

Chapitre 4

Améliorer le rapport coût-efficacité des activités des administrations publiques

En dépit des progrès notables accomplis dans de nombreux domaines, le Brésil pourrait encore améliorer sensiblement le rapport coût-efficacité des activités de ses administrations. Le pays consacre une part importante de son PIB aux programmes publics par rapport à de nombreux pays de l'OCDE et aux économies émergentes comparables, mais les résultats obtenus ne sont pas toujours à la hauteur des dépenses. Dans ces conditions et en l'absence de gains d'efficacité, l'augmentation des dépenses devra être financée par un alourdissement de la fiscalité et, surtout, il est probable que ces dépenses supplémentaires ne permettront pas d'améliorer sensiblement les résultats. Des mesures sont donc indispensables pour améliorer l'efficacité des activités des administrations publiques, dans le cadre d'une action coordonnée dans de nombreux domaines. La mesure la plus efficace consisterait probablement à mettre l'accent sur la planification budgétaire à long terme afin de mieux identifier les programmes présentant le meilleur rapport coût-efficacité et de garantir leur financement. Parallèlement, une plus grande souplesse budgétaire permettrait aux responsables de l'action publique de redéployer plus facilement les ressources vers les programmes les plus efficaces par rapport à leur coût. Les autorités brésiliennes étudient actuellement plusieurs options pour exploiter les gisements pétroliers découverts récemment au large des côtes et pour veiller à ce que les recettes fiscales supplémentaires soient épargnées ou consacrées aux programmes les plus susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques pour les générations futures.

En dépit des progrès accomplis dans de nombreux domaines de l'action publique, particulièrement depuis le milieu des années 90, il est largement admis que l'efficience des activités des administrations publiques laisse à désirer, à tous les échelons. Alors qu'en proportion du PIB, les dépenses publiques sont relativement élevées au Brésil, celui-ci se classe derrière les pays de la zone OCDE au regard de différents indicateurs, notamment dans le domaine de l'éducation. On peut donc penser qu'il est possible d'améliorer considérablement l'efficience dans un certain nombre de domaines de l'action publique, comme la planification budgétaire, la gestion des dépenses et la prestation des services publics. De nouvelles hausses des dépenses publiques seraient probablement vaines, dans la mesure où elles ne parviendraient certainement pas à améliorer sensiblement la situation. Par ailleurs, à moins que les gains d'efficience ne permettent de réaliser des économies budgétaires, le financement de ces dépenses supplémentaires impliquerait un alourdissement de la fiscalité, alors que celle-ci est déjà élevée compte tenu du niveau de revenu du Brésil, comme indiqué dans les précédentes *Études économiques* et au chapitre 3.

Les mesures adoptées par les pouvoirs publics au cours des 10 à 15 dernières années ont généré d'importants gains d'efficience dans plusieurs domaines, comme la passation des marchés publics, l'administration fiscale et la prestation des services publics. On peut également saluer l'amélioration observée sur le front des indicateurs sociaux, rendue possible par la mise en œuvre de politiques efficaces destinées à améliorer l'accès aux services et à renforcer la protection sociale des catégories les plus défavorisées de la population. Des points faibles subsistent toutefois dans les mécanismes institutionnels de planification et d'évaluation du budget, si bien que les pouvoirs publics ont des difficultés à identifier les programmes les plus efficaces par rapport à leur coût. Par ailleurs, le redéploiement des ressources en faveur de ces programmes se heurte à des rigidités budgétaires, dues notamment au recours massif à l'affectation des recettes fiscales.

Le présent chapitre explique les raisons pour lesquelles l'action menée pour améliorer l'efficience des activités des administrations publiques devrait s'articuler sur deux axes. Les gains les plus substantiels seront probablement obtenus via l'adoption d'une orientation davantage axée sur les résultats en matière de planification budgétaire et de gestion des dépenses, propre à faciliter l'évaluation du rapport coût-efficacité des programmes. Parallèlement, la recherche d'une plus grande souplesse dans le redéploiement des ressources budgétaires permettrait d'améliorer le rapport coût-efficacité tout en favorisant le développement d'une culture de la planification et de l'évaluation des activités des administrations.

