : Bases de données Laborsta (OIT).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553235>

Un autre indicateur généralement utilisé pour identifier le poids de l'État – les dépenses publiques en pourcentage du PIB – met en évidence un retard de la région par rapport aux pays de l'OCDE. Malgré l'augmentation des dépenses publiques, les écarts sont encore substantiels et se sont même creusés ces dernières années (Figure 2.2).

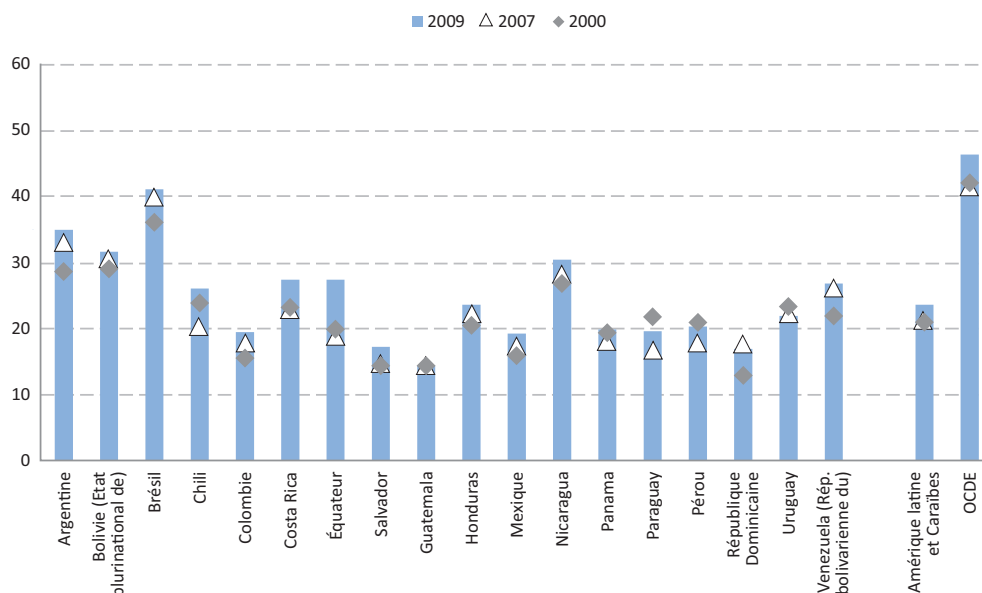
**Centralisation** : les pays d'Amérique latine affichent un niveau de décentralisation budgétaire, fiscale et administrative moyen inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. En Amérique latine, les dépenses des municipalités en proportion du PIB représentent moins de la moitié de celles des pays de l'OCDE (respectivement 9.5% et 20.6%), alors que leurs revenus propres n'en représentent pas le tiers, ce qui reflète de forts déséquilibres verticaux. Les chiffres des régions sont plus équilibrés, mais avec des variations importantes entre les grands pays fédéraux (Argentine, Brésil et Mexique) et les États unitaires plus petits, qui peuvent, parfois, ne pas disposer d'administration régionale<sup>2</sup>.

En sus de l'impact sur la rentabilité de la gestion publique et l'égalité de distribution des fonds publics, la centralisation peut limiter la capacité des citoyens à participer aux affaires de l'État. Si les gouvernements territoriaux fournissent une part importante des services nécessaires aux citoyens et les investissements les plus adéquats pour les communautés, le manque de ressources et d'allocations, ainsi que la dépendance excessive vis-à-vis du gouvernement central, sont des limites structurelles à la participation citoyenne que ce dernier peut difficilement pallier.



**Figure 2.2 Amérique latine et OCDE : dépenses publiques, 2000, 2007 et 2009**

(En pourcentage du PIB)



Note : Les statistiques font référence au gouvernement général dans le cas de la Bolivie (Etat plurinational de), Brésil, Chili, Costa Rica, Nicaragua et Pérou, et au gouvernement central en Argentine, Colombie, Équateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, République dominicaine, Uruguay et Venezuela (Rép. bolivarienne du).

Source : Élaboré à partir des données de CEPALSTAT et de Panorama des administrations publiques (OCDE, 2011).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553254>

**Manque de transparence et méfiance :** l'Amérique latine est sur la voie de la consolidation démocratique depuis les années 80. La démocratie en tant que régime politique est fermement soutenue par les populations<sup>3</sup>. Dans les sondages, la satisfaction vis-à-vis de la démocratie augmente de manière constante, en parallèle avec l'accroissement de la prospérité économique. Cependant, si les catégories de population percevant des revenus moyens sont relativement solidaires avec le système d'imposition et favorables à la démocratie, elles ne sont pas satisfaites des services publics qu'elles reçoivent. Ce qui permet de les définir par rapport à l'État comme des clients mécontents<sup>4</sup>. Malgré les progrès réalisés dans certains domaines, les forts niveaux d'inégalité, les faibles niveaux de transparence et de qualité des services publics minent la confiance envers les autorités et le contrat social dans les pays de la région.

Les institutions de la région inspirent généralement peu confiance. La confiance en les institutions démocratiques que sont les pouvoirs judiciaire et législatif est très faible, et le degré de satisfaction concernant les services locaux dépasse rarement 50%<sup>5</sup>. Cette situation peut déclencher un cercle vicieux de méfiance et de manque de légitimité, qui limite la possibilité d'augmenter les impôts et empêche d'offrir davantage de services universels. Lorsque les individus disposent de suffisamment de moyens pour payer des services privés, ils peuvent totalement abandonner les services publics, contribuant ainsi à leur déconsidération. Dans les pays latino-américains, les prestations privées de services élémentaires d'éducation, de santé, voire de sécurité sont élevées par rapport à la situation des pays de l'OCDE, si l'on tient compte de la différence de revenus.

Des études comparatives internationales suggèrent que dans une large majorité des pays latino-américains il existe des niveaux de perception de la corruption amplement supérieurs à ceux des pays de l'OCDE. Quelles qu'en soient les causes, les progrès réalisés récemment par certains pays de la région sont méritoires. Par exemple, selon Transparency International, le niveau de corruption perçu par la population au Chili et en Uruguay est semblable à celui enregistré dans des pays européens tels que la Belgique, la France et la Slovénie, et très légèrement inférieur à celui des États-Unis et du Royaume-Uni<sup>6</sup>.

**La réglementation comme instrument de politique :** de nombreux pays d'Amérique latine ont développé leurs systèmes réglementaires dans les années 80 et 90 pour s'adapter au processus de privatisation des services publics et des entreprises propriété de l'État. Pendant ce processus, certains pays ont créé des organismes autonomes chargés de la réglementation des secteurs de l'énergie, des télécommunications et de l'eau. Cette vague de réformes n'a cependant pas permis de constituer un système réglementaire cohérent. Leur degré d'application a été en grande partie soumis au poids des institutions chargées de la réglementation. De nombreux pays de la région ont dû faire face au déséquilibre entre le pouvoir de l'industrie et la fragilité des instances régulatrices, aux ressources limitées et aux agents rémunérés au-dessous du marché. C'est par exemple le cas dans les concessions de transports. Dans certains des pays les moins étendus de la région, la capacité à gérer les règlements et les processus de réglementation est restreinte et se répercute dans la rationalisation et l'efficacité des cadres réglementaires. En définitive, dans les pays d'Amérique latine, la réglementation est moins utilisée comme instrument de politique (et elle a souvent une efficacité inférieure) que dans la plupart des pays de l'OCDE.

### 2.4 Nouveaux paradigmes et réponses pragmatiques<sup>7</sup>

Le modèle bureaucratique a créé des organisations hiérarchiques fondées sur des normes de prestation de services uniformes. La nécessité d'améliorer l'efficacité, la rentabilité et la publication des comptes a amené de nombreux pays à appliquer de nouvelles pratiques pour améliorer l'exercice des pouvoirs publics, ce qui a permis la modernisation des structures de gestion publique et de bonne gouvernance. Ceci a encouragé le changement de paradigme vers ce que l'on appelle la « nouvelle gestion publique » (NGP), qui a octroyé une plus grande autonomie aux gestionnaires et favorisé une gestion par les résultats. Le processus a motivé d'importantes réformes, telles que la création d'agences exécutives, la mise en place de modèles semi-contractuels avec des organes centraux de gouvernement, et d'une rémunération basée sur les résultats. Les transformations ont eu une influence sur la redéfinition du rôle de l'État, qui a commencé à se centrer davantage sur une fonction de direction et moins de prestation de services, en fournissant des cadres stratégiques globaux aux marchés. Des mécanismes de marché ont également été utilisés pour la prestation de services au sein du secteur public. De plus, la gestion stratégique et préventive des ressources humaines a permis de renforcer la capacité de l'État et facilité l'exercice de ses nouvelles fonctions.

La pratique a démontré que la gestion publique nécessite ses propres techniques et ses propres instruments. Si le modèle de la NGP a davantage focalisé son attention sur les réformes de la gestion publique et de la bonne gouvernance, il n'a pas toujours apporté une réponse claire et directe aux besoins de la gestion et il a très souvent oublié d'aborder la transparence. Il s'est en outre concentré sur la rentabilité, mais parfois au détriment de l'efficacité. Il est vite apparu qu'il était nécessaire de créer des institutions et des procédures intrinsèques à l'État afin de minimiser les inconvénients et faire face aux nouveaux enjeux dans leurs

trois dimensions. Ceci a poussé la deuxième vague de réformes à se concentrer sur l'évaluation des résultats et à renforcer le lien entre les processus clés de gestion du secteur public (budget, gestion des ressources humaines, audits) et les résultats, en mettant l'accent sur la reddition des comptes. La réforme de la réglementation a pris de l'ampleur lorsque l'on a commencé à reconnaître de plus en plus son rôle d'instrument d'application des politiques. Par exemple, dans les pays de l'OCDE, des systèmes d'équilibre des pouvoirs ont été instaurés afin de définir de nouvelles normes, et des mécanismes élargis permettant d'actualiser et de filtrer les normes existantes ont été adoptés dans le but de garantir que ces normes soient toujours en adéquation avec leurs objectifs.

La consolidation fiscale a augmenté la pression sur la gestion publique. La crise a eu des répercussions sur l'équilibre entre appareil d'État, marché et société, obligeant les gouvernements à assumer de plus grandes responsabilités. La priorité actuelle est d'améliorer les capacités en matière de perspectives stratégiques, d'engagement collectif et de flexibilité des ressources, afin d'obtenir une action politique plus cohérente et retrouver le chemin de la croissance soutenue à long terme. À présent, les pays misent plus sur une culture du rendement. Il est donc nécessaire d'améliorer la compétitivité et d'élargir l'éventail des options de prestation de services, dans le but d'améliorer la rentabilité du secteur public et de proposer aux usagers une plus grande participation au processus.

La diffusion des nouvelles technologies a ouvert un monde de nouvelles opportunités. Le changement technologique fournit de nouveaux instruments de gestion de l'information et d'amélioration de la communication, deux éléments fondamentaux dans la prestation des services publics. Ceci oblige à rechercher des solutions innovantes et efficaces, en collaboration avec les citoyens et les entreprises. Le secteur public se doit d'être plus souple et d'améliorer sa productivité, sans augmenter ses dépenses, grâce à l'informatisation de l'administration, à l'e-gouvernance et à la gestion stratégique des ressources humaines. Les nouvelles technologies offrent également des possibilités de transformation du secteur public en une « instance transparente », qui facilite la participation citoyenne et élargit sa gamme de services centrés sur l'utilisateur<sup>8</sup>.

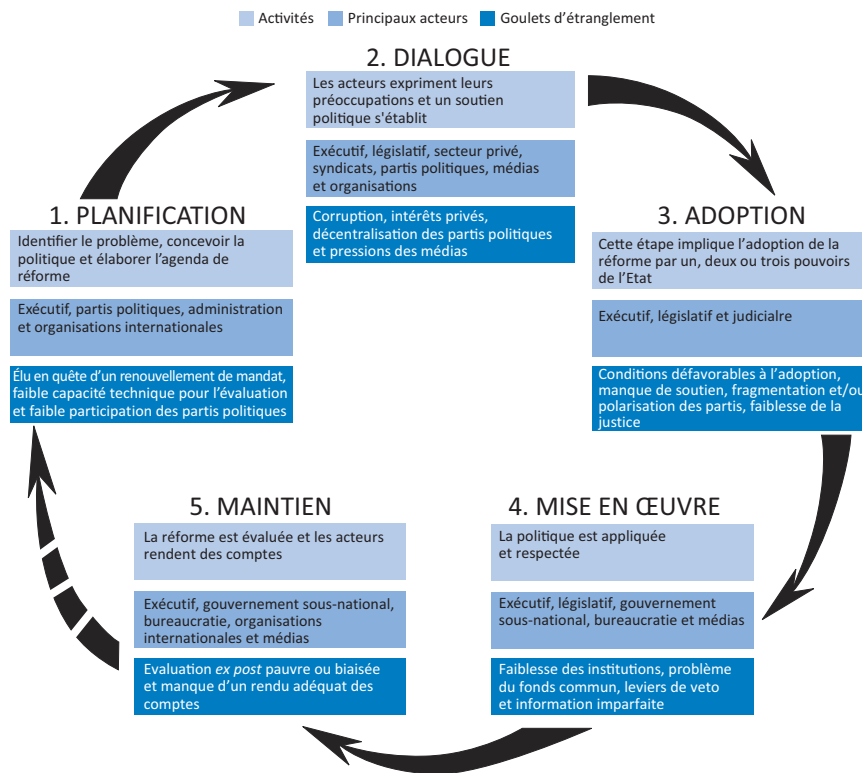
Les pays latino-américains sont mieux situés aujourd'hui que par le passé pour réformer leur secteur public. Ils ont pu échapper à de nombreux effets de la crise financière grâce aux décisions prises ces dernières années. Ces fondations leur permettent de disposer de la solidité financière et de la crédibilité nécessaires à l'accomplissement de réformes à long terme. De plus, les trois pays de la région appartenant au G-20, l'Argentine, le Brésil et le Mexique, profitent d'une position particulièrement privilégiée pour prendre part à la construction d'un nouvel ordre économique et font partie du groupe de pays en quête de l'excellence lors de l'élaboration de politiques (Encadré 2.2).

**Encadré 2.2 Le processus de réforme en Amérique latine**

Il n'est pas seulement nécessaire d'identifier *le genre* de pratiques et de stratégies que devrait adopter le secteur public pour favoriser le développement, il faut étudier aussi *la façon* de les adopter. Tel est le dilemme du processus de réforme. Le processus de formulation de politiques (PFP) peut être synthétisé en cinq étapes : *planification, dialogue, adoption, mise en œuvre* et *maintenance*. Bien que ces étapes ne se déroulent pas forcément de manière séquentielle, il est utile d'identifier pour chacune d'elles l'importance relative de chaque acteur et des efforts réformistes engagés pour contourner les obstacles à venir.

Lors de la phase de *planification*, les acteurs identifient le problème, conçoivent la politique et établissent le calendrier des réformes. En Amérique latine, cette étape est plutôt un processus improvisé et, d'une certaine façon, peu ordonné. Les dirigeants ont quasiment le monopole des formulations des politiques, et ne reçoivent que rarement un retour des autres acteurs. En ce qui concerne les partis politiques, leurs grandes divisions et leur faible niveau d'institutionnalisation ont généré le clientélisme. Ces partis sont faibles et éphémères. Faute de programmes, ils posent problème au moment de planifier les réformes, car les politiques s'élaborent avec un déficit de prévisions et de suivi au fil du temps. Une participation accrue des agences techniques, des organisations internationales et des partis politiques peuvent pallier le manque de coordination. La présence de techniciens dans la bureaucratie améliore la qualité de l'évaluation *ex ante* et de l'évaluation des réformes, tandis que les organisations internationales aident à identifier les goulets d'étranglement des réformes et à diffuser des informations sur les expériences des autres pays.

**Diagramme 2.1 Schéma du cycle de réforme du secteur public dans la région : étapes, principaux acteurs et goulets d'étranglement**



Source : Dayton-Johnson et al. (2011).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553368>

Après la conception vient la phase de *dialogue*. Idéalement, c'est un dialogue inclusif et global qui s'instaure. Il fournit un espace de débat public et facilite la mise en place d'un soutien politique pour la réforme. On observe de récents efforts d'amélioration de la discipline de parti dans certains pays d'Amérique latine. De plus, les administrations profitent de l'influence des médias sur l'opinion publique pour utiliser des techniques de « communication stratégique » et de « gestion des informations » dans le but de générer davantage de soutien public en faveur de la réforme. Une pression excessive en ce sens peut avoir des conséquences sur la qualité des politiques. En effet, les concepteurs peuvent être incités à rapidement proposer des politiques à forte visibilité, plutôt que de développer des processus efficaces et de long terme.

La conjoncture socio-économique et l'organisation de l'agenda des réformes sont essentielles pendant la phase d'*adoption*. Les trois pouvoirs de l'État réceptionnent les réformes, même si la participation de chacun d'entre eux dépend du type de mutations en cours. L'expérience latino-américaine prouve que le contexte socio-économique joue sur l'adoption éventuelle de la politique. En général, les crises stimulent les réformes – qui ne sont pas nécessairement structurelles – et l'initiative de proposer une réforme « clés en main » facilite l'adoption adéquate de la politique. La fin de la crise des années 90 a vu s'instaurer la responsabilité budgétaire et les cadres de transparence (Argentine en 1999, Brésil en 2000, Colombie en 2003, Mexique en 2006, Pérou en 1999), ainsi que des cadres structurels de discipline budgétaires bien profilés (Chili en 2001 ; le processus est en cours d'adoption en Colombie). Sur le front des politiques financières, plusieurs pays d'Amérique latine, dans le sillage de la crise bancaire de cette décennie, ont inauguré des systèmes de régulation et de supervision (Colombie et Pérou en 1999, Uruguay en 2002). Par ailleurs, l'autorité et la légitimité de ceux qui élaborent des politiques sont essentielles pour leur acceptation.

Lorsque la politique est adoptée, elle doit être *mise en œuvre*. Le pouvoir exécutif assume cette fonction, pendant que le pouvoir législatif en assure le suivi, observe et contrôle minutieusement l'action gouvernementale. Cependant, la puissance des groupes d'intérêt, la faiblesse des structures institutionnelles, le manque de coordination entre les gouvernements centraux et territoriaux, et les contraintes de la faiblesse budgétaire des collectivités locales, ont provoqué un blocage politique en Amérique latine. Ces facteurs altèrent le caractère universel des politiques et creusent les déficits budgétaires. Les médias jouent leur rôle en dénonçant les erreurs et en exigeant des comptes aux acteurs. Le large fossé creusé entre les réformes sur le papier et sur le terrain doit pousser l'Amérique latine à réaliser de substantiels changements institutionnels dans le processus d'élaboration des politiques.

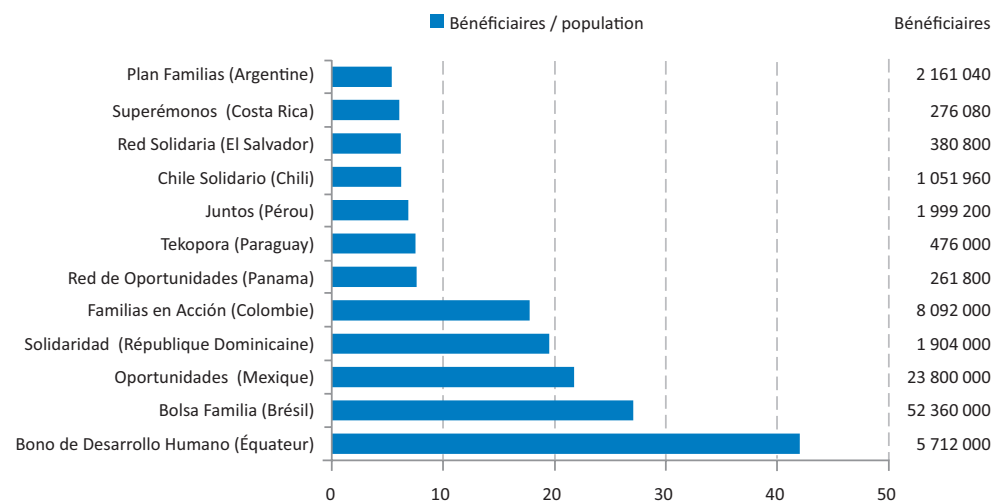
Les évaluations *ex post* des réformes doivent améliorer la *durabilité* des politiques en Amérique latine. Du point de vue politique, la durabilité d'une politique pose à celui qui l'a formulée la difficulté de la maintenir jusqu'à ce qu'elle ait porté ses fruits, évitant son abandon par les administrations suivantes. En vue de préserver la réforme, il est nécessaire de réaliser une évaluation appropriée, afin d'examiner si elle a atteint ses objectifs. L'indépendance des évaluations *ex post* a été garantie par les agences techniques et les organisations internationales. Cela a renforcé la responsabilisation et la légitimité des États dans le processus d'élaboration des politiques. Mais il reste bien des progrès à accomplir.

Source : Dayton-Johnson, J., J. Londoño et S. Nieto Parra (2011), « The Process of Reform in Latin America: A Review Essay », document de travail 304, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

Pour créer des États capables de répondre aux besoins en matière de développement, les pays latino-américains ne doivent pas nécessairement emprunter la même voie que celle parcourue il y a quelques années par les pays aujourd'hui développés. Ces 20 dernières années ont laissé en Amérique latine une somme d'expériences qui composent une large base pour apprendre et progresser. Il est essentiel d'éviter de reproduire des modèles de gestion sans considérer les différences institutionnelles ; il est indispensable d'apprendre, d'adapter et d'innover.

L'Amérique latine a été pionnière dans le domaine des politiques publiques, notamment en matière de protection sociale. Elle a été à l'avant-garde de programmes qui prévoient des transferts conditionnels vers les foyers les plus démunis, incitation efficace à l'adoption de certaines normes de comportement, qui permettent ainsi d'améliorer les conditions de vie, les chances et le capital social de ces populations. Les transferts conditionnés sont appliqués depuis maintenant une dizaine d'années dans la région, et la mesure est à présent mise en œuvre également en Afrique et en Asie. Leur degré de couverture dépend du pays, mais ils peuvent bénéficier à une partie importante de la population totale, ce qui est le cas des programmes existants au Brésil, en Équateur et au Mexique, entre autres (Figure 2.3).

**Figure 2.3 Amérique latine : couverture de programmes de transferts conditionnés**



Source : Johannsen, J., L. Tejerina et A. Glassman (2009), Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553273>

Les restrictions budgétaires ont généré un appel aux fonds privés pour augmenter l'efficacité de nombreuses réformes et la couverture des politiques publiques. Les pays d'Amérique latine ont été les premiers à encourager la création de fonds d'investissement social, d'associations publiques et privées, d'écoles subventionnées et de systèmes privés de protection sociale. Le but de toutes ces initiatives était de diminuer les grands écarts dans le financement ou la capacité de gestion de la politique publique, en intégrant le secteur privé dans le domaine de la prestation de services. Si certaines de ces expériences n'ont pas été couronnées de succès, elles ont laissé leur lot d'enseignements, qui constitue une base appropriée pour

poursuivre l'amélioration des politiques publiques. Les trois principales conclusions de ces expériences sont les suivantes : *i)* les prestations privées ne dégagent pas les autorités publiques de leur responsabilité de développement de domaines normatifs ; *ii)* les prestations publiques fournies par des fournisseurs privés suscitent un ensemble de problèmes entre les acteurs principaux et les agents, qui doivent être résolus avec une supervision et des incitations efficaces ; et *iii)* les associations publiques et privées, ainsi que les autres systèmes de participation externe, devraient être évalués, de la même façon que tout autre élément de politique publique.

L'expérience des pays de l'OCDE a prouvé qu'il n'y a pas de raccourci ni de solution unique afin de développer un secteur public efficace et transparent. Le chemin à parcourir pour réformer le secteur public est long, risqué et nécessite des efforts cumulés prolongés. Bien trop souvent, les candidats politiques se présentent en promettant des changements radicaux du secteur public à partir de solutions très simples. De nombreux gouvernants accèdent au pouvoir avec la promesse de repartir à zéro pour réaliser la réforme du secteur public et dédaignent le travail de leurs prédécesseurs. Ceci ne devrait plus se produire en Amérique latine, où devrait exister une disposition à poursuivre sur la voie tracée, car la réforme publique n'est pas le produit d'un gouvernement ou d'un leader unique, mais plutôt le résultat du travail constructif de nombreux acteurs politiques et parties intéressées.

Les personnes chargées d'élaborer les politiques devraient être conscientes de la multiplicité des obstacles qu'elles auront à affronter, en tenant compte des bénéfices et des coûts à court et long terme. La centralisation du pouvoir est une illustration de ce qui précède. Étant donné le poids des régimes présidentiels et le besoin de leadership pour sortir de la crise, les pays latino-américains ont eu tendance à concentrer le pouvoir de prise de décisions entre les mains de peu d'acteurs du pouvoir exécutif. Ceci est particulièrement patent dans le domaine de la gestion budgétaire, où l'équilibre des pouvoirs entre les pouvoirs exécutif et législatif est largement favorable au premier. Dans les pays où le Parlement a le dernier mot pour l'adoption du budget, l'exécutif a quand même le pouvoir de le modifier en grande partie pendant son application et de modifier les postes des dépenses. Des dispositions de cet ordre ont peut-être permis d'atteindre une discipline budgétaire, mais elles ont également introduit un niveau élevé d'arbitraire qui pourrait donner lieu à des excès. Il est également possible que certains dirigeants deviennent particulièrement vulnérables aux influences ou aux pressions. De tels risques pourraient être atténués par des décisions collégiales, ou en faisant en sorte que les autorités rendent davantage compte des décisions.

Les contreparties politiques ne seront pas uniquement résolues avec la législation, même si elle est extrêmement bien conçue, mais plutôt en modifiant le fonctionnement des institutions publiques. Pour ce faire, il est indispensable d'aller plus loin que les solutions locales, vers la réforme des systèmes de gestion publique existants ou l'élaboration d'autres systèmes plus adéquats. Tout système a besoin de normes pour fonctionner, mais aussi d'une série d'incitations et de structures institutionnelles qui déterminent le comportement des individus.

Des systèmes de gestion publique bien structurés peuvent aboutir à l'actif principal de la gestion publique : la confiance entre l'État et la société. La méfiance est un élément persistant dans la relation entre la société et l'État. Il est probable que certains intérêts influent sur la législation, la réglementation et l'administration, mais la méfiance peut s'étendre à des institutions fondamentales de l'État, telles que les pouvoirs judiciaire et législatif ou la police. Elle est très néfaste à la gestion publique car elle entrave la relation entre les organismes publics et l'État, et augmente les coûts de transactions avec les autorités. Il convient de porter une attention toute particulière aux contreparties politiques et à la façon dont les systèmes institutionnels peuvent permettre de les surmonter, encourageant ainsi la confiance envers les institutions.

## 2.5 Quelques politiques pour améliorer l'administration

Sans dénigrer le rôle des marchés, l'État devrait avoir une place plus importante pour répondre aux besoins du développement et surveiller divers domaines de politique publique, dont : *i*) mieux mobiliser les ressources fiscales ; *ii*) professionnaliser le service public ; *iii*) mobiliser les différents acteurs ; *iv*) exploiter au mieux les nouvelles technologies ; et *v*) améliorer les mécanismes d'ouverture et de transparence de l'administration.

L'agenda du développement dans la région comporte différents enjeux pour l'État. Pour y faire face, le soutien de la population est nécessaire, ainsi qu'une vision à long terme capable de garantir un certain degré de continuité politique, sociale et technique. On dénombre cinq enjeux fondamentaux<sup>9</sup> :

- L'État doit être le garant d'un environnement macroéconomique stable, capable de dynamiser la croissance économique.
- L'État doit jouer un rôle actif dans la promotion des changements dans la structure productive, afin de mieux intégrer les progrès techniques et favoriser des politiques cohérentes qui permettent de réduire les écarts de productivité entre les différents secteurs et niveaux de la structure productive.
- Il incombe à l'État d'être l'acteur principal dans la diminution des disparités territoriales en matière de capacités de production, l'articulation de marchés élargis, une meilleure convergence pour l'accès aux services, et la progression vers une diminution des inégalités dans les niveaux de bien-être. La diversité des institutions et des acteurs ayant une influence sur le développement territorial rend indispensable l'adoption de pactes de cohésion territoriale pour convenir d'efforts de promotion du développement régional et local, du haut vers le bas. Inverser l'inégalité territoriale permet de remédier aux inégalités générales. Tous ces éléments démontrent l'importance de politiques publiques d'État, soutenues par des pactes entre acteurs de différents niveaux de découpage territorial, orientées vers la promotion d'une plus grande égalité entre les régions.
- Il est indispensable que les États de la région encouragent des politiques actives de l'emploi, qui permettent d'être protégé face à l'éventualité du chômage, de combler les fossés des revenus du travail comme clé de la promotion de l'égalité, et d'augmenter les taux de participation et d'emploi. L'État doit mettre en œuvre des politiques actives afin d'améliorer la qualité de l'emploi et les capacités de la force de travail, des politiques de salaire minimal, de soutien à la production et de protection par rapport au secteur informel.
- L'État devrait intervenir de façon plus audacieuse dans le domaine social, afin de garantir un plus large accès à l'État providence et le développement des capacités des individus qui présentent des retards et une vulnérabilité plus importants, contribuant ainsi à combler les fossés dans ce domaine. De plus, le rôle de l'État est déterminant dans les piliers que sont la protection et la promotion sociale. À cet égard, la conception et la mise en œuvre d'un régime de protection sociale de base universel (garantie des revenus et des soins de base) sont proposées. Pour ce faire, il serait utile de créer ou d'améliorer les mécanismes solidaires de protection sociale non contributifs ; d'étendre l'offre de programmes d'aide ; de formuler des politiques permettant de concilier le travail rémunéré avec le non-rémunéré ; et, finalement, de faciliter l'intégration des femmes sur le marché du travail.



Toutes ces propositions renvoient au niveau de ressources dont dispose l'administration dans les pays de la région. Le niveau des dépenses publiques est conditionné par leur capacité de recouvrer l'impôt. Le régime d'imposition est l'espace de politique décisif pour augmenter la capacité financière de l'État, lui permettant ainsi d'être proactif dans la promotion du développement et de l'égalité sociale, tel que préconisés dans la présente étude. Il est également nécessaire d'examiner la gouvernance des ressources naturelles. En effet, puisque dans le cas des pays sud-américains l'essor des matières premières semble être une tendance lourde, il est indispensable que les sociétés débattent de l'utilisation des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles.

### **2.5.1 Élargissement de l'espace fiscal et meilleure mobilisation des ressources**

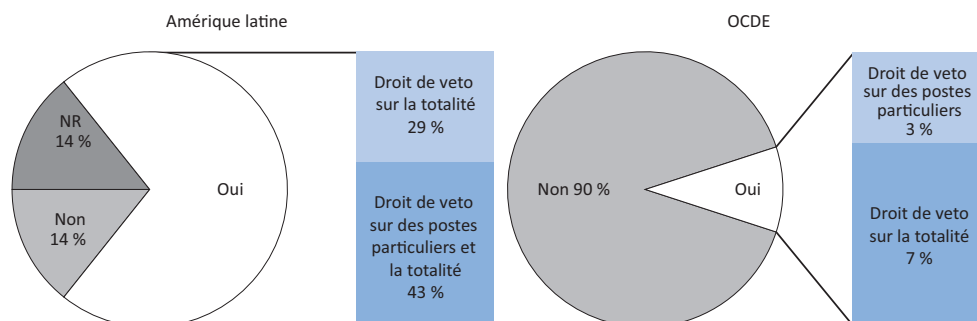
Sans de nouvelles recettes fiscales, dans de nombreux pays latino-américains, l'État ne pourra pas satisfaire aux attentes de la société ni à ses engagements en général. L'éventail des tâches qui lui incombent ne fera que s'élargir dans les prochaines années. Certains pays vont s'urbaniser davantage et d'autres vivront des changements démographiques importants avec l'augmentation de l'espérance de vie de la population. Les pouvoirs publics auront alors un objectif prioritaire, celui de relever le défi d'améliorer les conditions de vie des personnes âgées. L'élargissement de l'accès à l'enseignement secondaire se traduira par une plus grande demande d'enseignement supérieur. L'autonomie croissante des femmes limitera le rôle des familles pour les soins aux personnes âgées, aux jeunes et aux handicapés. Pour pouvoir agir dans tous ces domaines qui découleront du processus de développement, l'État aura besoin de ressources supplémentaires.

La gestion publique des finances aura également un rôle déterminant. Dans les pays de la région, le processus de récupération du cycle budgétaire a été très important. Ce dernier est devenu l'instrument principal de contrôle et d'allocation des dépenses publiques, caractéristique qu'il avait perdue pendant les années de fort endettement et d'inflation élevée. Les progrès en matière de planification et d'allocation pluriannuelle des investissements sont notoires. La fonction d'allocation s'est renforcée avec le développement des dernières années et le renforcement des systèmes d'évaluation des programmes et des investissements publics. Le fait que les pays de la région aient pu récupérer leur capacité de programmation macroéconomique et budgétaire à moyen terme est un point positif. La planification et la programmation pluriannuelle du secteur public en fonction d'objectifs stratégiques représentent une chance et un exercice irremplaçable de promotion d'un développement économique et social durable. Les efforts de contrôle des finances publiques et la programmation à court terme du budget dans un environnement instable permettent d'avancer vers la définition de stratégies et d'objectifs de développement<sup>10</sup>.

Malgré l'embellie considérable des comptes budgétaires depuis l'an 2000, les pays ont encore devant eux un vaste programme d'améliorations budgétaires et de l'assiette fiscale; ils doivent tendre vers plus de transparence et une allocation des ressources plus efficace et plus rentable. Les budgets pèchent par leur rigidité institutionnelle et leur haute volatilité, ce qui affaiblit l'administration des dépenses publiques. Les objectifs d'assiette fiscale ne devraient pas contredire les objectifs de redistribution et de rentabilité économique de la réforme budgétaire.

En comparant les institutions budgétaires des pays de la région et de l'OCDE, on observe chez les premiers une plus grande centralisation de l'autorité, mais aussi de plus grandes contraintes pesant sur l'exécutif au moment de modifier le budget (Figure 2.4a et 2.4b).

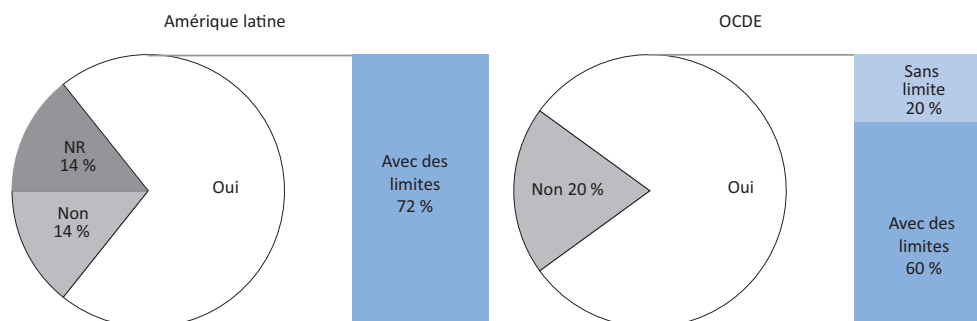
**Figure 2.4a Amérique latine et OCDE : l'exécutif a-t-il un pouvoir de veto sur la législation ?**



*Note* : Les pays d'Amérique latine compris dans l'enquête sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Pérou et le Venezuela.

*Source* : Base de données internationales de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires 2005 et 2007. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553292>

**Figure 2.4b Amérique latine et OCDE : l'exécutif peut-il augmenter les dépenses après adoption du budget ?**



*Note* : Les pays d'Amérique latine compris dans l'enquête sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Costa Rica, le Mexique, le Pérou et le Venezuela.

*Source* : Base de données internationales de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires 2005 et 2007. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553311>

L'utilisation limitée des preuves documentaires dans la prise de décisions budgétaires nécessite de s'orienter vers une gestion du budget visant à obtenir des résultats à partir d'objectifs fixés. Seule une minorité de pays d'Amérique latine réalise une analyse exhaustive des hypothèses économiques tirées des données budgétaires et évalue annuellement ses prévisions budgétaires à long terme. Au plan législatif, les parlements manquent souvent de soutien technique spécialisé pour examiner les propositions budgétaires de l'exécutif, ce qui favorise le clientélisme. Le renforcement de la capacité de résolution et d'analyse dans les ministères, des Finances et autres, en Amérique latine permet d'encourager des réformes plus centrées sur l'adoption de décisions de gestion, davantage fondées sur des données transparentes et moins sur un contrôle budgétaire minutieux. Ceci devrait faire partie d'un changement de mentalité nécessaire à l'assise de l'efficacité des réformes budgétaires fondamentales, telles que la création de cadres budgétaires à moyen terme, plus de flexibilité dans l'exécution des dépenses des ministères, et l'application de lois de discipline budgétaire, afin de créer les bases de la transparence budgétaire et des dépenses.

La planification et la gestion budgétaire visant à obtenir des résultats à partir d'objectifs fixés pour le développement doivent prendre en compte les défis et les cadres institutionnels spécifiques à l'Amérique latine. Les gouvernements de la région étant plus centrés que les gouvernements des pays de l'OCDE sur les programmes et les investissements, il faudrait qu'en matière de gestion budgétaire les liens se resserrent avec la planification stratégique et les programmes d'investissement, et que l'évaluation des résultats soit plus utilisée. En conséquence, il s'agit de progresser dans le développement d'objectifs partagés et transversaux, de promouvoir la planification globale, stratégique et institutionnelle, ainsi que d'établir des accords d'engagement et de gestion des répartitions publiques fondamentales<sup>11</sup>.

### 2.5.2 Du recrutement à la professionnalisation de la fonction publique

En tant que prestataires de services, les gouvernements dépendent avant tout de leurs personnels pour remplir leur mission. Ceci s'applique tout particulièrement aux fonctionnaires, qui représentent l'État dans l'exercice de ses compétences statutaires ; ainsi, leur comportement ne peut être fondé uniquement sur l'efficacité, mais également sur la transparence et l'impartialité. La réforme de l'emploi public en Amérique latine est un défi majeur, qui exige une rupture avec le passé clientéliste et politisé de l'administration. Ce défi a été relevé par de nombreux pays de l'OCDE au siècle dernier, lorsqu'ils ont créé une fonction publique à des fins similaires.

Si les agents en charge des réformes des régimes d'emploi public savent clairement ce qui est attendu des employés de l'État et ce qui les motive, ils ont un bon point de départ pour formuler de nouvelles politiques. Afin de résoudre les problèmes du recrutement des fonctionnaires, de nombreux pays d'Amérique latine ont commencé à employer des instruments modernes de gestion, tels que la rémunération basée sur les résultats, les régimes spéciaux pour les hauts fonctionnaires et les agences exécutives. Il est cependant important que les personnes chargées de formuler les politiques s'assurent que l'utilisation de ces instruments soit justifiée par la nature du problème et la réalité des pays où elles sont appliquées.

Avant de concevoir des réformes et des instruments, les acteurs doivent différencier au moins quatre catégories de fonctionnaires : les employés de bureau, les prestataires de services, les agents publics et le personnel de soutien. Pour que toutes ces catégories fonctionnent efficacement, des dispositions très diverses doivent figurer dans le cadre juridique et contractuel des employés. Puisqu'en Amérique latine il existe de nombreuses divergences en la matière, la restructuration des conventions collectives jouera un rôle essentiel dans la réforme du secteur public.

Afin d'encourager les compétences et les capacités des agents du secteur public et d'atteindre les objectifs des institutions dans lesquelles ils travaillent, il est indispensable de connaître leurs principales motivations. Les études dans ce domaine indiquent que les fonctionnaires ne sont pas nécessairement motivés par les mêmes facteurs que les travailleurs du privé. De nombreux fonctionnaires sont attirés par la fonction publique pour la nature de leur poste ou l'apport qu'elle peut signifier dans leur évolution de carrière. Si ce motif ne peut être utilisé comme une excuse afin de diminuer leur rémunération, il suggère néanmoins qu'un programme de motivation devrait comprendre des questions telles que la planification stratégique, l'évaluation des résultats, la formation, l'écoute des réactions, la reconnaissance et la mobilité professionnelle, au moins dans la même mesure que les systèmes de rémunérations et d'avantages fondés sur les résultats.

Le pivot de la gestion des ressources humaines dans le secteur public devrait être l'établissement d'un lien fort entre les objectifs du corps d'État, les compétences des travailleurs et la reconnaissance du travail bien fait. Pour ce faire, il conviendrait de tracer dans le détail une ligne cohérente entre l'embauche, la programmation du travail, l'évaluation, les avantages, la promotion et le départ. Ceci demanderait une

étude permanente sur les motivations des employés et les conditions du marché. Tout ceci implique de prioriser le processus et de l'institutionnaliser, une démarche inhabituelle dans les pays d'Amérique latine.

### 2.5.3 Intégration d'autres acteurs

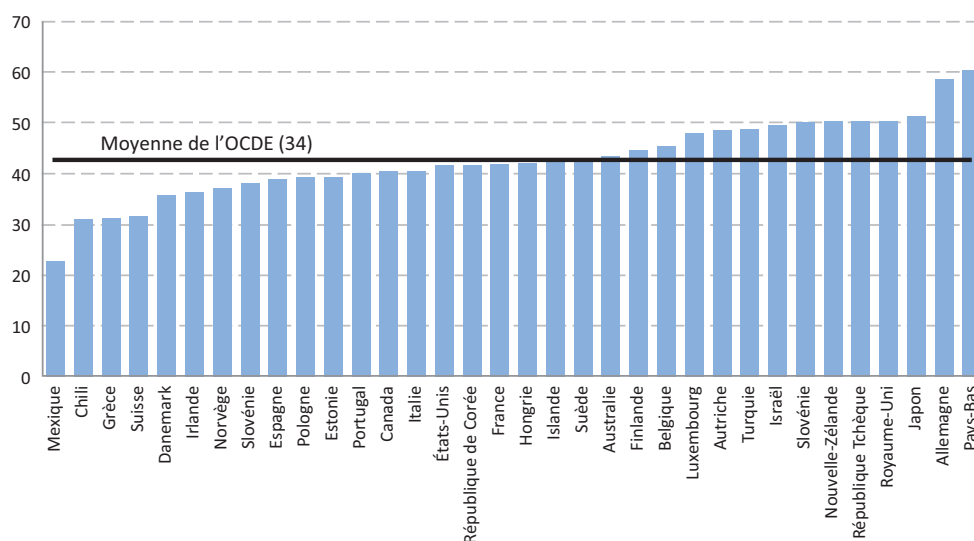
S'il veut proposer des services publics plus efficaces et plus rentables, le gouvernement peut combiner ses ressources, ses politiques et ses expériences avec celles d'autres acteurs, tels que les agents ne relevant pas de l'État, les administrations territoriales et les fournisseurs commerciaux de biens publics. Le soutien des pouvoirs publics permet d'instaurer des mesures incitatives pour améliorer l'efficacité, élargir l'offre aux usagers, faciliter l'accès et ouvrir de nouvelles voies pour renforcer la qualité et/ou multiplier les propositions de services publics. Les alliances avec des entités privées ou sans but lucratif orientées vers le risque et l'innovation peuvent permettre de découvrir des sentiers alternatifs aux organisations du secteur public.

L'administration recourt de plus en plus aux mécanismes de marché, même s'il existe des différences marquées selon les pays. Ce phénomène a été favorisé par le besoin qu'ont les pouvoirs publics de garantir la rentabilité de leurs opérations. Certains mécanismes de marché, tels que les justificatifs, ont pour objectif principal d'élargir les options proposées aux usagers des services.

Les informations sur l'utilisation des services publics par des fournisseurs non étatiques sont rares. Les deux membres latino-américains de l'OCDE, le Mexique et le Chili, font moins appel à la sous-traitance externalisée que d'autres pays membres de l'Organisation. Avec respectivement 22.9% et 31.1% de biens et services externalisés, ces deux pays se situent bien au-dessous de la moyenne de l'OCDE, 42.8% (Figure 2.5).

**Figure 2.5 Pays de l'OCDE : production du secteur public externalisée, 2009**

(En pourcentage des coûts publics totaux)



Note : Les données de l'Australie, la Fédération de Russie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée correspondent à 2008.

Source : Base de données Panorama des comptes nationaux de l'OCDE. Dans le cas de l'Australie, les chiffres sont fondés sur une combinaison de la base de données Government Finance Statistics du Fonds Monétaire International (FMI) et des comptes nationaux fournis par l'agence de statistiques nationale (Australian Bureau of Statistics).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553330>

La sous-traitance externalisée peut représenter une chance d'ouverture de nouvelles voies et formes de prestation de services, grâce à une plus grande utilisation d'alliances et de mécanismes de marché. De plus, les faibles niveaux de dépenses publiques dans la majorité des pays pourraient offrir de nouvelles possibilités de partenariats public-privé (PPP), afin d'attirer plus de capital privé et de connaissances spécialisées, ainsi que de mieux gérer le risque.

Les partenariats public-privé sont des instruments complexes qui exigent des gouvernements un éventail de compétences. Par exemple, disposer d'un système solide d'évaluation de la rentabilité du secteur public et, à cette fin, de directives transparentes et cohérentes sur les éléments non quantifiables. Il est également obligatoire de classer, évaluer et déléguer le risque auprès de ceux qui sont les plus compétents pour le gérer. Une comptabilité budgétaire rigoureuse est indispensable. Ce dernier point peut nécessiter le développement de compétences spécifiques dans l'administration, telles que des unités dédiées aux PPP.

En adoptant un modèle de mécanisme de marché, les gouvernements de la région sont confrontés à de grands enjeux en matière de gestion, notamment pour la séparation de leur rôle de bénéficiaires et de prestataires de services. Les gouvernements latino-américains doivent savoir identifier les services et capacités de gestion devant être sous-traités. Ceci exige de nouvelles compétences techniques et un changement radical de mentalité dans le secteur public. Par ailleurs, l'utilisation de mécanismes de marché, en complément de la prestation traditionnelle de l'administration, pose toujours question en matière de publication des comptes, de transparence, de régularité et d'accès par la société à des mécanismes de recours.

Avec les mécanismes de marché, il existe d'autres formes d'associations avec les citoyens et la société civile qui peuvent permettre une incorporation des ressources publiques et faciliter un usage efficace. L'évaluation de ce type d'activités est toujours un défi, même s'il existe, dans certains pays latino-américains, des exemples qui permettent de déterminer l'importance de nouvelles approches. Au Brésil, par exemple, un partenariat a été mis en place entre le gouvernement, les entités publiques, la société civile et les organisations du secteur privé afin d'améliorer la distribution d'eau dans le nord-est du pays. Les organisations de la société civile ont été associées aux décisions concernant le processus d'intégration du fleuve San Francisco dans le bassin hydrographique du nord-est. Cette initiative a permis d'intégrer la santé, l'éducation, les infrastructures d'assainissement et d'irrigation dans l'étude des questions de développement socio-économique, tout en atténuant la résistance locale au projet.

#### **2.5.4 Utilisation des nouvelles technologies afin d'améliorer le dynamisme et la capacité de réponse**

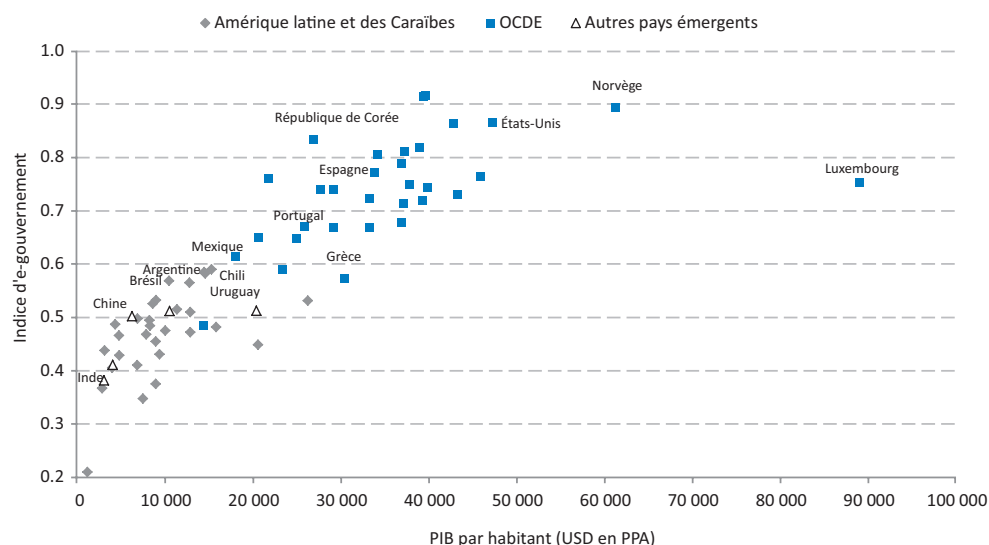
Les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent améliorer la flexibilité et la transparence du secteur public. Si les pays d'Amérique latine exploitent à fond le potentiel des nouvelles technologies, il est possible que les fossés qui les séparent des pays développés se réduisent. Ces technologies exigeant souvent l'installation de nouvelles structures, il serait facile de trouver des recettes supplémentaires avec un mécanisme administratif plus centré sur l'utilisateur. C'est là une partie du changement de paradigme que signifie la révolution technologique en cours ; elle permet d'accélérer la marche vers le développement.

En dix ans, la plupart des pays de l'OCDE ont encouragé des stratégies et des infrastructures d'informatisation de l'administration. Il s'agit d'un objectif en évolution, car les technologies mobiles disposent du potentiel nécessaire à la génération d'une deuxième vague d'innovations permettant de progresser vers un agenda public mobile et dynamique<sup>12</sup>. L'objectif consiste à faciliter l'accès à l'information, réduire les démarches papier et faciliter la prestation de services. L'informatisation de l'administration ne se limite pas à la numérisation des processus existants. Elle transforme l'administration, veillant à ce que les citoyens et les usagers

puissent accéder facilement aux services visibles, alors que l'appareil administratif, plus caché, se réorganise et se rationalise pour tirer le meilleur parti des nouvelles technologies. Il faudrait pouvoir interconnecter les dossiers afin d'éviter de réclamer à l'utilisateur plusieurs fois les mêmes informations.

De manière générale, le développement de l'administration en ligne est lié à la diffusion des technologies de l'information et de la communication, au développement des infrastructures de télécommunications, telles que les équipements et les téléphones portables, ainsi qu'à l'accès à Internet. Si les pays de la région ont développé des infrastructures dans la mesure de leurs capacités, les nouveaux progrès ne seront possibles qu'avec plus de développement économique. Les stratégies en vue de dépasser les lacunes dans ce domaine doivent prendre en considération la grande différence de revenus et ses conséquences en termes de fracture numérique, et envisager une aide aux groupes les plus défavorisés.

**Figure 2.6 Pays d'Amérique latine et des Caraïbes, de l'OCDE et autres pays émergents : indice d'e-gouvernement et PIB par habitant, 2008**



Source : Pour l'indice d'e-gouvernement, Nations Unies (2008), UN Global E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York. Base de données World Development Indicators de la Banque mondiale pour les chiffres du PIB. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553349>

### Encadré 2.3 Des technologies mobiles pour une bonne gouvernance et des sociétés connectées en Amérique latine

**Brésil :** le service d'informations d'emploi par SMS (CELEPAR) permet d'informer les demandeurs d'emploi inscrits auprès des autorités compétentes des postes vacants pour lesquels ils remplissent les critères, ainsi que d'aviser 24 heures à l'avance d'un rendez-vous pour un entretien de travail.

**Mexique :** dans la ville de Mexico, le système de radiodiffusion par SMS envoie des messages d'alerte aux personnes se trouvant dans la région concernée pour les informer sur les risques météorologiques, les pluies, les chutes de température, les risques de catastrophe naturelle et les locaux d'urgence, ainsi que les numéros à contacter.