Efficience de certains secteurs de l'action publique

Dépenses publiques globales

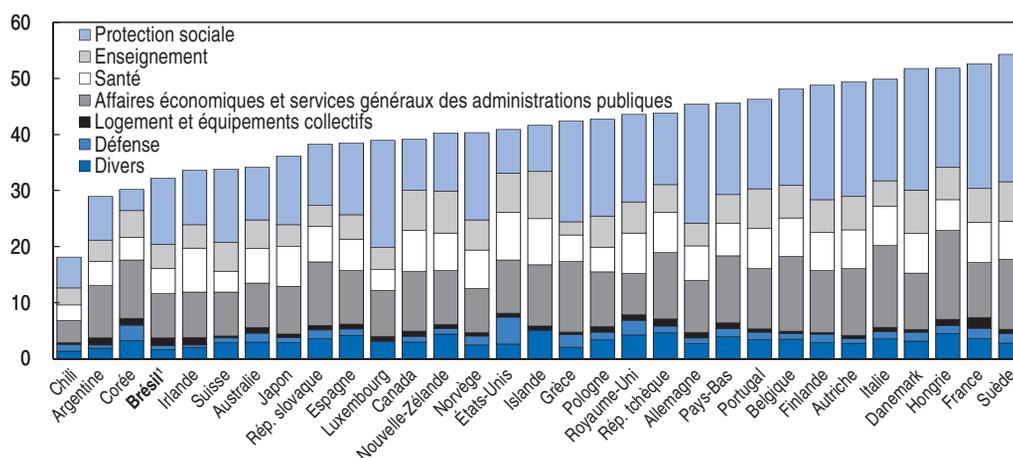
Sous l'effet d'une augmentation progressive des dépenses publiques ces dernières années (voir chapitre 2), le Brésil est devenu un pays très dépensier par rapport aux autres économies émergentes. Abstraction faite de la protection sociale, dont la part dans les

dépenses publiques est plus importante dans les pays de l'OCDE en raison de régimes plus généreux, les dépenses du Brésil dans les autres domaines fonctionnels (en proportion du PIB) sont comparables à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.1). Comme dans les pays de l'OCDE, les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé sont à elles seules largement supérieures aux dépenses afférentes aux autres secteurs, hormis la protection sociale. Le coût de la prestation des services, mesuré par la part de la consommation intermédiaire de l'administration publique dans le PIB, la rémunération des fonctionnaires et les transferts sociaux en nature financés sur fonds publics sont également élevés au Brésil. Les gains d'efficacité potentiels sont donc très importants, étant donné que le Brésil affiche des résultats souvent inférieurs aux indicateurs de référence de l'OCDE.

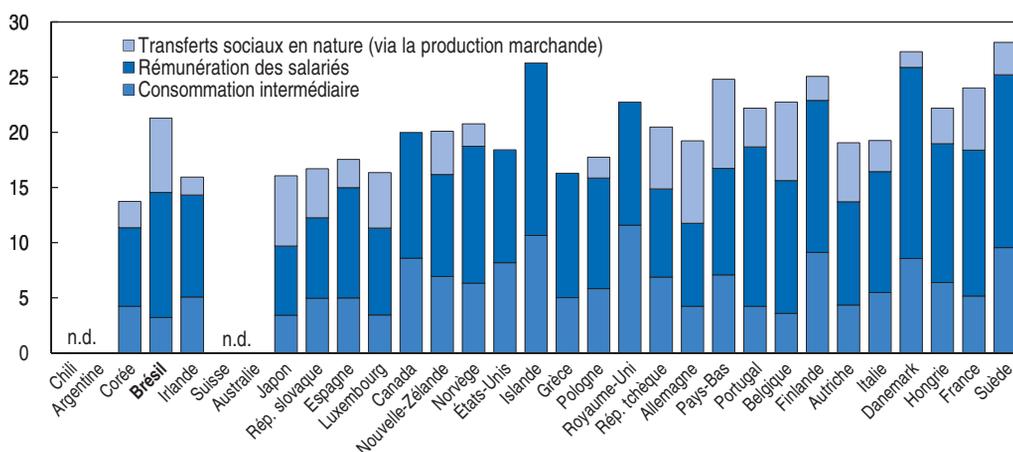
Graphique 4.1. **Dépenses publiques par fonction : comparaisons internationales, 2006**

En pourcentage du PIB

A. Dépenses publiques : classification fonctionnelle



B. Quelques postes de dépense : consommation intermédiaire, transferts sociaux en nature de rémunérations



1. Hors dépenses consacrées au service de la dette.

Source : FMI (base de données SFP), OCDE (base de données sur les comptes nationaux) et STN (pour le Brésil).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652358378414>

Prestation de services dans les secteurs de l'éducation et de la santé

Dans le domaine de l'éducation, des comparaisons internationales donnent à penser qu'il serait possible d'améliorer très sensiblement l'efficacité des dépenses publiques (encadré 4.1). Les résultats des élèves fondés sur les scores obtenus au PISA (test international standardisé ciblé sur les élèves de 15 ans) et les indicateurs du niveau de formation sont relativement médiocres au Brésil (graphique 4.2). Or, le niveau des dépenses publiques en proportion du PIB est globalement comparable à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.3), même si les dépenses publiques par élève sont inférieures. Les indicateurs relatifs au niveau de formation ont progressé, notamment parmi les jeunes, ce qui témoigne

Encadré 4.1. Évaluation de l'efficacité de la prestation de services et de l'administration fiscale

Mesure de l'efficacité

Plusieurs techniques permettent de mesurer l'efficacité des dépenses publiques à partir de « fonctions de production », qui peuvent être estimées de manière paramétrique ou calculées selon un modèle non-paramétrique. Quel que soit le mode de calcul, on part du principe que la production de résultats, qui peuvent être mesurés à l'aide d'indicateurs traditionnels comme les scores obtenus aux examens standardisés par exemple, implique l'utilisation de ressources monétaires (total des dépenses publiques par exemple) ou non monétaires (nombre d'enseignants ou de médecins par rapport à la population totale).

Les techniques paramétriques, comme l'analyse de régression transversale, présentent l'avantage d'intégrer des éléments stochastiques dans la fonction de production mais dépendent de spécifications fonctionnelles spécifiques qui peuvent s'avérer arbitraires. Ces techniques sont également limitées par le nombre d'indicateurs pouvant être utilisés pour mesurer la production. À l'inverse, les méthodes non paramétriques ne nécessitent pas une spécification fonctionnelle spécifique pour la frontière de production, qui peut être définie pour plusieurs indicateurs de résultats et de ressources. Néanmoins, dans la mesure où il s'agit de modèles déterministes, les techniques non paramétriques sont particulièrement sensibles à la présence de valeurs extrêmes dans l'échantillon, ainsi qu'aux erreurs de mesure et aux variables omises, qui influent sur la frontière de production. Il existe d'autres techniques paramétriques qui reposent sur des variables latentes afin de tenir compte du fait qu'il est difficile d'identifier un seul indicateur pour englober toutes les facettes de la prestation de service. L'état de santé ou le niveau de formation de la population sont par exemple considérés comme non observables : les indicateurs disponibles peuvent donc être utilisés dans l'estimation de ces variables non observables pour estimer la frontière de production.

Données internationales pour le Brésil : méthodes non paramétriques

Il existe de nombreuses données internationales relatives au Brésil fondées sur le calcul des frontières de production selon des méthodes non paramétriques. Moccero (2007) s'appuie sur une analyse par enveloppement des données pour le Brésil et d'autres pays d'Amérique latine et de l'OCDE pour évaluer l'efficacité de la prestation de services dans l'éducation et la santé. Son analyse montre que le Brésil est proche de la frontière technologique (dans l'hypothèse de rendements non croissants) en matière de services de santé, mais qu'il en est éloigné dans le domaine de l'éducation. Herrera et Pang (2005), qui établissent également des frontières non paramétriques pour un échantillon de pays bien plus vaste, montrent une marge de progression importante du Brésil s'agissant de l'efficacité de la prestation de services d'éducation et de santé. Les conclusions d'Afonso et al. (2006) et de Ribeiro et Rodrigues (2007) vont dans le même sens.

Encadré 4.1. **Évaluation de l'efficacité de la prestation de services et de l'administration fiscale** (suite)

Données relatives aux entités infranationales brésiliennes : méthodes non paramétriques

Des scores sont également disponibles en matière d'efficacité, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, pour des échantillons d'États et de communes du Brésil. La plupart des études s'appuient sur les données relatives aux dépenses tirées des budgets infranationaux, ainsi que sur les indicateurs de résultats et de ressources issus des examens standardisés, des enquêtes réalisées auprès des ménages et des recensements. Cette analyse empirique se justifie par le fait que les administrations infranationales sont en charge de la plus grande partie de la prestation de services dans le secteur social, tout en bénéficiant d'une autonomie considérable en matière de formulation de l'action publique.