Par ailleurs, les habitants de Mexico peuvent exprimer leurs doléances directement auprès du maire par le biais du service ESCUCHA DHM. Il permet aux individus de transmettre des réclamations concernant les services publics, les projets et les fonctionnaires, d'exprimer leur avis sur les nouvelles politiques, de poser des questions sur les nouveaux programmes, ou de dénoncer d'éventuels actes de corruption et d'enrichissement illégal.

**République bolivarienne du Venezuela :** lors de l'élection présidentielle de 2006, environ huit millions d'électeurs ont utilisé les SMS pour trouver leur bureau de vote. L'application SMS d'information mise à disposition des 16 millions d'électeurs inscrits a été utilisée par 7.8 millions d'entre eux. Le Conseil national électoral a également utilisé les SMS pour informer 350 000 scrutateurs du moment et du lieu de leur formation.

*Source : Adapté d'OCDE (2011c), M-Gobierno : tecnologías móviles para gobiernos con capacidad de respuesta y sociedades conectadas. Rapport conjoint de l'OCDE, l'Union Internationale des Télécommunications et du Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies (à paraître).*

Les pays ambitieux en matière d'administration électronique doivent agir dans différents domaines : renforcer les capacités du secteur public à promouvoir l'emploi et la diffusion de nouveaux instruments, moderniser la fourniture des services publics, recourir aux plateformes d'échange de fichiers (P2P), adapter lois et règlements pour faciliter les processus électroniques, tels que la signature électronique, et certifier les procédures de vérification des usagers. L'administration électronique possède également le potentiel nécessaire au renforcement de la démocratie et de l'État de Droit, avec par exemple la mise en place du vote et de la justice en ligne.

Certains pays latino-américains ont joué un rôle majeur dans ce domaine. L'administration en ligne ouvre un ensemble d'opportunités pour la région. Les services mobiles mettent de nouvelles technologies à disposition, y compris pour les catégories de revenus les plus faibles. Cependant, l'accès au haut débit est toujours indispensable pour réaliser des applications plus avancées d'administration en ligne, telles que les transactions interactives entre de larges groupes de personnes.

Il existe des raisons d'être optimiste, avec par exemple des pays tels que l'Argentine, le Chili, le Mexique et l'Uruguay, qui ont développé d'importantes infrastructures d'administration en ligne, comparables à celles de certains pays de l'OCDE.

### 2.5.5 Les gouvernements ouverts et transparents améliorent la confiance envers le secteur public

La transparence consiste à divulguer les informations officielles auprès du public, pour qu'elles soient à la portée de toute la société. En conséquence, le fait de placer les informations officielles dans la vitrine publique est une pratique démocratique. Elle permet à tout un chacun de les vérifier, les analyser et, s'il le souhaite, de les utiliser comme mécanisme de sanction. La transparence encourage la publication des comptes et fournit au public des informations sur l'action gouvernementale.

Une condition essentielle de la transparence de l'action publique est de porter à la connaissance des différents acteurs la destination des ressources publiques et les résultats de leur gestion. Une référence internationale concernant le degré de transparence budgétaire est l'« Enquête sur le budget ouvert » réalisée par *International Budget Partnership* (IBP). Il s'agit d'une étude indépendante et comparée de la transparence budgétaire et de la publication des comptes fondée sur un questionnaire évaluant l'accès du public aux informations budgétaires, la participation sociale au processus budgétaire et la capacité des institutions de surveillance d'exiger du pouvoir exécutif qu'il rende des comptes. Des données récentes de l'IBP (2010) montrent qu'il existe de grandes différences entre les pays. Malgré leurs progrès en matière de transparence budgétaire, les pays de la région ont encore un important défi à relever.

L'accès et l'utilisation des informations publiques modifient la façon dont les citoyens interagissent avec les pouvoirs publics. Les nombreuses applications disponibles ajoutent de la valeur aux initiatives publiques et contribuent à la prise de décisions de la communauté et des instances politiques<sup>13</sup>.

Les conséquences de cette nouvelle vague sur les pays de la région sont insoupçonnées et élargissent l'horizon bien au-delà de la seule simplification des démarches administratives et d'une plus grande transparence de gestion. Dans cette perspective, l'enjeu le plus pressant est de faire bénéficier de manière claire et concrète les citoyens de la divulgation des données.

Pour les pays d'Amérique latine, il est fondamental de contrôler les risques de corruption. Il n'existe pas de remède unique, mais une palette d'instruments, publics et privés, peuvent être utilisés afin de réduire les risques. Des approches multidisciplinaires sont nécessaires, qui facilitent l'accès aux informations et la transparence, encouragent la diffusion des informations et gèrent les règlements internes, en éliminant les prés carrés où l'arbitraire est susceptible de se développer. Il est essentiel de disposer d'un niveau de transparence satisfaisant pendant tout le cycle de passage de marchés publics, afin de minimiser les risques de fraude et de gestion indue des deniers publics. De tels outils ont fréquemment été utilisés et leur usage se répand dans la région.

Les informations disponibles montrent que les pays de la région adoptent des mesures d'incitation à la transparence et au renforcement de l'intégrité, ce qui est le cas au Brésil, au Chili et au Mexique. Le gouvernement du Chili est proactif en matière de diffusion des informations car il encourage la publication de documents budgétaires et de rapports d'audits, et il publie un répertoire des fonctionnaires et de leurs salaires. Il porte également à la connaissance du public les noms des bénéficiaires des programmes sociaux. Dans ce cas, il a recours à différents canaux de publication, tels que les portails et les pages web.



### **Encadré 2.4 Améliorer la transparence de l'administration : le cas du Gouvernement fédéral du Brésil**

Le Gouvernement fédéral du Brésil a mis en œuvre un certain nombre de mesures depuis dix ans pour renforcer l'intégrité dans l'administration et prévenir la corruption. Ces actions ont porté essentiellement sur trois domaines : *i*) l'augmentation de la transparence et la participation citoyenne aux politiques publiques ; *ii*) la mise en place d'un système de contrôle interne de la prestation de services basé sur les risques ; et *iii*) l'intégration de normes de conduite strictes pour les fonctionnaires.

La transparence et la participation citoyenne aux politiques publiques se sont améliorées par le biais de la diffusion, gratuite et en temps réel sur un « Portail de Transparence », d'informations relatives aux dépenses publiques liées aux politiques et aux programmes du gouvernement. Cette initiative a été complétée par l'obligation faite à tous les organismes publics fédéraux de publier des informations sur les services qu'ils prêtent, les modalités pour en bénéficier et les normes garanties par « Chartes des services citoyens ». La participation citoyenne dans la surveillance des politiques publiques a été facilitée par la multiplication du nombre des médiateurs, qui sont passés de 40 en 2002 à presque 160 en 2010.

L'administration instaure des mécanismes de contrôle interne pour les prestations de services. Par exemple, les contrôles *ex ante* et *ex post* ont été renforcés pour les accords relatifs à la prestation de services publics par les organisations de la société civile, et l'utilisation de cartes de crédit par le Gouvernement fédéral pour les services et l'achat de biens hors de la plateforme a augmenté.

Pour inciter les fonctionnaires à appliquer des normes strictes de conduite, des codes de bonne conduite ainsi que d'autres documents d'orientation ont été rédigés, et des formations dispensées. Des actions ont également été entreprises afin de surveiller activement la conduite des fonctionnaires, par le biais de techniques de vérification juricomptable qui facilitent l'identification d'éventuels conflits d'intérêts et de situations d'enrichissement illégal. De plus, le Gouvernement fédéral a amélioré la qualité, la vitesse et l'impact des enquêtes internes pour violation de l'intégrité et mauvaise conduite administrative.

Source : Adapté d'OCDE (2011a).

Le Chili et le Mexique, qui consacrent entre 5 et 6% de leur PIB aux marchés publics, ont également adopté des mesures afin de publier des informations liées aux marchés publics sur les principaux sites officiels. Les pays de la région font également confiance à des structures de contrôles réciproques, dont les bureaux des contrôleurs généraux. Le Chili est dans une situation bien avancée car il publie les attendus des concessions d'appels d'offres et permet de suivre en ligne l'allocation des dépenses liées aux marchés publics, initiatives suivies respectivement par uniquement 59% et 32% des pays de l'OCDE<sup>14</sup>. Le Mexique dispose d'un site actualisé en juin 2010 avec la majorité des informations nationales relatives aux marchés publics, dans le but d'augmenter le nombre de transactions possibles. Ce pays permet également d'effectuer un suivi en ligne des dépenses liées aux marchés publics. Au Brésil, le portail sur les marchés publics du gouvernement fédéral et celui sur la transparence de l'administration publique fédérale fournissent des informations au public, même s'ils ne fonctionnent pas encore comme des guichets uniques. Tout comme au Chili, le public brésilien peut suivre les dépenses relatives aux passations de marchés. L'étape suivante consistera à révéler les conflits d'intérêts des hauts fonctionnaires chargés de prendre les décisions.

## Notes

1. OCDE (2010).
2. De la Cruz, R., C. Pineda et C. Pöschl (2010).
3. Une large majorité de citoyens affirme soutenir la démocratie dans tous les pays de la région. La perception généralisée dans tous les pays pour lesquels la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) dispose de données est qu'un niveau important de démocratie y a été atteint (CEPALSTAT, 2010).
4. Voir OCDE (2010).
5. Données tirées de Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).
6. Voir Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI) 2010, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).
7. La présente section est fondée en grande partie sur OCDE (2006 et 2011b).
8. Nombre de ces aspects ont été recueillis lors des conclusions de la réunion du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE au niveau ministériel, tenue à Venise en 2010 ([www.oecd.org/governance/ministerial2010](http://www.oecd.org/governance/ministerial2010)).
9. CEPAL (2010).
10. ILPES (2011).
11. Martner (2008) ; ILPES (2011).
12. OCDE (2011c).
13. Naser et Concha (2011).
14. OCDE (2011e).

## Références

CEPALC (COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES) (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 mai-1<sup>er</sup> juin 2010, (LC/G.2432(SES.33/3), CEPAL, Santiago du Chili. Une synthèse de cette publication existe en version française : *Synthèse : L'heure de l'égalité - Comblar los écarts, ouvrir de nouveaux chemins*, Trente-troisième session de la CEPALC, Brasilia, 30 mai-1<sup>er</sup> juin 2010, LC/G.2433(SES.33/4).

DAYTON-JOHNSON, J., J. LONDOÑO ET S. NIETO PARRA (2011), « The Process of Reform in Latin America: A Review Essay », document de travail No. 304, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

DE LA CRUZ, R., C. PINEDA ET C. PÖSCHL (ED.) (2010), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, Banque interaméricaine de développement (BID) (<http://idbdocs.iadb.org/>).

JOHANNSEN, J., L. TEJERINA ET A. GLASSMAN (2009), *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.

ILPES (INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL) ET CEPAL (2011), *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad*, Nations Unies.

MARTNER, R. (ED.) (2008), *Planificar y presupuestar en América Latina*, « Serie Seminarios y Conferencias », No. 51, (LC/L.2859-P), ILPES/CEPAL, Santiago du Chili.

NASER, A. ET G. CONCHA (2011), *El gobierno electrónico en la gestión pública*, Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), LC/L.3313-P y LC/IP/L.308, « Serie Gestión Pública », No. 73, Santiago du Chili.

NATIONS UNIES (2008), *UN Global E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governances*, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies, New York.

OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, « Estudios y Documentos », OCDE, Instituto Nacional de Administración Pública (edición en español), Madrid.

OCDE (2010), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011. Une région de classes moyennes ?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2011a), *OECD Public Governance Reviews: Public Sector Integrity in Brazil, Managing Risks for a Cleaner Public Service*, Service des publications de l'OCDE, Paris.

OCDE (2011b), *Conclusions de la réunion du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE au niveau ministériel*, [www.oecd.org/governance/ministerial2010](http://www.oecd.org/governance/ministerial2010).

OCDE (2011c), *M-Gobierno: tecnologías móviles para gobiernos con capacidad de respuesta y sociedades conectadas*. Rapport conjoint de l'OCDE, l'Union internationale des Télécommunications et du département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies (à paraître).

OCDE (2011d), *Panorama des administrations publiques, deuxième édition*, OCDE, Paris.

## Bases de données

Australian Bureau of Statistics.

Banque mondiale, World Development Indicators.

CEPALC, CEPALSTAT (2010), <http://www.eclac.org/estadisticas/>

FMI (Fonds monétaire international), Government Finance Statistics.

IPSOS Mori Global Advisor, [www.ipsos-mori.com/](http://www.ipsos-mori.com/)

LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina), Barómetro de las Américas, <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>

OCDE, Base de données internationales de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires

OCDE, Panorama des comptes nationaux.

OIT (Organisation internationale du travail), Laborsta <http://laborsta.ilo.org/>



# CHAPITRE TROIS

## La réforme de la politique budgétaire

### Résumé

Depuis 20 ans, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont réalisé de grands progrès en matière d'assainissement de leurs finances publiques. L'augmentation des recettes fiscales a permis de diminuer la dette, d'augmenter les investissements productifs et les dépenses destinées aux programmes de lutte contre la pauvreté. La dernière crise n'a pas mis un terme à ces progrès car l'excédent budgétaire accumulé pendant les années de prospérité a permis de financer des programmes d'incitations budgétaires analogues à ceux mis en place dans les pays de l'OCDE.

Il subsiste cependant encore des enjeux en matière de fiscalité dans la région, tels que les bas niveaux des impôts directs des particuliers, le ciblage limité des dépenses publiques, ainsi que les faibles transferts, qui expliquent le rôle minime des finances publiques dans la redistribution des revenus. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les faibles recettes fiscales représentent un frein au développement d'un État moderne.

Ces défis pourraient être relevés si les institutions fiscales et budgétaires de la région progressaient. Ce chapitre met en lumière la nécessité de statistiques budgétaires transparentes et d'une discipline budgétaire garantissant la durabilité, la stabilisation et des objectifs à moyen et long terme. Ces solutions pourraient prendre la forme d'un pacte fiscal, qui renforcerait la confiance des citoyens en leurs gouvernements.

### 3.1 Introduction

Les progrès réalisés par l'Amérique latine et les Caraïbes en matière de finances publiques ces 20 dernières années sont importants, et ils n'ont pas été interrompus pendant la récente crise économique, même s'il reste encore bien du chemin à parcourir. Le niveau de la dette publique a diminué et les recettes fiscales ont augmenté, ce qui a permis d'alléger les restrictions budgétaires et d'élargir la marge de manœuvre budgétaire, ou marge de manœuvre. Les niveaux de dépenses en faveur des programmes sociaux et de l'outil productif restent cependant encore très disparates, à la fois entre les pays et à l'intérieur même des pays, car les institutions ne sont pas conçues de façon similaire. En outre, la santé, l'éducation, la protection des emplois, les pensions et les infrastructures font encore figure de parents pauvres.

Ce chapitre aborde les principales tendances des finances publiques (section 3.2) ainsi que leur évolution récente. Les progrès ont permis d'augmenter les dépenses publiques, et par là même de diminuer la pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes, même si les niveaux d'inégalité dans la distribution individuelle des revenus restent plus élevés que dans d'autres régions. Les bas niveaux des impôts directs des particuliers, le ciblage limité des dépenses publiques, ainsi que les faibles transferts directs vers les foyers les plus pauvres expliquent le rôle redistributif marginal des finances publiques (section 3.3). À quelques exceptions près, essentiellement en Amérique du Sud, dans la plupart des pays d'Amérique latine les faibles recettes fiscales représentent un frein au développement d'un État moderne, qui fournit les biens et les services nécessaires à l'accélération de la croissance économique et à la diminution des inégalités. Le faible recouvrement des impôts, dû au niveau élevé de fraude fiscale, d'économie informelle et de dépenses fiscales, est le reflet de l'existence d'un contrat social précaire entre les citoyens et l'État dans la région. Il est indispensable, afin de regagner la confiance des citoyens et de restaurer le rôle transformateur de l'État, de renforcer le contrat social, par le biais d'un *pacte fiscal* destiné à apporter des solutions aux défis socio-économiques à court et long terme, en indiquant comment obtenir les ressources nécessaires (section 3.4).

La fonction redistributive de la politique budgétaire doit être intensifiée dans les pays dans lesquels les inégalités sont les plus marquées. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la politique budgétaire joue un rôle clé dans la diminution des inégalités de revenus, en donnant plus d'importance aux transferts vers les secteurs les plus démunis et en utilisant des régimes d'imposition progressifs. En Amérique latine, la politique budgétaire des différents pays doit également combler les fossés des inégalités territoriales, que l'on retrouve aussi bien dans des pays de type fédéral comme l'Argentine et le Brésil, que dans des pays unitaires décentralisés tel que la Colombie, ainsi que les fossés entre les genres et les générations. Pour ce faire, il serait recommandé de renforcer les programmes de transferts vers les personnes aux revenus les plus faibles (en suivant les bonnes pratiques des programmes conditionnés de santé ou d'éducation au Brésil et au Mexique), ainsi que les piliers solidaires des systèmes de protection sociale, notamment dans le domaine des retraites (selon des modèles qui encouragent le respect des normes du travail). Il serait également utile d'appliquer des politiques stables de développement des infrastructures, de l'innovation et de l'éducation. Il convient de compléter ces programmes solidaires par des réseaux de protection sociale plus complets, qui n'abandonnent pas les citoyens vulnérables face à la perte d'un emploi, à la maladie, ou lors de la retraite.

L'État a besoin de ressources stables pour remplir ses fonctions. Il est essentiel de renforcer la capacité de régulation des économies et de stabilisation macroéconomique, qu'elle soit automatique ou discrétionnaire ; d'élargir l'assiette fiscale, notamment

aux revenus et au patrimoine, afin de réduire la fraude, l'évasion et les exonérations ; ainsi que de renforcer la capacité de l'administration fiscale. Il serait également utile d'envisager d'autres propositions innovatrices permettant d'augmenter les recettes fiscales, telles que les taxes environnementales. Ces mesures doivent être mises en œuvre en tenant compte de leurs conséquences sur la croissance économique à long terme.

Le fossé qui sépare, en matière fiscale, les pays d'Amérique latine et les Caraïbes par rapport à ceux de l'OCDE est immense. Il est vrai qu'il existe une grande disparité dans ce domaine entre les pays de la région. L'Argentine, le Brésil ou l'Uruguay ont un recouvrement des impôts similaire, en termes de produit, à celui des pays de l'OCDE, alors que les taux d'imposition sont inférieurs en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Malgré ces différences, en moyenne, la charge fiscale est réduite, la structure fiscale est biaisée avec des impôts non progressifs, et la fraude est importante.

La principale distinction entre les pays de la région et ceux de l'OCDE en matière de recouvrement des impôts est due au moindre apport de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dont l'assiette est très réduite en raison d'un ensemble de facteurs : de fortes inégalités de distribution des revenus, une forte concentration du recouvrement dans les secteurs salariés avec une part élevée de travail informel, la multiplicité des dépenses fiscales, la faiblesse des administrations, l'évasion fiscale et le manque de civisme fiscal. Malgré tout, selon le sondage *Latinobarómetro*, quand les services de santé et d'éducation sont considérés comme de meilleure qualité, les latino-américains excusent moins la fraude fiscale, et ils sont moins nombreux à considérer la charge imposable comme excessive que ceux qui estiment que ces services ne sont pas adaptés. Pour combler ce fossé, il est nécessaire de renforcer la capacité de l'administration fiscale, d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu et d'améliorer la qualité des services publics.

Les assiettes d'imposition sont limitées par l'élargissement des dépenses fiscales sous la forme d'exonérations, de déductions et de taux réduits. Il est nécessaire de réaliser une évaluation quantitative et technique de l'efficacité des dépenses fiscales existantes. Certaines d'entre elles pourraient prendre la forme de véritables politiques de dépenses budgétaires, plus transparentes, selon des critères d'efficacité et de capacité de gestion entre les différentes instances politiques responsables des impôts et des dépenses.

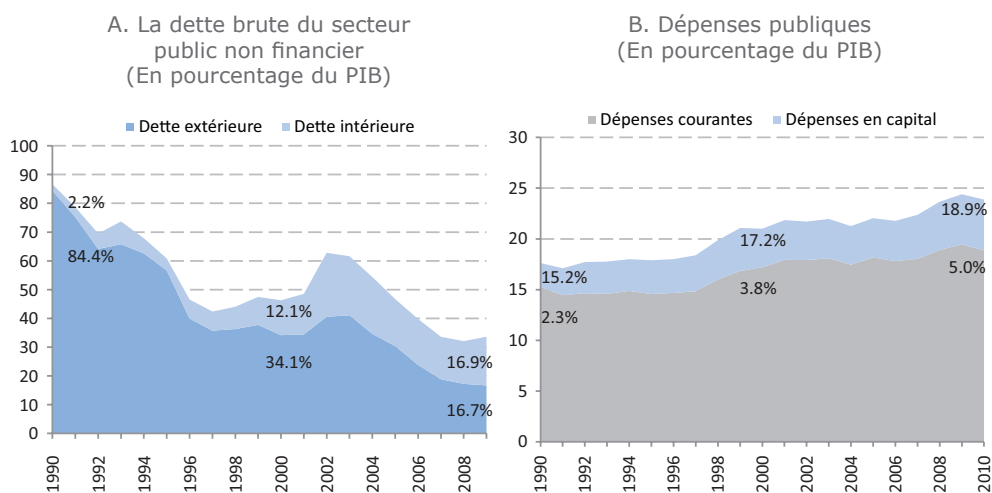
Pour assumer son rôle de réformateur, l'État doit disposer d'outils plus solides de planification et de coordination des politiques, des programmes et des projets. Les institutions doivent être consolidées sur la base de règles budgétaires et de cadres à moyen terme, la publication des comptes doit s'orienter vers une plus grande transparence, et s'appuyer sur des mécanismes d'évaluation des politiques et des programmes, ainsi que sur des systèmes nationaux d'investissement public. En outre, il est nécessaire de renforcer les ressources humaines en développant un corps de fonctionnaires professionnels, bien formés et motivés.

L'un des enjeux majeurs des États de la région est de retrouver la confiance des citoyens. Le développement d'un *pacte fiscal*, qui serait le contrat social entre les citoyens et l'État, pourrait être crucial pour faire avancer cette réforme. Ce pacte peut être global ou se concentrer sur un secteur particulier, tel que l'éducation, l'emploi, la protection sociale ou les infrastructures ; il peut également être orienté autour d'un thème moteur consensuel, tel que l'égalité, la sécurité des citoyens, la lutte contre la pauvreté ou contre la faim. C'est au pouvoir législatif que revient la responsabilité de construire ce pacte, de définir les politiques publiques, de les articuler avec le budget, et de négocier les réformes budgétaires en vue d'améliorer les régimes d'imposition.

## 3.2 Tendances des finances publiques de la région

La région a réalisé des progrès notables en matière de finances publiques ces dix dernières années, et ce malgré la crise mondiale. Les dépenses publiques ont été utilisées plus efficacement, notamment en faveur de la diminution de la pauvreté et de la redistribution des revenus, ce qu'ont permis l'augmentation des recettes fiscales et la réduction de la dette publique. En effet, la dette a non seulement diminué en proportion du PIB (de presque 80 % au début des années 90 à 30 % ces dernières années), mais elle a également vu sa composition changer en faveur de son composant de dette intérieure (Figure 3.1). Les investissements et les dépenses sociales ont également augmenté dans presque tous les pays de la région pendant les années 2000.

**Figure 3.1 Amérique latine et Caraïbes (19 pays) : élargissement de la marge budgétaire, 1990-2009**



Note : Moyenne simple d'Amérique latine. La moyenne des dépenses publiques ne comprend pas Cuba.

Source : Elaboré à partir des données de CEPALSTAT Statistiques et indicateurs économiques. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553387>

La génération d'excédents primaires pendant la phase récente d'expansion du PIB (2003-2008) a permis de diminuer le niveau de la dette publique en pourcentage du PIB dans les pays de la région. La croissance économique, les ajustements discrétionnaires et, dans une moindre mesure, la réévaluation des monnaies accompagnée de la chute des taux d'intérêts ont également participé à ce résultat. Cette période se caractérise par un lourd désendettement de l'État, généralisé par l'application de politiques discrétionnaires et de règles de discipline<sup>1</sup>, ce qui a permis aux pays d'aborder la crise dans de meilleures conditions et a été l'un des facteurs de la dynamisation de l'économie enregistrée en 2010 et 2011.

L'augmentation du déficit public suite à la crise financière internationale ouverte en 2008 n'a pas généré d'augmentation de la dette publique brute en pourcentage du PIB, contrairement à ce qui s'est produit dans la plupart des pays de l'OCDE.



Ce déficit a été financé principalement par des actifs financiers existants. La crise a, certes, détérioré l'équilibre du secteur public, mais les perspectives laissent entrevoir une récupération rapide des recettes budgétaires, au moins dans une grande partie de l'Amérique du Sud.

Grâce à de meilleures recettes, la plupart des pays d'Amérique latine ont pu augmenter leurs dépenses publiques depuis 1990 ; la moyenne de la région montre une amélioration d'environ 6 points du PIB (Figure 3.1). Les dépenses en capital ont fortement augmenté dans la région, depuis un étiage en 1990 de 2% du PIB, jusqu'à environ 5% en 2009. La moyenne régionale du paiement des intérêts de la dette publique est passée de 15% à 7% des dépenses courantes, reflétant ainsi la diminution totale de la dette et des changements positifs à la fois de son coût et du profil de ses échéances. Cette situation a atténué les rigidités budgétaires et, partant, a permis d'élargir la marge de manœuvre budgétaire.

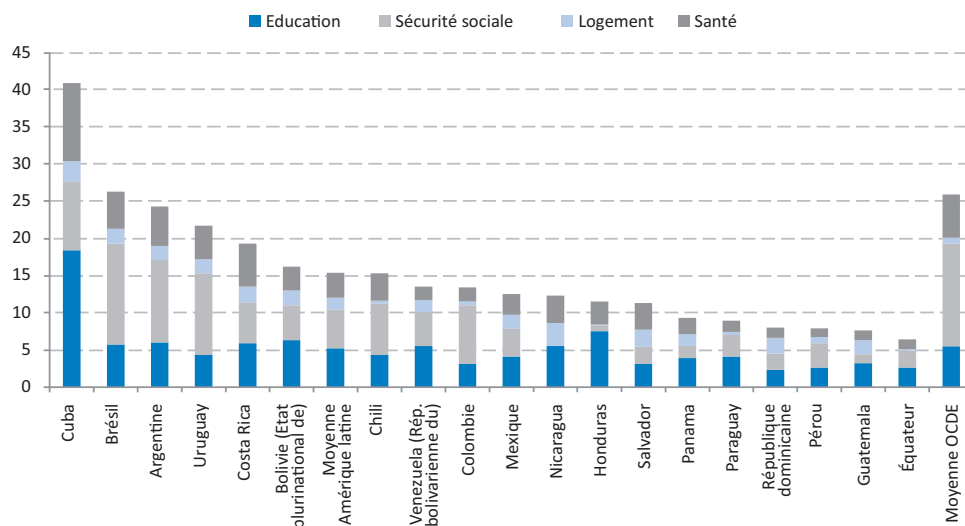
Étant donné les besoins en infrastructures dans la région, les investissements publics sont un indicateur important de la qualité des dépenses. Par rapport à 1990, les niveaux de dépenses en capital se sont grandement améliorés en Bolivie (État plurinational de), au Chili, en Équateur, au Panama et au Pérou. Le nouveau défi de ces pays est l'évaluation de la qualité et la pertinence de ces dépenses d'investissement. Afin de le relever, les régimes nationaux d'investissement public jouent à présent un rôle clé dans ces pays. En revanche, en Colombie, au Costa Rica, en Haïti, au Mexique, en République dominicaine et en Uruguay on observe un processus de désinvestissement, ou un ralentissement de l'investissement public. Cependant, les plans de développement de ces pays pour les prochaines années comportent d'ambitieux objectifs d'expansion des infrastructures publiques, qui pourraient inverser cette tendance.

Les niveaux des dépenses publiques sociales sont toujours très hétérogènes (Figure 3.2). Ils reflètent la diversité des modalités de fournitures de biens et de prestations de services publics, notamment dans le domaine des pensions et de la santé, et la faible couverture en biens publics essentiels dans certains pays. Néanmoins, de manière globale, la région a réalisé de nombreux progrès dans le domaine, avec une augmentation moyenne supérieure à 5 points du PIB<sup>2</sup>.

Les dépenses au niveau des collectivités territoriales en proportion du PIB représentent, dans les pays de la région, légèrement plus de la moitié de celles des pays de l'OCDE (respectivement 9.5% et 18.6%), mais avec des revenus propres limités (Figure 3.3), ce qui entraîne de forts déséquilibres verticaux. Dans bien des pays, les États, provinces, régions et communes dépendent en grande partie des transferts du gouvernement central. Il existe d'énormes fossés territoriaux en termes de revenus par habitant, qui révèlent des déséquilibres horizontaux profonds. Or, en Amérique latine, la portée des mécanismes financiers de compensation est limitée et, en conséquence, les disparités territoriales ne se réduisent pas, contrairement à la situation de bien des pays de l'OCDE.

L'Amérique latine et les Caraïbes ont des défis majeurs à relever en matière fiscale : une charge fiscale généralement faible, une structure biaisée avec des impôts non progressifs et des niveaux élevés de non-respect du paiement de l'impôt<sup>3</sup>. Par rapport aux pays de l'OCDE, dans la plupart des pays de la région, la charge fiscale actuelle limite la capacité d'action de la politique budgétaire dans le domaine des dépenses (Figure 3.4). Remarquons qu'il n'existe cependant pas de formule unique pour tous les pays<sup>4</sup>. Par exemple, au Guatemala, au Pérou et en République dominicaine, la faible charge fiscale limite l'augmentation des dépenses publiques, alors que l'Argentine et le Brésil peuvent viser une meilleure qualité et efficacité du ciblage des dépenses.

**Figure 3.2 Pays d'Amérique latine et des Caraïbes et moyenne OCDE : structure des dépenses sociales par secteur, 2008<sup>a b</sup>**  
(En pourcentage du PIB)



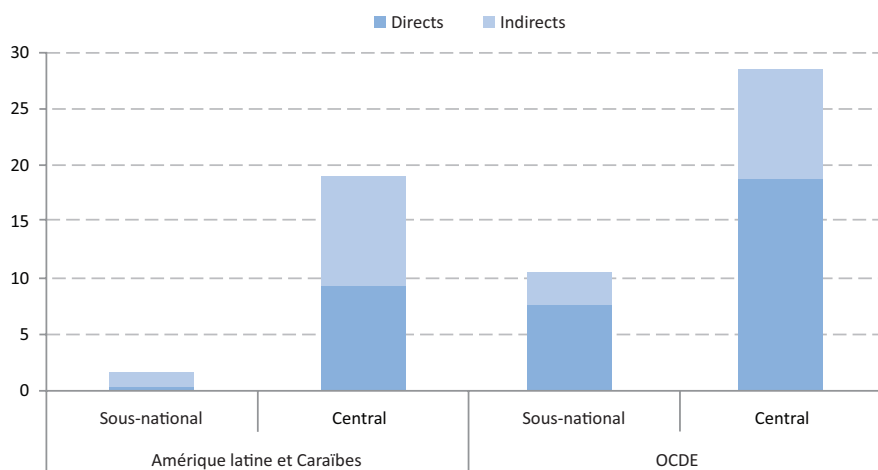
Notes :

<sup>a</sup> Couverture institutionnelle secteur public non financier pour l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Panama, le Pérou; gouvernement central pour la Bolivie (État plurinational de), le Chili, Cuba, l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, la République dominicaine, l'Uruguay; gouvernement central budgétaire pour le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay et le Venezuela (Rép. bolivarienne du).

<sup>b</sup> Dernières données disponibles en 2006 pour la Bolivie (État plurinational de), l'Équateur et le Venezuela (Rép. bolivarienne du).

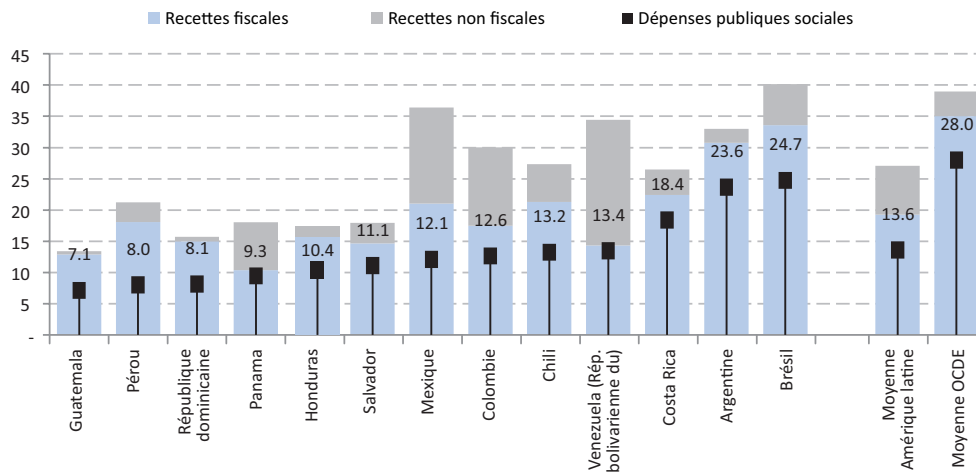
Source : Elaboré à partir de CEPALSTAT Statistiques et Indicateurs sociaux et OCDE Comptes Nationaux. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553406>

**Figure 3.3 Amérique latine et Caraïbes et OCDE: recouvrement des impôts par niveau de gouvernement et catégorie d'impôts, 2008**  
(En pourcentage du PIB)



Source : Elaboré à partir des données de Revenue Statistics in Latin America, CEPAL-CIAT-OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553425>

**Figure 3.4 Amérique latine et OCDE : recettes publiques, fiscales et non fiscales, et dépenses sociales, 2008**  
(En pourcentage du PIB)



Source : Elaboré à partir des données de CEPAL STAT et de Revenue Statistics in Latin America, CEPAL-CIAT-OCDE.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553444>

Cette moindre pression fiscale en Amérique latine et aux Caraïbes par rapport aux pays de l'OCDE ne s'explique pas seulement par un moindre niveau de développement. Les pays les plus développés disposent d'un secteur public proportionnellement plus important et d'une charge fiscale en conséquence. Dans différentes études qui tiennent compte du « niveau de développement », on observe que la collecte potentielle des pays de la région est considérablement supérieure à la collecte effective<sup>5</sup>. Ceci s'explique par l'importance des activités productives liées au secteur des matières premières, qui génèrent des recettes publiques non fiscales pouvant rendre moins nécessaire un recouvrement plus large des impôts. Il faut y ajouter l'informalité du marché du travail, l'évasion fiscale et les différentes approches des réformes de santé et des retraites. Ces dernières ont un impact important sur le recouvrement de l'impôt sur le revenu des particuliers et les cotisations sociales des salariés et des employeurs.

### Encadré 3.1 Statistiques fiscales en Amérique latine

Si l'on compare les systèmes fiscaux des pays d'Amérique latine et ceux des pays de l'OCDE, on observe des différences importantes de niveau et de structure. En effet, la charge fiscale représente 34.8% du PIB dans les pays de l'OCDE en 2008, contre une moyenne de 20.6% dans une sélection de pays de la région. Par ailleurs, le recouvrement des impôts directs en Amérique latine est faible, et compensé par des recettes plus importantes générées par les impôts indirects. Il est utile d'analyser ces différences pour faciliter l'élaboration des réformes des politiques fiscales, compte tenu du lien étroit entre la marge de manœuvre budgétaire d'un gouvernement et la structure de ses recettes fiscales.

Dans le but de fournir de meilleures statistiques pour les comparaisons internationales, le Centre de politique et d'administration fiscales et le Centre de développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), ainsi que le Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), sur les conseils de la Banque interaméricaine de développement (BID), développent conjointement un projet d'élaboration de statistiques fiscales en Amérique latine, compatibles entre elles et avec celles des pays de l'OCDE.

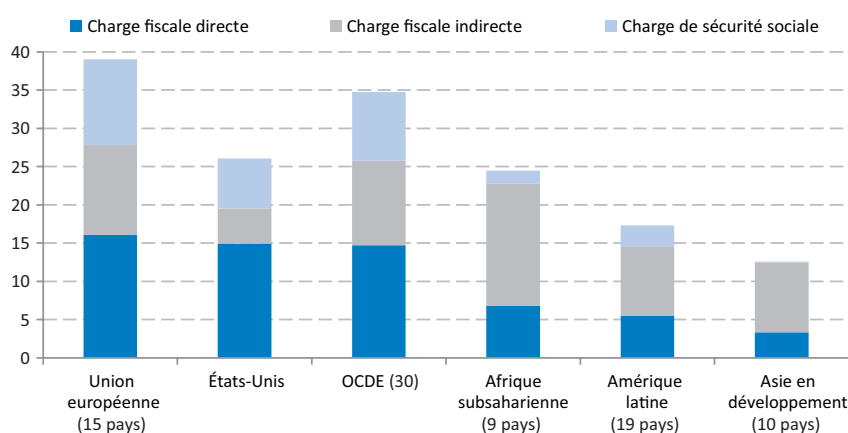
La finalité de ce projet est de fournir des données comparables au plan international sur le recouvrement des impôts, par types d'impôts et niveaux de collectivités locales dans 12 pays de la région (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Salvador, Guatemala, Mexique, Pérou, République dominicaine, Uruguay et la République bolivarienne du Venezuela), de 1990 à nos jours. L'échantillon des pays sélectionnés représente environ 90% du PIB et de la population de la région. Les données ont été obtenues à partir des publications officielles des gouvernements latino-américains et, parfois, des organisations partenaires. Elles ont été éditées et reclassées selon la méthodologie définie dans la publication *Revenue Statistics* de l'OCDE. Elles permettent des comparaisons cohérentes entre les systèmes fiscaux des pays d'Amérique latine et, pour la première fois, entre ces systèmes et ceux de l'OCDE.

Pour cette nouvelle base de données, la tâche principale a consisté à compiler les informations fiscales et les assigner à chaque poste des recettes publiques conformément au nouveau cadre analytique, en déterminant la nature de chaque impôt et la classification qui en découle. L'accent a été mis sur l'analyse des cadres législatif et réglementaire des régimes fiscaux des pays de l'échantillon. Ceci permet de relever si une catégorie particulière de revenus est soumise ou non au système fiscal et, quand est le cas, de la classer conformément à la base fiscale correspondante. De longs débats entre les différentes organisations ont permis de convenir d'une méthodologie commune. Des efforts particuliers de compilation des données ont également été réalisés au niveau des gouvernances territoriales ou des systèmes de sécurité sociale, étant donné les limites de couverture de certaines entités institutionnelles.

Ce travail a permis de générer une base de données de grande qualité et très détaillée, comparable au plan international. La publication *Estadísticas tributarias en América Latina (Statistiques des recettes publiques d'Amérique latine)* est le premier résultat tangible d'un programme plus large de l'OCDE (l'initiative LAC) en faveur du dialogue sur les politiques et leur examen par les pairs dans la région, soutenu à l'origine par l'Espagne, le Mexique et le Chili. La poursuite de cette initiative dans les prochaines années, y compris l'éventuel élargissement des statistiques fiscales à d'autres pays de la région, ainsi que la création possible en parallèle d'une base de données des dépenses publiques et de réseaux de dialogue entre les gestionnaires de ces politiques, permettront d'enrichir le débat public sur la politique budgétaire en Amérique latine.

Moins d'un tiers des impôts recouvrés en Amérique latine correspondent à des impôts directs. L'essentiel de la charge fiscale est composé d'impôts sur la consommation et autres impôts indirects. La charge fiscale moyenne des pays latino-américains représente environ la moitié de celle des pays de l'OCDE. Cette différence s'explique avant tout par le faible recouvrement des impôts directs (sur le revenu et la propriété) en proportion du PIB. En moyenne, la charge fiscale directe des pays d'Amérique latine par rapport à celle des pays développés est inférieure de 9 points de PIB. En Amérique latine, la charge fiscale directe (en proportion du PIB) est inférieure à celle observée dans la plupart des pays d'Afrique (Figure 3.5).

**Figure 3.5 Comparaison internationale du niveau et de la structure de la charge fiscale, différentes dernières années**  
(En pourcentage du PIB)



Notes : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays considérés. Les données des pays de l'OCDE, de l'Union européenne et des États-Unis correspondent à l'année 2008 ; 2004-2009 pour les pays de l'Asie en développement ; 2002-2009 pour l'Afrique Subsaharienne ; 2009 pour l'Amérique latine.

Source : Pays de l'OCDE : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE.  
Pays d'Asie en développement et Afrique subsaharienne : Government Finance Statistics (FMI).  
Pays d'Amérique latine, élaboration par l'auteur à partir des chiffres officiels des pays concernés.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553463>

L'essentiel du recouvrement de l'impôt sur le revenu provient des revenus des sociétés, alors que dans l'OCDE il provient des revenus des personnes physiques. En matière d'impôts sur les sociétés, le recouvrement de la région est proche de la moyenne des pays développés (3.4 % par rapport à 3.9 % du PIB, respectivement), mais l'Amérique latine est très loin des pays membres de l'OCDE en matière d'impôt sur le revenu des particuliers. En effet, les pays latino-américains n'en retirent en moyenne que 1.5 % du PIB, contre plus de 9 % pour les économies de l'OCDE. À partir des informations disponibles, le pays dont le recouvrement des impôts sur le revenu des particuliers est le plus élevé, l'Uruguay, n'obtient que 2.2 % de son PIB par ce biais.

L'assiette de l'impôt sur le revenu en Amérique latine est très limitée. Ceci est dû à un ensemble de facteurs : forte inégalité de distribution des revenus, proportion élevée du travail informel, multiplicité des dépenses fiscales et fraude. L'essentiel de l'impôt sur le revenu des personnes physiques provient des salariés, conséquence principale des plus grandes possibilités de fraude et d'évasion fiscale des travailleurs indépendants, ainsi que du traitement préférentiel que reçoivent les revenus du capital dans la plupart des pays. Cet état de fait existe également dans l'OCDE, mais il est compensé dans les économies développées par une plus grande capacité de contrôle d'un plus grand nombre de contribuables (car l'informalité de l'économie

est moindre) ; de plus, le niveau plus élevé du revenu par habitant (ou par ménage) permet à un pourcentage plus important de la population d'être soumis à l'impôt sur le revenu.

En Amérique latine, à l'exception du Mexique, les revenus de la plupart des personnes physiques sont inférieurs au minimum imposable dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers<sup>6</sup>. En règle générale, un foyer percevant des revenus professionnels commence à payer l'impôt sur le revenu des personnes physiques lorsqu'il perçoit plus de deux fois le revenu moyen du pays, alors que dans la moyenne de l'OCDE ce seuil se situe aux alentours de la moitié du revenu moyen. Seule une minorité des ménages d'Amérique latine (entre 10 et 30 % des ménages percevant des revenus professionnels) supporte donc l'ensemble de cette charge fiscale<sup>7</sup>. De plus, la grande majorité des pays octroie un traitement préférentiel aux revenus du capital, ce qui réduit l'assiette d'imposition et augmente la complexité des systèmes fiscaux, ce qui affecte l'égalité horizontale<sup>8</sup>.

Les taux de non-respect du paiement de l'impôt sur le revenu sont très élevés, et le contrôle fiscal s'avère un enjeu de taille pour l'Amérique latine. Ces taux varient entre, approximativement, 40 et 65 %, ce qui représente un manque à gagner de 4 à 5 points du PIB dans la moyenne des pays<sup>9</sup>. La fraude fiscale affecte autant l'égalité horizontale (des contribuables ayant une capacité de paiement identique finissent par payer un éventail d'impôts différents) que l'égalité verticale (des contribuables ayant une capacité de paiement supérieure finissent par payer moins que ce qu'ils devraient proportionnellement payer par rapport à ceux dont la capacité de paiement est moindre). Une augmentation des taux d'imposition sans contrôle adéquat pourrait se traduire par un développement des activités non déclarées si les entreprises et les salariés délaissent le secteur formel à la faveur du secteur informel, ce qui rendrait la tâche de recouvrement encore plus ardue. Pour combattre la fraude, qui est de plus en plus générale, il est indispensable d'encourager la transparence et la coopération internationale, à partir d'instances de dialogue en matière de législation fiscale.

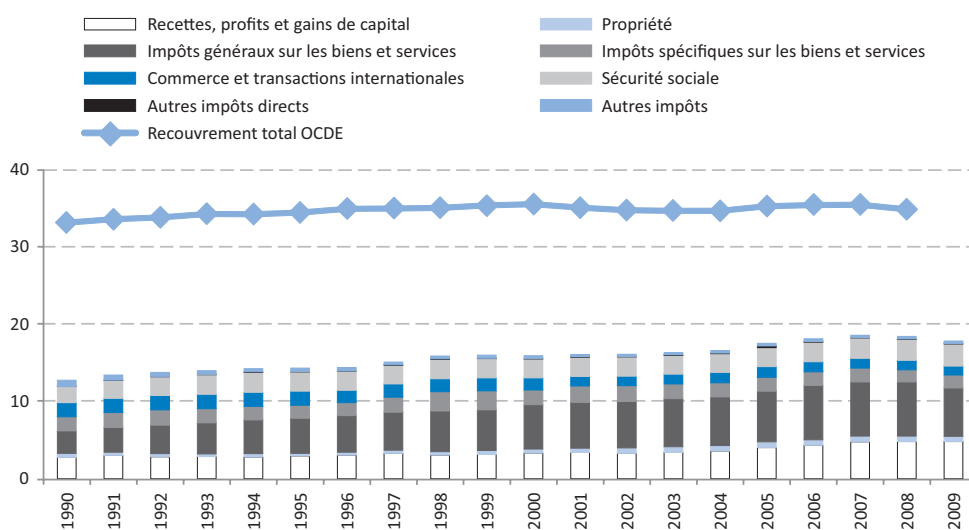
Les cotisations sociales sont faibles dans bien des pays de la région, en raison non seulement du travail informel, mais également de la mise en place de régimes de retraite privés. Face aux perspectives d'augmentation des dépenses publiques dues au vieillissement de la population, ainsi qu'aux inégalités découlant de l'existence d'une multiplicité de régimes, les pays d'Amérique latine ont généralement opté pour une réforme structurelle des régimes de retraite par répartition et mis en place des comptes obligatoires de capitalisation individuelle gérés par le secteur privé. Les différences institutionnelles entre ces régimes ont des conséquences sur les niveaux de recouvrement : des régimes de substitution en Bolivie (État plurinational de), au Chili, au Salvador, au Mexique et en République dominicaine (ces pays ferment les portes de l'ancien régime public aux nouveaux affiliés), des régimes parallèles en Colombie et au Pérou (où les salariés peuvent choisir entre l'un ou l'autre), et des régimes mixtes au Costa Rica et en Uruguay (où la pension provient des deux systèmes). Dans tous les cas, les affiliés à un nouveau régime versent leurs cotisations personnelles à leur fonds de pension et non pas au secteur public (dans certains pays, les cotisations des entreprises ont également été supprimées). Mais la mise en place de ces fonds ne s'est pas traduite, comme il était prévu, par une augmentation de la participation aux régimes de sécurité sociale, notamment des groupes percevant des revenus faibles ou moyens, les plus touchés par le chômage et l'économie informelle<sup>10</sup>.

L'assiette fiscale et le recouvrement des impôts sont limités par la hausse des différentes dépenses fiscales en Amérique latine. Les informations les concernant sont insuffisantes et les évaluations techniques font défaut. Selon les estimations officielles, il y a de grands écarts de dépenses fiscales entre les pays de la région. Elles représentent dans certains pays près de 2 % du PIB (Argentine et Pérou), dans d'autres autour de 3 à 5 % du PIB (Brésil, Chili, Colombie et Équateur), alors qu'au Mexique et au Guatemala, elles représentent respectivement 5.4 % et 8.6 %

du PIB<sup>11</sup>, avec des niveaux et des variations similaires à ceux observés au sein de l'OCDE. Si, à l'origine, ces dépenses fiscales étaient destinées à encourager les investissements nationaux et étrangers, les objectifs se sont diversifiés avec le temps et les exonérations ont porté sur de nouvelles niches<sup>12</sup>. Au Brésil, au Guatemala et au Mexique, les dépenses fiscales se concentrent sur l'impôt sur le revenu, contrairement à l'Argentine, la Colombie et l'Équateur, où les exonérations portent essentiellement sur la TVA. Petit à petit, il semble évident qu'il est nécessaire dans la région d'identifier et d'évaluer les dépenses fiscales de façon homogène entre les pays (avec un découpage suffisamment ajusté par type de taxe, secteur d'activité, région de destination, niveau de gouvernement et groupe de revenu), d'évaluer leur efficacité et de les intégrer au cycle budgétaire<sup>13</sup>.

En Amérique latine, l'augmentation des recettes fiscales des dernières décennies est due au renforcement du recouvrement des taxes sur les biens et services (particulièrement la TVA) et de l'impôt sur le revenu des sociétés (Figure 3.6). La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été adoptée très tôt dans la plupart des économies de la région, afin de remplacer les impôts sur les ventes en cascade. Ce fut la réforme fiscale majeure des années 80 et du début des années 90. À partir des années 2000, les recettes ont été complétées par une augmentation des recettes provenant de l'impôt sur le revenu, suite à la hausse des prix des produits primaires qui a pesé lourdement sur l'imposition liée à l'exploitation des ressources naturelles dans certains pays de la région, ainsi que par la création ou le développement de régimes simplifiés pour les petits contribuables et d'impôts sur la propriété à partir de revenus estimés. Cette tendance est en contradiction avec la diminution des impôts spécifiques à la consommation, conséquence des processus de libéralisation commerciale et de la diminution de la variété de biens et services soumis à des impôts spéciaux. Cette période a également vu l'apparition d'impôts sur des bases extraordinaires, tels que les débits et crédits bancaires ou les transactions financières<sup>14</sup>.

**Figure 3.6 Amérique latine : structure fiscale, 1990-2009**  
(En pourcentage du PIB)



Source : Élaboration à partir des données de CEPAL STAT Statistiques de Finances publiques et OCDE Statistiques des recettes publiques 1965-2009 (OCDE, 2010).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553482>

La hausse, ces dernières années, des prix internationaux des matières premières a entraîné l'accroissement de certaines recettes fiscales de la région, notamment celles liées au pétrole (Colombie, Équateur, Mexique et République bolivarienne du Venezuela), aux ressources minérales (Chili et Pérou) et à l'alimentation (Argentine et Pérou). Cette augmentation des recettes fiscales a également été favorisée par l'introduction de nouveaux instruments fiscaux. Dans le cas des produits agricoles, l'Argentine a financé une bonne partie de ses dépenses avec les recettes générées par les droits d'exportation. Dans d'autres pays, de nouveaux instruments ont été créés afin de percevoir plus d'impôts sur les bénéfices dégagés par l'exploitation de ressources non renouvelables. C'est le cas de l'impôt direct sur les hydrocarbures et leurs dérivés et l'impôt sur les bénéfices exceptionnels en Bolivie (État plurinational de), l'impôt spécifique (*royalty*) sur l'activité minière au Chili, la réforme de la Loi des Hydrocarbures en Équateur, ainsi que l'augmentation des redevances et l'impôt sur les revenus du secteur pétrolier au Venezuela (République bolivarienne du).

Le niveau de taxation est très hétérogène entre les pays de la région. Un premier groupe de pays (notamment ceux du Cône Sud) présente un recouvrement supérieur, à un niveau proche de la moyenne des pays de l'OCDE. Un deuxième groupe de pays (d'Amérique centrale et des Caraïbes, essentiellement) présente des valeurs inférieures. La charge fiscale varie de moins de 10 % du PIB en Haïti à environ 35 % au Brésil. Si l'on prend comme référence le recouvrement éventuel des impôts en fonction du PIB par habitant, le cas du Mexique est particulier : la pression fiscale y est très inférieure à ce que son niveau de développement pourrait suggérer. Les autres pays dont la charge fiscale est inférieure à ce modèle sont l'Équateur, le Guatemala, le Panama et le Venezuela (République bolivarienne du), dont entre 6 et 8 % du produit est inférieur à ce niveau de référence. À l'exception du Guatemala, les trois autres pays disposent de recettes non fiscales (provenant du pétrole ou du Canal de Panama) qui compensent en partie ce faible niveau de recouvrement des impôts<sup>15</sup>.