Dans le domaine de l'éducation, Brunet *et al.* (2008) déterminent des frontières d'efficacité dans le primaire et le secondaire pour l'école publique à l'aide des données relevées au niveau des États et des communes en 2005 et en 2007. Selon ces auteurs, il n'y a pas de lien étroit entre les dépenses et les résultats scolaires au niveau des États, puisque les États du Sud situés dans le haut du classement ne dépensent pas autant que ceux du Sud-Est, qui affichent de moins bons résultats. Boueri (2007), s'appuyant sur des données par communes relatives aux résultats obtenus dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'urbanisme, estime que les dépenses sont particulièrement inefficaces. Sampaio *et al.* (2005 et 2008b) déterminent une frontière non paramétrique à l'aide des données des communes sur l'éducation et la santé et concluent que la taille, mesurée par la population résidant dans la commune concernée, constitue l'un des principaux déterminants de l'efficacité des dépenses. Le coût des services publics tend à être plus élevé dans les communes relativement petites, probablement en raison de l'impossibilité de dégager des économies d'échelle.

Les données empiriques sont limitées pour les autres fonctions de l'administration. Brunet *et al.* (2007) utilisent les indicateurs de criminalité et de décès causés par des accidents de la route comme variables de résultats et les dépenses publiques consacrées à la législation et à la répression comme variables d'entrée pour calculer une frontière de production pour les États brésiliens en 2005. Selon ces auteurs, plus les dépenses sont élevées, plus les résultats sont mauvais, conclusion qui peut s'expliquer par la concentration de la criminalité dans les États plus peuplés et parfois plus prospères du Sud-Est.

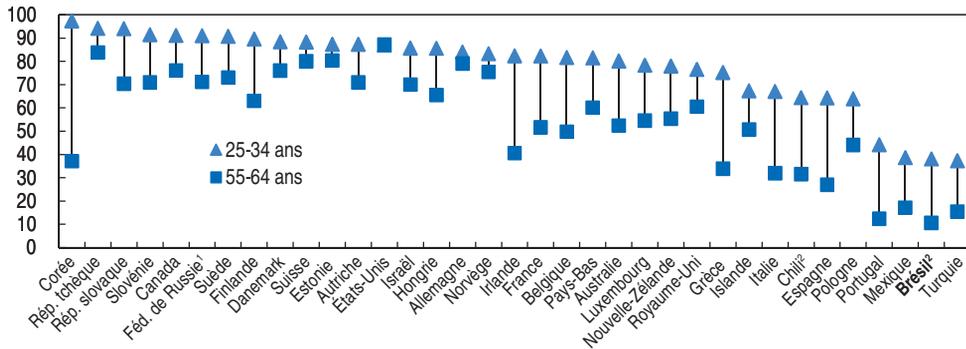
Sampaio *et al.* (2008a) ont recours à une analyse par enveloppement des données et à une analyse de régression par quantile pour évaluer l'efficacité des administrations fiscales locales. Selon les auteurs de cette étude, il existe une corrélation négative entre l'efficacité et les subventions reçues des échelons plus élevés de l'administration, ce qui laisse à penser qu'un écart important entre les dépenses locales et les fonds levés à l'échelon local décourage l'effort fiscal. Les communes situées dans de grandes zones métropolitaines tendent à être plus efficaces, probablement en raison des retombées fiscales. Les communes de plus petite taille tendent à être moins efficaces, probablement en raison de leur incapacité à générer des économies d'échelle en matière d'administration fiscale.

Données relatives au Brésil : méthodes paramétriques

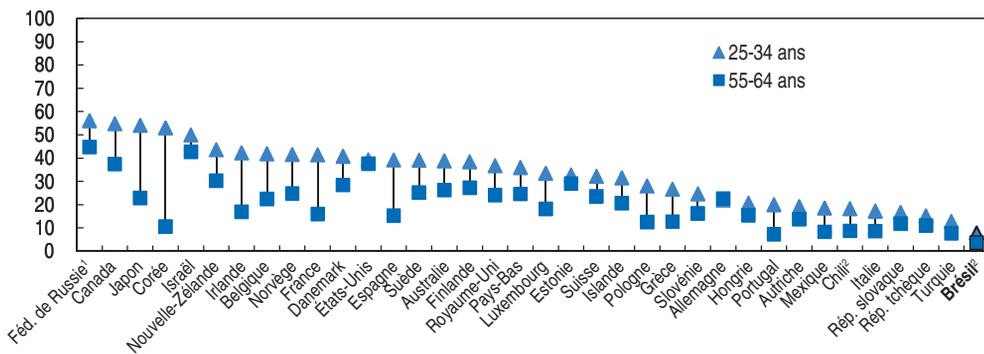
Sa (2005) définit un système à deux équations selon la méthode des moindres carrés à trois étapes pour la demande et l'offre de soins de santé à l'aide des données relatives aux communes. L'auteur estime qu'il existe une corrélation négative entre les dépenses publiques et les résultats obtenus en termes de santé, mesurés par le taux de mortalité infantile, en tenant compte de l'urbanisation, de l'éducation et des effets régionaux. Ces résultats jettent un doute sur les effets positifs d'une hausse des dépenses sur l'état de santé de la population.

Graphique 4.2. Indicateurs du capital humain : comparaisons internationales, 2006

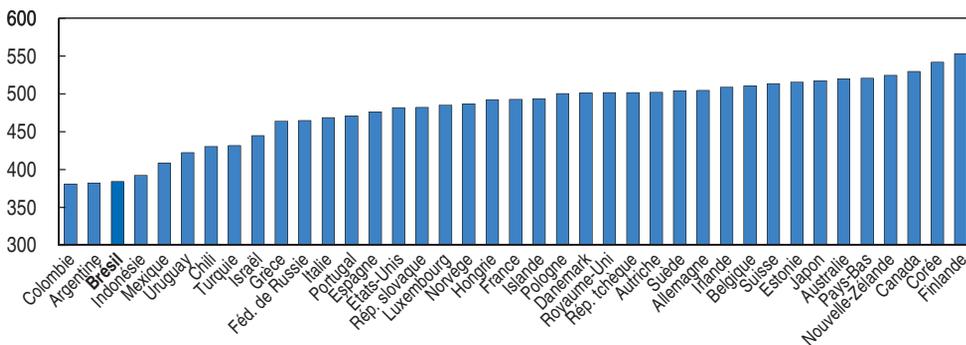
A. Population ayant au moins un niveau de formation secondaire du deuxième cycle



B. Population ayant un niveau de formation supérieure



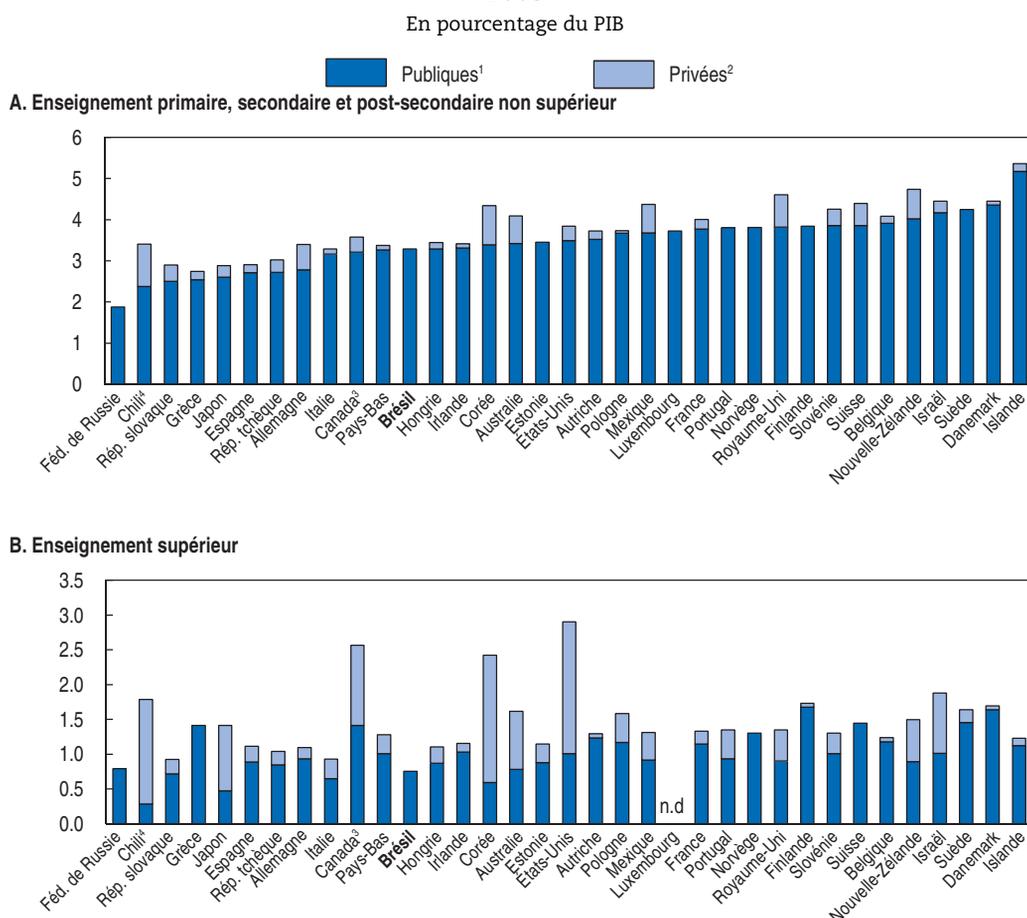
C. Scores moyens au PISA



1. Année de référence : 2003.
 2. Année de référence : 2004.
 Source : OCDE, Regards sur l'éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652416078463>