Il existe en revanche plus d'homogénéité dans la structure de la charge fiscale des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. En matière de contributions directes, si l'on exclut les cotisations sociales, le Mexique est le seul pays de la région où plus de 60 % des recettes fiscales proviennent de l'impôt sur le revenu, alors que le recouvrement de la TVA est le deuxième plus faible de la région (en proportion du PIB). Ensuite, viennent les pays où les recettes générées par les impôts sur le revenu et le patrimoine se situent entre 40 et 50 % de l'ensemble des recettes, tels que le Chili, la Colombie, le Panama, le Pérou et le Venezuela (République bolivarienne du). Cette part plus importante est liée au paiement de l'impôt sur les sociétés par les entreprises dédiées à l'exploitation des ressources naturelles. À l'autre extrémité, avec des impôts directs représentant moins de 20 % des recettes fiscales, on trouve Haïti et le Paraguay, des pays qui sont parmi les plus pauvres de la région, ce qui limite l'assiette de ces taxes.

La grande disparité territoriale de distribution des richesses et de l'activité économique dans les pays d'Amérique latine explique en bonne partie les grandes différences en matière de recouvrement. Ces dernières années, tout comme les gouvernements centraux, les autorités sous-nationales ont amélioré leurs comptes publics, dégagé des excédents et diminué leurs niveaux d'endettement. Cette amélioration est néanmoins étroitement liée à l'évolution positive des transferts intergouvernementaux, fondés sur la croissance de l'activité et la hausse des prix des ressources naturelles. D'un point de vue plus structurel, l'impôt foncier (sur les biens immobiliers) est un domaine que les autorités sous-nationales pourraient exploiter pour percevoir des fonds propres. Son recouvrement représente environ 0.4 % du produit, un cinquième des recettes perçues dans les pays développés. Il est possible de renforcer l'impôt foncier en pratiquant moins d'exonérations, en éliminant les amnisties, et en améliorant l'administration fiscale avec l'usage des nouvelles technologies pour, par exemple, les services du cadastre, la mise à jour de la valeur des propriétés et le recouvrement de l'impôt<sup>16</sup>.



### 3.3 Politique budgétaire et inégalité des revenus

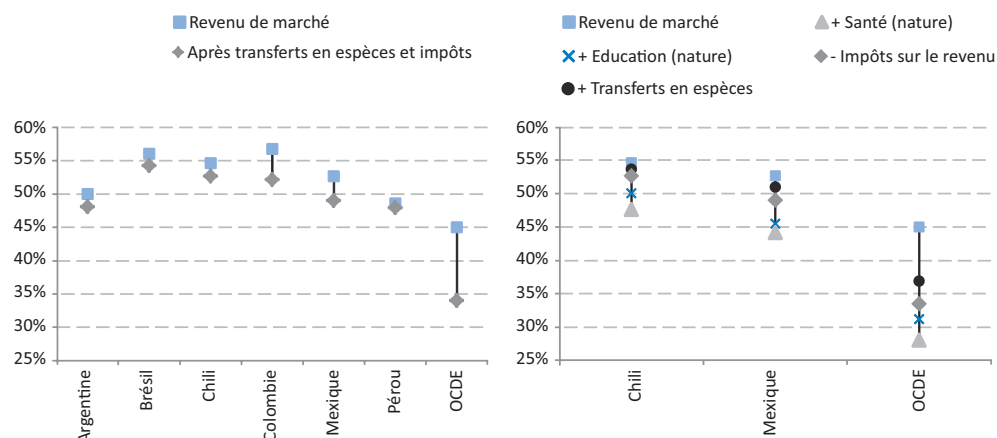
Les bas niveaux de recouvrement des impôts directs personnels, le ciblage limité des dépenses publiques, ainsi que les faibles transferts directs vers les foyers les plus pauvres expliquent le faible rôle redistributif des finances publiques dans la région. Le niveau d'inégalité dans la distribution personnelle des revenus en Amérique latine est substantiellement plus élevé que dans d'autres régions du monde, avec un coefficient de Gini<sup>17</sup> moyen de 0.53. Le pays le moins inégal de la région est cependant plus inégal que tout pays non latino-américain de l'OCDE, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. De récentes études<sup>18</sup> montrent, depuis l'an 2000, une certaine tendance à la baisse des inégalités, conséquence de l'augmentation des dépenses sociales, de l'impact des programmes de transferts conditionnels (*Jefas y Jefes del Hogar* en Argentine, *Bolsa Escola* et *Bolsa Familia* au Brésil, *Progresa* et *Oportunidades* au Mexique, prestations en nature au Pérou), ainsi que de l'amélioration des salaires par année supplémentaire d'études. Ce dernier facteur est temporel, alors que l'essentiel des dépenses publiques est toujours neutre, voire régressif.

La structure fiscale en Amérique latine ne favorise pas le rôle distributif des finances publiques. Il existe une « case fiscale vide » dans la région (alors qu'elle est remplie dans les pays les plus développés). En effet, les pays latino-américains aux taux d'imposition élevés (Argentine, Brésil et Uruguay, par exemple) ont une conception biaisée en faveur des impôts indirects<sup>19</sup>. Du point de vue distributif, les évaluations existantes sur la TVA et l'impôt sur le revenu dans trois pays de la région (Équateur, Guatemala et Paraguay) montrent que la TVA est principalement régressive alors que l'impôt sur le revenu est progressif, mais il représente un pourcentage moindre du recouvrement total des taxes<sup>20</sup>. En général, alors que la distribution des revenus dans les pays industrialisés s'améliore effectivement avec les impôts et les dépenses publiques, dans les pays en développement, il n'existe pas de politiques redistributives adéquates permettant d'obtenir un niveau d'égalité comparable à celui des pays industrialisés<sup>21</sup>.

Mesuré par le coefficient de Gini, le niveau d'inégalité des revenus en Amérique latine avant impôts, transferts et services publics n'est pas très éloigné de celui des pays de l'OCDE<sup>22</sup>. En revanche, les différences sont très marquées après avoir intégré les effets de la faible redistribution effective du système fiscal et des prestations économiques et sociales dans la région (Figure 3.7).

L'effet redistributif de la politique fiscale au Chili et au Mexique est différent de celui observé dans les autres pays de l'OCDE. La faible redistribution effective du système fiscal dans ces deux pays s'explique en grande partie par l'effet limité des transferts en numéraire. La diminution du coefficient de Gini obtenu dans l'OCDE pour ce facteur est de 8 points, alors qu'elle est inférieure à 2 points au Chili et au Mexique. Ces résultats sont liés aux moindres dépenses sociales dans des instruments de ce type (dans les pays de l'OCDE, les dépenses sociales générées par les transferts en espèces représentent environ 12 % du PIB, contre 6 % et 3 % du PIB au Chili et au Mexique, respectivement). De plus, l'effet conjoint des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu a une incidence majeure sur la baisse du coefficient de Gini dans les pays de l'OCDE. Alors que, dans le groupe des pays industrialisés, cette baisse est en moyenne d'environ 3.5 points, elle est d'environ 1 point au Chili et de 2 points au Mexique.

**Figure 3.7 Amérique latine et OCDE : coefficients de Gini avant et après impôts et dépenses publiques**



Source: OCDE (2008a) pour les pays de l'OCDE non latino-américains; OCDE (2008b) pour l'Argentine, le Brésil, la Colombie et le Pérou, et calculs à partir d'enquêtes auprès des ménages pour le Chili et le Mexique. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553501>

## 3.4 Vers un contrat social fort et un pacte fiscal amélioré

### 3.4.1 Les bases d'un renforcement du contrat social

Les forts niveaux d'inégalité et la faible redistribution constatés en Amérique latine sont en opposition avec la théorie économique. Lorsque l'inégalité avant impôts et les transferts gouvernementaux sont élevés, la théorie de l'électeur moyen soutient que la démocratie devrait inciter les gouvernements à augmenter leurs recettes et à les redistribuer de manière importante<sup>23</sup>. Dans cette situation, l'électeur moyen bénéficie à la fois de l'impôt progressif sur le revenu, qui affecte avant tout les électeurs dont les revenus sont supérieurs aux siens, et des transferts et des dépenses progressives, qui le favorisent particulièrement.

La démocratie serait dans ce cas une condition nécessaire mais non suffisante à l'obtention d'un secteur public plus élargi et de politiques plus redistributives dans des pays aux revenus moyens ou faibles, y compris dans des contextes de forte inégalité. Les préférences en faveur de la redistribution découlent de nombreux facteurs : le passé des individus (les expériences et les perceptions de la mobilité peuvent influencer sur les attitudes politiques en faveur de la redistribution), le système politique, l'organisation familiale, et les valeurs culturelles et sociales prédominantes au plan social et régional<sup>24</sup>.

Certains enjeux sont encore en suspens : accélérer les améliorations de la qualité des démocraties, progresser vers des systèmes budgétaires efficaces, et renforcer la capacité de l'administration fiscale. Une démocratie qui ne parvient pas à canaliser la volonté populaire de façon adéquate peut favoriser l'apparition d'assiettes d'imposition dégradées et/ou de captation des dépenses sociales<sup>25</sup>. La capacité de l'administration fiscale est une autre limite.

Le manque de civisme fiscal et le faible soutien social en faveur des réformes fiscales ambitieuses sont le reflet de la faiblesse de certaines de ces institutions. En moyenne, les citoyens d'Amérique latine sont presque trois fois plus nombreux à

excuser la fraude fiscale (20 % contre 7 % dans les pays de l'OCDE), et seules 34 % des personnes interrogées en Amérique latine considèrent que le non-paiement des impôts est toujours préjudiciable, contre 62 % dans les pays de l'OCDE (Figure 3.8)<sup>26</sup>.

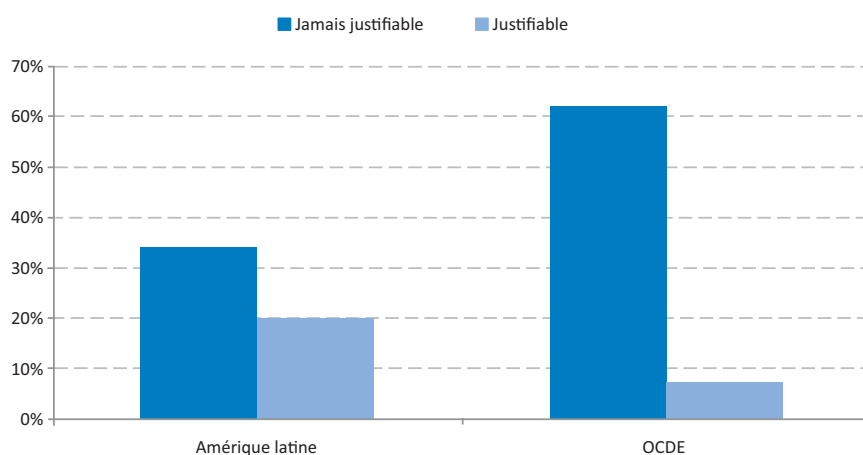
Ce déficit de civisme fiscal est généralement attribué à la corruption<sup>27</sup>, ainsi qu'aux perceptions pessimistes sur la justice sociale, l'égalité des chances et la mobilité<sup>28</sup>. Sans moralité, le contrat social n'est pas complet. Les citoyens d'Amérique Latine, dès qu'ils peuvent se le permettre, ont tendance à choisir le secteur privé pour la santé et l'éducation. Le principe de suffisance des régimes fiscaux serait fondamentalement orienté vers la recherche de sources de financement des services publics avec des normes de qualité minimales<sup>29</sup>. En revanche, dans les sociétés aux revenus supérieurs, les citoyens sont plus conscients de la finalité des impôts qu'ils payent et exigent une meilleure qualité de prestations de la part des services publics.

Il existe cependant quelques raisons de conserver un certain optimisme quant au renforcement du contrat social dans la région. En se fondant sur des enquêtes de perception réalisées auprès de latino-américains, plusieurs études montrent que certains concepts sont de mieux en mieux acceptés, tels que l'évaluation positive de l'effort, les bienfaits de l'éducation, la responsabilité partagée entre l'État et les citoyens, ainsi que la disposition à payer plus d'impôts en vue de financer des projets de protection sociale<sup>30</sup>.

Selon ces sondages, les latino-américains, quand les services publics (notamment ceux de santé et d'éducation) sont perçus comme étant de meilleure qualité, excusent moins la fraude fiscale et sont moins nombreux à considérer la charge imposable comme excessive. De plus, les citoyens ayant progressé, et/ou qui s'attendent à ce que leurs enfants progressent socialement et économiquement, affirment que tout bon citoyen doit payer des impôts, et ils ne considèrent pas que les impôts actuels soient trop élevés. Enfin, les citoyens avec un bon niveau d'éducation justifient moins la fraude fiscale et acceptent en moyenne une charge fiscale supérieure<sup>31</sup>.

En conséquence, il est nécessaire, pour voir augmenter la demande et le soutien des citoyens vis-à-vis des services publics, de réaliser des réformes fiscales orientées vers une meilleure qualité et une meilleure gestion de ces services. Ces mesures peuvent générer un environnement plus favorable à une augmentation des dépenses publiques et des recettes fiscales nécessaires à leur financement. Si l'on considère qu'il existe une prédisposition de la population percevant des revenus

**Figure 3.8 Civisme fiscal en Amérique latine et dans l'OCDE :**  
« Pensez-vous qu'il soit justifiable de tricher avec les impôts ? »  
(En pourcentage)



Source : Elaboré à partir des données de Latinobarómetro 2008 et World Values Survey.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553520>

moyens à soutenir des politiques de consensus et des réformes fiscales quand elles s'accompagnent d'une amélioration des services publics, les classes moyennes jouent un rôle fondamental dans le nouveau contrat social<sup>32</sup>. L'État doit montrer l'exemple de la légitimité, en utilisant des outils transparents et participatifs de planification du secteur public<sup>33</sup>.

Le succès de la réforme fiscale dépend de la prise en considération du lien entre impôts et dépenses, ainsi que de l'utilisation des leçons tirées des expériences à l'étranger. Les réformes fiscales progressent lorsque leurs fondations sont de qualité (avec des analyses préalables et des évaluations *ex post* transparentes et dotées d'une vision globale), si elles sont adaptées au pays (notamment lors des périodes de transition nécessaires à leur mise en œuvre) et si elles sont menées avec clarté et soutenues par les institutions nationales<sup>34</sup>.

Enfin, les réformes doivent tenir compte de l'impact des niveaux d'imposition et de leur structure sur la croissance économique à long terme. L'expérience des pays de l'OCDE suggère que les impôts les plus favorables à la croissance du revenu par habitant sont ceux qui grèvent la propriété, suivis des taxes sur la consommation et des taxes environnementales. Les impôts directs sur le revenu des entreprises et des personnes physiques semblent être les moins favorables à la croissance<sup>35</sup>. Bien évidemment, l'extrapolation de ces résultats ne peut être directe, étant donnés les moindres niveaux d'imposition de nombreux pays de la région, notamment en matière d'impôt sur le revenu des particuliers. Il est cependant indispensable que la réforme fiscale intègre des considérations de croissance à moyen et long terme.

#### 3.4.2 Vers un pacte fiscal amélioré

Un *pacte fiscal* peut être assimilé à un « contrat » complexe, dans lequel les clauses contiennent des consensus à propos de ce que l'État peut et doit (ou non) faire en matière fiscale, économique et sociale. La métaphore du *pacte fiscal* vu comme un « contrat », que les parties peuvent dénoncer et éventuellement reprendre, s'inscrit naturellement dans l'environnement politique d'Amérique latine<sup>36</sup>.

Les implications politiques d'un *pacte fiscal* vont bien plus loin que le simple résultat des réformes fiscales ou budgétaires traditionnelles<sup>37</sup>. Il est important de parvenir à des consensus sociaux et politiques minimaux sur le rôle de l'État et les stratégies que les autorités tentent de promouvoir. La philosophie qui sous-tend un *pacte fiscal* tient à la conception explicite et consensuelle d'une feuille de route à moyen et long terme, ainsi qu'à la reprise de la notion de planification du (et pour le) développement. Tout ceci est, à son tour, l'expression d'une conception plus ambitieuse et intégrale des politiques publiques : *i*) le renforcement de la solvabilité budgétaire ; *ii*) l'amélioration de la productivité de la gestion publique ; *iii*) la plus grande transparence de la politique fiscale ; *iv*) la promotion de l'égalité ; et *v*) la promotion du développement de l'institutionnalité démocratique.

Dans cette phase d'expansion que connaissent les économies de la région, caractérisée par une croissance inédite des recettes fiscales, la place pour les réformes est quelque peu réduite. Dès que les objectifs de recouvrement des impôts sont respectés ou dépassés, les incitations à modifier les systèmes fiscaux diminuent. Le débat sur l'inégalité de ces derniers est généralement réduit à quelques cercles de spécialistes, et il n'est pas exprimé dans des projets législatifs en vue de remédier aux défauts signalés, qui sont pourtant largement connus<sup>38</sup>. Ajoutons que, dans certains pays, les élites ont plus d'influence que l'administration fiscale. Tous ces motifs font que l'économie politique des réformes est devenue l'obstacle majeur à la mise en place de régimes fiscaux qui corroborent le *pacte fiscal*.

Cependant, la situation de la région est à présent favorable à un *pacte fiscal*. Entre autres, deux motifs permettent d'expliquer cette évaluation. En premier lieu, l'évidence que les dépenses publiques sont un outil de contention puissant face aux effets les plus néfastes de la volatilité externe (diminution de l'emploi, des recettes

et de la consommation). D'autre part, le fait qu'une bonne fiscalité, soutenue par des institutions solides et une capacité adéquate de gestion publique, contribue également à l'égalité, à la cohésion sociale et au développement productif<sup>39</sup>.

Ces pactes peuvent être d'envergure globale ou se concentrer sur un secteur particulier, tel que l'éducation, l'emploi, la protection sociale ou les infrastructures ; ils peuvent également être orientés autour d'un thème moteur consensuel, tel que l'égalité, la sécurité des citoyens, la lutte contre la pauvreté ou contre la faim. C'est aux parlements que revient la responsabilité de donner naissance à ces pactes, de définir les politiques publiques, de les articuler avec le budget, et de négocier les réformes fiscales en vue d'améliorer les régimes d'imposition.

De meilleurs cadres fiscaux peuvent être un élément favorable aux pactes et à une économie politique de qualité. Ces cadres peuvent comprendre des pratiques budgétaires transparentes, des règles budgétaires de deuxième génération, ainsi que des stratégies de sortie claires et d'éventuels conseils fiscaux autonomes, en fonction du pays et de la conjoncture. Il est notamment essentiel d'encourager la transparence et l'efficacité du secteur public. Les parlements et les organismes de contrôle devraient renforcer leur fonction de contrôle dans un contexte de dépenses en augmentation et de meilleure qualité.

Un cadre fiscal se doit d'être suffisamment global pour intégrer les défis socio-économiques à court et long terme. À court terme, le cadre devrait pouvoir assurer une certaine stabilisation et, à long terme, intégrer les nécessités sociales (pauvreté, infrastructures et développement en général), une gestion efficace des ressources non renouvelables, et anticiper les pressions que représente le vieillissement de la population sur les dépenses sociales. La composition des dépenses et leur niveau de financement sont importants ; ce dernier élément est un facteur déterminant de la répartition des revenus et des chances dans toute la société. On ne peut plus retarder la promotion de pactes fiscaux qui définissent l'ampleur et la manière de recueillir la contribution de la société au financement des politiques publiques, qu'elles soient destinées à des dépenses sociales ou à des investissements<sup>40</sup>. L'une des solutions est la mise en œuvre de règles fiscales ou la réforme de celles qui existent, ainsi que la création de fonds souverains dans certains cas. Les règles fiscales doivent être favorables au développement à moyen et long terme, notamment aux investissements productifs clés, tels que ceux relatifs aux infrastructures<sup>41</sup>.

L'existence de cadres fiscaux de meilleure qualité peut permettre une mobilisation suffisante des ressources nationales et transformer le système d'imposition en outil efficace de développement. Si le *pacte fiscal* repose sur le besoin de financer les politiques publiques par l'accroissement de la charge fiscale, il sera indispensable d'améliorer la confiance des citoyens en l'utilisation raisonnable de ces ressources.

Les réformes fiscales devraient avoir pour objectif de consolider l'amélioration des cadres budgétaires, en se fondant sur l'expérience internationale. Dans de nombreux pays d'Amérique latine, le cycle budgétaire (qui n'était plus au cœur du débat des politiques publiques pendant les années de forte inflation) a, de toute évidence, été récupéré en tant qu'instrument transparent et démocratique d'assignation des dépenses publiques. On observe des progrès dans les stratégies et les plans nationaux de développement, les règles budgétaires et les cadres à moyen terme, la reddition des comptes, les budgets pluriannuels, l'évaluation des politiques et des programmes, les systèmes nationaux d'investissements publics, ainsi que le partage des indicateurs des dépenses<sup>42</sup>.

Ces différents progrès institutionnels composent le *pacte fiscal* nécessaire à la promotion du développement par l'État. Dans la région, le *pacte fiscal* peut être fondé sur l'existence d'une vision stratégique à moyen et à long terme, la construction d'alliances entre les acteurs sociaux et la conception d'une nouvelle équation entre l'État, le marché et les citoyens<sup>43</sup>.

## Notes

1. Martner (2007); CEPALC (2009); Daude *et al.* (2011).
2. À partir de la base de données CEPALSAT sur les chiffres officiels des pays, et OCDE Comptes Nationaux.
3. Gómez Sabaini et Martner (2010).
4. CEPALC (2010b).
5. Agosín *et al.* (2005); Perry *et al.* (2006); Gómez Sabaini et Martner (2010).
6. Cetrángolo et Gómez Sabaini (2007); OCDE (2008b, 2010b).
7. OCDE (2008b); Daude *et al.* (2011).
8. CEPALC (2010b).
9. Gómez Sabaini et Martner (2010).
10. Rofman *et al.* (2008); Mesa-Lago (2009); OCDE (2010b); Da Costa *et al.* (2011).
11. Villela *et al.* (2009).
12. Jiménez & Podestá (2009).
13. Villela *et al.* (2009).
14. De Cesare et Lazo Marín (2008); CEPALC (2010a). Pour une analyse de leurs effets sur la croissance économique, voir OCDE (2010c).
15. Gómez Sabaini et Martner (2010).
16. CEPALC (2010b).
17. Le coefficient de Gini mesure les inégalités de revenus. Plus sa valeur est proche de 0, plus les revenus sont égaux, et plus sa valeur est proche de 1, plus grandes sont les inégalités.
18. González et Martner (2010); López-Calva et Lustig (2010).
19. ILPES (2011).
20. Jorrat (2011).
21. Chu *et al.* (2000).
22. BID (2006); Gómez Sabaini (2006); OCDE (2008a, 2008b).
23. Voir à cet effet le travail précurseur de Downs (1957), par exemple.
24. Alesina et Giuliano (2009); Alt *et al.* (2010); Robinson (2010).
25. Elizondo et Santiso (2009).
26. Daude et Melguizo (2010).
27. Torgler (2005).
28. Gaviria (2007).
29. Jiménez *et al.* (2010).
30. Marcel (2008); OCDE (2010b).
31. Daude et Melguizo (2010).
32. *Ibidem*; OCDE (2010b).
33. ILPES (2011).
34. OCDE (2010a).
35. OCDE (2010c).
36. Lerda (2009).
37. CEPALC (1998); ILPES (2011).
38. Gómez Sabaini et Martner (2010).
39. CEPALC (2010b).

40. CEPALC (2010b).
41. Carranza *et al.* (2011).
42. ILPES (2011).
43. CEPALC (2010b).

## Références

- AGOSIN, M., A. BARREIX ET R. MACHADO (2005), *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria de Centroamérica*, Banque interaméricaine de développement (BID), Washington, D.C.
- ALESINA, A. ET P. GIULIANO (2009), « Preferences for Redistribution », *NBER Working Paper* 14825, National Bureau of Economic Research.
- ALT., J., I. PRESTON ET L. SIBIETA (2010), « The Political Economy of Tax Policy », dans J. Mirrlees (ed.), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, pp. 1204-1279, Oxford University Press, Oxford.
- BID (BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT) (2006), *La equidad fiscal en los países andinos*, Banque interaméricaine de développement (BID), Washington, D.C.
- CARRANZA, L., C. DAUDE ET A. MELGUIZO (2011), « Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals? », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, No. 301., OCDE, Paris.
- CEPALC (COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES) (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, (LC/G.2024/E), Libros de la CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2009), *La política fiscal en tiempos de crisis. Una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe*, (LC/R.2151), CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2010a), *2009-2010, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: impacto distributivo de las políticas públicas*, (LC/G.2458-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, (LC/G.2432(SES.33/3), CEPAL, Santiago du Chili. Une synthèse de cette publication existe en version française : *Synthèse : L'heure de l'égalité – Comblar les écarts, ouvrir de nouveaux chemins*, Trente-troisième session de la CEPALC, Brasilia, 30 mai-1<sup>er</sup> juin 2010, LC/G.2433(SES.33/4).
- CETRÁNGOLO, O. ET J.C. GÓMEZ SABAINI (2007), *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Série « Macroeconomía del desarrollo », No. 60 (LC/L.2838-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- CHU, K.Y., D. HAMID ET S. GUPTA (2000), « Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries ». *IMF Working Paper* No. 00/62, Département des affaires fiscales, FMI, Washington, D.C.
- DA COSTA, R. *et al.* (2010), « The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, No 295, OCDE, Paris.
- DAUDE, C. ET A. MELGUIZO (2010), « Taxation and More Representation? On Fiscal Policy, Social Mobility and Democracy in Latin America », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, No. 294, OCDE, Paris.
- DAUDE C., A. MELGUIZO ET A. NEUT (2011), « Fiscal policy in Latin America: countercyclical and sustainable? », *Economics : The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 5, 2011-14.
- DE CESARE, C. ET J.F. LAZO MARÍN (2008), *Impuestos a los patrimonios en América Latina*, Série « Macroeconomía del desarrollo », No 66, (LC/L.2902-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York.
- ELIZONDO, C. ET J. SANTISO (2009), « Killing Me Softly: Local Termites and Fiscal Violence in Latin America », <http://ssrn.com/abstract=1400050>.
- GAVIRIA, A. (2007), « Social Mobility and Preferences for Redistribution in Latin America », *Economía* 8(1), pp. 55-88.
- GÓMEZ SABAINI, J.C. (2006), *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*, Série « Políticas Sociales », No 127, (LC/L.2641-P), CEPAL, Santiago du Chili.



- GÓMEZ SABAINI, J.C. ET R. MARTNER (2010), « América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política », dans J. Ruiz-Huerta et M. Villoria (ed.) *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Editorial Tecnos, Madrid.
- GONZÁLEZ, I. ET R. MARTNER (2010), « Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina », document de travail du Département des politiques budgétaires et de gestion publique, ILPES, CEPAL, Nations Unies. Santiago du Chili.
- ILPES (INSTITUT LATINO-AMÉRICAIN ET DES CARAÏBES DE PLANIFICATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE) (2011), « Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad ». (LC/IP/L.243), ILPES, Santiago du Chili.
- JIMÉNEZ, J.P. ET A. PODESTÁ (2009), *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*, Série « Macroeconomía del desarrollo », No. 77, (LC/L.3004-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- JIMÉNEZ, J.P., J.C. GÓMEZ SABAINI ET A. PODESTÁ (2010), « Tributación, evasión y equidad en América Latina », dans J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini et A. Podestá (comp.) *Evasión y equidad en América Latina*, document de projet, (LC/W.309), CEPAL et GTZ, avril.
- JORRAT, M. (2011), *La tributación en América Latina: equidad en el IVA y el impuesto a la renta. Estudio de casos de países*, miméo.
- LERDA, J.C. (2009), « El pacto fiscal visto a sus diez años », dans R. Martner (comp.), *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*, Série « Seminarios y Conferencias », No. 54, (LC/L.2977-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- LOPEZ-CALVA, L.P. ET N. LUSTIG (EDS.) (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press et PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), Baltimore.
- MARCEL, M. (2008), *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina*, miméo.
- MARTNER, R. (2007), *La política fiscal en tiempos de bonanza*, Série « Gestión pública », N° 66, (LC/L.2736-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- MESA-LAGO, C. (2009), *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas*, Série « Políticas Sociales », No. 150, (LC/L.3104-P), CEPAL, Santiago du Chili.
- OCDE (ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE) (2008a), *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Réussir la réforme : l'expérience des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011. Une région de classes moyennes ?*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), « Tax Policy and Economic Growth », *Tax Policy Study* No. 20, OCDE, Paris.
- PERRY, G. *et al.* (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- ROBINSON, J.A. (2010), « The Political Economy of Redistributive Policies », dans L.F. López-Calva et N. Lustig (ed.) *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?*, Brookings Institution Press et PNUD, Baltimore.
- ROFMAN, R., L. LUCCHETTI ET G. OURENS (2008), « Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage », *Social Protection and Labour Discussion Paper* 0616, Banque mondiale, Washington D.C.
- TORGLER, B. (2005), « Tax Morale in Latin America », *Public Choice*, 122(1/2), pp. 133-157.
- VILLELA, L., A. LEMGRUBER ET M. JORRAT (2009), « Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación », document de travail No. IDB-WP-131, Banque interaméricaine de développement (BID), décembre.



# CHAPITRE QUATRE

## Réformes des systèmes éducatifs

### Résumé

Les progrès réalisés ces dernières années en Amérique latine et dans les Caraïbes en matière d'accès, de financement et de performances dans le secteur de l'éducation ouvrent de nouveaux défis. La tâche principale de la région consiste à tirer parti du potentiel de l'éducation en tant qu'instrument d'égalité des chances, d'inclusion sociale et de formation de capital humain qualifié. Pour ce faire, différentes réformes ont cherché à améliorer l'accès, la qualité et la gestion du secteur, en donnant à l'État le rôle central de régulateur et de fournisseur d'éducation de qualité. Ce chapitre réalise un tour d'horizon de la situation du secteur dans la région et s'interroge sur le rôle de différentes réformes pour parvenir à cet objectif : politiques de décentralisation, adoption de systèmes nationaux d'évaluation, réformes de l'enseignement supérieur et gestion du corps enseignant. Le chapitre analyse plusieurs recommandations pour la conception et la mise en œuvre de politiques : augmenter la dotation des collectivités territoriales, promouvoir la formation aux nouvelles technologies, renforcer l'enseignement universitaire technique en l'adaptant aux exigences du secteur productif, consolider les systèmes nationaux d'évaluation pour les utiliser également en dehors de l'école, et enfin améliorer la gestion du corps enseignant par une véritable professionnalisation de la carrière professorale qui passerait par la sélection, l'évaluation et les mesures d'incitation. Ces aspects doivent représenter le cœur des réformes de l'éducation des prochaines années.

## 4.1 Introduction

L'éducation est un droit fondamental dont l'application joue un rôle clé dans le développement des pays. En effet, elle génère plus d'égalité, d'inclusion sociale et stimule les capacités nécessaires à l'intégration des progrès techniques. L'éducation a des effets positifs directs sur le bien-être économique et social, la productivité, les revenus, l'emploi et la compétitivité. C'est la raison pour laquelle il est indispensable que l'État mette en œuvre les réformes adéquates des systèmes éducatifs.

Ce chapitre réalise un tour d'horizon de l'état actuel de l'éducation en Amérique latine et aux Caraïbes et met en lumière les principaux défis qui attendent la région pour la conception et la mise en œuvre des réformes dans ce domaine. Les tendances en matière d'accès, de performances, d'équité et de dépenses d'éducation dans la région sont décrites dans la section 4.2. Les réformes mises en œuvre récemment dans les systèmes éducatifs d'Amérique latine et des Caraïbes sont présentées dans la section 4.3, avec une analyse plus poussée de quatre facteurs fondamentaux : décentralisation, systèmes nationaux d'évaluation, enseignement supérieur et gestion des enseignants. Les recommandations de politiques éducatives viennent conclure le chapitre en section 4.4. Il est prioritaire de permettre aux jeunes des familles aux faibles revenus d'accéder à l'enseignement secondaire, de combler les fossés des connaissances et de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur, d'appliquer des politiques de décentralisation afin d'éviter un accroissement des inégalités et de transférer des moyens financiers, humains et de gestion au plan local ; il est tout aussi urgent de renforcer les mécanismes et les institutions pour garantir la qualité des programmes éducatifs, notamment dans l'enseignement supérieur. Il faut enfin une évaluation et une reddition de comptes pertinentes, relatifs au rendement scolaire, à la gestion du corps enseignant et à ses pratiques.

Les décennies précédentes, l'accès à l'enseignement a été élargi et les dépenses d'éducation ont augmenté dans la région. Elles ont bénéficié à des secteurs plus vulnérables de la population, qui auparavant ne pouvaient accéder à ce service. Mais les défis restent les mêmes. Les progrès dans l'accès à l'école primaire permettent à l'Amérique latine et aux Caraïbes de se rapprocher du respect des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais il existe encore de grands écarts entre l'enseignement secondaire et le supérieur. Il convient d'améliorer encore l'accès aux systèmes éducatifs, ainsi que leur qualité, leur efficacité et leurs performances. En matière de résultats pédagogiques, dans des études telles que celles du PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), les étudiants latino-américains présentent encore un retard par rapport au reste du monde, et ce, malgré les progrès des dernières années.

La région est encore parmi les plus inégales au monde, aussi bien en termes de revenus que d'accès et de qualité des services éducatifs. Le contexte socio-économique entraîne des différences importantes d'accès et de réussite, qui ont augmenté dans les niveaux secondaire et tertiaire. Le niveau de revenus est un facteur majeur qui explique la persistance de la segmentation de l'accès à des services éducatifs de qualité. Fréquemment, le système éducatif renforce les inégalités de revenus et des chances, perpétuant ainsi l'inégalité sociale. L'État dispose d'un outil essentiel pour compenser les inégalités d'origine, qui octroie aux nouvelles générations davantage d'options de mobilité professionnelle et inverse la répétition, génération après génération, des fractures sociales : la construction d'un système éducatif accessible à tous et de qualité à ses différents niveaux<sup>1</sup>.

Les réformes éducatives dans la région ont tenté de renforcer le rôle social et inclusif de l'éducation. Des améliorations dans la gestion et l'administration des systèmes éducatifs ont été initiées, avec l'intégration de nouvelles méthodes d'enseignement dans les cursus scolaires et la création d'un lien plus étroit avec le marché du travail. L'enseignement supérieur latino-américain a également fait l'objet de réformes profondes ces dernières années, afin de résoudre certains de

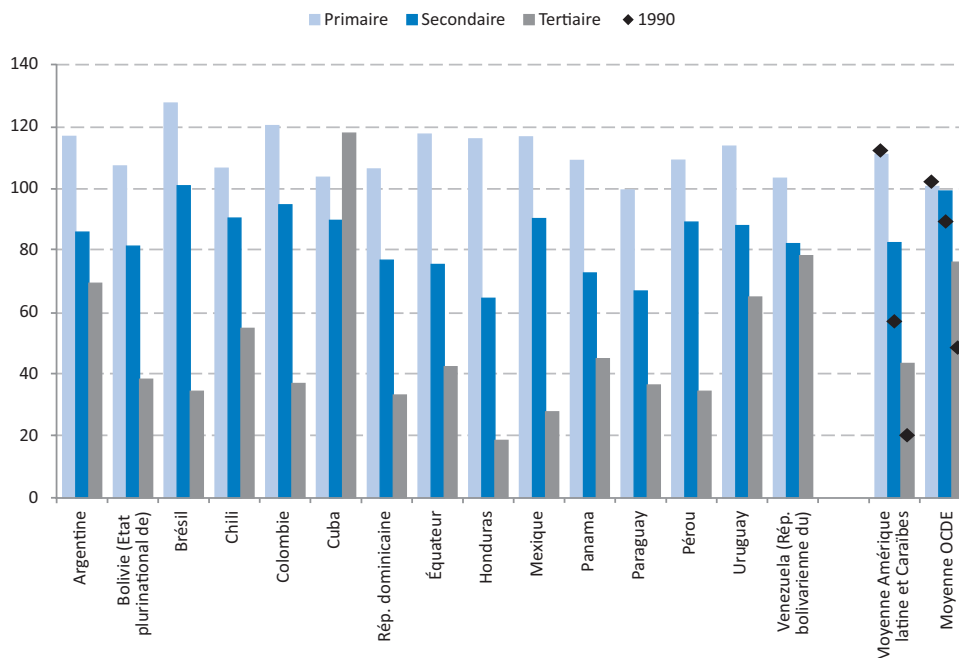
ses problèmes traditionnels, tels que l'accès et le financement. Les universités doivent à présent faire face à de nouveaux défis, à partir des changements du paradigme productif et de la plus grande demande de connaissances scientifiques et technologiques, qui exigent un renforcement de la capacité de recherche appliquée et la coordination avec le secteur productif.

## 4.2 Tendances dans le domaine de l'éducation : accès, performances et financement

### 4.2.1 Tendances en matière d'accès et de performances

Ces dernières années, l'accès à l'enseignement primaire et secondaire s'est élargi petit à petit en Amérique latine et aux Caraïbes. Les taux d'inscription dans l'enseignement primaire et secondaire ont atteint des niveaux proches voire supérieurs à ceux des pays de l'OCDE, alors que les taux d'accès sont encore faibles dans l'enseignement secondaire et supérieur (Figure 4.1).

**Figure 4.1 Amérique latine et Caraïbes (15 pays) et OCDE : taux d'inscription brut par niveau d'enseignement, 2009 ou année plus récente disponible**



*Note* : Le taux d'inscription brut est le nombre total d'élèves de tous les âges inscrits dans des établissements par rapport au nombre total d'enfants, garçons et filles, du groupe d'âge scolaire officiel. Il correspond dans tous les cas à 2009, ou à l'année la plus récente disponible dans les pays de l'échantillon. En Argentine, au Brésil, au Chili, en Équateur, au Honduras, au Pérou et en Uruguay, chiffres de 2008 ; pour l'enseignement supérieur, dans l'Etat plurinational de Bolivie et au Panama, 2007 ; au Pérou, 2006 ; en République dominicaine, 2004. La moyenne d'Amérique latine et Caraïbes correspond à 18 pays (les 15 mentionnés plus le Costa Rica, le Salvador et la Jamaïque). Les valeurs d'accès à l'éducation primaire sont plus élevées en Amérique latine que dans l'OCDE. Ceci peut s'expliquer par une entrée plus tardive dans le système scolaire et/ou par l'existence d'un contingent d'élèves de primaire plus âgés.

Source : Institut de Statistique UNESCO (2011).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553539>

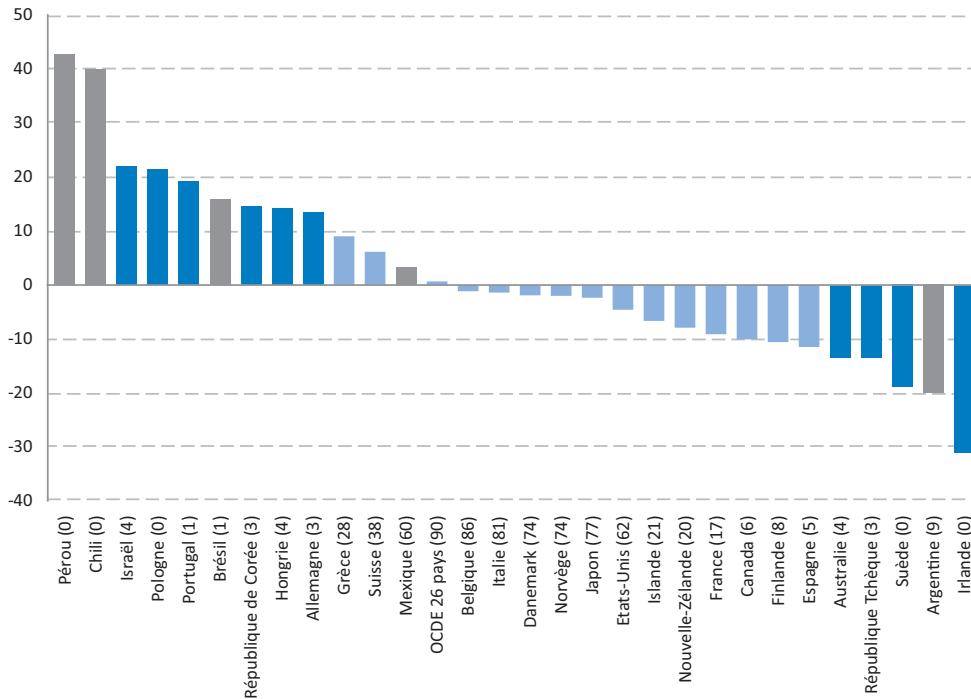
Le panorama de l'accès et des performances dans l'enseignement tertiaire en Amérique latine et les Caraïbes présente des enjeux multiples. Malgré la forte augmentation de la participation dans ce niveau d'enseignement ces 20 dernières années (notamment au Brésil et au Paraguay), la plupart des pays de la région ont un taux d'inscription dans l'enseignement supérieur inférieur à 40 %. La région est caractérisée par un accès fortement hétérogène : dans certains pays, il est supérieur à 60 % (Argentine, Cuba et Uruguay), alors qu'il est inférieur à 30 % dans d'autres (Honduras, Salvador, Nicaragua, Jamaïque et Mexique)<sup>2</sup>. Ces valeurs sont bien inférieures à celles observées dans les pays de l'OCDE. Aux États-Unis, en Finlande et en République de Corée, l'accès à l'enseignement supérieur est de plus de 80 %.

La demande en enseignement supérieur augmente depuis plusieurs décennies, conséquence des changements de la structure économique et sociale de la région. Le phénomène est notamment dû à l'augmentation des revenus par habitant et au consensus croissant quant à l'importance des connaissances et des capacités scientifiques et technologiques pour favoriser la compétitivité et le développement à long terme<sup>3</sup>. La formation universitaire, une aspiration à la portée de secteurs plus larges de la population que par le passé, se voit reconnaître à présent une plus grande valeur sociale, ce qui a également contribué à promouvoir la demande. L'un des effets positifs de l'augmentation des taux d'inscription est que, dans plusieurs pays, plus de la moitié des étudiants à l'université sont les premiers membres de leurs familles à parvenir à ce niveau d'éducation, ce qui améliore leurs possibilités de mobilité sociale et professionnelle par rapport à leurs parents.

Les performances des pays latino-américains dans les études PISA sont faibles, mais elles s'améliorent néanmoins légèrement depuis une dizaine d'années. De récents résultats confirment deux données importantes concernant les pays de la région : premièrement, ils se situent dans le groupe aux performances les plus faibles ; deuxièmement, leurs résultats se sont améliorés par rapport aux évaluations précédentes (Figure 4.2)<sup>4</sup>. La moyenne des résultats du test de lecture des cinq pays ayant réalisé l'épreuve en 2000 et 2009 (Argentine, Brésil, Chili, Mexique et Pérou) a légèrement comblé le fossé par rapport aux pays de l'OCDE (de 23 % à 19 %, respectivement)<sup>5</sup>. Ceci est dû à une augmentation de 2 points de la moyenne des pays de l'OCDE pendant la période (de 485 à 487), et à une augmentation de 16 points en moyenne des pays de la région (de 395 à 411 points). Dans plusieurs pays, cette amélioration est attribuée aux progrès des étudiants les moins performants. Dans les cas du Chili et du Mexique, la proportion des étudiants les moins performants est tombée à environ 15 %. Au Brésil, les résultats des meilleurs étudiants ont progressé (avec des niveaux de capacité 5 et 6) et ceux des étudiants de faible niveau sont restés stables. Le Chili et le Pérou ont réalisé de grands progrès à tous les niveaux<sup>6</sup>. Malgré tous ces progrès, les pays d'Amérique latine se situent toujours parmi les moins performants de l'enquête. Le Mexique est toujours le pays de l'OCDE aux résultats les plus modestes, avec une différence moyenne équivalente à deux ans de scolarisation (114 points) par rapport à la Corée, le pays qui a obtenu les meilleurs résultats en 2009. Le fossé entre la région et l'OCDE est plus profond que celui d'autres régions émergentes, telle que l'Asie du Sud-Est<sup>7</sup>.

De même que dans plusieurs pays de l'OCDE, en Amérique latine les élèves des établissements publics et privés ont des performances comparables. Après une première analyse des données, les élèves des établissements privés obtiennent en moyenne de meilleurs résultats que ceux des écoles publiques. Cependant, ce résultat masque les différences socio-démographiques et économiques entre les deux groupes. Si on les prend en compte, les résultats des élèves des établissements privés ne sont pas significativement différents de ceux des élèves des écoles publiques. Ceci corrobore, d'une part, l'effet persistant du statut socio-économique comme facteur explicatif des performances (au-delà de la gestion publique ou privée

**Figure 4.2 Pays d'Amérique latine et de l'OCDE : évolution des performances lors du test de lecture du PISA, 2000 et 2009**



*Note* : Les changements statistiquement significatifs sont indiqués en foncé, valeur-p entre parenthèses. Les pays sont classés par ordre décroissant, selon l'intensité des variations entre leurs scores aux tests de lecture de 2000 et 2009. Pour les pays de la région qui réalisent le test, seuls ceux ayant des résultats pour les deux années sont considérés dans le graphique.

*Source* : Base de données OCDE, PISA 2009, Tableau V.2.1 (OCDE, 2010e).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553558>

des établissements), et reflète, d'autre part, la forte segmentation qui existe entre les établissements publics et privés de la région, selon le statut socio-économique<sup>8</sup>.

Les performances par genre et par région sont encore très hétérogènes. Les tendances globales se répètent en Amérique latine; les femmes connaissent des améliorations supérieures à celles des hommes, en matière d'inscription, de permanence dans le système éducatif et d'obtention de diplôme<sup>9</sup>. Le test de lecture montre que les femmes, par rapport à tous les membres de l'évaluation PISA, réalisent des performances supérieures et importantes, y compris dans les pays latino-américains<sup>10</sup>; cette différence a parfois augmenté grâce à un progrès des performances des femmes alors que celles des hommes n'a pas évolué. Cependant, les différences géographiques jouent également un rôle dans les performances. La distinction entre écoles urbaines et rurales montre des performances plus élevées dans les villes de la plupart des pays de l'OCDE (en prenant en compte leurs caractéristiques socio-économiques) et dans des pays tels que l'Argentine, le Brésil et le Chili. Au plan régional, les résultats des différents pays signalent une variation importante des performances selon les zones géographiques, qui peut s'expliquer en grande partie par les différences socio-économiques. Ces différences interrégionales concernent aussi bien les performances que leur distribution (équité des performances)<sup>11</sup>.

#### **Encadré 4.1 Le programme PISA : une évaluation intégrale des capacités**

Le programme PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), lancé en l'an 2000, cherche à évaluer la capacité des étudiants à utiliser leurs connaissances et leur expérience dans des situations du « monde réel ». Les tests mesurent la compréhension de concepts et la maîtrise de processus dans trois domaines : mathématiques, lecture et sciences.

En 2009, ce sont environ 470 000 étudiants de 65 pays qui ont répondu à cette évaluation, la quatrième depuis l'origine. Chaque étudiant a passé environ deux heures pour réaliser les différents tests et répondre à un questionnaire orienté sur son passé personnel, ses habitudes d'apprentissage, son attitude vis-à-vis de la lecture, ainsi que son engagement et sa motivation. L'évaluation comprend des tâches qui demandent aux étudiants de construire leurs propres réponses ainsi que des questionnaires à choix multiple. Les directeurs des écoles répondent également à un questionnaire sur les caractéristiques démographiques des étudiants et la qualité de l'environnement d'enseignement.

Le programme PISA 2009 fournit des informations sur trois facteurs essentiels pour l'analyse des systèmes éducatifs. En premier lieu, il dessine un profil des connaissances et des capacités des étudiants de 15 ans (en 2009), avec une attention particulière à la lecture, et il fournit des indicateurs contextuels associant les résultats des performances aux caractéristiques personnelles et de l'école. Ensuite, l'étude évalue l'implication des élèves dans les activités de lecture, ainsi que leur connaissance et utilisation de différentes stratégies d'apprentissage. Enfin, elle fournit des données et des tendances sur les évolutions des connaissances et la capacité des étudiants dans les domaines des mathématiques, de la lecture et des sciences, et des données sur l'impact de différents facteurs (socio-démographiques, par exemple) sur leurs performances.

En 2012, le PISA étudiera plus précisément le domaine des mathématiques et tentera de mettre l'accent sur l'évaluation de la capacité des élèves à lire et comprendre des textes numériques ainsi qu'à résoudre des problèmes sous forme numérique, reflétant ainsi l'importance croissante des technologies de l'information.



#### **Encadré 4.2 Les TIC dans les systèmes éducatifs : plus de qualité et d'égalité**

La diffusion généralisée des technologies de l'information et des communications (TIC) entraîne de rapides changements dans la vie économique, sociale et culturelle des pays, à tel point que le développement du potentiel des nouvelles générations dépend dorénavant essentiellement de la façon dont ces dernières peuvent tirer parti de l'utilisation des TIC<sup>a</sup>. Cette utilisation massive des TIC a, non seulement entraîné une valorisation croissante sur le marché du travail des compétences exigées pour l'utilisation de ces nouvelles technologies (car dans des conditions d'analphabétisme numérique il est toujours plus improbable d'atteindre des postes proposant de meilleurs salaires), mais également modifié les caractéristiques de l'inclusion sociale, en imposant le passage de seuils de compétences numériques comme condition nécessaire pour y parvenir<sup>b</sup>.

L'intégration progressive de l'utilisation des TIC dans les systèmes éducatifs représente un enjeu clé pour l'Amérique latine et les Caraïbes; elles ont une importance majeure dans le programme d'études et elles offrent des possibilités de profiter des opportunités d'insertion et de mobilité sociale, car elles permettent une participation entière au sein de la société et un exercice fluide de la citoyenneté.

L'école est le lieu le plus rapide, le plus économique et le plus accessible à l'ensemble de la population pour diminuer la fracture numérique des nouvelles générations et donner accès aux TIC aux étudiants aux revenus les plus faibles, qui n'en disposent pas à la maison. L'école est non seulement un canal d'alphabétisation numérique massive, mais les TIC peuvent en outre être introduites de manière transversale dans le processus d'enseignement, facilitant la pédagogie au travers d'outils de didactique et d'apprentissage continu.

Un premier défi consiste à progresser dans l'accessibilité. Ceci demande des stratégies en vue d'accroître l'accès, la couverture et les ressources technologiques disponibles, afin de proposer davantage d'ordinateurs et d'améliorer la qualité du haut débit pour l'accès à Internet. En matière d'accès aux TIC et de leur utilisation dans l'éducation, la région présente encore une grande hétérogénéité entre les pays. Citons, parmi les exemples réussis, l'expérience au Brésil du projet de haut débit dans les écoles, le programme ENLACE (liens) au Chili, et, en Uruguay, le plan CEIBAL de connectivité éducative d'informatique de base pour l'apprentissage en ligne en vue d'universaliser l'accès aux TIC en fournissant un ordinateur à chaque élève.

L'hétérogénéité se reflète également dans le taux d'élèves par ordinateur dans l'enseignement primaire : en Uruguay, en 2008, on dénombre un élève par ordinateur, alors que le Chili dispose d'un ordinateur pour 13 élèves de l'enseignement primaire ou secondaire, et que le Brésil et le Honduras comptent 83 et 137 élèves par appareil, respectivement. L'accès au haut débit dans les écoles élémentaires est également hétérogène, comme le démontrent les cas du Costa Rica (40 %) et de l'Uruguay (100 %).

Autre grand défi, celui de la formation des enseignants pour acquérir les compétences nécessaires à l'utilisation des TIC dans leur pratique professionnelle et à leur intégration dans le processus d'enseignement. C'est la raison pour laquelle il est souhaitable que les politiques de promotion des infrastructures numériques soient accompagnées de l'application de politiques de formation des enseignants à l'utilisation des nouvelles technologies dans leur pratique quotidienne<sup>c</sup>.

<sup>a</sup> Voir Kaztman (2010); CEPALC/OIJ (2008).

<sup>b</sup> CEPALC (2010d).

<sup>c</sup> *Ibidem*.

### 4.2.2 Tendances en matière d'équité

Les résultats de l'étude PISA montrent une légère amélioration de l'équité au niveau de l'éducation ces dix dernières années<sup>12</sup>. Le programme PISA permet d'analyser l'équité en trois dimensions : les performances des élèves, la distribution des moyens entre les établissements et les chances dans l'éducation. La variation (calculée comme variance totale du score au test de lecture) des performances par élève entre les pays de l'OCDE montre un léger déclin (d'environ 3%) entre 2000 et 2009. La plupart des pays ayant amélioré leurs performances au test PISA pendant cette période ont également diminué la dispersion des résultats, y compris certains pays latino-américains. Lors de la décomposition de la variation des résultats, les performances au test PISA reflètent des tendances par rapport à l'égalité. À la différence de la variation totale, la variation entre les établissements est restée constante entre 2000 et 2009, ce qui suggère une politique scolaire inclusive.

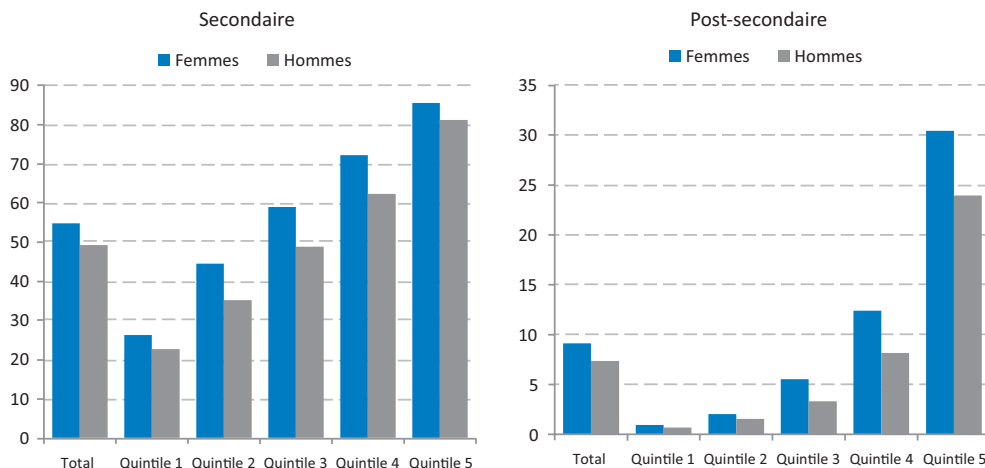
Le statut socio-économique et culturel est un facteur majeur de l'accès et des performances scolaires à tous les niveaux d'enseignement en Amérique latine et aux Caraïbes. Il existe une corrélation claire dans la région entre les cycles scolaires achevés et le niveau d'éducation du foyer (exprimé en années et en niveaux d'enseignement validés des parents). Alors que seuls 3.1% des enfants de parents n'ayant pas achevé l'enseignement primaire achèvent des études tertiaires, cette valeur dépasse 70% dans le cas de parents ayant suivi un cycle tertiaire complet<sup>13</sup>.

Cependant, malgré les progrès réalisés en termes d'accès, les systèmes éducatifs de la région ne sont pas parvenus à se consolider comme mécanisme d'aide à l'équité sociale; c'est ce que reflètent les faibles taux d'achèvement des cycles secondaire et tertiaire. Si, entre 1990 et 2006, l'accès à l'enseignement secondaire a crû de manière importante dans la région (de 27% à 51% des jeunes de 20 à 24 ans ont achevé le cycle d'enseignement secondaire complet), les données sont moins favorables lorsqu'elles sont décomposées par quintiles de revenus. Dans le premier quintile (celui des moindres revenus), la proportion des élèves ayant achevé le cycle secondaire est à peine légèrement supérieure au quart du pourcentage du quintile le plus élevé (voir la figure 4.3)<sup>14</sup>. Cette hétérogénéité marquée à la fin du cycle scolaire moyen est encore plus frappante au niveau supérieur. Parmi les jeunes de 25 à 29 ans, seuls 8.7% parviennent à achever au moins cinq ans d'études supérieures, avec des différences accusées selon les quintiles de revenus (0.6% pour le premier quintile, par rapport à 22% pour le dernier). Ceci illustre combien le coût d'opportunité élevé que suppose le fait de rester dans le système éducatif empêche les jeunes des quintiles de revenus les plus faibles d'achever le cycle d'études tertiaires.

Les différences de distribution des revenus en Amérique latine et dans les Caraïbes sont également reflétées dans les performances scolaires. Si l'on considère les résultats de l'étude PISA des élèves du secondaire répartis par quartiles de revenus, la majorité de ceux situés dans le premier ou le deuxième quartile, les plus pauvres, atteignent des niveaux de réussite inférieurs au niveau 2, ce qui indique qu'ils ne parviennent pas à développer les compétences fondamentales pour réussir dans le domaine. Ceci semble confirmer l'importance du statut socio-économique et culturel du foyer d'origine dans la reproduction des écarts d'apprentissage<sup>15</sup>.

Dans certains pays de la région (notamment au Brésil, au Chili et au Mexique), la transmission des inégalités socio-économiques vers des inégalités de réussite a diminué ces dix dernières années. La Figure 4.5 illustre le changement de la relation entre l'indicateur de statut socio-économique et culturel, et les performances en lecture entre les années 2000 et 2009. Ce résultat vient contraster celui des pays de l'OCDE, où cette relation reste constante.

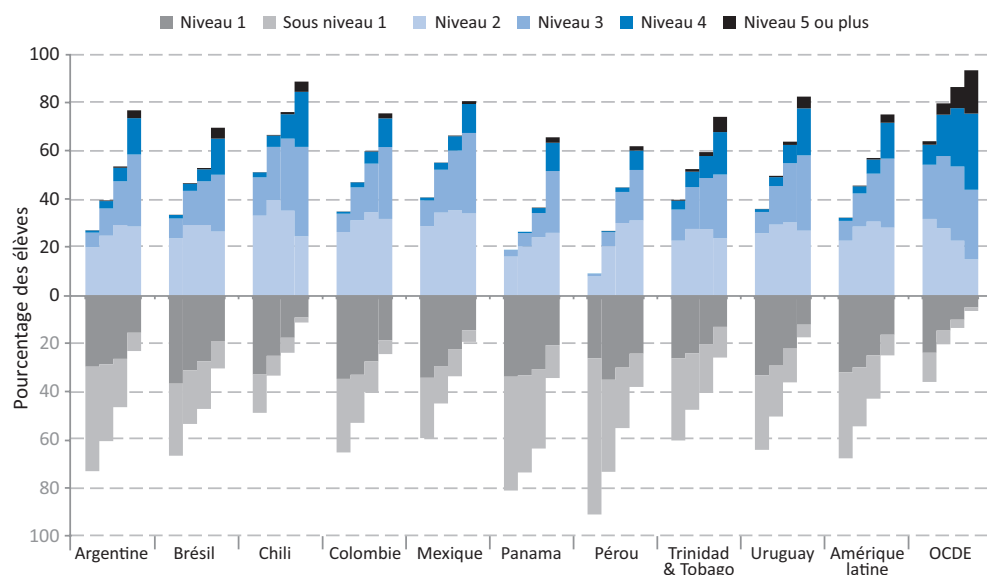
**Figure 4.3 Amérique latine et Caraïbes (18 pays) : jeunes achevant l'enseignement secondaire et post-secondaire, par quintiles de revenus, 2008 ou environ**



Note : Les résultats correspondent à la moyenne de 18 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, à partir de données recueillies lors d'enquêtes dans les ménages. Au niveau secondaire, ce sont les jeunes entre 20 et 24 ans qui ont achevé l'enseignement secondaire. Au niveau post-secondaire, ce sont les jeunes entre 25 et 29 ans qui ont achevé au moins cinq ans d'enseignement supérieur.

Source : CEPALC (2010c).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553577>

**Figure 4.4 Amérique latine et Caraïbes (9 pays) et OCDE : distribution des niveaux de performances au test PISA de lecture, selon le statut socio-économique et culturel des foyers, 2009**

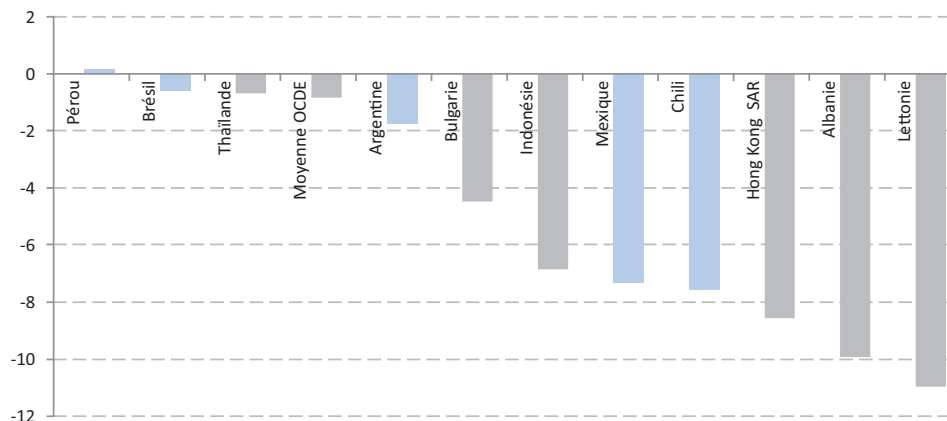


Note : La distribution des niveaux de performances d'Amérique latine et de l'OCDE se réfère à la moyenne simple des niveaux moyens de réussite pondérés au niveau national des pays participants à l'enquête PISA 2009.

Source : Élaboration par l'auteur à partir des données du test PISA 2009.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553596>

**Figure 4.5 Impact de l'indice de statut socio-économique et culturel, entre 2000 et 2009**

(en pourcentage)



Note: Pays organisés selon leur niveau de différence pour l'impact de l'indice de statut socio-économique et culturel, entre 2000 et 2009.

Source: Base de données PISA 2009, Tableau V.4.3 (OCDE, 2010c).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553615>

### Encadré 4.3 Le défi de l'élargissement des programmes préscolaires et l'allongement de la journée scolaire

Une stratégie en faveur de l'égalité en matière d'éducation doit comprendre l'élargissement de l'accès à l'enseignement préscolaire et la mise en place de l'allongement de la journée scolaire dans l'éducation publique. Ceci contribue en effet à niveler les capacités d'apprentissage au début du parcours scolaire (un facteur déterminant pour le succès des niveaux supérieurs)<sup>a</sup> et à contrecarrer les différences familiales, en promouvant l'égalité des chances dans l'apprentissage. Les faibles performances de l'Amérique latine au test PISA prouvent qu'il est nécessaire d'améliorer les capacités cognitives dès le plus jeune âge. Par ailleurs, l'élargissement de l'accès à l'enseignement préscolaire et l'allongement de la journée scolaire permet aux adultes, en particulier aux femmes, de passer moins d'heures à s'occuper de leurs enfants. Elles ont alors un meilleur accès au marché du travail et les foyers (notamment les plus démunis) disposent ainsi d'une source de revenus.

Ces dernières années, les politiques d'élargissement des programmes scolaires en Amérique latine ont beaucoup progressé dans le domaine préscolaire (de 0 à 5 ans) et, dans une moindre mesure, de l'allongement de la journée scolaire. Cependant, dans la plupart des pays, ces sujets restent encore en suspens. Dans les pays à couverture plus large, l'accès au système préscolaire représente deux tiers de l'assistance à l'enseignement primaire, excepté en Uruguay, où il est de 74 %, alors que dans les autres pays il oscille entre un cinquième et moins de la moitié des enfants scolarisés en primaire<sup>b</sup>. En matière d'allongement de la journée, des efforts ont été réalisés au moins dans l'enseignement primaire en Colombie, au Chili (en secondaire également dans ce pays) et en Uruguay. Cependant, la principale offre de ce type de journée est privée, et son accès dépend de la capacité de paiement de la famille : c'est là un autre facteur de reproduction des inégalités, car les enfants des couches sociales les moins favorisées sont ceux qui ont le plus besoin de programmes d'enseignement précoce<sup>c</sup>.

<sup>a</sup> OCDE (2010b).

<sup>b</sup> OCDE (2010d).

<sup>c</sup> CEPALC/OIJ (2008).

### 4.2.3 Dépenses d'éducation

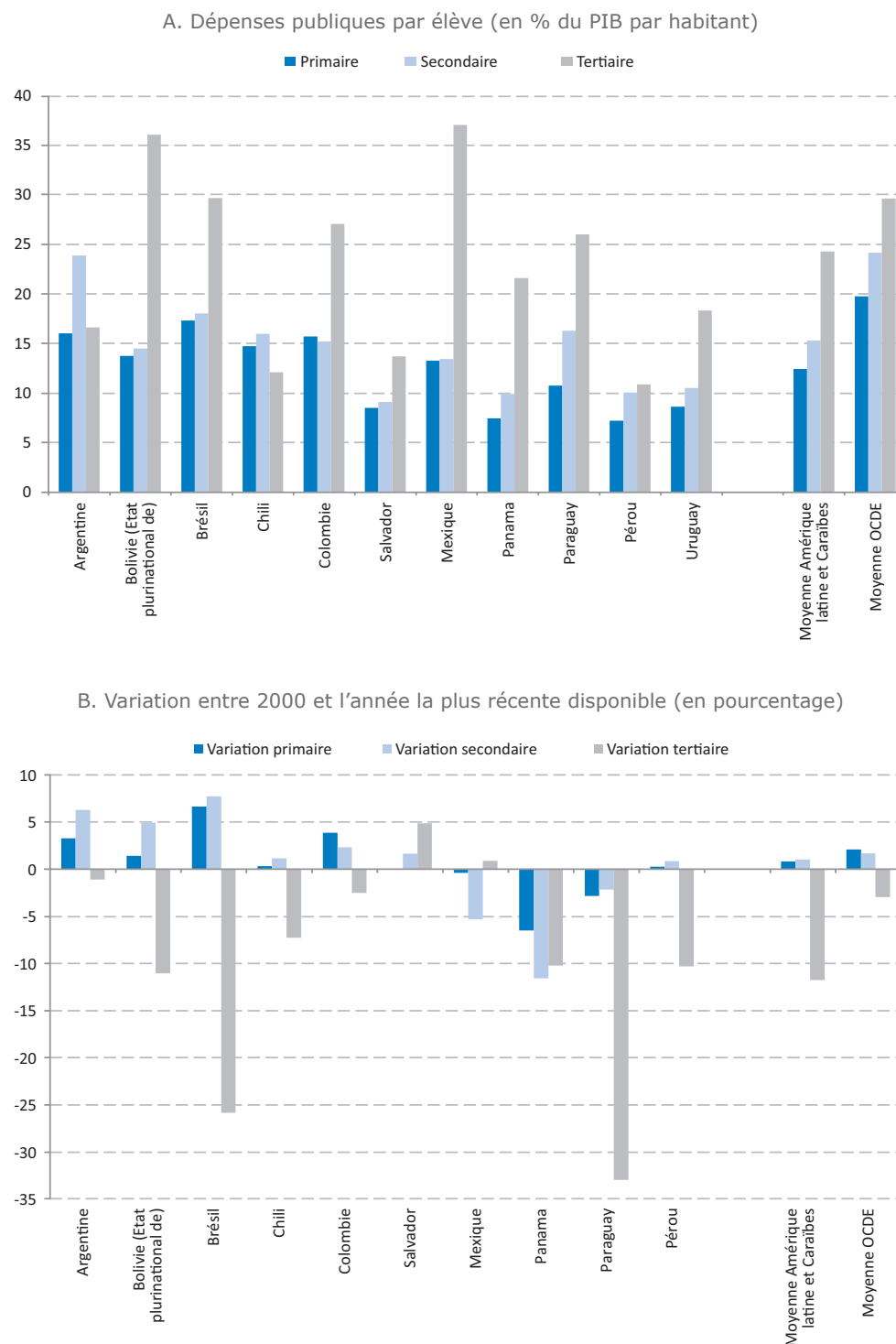
L'Amérique latine a commencé à investir davantage dans l'éducation. Traditionnellement, les dépenses publiques totales en éducation dans la région sont faibles par rapport à celles des pays de l'OCDE. Cette différence a cependant commencé à se réduire. En moyenne, l'éducation reçoit 4 % du produit de la région, avec une légère augmentation depuis 2000, alors que la moyenne de l'OCDE atteint 5 %. La répartition des dépenses publiques totales en éducation par niveaux indique que le budget de l'éducation se concentre sur l'enseignement primaire et secondaire, alors que le niveau des dépenses pour l'enseignement préscolaire, malgré l'accès limité, est proche de celui des pays de l'OCDE. Les dépenses pour l'enseignement supérieur sont inférieures à la moyenne de l'OCDE, excepté pour trois pays (Colombie, Uruguay et Venezuela [République bolivarienne du]).

La croissance économique, l'évolution démographique et la participation du secteur privé expliquent l'augmentation des dépenses d'éducation par élève dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Le premier facteur est la croissance économique vigoureuse des dix dernières années, qui s'est traduite par une augmentation du PIB par habitant dans bien des pays de la région. Vient ensuite le vieillissement de la population, qui a entraîné une baisse de la proportion de la population d'âge scolaire (notamment en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique). Enfin, l'augmentation de la participation du secteur privé dans la prestation de services éducatifs (en particulier en Argentine et au Chili), s'est traduite par une hausse du pourcentage d'élèves dans les établissements privés, ce qui a permis de libérer davantage de ressources publiques par élève<sup>16</sup>.

L'augmentation récente des dépenses par élève (enseignement primaire et secondaire) a entraîné une amélioration des conditions du processus éducatif<sup>17</sup>. Depuis 1990, la majorité des pays d'Amérique latine et des Caraïbes a augmenté ses dépenses publiques par étudiant, une tendance renforcée ces dix dernières années. Entre 1990 et 2000, les pays ont amélioré l'accès à l'éducation (notamment dans l'enseignement secondaire, puisqu'elle est presque universelle en primaire depuis le début des années 90). Une grande partie de l'augmentation des dépenses du secteur s'est concentrée sur l'intégration de nouveaux élèves, ce qui a limité la croissance des dépenses moyennes par élève. D'autre part, entre 2000 et 2008, l'augmentation des dépenses a été destinée à améliorer les conditions qui influent sur la qualité du processus éducatif, dont les infrastructures, l'équipement et le matériel didactique<sup>18</sup>. Il persiste néanmoins une grande hétérogénéité entre les pays : au niveau primaire, par exemple, les investissements publics par étudiant en pourcentage du PIB par habitant oscillent entre 8 % (Pérou) et 16 % (Brésil). La situation est similaire pour l'enseignement secondaire.

En matière d'investissement public par étudiant, les dépenses du cycle tertiaire sont plus élevées par rapport aux autres niveaux éducatifs, ce qui est le cas dans six pays de la région (Brésil, Costa Rica, Cuba, Mexique, Panama et Uruguay)<sup>19</sup>. Cet indicateur a cependant reculé dans plusieurs pays (en particulier en Argentine, au Brésil, au Chili et en Colombie), et cette chute est plus importante dans les pays d'Amérique latine que dans ceux de l'OCDE. Ceci est en partie dû au fait que, étant donnée la forte hétérogénéité des dépenses d'éducation selon les quintiles de revenus, les dépenses publiques par étudiant du niveau tertiaire sont régressives et supérieures aux dépenses par élève des niveaux primaire et secondaire.

Les dépenses d'éducation dans la région sont toujours majoritairement financées par des fonds publics, même si certains pays présentent un niveau élevé de dépenses privées. En moyenne, les investissements publics (4 % du PIB) atteignent dans la région des niveaux semblables à ceux des pays de l'OCDE, et le secteur privé prend en charge environ un quart des dépenses totales dans le domaine (Figure 4.7). Dans les pays de l'OCDE, les dépenses du secteur privé en faveur de l'éducation sont inférieures à 1 % du PIB, alors qu'elles représentent 1.3 % en moyenne dans la région, avec le Chili, la Colombie, la République dominicaine et le Pérou en tête<sup>20</sup>.

**Figure 4.6 Amérique latine et Caraïbes : dépenses par élève, entre 2000 et l'année la plus récente disponible**

Note : Les données correspondent en Colombie à l'année 2009; en Argentine, Chili, Cuba et Salvador à 2008; au Brésil, Jamaïque, Panama et Paraguay à 2007; en Bolivie (Etat plurinational de), Pérou et Uruguay à 2006.

Source : Institut de Statistique Unesco (2011).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553634>

#### **Encadré 4.4 Bonus démographique et évolution des dépenses publiques en éducation**

La croissance du PIB et du revenu par habitant ces dix dernières années est l'un des facteurs ayant permis l'augmentation des dépenses publiques en éducation dans la région. Elle a également eu une influence positive sur les dépenses publiques par étudiant des cycles primaire et secondaire, si l'on considère ceux inscrits dans des établissements publics, suite à la baisse de l'incidence des groupes d'enfants et de jeunes en âge d'étudier (de 5 à 19 ans).

La baisse du pourcentage de la population en âge scolaire par rapport à la population totale qui est passée de 27% en 1990 à 23.4% en 2008, a joué le rôle de « bonus démographique » pour la région<sup>a</sup>. Cette évolution démographique a favorisé l'augmentation des dépenses publiques en éducation primaire et secondaire ces 20 dernières années. En effet, contre chaque dollar destiné en 1990 par étudiant potentiel, on destinait 2.7 dollars en 2008.

L'existence de ce « bonus démographique » représente pour la région une immense opportunité de renforcement de la formation des capacités des nouvelles générations. Il est cependant nécessaire de tirer profit de cette opportunité dès à présent, car la situation démographique ne durera pas sur le long terme. Ce besoin est d'autant plus urgent si l'on considère que ce sont les générations qui doivent conserver des niveaux de productivité élevés pour aider les catégories dépendantes, fruit du vieillissement progressif de la société. La plupart des pays de l'OCDE ayant réalisé leur transition démographique se trouvent dans cette situation. Sachant qu'une main d'œuvre mieux formée peut intégrer les connaissances et l'innovation pour soutenir la croissance économique, il est essentiel qu'une partie des ressources libérées par ce « bonus démographique » soit investie dans le renforcement des compétences des générations nouvellement entrées sur le marché du travail<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> Voir CEPALC (2010c) et CEPALC/OIJ (2008).

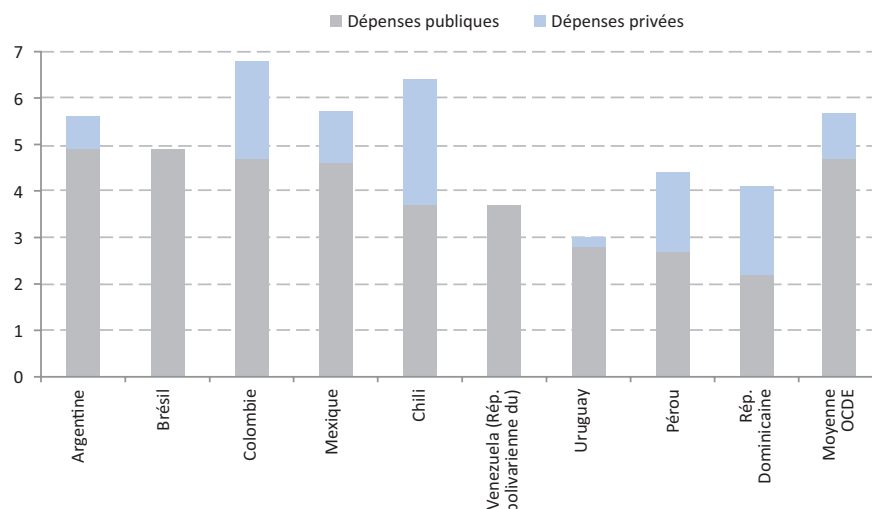
<sup>b</sup> CEPALC/OIJ (2008).

### **4.3 Réformes de l'éducation en Amérique latine**

En quête d'une meilleure qualité et d'un accès élargi, la région a mené de nombreuses réformes des systèmes éducatifs pendant les dernières décennies : administrative, budgétaire, et réformes des programmes<sup>21</sup>. Entre autres, des changements en matière de gestion (aux niveaux centraux, ministériels ou d'établissement) ont été mis en place. Les programmes ont été remaniés (adoption de programmes d'accès universel, liberté complète laissée aux écoles pour suivre le programme s'adaptant le mieux à leur population et leurs objectifs), tout comme les politiques de gestion des enseignants (sélection et incitations). Enfin, les règles d'assignation de ressources en matière de transparence des informations et de reddition de comptes au public (la responsabilité), ont également été modifiées.

L'une des conséquences principales de ces réformes a été l'augmentation progressive de la participation de fournisseurs privés dans le secteur de l'éducation. Ces 20 dernières années, le pourcentage d'enfants inscrits dans des établissements d'enseignement privé de niveau préscolaire élémentaire et intermédiaire a augmenté de 2 points, pour se situer autour de 20%. En matière d'enseignement supérieur, la participation privée sur l'ensemble des inscriptions est plus élevée et dépasse 50%<sup>22</sup>. Cette tendance souligne le besoin d'un rôle accru de l'État, qui est passé du statut de fournisseur à celui de régulateur. Dans les pays où il y a peu de contrôle de l'enseignement supérieur après la mise en place de réformes dans les années

**Figure 4.7 Amérique latine et Caraïbes (9 pays) et OCDE : dépenses publiques et privées en éducation en pourcentage du PIB, 2008 ou année la plus récente disponible**



Note : Dépenses totales en établissements d'enseignement et administration en pourcentage du PIB, à partir de sources publiques et privées, comprenant tous les niveaux (préscolaire, primaire, secondaire et tertiaire).

Source : Institut de Statistique Unesco (2011).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553653>

90 (au Chili et en Colombie, par exemple), l'administration publique doit faire en sorte que l'amélioration de l'accès ne s'accompagne pas d'une perte de qualité.

Étant donné les objectifs et les structures des systèmes éducatifs, une vigoureuse participation de l'État est nécessaire pour garantir leur bon fonctionnement. La dynamique des systèmes éducatifs actuels comprend de multiples acteurs (élèves, parents, professeurs et administrateurs) et les fournisseurs privés ne peuvent garantir les objectifs de chacun d'entre eux. D'autres caractéristiques rendent la participation active de l'État dans l'éducation encore plus importante. D'une part, les retours de l'éducation ne sont tangibles qu'à long terme, ce qui rend plus difficile la quantification des coûts et des bénéfices des services éducatifs<sup>23</sup>. D'autre part, certains facteurs exogènes ont une grande influence sur le processus, par exemple, le rôle du foyer. Les réformes de l'éducation devraient prendre en compte ces particularités.

Cette section met l'accent sur cinq facteurs des réformes mises en œuvre à des degrés divers dans de nombreux pays de la région : décentralisation, réforme de l'enseignement supérieur, renforcement des systèmes d'évaluation des apprentissages, politiques de sélection et d'évaluation du corps enseignant, et participation privée dans les systèmes éducatifs.

L'on observe des initiatives de qualité en matière d'amélioration de l'offre éducative, mais il s'agit de les accompagner de mesures concrètes et de les doter d'une vision à long terme. Tout comme dans d'autres domaines de la connaissance, les investissements en éducation ne produisent pas de retour immédiat, et il est donc important de créer une ligne budgétaire et politique pour que les réformes aient une véritable portée, avec des mécanismes périodiques d'ajustement, qui permettent de maintenir le cap<sup>24</sup>. En matière budgétaire, les gouvernements doivent générer des outils qui assurent la poursuite des programmes et des réformes entamées. L'espace budgétaire doit être complété par un espace politique ouvert aux différents acteurs afin de parvenir à des accords sur le type de mesures à mettre en œuvre.



La hiérarchisation des réformes de l'éducation est également fondamental pour obtenir l'impact escompté. Le calendrier des investissements, des interventions et ses réformes est stratégique. Par le passé, les gouvernements d'Amérique latine ont souvent mis en œuvre des réformes sans se préoccuper des étapes de leur application. Dans le domaine de l'éducation, il convient que le manque d'infrastructures physiques soit le souci prioritaire des entités publiques. La dotation des enseignants et des directeurs avec les moyens et les compétences pédagogiques nécessaires est essentielle pour la politique éducative de la région. L'étape suivante est celle des réformes des programmes d'études ; la continuité de ces interventions est donc essentielle. Si, tel que l'indique le consensus qui se met en place dans la région, il est nécessaire de promouvoir la journée scolaire à temps plein pour améliorer l'apprentissage, il conviendra de réaliser préalablement des investissements dans les infrastructures d'accueil des élèves.

### 4.3.1 Décentralisation

Les réformes de décentralisation peuvent améliorer les performances, mais également accentuer les inégalités. Parmi les arguments favorables à la décentralisation, on retiendra que les autorités locales connaissent mieux les préférences locales<sup>25</sup> et sont mieux à même de répondre aux nécessités locales<sup>26</sup>. Les gouvernements locaux sont par ailleurs davantage exposés à la surveillance du public, ce qui facilite la transparence dans le processus de prise de décisions<sup>27</sup>. Mais d'autres arguments relativisent les effets de la décentralisation : les autorités locales seraient plus exposées aux pressions des groupes d'intérêt locaux<sup>28</sup>, on ne peut plus faire d'économie d'échelle, et les capacités de gestion décentralisées sont bien plus hétérogènes que les centralisées, voire parfois de moins bonne qualité<sup>29</sup>. Si la décentralisation a lieu, elle peut avoir tendance à répliquer la segmentation des autorités locales en termes de capacités de gestion des systèmes éducatifs. Étant donné la multiplicité des expériences de décentralisation en Amérique latine, ces arguments peuvent effectivement caractériser ce qui est arrivé. D'autres ajoutent que la décentralisation n'a rien changé à l'endroit situé au cœur des politiques publiques d'éducation : la salle de classe<sup>30</sup>.

La décentralisation de la gestion des systèmes éducatifs en Amérique latine a été mise en œuvre à des degrés divers et avec des attributions diverses<sup>31</sup>. En Argentine, au Chili, en Colombie et au Mexique, des processus de décentralisation ont été lancés dans les années 80, avant le reste de la région, et d'autres pays ont suivi la tendance. La majorité des pays de la région possèdent certains éléments de gestion décentralisée dans leur système d'éducation. En général, les processus de décentralisation sont lents, découpés par étapes ou progressifs, car ils ne sont pas la simple application d'une norme, mais plutôt de perspectives à long terme. Les attributions déléguées à des organismes territoriaux et des entités éducatives sont également différentes. Les fonctions décentralisées peuvent être classées ainsi : *i*) guidage, régulation et surveillance du secteur ; *ii*) financement ; *iii*) administration directe du service (politique d'emploi, gestion de l'investissement et autres) ; et *iv*) programmation (objectifs pédagogiques, d'accès et de qualité, de programme d'études, horaires et calendrier scolaire, entre autres)<sup>32</sup>.

La décentralisation peut générer une amélioration graduelle de l'offre de services éducatifs privés. Les processus de décentralisation n'ont pas forcément d'effet sur l'accès ou les résultats. Par exemple, la réforme de décentralisation mise en œuvre par la Colombie en 2001 n'a pas amélioré les taux d'inscription, selon une évaluation de suivi. Cependant, les municipalités disposant d'une plus grande autonomie ont été plus enclines à utiliser davantage la sous-traitance de services d'éducation à des établissements privés<sup>33</sup>. La décentralisation a été un outil de renforcement de l'offre de services éducatifs privés.

##### **Encadré 4.5 L'OCDE soutient les réformes en faveur de l'éducation<sup>a</sup>**

Mener une réforme à son terme n'est pas un processus facile. Le processus de mise en œuvre est tout aussi important que celui de conception des politiques. Même les politiques les plus logiques et les mieux fondées peuvent ne pas être mises en œuvre si la voie de la réforme n'a pas été bien préparée. L'OCDE a développé une vision novatrice pour soutenir les réformes tendant à améliorer les résultats scolaires de ses pays membres et des pays associés. Le processus articule deux volets : *i*) une évaluation de l'OCDE afin de réaliser un diagnostic et de formuler des recommandations en fonction du contexte ; et *ii*) l'implication des personnes liées à la réforme pour créer un espace de consultation et d'échanges pendant le processus.

Le Mexique s'est associé au processus. L'une des publications finales du projet, *Améliorer les écoles : stratégies pour l'action au Mexique<sup>b</sup>*, présente un cadre d'action afin d'améliorer la qualité de l'éducation. Ses 15 recommandations proposent un schéma de réforme de l'éducation qui peut servir de référence à d'autres pays latino-américains.

- **Des enseignants de meilleure qualité :** 1) définir les critères d'un enseignement efficace 2) attirer les meilleurs candidats à des postes d'enseignants 3) renforcer la formation initiale des enseignants 4) améliorer la sélection des enseignants 5) ouvrir toutes les places d'enseignants à concours 6) instituer des périodes de familiarisation et d'essai 7) améliorer les plans de carrière et 8) évaluer en vue d'améliorer.
- **Des écoles de meilleure qualité :** 9) définir les critères d'une direction d'établissement efficace 10) professionnaliser la formation et l'affectation des directeurs 11) renforcer la direction pédagogique dans les établissements 12) augmenter l'autonomie scolaire 13) garantir le financement de toutes les écoles 14) renforcer la participation sociale.
- **Mise en œuvre :** 15) créer un groupe de travail pour la mise en œuvre, composé des différents acteurs impliqués dans le processus.

Pour soutenir les réformes et promouvoir le développement des compétences au Mexique, l'OCDE a organisé au Chili et dans la province de l'Ontario (Canada) des « Séminaires pour les leaders des réformes éducatives ». Chaque séminaire a été animé par 30 décideurs politiques de haut niveau, dont des représentants du secrétariat de l'Enseignement public, des autorités nationales de l'éducation, du Congrès, du Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE) et de la société civile. Tous ont travaillé en équipe pour extrapoler les leçons et concevoir une stratégie de réforme éducative.

Cet effort de consultation et de recommandations cherche à faire germer les graines de la réforme de l'éducation, en facilitant l'apprentissage entre les décideurs politiques, par l'utilisation des expériences étrangères et la promotion d'un processus de consultation et de contextualisation des recommandations avec les membres de l'OCDE.

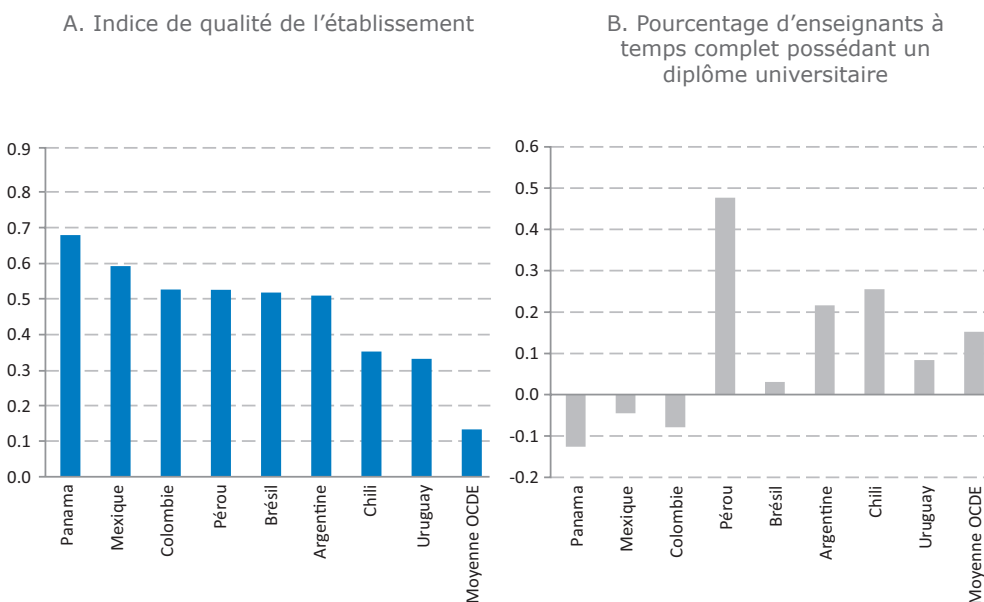
<sup>a</sup> Contribution de Beatriz Pont et Diana Toledo, de l'équipe de Politiques d'éducation et de formation de la Direction de l'éducation de l'OCDE. D'après OCDE (2010h).

<sup>b</sup> OCDE (2010h).

Une politique de décentralisation implique une meilleure dotation pour la gestion des établissements. Pour transformer des politiques et des stratégies sectorielles centralisées en actions de programmation exécutées au niveau local, deux éléments sont indispensables : *i)* des liens de communication et de contrôle entre les niveaux central, régional et local ; et *ii)* un système d'information de gestion adapté, précis et réactif pour instaurer une procédure de suivi<sup>34</sup>. En matière d'économies d'échelle, certaines interventions sont plus efficaces si elles relèvent du niveau central : *i)* la planification et la programmation sectorielle ; *ii)* l'assignation de moyens additionnels conformément à certains critères d'égalité ; *iii)* l'élaboration des programmes d'études ; et *iv)* la gestion du statut du corps enseignant ainsi que la régulation du travail des enseignants<sup>35</sup>. Tout ceci exige une capacité de gestion locale solide. Voilà le grand défi qui reste à relever en matière de décentralisation : doter les entités locales d'une meilleure capacité de gestion, notamment dans les territoires moins développés économiquement, qui présentent des indices plus élevés de besoins élémentaires non satisfaits, des minorités ethniques plus nombreuses, une plus grande exposition aux conflits armés et aux catastrophes naturelles.

En Amérique latine comme dans l'OCDE, les écoles défavorisées tendent à être plus dépourvues de moyens. Cependant, en analysant le lien entre le contexte socio-économique moyen des élèves et les ressources dont disposent des établissements ayant un nombre similaire d'enseignants, on peut conclure que les établissements défavorisés reçoivent généralement plus de moyens selon certains critères, tel que le pourcentage de professeurs certifiés à temps plein. En revanche, dans d'autres domaines, par exemple la qualité des moyens éducatifs, ce sont les établissements favorisés qui reçoivent l'essentiel des ressources (Figure 4.8). Les réformes de décentralisation peuvent avoir un effet déterminant en équilibrant mieux la distribution de ces ressources<sup>36</sup>.

**Figure 4.8** Corrélation entre origine socio-économique et dotation de l'établissement



Source : OCDE, PISA 2009, Tableau II.2.2.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553672>

### 4.3.2 Enseignement supérieur

Les réformes de l'enseignement supérieur dans la région ont été axées principalement sur la déréglementation et la décentralisation. En conséquence, la structure, le modèle de gestion et les formes de financement des universités ont été profondément modifiés. Citons, entre autres, la moindre participation de l'État dans l'offre et le financement de l'éducation tertiaire, la création de systèmes et d'organismes d'évaluation et d'accréditation, l'adoption de nouveaux critères de qualité et l'allocation de fonds, ainsi qu'un contrôle plus strict de l'utilisation de ces ressources. Fortement influencés par le processus de mondialisation des économies de la région, les pays ont peu à peu ouvert la prestation de services éducatifs dans l'enseignement supérieur à des prestataires transnationaux. En Amérique latine, ces transformations ont été intégrées dans un nouveau cadre normatif pour l'éducation, à l'aide de lois spéciales, de décrets ou, comme ce fut le cas en Argentine et dans l'État plurinational de Bolivie, de réformes constitutionnelles<sup>37</sup>.

Le corollaire de ces réformes a été une forte augmentation de l'hétérogénéité de l'éducation tertiaire, au détriment de sa qualité moyenne. C'est la raison pour laquelle il est urgent et prioritaire de renforcer le rôle de réglementation de l'État, en créant des organismes de contrôle de la qualité. Les nouveaux modèles d'évaluation, orientés vers les résultats, donnent la priorité aux mesures d'efficacité et de productivité des institutions et impliquent le besoin d'obtenir des systèmes d'information publique et logistique capables de générer des données comparables aux plans national et international. Avec les nouveaux critères de qualité, et après l'élargissement de l'activité privée de prestation de services d'éducation tertiaire, la production des connaissances a perdu de l'importance dans les institutions privées.

La croissance du système d'enseignement supérieur latino-américain des dernières années a intensifié la pression en faveur d'une diversification des mécanismes de financement. De nouvelles formes de financement se sont développées, qui tendent vers des solutions du secteur privé, parmi lesquelles quatre mécanismes prévalent :

- Le financement public direct : dans certains pays, on voit apparaître l'allocation de fonds publics sous condition de résultats ou d'indicateurs de performances par le biais de fonds attribués sur appels d'offres.
- Le financement public sur la base d'objectifs de politique : des fonds en vue d'objectifs spécifiques ou de résultats concrets dans la recherche. Par exemple, le Programme Université pour Tous (PROUNI) au Brésil.
- Le financement privé : paiement de droits par les familles, financement des programmes de recherche et de troisième cycle par les entreprises ou dons privés. La facturation des coûts de l'éducation est un phénomène croissant, y compris dans les universités publiques ; l'exemple le plus frappant à cet égard est celui du Chili.
- Le modèle mixte : Chili.

En matière de financement de l'éducation supérieure, il est urgent pour la région d'équilibrer l'accès et l'égalité. La possibilité qu'ont les jeunes des quintiles aux plus faibles revenus de parvenir à une mobilité sociale effective et durable par le biais d'une amélioration de leurs opportunités professionnelles est liée à l'accès à l'enseignement supérieur, et à la possibilité de ne pas abandonner avant la fin du cycle. Pour obtenir un système éducatif plus équitable, le défi n'est pas de limiter les dépenses publiques pour l'éducation tertiaire. Au contraire, il est nécessaire d'ouvrir l'accès aux jeunes originaires de foyers à faibles revenus, en identifiant des formes de financement autres que les dépenses privées, qui garantissent la gratuité de l'éducation à ceux qui ne peuvent pas payer, par des subventions croisées, des bourses selon les possibilités de paiement, des horaires de cours flexibles avec des modules du soir, et une composition équilibrée de l'offre entre public et privé.

L'enseignement supérieur en Amérique latine et aux Caraïbes doit faire face à plusieurs enjeux « traditionnels », qui ne pourront être relevés qu'avec l'aide active de l'État. Parmi ces enjeux, citons : l'amélioration de la qualité de l'enseignement, l'amélioration de l'efficacité interne des institutions, l'établissement de liens entre l'enseignement technique et les demandes du marché du travail, ainsi qu'une complémentarité entre les missions d'enseignement et de recherche et d'extension. La plus grande présence du privé dans l'éducation publique ne permet pas de résoudre le problème de l'obtention de fonds pour la recherche et la production d'autres biens publics, qui restent généralement à la charge des universités publiques et d'autres institutions qui reçoivent des fonds publics idoines.

Les universités latino-américaines devront faire face à d'autres nouveaux enjeux dans les années qui viennent : ceux de leurs fonctions dans les nouveaux paradigmes technologiques et le besoin de renforcer le rôle qu'elles jouent dans le développement. La transition vers l'économie de la connaissance a entraîné de profondes transformations des structures productives et une redéfinition des fonctions des institutions d'enseignement supérieur. Les transferts de technologies et des connaissances par le biais de la mise en pratique et de la diffusion des résultats générés par la recherche académique commencent à porter leurs fruits, et, en général, à générer des bénéfices économiques. Le secteur public en Amérique latine doit tenir compte de ces exigences afin de définir des politiques éducatives, scientifiques, technologiques et d'innovation cohérentes et efficaces. Le rôle des universités dans la création d'un pôle de compétences dans les pays de la région est crucial, et c'est la raison pour laquelle elles doivent s'ériger en protagonistes sur la route du développement.

La modernisation de l'université en Amérique latine nécessite l'établissement d'une relation solide avec le secteur productif à travers l'exploitation du potentiel en recherche et développement. Traditionnellement, les institutions d'enseignement supérieur ont une mission parallèle à celle de l'enseignement : mener des activités de recherche. En Amérique latine, ce sont les établissements d'enseignement supérieur qui concentrent la plupart des ressources humaines réalisant des activités de recherche scientifique et technologique, et ils offrent donc un grand potentiel dans ce domaine. Cependant, la région ne dispose pas d'une masse critique adéquate de chercheurs et de ressources humaines de recherche. Ce fait est illustré par le nombre de chercheurs à temps complet par rapport à la taille de la population économiquement active (PEA), un chiffre encore bien inférieur aux niveaux des pays de l'OCDE. Cette limitation de ressources se reflète également dans les maigres résultats de la région en matière de production scientifique et de résultats d'innovation (chapitre 6)<sup>38</sup>.

En sus du nombre réduit de chercheurs, l'université latino-américaine est caractérisée par un poids relatif plus important des disciplines de sciences sociales et d'humanités. La répartition des étudiants universitaires dans la région est majoritairement concentrée dans ces disciplines, au détriment de celles liées aux sciences et aux technologies. Cette situation est très différente de celle de l'OCDE, où certains pays ont une plus grande concentration de diplômés d'ingénierie et des domaines scientifiques et technologiques, ce qui est le cas de la Corée et de la Finlande. Ceci est cohérent avec la stratégie qui consiste à former davantage de ressources humaines dans les domaines d'application des matières de sciences et de technologies utilisés par ces pays, en quête du développement d'un système productif fondé sur la génération de valeur ajoutée en manufacture.

Une interaction plus étroite entre les universités et le secteur productif pourrait permettre de concilier, avec les faibles ressources disponibles, la mission traditionnelle des établissements d'enseignement supérieur avec leurs nouvelles fonctions liées au transfert de technologies et de connaissances. La collaboration entre les universités et les entreprises pourrait permettre le perfectionnement de la formation et de la remise à niveau du corps enseignant, notamment de leurs capacités scientifiques et technologiques, la diffusion et l'application pratique des résultats de la recherche

fondamentale et la promotion de sources de financement alternatives. Du point de vue de l'entreprise, un contact plus étroit avec les universités peut permettre de résoudre des problèmes spécifiques de la structure productive, de disposer d'une activité alternative de recherche et développement, et d'appliquer une stratégie à long terme en faveur de la conservation et de l'amélioration de la compétitivité<sup>39</sup>.

### 4.3.3 Création et renforcement des systèmes d'évaluation

Les mesures standardisées des performances scolaires sont certes perfectibles, mais elles ont été un outil permettant de mettre l'accent sur l'importance de l'apprentissage des élèves. Il existe également des mesures pour les enseignants. L'enquête TALIS (Enquête internationale sur les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage) est une première approche comparative des conditions d'enseignement et d'apprentissage entre les professeurs d'enseignement secondaire d'établissements publics et privés<sup>40</sup>. À partir des informations recueillies auprès des enseignants de 23 pays (le Brésil et le Mexique en Amérique latine) sur leurs attitudes et leurs pratiques, cet outil a permis d'identifier les facteurs d'un enseignement efficace : la formation professionnelle des enseignants, la valorisation des professeurs et d'autres facteurs qui modèlent l'environnement d'apprentissage dans les écoles<sup>41</sup>. Des études de ce type ont permis de quantifier, par exemple, la conception qu'ont les directeurs des établissements de l'impact sur la qualité de l'éducation de pratiques telles que l'absentéisme et le manque de préparation pédagogique des enseignants. La satisfaction professionnelle, la coopération et la formation professionnelle sont importants pour la création d'un environnement d'enseignement efficace. Il existe différentes pratiques en Amérique latine en matière d'évaluation des professeurs, tels que la *Carrera Magisterial*, le nouveau système universel d'évaluation du Mexique, et le Système national d'évaluation professorale (SNED) du Chili.

Les systèmes d'évaluation ont permis de comprendre la dynamique des systèmes éducatifs, mais ils doivent être évalués et perfectionnés. Jusqu'aux années 90, la mesure systématique des performances des élèves et de l'efficacité pédagogique était peu habituelle dans les pays de l'OCDE et d'Amérique latine. En revanche, actuellement, l'évaluation des établissements et des pratiques des enseignants et des directeurs est une variable fondamentale pour garantir la qualité des systèmes scolaires, en particulier au vu de la multiplication des institutions privées. L'évaluation est devenue un outil clé de la définition de politiques. Cependant, tout comme les autres mécanismes de suivi, les systèmes d'évaluation peuvent avoir des effets pervers, comme les pratiques d'enseignement orientées vers l'évaluation (*teaching to the test*) et la modification des programmes d'études sans une vision d'ensemble des objectifs éducatifs. Ils peuvent aussi être entachés de fraude ou d'autres irrégularités. Cette dimension, l'évaluation de l'évaluation, doit toujours être prise en compte lors de la mise en pratique des systèmes, afin de garantir leur fiabilité.

Les résultats éducatifs doivent être plus transparents et plus diffusés. Ce phénomène, qui peut s'expliquer par le progrès générationnel (les jeunes d'aujourd'hui dépassent largement le nombre d'années de scolarité de leurs parents), dénote un certain manque d'attention vis-à-vis des indicateurs d'apprentissage. Il est nécessaire de promouvoir une « culture de la preuve » en Amérique latine, qui permette d'identifier les aspects à améliorer et les mécanismes de soutien requis, mais qui reconnaisse également les progrès éducatifs réalisés à l'école.

La responsabilité et la transparence sont des facteurs clés pour la réussite des systèmes éducatifs. Dans les pays où les établissements doivent publier les résultats de leur gestion, les établissements les plus autonomes obtiennent généralement de meilleurs résultats. Cependant, dans les pays où ces dispositifs de transparence n'existent pas, l'effet est contraire<sup>42</sup>. Certains pays ont mis en place leurs propres programmes d'évaluation scolaire, tel que le Système national d'évaluation de l'enseignement élémentaire (SAEB, Brésil), le Système de mesure de la qualité de l'éducation (SIMCA, Chili) et l'Évaluation nationale de la réussite académique dans les

centres scolaires (ENLACE, Mexique). Il existe également des initiatives régionales, tel le Laboratoire latino-américain de l'évaluation de la qualité de l'éducation (LLECE). Ces évaluations utilisent des approches différentes, par exemple de recensement ou d'échantillonnage, mais elles ont permis un suivi plus précis et transparent de la réussite académique de l'élève et ses performances<sup>43</sup>. De plus, l'utilisation de systèmes nationaux d'évaluation a des conséquences sur les niveaux d'égalité des systèmes scolaires. Dans les établissements où l'utilisation des systèmes d'évaluation est plus généralisée, l'origine socio-économique des élèves a moins d'incidence sur les performances<sup>44</sup>. En définitive, le bon fonctionnement des systèmes d'éducation est également lié à leur transparence.

Les systèmes nationaux d'évaluation ne se limitent pas aux établissements scolaires. C'est ce que reflète la récente mise en œuvre du Programme international d'évaluation des compétences des adultes (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, PIAAC), qui cherche à étudier les capacités d'apprentissage de la population adulte dans les pays de l'OCDE et les autres pays associés. Cette évaluation mesure les capacités cognitives et les compétences sur le lieu de travail d'adultes qui participent activement à la société et contribuent au développement économique. Le programme permettra de mieux déterminer le stock de capital humain dans les pays de l'OCDE, et la répartition des aptitudes de la population selon son activité et son éducation. Les premiers résultats de cette étude seront disponibles en 2013.