des progrès accomplis au cours des dernières années. Toutefois, le Brésil a encore un retard certain à rattraper par rapport aux pays situés en tête de classement. Pour illustrer cette marge de progression et d'après les analyses récentes effectuées pour certains pays d'Amérique latine et de l'OCDE, on estime que le score du Brésil au PISA pourrait progresser

Graphique 4.3. **Dépenses en matière d'éducation : comparaisons internationales, 2005**

1. Y compris les aides publiques aux ménages au titre de l'enseignement, ainsi que les dépenses directes allouées aux établissements d'enseignement en provenance de sources internationales.
2. Après déduction des aides publiques versées aux établissements d'enseignement. On ne dispose pas d'informations sur les dépenses privées au titre de l'enseignement pour le Brésil.
3. Année de référence : 2004.
4. Année de référence : 2006.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652464407064>

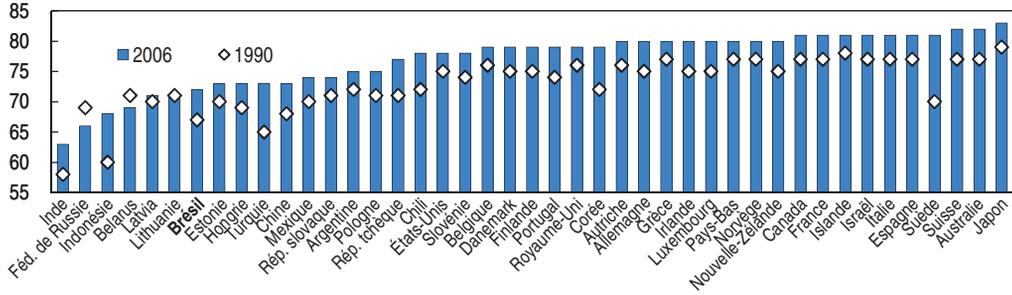
de 20 % environ sans qu'il soit nécessaire d'accroître le taux d'encadrement dans le secondaire, à condition que les ressources soient utilisées de manière aussi efficiente que dans les pays les plus performants de l'échantillon (Mocero, 2007)¹.

Le Brésil semble plus efficient dans la prestation des services de santé que dans la prestation des services d'éducation. Là encore, les données empiriques récentes issues des analyses comparatives internationales sont instructives : les résultats du Brésil en matière de santé (mesurés selon un indicateur composite conjuguant espérance de vie à la naissance, taux de mortalité infantile avant 5 ans et taux de vaccination des nourrissons) pourraient être améliorés de 1.4 % environ sans qu'il soit nécessaire d'accroître le personnel médical ou le nombre de lits d'hôpitaux pour 1 000 personnes (dans l'hypothèse de rendements non croissants), si ces ressources étaient utilisées de manière aussi

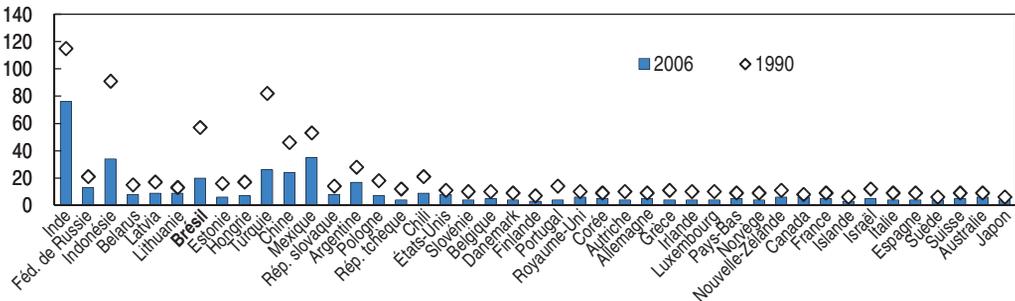
efficace que dans les pays situés à la frontière de production (Moccerro, 2007)². Cela ne signifie pas que les indicateurs de santé du Brésil sont identiques à ceux de la plupart des pays de l'OCDE (graphique 4.4) : ils sont en effet inférieurs à la moyenne de l'OCDE dans le cas de l'espérance de vie par exemple. Toutefois, ces résultats ont été obtenus au Brésil avec un niveau de ressources inférieur à celui utilisé dans la zone OCDE en moyenne.