#### 4.3.4 Corps enseignant : sélection, carrière, évaluation et mesures incitatives

Un corps enseignant et des directions bien formés et rémunérés, avec des carrières définies et des incitations adaptées, est le point commun des systèmes scolaires aboutis<sup>45</sup>. La formation, la gestion et le développement professionnel des enseignants et des directeurs sont des composants fondamentaux d'un système éducatif. L'expérience internationale indique que le professeur est le facteur le plus important dans l'apprentissage<sup>46</sup>. Les réformes des politiques liées aux enseignants en Amérique latine se sont concentrées ces dernières années sur cinq aspects : sélection, préparation initiale, soutien, formation continue et mesures d'incitation. Parmi tous ces éléments, l'une des principales difficultés est le manque de clarté dans l'affectation des responsabilités. De plus, il est nécessaire d'améliorer la coordination entre la demande d'éducation et de culture de la société et la formation du corps enseignant, qui est souvent dépassée et peu réactive aux exigences éducatives. Il est de plus en plus urgent de renforcer et de consolider la professionnalisation des professeurs et des directeurs, étant données leur importance déterminante sur la qualité du système. Il est également important de définir un ensemble de normes cohérentes sur ce que l'on attend en termes de connaissances, de capacités et de valeurs associées à un enseignement et une gestion efficaces. Le fait d'améliorer les conditions de travail, d'optimiser le système de recrutement des nouveaux professeurs et directeurs et de proposer des plans de carrière attractifs et flexibles peut avoir un grand impact sur les performances des élèves.

En Amérique latine, le corps enseignant a été profondément transformé ces 20 dernières années. La profession est de plus en plus féminine. Si au début des années 90 un enseignant sur quatre était un homme, à la fin des années 2000 la proportion était passée à un sur six. Dans le même temps, la présence majoritaire des femmes a persisté dans les niveaux préscolaire et primaire par rapport au secondaire. De plus, la profession a vieilli. Le pourcentage d'enseignants de 45 ans ou plus est passé de 7 % à 28 %. En revanche, si, pendant la première période analysée, un enseignant sur quatre avait 24 ans ou moins, dans la seconde période, seul un enseignant sur dix se situait dans cette classe d'âge, ce qui confirme que les jeunes sont de moins en moins attirés par l'enseignement. Le pourcentage d'enseignants ayant achevé des études supérieures est passé de 17 % à 12 %,

un phénomène enregistré parmi les enseignants du secondaire. La formation des enseignants de préscolaire et de primaire s'est par contre légèrement améliorée.

Les mécanismes de sélection sont un facteur déterminant de la qualité du corps enseignant. Pour attirer les meilleurs éléments vers l'enseignement, il est important de disposer d'un mécanisme d'accueil et d'évaluation des candidats, qui n'est guère développé dans plusieurs pays de la région. Il est primordial de renforcer la préparation des nouveaux enseignants, et d'introduire un système d'accréditation des Écoles normales et autres institutions de formation. Certaines études montrent que les mécanismes d'évaluation des professeurs débutants, par exemple par le biais de concours, sont généralement très hétérogènes entre les établissements. L'utilisation de mesures des performances plus claires, qui garantissent un niveau minimal de compétences pour tous les enseignants peut être un objectif important à moyen terme. Dans le domaine de la qualité de l'enseignement, il existe une forte hétérogénéité dans la région. Les pays qui ont récemment élargi l'accès à l'enseignement sont davantage confrontés au nombre insuffisant d'enseignants pour répondre à la demande récente d'enseignement qu'à la qualité et au recrutement du corps enseignant.

Un autre aspect fondamental lié à la carrière professorale est l'adéquation des compétences aux postes existants. Actuellement, la plupart des postes sont adjudgés par des commissions spéciales (Colombie et Mexique), ce qui crée une distribution inadéquate des ressources. Il convient de chercher d'autres types de mécanismes pour la nomination de professeurs, qui permettent d'assurer, par exemple, que les capacités personnelles d'un enseignant soient mises à profit dans les établissements qui en ont davantage le besoin. L'établissement doit être directement impliqué dans ce type de décision<sup>47</sup>.

Au-delà de l'aspect salarial, les possibilités de développement professionnel du corps enseignant sont très souvent limitées et dispersées. Les mesures incitatives pour les enseignants obtenant les meilleurs résultats doivent s'associer aux perspectives de professionnalisation, et pas uniquement à la compensation salariale ou aux possibilités de formation. L'offre de cours ou de formations pour les professeurs peut ne pas être adaptée à leurs besoins. Il est donc nécessaire de fournir une formation conforme à leurs attentes et leurs possibilités. De plus, afin d'améliorer l'efficacité scolaire et la gestion, la participation des directeurs d'établissements est essentielle. Il est indispensable que la professionnalisation de la carrière enseignante concerne également les directeurs des écoles. En général, ces derniers ne disposent pas de programmes de formation adéquats, ni de mesures incitatives pour améliorer les performances de leur établissement. Il est important que la titularisation et la professionnalisation des directeurs soient claires et les processus de sélection transparents. La direction institutionnelle se construit dans et par le biais des établissements. L'échange d'expériences entre directeurs a été efficace dans d'autres contextes (Encadré 4.5) et permet de diminuer l'inégalité frappante qui existe entre les écoles aux faibles performances et celles aux bons résultats. Ainsi, l'autonomie des directeurs est essentielle pour guider et mieux soutenir le corps enseignant dans sa pratique éducative (avec la prérogative d'embaucher ou de suspendre un professeur, mais également d'introduire des incitations, de choisir le matériel éducatif ou de gérer la formation professionnelle nécessaire à l'école). Si les directeurs obtiennent une plus grande autonomie financière, ils disposeront alors d'une meilleure capacité de gestion.

La nomination de professeurs qualifiés dans les régions les nécessitant le plus est un autre défi de la région. L'égalité des performances est biaisée par la tendance à concentrer les meilleurs enseignants dans les établissements les plus favorisés<sup>48</sup>. En Colombie, par exemple, moins d'un tiers des enseignants des régions vulnérables (avec une population pauvre, exposée aux conflits armés et une présence plus nette de population indigène et/ou afro-américaine) est diplômé de l'enseignement supérieur. Ceci contraste avec les régions plus aisées économiquement, où plus des trois quarts des enseignants ont eu accès à l'éducation tertiaire. Il est possible de



mieux répartir le corps enseignant par le biais de mesures incitatives appropriées, liées à la rémunération et aux perspectives de carrière. Il est également possible de mettre en place des politiques qui aident à renforcer la qualité de l'éducation dans des contextes scolaires de plus grande vulnérabilité. Les exemples de ces pratiques sont le Conseil national de la promotion de l'éducation (CONAFE) au Mexique et l'École nouvelle en Colombie. Ces programmes proposent des plans d'études adaptés aux élèves fréquentant des établissements difficiles d'accès et fournissent une formation continue aux enseignants afin qu'ils exercent au mieux leur enseignement dans de tels contextes<sup>49</sup>.

#### 4.4 Vers un nouveau calendrier des réformes de l'éducation

L'Amérique latine et les Caraïbes ont des défis complexes et multiples à relever en matière d'éducation. Les réformes récentes des systèmes éducatifs des pays de la région posent plusieurs questions relatives au rôle de l'État : aux défis « traditionnels », tels que l'élargissement de l'accès, la constitution de cycles éducatifs plus égalitaires ou l'amélioration de l'enseignement et de ses résultats, s'ajoutent de nouvelles demandes fondées sur des exigences sociales et économiques propres à la société de la connaissance. La réponse politique doit également être multiple.

L'amélioration de l'accès aux niveaux secondaire et tertiaire est une priorité. Ces 20 dernières années, la majorité des pays de la région ont lancé des réformes des systèmes éducatifs pour améliorer l'accès et l'impact des investissements dans ce secteur. Parmi les réussites, on peut citer l'universalisation de l'enseignement primaire. Cependant, l'Amérique latine et les Caraïbes ont encore des progrès à faire en matière d'accès, de progression et d'achèvement des cycles d'éducation, notamment du cycle secondaire. L'amélioration constante du système éducatif exige également d'élargir l'accès à l'enseignement préscolaire et d'allonger la journée scolaire dans l'enseignement public.

Les systèmes éducatifs latino-américains doivent être des instruments d'égalité et de mobilité sociale. L'un des principaux problèmes de la région est la persistance d'inégalités entre les couches socio-économiques en termes d'accès et de rendement scolaire. L'Amérique latine n'a pas réussi à transformer le système d'éducation en un mécanisme de promotion de la mobilité intergénérationnelle, et elle conserve un retard évident par rapport à d'autres régions. Il est indispensable que les réformes de l'éducation aillent vers une plus grande équité. Plusieurs initiatives en Amérique latine ont cherché à diminuer les inégalités persistantes de la région en matière de qualité du système (public/privé, rural/urbain, homme/femme, minorités ethniques) et d'opportunités d'accès au marché du travail ou de revenus. Les outils fondés sur la demande (comme les programmes de transferts conditionnels) ou l'offre (comme la distribution d'enseignants qualifiés) ont tenté de créer un système plus inclusif.

La qualité de l'enseignement en Amérique latine et aux Caraïbes doit être une priorité dans les futures réformes. La région se trouve dans une situation particulièrement favorable pour améliorer les investissements en éducation, grâce à une bonne conjoncture économique et à l'existence d'un bonus démographique. Malgré l'augmentation des dépenses publiques en éducation dans la plupart des pays, ces efforts financiers ne sont pas accompagnés de progrès palpables dans l'apprentissage. Cependant, le défi de la réforme des systèmes éducatifs est un enjeu qui nécessite non seulement d'investir davantage de ressources monétaires ou de créer une ligne budgétaire, mais également de développer des politiques bien définies et avec une vision à long terme, qui permettront d'utiliser ces ressources avec plus de résultats et d'efficacité. La hiérarchisation des réformes est indispensable et la séquence de leur mise en œuvre devrait tenir compte des objectifs d'accès

(comme les infrastructures) et des objectifs de qualité (gestion des enseignants, établissements, organismes centraux et décentralisés, entre autres).

Afin de maximiser le potentiel des réformes de décentralisation et d'éviter leurs effets pervers, il est essentiel de mieux doter les instances territoriales et les établissements en capacités de gestion. Les politiques de décentralisation peuvent améliorer les performances, mais elles peuvent également accentuer les inégalités. Ces externalités découlent du manque de communication entre les entités centrales et locales et d'une capacité de gestion locale limitée. Certaines interventions, telles que l'élaboration de programmes d'études de base, sont mieux gérées au plan central. En revanche, il convient de donner aux entités locales une capacité de gestion solide, notamment dans les régions les plus défavorisées et vulnérables, afin d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques. Malgré cela, les systèmes fédérés sont toujours essentiels au fonctionnement du système éducatif, car ils génèrent des incitations pour les performances et la promotion de capacités par le biais de l'échange d'expériences réussies entre établissements.

Une population active et bien formée à l'utilisation des nouvelles technologies est essentielle pour asseoir le développement à long terme. La région doit diriger ses efforts vers le renforcement de l'offre d'enseignement supérieur (universitaire et technique), notamment pour les jeunes aux plus faibles ressources, en créant des liens entre l'offre d'éducation et le secteur productif. À cet effet, il est essentiel de stimuler l'apprentissage, l'utilisation et la diffusion des nouvelles technologies. Les politiques pour l'éducation tertiaire doivent tendre à améliorer la progressivité des dépenses affectées à ce niveau d'éducation et à compenser le manque de ressources financières et de temps par le biais d'instruments tels que les fonds croisés ou les horaires flexibles.

Les systèmes d'évaluation ne peuvent pas se limiter aux établissements scolaires. La mise en place de systèmes d'évaluation nationale et internationale dans les pays d'Amérique latine a permis de calibrer les défis de l'apprentissage, d'explorer leurs mécanismes d'amélioration, de détecter les déficiences des systèmes éducatifs et de quantifier l'impact des pratiques pédagogiques ou de gestion. Il est indispensable d'élargir les schémas d'évaluation au-delà de l'école et d'impliquer les parents plus activement. La mesure des capacités et des compétences dans la population adulte permettra d'avoir une idée plus claire des capacités requises pour l'insertion professionnelle.

Enfin, il est fondamental de gérer efficacement le corps enseignant pour améliorer les performances des systèmes éducatifs. La professionnalisation de la carrière professorale doit être prioritaire dans les pays de la région. Améliorer les conditions de travail, optimiser le système d'embauche de nouveaux professeurs et proposer des plans de carrière attractifs et flexibles peut avoir un impact significatif sur les performances. Il est important d'améliorer les compétences des postes d'enseignants et les mécanismes d'évaluation des professeurs, à la fois en début de carrière et tout au long de leur vie professionnelle.

## Notes

1. CEPALC (2010a).
2. CEPALC/SEGIB (2010).
3. Gazzola et Didriksson (2008).
4. Depuis le début de cette évaluation, le groupe de pays participant à l'enquête PISA est composé de l'ensemble des pays de l'OCDE et de pays associés dont le nombre va croissant, passant de 43 pays en 2000 à 65 en 2009.
5. OCDE (2010e).
6. Pour le test de lecture, le Chili et le Pérou sont les pays de la région qui ont le plus amélioré leurs résultats dans la décennie des années 2000. Pour le test de mathématiques, le Brésil et le Mexique ont progressé par rapport à 2003, alors que les performances sont constantes dans les autres pays de la région. Pour le test de sciences, trois pays se sont améliorés : Brésil, Chili et Colombie. Dans ces pays, l'amélioration observée est équivalente à une année de scolarisation, due en partie à la diminution de la proportion d'étudiants de faible niveau (OCDE, 2010e).
7. OCDE (2010e).
8. OCDE (2010i).
9. Duryea *et al.* (2007), Katzman (2010).
10. Sur l'échantillon total du PISA, 24% des hommes, contre 12% des femmes, ont des performances faibles. Dans les pays de l'OCDE, cette différence est en moyenne de 39 points. Dans le groupe des pays latino-américains, le pays qui obtient les meilleurs résultats (Chili) et celui aux moindres performances (Pérou) présentent une différence favorable aux femmes de 22 points. C'est en Colombie que l'on observe la moindre différence de genre en faveur de ces dernières (9 points) parmi tous les pays de l'étude (OCDE, 2010a).
11. OCDE (2010j).
12. Le modèle du PISA utilise deux mesures basiques des performances : une notification et une mesure de l'égalité, basée sur la dispersion des résultats dans les établissements, entre établissements et entre pays.
13. CEPALC (2010c).
14. CEPALC/OIJ (2008) ; CEPALC (2010c).
15. CEPALC (2010c).
16. CEPALC (2010c).
17. Sur ce point, voir Marcel et Raczynski (2009).
18. *Ibidem.*
19. *Ibidem.*
20. Il convient cependant de noter que, dans la région, la situation est très hétérogène en matière de privatisation des services d'éducation dans les cycles primaire et secondaire. Ces dix dernières années, le pourcentage d'élèves du système public a augmenté en Bolivie (État plurinational de), Brésil, Colombie, Salvador et Uruguay, alors qu'au Chili, en Équateur, au Honduras et au Pérou la proportion d'élèves du privé a augmenté. Notons cependant qu'il n'y a eu aucune diminution du nombre absolu d'étudiants dans le secteur public.
21. Un exemple récent de réformes des programmes d'études est abordé dans Jakubowski *et al.* (2010). D'autres types de réformes sont étudiées dans Petrow et Vegas (2008).
22. Pereyra (2008).
23. Psacharopoulos et Patrinos (2004).
24. Banque mondiale (2008).
25. Persson et Tabellini (2000).
26. Faguet (2004).
27. Myerson (2006) ; Gradstein *et al.* (2004).

28. Bardhan (2002).
29. Galiani et Schargrotsky (2002).
30. Carnoy (1999); Candia (2004).
31. Voir Vegas et Umansky (2007) sur les expériences de décentralisation en Amérique centrale.
32. Di Gropello (1999).
33. Cortes (2010).
34. Rápalo (2003).
35. *Ibidem*.
36. Galiani et Schargrotsky (2002); Avendano et Nopo (2011). La loi chilienne de Subvention scolaire préférentielle (SEP), qui octroie des subventions pour chaque enfant considéré comme prioritaire, est un exemple de politique de redistribution des ressources. Un établissement ayant un plus grand nombre d'élèves prioritaires peut recevoir plus de moyens. Les écoles recevant ce type de financement suivent un plan d'amélioration scolaire. Le Mexique est un autre exemple, avec le Programme d'écoles de qualité (PEC) et le Programme d'écoles à temps complet (PETC), deux initiatives en vue de perfectionner la qualité de l'enseignement dans les établissements défavorisés et d'améliorer leurs dotations (OCDE, 2010h).
37. Gazzola et Didriksson (2008).
38. Par exemple, seuls quelques pays sortent du lot par leur nombre de publications et de citations scientifiques au niveau mondial (Argentine, Brésil, Chili et Mexique). (CEPALC/SEGIB, 2010).
39. CEPALC (2010b).
40. OCDE (2009).
41. OCDE (2010c, 2010d).
42. OCDE (2010d).
43. Depuis 2006, le test ENLACE mesure le niveau de connaissances et de compétences des élèves identifiés par les programmes officiels d'études. L'évaluation porte sur l'espagnol, les mathématiques et une matière « tournante ». Plus de 100 000 écoles participent à cette évaluation. Voir à ce sujet Campos Vásquez et Romero (2010).
44. OCDE (2010d).
45. OCDE (2010d).
46. OCDE (2010c, 2010h).
47. Néanmoins, afin d'améliorer la qualité, certains systèmes éducatifs réussis de l'Amérique latine ont ciblé en priorité les salaires des enseignants par devant le nombre d'élèves par classe. De meilleurs salaires pour les professeurs pourraient améliorer les performances des étudiants. Les réformes récentes visant à attirer des enseignants hautement qualifiés au Mexique, ainsi qu'au Royaume-Uni dans le cas de l'OCDE, constituent des exemples parlants (OCDE, 2011). Voir également Mizala et Nopo (2011).
48. OCDE (2010b).
49. OCDE (2011).

## Références

- AVENDANO, R. ET H. NOPO (2011), « How Successful Were Decentralization Reforms in Latin America? Evidence From the PISA Survey », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE* (à paraître).
- BANQUE MONDIALE (2008), *Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development, Commission on Growth and Development*, Washington, D.C.
- BARDHAN, P. (2002), « Decentralization of Governance and Development », *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 4, pp. 185-205.
- CAMPOS-VÁSQUEZ, R. ET F. ROMERO (2010), « Desempeño educativo en México: la prueba ENLACE », *Documents de travail du Centro de Estudios Económicos*, No 19, El Colegio de México.
- CANDIA, A. (2004), « Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile », *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 34, janvier-avril 2004, pp. 179-200.
- CARNOY, M. (1999), *Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know*, Série « Fundamentals of Educational Planning », Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Unesco, Paris.
- CEPALC (COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES) (CEPAL) (2010a), *La hora de la igualdad : brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2432 (SES.33/3), CEPAL, Santiago du Chili. Une synthèse de cette publication existe en version française : *Synthèse : L'heure de l'égalité - Comblar les écarts, ouvrir de nouveaux chemins*, Trente-troisième session de la CEPALC, Brasilia, 30 mai-1<sup>er</sup> juin 2010, LC/G.2433(SES.33/4).
- CEPALC (2010b), *Ciencia y tecnología en el Arco del Pacífico Latinoamericano: espacios para innovar y competir*, CEPAL/GTZ, LC/L.3251, Nations Unies, CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2010c), *Panorama Social de América Latina. Nations Unies*, CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2010d), *Monitoreo del Plan eLAC2010: Avances y desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*, LC/R.2165, Nations Unies, Santiago du Chili.
- CEPALC/OIJ (ORGANISATION IBÉRO-AMÉRICAINNE DE LA JEUNESSE) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, LC/G.2391, Nations Unies, Santiago du Chili.
- CEPAL/SEGIB (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL IBÉRO-AMÉRICAIN) (2010), *Espacios Iberoamericanos: Vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico*, LC/G. 2478, Nations Unies, Santiago du Chili.
- CORTES, D. (2010), « Do More Decentralized Local Governments do Better? An Evaluation of the 2001 Decentralization Reform in Colombia », *Documents de travail de l'Université del Rosario*, Faculté d'économie. Bogotá, Colombie.
- DI GROPELLO, E. (1999), « Los modelos de descentralización educativa en América Latina », LC/G2039-P/E, *Revista CEPAL*, No. 68., août 1999, pp. 153-170.
- DURYEA, S. *et al.* (2007), « The Educational Gender Gap in Latin America and the Caribbean », *IDB Working Paper 502*, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- FAGUET, J.P. (2004), « Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs ? Evidence from Bolivia », *Journal of Public Economics*, Vol. 88, Issues 3-4, pp. 867-893.
- GALIANI, S. ET E. SCHARGRODSKY (2002), « Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality », *Economía, The Journal of LACEA*, Vol 2 (2), printemps 2002, pp. 275-314.
- GAZZOLA, A.L. ET A. DIDRIKSSON (EDS.) (2008), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, IESALC-Unesco, Caracas.
- GRADSTEIN, M., M. JUSTMAN ET V. MEIER (2004), *The Political Economy of Education. Implications for Growth and Inequality*, MIT Press.
- JAKUBOWSKI, M. *et al.* (2010), « The Impact of the 1999 Education Reform in Poland », *World Bank Policy Research Paper*, No. 5263.
- JENSEN, R. (2010), « The Perceived Returns to Education and the Demand for Schooling », *The Quarterly Journal of Economics*, 125 (2), pp. 515-548.

#### 4. RÉFORMES DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS

KATZMAN, R. (2010), *Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo*. Série « Políticas Sociales », No. 166, CEPAL, LC/L.3254-P, Santiago du Chili. Octobre 2010.

MARCEL, M. ET D. RACZYNSKI (2009), *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*, Uqbar Editores, Santiago du Chili.

MIZALA, A. ET H. NOPO (2011), « Teachers' Salaries in Latin America. How Much Are They (Under or Over) Paid ? », miméo.

MYERSON, R. (2006), « Federalism and Incentives for Success of Democracy », *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 1, pp. 3-23.

OCDE (2009), *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS*, OCDE, Paris.

OCDE (2010a), *PISA 2009 Results : What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, Volume 1, OCDE, Paris.

OCDE (2010b), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. Equity in Learning Opportunities and Outcomes*, Volume 2, OCDE, Paris.

OCDE (2010c), *PISA 2009 Results: Learning to Learn. Student Engagement, Strategies and Practices*, Volume 3, OCDE, Paris.

OCDE (2010d), *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices*, Volume 4, OCDE, Paris.

OCDE (2010e), *PISA 2009 Results: Learning Trends. Changes in Student Performance Since 2000*, Volume 5, OCDE, Paris.

OCDE (2010h), *Improving Schools. Strategies for Action in Mexico*, OCDE, Paris.

OCDE (2010i), *Economic Assessment of Colombia*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

OCDE (2010j), *Iberoamerica in PISA 2006. Regional Report*, Santillana Educación, Paris.

OCDE (2010k) *Panorama de la Educación 2010. Indicadores de la OCDE*, Santillana Educación, OCDE, Espagne.

OCDE (2011), *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons from PISA for the United States*, OCDE, Paris.

PEREYRA, A. (2008), « La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada », *Perfiles Educativos*, V. 30, No. 120, México.

PERSSON, T. ET G. TABELLINI (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press.

PSACHAROPOULOS, G. ET H.A. PATRINOS (2004), « Returns to Investment in Education: A Further Update », *Education Economics*, Volume 12 (2), pp. 111-134.

PETROW, J. ET E. VEGAS (2008), *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*, Publications de la Banque mondiale, Washington D.C.

RÁPALO, R. (2003), *Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras*. Coll. « Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible », No 13, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Tegucigalpa.

VEGAS, E. ET I. UMANSKY (2007), « Inside Decentralization: How Three Central American School-Based Management Reforms Affect Student Learning through Teacher Incentives », *World Bank Research Observer*, vol. 22, No. 2, pp. 197-215.

# CHAPITRE CINQ

## État et réformes des politiques publiques d'infrastructure

### Résumé

Ce chapitre analyse l'évolution nécessaire du rôle de l'État dans la gestion des infrastructures afin d'augmenter l'efficacité et la rentabilité des investissements publics, et de soutenir ainsi le développement économique et social de l'Amérique latine. Le fossé existant entre l'Amérique latine et d'autres économies émergentes en matière d'infrastructures économiques, comme les transports, les télécommunications, l'eau et l'énergie, compromet sérieusement le potentiel de développement économique et de cohésion sociale de la région.

C'est pourquoi l'engagement de ressources supplémentaires ne sera rentable que si la façon de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques sectorielles change. Le chapitre passe en revue certains aspects des politiques concernant deux types spécifiques d'infrastructures, les transports et les télécommunications (notamment la fourniture d'accès à Internet à haut débit). Pour améliorer l'efficacité de l'intervention publique dans le développement de ces infrastructures, l'État devrait améliorer la conception des politiques publiques sur la base d'un schéma intégral et durable, avec un cadre institutionnel et réglementaire clair qui encourage la participation du secteur privé et de la société civile.

## 5.1 Introduction

Les infrastructures sont un élément vital de la croissance et du développement économiques. Avec les services qui lui sont liés, elle affecte en profondeur les économies et la qualité de la vie. Les infrastructures des différents secteurs jouent un rôle central dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) puisque, par exemple, l'amélioration de la connectivité et de la mobilité facilite l'accès aux services économiques et d'assistance élémentaires que sont, entre autres, l'éducation et la santé.

Ce chapitre se concentre sur l'analyse des transformations nécessaires au niveau de l'État pour améliorer l'efficacité et la rentabilité des investissements publics dans le domaine des infrastructures des transports et des télécommunications. Dans un premier temps, il identifie le rôle de l'État dans les politiques publiques de fourniture et d'exploitation des infrastructures et des services de transport, ainsi que la nécessité d'établir une politique intégrée et durable de logistique et de mobilité aux plans national et territorial (section 5.2). Par la suite, il analyse le cas de l'Internet à haut débit et de ses effets économiques et sociaux potentiels, notamment les politiques publiques nécessaires à son développement ; il présente en outre des informations sur l'utilisation et les besoins de haut débit pour la région (section 5.3). Il exprime enfin des recommandations de politiques publiques qui sont faites en faveur d'un meilleur accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) pour parvenir à une meilleure cohérence et coordination entre les acteurs engagés dans le déploiement des infrastructures de transport et de télécommunications (section 5.4).

Un fossé sépare l'Amérique latine des autres régions du monde en matière de fourniture d'infrastructures, ce qui diminue son potentiel de développement économique. Malgré la participation croissante du secteur privé dans ce domaine ces 20 dernières années, la région est toujours très en retard par rapport à l'Asie et d'autres économies émergentes. Cette situation affecte sa croissance économique, et elle compromet également les possibilités de combler les fossés et d'aplanir les inégalités, si caractéristiques de la région. Pour faire face aux besoins en infrastructures des entreprises et des particuliers entre 2006 et 2020, avec une croissance économique annuelle moyenne de 3.9% sur la période, l'Amérique latine et les Caraïbes devraient investir environ 5% du PIB annuel dans le secteur. Afin de réduire l'écart entre la région et certains pays du sud-est asiatique, les fonds devraient représenter environ 9% du PIB annuel. Si l'on sait que l'investissement en infrastructures pour la période 2007/08 a été de 2% du PIB dans la région, l'effort à réaliser s'avère gigantesque<sup>1</sup>.

Le défi que la région doit relever est celui de fournir de manière adéquate des infrastructures qui stimulent l'économie et l'équité durablement. Une meilleure qualité et disponibilité des infrastructures diminuent les coûts logistiques et permettent d'élever la productivité et la compétitivité des économies. Par exemple, on estime qu'en rattrapant l'écart en matière d'infrastructures qui les sépare d'autres pays aux revenus moyens, les économies de la région pourraient voir augmenter de 2 points par an le taux de croissance de leur PIB<sup>2</sup>. De même, un meilleur accès aux infrastructures des transports (route, voies ferrées et/ou navigables) permettrait de réduire les inégalités et de favoriser l'inclusion sociale. Il renforcerait également la connexion entre les centres de production agricole et les principaux marchés urbains nationaux. Par ailleurs, la fourniture de services informatiques pour l'éducation, la santé et la gestion gouvernementale permettrait d'augmenter l'efficacité de ces secteurs et de dépasser les barrières géographiques et financières qui entravent la couverture des segments les plus pauvres et marginalisés de la population.

L'écroulement des investissements publics pendant les années 90 a eu un impact considérable sur les dotations en infrastructures. Après les graves crises budgétaires et d'endettement extérieur des économies de la région dans les années 80, la



décennie suivante fut marquée par des réductions générales d'investissement de capital, dans le cadre des programmes de consolidation budgétaire. Cependant, la plus grande maturité budgétaire a limité les niveaux d'endettement qui freinaient la capacité de financement, surtout lorsqu'ils sont accompagnés de faibles niveaux d'imposition. Des données de la CEPALC montrent que, si dans la période 1980-1985 les investissements publics représentaient environ 4 % du PIB, ils sont descendus à 2 % en 2007/08.

Cette chute de l'investissement public dans la région n'a pu être compensée par davantage d'investissements privés. Malgré l'augmentation de la participation du secteur privé par le biais de différents canaux, elle n'a pas été suffisante pour compenser la diminution de l'investissement public par rapport à la croissance économique des années 2000. Malgré les bénéfices qu'il a apportés, le volume de l'investissement privé pendant la période est resté inférieur au volume du retrait des investissements publics dans la plupart des secteurs, à l'exception des télécommunications et, dans une moindre mesure, de l'énergie. De plus, parfois, la conception inadéquate des politiques publiques pour engager le secteur privé s'est traduite par une fourniture insuffisante, qui s'est parfois manifestée par des retards et des surcoûts, ce qui a entravé la réalisation des objectifs fixés.

Le déficit en infrastructures est très différent selon les secteurs et les pays. Les besoins dans la région ont tendance à se concentrer principalement dans le transport et l'énergie ; cependant, dans les télécommunications, où le déficit est moindre, il existe de grands défis dans certains domaines comme l'accès à l'Internet à haut débit. En général, la région présente un déficit important en matière d'infrastructures de transports, qui pourrait restreindre les possibilités de croissance économique et empêcher l'accès aux bénéfices dérivés des économies d'échelle et à la spécialisation sur les plans territorial et national<sup>3</sup>. En ce qui concerne les télécommunications, certains pays disposent de niveaux raisonnables d'infrastructures si l'on considère leur niveau de revenus (par exemple, le Brésil, le Costa Rica, la Jamaïque, le Panama et l'Uruguay), même si de sérieux problèmes d'égalité d'accès subsistent<sup>4</sup>.

L'amélioration de l'efficacité du secteur public exige une définition et une application adéquates des mécanismes permettant un changement dans les politiques publiques sectorielles, ainsi qu'une meilleure articulation et coordination avec le secteur privé. La manière de concevoir et de mettre en œuvre les politiques d'infrastructures de transports devrait changer de cap, vers une approche intégrée et multimodale, où l'infrastructure fournie est définie en fonction des besoins de mobilité et de logistique, indépendamment du mode de transport. Dans les concessions d'infrastructures de transports, il est indispensable de corriger les défauts dérivés de l'incohérence dynamique, c'est-à-dire l'incitation à modifier les règles du jeu initiales, amplifiée par le régime de comptabilité fiscale des concessions et la gestion inadéquate de ses risques, défauts qui devront également être corrigés. Quant au développement du haut débit, il nécessite autant un système technologique de biens et services complémentaires que des mécanismes de coordination qui orientent les investissements à long terme d'un large éventail d'acteurs privés engagés dans la fourniture et la consommation de l'Internet à haut débit.

Les analyses des infrastructures de transports et de l'Internet à haut débit montrent qu'une meilleure coordination et cohérence des politiques est nécessaire. Il est indispensable d'établir un cadre clair pour le processus de formulation de politiques qui favorise une utilisation efficace et rentable des ressources, ce qui permettra d'améliorer la qualité des dépenses publiques et de parvenir à une meilleure articulation avec le secteur privé dans le cadre des partenariats public-privé (PPP). Dans le domaine des télécommunications, en particulier, il conviendrait de faciliter l'adaptation du cadre réglementaire afin qu'il soit cohérent avec un environnement de convergence technologique.

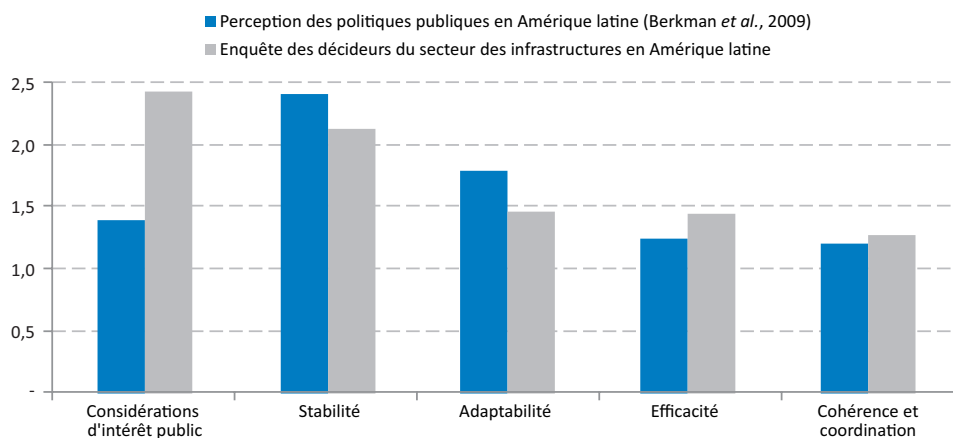
## 5.2 Le rôle de l'État dans l'infrastructure des transports

### 5.2.1 Coordination des politiques d'infrastructure

L'un des principaux défis des politiques publiques d'infrastructures est d'améliorer la cohérence et la coordination verticale et horizontale entre les acteurs du secteur. Malgré la relation claire qui existe entre l'infrastructure et ses usagers, on observe fréquemment en Amérique latine un divorce entre les politiques de conception et de fourniture d'infrastructures et celles d'exploitation et de promotion des transports. Tout cela semble s'expliquer par, entre autres facteurs, la multiplicité ou le double emploi des fonctions et, dans certains cas, par la concurrence ouverte entre les organismes de l'État, ce qui affecte l'efficacité de l'intervention publique ou privée proposée. Ainsi, il est essentiel que les gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes améliorent et renforcent leur rôle institutionnel en augmentant la coordination et la cohérence au sein de l'État et en formalisant leur rapport avec le secteur privé par le biais de cadres réglementaires modernes, qui devront instaurer un équilibre entre la planification, l'évaluation, la capacité et la maturation des investissements.

Selon une enquête réalisée auprès des décideurs chargés d'élaborer et de dicter les politiques de la région<sup>5</sup>, les défis évoqués prennent le pas sur les considérations de stabilité, d'adaptabilité et d'efficacité des politiques, ou même sur les considérations d'intérêt public. Ces résultats qualitatifs corroborent en partie l'avis des différents acteurs, institutions et experts en politiques publiques, qui considèrent que les problèmes de coordination, cohérence et stratégie multimodale des politiques publiques constituent un facteur qui diminue l'efficacité et la productivité des économies (Figure 5.1)<sup>6</sup>.

**Figure 5.1 Perception des décideurs par rapport aux experts à propos des politiques d'infrastructure en Amérique latine : « Quelles sont les principaux aspects de la politique publique dans le secteur des infrastructures ? »**



Note : Un niveau inférieur indique que ces caractéristiques sont encore des points faibles dans les politiques d'infrastructure.

Source : Élaboré à partir de Berkman et al. (2009), « Policies, State Capabilities, and Political Institutions: An International Dataset », Inter-American Development Bank, Washington, D.C. (disponible sur le site : [http://www.iadb.org/res/pub\\_desc.cfm?pub\\_id=DBA-012](http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=DBA-012)), et Gutiérrez et Nieto-Parra (2011), « The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers », Document de travail du Centre de développement de l'OCDE, à paraître prochainement. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553691>

Pour qu'il y ait coordination et cohérence entre les politiques, il faut mettre en place un cadre institutionnel et des mesures incitatives adapté à la structure de chaque pays. Il est essentiel d'établir des liens de meilleure qualité entre les ministères et l'administration. De plus, la planification d'infrastructures doit être cohérente avec un plan de développement national, auquel auront concouru des techniciens des agences chargées des infrastructures. Le plan aura une vision à long terme, indépendamment des mandats politiques et en coordination avec les politiques territoriales.

L'absence de mesures incitatives à la coopération et d'une architecture institutionnelle appropriée sont les principaux obstacles à une coordination efficace des entités publiques d'infrastructures avec le secteur du transport. Si l'on en croit l'enquête menée auprès des décideurs, ces aspects revêtent une plus grande importance que le manque de clarté dans l'assignation des responsabilités, la délimitation des compétences entre les ministères ou l'inexistence d'accords politiques en matière d'infrastructures. Le manque d'incitations en faveur de la coopération, notamment, est un aspect majeur qui explique les problèmes de rapports entre les secteurs des transports, des télécommunications, de l'électricité et des infrastructures sociales (telles que l'éducation et la santé). Les pays de la région où cet obstacle est le plus important, et qui doivent donc donner la priorité à une politique intégrée des secteurs d'infrastructures, sont la Colombie, le Salvador, le Paraguay et le Pérou.

## **5.2.2 Politiques publiques en faveur du développement des infrastructures des transports**

### **5.2.2.1 Hiérarchisation et planification du processus de formulation de politiques d'infrastructures de transports**

Il est indispensable d'évaluer le processus de la formulation des politiques afin d'identifier les goulets d'étranglement, et que les politiques du secteur des transports soient plus efficaces. On distingue quatre phases dans ce processus : hiérarchisation et planification, mise en œuvre, exploitation et entretien. A chaque étape, il convient de considérer les évaluations et les mécanismes de reddition de comptes et de supervision des projets. Si les responsabilités sont correctement assignées à chaque étape et si l'intégration des politiques est assurée tout au long du cycle du projet, ainsi que l'analyse technique correspondante, l'efficacité des politiques publiques de transports s'en trouve améliorée.

Pendant le cycle du projet, notamment lors de l'étape de hiérarchisation et de planification, le secteur des transports est confronté à différents obstacles dans la région. Il y a généralement peu d'expertise technique pour la conception appropriée de projets et d'un cadre de référence qui permette l'application des politiques (Encadré 5.1)<sup>7</sup>.

### Encadré 5.1 La formulation des politiques d'infrastructure routière en Amérique latine

Le processus d'élaboration de politiques publiques de transports est complexe et peu efficace. En général, on constate un fort retard dans la région en matière de transports routiers par rapport à d'autres régions aux caractéristiques économiques similaires. Ceci semble principalement dû à la perception d'une grande faiblesse institutionnelle dans ce domaine, contrairement à d'autres infrastructures. Cette caractéristique est remarquable dans l'infrastructure de transport colombienne<sup>a</sup>.

Le manque de hiérarchisation et de planification, les problèmes d'information qui rendent difficiles le suivi et les évaluations, ainsi que la moindre coordination verticale et horizontale diminuent l'efficacité des politiques de transport. Afin d'identifier les goulets d'étranglement à chaque étape du processus de formulation des politiques publiques d'infrastructures de transport routier, il est essentiel de disposer d'informations quantitatives (données officielles et enquêtes récentes) et qualitatives (entretiens avec des fonctionnaires, d'anciens fonctionnaires et des analystes). Les défauts suivants ont été identifiés :

- i) Manque de hiérarchisation et de planification qui se manifeste par des constructions sans analyse préliminaire ou des passations de marché sans projet définitif, ni licence environnementale, ni étude des sols, voire souvent sans propriété sur les terrains qui feront l'objet des travaux. Cette situation entraîne des retards dans les travaux et des dépassements des budgets d'origine. De plus, bien des pays manquent d'un système national d'investissement qui établisse que l'évaluation sociale des projets est une condition préalable à la mise en œuvre des investissements ;
- ii) Problèmes d'information qui perturbent le suivi et les évaluations. En général, les projets sont formulés sans objectifs physiques (tels qu'un kilométrage des travaux), ce qui ne permet pas un suivi de la mise en œuvre. Il n'y a pas d'inventaire des voies existantes, ni de leur état actuel, en particulier des tronçons secondaires et tertiaires. Ceci empêche de disposer d'estimations des coûts par kilomètre et perturbe les analyses des coûts et des bénéfices nécessaires pour anticiper les coûts de maintenance ;
- iii) Problèmes de coordination : les faiblesses institutionnelles affectent les règles du jeu du processus de formulation des politiques publiques d'infrastructures routières. Il n'existe pas de règle favorisant le développement du transport multimodal, et la responsabilité et la disponibilité des ressources publiques destinées aux infrastructures routières aux différents échelons de gouvernement (national, départemental et municipal) ne sont pas clairement définies.

<sup>a</sup> Nieto Parra, Olivera et Tibocho (2011).

Cependant, plusieurs pays ont tenté d'améliorer la sélection et l'évaluation des projets en recourant à des systèmes nationaux d'investissement public. Avec l'amélioration de la qualité des finances publiques, l'allocation des ressources a cherché à affermir le développement et le renforcement des systèmes d'évaluation des programmes et des investissements publics. Il est possible de réduire l'inefficacité des dépenses publiques en infrastructure en favorisant la coordination entre les plans stratégiques institutionnels qui analysent les synergies de différents projets publics ou privés (Encadré 5.2).

### **Encadré 5.2 L'essor de l'investissement public au Pérou : les avantages d'une meilleure réglementation et d'un système national d'investissement public**

Au Pérou, les investissements publics ont augmenté de manière durable ces dernières années. Si pendant les années 90 ils atteignaient des niveaux similaires, ils étaient financés en grande partie par des déficits budgétaires et accompagnaient de dettes publiques élevées. Au début des années 2000, la situation a radicalement changé quand les investissements publics sont tombés à des niveaux inférieurs à 3% du PIB. En effet, la Loi de prudence et de transparence fiscale (LPTF), adoptée en 1999, avait établi des limites au déficit budgétaire du secteur public consolidé, aux dépenses publiques et à la dette totale du secteur public consolidé. En outre, le Système national d'investissement public (SNIP) avait également été créé. Il s'agit d'un mécanisme administratif de l'État qui cherche, par le biais d'un ensemble de principes, de procédures et de normes techniques, à améliorer l'efficacité des investissements au Pérou, en certifiant la qualité des projets d'investissement public.

Ainsi, entre 2000 et 2006, les investissements publics ont perdu entre 1.5 et 2 points de pourcentage du PIB par rapport aux niveaux de la décennie précédente, conséquence de la mise en œuvre des restrictions budgétaires de la LPTF et de la création de la SNIP. Ceci a réduit l'exécution d'une part importante des projets d'investissements, qui auparavant étaient réalisés sans évaluation socio-économique préalable.

Plus tard, les recettes extraordinaires dues à l'essor des prix des exportations minières et le désendettement public croissant ont permis d'améliorer les comptes publics et de dynamiser le processus d'investissement. Par ailleurs, en 2006, la limite des dépenses publiques a été modifiée pour exclure les dépenses d'entretien des infrastructures et, en 2007, elle a commencé à ne s'appliquer que sur la consommation publique. Ainsi, l'investissement public n'est plus soumis aux restrictions budgétaires, à l'exception du déficit budgétaire<sup>a</sup>. Avec ce nouveau cadre budgétaire, 2009 et 2010 ont connu l'application du Plan de promotion économique, centré sur les infrastructures, qui a permis de porter l'investissement public à environ 6% du PIB en 2010. Ces niveaux d'investissement devraient être maintenus jusqu'en 2013, selon les prévisions du Cadre macroéconomique pluriannuel adopté par le ministère de l'Économie et des Finances.

<sup>a</sup> Carranza, Daude et Melguizo (2011).

Il est nécessaire d'améliorer la sélection des chantiers et d'établir un équilibre adéquat entre les nouveaux chantiers et la maintenance du réseau existant. Des analyses réalisées lors de la formulation de politiques de transport montrent que l'amélioration du processus de sélection des chantiers et la qualité des routes en Amérique latine sont des enjeux importants<sup>8</sup>. Le coût global du transport, de l'investissement et de l'entretien est entre trois et sept fois moins cher dans le cas d'une route parfaitement entretenue que dans le cas d'une voie négligée<sup>9</sup>.

Les problèmes d'incohérence dynamique (définie comme l'incitation à modifier les règles du jeu initiales) ont un impact sur l'efficacité du secteur des infrastructures de transport. La durée des mandats politiques peut favoriser les appels d'offres pour des projets mal préparés, qui génèrent des surcoûts et des retards qui affectent substantiellement la rentabilité *ex post* des projets<sup>10</sup>. De plus, le manque de main-d'œuvre qualifiée peut motiver les autorités à privilégier les nouveaux chantiers plutôt que la maintenance, car ils permettent d'obtenir des dividendes politiques plus importants. Afin d'éviter ces problèmes et de provisionner la maintenance des routes, certains pays ont resserré leur discipline budgétaire.

Les défauts d'incohérence dynamique peuvent être abordés en perfectionnant les institutions prévues pour élargir l'horizon des prises de décisions publiques<sup>11</sup>.

Quand il existe une évaluation indépendante des niveaux de service engagés par les services publics, le parti pris de l'investissement public au détriment de la conservation et de la maintenance de l'infrastructure est réduit. Dans le cas de certains pays centraméricains, des fonds de préservation des infrastructures ont été établis avec les recettes provenant des taxes sur les combustibles. Il a cependant été difficile, dans la plupart des cas, de conserver la conception originale à cause du manque d'incitations appropriées.

Au début du processus d'identification et de définition du projet, il est indispensable d'évaluer les différentes alternatives et variantes au niveau des profils et de la préféabilité. Il convient d'identifier les possibilités de satisfaction de la demande dans un premier temps, ce qui a un coût faible, avant de passer à la phase de faisabilité technique et économique, qui a des coûts plus élevés. En adoptant la meilleure option, il est possible de passer à l'étape de faisabilité sociale, pendant laquelle l'utilisation du principe de multimodalité devrait guider l'action publique. On entend par multimodalité l'utilisation efficace d'un mode de transport ou d'une combinaison intermodale pour un voyage ou un groupe de voyages, de personnes ou de marchandises, qui permet la rentabilisation optimale d'un ou plusieurs trajets. La multimodalité est un élément clé de toute stratégie de changement de mode de transport, qui devra elle-même faire partie de toute politique intégrée et durable de logistique et de mobilité<sup>12</sup>. Cette évaluation doit considérer que les économies de ressources économiques sont des bénéfices, y compris le gain de temps dans les trajets des usagers, évalué selon le motif du voyage, et prendre en compte les externalités négatives. Si le projet s'avère finalement rentable au plan économique et social, il convient d'évaluer alors les différentes options de concrétisation, que ce soit sous la forme de chantier public, de concession intégrée, ou d'une combinaison des deux dans les volets infrastructures et services du projet, tout en conservant à l'esprit la durabilité de la solution.

### 5.2.2.2 Sélection et évaluation de projets de partenariat public-privé en matière d'infrastructure de transport

Certaines questions relatives à l'utilité des expériences de partenariat public-privé (PPP) ont vu le jour en Amérique latine. Le modèle de concession de chantier public ou de PPP<sup>13</sup> dans le secteur du transport a été appliqué dans les pays de la région pour la construction d'aéroports, de routes, de voies ferrées, de ports et de terminaux multimodaux. Son utilisation a débuté à la fin des années 80 et au début de la décennie suivante en Argentine, au Chili et au Mexique, pour s'étendre par la suite au Brésil, en Colombie, au Pérou et aux pays d'Amérique centrale et des Caraïbes. Les difficultés et les enjeux relatifs aux différents secteurs et pays ont remis cette formule en question<sup>14</sup>.

Cependant, une application appropriée du système de concessions peut améliorer la fourniture de services et la compétitivité. Le contrat de concession pour la fourniture de services d'infrastructures, dans sa version la plus large, comprend le financement, la construction et l'exploitation des infrastructures par un agent privé. Généralement, les concessions peuvent faire face aux problèmes d'agence dans la fourniture publique traditionnelle et corriger d'importants défauts de l'État découlant de l'interaction entre le mandat politique et l'horizon temporel dans la prise de décisions. Les principaux avantages des concessions, supposés compenser les coûts plus élevés de transaction et de financement de cette formule, sont les suivants :

- 1) Assurer un équilibre entre l'investissement initial et les futures dépenses d'entretien dans la planification de l'ensemble du cycle du projet. Traditionnellement, le

coût de l'entretien n'est pas compris lors de la planification des travaux publics. En effet, il constitue un biais qu'il est possible de corriger en établissant des contrats de services à intégrer dans le budget.

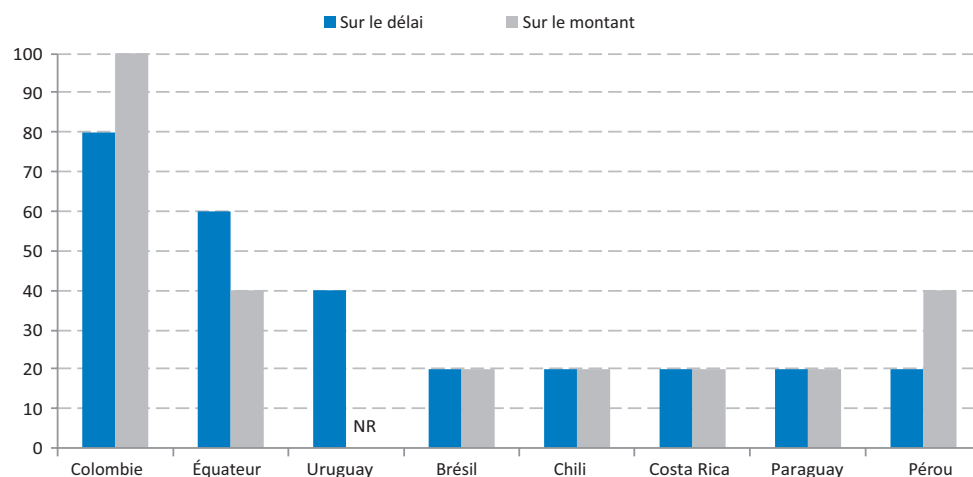
- 2) Mettre des barrières au développement d'« éléphants blancs » (chantiers surdimensionnés, autorisés par la faiblesse des systèmes nationaux d'investissement) en reportant le risque de litige sur le concessionnaire.
- 3) Transférer les risques commerciaux au secteur privé, qui est mieux préparé pour les atténuer, ce qui nécessite la consolidation du cadre réglementaire.
- 4) Préférer, dans la mesure du possible, le « paiement pour service rendu » afin de renforcer l'orientation vers le service et promouvoir les dépenses d'entretien de l'infrastructure.
- 5) Parvenir à plus de souplesse et d'efficacité dans la gestion des ressources humaines.

La plupart des avantages des concessions sont liés aux défaillances de l'État. La faiblesse des institutions publiques et la récurrence de phénomènes d'incohérence dynamique dérivée du cycle politique sont vraisemblablement intrinsèques au système de fourniture publique. Dans la mesure où ce scénario de base est pris en compte dans l'évaluation, les avantages de la formule de la concession tendent à augmenter.

La nature à long terme des contrats de concession entraîne des coûts de transaction potentiellement élevés. C'est la raison pour laquelle tous les travaux d'infrastructure ne sont pas adaptés à cette modalité. Par essence, un contrat de concession est incomplet car il est impossible de prévoir toutes les contingences pouvant survenir pendant sa validité. Il peut se produire, par exemple, des problèmes de sélection adverse lors de l'assignation de l'entreprise concessionnaire et des risques d'opportunisme postérieurs au contrat, susceptibles d'être amplifiés par les faiblesses institutionnelles. De plus, l'équilibre du transfert des coûts du risque au secteur privé, dans un environnement d'information asymétrique et de marchés de capitaux imparfaits, exige l'élaboration d'un ensemble adéquat d'incitations<sup>15</sup>.

Les défaillances de l'État en tant que fournisseur direct pourraient se reproduire pendant l'exercice de son rôle normatif dans les concessions. Ces faiblesses affecteraient la possibilité de générer « plus de valeur ajoutée avec moins d'argent » (optimiser les ressources) dans les concessions. S'il existe une motivation pour utiliser les concessions pour des constructions nouvelles et les exploiter politiquement, il est fort probable que les contrats ne seront pas budgétisés de manière appropriée. La concession étant généralement octroyée pour une durée donnée, le concessionnaire peu contrôlé n'a pas d'incitation à réaliser des dépenses d'entretien qui influent sur la valeur de l'actif après l'échéance de la concession.

Pour profiter pleinement des bénéfices des concessions, il convient de générer une forte capacité de régulation de l'évaluation, de l'appel d'offres et de l'administration des contrats de concession. Avec une mauvaise administration des contrats, la stratégie des concessionnaires consiste généralement à proposer lors de leur présentation à l'appel d'offres un prix inférieur à celui qu'ils proposeraient en l'absence de renégociation, puis à évaluer ou surévaluer les revenus initialement espérés au moment de la renégociation. Cette renégociation perpétuelle génère des coûts budgétaires élevés et des risques qui affectent l'efficacité de ce mode de passation de contrat (Encadré 5.3 et Figure 5.2).

**Figure 5.2 Amérique latine : renégociations des contrats de concession**

Note : Le pourcentage se réfère à la proportion du nombre total de contrats de concession. NR : pas de réponse.

Source : Gutiérrez y Nieto-Parra (2011), « The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers », Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE, (à paraître)  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553710>

Une évaluation d'optimisation des ressources permet de déterminer le mode de financement le plus approprié pour les travaux d'infrastructures. Après avoir réalisé les analyses de préfaisabilité sociale, ce type d'évaluation permet d'identifier si une provision de la part du secteur public est préférable à une concession. Alors que, traditionnellement, dans les pays de l'OCDE, l'on procède à une analyse coûts-bénéfices ou comparative avec un chantier public, dans les pays d'Amérique latine l'analyse se limite à comparer le résultat de l'appel d'offres et ne parvient donc pas à déterminer si le secteur privé génère effectivement plus de valeur avec les mêmes moyens<sup>16</sup>.

Une modification de la comptabilité de l'État permet d'améliorer la sélection des concessions, évitant ainsi les investissements sans distinction et la transmission aux autorités futures des engagements budgétaires correspondants<sup>17</sup>. Puisque l'État contrôle réglementairement le bilan économique d'une concession et qu'il est en outre récepteur du chantier lorsque la concession prend fin, la comptabilisation de ces engagements budgétaires comme projets publics peut contribuer à la transparence des comptes publics. Si les investissements dans les concessions étaient comptabilisés dans un cadre global de dépenses d'infrastructures publiques, cela permettrait de choisir la concession lorsqu'une analyse d'optimisation des ressources le justifie<sup>18</sup>.

Il est donc prioritaire que l'Amérique latine adopte certains critères avant de se lancer dans un contrat de concession. Après avoir défini le projet par une analyse de préfaisabilité sociale, il convient de réaliser trois évaluations cruciales<sup>19</sup> :

- 1) Évaluations qualitatives d'optimisation des ressources, qui permettront d'opter pour une concession intégrale ou partielle.
- 2) Préfaisabilité privée (viabilité de l'entreprise privée), qui permet de définir les subventions et/ou les garanties susceptibles de rendre attrayante la participation privée.
- 3) Faisabilité sociale du projet de concession, afin de comparer les bénéfices sociaux d'un chantier public et d'un chantier privé, selon les flux à venir et les pourcentages de remises respectifs.



### Encadré 5.3 Renégociations de concessions en Amérique latine

La piètre qualité institutionnelle et réglementaire des concessions en Amérique latine entraîne des renégociations sans fin. Dans les années 90, environ la moitié des concessions de transport ont été renégociées en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie et au Mexique. Au Chili, chaque concession a été renégociée en moyenne quatre fois entre 1993 et 2007, et environ un quart des sommes investies dans les concessions provient des renégociations.<sup>a</sup>

Des entretiens avec les décideurs de certains pays de la région, il ressort qu'en moyenne 40 % des renégociations portent sur les contrats (par rapport au 20 % du Royaume-Uni)<sup>b</sup>. Sur les 60 concessions routières signées jusqu'en 2010 en Colombie, au Chili et au Pérou, 50 ont été renégociées, générant des coûts additionnels de 50 % de la valeur initiale des contrats. Le cas de la Colombie est notable, avec 273 renégociations pour 21 concessions, qui ont provoqué une augmentation des coûts budgétaires directs ou une prolongation de la durée des contrats. Ces renégociations ont donné lieu à des coûts budgétaires directs de plus de 170 % du montant initial des contrats et à une augmentation moyenne d'environ 40 % de la durée initiale des concessions. Presque toutes les modifications (98 %) ont été bilatérales entre le gouvernement et le concessionnaire, et dans plus de 70 % des cas il a fallu de nouveaux postes budgétaires pour les honorer. De plus, la première renégociation a été réalisée avant que le délai de deux ans depuis le début du contrat n'ait été dépassé.<sup>c</sup>

Les aspects réglementaires (par exemple, les prix plafonds, le processus d'appel d'offres) et institutionnels et politiques (compétence de l'administration, mandats électoraux, manque d'indépendance de l'entité de régulation, corruption, entre autres) ont été pointés du doigt comme étant les facteurs déterminants des renégociations dans la région<sup>d</sup>. La possibilité d'allonger la durée des concessions génère peu de concurrence, ce qui induit dans la pratique la création de monopoles de réseaux routiers sans discipline de concurrence, qui affaiblissent le droit à fournir le service. L'asymétrie entre les bénéfices illimités et les pertes limitées, car elles sont redistribuées lors des renégociations, génère des problèmes d'erreurs de sélection et de risque moral, qui induisent des coûts budgétaires élevés pour les administrations futures.

<sup>a</sup> Voir Guasch, Laffont et Straub (2008) pour l'Amérique latine, et Engel, Fischer et Galetovic (2009) pour le Chili.

<sup>b</sup> Voir Gutiérrez et Nieto-Parra (2011) pour l'Amérique latine, et OCDE (2008) pour les pays de l'OCDE.

<sup>c</sup> Voir Bitrán, Nieto-Parra et Robledo (2011) pour une analyse récente des renégociations routières en Colombie, au Chili et au Pérou.

<sup>d</sup> Guasch, Laffont et Straub (2007; 2008).

Cette analyse devrait conduire à évaluer la concession intégrale ou un modèle mixte, jusqu'à déterminer le type de contrat qui maximise le bénéfice social net. En définitive, il convient de choisir la concession lorsque la valeur présente nette des flux, ajustés par la plus grande attente de rentabilité et le coût privé plus élevé de capital revenant au concessionnaire, dépasse les bénéfices nets de l'évaluation sociale traditionnelle du chantier public. Cette analyse permet de se concentrer sur des aspects essentiels pour la décision, tels que le coût supérieur de financement privé, les allègements et les fonds nécessaires pour le diminuer, le bénéfice de meilleure rentabilité nécessaire pour justifier la concession, ainsi que les coûts de transaction de ce type de contrat et de la renégociation *ex post*.

### 5.2.2.3 Planification de liaisons interurbaines multimodales

Les caractéristiques géographiques de chaque pays déterminent le mode de transport le plus rentable pour le fret. En général, on observe dans la région une forte préférence pour le transport routier. Ce choix se fait au détriment d'autres infrastructures de transport mieux adaptées aux caractéristiques géographiques de la région ; il porte ainsi préjudice à la compétitivité et à la complémentarité entre les modes de transport. Le développement du transport ferroviaire stagne et le réseau existant n'a pas été étendu au-delà de sa couverture historique en tant que moyen de transport des industries minières. Le transport maritime, qui contribue activement à l'insertion de la région dans l'économie mondiale, est néanmoins presque absent du transport national de fret et de passagers ; le transport fluvial, quant à lui, est quasi-inexistant, malgré toutes les conditions géographiques favorables, alors qu'il serait à même de fournir des solutions multimodales et une meilleure connectivité territoriale.

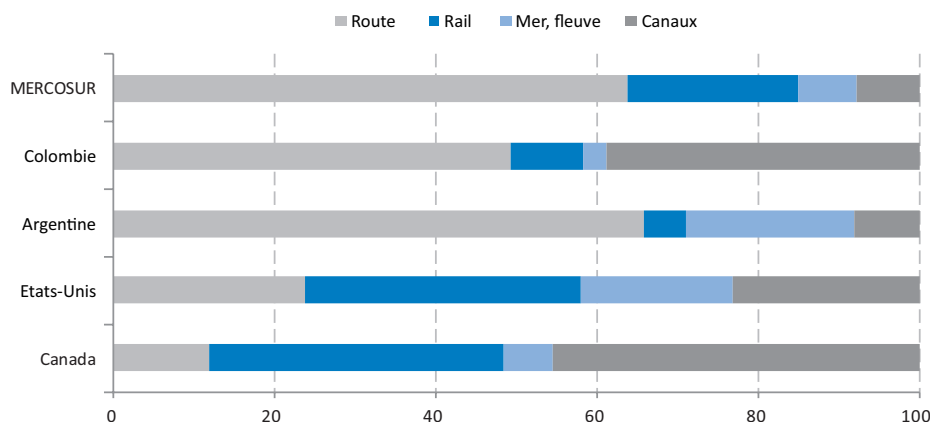
Traditionnellement, on considérait que le transport maritime et le transport ferroviaire n'étaient compétitifs sur des distances de plus de 500 kilomètres. Cependant, de nombreuses expériences internationales prouvent que la pénétration réussie des services de fret ferroviaire et de transport maritime sur des distances courtes dépend d'autres facteurs que la seule distance. D'ailleurs, l'attrait de ces services s'explique plus par la concentration des volumes de charge disponibles et la capacité des services proposés en termes de fréquence, de coût et de durée du mode de transport que par la distance à parcourir.

En général, en Amérique latine, la sélection inappropriée augmente les coûts logistiques, réduit la compétitivité et l'insertion internationale, et multiplie les externalités négatives du transport. Dans des pays de taille comparable au Canada et aux États-Unis, on observe une préférence pour l'utilisation du transport routier dans l'acheminement de marchandises, ce qui, en sus de la dégradation des routes, est un facteur clé de la structure des coûts de transport national (Figure 5.3). Le potentiel d'utilisation du transport ferroviaire et des voies navigables n'est pas exploité, ce qui se traduit par une concentration du secteur du transport routier quinze fois plus élevée qu'aux États-Unis<sup>20</sup>.

L'intervention du secteur privé n'a pas nécessairement amélioré la rentabilité de l'investissement dans le secteur ferroviaire. La réforme du secteur a débuté dans les années 90 en Argentine, Brésil, Chili, Mexique et Pérou, et la plupart du temps l'exploitation du fret a été concédée de manière intégrée avec la gestion de la voie. Au Mexique, la conception des domaines de concession, avec des restrictions à l'intégration horizontale, et les exigences d'accès ouvert ont généré plus de concurrence que dans les quatre autres pays, où la pratique montre un accès monopolistique dans différents segments déconnectés du réseau. La participation privée a grandement amélioré la productivité du travail dans le secteur et diminué le coût budgétaire de l'exploitation des voies ferrées, mais elle n'a pas réussi à inverser l'énorme manque d'investissement et de maintenance. En conséquence, la participation du rail au transport du fret ne s'est pas améliorée dans ces pays, et la répartition des modes de transport y est très éloignée de celle qui prime dans les pays de l'OCDE aux caractéristiques similaires. L'autre problème de la région a été encore une fois la concentration sur les marchandises traditionnelles, ce qui signifie que le rail ne remplit pas son rôle d'élargissement de la frontière de production avec l'intégration de nouvelles marchandises (contrairement aux États-Unis et aux pays d'Europe, par exemple) et qu'il n'apporte pas autant à la durabilité qu'il ne pourrait le faire compte tenu de son potentiel.

Les défaillances institutionnelles expliquent la faible participation du transport fluvial dans la région. Le transport maritime et fluvial dispose d'un énorme potentiel dans les pays où la sous-utilisation peut en général être attribuée à des défauts institutionnels. Par exemple, en Colombie, la planification, la réglementation et la

**Figure 5.3 MERCOSUR et pays d'Amérique du Sud et d'Amérique du Nord : répartition du fret par mode de transport (en volume), 2007**

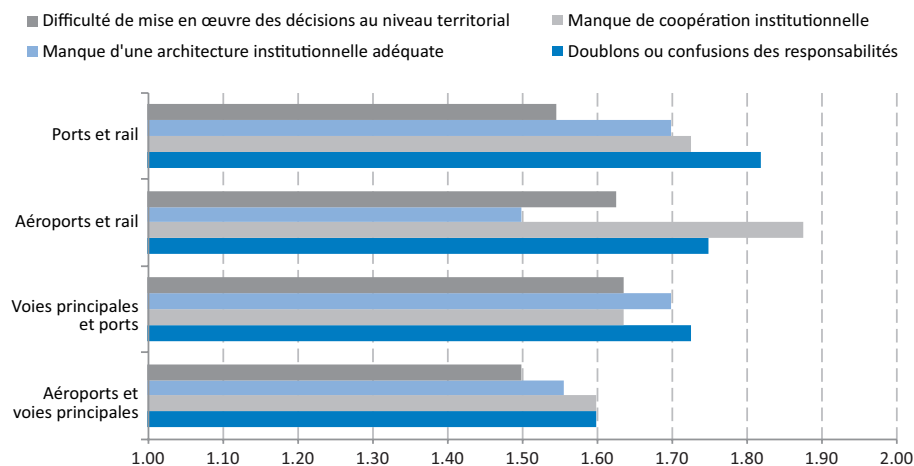


Source : Silva (2007), à partir des informations de la Corporation andine pour les infrastructures (CAF), l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) et le Bureau des statistiques des transports des États-Unis. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553729>

gestion du transport fluvial sur le fleuve Magdalena (qui représente 80 % du transport fluvial de fret du pays, mais uniquement 4 % du fret total et 5 % du transport de passagers) est entre les mains d'une seule entreprise, la *Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena*, indépendante du ministère du Transport par statut. Dans ce schéma, il n'existe ni politique d'intégration du trafic sur le Magdalena avec les autres voies d'eau, ni mesures d'incitations<sup>21</sup>.

Les réformes des systèmes portuaires de la région réalisées ces 20 dernières années paraissent positives. Cependant, les processus de réformes ont pris du retard dans plusieurs pays, comme le Costa Rica<sup>22</sup> et le Pérou, et freiné la compétitivité et le développement du transport maritime sur les voies correspondantes. Le défi actuel est de progresser dans l'extension et le renouvellement des contrats concédés, résoudre les demandes de concentration verticale et horizontale de l'industrie et doter les terminaux des infrastructures nécessaires à l'absorption de la croissance commerciale. Des travaux importants dans les infrastructures portuaires secondaires et de connexion avec l'arrière-pays (zone géographique d'influence) sont nécessaires, afin de résoudre efficacement l'interface entre le port et la ville, sans diminuer la compétitivité portuaire ni nuire à la qualité de vie des habitants. En particulier, le développement des voies et ports fluviaux est en retard et ne fait pas l'objet de suffisamment d'attention de la part du secteur public.

Le manque de stratégie de planification multimodale qui favorise une réadaptation de la distribution entre les modes et encourage l'utilisation de moyens de transport plus durables et plus écologiques biaise les décisions en matière de transports dans la région. Cela a encouragé des prises de décisions favorables à la route sans tenir compte des autres facteurs. La fragmentation institutionnelle associée au manque de définition des responsabilités et de coopération institutionnelle génère des distorsions dans les investissements et les fonds publics alloués aux différents modes (Figure 5.4). La structure institutionnelle d'Amérique latine établit que les investissements routiers sont de la responsabilité de services centralisés des ministères des Travaux publics et/ou du Transport, ce qui nuit à l'allocation de ressources à d'autres modes de transport.

**Figure 5.4 Perception des décideurs de la région : obstacles à la coordination du transport multimodal**

Note : Echelle de 1 à 3, où une valeur plus élevée indique une plus grande importance.

Source : À partir de l'enquête réalisée auprès de décideurs ; voir Gutiérrez et Nieto-Parra (2011) (à paraître). <http://dx.doi.org/10.1787/888932553748>

Un cadre institutionnel inadéquat, qui n'assigne pas clairement les responsabilités et n'incite pas à la coopération entre les acteurs, limite la coordination effective des politiques de transport multimodal. Ces défauts s'observent notamment dans les transports multimodaux combinant port et rail, et ils ont pour conséquence une absence de tarification intégrée. Dans des pays comme la Colombie, le Costa Rica et le Mexique, le manque d'incitation institutionnelle en faveur de la coopération représente un obstacle très important au lien entre les voies principales et les ports, ainsi qu'entre les ports et le rail.

L'intégration des politiques de fret et une planification multimodale permettant de comparer les fonds attribués aux investissements dans les différents modes de transport sont deux défis que la région doit relever. Le coût budgétaire élevé du transport routier (dû à l'investissement public élevé et les concessions qu'il requiert) a donné naissance à une concurrence déloyale par rapport aux autres modes de transport. Le modèle de concession ferroviaire et fluviale pourrait conserver un accès ouvert et financer l'investissement avec des apports publics lorsque les externalités environnementales sont importantes. À long terme, il conviendrait d'adopter une signalisation des prix efficace (par exemple, avec des ajustements des taxes sur le combustible et des péages routiers), afin d'éviter des demandes d'aides à l'investissement de la part d'autres modes de transport et de s'assurer que les pays tendent vers une distribution des modes de transport plus rentable et écologiquement durable.

#### 5.2.2.4 Coordination verticale des infrastructures de transports

Dans la dotation d'infrastructures, y compris celles des transports, les politiques publiques et le cadre réglementaire sont tout aussi importants que les infrastructures physiques. Il convient de coordonner les politiques à la fois entre les différentes agences gouvernementales qui dépendent d'un même niveau d'administration, et entre les différents échelons de gouvernement.

Le gouvernement central prédomine dans la planification des politiques d'infrastructures de transports. Les résultats de l'enquête menée auprès des décideurs font ressortir certaines caractéristiques communes à des études de cas réalisées dans d'autres régions<sup>23</sup>. S'ils peuvent s'expliquer par le type d'infrastructures (réseaux principaux et

rail), ils suggèrent également un faible degré d'implication des autorités territoriales pendant le cycle de vie du projet. Il est donc nécessaire de renforcer la coordination entre les différents échelons exécutifs.

L'hétérogénéité des responsabilités aux différentes étapes du processus trahit l'existence de goulets d'étranglement, qui limitent l'efficacité des politiques publiques de transport. Dans tous les pays objets de l'enquête, on observe une grande variété de responsabilités pour les autorités territoriales, qui peuvent aller de la conception de politiques au suivi des résultats, en passant par l'entretien des infrastructures. C'est le cas du Pérou, où les collectivités locales ont l'obligation légale de rendre des comptes sur leur respect de la politique des transports. Cependant, une implication partielle limite l'efficacité de ces coordinations.

Assigner clairement les responsabilités à chaque niveau de gouvernance permet une meilleure coordination. Au Brésil, par exemple, le Programme d'accélération de la croissance, un vaste plan d'infrastructures actuellement dans sa deuxième étape (PAC2), établit que le gouvernement fédéral sélectionne les projets en consultant les gouvernements des États et les municipalités. En Colombie, au contraire, malgré la définition claire des responsabilités de chaque niveau de gouvernance par catégorie de route, le Congrès a introduit des amendements dans la hiérarchisation et l'exploitation de routes secondaires et tertiaires sans consulter les autorités municipales ou départementales (par ex., 5 000 kilomètres de routes tertiaires asphaltées pour la période 2002-2006)<sup>24</sup>.

La définition de plans techniques au niveau territorial facilite la coordination locale de l'investissement, et des objectifs alignés pour les différents niveaux de gouvernance peuvent créer des incitations importantes en faveur du transfert de ressources. Parmi les pays étudiés, environ la moitié disposent de plans définis et généralement conformes aux plans nationaux de développement ou d'investissement. Dans le cas contraire, si les programmes de dépenses publiques en infrastructures ne sont pas liés aux différents niveaux de l'administration, les ressources risquent d'être gaspillées, les efforts dupliqués et, dans le pire des cas, les différentes priorités peuvent entrer en conflit.

Dans les pays où il existe des politiques décentralisées de transport, le lien entre les différents niveaux de gouvernance est plus important. Dans les pays de l'enquête disposant de tels plans, on observe une meilleure coordination avec le gouvernement central, qui se reflète par un partage des responsabilités lors de la mise en œuvre. Cependant, dans les petits pays de la région (notamment dans les Caraïbes et en Amérique centrale), il n'est pas forcément souhaitable de disposer de plans d'infrastructures de transports profilés à un niveau territorial, car cela empêche les économies d'échelle inhérentes aux grands projets d'investissement. Mais, y compris dans ces situations, l'intégration des plans stratégiques définis à un échelon décentralisé dans les plans nationaux d'investissement permet une coordination efficace.

Le caractère unitaire des finances publiques dans plusieurs pays de la région affaiblit l'exécution des dépenses en infrastructures au niveau territorial, car l'exécution dépend en grande mesure du transfert de ressources du gouvernement central. Ceci, ajouté aux limites de compétences techniques des administrations territoriales, empêche le transfert des responsabilités pour des raisons financières, opérationnelles et de gestion. Cette situation laisse au gouvernement central le monopole du financement des subventions au réseau de transport terrestre.

La formulation de cadres budgétaires ou d'investissement à moyen terme définissant clairement et expressément les politiques qui seront appliquées sur le territoire peut être un instrument utile. À partir de ce cadre, les gouvernements, nationaux et territoriaux, pourraient disposer d'un guide pratique de la conduite des dépenses publiques. Les progrès réalisés dans l'utilisation de budgets pluriannuels, conséquence des réformes institutionnelles visant à augmenter l'efficacité des dépenses publiques, ont permis de générer plus de transparence et de communication dans la formulation de ces plans.

## **5.3 Le rôle de l'État dans le développement des infrastructures des télécommunications**

### **5.3.1 Utilisation appropriée et besoins de haut débit pour une politique publique plus efficace**

L'impact économique et social de l'Internet à haut débit dépend de son utilisation et de son appropriation par les secteurs productifs et sociaux. Les applications visant à améliorer l'efficacité et la rentabilité de services tels que l'éducation, la santé et l'administration publique sont celles qui ont le plus de potentiel de rentabilité sociale ; cependant, leur développement est inférieur à celui des applications liées aux loisirs. Le potentiel économique et social des applications informatiques repose sur leur utilisation avancée, mais cette dernière n'est possible qu'avec une vitesse d'Internet à haut débit, qui dépend du type d'infrastructure et de technologie du réseau.

La prestation continue et sûre de services sociaux exige des standards de connectivité élevés ainsi qu'une infrastructure adéquate. Les applications des secteurs de la santé et de l'éducation ont des exigences de connectivité particulièrement élevées en matière de vitesse et de latence (c'est-à-dire, le retard de communication dû au décalage de transmission des données). Les deux services exigent un trafic de haut débit. Les applications des réseaux sociaux et de téléchargement de vidéos ont, quant à eux, des exigences différentes de largeur de bande et une faible sensibilité à la latence (Figure 5.5).

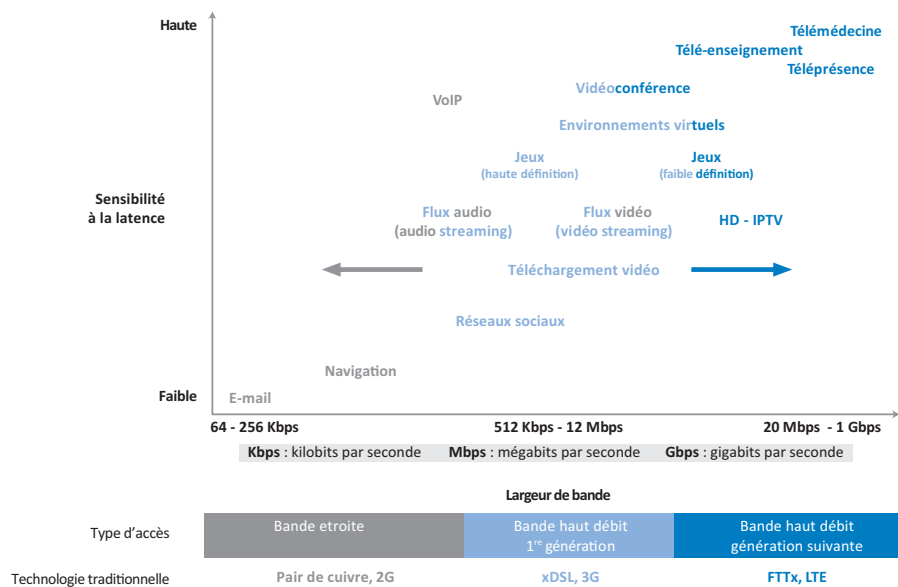
Les applications à haut débit permettent d'améliorer la gestion publique en mettant en ligne en temps réel les données internes des unités administratives, faciliter la prestation de services à la population et de fournir un accès à l'information. Le développement de services de transactions intégrés exige la restructuration de processus de gestion interne, ainsi que de l'infrastructure des réseaux, systèmes et équipements qui soutiennent cette activité. La connectivité permanente facilite, par exemple, la création de plateformes plus avancées de guichet unique pour le recrutement des fonctionnaires.

Le potentiel économique et social des applications électroniques repose sur leur utilisation avancée, mais cette dernière n'est possible qu'avec les vitesses de l'Internet à haut débit, qui dépendent du type d'infrastructure et de technologie du réseau. Malgré les progrès réalisés dans l'infrastructure des télécommunications et le développement des services TIC ces 20 dernières années, la région doit relever des défis majeurs pour capturer les bénéfices du haut débit en tant que plateforme de développement économique et social, notamment pour combler le fossé croissant de l'adoption de l'Internet à haut débit (Figure 5.6).

### **5.3.2 Politiques publiques en faveur de la massification des technologies de l'information et des communications (TIC)**

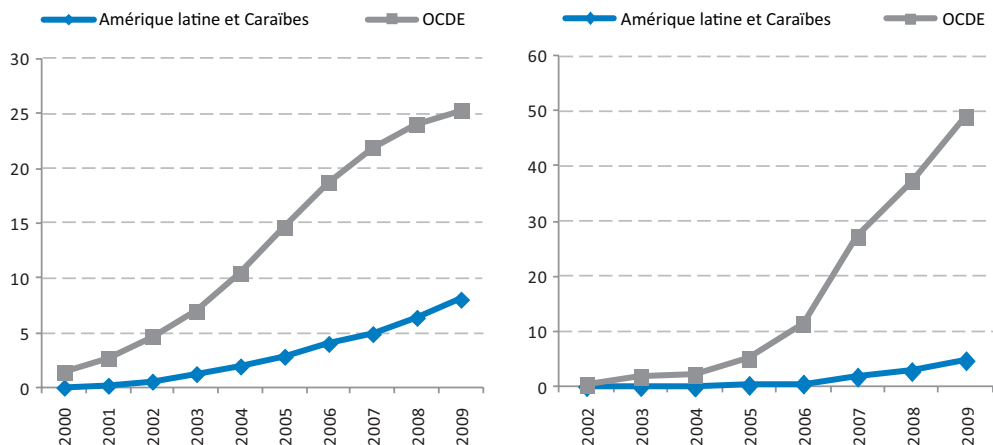
Compte tenu des multiples dépenses publiques auxquelles sont confrontés les pays de la région, les politiques publiques de télécommunications, notamment celles concernant l'Internet à haut débit, doivent inciter le secteur privé à concourir efficacement au déploiement des infrastructures et des services de haut débit. Le rôle de l'État se concentre sur la réforme des cadres réglementaires afin de progresser vers une convergence technologique<sup>25</sup>, d'orienter les investissements, de faire face aux défauts de coordination et de réaliser les investissements complémentaires permettant de maximiser les externalités positives, de garantir

**Figure 5.5 Exigences en matière de largeur de bande passante, selon le type d'application**



Source : A partir de OCDE (2009b), Friedrich *et al.* (2009) et Athens Information Technology de Cisco Systems. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553767>

**Figure 5.6 Amérique latine et Caraïbes, et OCDE : abonnés à l'Internet à haut débit, fixe et mobile**  
(En pourcentage)



Note : La moyenne régionale est une moyenne simple.

Source : Observatoire régional du haut débit (ORBA) à partir des données de l'UTI. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553786>

le respect des objectifs d'équité sociale et de promouvoir la concurrence. Il est notamment nécessaire, dans le cadre réglementaire, de moderniser et d'adapter l'environnement de convergence technologique (Tableau 5.1).

Cependant, les investissements privés en infrastructures de télécommunications sont insuffisants pour maximiser les bénéfices de l'Internet à haut débit. Plusieurs facteurs induisent des investissements en-deçà du niveau d'efficacité sociale, ce qui retarde le déploiement des réseaux à grande capacité, et annihile les efforts d'inclusion sociale<sup>27</sup>. Parmi ces facteurs : *i*) l'absence de relations linéaires entre les fournisseurs, alors qu'il faut un minimum de convergence pour maximiser l'impact du haut débit (le « *big push* »)<sup>28</sup>; *ii*) la présence d'externalités dans la production et la consommation du haut débit qui échappent au secteur privé; *iii*) les coûts invisibles et les économies d'échelle lors du déploiement de réseaux de fibre optique; et *iv*) les difficultés d'identification et de regroupement de la demande dans les zones marginales<sup>29</sup>.

### 5.3.2.1 Coordination entre les secteurs

Les initiatives en faveur du développement du haut débit qui ne comprennent pas de perspective stratégique affaiblissent la coordination des secteurs impliqués et gênent l'allocation efficace des ressources. Les plans nationaux en faveur du développement du haut débit doivent inciter à un engagement politique fort, établir des mécanismes de poids et contrepoids et de reddition de comptes, spécifier des objectifs réalistes et définir les responsabilités avec clarté. Ceci facilite l'obtention de financement à moyen et long terme pour le respect des objectifs fixés. Il est possible d'éviter la duplication des efforts en consultant un large éventail d'acteurs privés (notamment ceux impliqués dans la fourniture d'infrastructures et l'exploitation des services), la société civile et autres agences gouvernementales.

### 5.3.2.2 Investissement public

Les investissements publics en infrastructures de télécommunications de base doivent compléter les investissements du secteur privé. Par exemple, les investissements publics dans des réseaux interurbains de transport des données sur le modèle d'accès ouvert et non discriminatoire permettent de favoriser l'investissement privé dans le segment du dernier kilomètre, c'est-à-dire le dernier tronçon de la ligne de télécommunication<sup>29</sup>. Il est notamment nécessaire d'envisager le déploiement de la fibre optique dans les projets nationaux, régionaux et métropolitains d'infrastructures.

Les investissements publics doivent se concentrer sur les segments non compétitifs et les zones où la rentabilité privée est réduite, voire nulle. Par exemple, il est utile que l'État investisse dans des réseaux alternatifs de transport de données pour contourner outre les goulets d'étranglement sur certains segments du marché (notamment sur les réseaux principaux). De plus, l'investissement public peut permettre de combler certains fossés et de tendre vers des objectifs de développement régional dans des régions pauvres ou à faible densité démographique, où il est difficile de cumuler la demande et de capturer les externalités, ce qui décourage l'investissement privé<sup>30</sup>.

En Amérique latine coexistent différentes stratégies de financement tendant à minimiser l'impact des initiatives d'investissement public direct sur les comptes de l'État. La plupart de ces initiatives concernent les réseaux principaux, avec des ressources provenant du gouvernement central ou, dans certains cas, des gouvernements locaux. Bon nombre de ces stratégies ne signifient pas une augmentation des dépenses publiques directes, mais plutôt la mobilisation des ressources existantes et l'utilisation des besoins de connectivité du gouvernement lui-même.

La mobilisation des ressources existantes permet de diminuer les investissements et d'exploiter pleinement des technologies qui augmentent la capacité de transmission du système à haut débit sans avoir à déployer de nouveaux réseaux physiques. L'utilisation des réseaux de fibre optique déployés dans le cadre de l'État, comme



**Tableau 5.1 Rôle de l'État dans le développement du réseau à haut débit**

Domaines	Objectifs	Outils
Complémentarités systémiques	Correction des défauts de coordination pour assurer l'articulation entre les secteurs et le développement de synergies.	Stratégie nationale d'Internet à haut débit. Promotion de la demande et de la capacité d'absorption. Promotion des services d'administration en ligne et de contenu local.
Égalité d'accès et d'utilisation	Massification de l'accès et de l'utilisation pour profiter des externalités positives, dont les effets de réseau.	Investissement public dans les réseaux principaux (colonnes vertébrales). Nouvelle élaboration et utilisation des ressources des fonds de service universel. Programmes d'achat d'ordinateurs et d'accès public.
Gestion des ressources	Allocation et gestion efficace des ressources telles que le spectre radioélectrique, les servitudes, la numérisation et les noms de domaine.	Libéralisation et assouplissement de l'usage du spectre. Utilisation de l'infrastructure publique. Meilleur accès aux pylones, aux conduites et droits de passage.
Normes et réglementation	Modernisation et adéquation de l'environnement normatif et réglementaire à un environnement de convergence technologique.	Facilitation de l'octroi de licences. Neutralité technologique (licence unique). Stratégie de partage des infrastructures. Définition du régime d'interconnexion IP.
Diffusion de l'innovation technologique	Accélération des processus d'apprentissage, augmentation de la capacité d'innovation et diffusion des meilleures pratiques technologiques afin de permettre de progresser dans le processus de développement.	Programmes d'alphabétisation numérique et formation de capital humain. Aide à l'adoption de technologies et à la formation dans les petites et micro-entreprises. Promotion des liens entre le monde universitaire et l'industrie des TIC.
Politique publique	Adéquation de l'orientation des politiques publiques à un environnement fortement dynamique, évolutif et innovant.	Coordination régionale de politiques et standardisation. Mécanismes de suivi des résultats. Diminution de la charge fiscale sur le secteur des télécommunications.

Source: Jordán, Galperin et Peres (2010).

le montrent les récentes initiatives du Brésil et du Mexique visant à tirer profit des réseaux de fibres déployés pour le contrôle du réseau électrique, optimise l'utilisation d'actifs publics et diminue le besoin de nouveaux investissements<sup>31</sup>. De plus, l'utilisation d'infrastructures existantes ou en construction (telles que les routes) pour héberger des éléments des réseaux à haut débit permettrait également de diminuer le besoin d'investissements.

Les investissements publics dans les réseaux d'accès propres à l'État diminuent les coûts de connectivité futurs et élargissent l'accès à l'ensemble de la société s'ils sont également utilisables par les ménages et les entreprises. Dans tous les pays, l'État est le plus grand utilisateur de connectivité, étant donné son besoin de connecter des organismes publics, bibliothèques, universités, hôpitaux et écoles sur le territoire national. Le développement d'une infrastructure propre est dans certains cas un besoin, dans des régions que ne parviennent pas à attirer d'investissement privé.

Les ressources accumulées dans les fonds de service universel peuvent être orientées vers l'investissement afin de réduire les risques associés aux initiatives de connectivité du dernier kilomètre. Le financement de micro-opérateurs locaux dans le segment du dernier kilomètre permettrait d'accélérer l'exécution des fonds, de partager les risques avec les acteurs privés et d'optimiser l'utilisation des ressources en fonction de la demande locale de connectivité<sup>32</sup>. Au plan international, il existe une tendance à élargir la base de financement de ces fonds de service universel avec des objectifs de redistribution de l'accès au haut débit<sup>33</sup>.

### 5.3.2.3 Régulation de la convergence

L'existence d'un modèle réglementaire non adaptable à la convergence technologique et le faible déploiement de la fibre optique expliquent en grande partie le retard de l'Amérique latine par rapport aux pays de l'OCDE dans l'accès au haut débit. La pénétration du haut débit dans la région représente en moyenne 25 % de celle de l'OCDE, avec des vitesses environ dix fois inférieures et des tarifs 50 % plus élevés. Dans le but de favoriser la convergence, le cadre réglementaire des pays latino-américains doit rapidement s'adapter au contexte technologique. De plus, un plus grand déploiement de fibre optique répondrait à la future demande des services considérés comme les plus importants pour la société.

Étant donné le dynamisme des progrès des technologies liées au système de haut débit, il convient de réviser et d'adapter de manière permanente le cadre normatif et réglementaire aux nouvelles avancées technologiques. La réglementation doit être souple pour pouvoir s'adapter rapidement et apporter les solutions appropriées pour accélérer la modernisation technologique<sup>34</sup>. Un environnement réglementaire adapté et structuré pour préserver la sécurité juridique facilite les investissements privés et les oriente vers des segments identifiés comme prioritaires.

Les régimes juridiques de la plupart des pays de la région sont toujours orientés vers une régulation par services, ce qui n'est pas totalement adaptable aux besoins des technologies convergentes (Annexe 5.1). La convergence comporte un ensemble de défis tels que la durabilité et l'extensibilité des réseaux et des services fournis par les opérateurs. De tels défis ne peuvent être relevés que si les modifications réglementaires qui regroupent de manière globale les services de télécommunications sont effectuées, en évitant d'établir des mesures segmentées qui peuvent générer des asymétries et des distorsions. Ceci signifie qu'il convient de donner à l'accès à l'Internet à haut débit un traitement réglementaire équivalent à celui qui s'applique à d'autres services d'intérêt public.

La réglementation doit faciliter une transition efficace, ordonnée et mesurée depuis les réseaux actuels vers les réseaux de nouvelle génération, conformément aux caractéristiques technologiques et socio-économiques individuelles. Les investissements pour le déploiement de la fibre optique dans les connexions interurbaines et les boucles urbaines, qui facilitent le service du dernier kilomètre,

peuvent être favorisés en régularisant l'accès selon un modèle d'opérateur de réseau (*common carrier*). Ceci peut permettre l'utilisation du réseau par les fournisseurs d'Internet à haut débit, faciliter la concurrence et éviter la duplication inutile d'investissements en infrastructures.

#### 5.3.2.4 Administration efficace des ressources propriété de l'État

Les caractéristiques géographiques et démographiques de l'Amérique latine limitent le développement de réseaux fixes. Ainsi, tout comme la téléphonie mobile a permis la massification des services de voix, on estime que le haut débit mobile aura une évolution semblable dans les zones dont la densité de demande est moindre. Le haut débit mobile présente de nombreux avantages pour la région, dont les faibles investissements de départ et la rapidité du déploiement des réseaux, l'extensibilité et l'adaptabilité des investissements en infrastructures, ainsi que la possibilité de profiter du déploiement massif des réseaux et des terminaux de téléphonie mobile, qui ont atteint des niveaux de couverture bien supérieurs à ceux des réseaux de télécommunications fixes.

Des ressources telles que le spectre électromagnétique sont essentielles pour le développement de la téléphonie mobile. La prestation de services mobiles dépend majoritairement de la disponibilité du spectre, puisque l'accès à ce dernier détermine les coûts de déploiement d'infrastructures et la structure concurrentielle du marché. La gestion publique du spectre électromagnétique doit être hautement efficace afin de ne pas créer de barrières artificielles, et octroyer des concessions dans le but de promouvoir la concurrence.

Étant donné l'insuffisance du spectre radioélectrique disponible pour les opérateurs actuels et potentiels, ce qui limite le déploiement de réseaux et la qualité des services de haut débit mobile, la gestion efficace de ce spectre est un aspect essentiel des politiques sectorielles. L'essentiel du spectre *premium*<sup>35</sup> étant attribué, il est de plus en plus difficile d'élargir les utilisations existantes ou de créer de nouveaux services. Il semblerait cependant que cette insuffisance de spectre soit partiellement artificielle, car certaines de ses fractions, utilisées par des opérateurs dans d'autres régions, ne le sont pas (ou peu) en Amérique latine et aux Caraïbes. Dans les zones urbaines, la combinaison de boucles de fibre optique, dont l'accès est ouvert et partagé, les tarifs réglementés et la segmentation fonctionnelle, peut être une option pour obtenir en même temps la capacité de la fibre et la souplesse et les utilités des solutions mobiles.

#### 5.3.2.5 Adéquation de l'orientation des politiques publiques

En favorisant l'utilisation des services administratifs en ligne, l'État peut jouer un rôle de catalyseur de la demande de haut débit. Les expériences dans les domaines des impôts, des marchés publics et des systèmes de pensions sont particulièrement importantes pour les pays de la région. Nombre d'entre eux ont réalisé de grands progrès en la matière.

Les plans de promotion des achats d'équipements et de terminaux peuvent favoriser l'adoption des technologies de la communication pour une utilisation commune. Le passage au haut débit exige des investissements complémentaires de la part des usagers, dont l'achat de terminaux. Plusieurs pays de la région ont pris des mesures dans ce sens, avec des incitations budgétaires et la mise à disposition de crédit pour l'achat d'ordinateurs<sup>36</sup>. Ces expériences doivent s'intensifier pour élargir le parc de terminaux installés.

Il existe, en sus du fossé de l'accès aux services de haut débit, un fossé de la demande des ménages et des entreprises qui ne deviennent pas usagers malgré les moyens dont ils disposent et leur accès potentiel aux services. Les initiatives d'alphabétisation numérique, de formation de main-d'œuvre et de promotion des carrières techniques cherchent à inverser ce phénomène en formant le capital

humain nécessaire à l'utilisation des bénéfiques associés au système de haut débit. Les pays d'Amérique latine ont adopté plusieurs initiatives dans ce domaine, ce qui leur donne l'occasion de partager des expériences réussies et de développer des actions régionales conjointes.

Une partie du fossé de la demande s'explique par le déficit de contenus et de services adaptés aux préférences et aux exigences des foyers et des unités productives dans les régions les moins favorisées ou dont la population ne constitue pas un public attirant pour l'offre privée. La préférence de ces consommateurs pour des contenus locaux permet de développer des politiques de promotion pour leur création au plan local, ainsi que des applications de promotion de la demande de haut débit. Il existe par exemple des expériences de promotion publique en faveur de la production de contenus dans des langues vernaculaires et des systèmes d'informations pour les producteurs ruraux.

À moyen terme, l'accès partagé au haut débit jouera toujours un rôle significatif dans la région, malgré l'augmentation soutenue du nombre d'abonnés individuels. L'État aura un rôle d'orientation pour que les centres d'accès public, notamment ceux qui perçoivent des fonds publics, fonctionnent également comme des espaces de formation des capacités et de promotion de l'adoption de services électroniques, ainsi que de création de contenus locaux. Différentes expériences dans la région reflètent le potentiel de ces centres pour encourager la demande de haut débit et produire des capacités d'utilisation, et leurs résultats montrent des effets positifs sur la capacité professionnelle et le rendement scolaire<sup>37</sup>.

## 5.4 Vers une efficacité renforcée des politiques d'infrastructure

Le retard des infrastructures dans la région rend nécessaire l'intervention de l'État par le biais d'investissements et de politiques publiques pour inverser cette situation. L'un des principaux défis est de parvenir à une meilleure cohérence et coordination entre les acteurs impliqués dans le domaine des infrastructures. Il est notamment nécessaire de coordonner les agences des différentes institutions aux niveaux de gouvernement similaires, les agences de niveaux de gouvernement différents, et les acteurs publics et privés. Par exemple, une meilleure utilisation des infrastructures existantes, comme celles de transport, réduirait les coûts de déploiement des réseaux de haut débit. Une meilleure coordination des politiques de transport dans les agences du secteur devrait envisager les différences de coûts externes entre les différents modes.

Si le cycle des politiques publiques d'infrastructures devenait plus efficace, il permettrait d'atteindre un niveau de développement plus élevé. Pour identifier les goulets d'étranglement qui limitent l'efficacité des politiques d'infrastructures, il convient d'évaluer et de renforcer le processus de formulation des politiques à leurs différentes étapes : hiérarchisation et planification, mise en œuvre, exploitation et entretien. Ceci exige de définir un cadre normatif qui établisse des poids et des contrepoids, ainsi que des mécanismes de reddition de comptes et de transparence.

Dans le domaine du transport, la hiérarchisation et la planification de projets devraient tendre à améliorer la rentabilité sociale des chantiers à partir d'un processus d'évaluation sociale. Il est donc essentiel de trouver un équilibre entre le besoin en nouveaux chantiers et la maintenance du réseau existant.

Dans le domaine des télécommunications, il convient de faciliter l'adaptation du cadre réglementaire afin qu'il soit cohérent avec un environnement de convergence technologique. La réglementation devrait tendre à améliorer l'utilisation des ressources propriété de l'État, comme le spectre électromagnétique, et la régulation des réseaux de fibre optique avec une tarification et un accès ouvert.

L'État doit considérer l'intervention du secteur privé dans les infrastructures de manière stratégique, en cherchant les partenariats et les instruments les mieux adaptés à l'amélioration de la qualité des services et des biens fournis. Une planification et une conception adéquates des projets permettraient de savoir quand la participation du secteur privé est souhaitable, pour que le transfert de risques ne soit pas le seul critère d'inclusion. Tout ceci doit être développé dans un environnement qui minimise les incitations nuisibles de recherche du gain, trouve des solutions aux inconvénients de l'incohérence dynamique, atténue les problèmes d'information et maximise les objectifs d'efficacité et de qualité pour la prestation de services.

Dans le secteur des transports, il est essentiel de suivre un processus de sélection adéquat pour décider de la participation privée (comme l'analyse d'optimisation des ressources), de bien concevoir les contrats et de disposer d'une comptabilité fiscale qui ne favorise pas la concession en matière de travaux publics. Ceci permettrait de minimiser les renégociations des concessions et contribuerait à diminuer considérablement les dépenses invisibles.

Dans le domaine des télécommunications, notamment du service d'Internet à haut débit, il convient d'établir des mécanismes et des incitations pour le déploiement d'infrastructures là où ce déploiement n'est pas rentable du point de vue privé, en mettant l'accent sur l'ouverture de l'accès aux réseaux.

De grandes réformes sont nécessaires, tant dans le cadre institutionnel que dans la carrière publique dans les secteurs du transport et des télécommunications. Il est indispensable de s'orienter vers des modèles de recrutement qui stimulent la professionnalisation, la spécialisation et le développement d'une carrière civile indépendante des mandats politiques, et de pouvoir utiliser des outils modernes de planification, de suivi et d'évaluation<sup>38</sup>. Les organismes de régulation et les entités responsables de la centralisation des services et des infrastructures doivent disposer d'une plus grande autonomie, afin de pouvoir contribuer à garantir une meilleure coordination entre les acteurs impliqués.

**Annexe 5.1 Situation actuelle de la législation de la convergence en Amérique latine**

Pays	Réglementation de la convergence	Caractéristiques
Argentine	Décret N° 764/2000 - Déréglementation des Télécommunications	Etablit la licence unique de télécommunications ; fixe à 60 jours le délai pour l'octroyer ; elle est octroyée sans limite de temps et permet la prestation de tout type de service, avec ou sans infrastructure propre.
Bolivie (État plurinational de)	Aucune	
Brésil	<i>Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, Resolução N° 272, du 9/8/2001</i>	Définit la licence pour le Service de communications multimédias (SCM) ; sépare le réseau des services SCM ; fournit un droit à la numérisation et à d'autres ressources au SCM.
Chili	Aucune réglementation spécifique	La Loi n° 18.168 du 2 octobre 1982, qui se concentre plus sur les réseaux que sur les services fournis par ces derniers, favorise les ensembles de services.
Colombie	Loi 1341, du 30 juillet 2009 (Loi des TIC)	Intégration du concept d'habilitation générale pour la fourniture de réseaux et de services ; cession d'autorisations pour l'utilisation du spectre ; neutralité technologique.
Costa Rica	Loi générale de Télécommunications N° 8642, 4 juin 2008	Introduit des principes de neutralité technologique et de convergence ; encourage l'utilisation libre des bandes de fréquence ; ne nécessite qu'une autorisation pour fournir des services de télécommunications ; les démarches d'autorisation ont une durée maximale de 2 mois ; élargissement de l'offre d'autres services par une simple notification à l'entité de régulation.
Cuba	Aucune	
Équateur	Aucune	
Salvador	Aucune	
Guatemala	Aucune	
Haïti	Aucune	
Honduras	Aucune	
Mexique	Accord de Convergence des services fixes de téléphonie locale et de télévision et/ou Audio Restreints du 3 octobre 2006	Etablit la prestation de voix, données et vidéo en convergence technologique comme ligne stratégique ; encourage la convergence entre les réseaux filaires et sans-fil ; permet aux concessionnaires de déterminer la partie des bandes de fréquences octroyées utilisée par d'autres services.
Nicaragua	Accord administratif n° 004-2005 du 7 janvier 2005, Règlement général d'Interconnexion et d'Accès	Définit expressément l'accès aux NGN (réseaux de nouvelle génération), numéros non géographiques, itinérance, translation d'adresses IP ( <i>Internet Protocol</i> , protocole de l'Internet qui identifie chaque ordinateur) et sujets relatifs à un environnement de nouvelle génération.
Panama	Aucune	
Paraguay	Aucune	
Pérou	Loi n° 28737 du 17 mai 2006	Encourage la convergence de réseaux et de services ; introduit la concession unique qui sera matérialisée par le contrat.
République dominicaine	Aucune	
Uruguay	Aucune	
Venezuela (République bolivarienne du)	Loi organique des Télécommunications du 1 <sup>er</sup> juin 2000	Met en place un schéma simplifié d'habilitation ; l'ajout de services est possible en modifiant les attributs de l'habilitation ; l'entité de régulation dispose d'un délai limité pour traiter la demande.

Source: « Propuesta para la estructura del regulador en convergencia », article présenté au XIII<sup>e</sup> Sommet Regulatel-AHCIET, 14 juillet 2010, Lima, Pérou.

## Notes

1. Perrotti et Sánchez (2011).
2. Calderón et Servén (2010).
3. Balmaseda *et al.* (2011); Gaya et Campos (2009).
4. Perrotti et Sánchez (2011).
5. Cette enquête, menée par le Centre de développement de l'OCDE et à destination des décideurs politiques du secteur transports et planification des infrastructures de la région vise à identifier les principaux goulets d'étranglement à une politique efficace des infrastructures lors des différentes phases de leur processus de formulation. Pour ce faire, les interactions entre les différents agents impliqués dans le processus de planification des infrastructures (en mettant l'accent sur les infrastructures de transport) ont été analysées. L'enquête a été réalisée en 2011 au Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Salvador, Mexique, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay. Voir une analyse détaillée de l'enquête dans Gutiérrez et Nieto-Parra (2011).
6. Contrairement aux décideurs, les experts estiment qu'il est nécessaire de se préoccuper davantage des considérations d'intérêt public. Cette différence peut s'expliquer par la perception des décideurs selon laquelle il est nécessaire de satisfaire des considérations d'intérêt public en réalisant des travaux conformes aux demandes de la population civile, alors que, dans l'indice des experts, qui est plus large, sont intégrés d'autres aspects tels que les perceptions de corruption (Berkman *et al.*, 2009).
7. Les décideurs considèrent que d'autres obstacles, tels que l'influence des groupes de pression, la superposition des mêmes institutions dans les différentes étapes, la participation limitée de la population ou les retards mise à disposition des ressources, sont moins importants.
8. Agénor (2009); Rioja (2003); Calderón et Servén (2010).
9. Ces résultats sont obtenus à partir de la modélisation de la dégradation des routes et des coûts d'exploitation des véhicules par application des systèmes HDM III et IV dans le cas du Chili (ministère des Travaux publics) et du Mexique (secrétariat des Communications et des Transports).
10. Pour une analyse du lien entre mandat politique et investissements en Amérique latine, voir Nieto-Parra et Santiso (2009).
11. Le Chili a tenté sans succès d'établir des institutions pouvant diminuer le parti pris contre l'entretien des infrastructures. En 2007, un projet de loi a été présenté en vue de créer une superintendance des Travaux publics, qui exigeait que les travaux publics et les travaux concédés établissent des engagements explicites et budgétisés de services (Bitrán et Villena, 2011).
12. Pérez, Cipoletta, et Sánchez (2009).
13. Dans le présent chapitre, aucune différence n'est faite entre *concession* et *partenariat public-privé (PPP)*. Voir OCDE (2008) pour les points communs et les différences entre ces deux modalités.
14. Pour une description détaillée, voir Guasch, Laffont et Straub (2007), et Engel, Fischer et Galetovic (2003).
15. Le transfert des risques financiers et de marché au secteur privé a un coût qui dépend des conditions de développement des marchés de capitaux, ce qui, entre autres facteurs, affecte le coût de financement et le niveau de concurrence dans les processus d'appel d'offres.
16. Voir OCDE (2008) pour une comparaison entre les pays de l'OCDE et d'Amérique latine. Dans le cas de la Colombie, le Congrès a intégré certaines concessions routières pendant l'étape d'adoption du Plan national de développement de 2002-06 (voir Nieto-Parra *et al.*, 2011). Y compris au Chili, où le Système national d'Investissement a été pionnier dans la région, les projets concédés sont exemptés par la loi d'intégrer ce système lors de la phase d'évaluation, et il n'est pas procédé à une analyse adéquate de l'optimisation des ressources.
17. Voir Donaghue (2002), et Engel, Fisher et Galetovich (2009) pour une analyse en détail de ce sujet.
18. Par exemple, le Royaume-Uni tient compte des aspects concernant la « propriété » et le « transfert des risques au secteur privé » afin de définir s'il est nécessaire d'intégrer les projets aux comptes publics. Pour sa part, la Nouvelle-Galles du Sud (Australie) a établi que les actifs et passifs financés par le secteur privé pour le traitement des eaux doivent être inclus dans les comptes du secteur public (Irwin, 2007).