Graphique 4.4. Résultats et dépenses en matière de santé : comparaisons internationales, 1990 et 2006

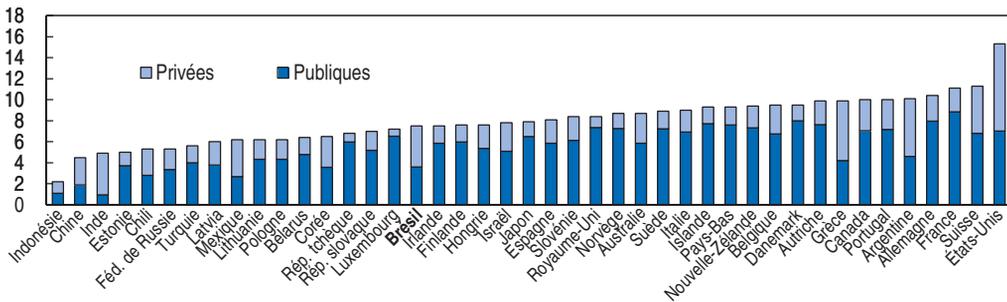
A. Espérance de vie à la naissance (années)



B. Mortalité infantile avant 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes)



C. Dépenses de santé (% du PIB), 2006



Source : Organisation mondiale de la santé et estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652486028080>

L'efficacité varie sensiblement selon les États et les communes du Brésil, qui se situent en première ligne de la prestation de services dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les circonscriptions les plus prospères ne sont pas nécessairement les plus efficaces, même si elles affichent souvent de meilleurs indicateurs sociaux, dans la mesure où elles investissent davantage dans la prestation de services. Cependant, les coûts

de prestation de services tendent également à être relativement élevés dans les petites administrations locales, ce qui laisse à penser qu'il existe des économies d'échelle inexploitées. L'évaluation de fonctions de production stochastiques pour un échantillon de communes montre que les communes les plus peuplées sont plus efficaces dans la prestation des services que les communes plus petites (Seroa da Motta et Moreira, 2007). Cette observation, corroborée par le calcul des frontières non paramétriques de Sampaio et al. (2005, 2008a et 2008b), revêt un caractère important, étant donné que la plupart des plus de 5 500 communes du Brésil sont relativement peu peuplées : selon les chiffres du recensement, 75 % de la population du Brésil vit dans des communes comptant moins de 21 000 habitants.

Les mécanismes de financement des administrations publiques locales ont une incidence sur leur efficacité. Les données empiriques montrent que les communes qui dépendent des subventions et des aides versées par les échelons supérieurs de l'administration et celles qui perçoivent d'importantes redevances au titre de la prospection des ressources naturelles tendent à être moins efficaces dans la prestation de services (Seroa da Motta et Moreira, 2007; Sampaio et al., 2008b). Elles tendent aussi à consentir moins d'efforts pour la collecte de leurs impôts (Sampaio et al., 2008a), comme on le verra plus loin. Dans une certaine mesure, cette observation témoigne de défaillances administratives dans les circonscriptions plus modestes, qui dépendent le plus des subventions et aides publiques. Mais ce phénomène peut également s'expliquer par la structure des mécanismes de transfert entre les différents niveaux de l'administration, qui nuit souvent à l'efficacité³. C'est par exemple le cas des transferts financés par une réserve commune de fonds partagés, qui crée un fossé entre le coût des services publics et les avantages qu'ils apportent. Il est probable que ces effets négatifs sont importants, étant donné que la majorité des transferts vers les échelons inférieurs de l'administration proviennent de cette réserve commune au Brésil.

La composition intrasectorielle des dépenses publiques a aussi une influence sur l'efficacité. Les données empiriques citées en référence dans l'annexe 4.A1 et résumées dans l'encadré 4.2 pour un échantillon de communes brésiliennes montrent que les administrations locales qui consacrent relativement plus de fonds aux investissements qu'aux dépenses courantes, comme la masse salariale, affichent une plus grande efficacité. Ces conclusions sont confirmées par des données internationales, qui incitent à penser que les pays qui allouent une plus grande part de leurs dépenses à l'investissement public tendent à se distinguer à l'échelle internationale par leurs résultats sur le plan social (Baldacci, Guin-Siu et de Mello, 2003). Cette observation est importante compte tenu des efforts déployés par les autorités brésiliennes pour intensifier les investissements consacrés au développement et à l'amélioration des infrastructures, notamment dans le cadre du PAC, programme d'accélération de la croissance lancé en 2007. Étant donné qu'elles favorisent l'investissement dans le domaine social, ces initiatives pourraient donc porter leurs fruits en termes d'amélioration de l'efficacité de la prestation des services sociaux.