19. Voir Economist Intelligence Unit (2010), et Bitrán et Villena (2011) pour une révision récente de ces aspects.
20. Par exemple, au sein du Marché commun du Sud (MERCOSUR), la participation du transport ferroviaire et du cabotage maritime et fluvial représente un tiers de celle enregistrée pour ces mêmes modes de transport au Canada et aux États-Unis. De façon plus générale, l'indice de concentration Herfindahl-Hirschman (IHH) normalisé est de 0.32 pour l'Argentine, 0.20 pour la Colombie et 0.29 pour le MERCOSUR, alors que les États-Unis affichent une valeur de juste 0.02; l'écart rend bien compte de la plus forte concentration et moindre compétitivité des pays de la région.
21. Nieto-Parra, Olivera et Tibocho (2011).
22. En 2005, environ 60 000 conteneurs en provenance ou à destination du Costa Rica ont emprunté des voies terrestres (non conditionnées) pour éviter les problèmes d'inefficacité et de congestion du port de Limón et ont cherché de meilleurs services portuaires au Panama. Ceci a représenté des coûts additionnels évalués entre 70 et 100 millions de dollars (Schwartz *et al.*, 2009).
23. Par exemple, voir Steffensen et Trollegaard (2000) pour un échantillon de pays africains.
24. Nieto-Parra, Olivera et Tibocho (2011).
25. La convergence technologique est définie comme la possibilité de fourniture sur plusieurs réseaux des services traditionnels de communication et des innovations relatives à la transmission de voix, de données, de son et d'image.
26. Berkman Center (2010).
27. Rosenstein-Rodan (1944); Murphy, Sheiler et Vishny (1989).
28. Rosston, Savage et Waldman (2010).
29. Yongsoo, Kelly et Raja (2010).
30. Qiang (2009).
31. Voir Flores-Roux et Mariscal (2010) pour une analyse de l'expérience mexicaine.
32. Galperin et Bar (2007).
33. Ainsi, le plan national des États-Unis pour le haut débit vise à accroître les sources de financement du service universel par la création de fonds à chaque étape de son application. Le Canada a recours à un système qui grève un large ensemble de services de télécommunications et de services connexes, mais qui réduit en parallèle le taux de l'impôt auquel sont soumis les opérateurs; ce système semble certainement plus durable à long terme, car il induit moins de distorsions dans le mécanisme des prix.
34. L'adoption de technologies telles que la téléphonie mobile ou l'Internet commercial a été de 60% en 15 ans, alors qu'il a fallu 75 ans à la téléphonie fixe pour parvenir au même niveau.
35. Le spectre ou les fréquences *premium* sont les bandes du spectre radioélectrique fortement demandées par l'industrie pour leurs caractéristiques de propagation, la possibilité de déplacer un volume important de données et la capacité de traverser avec une relative facilité les obstacles que forment les murs et la végétation. Elles sont généralement situées entre 600 *megahertz* (MHz) et 3 *gigahertz* (GHz). Les fréquences situées sous cette limite ont une faible capacité de transport de volumes importants de données, et celles situées au-dessus ont peu de portée et ne peuvent pas traverser les obstacles.
36. Laplane *et. al.* (2007).
37. Rojas Mejía (2010).
38. OCDE (2010) offre un bon exemple de la professionnalisation d'unités de PPP.



## Références

- AGENOR P-R. (2009), « Infrastructure Investment and Maintenance Expenditure: Optimal Allocation Rules in a Growing Economy », *Journal of Public Economic Theory* 11, No. 2, pp. 233-250.
- BALMASEDA, M., C. DUADE, A. MELGUIZO ET L. TAFT (2011), « Infrastructure Patterns : An Empirical Analysis With a Focus on Latin America », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, (à paraître).
- BERKMAN CENTER (2010), *Next Generation Connectivity: A Review of Broadband Internet Transitions and Policy from Around the World*, Berkman Center, Cambridge.
- BERKMAN, H., C. SCARTASCINI, E. STEIN ET M. TOMMASI (2009), « Policies, State Capabilities, and Political Institutions: An International Dataset », Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C., [www.iadb.org/res/pub\\_desc.cfm?pub\\_id=DBA-012](http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=DBA-012).
- BITRÁN, E., S. NIETO-PARRA ET J.S. ROBLEDO (2011), « Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, (à paraître).
- BITRÁN, E. ET M. VILLENNA (2011), « Desarrollo Institucional para la eficiencia de las concesiones de Infraestructura de Transportes », miméo.
- BUSTILLO, R. (2010), « Propuesta para la estructura del regulador en convergencia », article présenté au XIII<sup>e</sup> Sommet Regulatel-AHCIET, 14 juillet 2010, Lima, Pérou.
- CALDERÓN, C. ET L. SERVÉN (2010), « Infrastructure in Latin America », *Policy Research Working Paper Series 5317*, Banque mondiale, Washington D.C.
- CARRANZA, L., C. DAUDE ET A. MELGUIZO (2011), « Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals? », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, No. 301, Éditions de l'OCDE Paris.
- DONAGHUE, B. (2002), « Statistical Treatment of "Build-Own-Operate-Transfer" Schemes », *IMF Working Paper*, WP/02/167, Fonds monétaire international.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2010), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y El Caribe : Infrascope 2010*, Economist Intelligence Unit, *The Economist*.
- ENGEL, E., R. FISCHER ET A. GALETOVIC (2003), « Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong », *Economía*, 129-164.
- ENGEL, E., R. FISCHER ET A. GALETOVIC (2009), « Public-Private Partnerships: When and How », *Documento de Trabajo*, No 257, Centro de Economía Aplicada, Université du Chili.
- FLORES-ROUX, E. ET J. MARISCAL (2010), « Oportunidades y desafíos de la banda ancha móvil », dans V. Jordán, H. Galperin et W. Peres (ed.) : *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y Caribe*, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) (CEPAL), Santiago du Chili.
- FRIEDRICH, R., K. SABBAGH, B. EL-DARWICHE ET M. SINGH (2009), *Digital Highways: The Role of Government in 21st-Century Infrastructure*. Booz & Company, États-Unis.
- GALPERIN, H. ET F. BAR (2007). « Diversifying Network Development through Microtelcos », *Information Technologies and International Development* 3(2), pp. 73-86.
- GAYÁ, R. ET R. CAMPOS (2009), « La brecha en el crecimiento de la infraestructura de transporte y el comercio de América Latina ». *Boletín FAL* 276, CEPAL, Santiago du Chili.
- GUASCH, J.L., J.J. LAFFONT ET S. STRAUB (2007), « Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-Led Renegotiation », *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 22, Issue 7, pp. 1267-1294.
- GUASCH, J.L., J.J. LAFFONT ET S. STRAUB (2008), « Renegotiation of Concession Contracts in Latin America: Evidence for the Water and Transport Sectors », *International Journal of Industrial Organization*, 421-442, Vol 26, Issue 2, pp. 421-442.
- GUTIÉRREZ, H. ET S. NIETO-PARRA (2011), « The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, (à paraître).

IRWIN, T. (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Banque mondiale, Washington, D.C.

JORDÁN, V., H. GALPERIN ET W. PERES (COORD.) (2010), *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe*, CEPAL, DIRSI (Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información), Union Européenne. CEPAL, LC/R.2167, Santiago du Chili.

LAPLANE, M., F. RODRÍGUES, F. GUTIÉRREZ ET F. ROJAS (2007), *Asimetrías de información en el mercado de computadoras personales : los casos de financiación de PC para consumidores de bajos ingresos*, CEPAL, Santiago du Chili, [www.eclac.org/publicaciones/xml/8/28528/Doc123.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/28528/Doc123.pdf).

MURPHY, K.M., A. SHLEIFER ET R. VISHNY (1989). « Income Distribution, Market Size, and Industrialization », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, No. 3, pp. 537-64.

NIETO-PARRA, S., M. OLIVERA, ET A. TIBOCHA, (2011) « The Politics of Transport Infrastructure Policies in Colombia », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, (à paraître).

NIETO-PARRA, S. ET J. SANTISO (2009), « Revisiting Political Budget Cycles in Latin America », *Documents de travail du Centre de développement de l'OCDE*, No 281 Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*, Éditions de l'OCDE, Paris.

OCDE (2009), *OECD Information Technology Outlook 2008*, OCDE, Paris, France.

OCDE (2010). *Les unités consacrées aux partenariats public-privé : une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, Éditions de l'OCDE, Paris.

PÉREZ SALAS, G., G. CIPOLETTA TOMASSIAN G. ET R. SÁNCHEZ (2009), « Infraestructura y servicios de transporte y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ». *Documento de trabajo*, CEPAL, Santiago du Chili.

PERROTTI, D. ET R. SÁNCHEZ (2011), « La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe », *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, No. 153, CEPAL, Santiago du Chili.

QIANG, C.Z. (2009), « Broadband Infrastructure Investment in Stimulus Packages: Relevance for Developing Countries », *infoDEV*, 12(2) : 41-56. Banque mondiale.

ROJAS MEJÍA, F. (2010), *Evolución de los Centros de Acceso Público a las TIC*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago du Chili.

ROSENSTEIN-RODAN, P. (1944). « The International Development of Economically Backward Areas », *International Affairs*, Vol. 20, No. 2, pp. 157-165.

ROSSTON, G., S. SAVAGE ET D. WALDMAN (2010), *Household Demand for Broadband Internet Service. Report for the Broadband.gov Task Force*, Federal Communications Commission, Washington D.C.

SCHWARTZ, J., J.L. GUASCH ET G. WILMSMEIER (2009), *Logistics, Transport and Food Prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs*, Série « Sustainable Development Occasional Paper Series », No. 2, Banque mondiale, Washington D.C. (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35028412>).

SEREBRISKY, T. ET L. TRUJILLO (2005), « An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead », *Maritime Policy & Management*, Vol. 32, pp. 191-207.

SILVA, G. (2007), « ¿Por qué las hidrovías y las ferrovías se han relegado en América Latina », *XVI Congreso Latinoamericano de Puertos*, Rosario, Argentine.

STEFFENSEN, J. ET S. TROLLEGAARD (2000), « Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision », rapport de synthèse sur l'étude de six pays de l'Afrique sub-saharienne, National Association of Local Authorities in Denmark, sous la direction de la Banque mondiale.

THOMSON, I. (1999), « Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario », *Revista Cepal*, No. 67, 173-184. Santiago du Chili.

YONGSOO, K., T. KELLY ET S. RAJA (2010), *Building Broadband: Strategies and Policies for the Developing World*. Banque mondiale, Washington D.C.

# CHAPITRE SIX

## Institutions pour l'innovation et le développement productif

### Résumé

Après une période de réformes structurelles tournées vers l'ouverture commerciale et les exportations, l'Amérique latine a de nouveau orienté ses stratégies vers l'innovation et le développement productif. La région cherche à s'intégrer avec succès dans l'économie de la connaissance et elle devra pour ce faire progresser vers une meilleure coordination de ses actions dans ces domaines. Les modifications des marchés mondiaux et les nouveaux paradigmes technologiques reconfigurent et complexifient les espaces d'action des gouvernements, des entreprises, des acteurs du monde scientifique et technologique, et de la société civile. Malgré ces difficultés, différents pays ont réalisé d'énormes progrès dans ce domaine, au travers d'institutions, de méthodes et d'outils créés pour relever le défi de l'innovation et du changement technologique. Pour consolider ces résultats et entreprendre des actions concrètes, la région doit favoriser la création de nouveaux modèles de gouvernance, des institutions plus fortes et des modèles de politiques publiques capables de mobiliser les différents acteurs des systèmes nationaux d'innovation et d'activité productive, pour parvenir à un engagement renouvelé du secteur privé en matière de recherche et développement et d'innovation.

## 6.1 Introduction

Le défi d'une croissance durable et inclusive suppose l'introduction de produits, processus, modèles d'entreprises et formes d'organisations plus récents et de meilleure qualité, ainsi que la création d'entreprises. Pour progresser dans ce domaine, il est nécessaire d'assurer une meilleure coordination entre les politiques d'innovation et celles de développement productif et de l'entreprise ; de nouvelles formes de gouvernance des politiques publiques ; et un engagement renouvelé du secteur privé en faveur d'une croissance fondée sur la connaissance et l'innovation.

Ce chapitre est partagé en trois sections. La première section présente une brève revue des principales tendances en matière d'innovation et de développement productif dans la région. La deuxième section se concentre sur l'analyse des progrès et des enjeux les plus importants en matière de modernisation de l'État en vue de l'innovation. On identifie à cet égard quatre domaines dans lesquels les pays de la région progressent quant à la capacité de l'État à mettre en pratique des politiques plus efficaces : l'évolution vers des modèles systémiques de politiques, la mise en place de nouveaux modèles de gouvernance, les nouveaux instruments pour le financement et le transfert de technologies, ainsi que le renforcement des capacités de gestion des politiques d'innovation. Des conclusions et des recommandations pour consolider les progrès récents sont exposées dans la troisième section.

## 6.2 Principales tendances en matière d'innovation et de développement productif

On a pu observer ces dix dernières années un redémarrage de l'agenda pour l'innovation en Amérique latine. Après que, dans les années 90, les pays de la région eurent privilégié des modèles de croissance basés sur la stabilité macroéconomique et le contrôle de l'inflation, l'innovation et le développement productif ont repris leur place prioritaire dans les stratégies de développement.

L'innovation est un processus systémique qui découle d'interactions volontaires et involontaires entre acteurs qui fonctionnent selon des schémas et des mesures d'encouragement différents. Par exemple, les entreprises répondent à des stratégies concurrentielles et de marché, alors que les universités, les centres de recherche et les laboratoires agissent selon des critères distincts, qui ne sont pas nécessairement voués à l'application industrielle des progrès de la connaissance<sup>1</sup>. Les entreprises, avec les institutions et les mécanismes incitatifs, les réglementations et les infrastructures disponibles, sont les facteurs déterminants de la qualité et de l'intensité des relations entre les acteurs des systèmes nationaux d'innovation.

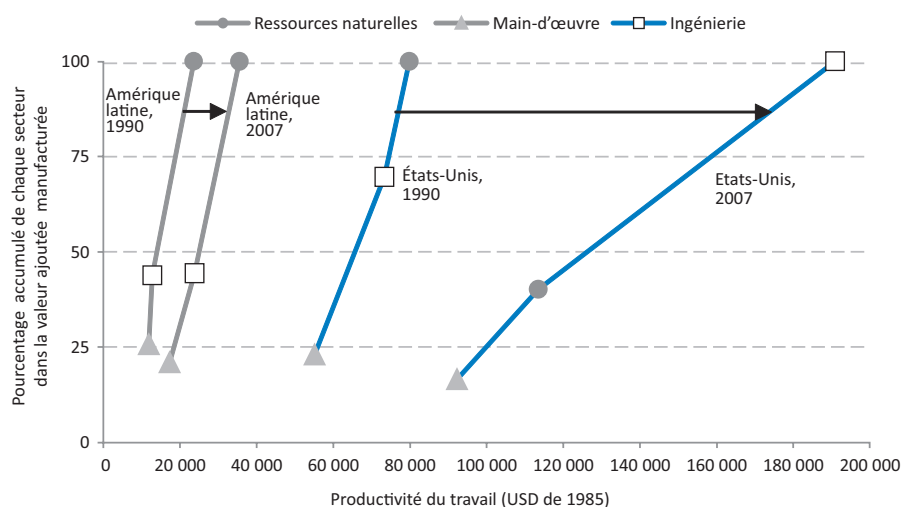
La région doit stimuler le renforcement des systèmes nationaux d'innovation qui sont, pour la plupart d'entre eux, dans une phase naissante de développement. Cette phase est caractérisée le plus souvent par l'existence d'îlots d'excellence technologique dans des contextes de très faible productivité et de maigre développement industriel. Il est indispensable d'encourager les capacités scientifiques et technologiques endogènes, d'augmenter la possibilité de transformer ces progrès en des opportunités d'affaires compétitives, et de créer des emplois de qualité, tant pour répondre à la demande intérieure qu'au marché international.

Les progrès et les enjeux actuels des pays d'Amérique latine en matière d'innovation et de développement productif peuvent être résumés en sept points :

- 1) Le fossé de productivité qui sépare la région des pays développés est un problème persistant, et l'Amérique latine doit augmenter ses investissements afin de le combler. Par exemple, en comparant la dynamique de la productivité du secteur manufacturier d'Amérique latine avec celui des États-Unis, on observe que l'écart technologique non seulement ne se referme pas, mais qu'il a plutôt tendance ces dernières années à se creuser davantage<sup>2</sup>. Ceci peut s'attribuer au fait que la productivité du travail a progressé en Amérique latine de 2 % par an entre 2003 et 2007, alors qu'aux États-Unis elle a augmenté de 3 % à 5 % par an à partir du milieu des années 90, un progrès qu'expliquent les changements et la modernisation des processus de production grâce à l'intégration croissante des technologies de l'information et de la communication dans la gestion des entreprises<sup>3</sup>.
- 2) La capacité d'un pays à combler le fossé de la productivité dépend de sa spécialisation productive et de son modèle d'insertion sur les marchés mondiaux<sup>4</sup>. Le retard de l'Amérique latine peut s'apprécier tant au niveau quantitatif (mesure du fossé de la productivité) qu'au niveau qualitatif, avec une très haute spécialisation sectorielle dans des activités liées aux ressources naturelles (Figure 6.1). La faible croissance de la productivité est associée à l'absence d'un changement structurel important.

Dans la région, les secteurs exploitant les ressources naturelles représentent encore 60 % de la valeur ajoutée manufacturée totale, alors qu'aux États-Unis, on observe une forte croissance des secteurs de la connaissance, qui représentent à présent 60 % de la valeur ajoutée manufacturée totale, ce qui a transformé la composition sectorielle de l'industrie. Grâce à ce changement, le pays a presque doublé le taux de productivité du travail entre 1990 et 2007<sup>5</sup>.

**Figure 6.1 Amérique latine et États-Unis : spécialisation productive et productivité du travail, 1990-2007**  
(En pourcentage)

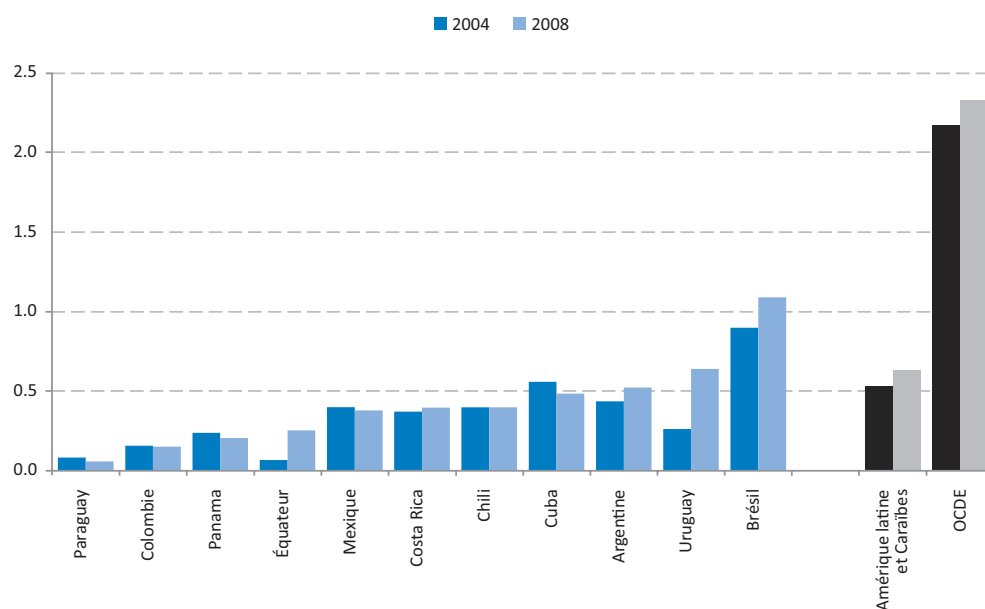


Note : Les secteurs des ressources naturelles, de la main-d'œuvre et de l'ingénierie correspondent aux activités définies dans les classifications 15-17, 20-21, 23-24 and 26-28 ; 18-19, 22, 25, and 36-37 ; 29-35 de l'International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC Rev. 3).

Source : ECLAC (2010a).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553805>

- 3) Les matières premières et les produits manufacturés à partir de ressources naturelles représentent plus de la moitié des exportations de la région<sup>6</sup>; leur diversification est donc prioritaire et, par conséquent, celle de la structure productive. Ces dernières années, un phénomène de « concentration des exportations sur les matières premières » des exportations s'est produit, qui découle essentiellement de la hausse de la demande de matières premières et de leurs prix élevés. La structure d'exportation de l'Amérique latine est bien différente de celle de nombreux pays de l'OCDE, chez qui les produits sont diversifiés et qui se concentrent sur des industries de haute et moyenne technologie. On identifie essentiellement trois groupes de pays dans la région : ceux du Cône Sud, concentrés sur des biens primaires et des industries fondées sur les ressources naturelles; ceux d'Amérique centrale, spécialisés dans l'exportation de biens manufacturés de basse et moyenne technologie dérivés de l'industrie manufacturière d'exportation; et, finalement, un groupe composé du Costa Rica, du Brésil et du Mexique, qui présentent le niveau de diversification le plus élevé de la région en matière d'exportations, avec des biens manufacturés de haute et moyenne technologie.
- 4) L'offre et la demande de ressources humaines qualifiées pour l'innovation sont décalées. Il convient à la fois d'accroître la quantité et la qualité des ressources humaines pour l'innovation et de créer des mesures d'incitation visant à absorber cette main-d'œuvre. Cet enjeu est crucial pour tous les pays de la région. Par exemple, l'Argentine et l'Uruguay, caractérisés tous deux par un niveau élevé de formation, doivent tendre vers une meilleure coordination entre les politiques éducatives et celles de développement productif, afin d'améliorer la compétitivité du secteur productif; le Brésil semble devoir renforcer l'intensité technologique de sa matrice productive, alors que les plus petits pays doivent faire face à un processus marqué de « fuite des cerveaux » et ont donc besoin d'attirer du capital humain qualifié.
- 5) Les investissements en recherche et développement (R&D) d'Amérique latine en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) représentent moins d'un quart de ceux des pays de l'OCDE. Ainsi, les investissements en R&D en proportion du PIB sont passés de 0.5% en 2004 à 0.6% en 2008, un pourcentage bien inférieur à celui des pays de l'OCDE (2.2% et 2.3% pour les mêmes années). Les proportions des investissements des pays de la région en R&D sont très hétérogènes et la tendance s'est accentuée ces dernières années; alors que, dans les pays d'Amérique centrale, ils ne dépassent pas 0.1% du PIB, ils sont équivalents à 1.2% du PIB au Brésil.

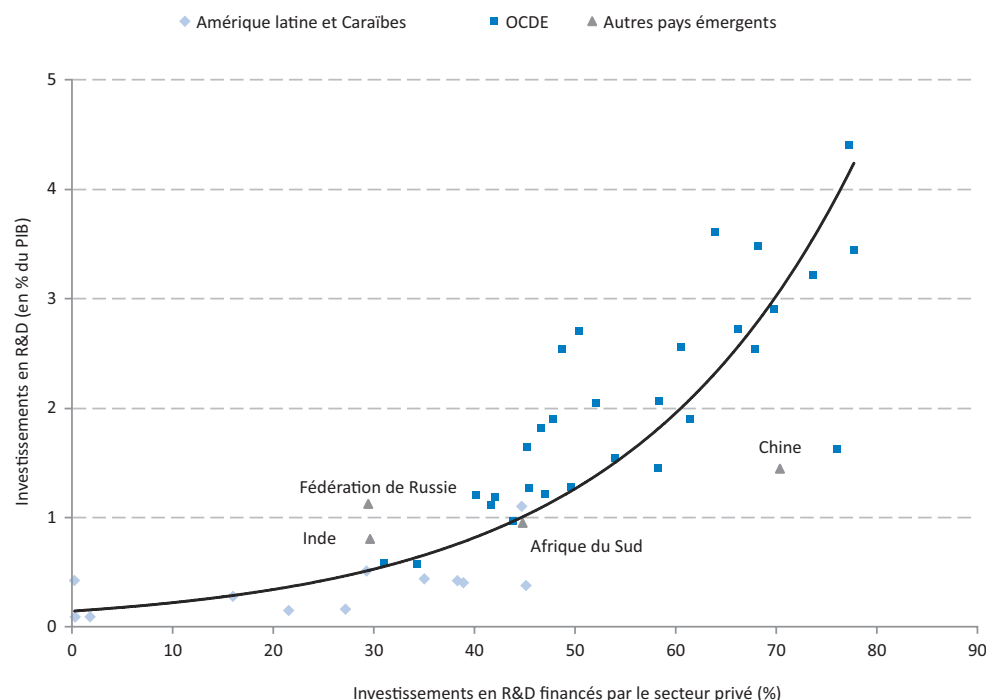
**Figure 6.2 Amérique latine, Caraïbes et OCDE (pays sélectionnés) : investissements en recherche et développement en proportion du PIB, 2004-08**  
(En pourcentage)



Source : Données de l'Unesco, <http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx> ; de l'Ibero-American/Inter-American Network of Science and Technology Indicators (RICYT), <http://ricyt.org> ; et du Main Science and Technology Indicators (MSTI). Banque de données de l'OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553824>

- 6) Le secteur privé investit peu dans l'innovation et la R&D. Contrairement aux pays développés, le secteur productif réalise très peu d'efforts en matière d'innovation dans les économies latino-américaines (Figure 6.3). La faille de la R&D ne pourra être comblée sans une augmentation substantielle de l'investissement privé ainsi qu'un soutien croissant et de meilleure qualité de la part du secteur public. C'est la raison pour laquelle il est fondamental de progresser dans la conception de mesures d'incitation et de politiques publiques qui stimulent les investissements du secteur privé dans des activités d'innovation. Ceci exige une coordination entre les politiques technologiques et d'innovation et les politiques de développement productif et de l'entreprise.

**Figure 6.3 Amérique latine et Caraïbes, autres pays émergents et OCDE : investissements des entreprises en R&D, en pourcentage du PIB, 2007 ou dernière année disponible**  
(En pourcentage)



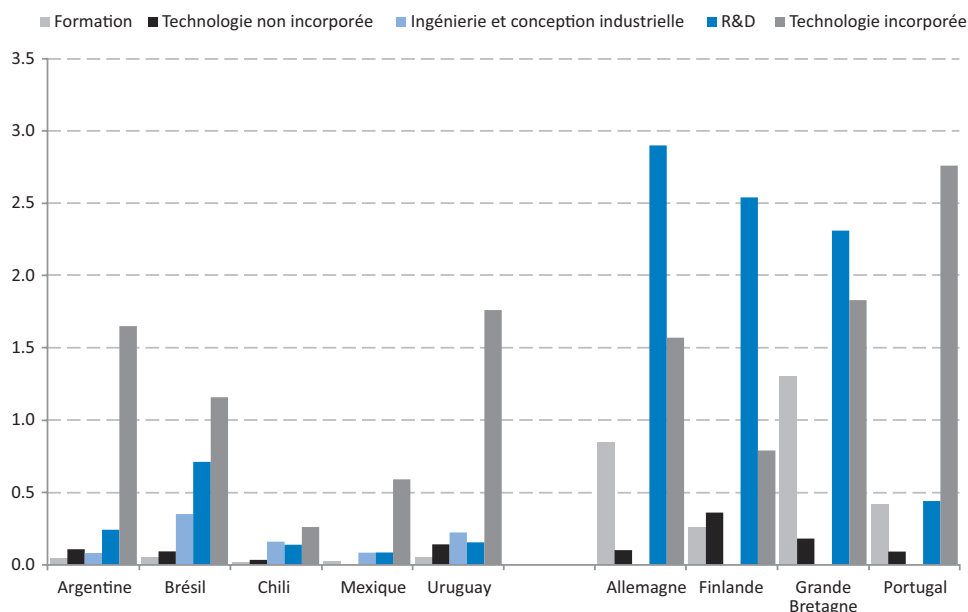
Note : Ces données correspondent à l'année 2002 pour la Bolivie ; 2004 pour la Suisse ; 2005 pour le Panama et le Paraguay ; et 2006 for l'Australie, la Chine, Israël et l'Afrique du Sud.

Source : Données de l'Unesco (cf. <http://www.uis.unesco.org/pages/default.aspx> ; du RICYT (cf. <http://ricyt.org>) ; et du MSTI. Banque de données de l'OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/888932553843>

Les entreprises de la région concentrent leurs activités scientifiques et technologiques dans l'acquisition de machines et d'équipements, à l'exception des entreprises brésiliennes, qui investissent davantage en R&D. Le contraste avec les pays de l'OCDE est évident. Les entreprises de ces derniers consacrent un pourcentage élevé de leurs ventes à élargir leur capital de connaissances et à élaborer de nouvelles applications (Figure 6.4). Ceci explique le faible degré d'articulation des systèmes d'innovation en Amérique latine. Les enquêtes d'innovation montrent que ses entreprises ont un faible niveau de coopération, notamment avec les instituts de recherche scientifique et technologique. Au Mexique, seules 4.5% des entreprises innovantes collaborent avec les instituts dans des projets de R&D et, dans les pays où cette tendance est plus élevée, comme l'Argentine ou l'Uruguay, la proportion ne dépasse pas 12%<sup>7</sup>. Cette situation est essentiellement due à la spécialisation sectorielle (avec une majorité d'entreprises dans des secteurs à faible intensité de connaissances), ainsi qu'au manque de culture et de mesures incitatives pour une plus grande collaboration entre les instituts de recherche et le secteur privé. L'accès aux marchés est également un facteur important des incitations à l'innovation. L'existence de programmes de développement soutenant les exportations d'entreprises innovantes est tout aussi fondamentale à la création d'un environnement favorable aux investissements en innovation du secteur privé.



**Figure 6.4 Pays de la région et de l'OCDE : investissements en activités innovantes dans le secteur manufacturier par rapport aux ventes, 2010**



Note : D'après le *Manuel de Bogotá* (2001). Le poste « technologie » imputé sur le capital comprend les biens d'équipement (machines et équipements) dédiés aux progrès technologiques dans les entreprises et en relation avec les nouveaux produits, les nouveaux process et matériels. La partie non imputée au capital de la technologie concerne les licences et transferts de technologie (patentes, dépôts de marque, secrets industriels, etc.) le *consulting* (pour la production, les produits la chaîne de production, l'organisation et le management, les finances et les ventes), et les logiciels. L'ingénierie et le design industriel concernent la planification et le concept des procédures, des normes techniques et opérationnelles pour la production de biens de nouvelles technologies et pour la mise en œuvre des nouveaux procédés.

Source : CEPAL/SEGIB (2010), *Espacios iberoamericanos*. « Université et entreprise : les liens entre l'université et les entreprises pour le développement technologique », ECLAC/SEGIB, LC/G. 2478. Santiago de Chile. <http://dx.doi.org/10.1787/888932511017>

Par ailleurs, le profil novateur des entreprises de la région est hétérogène. La taille des entreprises crée des comportements totalement distincts en matière d'innovation. Les PME doivent surmonter plus de barrières à l'innovation que les grandes entreprises. Selon les enquêtes nationales d'innovation, les plus petites entreprises font face à une série d'obstacles, tels que l'accès aux marchés des crédits, une moindre possibilité de diversifier les risques, des problèmes d'échelle ou des barrières à l'exportation, qui diminuent leurs chances d'investissement dans des activités innovantes<sup>8</sup>. Pour dynamiser l'innovation dans les PME, il faut des politiques publiques qui éliminent ou réduisent les goulets d'étranglement auxquelles elles sont confrontées.

7) On enregistre peu de dépôts de brevets dans la région, mais les valeurs sont en augmentation. Cependant, les étrangers déposent plus de brevets que les résidents d'Amérique latine. Les pays de la région ont vu leur nombre de demandes de brevets augmenter dans les bureaux des brevets internationaux, mais ils sont encore loin d'atteindre le rythme des pays asiatiques. Par exemple, alors qu'en 1995 les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont déposé 196 brevets à l'Office des brevets et des marques des États-Unis (USPTO), les pays d'Asie (Japon excepté) ont de leur côté déposé 3545 brevets. En 2009, la région asiatique détenait 20 036 brevets, contre 290 en Amérique latine et les Caraïbes. Dans le même temps, les bureaux des brevets des pays de la région

se sont modernisés et ont amélioré leur offre de services et de procédures. Cependant, ce sont les non-résidents qui demandent et obtiennent le plus grand nombre de brevets auprès des bureaux des brevets nationaux<sup>9</sup>. Dans la région, il est nécessaire de soutenir l'innovation pour progresser dans la conception de systèmes de gestion de la propriété intellectuelle en phase avec les stratégies d'innovation et de développement des entreprises.

Ce rapide tour d'horizon permet de voir une région qui fait face à de grands enjeux pour atteindre les niveaux de compétences et de capacités nécessaires à la réussite de son insertion dans l'économie mondiale de la connaissance. On observe de grands progrès, même s'ils sont limités à certains secteurs, territoires ou groupes d'entreprises. En parallèle, les changements des marchés mondiaux et les nouveaux paradigmes, tels que les technologies de l'information et de la communication (TIC), la biotechnologie, les nanotechnologies et les nouveaux matériaux, refondent l'espace de l'innovation et augmentent la complexité et les formes d'innovation. Ces nouveaux paradigmes exigent des investissements considérables en matière de R&D et d'activités complémentaires (services technologiques et d'entreprise, formation, infrastructures et développement industriel, entre autres). Le dialogue entre les entreprises, les universités, la société civile et les agences publiques est indispensable pour concevoir de meilleurs instruments et cumuler les moyens financiers, afin d'augmenter l'impact des actions publiques.

Le scénario décrit suppose de grands défis pour l'État et impose la nécessité d'une évolution des politiques publiques ainsi que des capacités institutionnelles en faveur de l'innovation. À cela s'ajoutent les attentes sur les conséquences à court et moyen terme des politiques d'innovation sur la création d'emplois et la compétitivité sur les marchés mondiaux. Ceci crée une pression supplémentaire pour que l'innovation devienne une priorité des programmes gouvernementaux et des budgets destinés à cet effet, tant du côté du secteur public que celui du secteur privé.

Les restrictions budgétaires et l'incertitude vis-à-vis de la dynamique des marchés internationaux imposent d'urgence des politiques publiques gérées plus efficacement, pour répondre à un contexte en mouvement perpétuel. Afin d'obtenir des actions de politiques publiques plus transparentes, efficaces et rentables, il est nécessaire de mieux connaître les institutions lors de la conception et de la mise en application des dites politiques. Des investissements orientés vers de meilleures capacités institutionnelles et de nouvelles formes de gouvernance faciliteront également leur coordination.

### 6.3 Moderniser l'État pour stimuler l'innovation : quels sont les progrès dans la région ?

Les pays de la région ont progressé dans la modernisation de l'État pour stimuler l'innovation dans quatre domaines principaux, qui seront abordés dans la présente section : *i*) création de modèles de politiques publiques visant au renforcement des systèmes nationaux d'innovation ; *ii*) nouveaux modèles de gouvernance afin de formuler des stratégies visant à créer des espaces de négociation et de coordination entre les différents niveaux de gouvernance (coordination verticale et horizontale) ; *iii*) nouveaux instruments de politiques, dont la création de nouveaux mécanismes de financement et de soutien au transfert de technologies ; et *iv*) renforcement des capacités institutionnelles au plan technique et de gestion des politiques, telles que par exemple la création d'unités d'intelligence stratégique permettant de définir des stratégies et des évaluations d'impact.

### 6.3.1 Évolution des modèles de politique : du modèle linéaire d'offre aux systèmes d'innovation

Dernièrement, l'Amérique latine a accumulé de nombreuses expériences, réalisé des progrès dans la conception de politiques, même si leur exécution laisse encore parfois à désirer, et mis en place des réformes institutionnelles afin de mieux gérer les politiques d'innovation, aux rythmes et succès divers.

L'expérience des pays d'Amérique latine en matière de conception et de mise en œuvre de politiques d'innovation remonte aux années 50 (Tableau 6.1). Dans un premier temps, même s'il n'existait pas de politique explicite d'innovation, la région a jeté les bases du développement scientifique et technologique, et organisé l'infrastructure institutionnelle pour la gestion des futures politiques en la matière. C'est à cette époque que sont nés les instituts de recherche et les conseils scientifiques, visant à faciliter la création de capacités scientifiques endogènes pour soutenir les stratégies nationales d'industrialisation. L'objectif était de sortir d'une condition périphérique de dépendance par le progrès technique. Les institutions pour les politiques d'innovation se sont concentrées sur l'offre et la création de connaissances dans des secteurs identifiés comme stratégiques pour le développement national<sup>10</sup>.

Vers la fin des années 80, ce modèle s'essoufle, et des réformes structurelles introduisent certains changements et encouragent l'ouverture commerciale et la croissance par les exportations. Les politiques publiques ont alors joué un rôle marginal et les principaux instruments utilisés ont été les mesures favorisant la demande pour dynamiser le secteur privé. Les institutions furent rationalisées et modernisées; certains instituts ont été fermés, pour éviter les doublons, et des critères de gestion ont été mis en place, plus proches des modèles privés et moins en phase avec le monde scientifique. Certaines activités complémentaires importantes ont également été réduites, telles que la fourniture de services au monde rural, qui permettait à la production agricole locale d'intégrer les progrès technologiques. Ceci a alors diminué l'impact des instituts publics de recherche et leur capacité à transférer des connaissances au monde productif<sup>11</sup>.

Plus récemment, les pays de la région ont tendu vers des modèles de politiques d'innovation plus élaborés concentrés sur les interactions avec les secteurs scientifique et productif, ainsi que vers des partenariats public-privé pour le développement technologique. Dans un premier temps, la diffusion du paradigme des TIC a absorbé une grande partie de l'agenda pour l'innovation. L'accès aux TIC et leur utilisation dans la modernisation de l'État, tant pour la gestion interne du secteur public que pour la prestation de services, ont été les priorités des stratégies de plusieurs pays. Ceci a permis à la modernisation de l'État de progresser et de générer de nouvelles formes de gestion, plus efficaces, de la politique publique et de sa diffusion. Les institutions responsables des politiques en faveur de l'innovation ont réformé leur gestion, tout comme d'autres organismes d'État, avec pour résultat des pouvoirs publics plus ouverts et capables de dialoguer de façon différente avec les usagers. Cette modernisation a parfois été accompagnée d'une augmentation des coûts de gestion des institutions publiques, liée au paiement de redevances et de services informatiques. De plus, les acteurs du système étant tous différents, la transition vers l'informatisation des services administratifs a creusé le fossé d'accès entre les usagers, en fonction de leurs capacités et de leur localisation.

Un grand pas a été franchi pendant les dernières décennies lors de l'intégration du concept de « système national d'innovation » comme cadre de référence pour la conception et la mise en œuvre des politiques dans le domaine. Cette orientation considère l'innovation comme un phénomène complexe, ni linéaire ni déterministe, qui nécessite une interaction entre les différents acteurs composant le système national d'innovation : les entreprises, les universités, ainsi que les institutions publiques qui établissent le régime de gouvernance des mesures d'incitation et desdites interactions.

**Tableau 6.1 Principaux modèles de politiques d'innovation**

	<b>Modèle linéaire d'offre</b>	<b>Modèle linéaire de demande</b>	<b>Modèle d'alliance public-privé</b>	<b>Vers un nouveau modèle ?</b>
Période et stratégie de développement national	Industrialisation par substitution des importations	Consensus de Washington, réformes structurelles, modèle de croissance fondé sur les exportations	Post consensus de Washington, croissance soutenue par la diffusion de nouveaux paradigmes technologiques et fondée sur les exportations de ressources naturelles	Phase de croissance des prix des ressources naturelles et post 2008, recherche de nouvelles sources de croissance, économie verte et rôle croissant de la demande interne
Cadre de référence des politiques d'innovation	Structuraliste	Défauts du marché	Systèmes nationaux d'innovation	Systèmes sectoriels d'innovation
Hypothèse de base	Secteur public fournisseur principal de connaissances scientifiques	Secteur privé moteur du changement technique et de l'innovation	Reconnaissance de la complémentarité entre le public et le privé pour la génération et la diffusion des connaissances	
Approche sectorielle	Oui	Non	Non	Oui
Schéma de diffusion des connaissances	Du haut vers le bas	Du bas vers le haut	Bidirectionnel	Systémique
Principales propositions de politique	Politiques centralisées et sélectives en soutien aux activités pour la création d'une industrie nationale manufacturière	Politiques horizontales et mécanismes d'incitation tournés vers la demande (absence de politique industrielle)	Soutien à la création de consortiums et de réseaux pour l'innovation et approche centrée sur les politiques de transfert de technologies (absence de politique industrielle)	Incitations en faveur de l'innovation avec contrepartie du secteur privé et approche sectorielle (retour de la politique industrielle)
Gouvernance et critères de gestion des institutions de CTI	Modèle centralisé et tourné vers la recherche scientifique. Prédominance de l'agenda scientifique et du secteur académique	Système minimaliste et prédominance des mécanismes de marché et des critères de rentabilité	Modernisation de la gestion des institutions (rationalisation et modernisation), transition graduelle vers des systèmes de gestion ouverts et participatifs, développement de mécanismes de coopération entre les secteurs public et privé	Modèles de gouvernance des institutions plus élaborés; accent mis sur des mécanismes et des incitations en faveur du dialogue aux différents niveaux de gouvernement (horizontal et vertical) et entre les secteurs public et privé

Source : Primi, A. (2011), *Science, Technology and Innovation Policies and Development : The Case of Latin America*, UNU-Merit, à paraître, fondé sur Cimoli, Ferraz et Primi (2005).

De son côté, le concept exige un modèle de politique publique qui fasse coexister des incitations et des formes de collaboration, ainsi que l'alliance du public et du privé, tant au plan stratégique que financier. C'est la raison pour laquelle de nouvelles compétences sont nécessaires dans les institutions chargées de la politique d'innovation, tout comme de nouveaux espaces de dialogue, qui permettent la concertation d'intérêts divers, tels que par exemple ceux du monde universitaire, du monde de l'entreprise et de la société civile.

Dans un premier temps, l'agenda de l'innovation consistait en une traduction simplifiée de l'orientation des systèmes nationaux d'innovation, et se centrait sur l'élaboration d'instruments permettant de soutenir la collaboration entre les secteurs public et privé. Le retour de la croissance durable dans certains pays de la région, qui découle en partie des prix élevés des matières premières et des ressources naturelles, a permis de faire progresser les modèles de politique en faveur de l'innovation grâce à l'existence d'éventuelles nouvelles sources de financement et du besoin de créer de nouvelles politiques visant à soutenir la diversification compétitive. L'utilisation des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles pour financer l'innovation exige des modèles de gouvernance articulés et capables de dialoguer, à la fois avec les territoires sur lesquels se trouvent les ressources naturelles, et avec le secteur privé. En parallèle, l'accroissement de la disponibilité des moyens financiers pour l'innovation augmente la pression sur ce qui doit être fait et la façon de le faire, et exige donc des mécanismes de contrôle et d'évaluation plus transparents et de meilleure qualité.

Pour suivre la voie de la croissance soutenue et durable, il est nécessaire de trouver des formes efficaces d'interaction entre les secteurs privé et public afin de soutenir la création de nouveaux processus, produits, modèles professionnels et formes d'organisation de la production. Les politiques d'innovation demandent de progresser vers des modèles qui stimulent la création de capacités scientifiques et technologiques dans des secteurs frontaliers, et qui encouragent à la fois la modernisation de l'appareil productif et l'adoption d'innovations marginales améliorant la compétitivité des entreprises. Ces modèles nécessitent, pour être mis en application, des capacités institutionnelles élevées aux différents niveaux de gouvernance.

### **6.3.2 Nouveaux modèles de gouvernance pour la formulation de stratégies**

Il existe une grande hétérogénéité institutionnelle entre les pays d'Amérique latine en matière d'institutions pour l'innovation et de leur positionnement dans la structure de pouvoir du gouvernement. Seuls cinq pays disposent d'un ministère de l'Innovation : l'Argentine, le Brésil, le Costa Rica, Cuba et la République bolivarienne du Venezuela. Dans les autres pays, on trouve des modèles différents : des conseils nationaux de l'innovation directement dépendants de la Présidence de la République, ce qui est le cas au Chili ou au Nicaragua, entre autres, ou des conseils nationaux dépendants de différents ministères (Industrie ou Éducation, en général), comme au Mexique ou au Pérou<sup>12</sup>.

On trouve des modèles institutionnels aux divers degrés de complexité et d'intensité en matière de fréquence des interactions entre les différents acteurs. Le système le plus dense institutionnellement est celui du Brésil. Tous les acteurs jouent un rôle déterminant et il existe une forte coordination dans la définition et l'application des stratégies. Au ministère des Sciences et Technologies viennent s'ajouter le ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur, la Banque nationale de développement (BNDES) et différentes organisations chargées de l'application de programmes, telles que la Financière d'études et projets (FINEP) et le Conseil national du développement scientifique et technologique (CNPq). Ces deux entités financent respectivement des programmes d'innovation dans les entreprises et des programmes de R&D. Le modèle brésilien comprend également une structure de

gouvernance sur plusieurs niveaux, extrêmement souple et très hétérogène, dans un pays où chaque État dispose de fondations de soutien à la R&D. Dans les autres pays de la région, on trouve des modèles plus simples, certains plus décentralisés (Mexique) que d'autres (Chili).

Ils ont presque tous ont en commun le rôle central de l'innovation dans les agendas publics de développement ; cette place de choix est souvent plus visible dans les débats et les déclarations qu'au plan budgétaire. Le défi est de concevoir et de mettre en application des politiques d'innovation capables, à la fois, d'accompagner le changement structurel, la diversification de la production et la percée de nouveaux secteurs, et d'encourager la modernisation et la compétitivité dans les secteurs plus traditionnels.

Certaines faiblesses structurelles persistent dans la formulation des politiques d'innovation, qui entravent dans la région la route vers des modèles de politiques plus pragmatiques et efficaces. D'une part, la politique d'innovation exige un réel soutien financier pour que sa mise en application soit viable. Par exemple, les progrès récents de l'Uruguay en matière d'institutionnalité et de soutien à l'innovation ont été possibles grâce au soutien que le ministère de l'Économie et des Finances apporte à la stratégie nationale d'innovation.

D'autre part, les principaux défauts ayant des conséquences sur l'élaboration des instruments de politique sont les suivants : *i)* faible capacité de planification et tendance à l'allocation de ressources à partir d'évaluations à court terme ; *ii)* faible capacité de suivi et d'évaluation des programmes mis en œuvre ; *iii)* mécanismes de rétro-alimentation entre l'élaboration et la mise en œuvre insuffisants ; et *iv)* place trop importante donnée aux intrants (plus de R&D et ressources humaines qualifiées, entre autres) et définition des résultats attendus trop peu mise en avant (par exemple, le nombre croissant d'entreprises exportatrices, plus d'emplois de meilleure qualité, mise en place de nouveaux procédés de production et/ou service sur le marché). On observe également une faible synchronisation entre la stratégie de développement productif et de l'entreprise et la politique d'innovation, même si cette tendance s'inverse dans certains pays de la région depuis quelques années, en partie grâce aux fonds sectoriels pour l'innovation.

Par ailleurs, ces dernières années, la priorité a été donnée à un ensemble de réformes de la gouvernance et de la gestion de la politique d'innovation dans le but de renforcer la capacité de l'État à soutenir l'innovation sur la nouvelle scène mondiale.

La plupart des pays ont créé de nouvelles institutions et/ou de nouveaux modèles de gouvernance pour la formulation de stratégies d'innovation. C'est le cas de l'Argentine qui, en 2008, a créé le ministère des Sciences, de la Technologie et de l'Innovation productive pour stimuler le développement productif et l'innovation, et soutenir la transition vers un modèle de collaboration entre le monde scientifique et celui de l'entreprise. Au Chili, également, la création du Conseil national d'innovation pour la compétitivité a représenté un progrès significatif des institutions et permis, par le biais du Comité des ministres pour l'innovation, que le sujet jouisse d'un statut prioritaire dans l'agenda du gouvernement.

La demande croissante de formulation de stratégies d'innovation signifie qu'il est nécessaire de créer de nouveaux espaces pour la coordination verticale et horizontale. De fait, l'innovation est un sujet de plus en plus transversal, qui occupe une place importante dans les agendas des ministres concernés, comme ceux de la Santé, de l'Énergie, de l'Environnement et de l'Éducation. Elle va plus loin que le simple lien traditionnel entre le développement productif agricole et manufacturier.

Il est urgent de générer des espaces de coordination entre les agendas des différents ministères afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Ceci accentue la complexité de la gestion des politiques d'innovation qui recourent aux différents instruments de politique publique. Le Brésil a relevé ces quatre défis en créant des espaces de coordination entre la politique d'innovation et la politique de développement productif. L'alignement entre le ministère des Sciences et de la Technologie, le ministère du

Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur et la BNDES sont une preuve évidente des progrès en matière de conception institutionnelle. Dans le même temps, en accord avec la stratégie nationale récente de croissance avec inclusion sociale, le ministère des Sciences et de la Technologie a soutenu le renforcement des institutions dans les états du Brésil afin de favoriser la diversification productive et d'améliorer la densité scientifico-technologique et productive du pays.

### 6.3.3 Mise en place de nouveaux instruments pour le financement et le transfert des technologies

Lors de la mise en pratique de politiques d'innovation et de développement productif, élément clé est la conception de mécanismes de financement pour l'innovation, notamment dans les pays de la région dont le secteur privé est souvent peu conscient de l'importance des sciences, de la technologie et de l'innovation dans l'amélioration de la productivité et de la compétitivité, avec une tradition plus rentière liée à l'exploitation des ressources naturelles.

Une politique publique qui cherche à stimuler les investissements en recherche, développement et innovation (R&D & i) doit impliquer le secteur privé dans le processus, en tenant compte des principaux goulets d'étranglement auxquels celui-ci doit faire face en prenant ses décisions d'investissement (niveaux d'incertitude élevés liés aux investissements en R&D, taux d'intérêts et coûts élevés, faible accès au marché du crédit, notamment dans le cas des plus petites entreprises, possibilités réduites de lien avec d'autres entreprises, universités ou centres de recherche, difficultés pour accéder aux marchés et dans le développement à l'export, entre autres).

Il est possible de classer les mesures d'incitation à l'investissement d'entreprise en R&D & i selon différents critères (diagramme 6.1). Il existe des mesures d'incitation directes (fiscales, subventions ou apports non remboursables et crédit subventionné) ou indirectes (pour la formation de ressources humaines donc formation technique, investissement dans des biens publics, des pôles de compétences, des parcs, des pépinières d'entreprises et des centres de services technologiques, entre autres). Ces mesures peuvent également être horizontales ou sélectives (par exemple en fonction de leur capacité à distinguer les bénéficiaires par secteur et taille d'entreprise).

Les incitations à l'innovation peuvent être orientées vers l'offre ou la demande. Dans le premier cas, le secteur public définit préalablement les incitations tendant à générer des investissements en recherche, développement et innovation dans les entreprises. Le cas de la demande se présente lorsque des appels d'offres sont lancés et que le secteur privé propose des projets de recherche et d'innovation.

Les ressources de financement des activités d'innovation des entreprises peuvent provenir du secteur public par le biais de réallocations de fonds ou de prêts multilatéraux, ou via des fonds mixtes générés à partir du financement du propre secteur productif (ce qui est le cas du *royalty* minier au Chili ou des fonds sectoriels au Brésil). Il existe deux grands types de modes de financement : les crédits et allocations ou les subventions. Chacun se divise en un grand nombre de variantes : le crédit concessionnel, à récupération contingente ou fiscale, les subventions directes telles que les apports non remboursables ou *matching grants*, et enfin les allocations indirectes tels que les fonds destinés à la formation des ressources humaines. En matière d'octroi et de gestion des incitations, on observe deux formes opposées. Le régime de guichet ouvert : si les fonds sont limités, les premiers projets présentés ont une plus grande probabilité d'être approuvés ; l'appel d'offres public, pour lequel il existe une période de présentation pendant laquelle les projets sont évalués avant de sélectionner celui qui sera financé.

### Encadré 6.1 Nouveaux modèles de gouvernance pour la formulation de stratégies dans la région : résumé des expériences menées en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique

L'**Argentine** réalise depuis de nombreuses années des efforts publics afin de renforcer ses capacités nationales dans le domaine de la science, de la technologie et de l'innovation. Dès les années 50, le pays investit dans la création d'instituts publics de recherche, tels que la Commission nationale de l'énergie atomique (CNEA), l'Institut national de technologie agricole (INTA), l'Institut national de technologie industrielle (INTI) et le Conseil national des recherches scientifiques et techniques (CONICET). Récemment, le pays a investi dans l'élaboration d'une nouvelle gouvernance pour les politiques publiques. On distingue, parmi les nouvelles mesures facilitant l'articulation et la coordination verticale et horizontale :

- La création du ministère des Sciences, de la Technologie et de l'Innovation productive (2008), chargé de la formulation de politiques et de programmes, de la supervision des organismes destinés à la promotion, la régulation et l'exécution des politiques (Agence nationale de promotion scientifique et technologique, ANPCYT et CONICET).
- L'établissement du Cabinet scientifico-technologique (GACTEC) et du Conseil institutionnel de science et technologie (CICYT) comme instances de coordination des politiques.
- Rassemblement en une seule et même agence de l'administration des subventions servant à financer la recherche scientifique (Conseil national de science et technologie, CONCYT) et l'innovation d'entreprise (Fonds technologique argentin, FONTAR).

Le **Brésil** dispose du Conseil de la science et de la technologie (CCT), une instance de formulation et de concertation stratégique dans le domaine scientifique, technologique et des innovations, qui informe le président de la République directement. Les tâches du CCT sont de proposer une politique de science et de technologie pour le pays, de formuler des plans, des objectifs et des priorités, de réaliser des évaluations et d'émettre des avis sur des sujets particuliers de son domaine de spécialité. Il est composé des ministres d'État concernés, de représentants des usagers de la science et de la technologie (universités, instituts, régions) et de représentants des entreprises. Il est dirigé par le président de la République, et son secrétaire exécutif est le ministre des Sciences et de la Technologie.

Le ministère des Sciences et de la Technologie est chargé d'exécuter la politique scientifique et technologique. Les bras opérationnels des politiques d'innovation sont le Conseil national du développement scientifique et technologique (CNPq) qui œuvre en faveur de la recherche scientifique et technologique, notamment par le biais de bourses et d'aides, et la Financière d'études et projets (FINEP), qui soutient les actions scientifiques, technologiques et innovantes des institutions publiques et privées. Mentionnons également ces acteurs clés que sont la Coordination de perfectionnement de personnel à niveau supérieur (CAPES), qui soutient la formation des diplômés de deuxième cycle, et la Banque nationale de développement économique et social (BNDES), liée au ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce Extérieur et qui octroie des financements à long terme pour des projets favorables au développement du pays (y compris des initiatives de soutien aux capitaux de lancement et de risque, ainsi que de financement direct de projets d'innovation).

Il existe également de multiples fondations d'État et des instituts technologiques à caractère public qui réalisent des activités de R&D et de prestation de services technologiques. La participation active des entreprises publiques (Petrobras et Embrapa, entre autres) à des tâches de recherche et de développement frontalier est reconnue.



Au **Chili**, le Conseil national de l'innovation pour la compétitivité (CNIC), créé en 2005, formule la stratégie à moyen terme et exige la présence des mondes académique et de l'entreprise pour définir et mener à bien sa mission.

La coordination intersectorielle est garantie par le Comité des ministres (CM), présidé par le ministre de l'Économie, et composé des ministres responsables des domaines liés à l'innovation, de spécialistes et de représentants du secteur privé et du monde académique. Le CM gère le Fonds pour l'innovation et la compétitivité (FIC), qui perçoit les ressources du *royalty* du cuivre, et passe des contrats avec les agences spécialisées pour l'application de programmes prioritaires; ces agences sont, entre autres, la Commission nationale de la recherche scientifique et technologique (CONYCIT) et la Corporation favorisant la production (CORFO).

Le système de gouvernance des politiques est actuellement en train de changer. Il repose sur deux piliers : le ministère de l'Économie (qui traite de l'innovation d'entreprise) et le ministère de l'Éducation (chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche fondamentale).

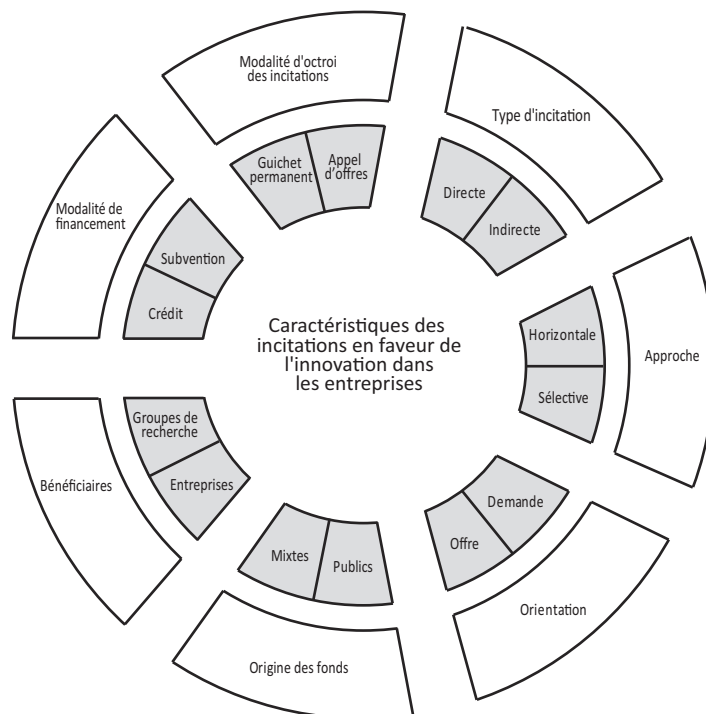
La création du CNIC et du CM a permis d'obtenir certains résultats : des stratégies et mécanismes de priorisation mieux conçus, la création d'incitations en faveur de la génération de capacités institutionnelles d'analyse et d'évaluation des politiques d'innovation, l'établissement, à titre d'essai uniquement, de mécanismes d'alignement entre le budget et les dépenses d'innovation, et la conception d'instruments de soutien à l'innovation ciblés et non horizontaux (*clusters*). Néanmoins, le système présente encore des faiblesses structurelles qui nécessitent une modernisation des institutions, notamment la faible capacité du CNIC à impliquer et générer des engagements de la part du secteur privé, et son peu d'alignement avec le ministère des Finances (Direction du budget) pour classer les dépenses par ordre de priorité.

Au **Mexique**, le Conseil national des sciences et de la technologie (CONACYT) est l'entité de conseil du pouvoir exécutif fédéral spécialisée dans l'articulation des politiques publiques du Gouvernement fédéral et de la promotion du développement de la recherche scientifique et technologique, de l'innovation, du développement et de la modernisation technologique.

Le CONACYT, principal organisme de gestion de la politique d'innovation, a créé des fonds sectoriels de soutien à l'innovation en mettant l'accent sur la volonté d'augmenter le soutien à l'innovation. Il possède une structure bien développée, avec des sièges dans chaque État, et des capacités cumulées pour la mobilisation d'acteurs locaux en faveur de la compétitivité d'entreprise. Ses principales tâches consistent en la promotion de la recherche fondamentale et appliquée, la direction de programmes de formation de ressources humaines qualifiées, ainsi que l'encouragement de l'innovation productive.

Chaque État possède également un conseil de sciences et technologie, en coordination avec le niveau fédéral par le biais de la Conférence nationale des sciences et de la technologie. Le Mexique dispose également d'un ensemble de centres de recherche coordonnés par le CONACYT, une tâche qui s'ajoute à l'activité des universités publiques. Ce système est complété par un ensemble d'organismes prestataires de services scientifiques et technologiques, qui font le lien entre les entreprises et les entités technologiques (information, conseil, formation), comme le Fonds d'information et de documentation pour l'industrie (INFOTEC) et la Chambre nationale de l'industrie de transformation (Canacintra).

*Source : OCDE (2011), *Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación : oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, France.*

**Diagramme 6.1** Caractéristiques principales des incitations en faveur de l'innovation dans les entreprises

Source : Élaboré par l'auteur.  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553900>

L'expérience des pays ayant progressé dans le développement scientifique et technologique démontre que, pour réduire la fracture technologique il est nécessaire de combiner divers instruments de financement avec différentes modalités de paiement, et d'octroyer des fonds directs et indirects et des incitations fiscales. Une combinaison adéquate de ces derniers permettrait de soutenir la modernisation généralisée du secteur productif, l'inclusion d'instruments de développement pour les entreprises confrontées à la rareté du crédit (telles que les PME), ou bien d'encourager le progrès de nouveaux secteurs considérés comme prioritaires, pour lesquels le développement d'activités de prospective technologique est fondamental.

Il n'existe pas de combinaison optimale de mesures incitatives. Le mélange des instruments les plus adéquats dépendra, entre autres facteurs, des priorités stratégiques et technologiques du pays, des caractéristiques de son système d'imposition<sup>13</sup>, de la situation fiscale, de ses capacités techniques et de l'existence ou non d'une banque d'investissement. Pour améliorer l'efficacité du soutien aux activités d'innovation et faire face aux différents besoins, il est essentiel de combiner différents instruments. Une option sont les crédits (qui financent des projets à faible risque technique et pour lesquels un cofinancement des entreprises est requis). Une autre option sont les subventions directes (qui combinent également les apports de l'État avec ceux du privé), qui financent habituellement des projets de développement de nouveaux produits et/ou processus ou la création de laboratoires de R&D<sup>14</sup>. Il convient d'ajouter les mesures d'incitation fiscale, telles que la diminution des droits à l'importation et des impôts nationaux pour l'acquisition d'équipements de laboratoires de R&D, le report du paiement des impôts et l'amortissement accéléré

des équipements de R&D, qui facilitent l'investissement privé en innovation. Il est en outre essentiel de soutenir l'élaboration de mécanismes ultérieurs de financement, tel que le capital-risque, qui promeut en général la création d'entreprises à fondement technologique.

Les progrès techniques rapides signifient qu'il convient de concevoir et d'utiliser des instruments innovants et flexibles, qui permettent de tirer parti des nouvelles opportunités qui se présentent, telle que la carte BNDES, instaurée au Brésil en 2003 pour faciliter les investissements des petites et microentreprises dans des projets d'amélioration de la compétitivité (Encadré 6.2).

Le retour des agendas sectoriels d'innovation a favorisé la création de nouveaux mécanismes de financement pour l'innovation dans différents secteurs productifs. C'est le cas des fonds sectoriels en Argentine, au Brésil (Encadré 6.3) et au Mexique. Ceci demande de nouvelles capacités institutionnelles, afin de gérer la complexité de la collaboration entre les secteurs public et privé et la sélection par secteur des politiques, ainsi que des fonds plus importants nécessaires et des sources stables de financement à moyen et long terme.

### Encadré 6.2 La carte BNDES : un nouvel outil d'accès au crédit bancaire

La carte BNDES (*Cartão BNDES*) est un produit créé en 2003 par la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) du Brésil. C'est une carte de crédit pour les microentreprises et les PME, dont le chiffre d'affaires brut ne dépasse pas 90 millions de réals (environ 45 millions de dollars de 2009), sous contrôle de capital national, qui représente une ligne de financement accordée préalablement sous forme de crédit renouvelable.

C'est un outil qui tente de faciliter l'accès au crédit à un secteur du marché qui doit généralement faire face à des problèmes de financement, pour l'acquisition de produits et de services spécifiques préalablement inscrits à la BNDES (les produits doivent être nationaux au moins à 60%). Actuellement, la BNDES accrédite plus de 125 000 articles et services, qui peuvent donc être indemnisés par le biais de cette carte. Ils se regroupent en onze catégories :

- Machines et équipements divers
- Matériel médical, hospitalier et odontologique
- Véhicules divers
- Équipements de transport lourd et de transport de charge, entre autres
- Pièces de rechange pour véhicules et pneus
- Intrants pour différents segments industriels (métallurgie, textile, meubles, cuir et chaussure, panification, plastiques, entre autres)
- Équipements d'information et de télécommunications
- Équipements d'automatisation
- Services technologiques et d'innovation
- Logiciels
- Meubles et accessoires

Parmi les articles pouvant être indemnisés se trouvent de nombreux biens et services qui ouvrent la porte à la modernisation technologique, facilitent l'innovation et le progrès technique, tout en permettant la confirmation et le renforcement d'un secteur producteur de ce type de biens et services, et qui œuvrent en faveur du développement des entreprises brésiliennes.

Le taux d'intérêt appliqué est plus avantageux que les taux pratiqués sur le marché, que ce soit pour le fonds de roulement ou pour l'acquisition de biens. En sus du taux d'intérêt préférentiel, le fait de disposer d'une ligne de crédit approuvée (c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire de se soumettre à l'analyse de crédit à chaque opération) diminue les coûts de transaction des opérations financières, tant pour les clients titulaires de la carte que pour les institutions financières.

Pour tous ces motifs, l'augmentation du nombre d'opérations et de la valeur des transactions réalisées avec la carte BNDES a été significative. Les 63 000 opérations réalisées en 2008, d'un montant équivalent à 934 millions de réals (environ 467 millions de dollars de 2008), prouvent le succès de la carte BNDES. Elles ont connu une croissance de 60% par rapport à 2007 et sont devenues les opérations les plus nombreuses réalisées par cette banque avec les micro, petites et moyennes entreprises.

Source : Élaboration par l'auteur à partir d'informations de la BNDES.

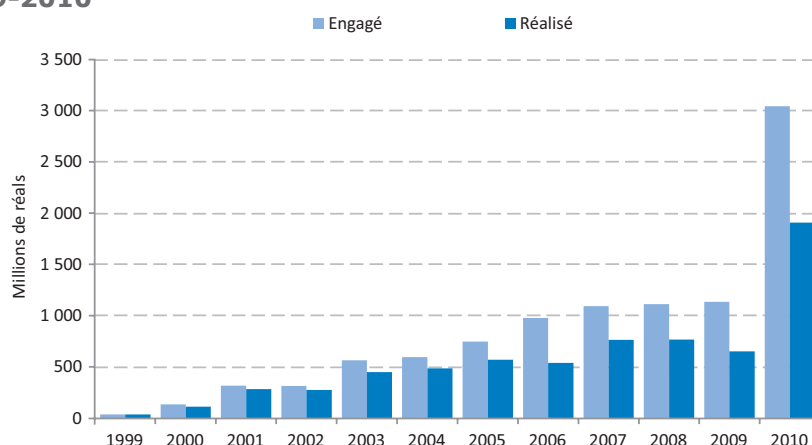
### Encadré 6.3 Fonds sectoriels au Brésil : dix ans d'un nouveau modèle de financement et de gouvernance

L'analyse de la gestion des fonds sectoriels au Brésil est un exemple de l'importance de la gestion et des relations entre les institutions pour la réussite d'une politique. Les fonds brésiliens ont mis l'accent sur l'innovation et la coopération, avec un comité de gestion composé du ministère des Sciences et de la Technologie, des ministères des secteurs concernés, des agences de réglementation, de la communauté scientifique et du monde de l'entreprise. Tous les membres du comité négocient et collaborent pour définir les aspects essentiels des fonds. Le succès de ces fonds sectoriels, qui servent différents secteurs définis comme stratégiques pour le pays, est reconnu publiquement et représente l'une des principales explications de la croissance accélérée du Brésil ces dernières années en matière de sciences, technologie et innovation (les valeurs des investissements en R&D représentent environ 1.2% du PIB en 2009).

Les fonds de soutien brésiliens aux activités de science, technologie et innovation, fondés sur la coordination entre les différents acteurs et l'utilisation du revenu sectoriel comme source de financement des activités de science et technologie, garantissent la redistribution de sommes importantes et favorisent la coparticipation de tous les acteurs (entreprises, universités, gouvernements et centres de recherche) dans la planification des projets et l'administration des fonds.

Néanmoins, on observe certaines faiblesses dans leur fonctionnement, qui peuvent expliquer pourquoi le niveau d'exécution des fonds assignés reste encore faible. Il faut souligner, entre autres, les difficultés de gestion et d'administration, dues à la grande complexité et au nombre d'acteurs participant aux comités de gestion, ainsi que les éventuels cumuls d'intérêts qui peuvent causer des problèmes de coordination.

**Figure 6.5 Budget et emploi des fonds sectoriels au Brésil, 1999-2010**



Source : ECLAC/SEGIB (2010), d'après les informations du ministère brésilien de la Science, de la Technologie et de l'Innovation (<http://www.mct.gov.br>).  
<http://dx.doi.org/10.1787/888932553881>

Depuis 2003, certains des pays de la région se sont engagés sur la voie de la croissance économique durable avec plus de dynamisme commercial, notamment grâce à la hausse des prix des matières premières (au moins dans le cas des pays d'Amérique du Sud). Ceci génère un excédent qui peut, sous certains schémas de gouvernance et une forte détermination politique, se transformer en une source de financement considérable pour les politiques de diversification et d'amélioration de la compétitivité fondées sur l'innovation. Cependant, le consensus exige une forte articulation gouvernementale. Le *royalty* minier du Chili est un exemple intéressant de conception d'instruments tendant à augmenter le recouvrement pour promouvoir le développement scientifique et technologique des pays (Encadré 6.4).

Compte tenu de la complexité de l'innovation et des changements techniques, se limiter à la conception de mécanismes d'incitation financière pour l'innovation n'est pas suffisant pour faciliter leur développement. Il est nécessaire de soutenir la collaboration et de faciliter la circulation et la mise en application des connaissances dans les systèmes productifs.

La dynamique de l'innovation ne dépend pas uniquement de l'activité d'une entreprise, d'un centre de recherche ou d'une université spécifique ; elle dépend également de l'interaction entre ces derniers et de la capacité systémique à créer des conditions favorables et des incitations pour l'innovation. Dans ce contexte, les politiques publiques jouent un rôle prépondérant dans le soutien au développement scientifique, technologique et à l'innovation, notamment lorsque la spécialisation productive est orientée vers des secteurs exploitant les ressources naturelles, ou des secteurs dont la main-d'œuvre nécessite peu de contenu technologique et qui exigent, en soi, peu de connaissances<sup>15</sup>.

Les mécanismes de soutien au transfert de technologies sont fondamentaux et ils permettent d'identifier non seulement l'importance du lien entre différentes institutions, mais également les canaux utilisés pour ce faire, et les types d'instruments qui facilitent plusieurs modes d'interrelation. Les formes, l'intensité et les canaux d'interaction entre les universités et les entreprises sont divers, changeants, et dépendent en grande partie des institutions de chaque pays. Notamment, l'utilisation des différents canaux de transfert des connaissances présente des particularités qui dépendent de différents facteurs, dont : *i*) la spécificité de chaque secteur industriel ; *ii*) les régions d'implantation ; *iii*) les trajectoires des disciplines impliquées ; *iv*) la durée des contrats ; et *v*) la flexibilité organisationnelle de l'université (faculté, groupe de recherche ou bureaux de transfert de technologie) pour résoudre les accords, envisager les mesures d'incitation et canaliser les résultats vers des sources alternatives en faveur de la recherche. La nature de la collaboration instaurée peut faciliter la construction d'un capital social pour les différentes disciplines et organisations, fondé sur la confiance, l'interaction et l'accumulation des apprentissages pour le développement de l'innovation.

Le Tableau 6.2 décrit les canaux d'interaction université-entreprise à partir des expériences en cours en Amérique latine. Le tableau reprend les flux de ressources humaines (tels que les stages étudiants en entreprise ou l'embauche de nouveaux professionnels), les réseaux informels et/ou professionnels, les activités communes (conférences et publications), les projets spécifiques, les services de conseil et d'assistance technologique (assistance technique et équipement technique), l'enregistrement de technologie (brevets et bureaux de transfert de technologies des universités, BTT), ainsi que la création de centres mixtes ou d'entreprises fondées sur la technologie (universitaires, laboratoires d'entreprises au sein d'autres entreprises, et « acteurs hybrides » entreprises/universités). Certains des principaux instruments promoteurs du lien université-entreprise, ainsi que des exemples et des cas concrets réalisés dans la région, sont présentés dans le tableau 6.2.

#### **Encadré 6.4 Royalty minier au Chili : financer l'innovation à l'aide de revenus dérivés des ressources naturelles**

Le *royalty* minier a été instauré au Chili en 2005 (loi n° 20.026). Il s'agit d'un impôt spécifique à l'activité minière, créé par la nécessité de disposer de fonds supplémentaires pour financer des projets innovants dans les régions, afin de diversifier et de dynamiser les économies, tout en diminuant la vulnérabilité du pays aux fortes variations des prix internationaux du cuivre.

La loi prévoit un prélèvement sur les entreprises minières dont les ventes dépassent 12 000 tonnes métriques de cuivre fin. L'impôt est recouvré de façon échelonnée et il est basé sur le revenu opérationnel imposable de l'exploitant minier. Les exploitants miniers dont les ventes annuelles dépassent les 50 000 tonnes métriques de cuivre fin se verront appliquer un taux unique d'imposition de 5%. Ceux dont les ventes annuelles sont inférieures ou égales à 50 000 tonnes métriques de cuivre fin et supérieures à 12 000 tonnes métriques se verront appliquer un taux échelonné par tonnage, pouvant aller de 0.5% à 4.5%. Les exploitants miniers dont les ventes annuelles sont inférieures ou égales à 12 000 tonnes métriques de cuivre fin sont exemptés.

En parallèle, le Conseil national de l'innovation pour la compétitivité (CNIC) a vu le jour. C'est un organisme public-privé qui agit comme conseiller permanent du président de la République en matière de politiques publiques d'innovation et de compétitivité, y compris pour le développement de la science et de la technologie, la formation des ressources humaines et l'entreprenariat innovant ; il est également un catalyseur d'initiatives cruciales dans lesdits domaines. C'est l'organisme qui définit la stratégie d'innovation du pays, en identifiant les lignes principales d'action et les activités à financer avec ces fonds.

Le principal destinataire du recouvrement est le Fonds pour l'innovation et la compétitivité (FIC), qui doit financer les domaines de développement de la science et de la technologie, la formation du capital humain, l'innovation dans les entreprises, la culture, les institutions, les infrastructures et les régions. Le FIC est l'instrument de financement de l'organe exécutif qui dispose d'un soutien budgétaire pour l'application des politiques nationale et régionale d'innovation, visant à renforcer le système d'innovation national et régional en donnant plus de transparence, de flexibilité, de sens de la compétition et de stratégie à l'action de l'État.

La création du FIC a permis d'augmenter significativement le budget en faveur de l'innovation au Chili<sup>a</sup>. Cependant, l'exécution du budget est faible, comme souvent dans les phases de lancement de nouveaux fonds, et le fait que le projet de loi pour le fonctionnement du fonds soit encore en cours ne facilite pas la conversion de cette source de revenus en un instrument permanent de financement pour l'innovation. Parmi les difficultés de gestion de ces ressources, celle de générer un consensus entre les régions n'est pas la moindre. En effet, les *royalties* tirées de la production de ressources naturelles sont habituellement destinées à la communauté dans laquelle l'extraction est réalisée, en compensation. Il est indispensable de créer des mécanismes adéquats de dialogue entre les différents niveaux de gouvernement pour progresser dans l'utilisation de ces ressources en tant que source supplémentaire de financement pour la compétitivité.

*Source* : Élaboration par l'auteur à partir d'informations du Conseil national de l'innovation pour la Compétitivité du Chili.

<sup>a</sup> OCDE (2010b).

**Tableau 6.2 Transfert de technologies : voies, types de relations et expériences dans la région**

Type d'interrelation	Canaux de transfert des connaissances	Instruments de politique	Expériences dans la région
Flux de ressources humaines	Stages, formation d'étudiants, embauche de diplômés universitaires	Formation de ressources humaines  Les entreprises ont accès à des ressources humaines qualifiées qui permettent de générer des avantages compétitifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intel et Universidades de Costa Rica (Costa Rica)</li> <li>• Fonds de promotion du développement scientifique et technologique (FONDEF, Chili)</li> <li>• Financement pour l'innovation, les sciences et la technologie (FINCYT, Pérou)</li> </ul>
Contacts informels entre professionnels	Réseaux professionnels, échange d'informations	Formation technique et professionnelle  Salons et prix de l'innovation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eaton Trucks Corporation et Unicamp (Brésil)</li> <li>• Salon de l'innovation (dans des états du Brésil, au Pérou et dans d'autres pays)</li> <li>• Salons de design (São Paulo, Buenos Aires)</li> </ul>
Activités de divulgation et de diffusion des connaissances	Événements, séminaires, conférences, publications et co-publications	Financement pour la diffusion des connaissances scientifiques et technologiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rencontre entre la Science et les entreprises de biotechnologie avec la participation de différentes institutions (Mexique)</li> </ul>
Services	Services de conseil, assistance technique, consulting, utilisation d'équipements	Diversifier les sources de financement pour les universités  Développer et actualiser les compétences en sciences et technologies appliquées (utilisation d'équipements) des chercheurs et des entreprises  Résolution de problèmes spécifiques aux entreprises	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestation de services technologiques de l'Universidad de la República (UDELAR) et du Laboratoire technologique de l'Uruguay (LATU)</li> <li>• Institut national de technologie industrielle (INTI, Argentine)</li> <li>• Service national d'apprentissage industriel (SENAI), Service brésilien de soutien aux petits entrepreneurs (SEBRAE, Brésil)</li> </ul>
Projets conjoints	Coopération en R&D, contrats de recherche, échange de chercheurs, réseaux formels d'emplois, parcs scientifiques et technologiques	Financement de consortiums d'innovation  Capital risque  Soutien aux réseaux de recherche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laboratoire national de matériaux et modèles structurels de l'université du Costa Rica et ministère des Travaux Publics et des Transports (Costa Rica)</li> <li>• Pôle IT Buenos Aires (Argentine)</li> <li>• Parc scientifique et technologique Carén de l'université du Chili</li> <li>• Fondation Parc technologique de Paraíba-PaqTc-PB (Brésil)</li> </ul>
Dépôt de brevets	Bureaux de transfert de technologies (BTT)	Aide au dépôt de brevet et à la diffusion technologique  Services de <i>business coaching</i> pour actualiser les compétences en sciences et technologies appliquées (utilisation d'équipements) des chercheurs  Plateformes pour la coordination de la demande spécialisée des entreprises et la formation universitaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agence d'innovation Inova de l'université de Campinas (Brésil)</li> <li>• Institut technologique de Monterrey (Mexique)</li> </ul>
Entreprises fondées sur la technologie	Transfert de connaissances par la génération d'entreprises à partir de recherche fondamentale ou appliquée	<i>Spin-off</i> , pépinières d'entreprises, acteurs « hybrides » entreprise-université	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ami-tec et l'université de Medellín (<i>Spin-off</i> en Colombie)</li> <li>• Bio Sidus (Argentine)</li> </ul>

Source : Primi et Rovira (2011b).



Il est indispensable, certes, de soutenir la conception d'instruments de politique nouveaux et de meilleure qualité, mais il convient également d'augmenter les capacités des institutions afin d'évaluer les mesures d'incitation et les programmes de promotion. Certains des éléments à considérer sont les suivants : faiblesse des coûts administratifs, flexibilité (capacité à réagir à un environnement en perpétuel changement), impact (les incitations doivent produire des externalités, par exemple une plus grande associativité pour l'innovation), transparence (par exemple avec des appels d'offres publics et l'aide à la formulation de projets), et complémentarité (les incitations doivent venir grossir l'investissement privé et ne pas remplacer ce que les entreprises pourraient financer *a priori*). Il est essentiel, en parallèle, de considérer l'existence de mesures incitatives facilitant la coordination entre les différents organismes et les institutions engagées dans la conception, l'application et la gestion des fonds et desdites mesures. Ceci détermine fréquemment le succès ou l'échec de l'application de certains instruments de politique.

#### 6.3.4 Renforcement des capacités pour la gestion de la politique d'innovation

Les pays d'Amérique latine progressent dans l'apprentissage de la conception et de l'application des politiques d'innovation, et l'un de leurs défis majeurs est de renforcer les capacités pour qu'elles fonctionnent au mieux. L'expérience montre qu'il est nécessaire de bien concevoir les politiques, mais qu'il convient également d'investir dans la création de capacités, à tous les niveaux de gouvernement, pour la gestion et la mise en œuvre des programmes, notamment lors de l'introduction de nouvelles mesures de politique publique.

Les pays doivent encore relever les défis suivants : corriger les défauts de coordination, diminuer le cumul des politiques, renforcer leur cohérence dans le temps, construire une structure solide de prise de décisions pour élaborer les institutions et les politiques des CTI, et renforcer la capacité de gestion et d'évaluation des politiques. Pour que tout ceci soit possible, les pays ont besoin de décideurs hautement qualifiés et de grande expérience.

Les pays ont progressé dans trois domaines :

- 1) La région investit dans des capacités de gestion nouvelles et de meilleure qualité pour la mise en œuvre des programmes et la gestion des instruments de politique.

La construction et le renforcement des institutions et des capacités nationales nécessaires à l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des politiques de développement productif et d'innovation est un processus par tâtonnement qui exige du temps, des moyens et une vision à long terme. En particulier, le succès ou l'échec des politiques et instruments utilisés pour parvenir à un système plus productif et innovant est fortement conditionné aux capacités des décideurs et des gestionnaires.

Dans la région, il existe des programmes de promotion de la formation et spécialisation de techniciens en la matière, ainsi qu'une grande expérience du développement et de la mise en pratique de politiques de sciences, technologie et innovation visant à concevoir de nouveaux outils et à réviser les anciens. En matière de renforcement des capacités à niveau sous-national, le Réseau des agents de politique industrielle (RENAPI), qui promeut l'apprentissage régional des politiques industrielles au Brésil, est une pratique intéressante. Il s'agit d'une initiative de l'Agence brésilienne de développement industriel (ABDI), qui dispose d'un réseau national de spécialistes et de responsables de politique industrielle, dont l'objectif est d'encourager la régionalisation de la politique de développement productif. Le réseau contribue à créer un langage commun entre les participants en soutenant la formation de fonctionnaires responsables de politiques industrielles et de R&D originaires de tout le pays.

Un autre exemple est celui de l'École de gestionnaires des politiques de sciences, technologies et innovation, organisée depuis 2010 par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) avec l'aide de la coopération allemande et de différents ministères et agences de sciences, technologie et innovation des pays de la région. Son objectif est la formation des agents engagés dans l'élaboration, le suivi, l'évaluation et l'exécution des politiques de sciences, technologie et innovation; ceci permet de renforcer les capacités des pays en la matière, de partager des connaissances et des expériences, de renforcer les liens, et d'identifier des activités communes<sup>16</sup>.

- 2) Les pays de la région progressent vers la création d'espaces de discussion régionale, pour faire face aux défis communs et aller de l'avant dans l'apprentissage des politiques publiques.

La création d'un espace permanent de dialogue des politiques permet de progresser dans l'apprentissage des politiques et d'améliorer le positionnement des pays de la région dans l'économie mondiale. Ceci répond également à la pression croissante qui pèse sur les décideurs de démontrer la validité et la rentabilité des mesures de politique proposées, dans un contexte de restrictions budgétaires élevées et de plus grande transparence et de responsabilité accrue dans les processus de prise de décision publique. Les échanges entre les pairs et leurs évaluations régulières des pratiques et des mesures d'incitation appliquées, contribuent à une plus grande transparence des politiques.

L'Amérique latine dispose d'un réservoir de coopération scientifique, mais il convient néanmoins de créer des mécanismes institutionnels permanents afin de rendre pérenne la coopération entre politiques et stratégies. La diversité et la complémentarité entre les capacités et les caractéristiques des pays de la région est un avantage majeur pour la création de programmes de recherche et de formation conjoints. La volonté d'établir des mécanismes efficaces de coopération scientifique répond à la volonté d'augmenter les synergies et de dépasser les limites nationales relatives à la proportion de ressources humaines et financières disponibles pour la science.

On observe un nombre élevé d'initiatives de collaboration et de dialogues de politiques d'innovations dans la région; ils manquent cependant de coordination et gagneraient en la création de synergies entre eux. Le panorama des activités de collaboration en matière de sciences, de technologie et d'innovation est très hétérogène en Amérique latine. On a pu identifier au moins trois niveaux complémentaires pour le dialogue de politique :

- Le niveau ministériel, ou celui des hautes instances, qui permet de définir des lignes stratégiques de collaboration internationale.
- Le niveau technique de conseil, qui implique des réunions entre les principaux conseillers des plus hautes instances, et qui se centre en général sur les débats à propos des aspects « tactiques » de la politique, telles que la conception des mécanismes et mesures d'incitation en faveur des sciences, de la technologie et de l'innovation.
- Le niveau de mise en application des politiques. C'est le niveau du dialogue entre les gestionnaires de programmes et d'instruments de politiques, dont l'objectif est l'échange de pratiques et d'expériences lors de la phase de mise en œuvre des politiques.

- 3) Viennent en troisième lieu le progrès des systèmes de mesure de l'innovation et le renforcement des capacités d'intelligence stratégique pour l'analyse et la surveillance de l'impact des politiques.

Les pays de la région ont réalisé des progrès et modernisé leurs institutions pour une meilleure prise de décisions dans les politiques d'innovation dans trois grands domaines :

- La création de systèmes d'indicateurs pour la prise de décisions. Plusieurs pays ont investi dans la création d'unités dédiées au recueil et à la diffusion d'indicateurs d'innovation dans les ministères ou les secrétariats nationaux d'innovation. Ces progrès s'appuient également sur une large modernisation des systèmes informatiques des ministères et des hautes instances en matière de sciences et de technologie, qui ont amélioré la transparence et l'accessibilité aux données. On observe ce point positif aussi bien dans les grands pays (Argentine et Brésil) que dans les petits (Costa Rica et Panama).
- Les enquêtes d'innovation. L'expérience en matière de développement d'enquêtes d'innovation se renforce en Amérique latine<sup>17</sup>. Dans les pays de la région, tout comme dans ceux de l'OCDE, les enquêtes d'innovation sont des outils pertinents pour améliorer les connaissances sur la conduite novatrice au niveau des entreprises, évaluer les obstacles à l'investissement en innovation et déterminer l'impact des politiques publiques. Cependant, contrairement aux pays de l'OCDE, il convient, en Amérique latine, de progresser en matière de comparabilité des enquêtes d'innovation. Ceci demande du temps et un investissement dans le renforcement des institutions, ainsi qu'un dialogue entre les décideurs, les experts et les instituts de statistiques. La comparaison entre les enquêtes n'est pas simple et exige des efforts d'harmonisation<sup>18</sup>.

En Amérique latine, la situation est d'autant plus complexe que les enquêtes suivent des modèles différents (celles du Brésil, du Chili et du Mexique prennent le Manuel d'Oslo comme modèle, alors que l'Argentine, la Colombie et l'Uruguay suivent celui de Bogota). Le phénomène est récent dans la région et, en conséquence, peu de pays réalisent des enquêtes régulièrement et les utilisent comme retour sur leurs politiques<sup>19</sup>; il est encore difficile de les comparer. En particulier, seuls l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et l'Uruguay organisent des enquêtes périodiques; au Mexique, elles sont aléatoires, et le Costa Rica, le Panama, le Pérou, ainsi que la République bolivarienne du Venezuela viennent d'adopter le système.

- La création et/ou le renforcement des institutions pour l'analyse de données et la prise de décisions. Il est essentiel d'investir dans la création de capacités d'analyse des données pour alimenter la prise de décisions. Dans le même temps, il convient de créer des incitations à les utiliser dans l'évaluation et la refonte des politiques publiques. Contrairement aux pays de l'OCDE, ceux d'Amérique latine se trouvent à peine au début de la création des institutions visant à l'analyse des politiques. Dans ce domaine, le pays le plus avancé est le Brésil, où l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA), dépendant du secrétariat des Affaires stratégiques de la Présidence de la République, et le Centre de gestion d'études stratégiques (CGEE), sous la tutelle du ministère des Sciences et de la Technologie, constituent des espaces institutionnels pour l'analyse d'impact et la rétro-alimentation des politiques publiques.

## 6.4 Une meilleure gouvernance pour de meilleures politiques

En synthèse, ces dix dernières années, l'agenda pour le développement productif et de l'entreprise a connu un nouvel essor dans les pays d'Amérique latine. L'innovation joue un rôle central dans les agendas de développement de la plupart des pays de la région, même si cette place de choix est souvent plus visible dans les débats et les déclarations qu'au plan budgétaire.

La conjoncture économique mondiale et régionale génère des attentes grandissantes par rapport aux impacts à moyen terme des politiques d'innovation sur la croissance et la compétitivité sur les marchés mondiaux, ainsi que sur la capacité à renforcer les marchés internes en créant non seulement des nouveaux emplois, mais aussi des emplois de meilleure qualité.

L'intérêt renouvelé pour l'innovation entraîne une pression accrue sur les gouvernements de la région afin qu'ils élaborent et mettent en œuvre des stratégies d'innovation plus efficaces et pouvant mobiliser le monde des entreprises, tout particulièrement dans un contexte de forte incertitude par rapport à la dynamique et l'évolution des marchés mondiaux. En parallèle, une gestion plus efficace et transparente du système public est nécessaire, qui soutienne l'innovation dans les pays devant faire face à des restrictions budgétaires comme dans ceux qui jouissent d'une période de croissance élevée fondée sur les exportations croissantes de ressources naturelles à des prix élevés.

On peut conclure à partir du diagnostic du développement productif et de l'innovation en Amérique latine que la région doit progresser dans quatre domaines :

- 1) investir pour combler les fossés dans la productivité ;
- 2) augmenter les investissements dans des activités scientifiques et technologiques, et de recherche et développement ;
- 3) accroître l'engagement du secteur privé en faveur de l'innovation et la transformation productive ;
- 4) et réduire l'écart entre l'offre et la demande de ressources humaines qualifiées.

Ceci exige de nouveaux modèles de gouvernance des politiques publiques, capables d'articuler des actions et d'encourager des accords qui renforcent les investissements en innovation. Il convient de renforcer les institutions et de développer des modèles de politiques publiques plus complexes, capables de mobiliser les différents acteurs des systèmes nationaux d'innovation à tous les niveaux de l'État. En particulier dans des contextes comme l'Amérique latine, où la spécialisation productive dans des secteurs nécessite peu de connaissances, l'incertitude est élevée, et l'accès au crédit devient difficile. Face à cette situation, les politiques publiques jouent un rôle déterminant pour produire des incitations en faveur de l'investissement dans des activités scientifiques et technologiques, ainsi que pour améliorer la compétitivité fondée sur la valeur ajoutée et l'innovation.

De manière générale, les pays d'Amérique latine ont progressé ces dernières années dans l'apprentissage des politiques publiques d'innovation et lancé des réformes significatives des institutions pour ce faire. Malgré une grande hétérogénéité persistante dans les institutions et les modèles de gouvernance, certains traits communs peuvent être identifiés.

Parmi les progrès, citons le renforcement des institutions pour l'innovation (Argentine, Chili et Uruguay), la création et la stabilisation de nouveaux modèles de financement pour l'innovation (Brésil, Chili, Colombie et Mexique), une meilleure synchronisation entre le soutien à l'innovation et le développement de secteurs productifs stratégiques (Argentine, Brésil, Chili, Mexique, Panama et Uruguay), une attention croissante portée à l'impact territorial des stratégies d'innovation, notamment dans les pays de plus grande taille relative (Argentine, Brésil et Colombie), ainsi qu'une amélioration des capacités institutionnelles pour mesurer et évaluer la dynamique de l'innovation et l'impact des politiques publiques (Argentine et Brésil).

Pour dépasser les faiblesses structurelles en matière d'innovation et dans la capacité de l'État à soutenir le développement productif et technologique, il convient d'évoluer vers de meilleurs systèmes de gouvernance des politiques, capables d'aligner les actions et de créer des synergies entre différents programmes et niveaux de gouvernement. Pour ce faire, il serait souhaitable que la région puisse progresser dans six domaines :

- 1) Consolider la synchronisation entre les stratégies d'innovation et la transformation productive, en approfondissant la capacité d'articuler des actions basées sur des secteurs et des enchaînements productifs. Ceci nécessite des mécanismes de gouvernance favorisant le dialogue entre les ministères de l'Économie et des Finances, de l'Industrie et du Commerce, et ceux de l'Innovation. De plus, des mécanismes de financement à visée sectorielle, ainsi que la participation de tous les acteurs du système national d'innovation (universités, entreprises et société civile) sont également nécessaires à la définition des priorités, et la synchronisation des politiques d'innovation et celles de soutien au développement productif et de l'entreprise comme ingrédient majeur garantissant des actions plus efficaces et au plus fort impact.
- 2) Renforcer les capacités de création de stratégies d'innovation exige des États qu'ils disposent de meilleures capacités d'articulation verticale (aux différents niveaux des gouvernements) et horizontale (dans les ministères responsables de secteurs en lien avec l'innovation, dont l'Industrie, l'Agriculture, la Santé, l'Éducation et les Infrastructures), et également une plus grande participation du secteur privé à l'innovation.
- 3) Augmenter la capacité d'allocation de ressources à partir de plans pluriannuels afin de faciliter les investissements dans des projets à moyen et long terme, et accroître parallèlement la capacité et l'engagement des secteurs financier et productif en vue d'élever le financement disponible pour les projets d'entreprises novateurs. Tout ceci exige des investissements en intelligence stratégique dans l'administration publique et la création d'espaces de dialogue pour instaurer des mécanismes de confiance, et augmenter les capacités de régulation de l'État en la matière.
- 4) Évoluer vers des modèles de politiques tournées vers les résultats, c'est-à-dire concevoir des politiques en pensant à l'objectif final (plus d'emplois de meilleure qualité, plus de compétitivité) et considérer les intrants (comme la dépense en R&D et en formation de ressources humaines) comme des moyens d'atteindre les objectifs stratégiques.
- 5) Renforcer les capacités de mesure et d'analyse de l'innovation. Il est important d'investir pour créer des espaces institutionnels et des mécanismes de rétro-alimentation entre la conception et la mise en œuvre, qui permettent d'améliorer les capacités des décideurs dans la définition et la mise en application de nouveaux instruments plus sophistiqués. De plus, il est important d'investir dans la création d'indicateurs pour l'innovation et de créer des incitations à utiliser l'information en matière d'évaluation de politiques.
- 6) Encourager la formation des ressources humaines chargées de la gestion des politiques d'innovation et de développement productif, et favoriser le dialogue régional pour échanger des expériences et progresser dans l'apprentissage de la conception d'instruments de politiques en faveur de l'innovation. De fait, le pari de l'Amérique latine exige autant des agendas nationaux spécifiques, en fonction des particularités productives, historiques et culturelles, qu'un agenda permettant à la région dans son ensemble d'atteindre la masse critique nécessaire dans certains domaines du savoir-faire et de production, afin d'étayer une meilleure insertion dans un contexte international toujours plus compétitif et dynamique.

## Notes

1. OCDE (1997); CEPALC (2004).
2. CEPALC (2010a).
3. CEPALC (2010a).
4. CEPALC (2008).
5. CEPALC (2010a).
6. Les chiffres sont ceux de 2008, dernière année disponible pour la source utilisée, Base de données des Nations Unies sur les statistiques du commerce de matières premières (United Nations Commodity Trade Statistics Database, COMTRADE) [<http://comtrade.un.org>].
7. Primi et Rovira (2011a).
8. López et Orliki (2006).
9. Selon les données des bureaux des brevets nationaux, dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les étrangers présentent environ 90 % des demandes de brevets, alors que dans les pays plus développés ce sont les acteurs nationaux qui viennent en tête (CEPALC, 2010b).
10. CEPALC (2004).
11. Le cas du Brésil, avec les conséquences de la fermeture des centres d'appui agricole dans le secteur d'Embrapa, illustre les effets négatifs de certaines mesures de rationalisation.
12. Pour une révision des politiques d'innovation et des modèles de gouvernance au Chili et au Mexique, voir OCDE (2007 et 2009a).
13. Par exemple, l'option sera l'allocation directe, si la pression fiscale est faible et que la politique fiscale ne prévoit pas de diminuer le taux de l'impôt sur les profits par le biais de dégrèvements, de crédits d'impôt ou de déductions pour activités liées à la R&D.
14. Une autre caractéristique de ce type de mesures d'incitation est qu'elles fonctionnent aussi bien pour les politiques horizontales que pour celles plus ciblées, et qu'elles favorisent la collaboration entre les entreprises et les organismes publics de R&D.
15. CEPALC (2004); Cimoli, Ferraz et Primi (2005).
16. L'atmosphère d'échange particulière qui s'est créée dans cette École a permis de développer des propositions et des projets de coopération technique bilatéraux ou multilatéraux auxquels plusieurs institutions ont participé.
17. Cimoli, Primi et Rovira (2011).
18. OCDE (2009b).
19. Primi et Rovira (2011a).

## Références

- CEPALC (COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES) (CEPAL) (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, LC.G.2234 (SES.30/3), juin, CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. LC/G.2367 (SES.32/3), mai, CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2010a) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, LC/G.2432 (SES.33/3), mai, CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPALC (2010b), *Ciencia y Tecnología en el Arco del Pacífico Latinoamericano: espacios para innovar y competir*, LC / L.3251, octobre, CEPAL, Santiago du Chili.
- CEPAL/SEGIB (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL IBÉRO-AMÉRICAIN) (2010), *Espacios iberoamericanos. Universidad y empresa: vínculos entre universidad y empresas para el desarrollo tecnológico*. LC/G.2478, novembre, Santiago du Chili.
- CIMOLI, M., J.C. FERRAZ ET A. PRIMI (2005), *Science and Technology Policy in Open Economies: the Case of Latin America and the Caribbean*, Série « Desarrollo Productivo », N° 165, LC/L.2404, CEPAL, Santiago du Chili.
- CIMOLI, M., A. PRIMI ET S. ROVIRA, (2011), « National Innovation Surveys in Latin America: Empirical Evidence and Policy Implications on Cooperation and Innovation », dans Cimoli, M., A. Primi et S. Rovira (ed.), *R&D cooperation in Latin American Innovation Strategies : Empirical Evidence and Policy Implications from National Innovation Surveys*, CEPAL-IDRC, (à paraître).
- LÓPEZ, A. ET E. ORLIKI (2006), *Innovación y mecanismos de apropiabilidad en el sector privado en América Latina*, CEPAL-OMPI.
- OCDE (1997), *National Innovation Systems*, OCDE, Paris, France.
- OCDE (2007), *OECD Reviews of Innovation Policy: Chile 2007*, OCDE, Paris, France
- OCDE (2009a), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico 2009*, OCDE, Paris, France
- OCDE (2009b), *Innovation in Firms: A Micro-Economic Perspective*, OCDE, Paris, France.
- OCDE (2010a), *La stratégie de l'OCDE pour l'innovation : pour prendre une longueur d'avance*, OCDE, Paris, France.
- OCDE (2010b), *Mesurer l'innovation : un nouveau regard*, OCDE, Paris, France.
- OCDE (2011), « Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación : oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe », Centre de développement de l'OCDE, Paris, France.
- PRIMI, A. (2011), *Science, Technology and Innovation Policies and Development : The Case of Latin America*, UNU-Merit, (à paraître).
- PRIMI A. ET S. ROVIRA (2011a) « Innovation and Cooperation in Latin America : Evidence from National Innovation Surveys in a Comparative Perspective », dans Cimoli, M., A. Primi et S. Rovira (ed.), *R&D cooperation in Latin American Innovation Strategies: Empirical Evidence and Policy Implications from National Innovation Surveys*, CEPAL-IDRC, (à paraître).
- PRIMI A. ET S. ROVIRA (2011b), *Nuevos mecanismos de financiamiento y de apoyo a la transferencia tecnológica en América Latina: una revisión crítica*, (à paraître).





# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne 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.

## LE CENTRE DE DEVELOPPEMENT DE L'OCDE

Le Centre de développement de l'OCDE, créé en 1962, est un forum indépendant consacré au partage des savoirs et au dialogue, sur un pied d'égalité, entre les pays membres de l'OCDE et les économies en développement. En mars 2011, 17 pays non-membres de l'OCDE sont membres à part entière du Comité directeur du Centre. Le Centre se concentre sur les problèmes structurels émergents susceptibles d'avoir un impact sur le développement mondial et sur des enjeux de développement plus spécifiques auxquels sont confrontés les pays émergents et les pays en développement. Au moyen d'analyses factuelles et de partenariats stratégiques, il aide les pays à formuler des politiques économiques innovantes pour répondre aux défis mondiaux du développement.

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

## COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (CEPALC)

La CEPALC est l'une des cinq commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies. La CEPALC a été créée en 1948 dans le but de contribuer au développement économique et social de l'Amérique latine et les Caraïbes, de coordonner les mesures propres à promouvoir ce développement et de renforcer les relations économiques des pays de la région entre eux et avec le reste du monde.

Au fil du temps, la CEPALC s'est attachée à analyser et suivre de près l'évolution de la région selon deux modalités essentielles : la recherche économique et sociale et la coopération et l'assistance technique aux gouvernements. Son souci permanent pour la croissance équitable, le progrès technique, la justice sociale et la démocratie constitue à la fois une façon intégrale de percevoir le développement et l'aboutissement d'une tradition intellectuelle féconde.

Les 33 pays de l'Amérique latine et des Caraïbes sont membres de la CEPALC, ainsi que certaines nations d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie qui entretiennent des relations historiques, économiques et culturelles avec la région. En tout, la Commission se compose de 44 états membres et de 9 membres associés, statut juridique accordé à certains territoires non indépendants des Caraïbes.

# Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012

## TRANSFORMATION DE L'ÉTAT ET DÉVELOPPEMENT

La solide performance économique de l'Amérique latine depuis 2003 rend possible la transformation de l'État au service d'un développement inclusif à long terme. Dans ce contexte, cette édition des *Perspectives économiques de l'Amérique latine* étudie la réforme de l'État et recommande une action immédiate pour mettre en place de meilleures politiques publiques au service du développement.

### Sommaire

Chapitre 1. Panorama macroéconomique

Chapitre 2. Vers une gestion publique pour le développement

Chapitre 3. La réforme de la politique fiscale

Chapitre 4. Réformes des systèmes éducatifs

Chapitre 5. État et réformes des politiques publiques d'infrastructure

Chapitre 6. Institutions pour l'innovation et le développement productif

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE/CEPAL (2011), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012 : Transformation de l'État et développement*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org), et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

2012

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-12540-7  
ECLAC: REF. NUMBER LC/G.2501



9