Les communes qui privilégient les programmes à rendement social élevé affichent de meilleurs résultats sur le plan social. S'agissant de la santé, il semble que le développement de la prévention porte ses fruits⁴. L'expérience du programme de santé familiale (*Programa Saúde da Família*, PSF), lancé en 1994 et désormais principal instrument de l'action publique dans le domaine des soins préventifs, donne à penser que les communes qui y participent affichent de meilleurs résultats en termes de mortalité, de

Encadré 4.2. **Efficiences des administrations locales dans l'éducation et la santé : principales conclusions de l'analyse présentée dans l'annexe 4.A1 et implications pour l'action publique**

Les principales conclusions de l'analyse empirique présentée dans l'annexe 4.A1, fondée sur l'estimation semi-paramétrique de fonctions de production dans l'éducation et la santé pour un échantillon de communes brésiliennes, sont les suivantes :

- L'action publique a un rôle à jouer dans l'amélioration des résultats obtenus sur le plan social, en dépit du fait que le revenu demeure le principal déterminant des écarts observés en matière de santé et d'éducation entre les communes. S'agissant de l'éducation tout du moins, une augmentation des dépenses publiques a des chances d'entraîner des améliorations sur le front social, particulièrement pour les communes les moins efficaces.
- La composition des dépenses exerce une forte influence sur les résultats obtenus sur le plan social. Les administrations locales qui consacrent une grande partie de leur budget aux investissements plutôt qu'aux dépenses courantes tendent à afficher de meilleurs indicateurs sociaux, tout du moins pour les communes où le niveau d'instruction est le plus faible et pour certains segments de la distribution conditionnelle des résultats en matière de santé. Les efforts de redistribution des crédits budgétaires au sein d'une même enveloppe auront donc probablement pour effet d'améliorer les résultats sur le plan social.
- Les communes les moins efficaces ne sont pas en mesure de tirer profit des économies d'échelle dans la prestation des services d'éducation. Des initiatives publiques pourraient donc améliorer la situation dans ce domaine.
- Il semble qu'il existe d'importantes complémentarités entre les résultats obtenus sur le plan de l'éducation et sur le plan de la santé. C'est le cas en particulier parmi les communes les moins efficaces. Dans ces conditions, les initiatives publiques dans le domaine de l'éducation (ou de la santé) qui visent à dégager des complémentarités avec le domaine de la santé (ou de l'éducation) peuvent vraisemblablement renforcer l'efficacité de l'action publique en faveur du développement social.

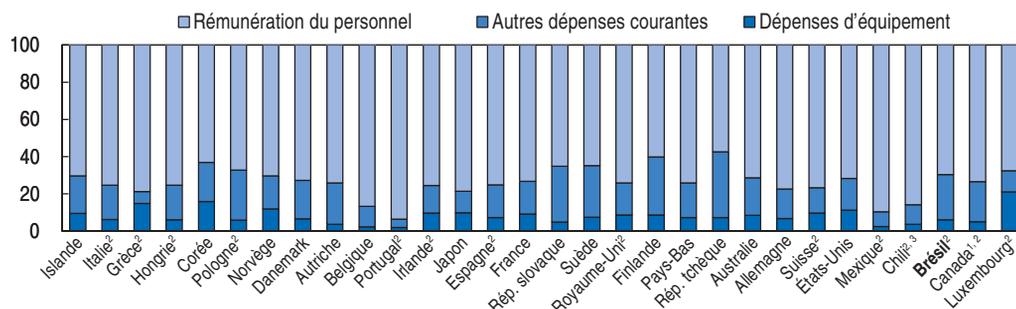
vaccination et d'hospitalisation qu'un groupe témoin composé de communes comparables n'ayant pas participé au programme (Cruz, 2005). En revanche, les dépenses publiques en matière d'éducation restent orientées à la hausse (graphique 4.5), en dépit du fait que le rendement privé devrait largement surpasser le rendement social dans le cas de l'enseignement postsecondaire. La comparaison avec les pays de l'OCDE est parlante : alors que dans les pays de l'OCDE, les dépenses par élève dans l'enseignement supérieur (hors R-D) sont supérieures de près de 30 % en moyenne à celles observées dans l'enseignement primaire, elles sont 7 fois supérieures au Brésil.

Administration électronique

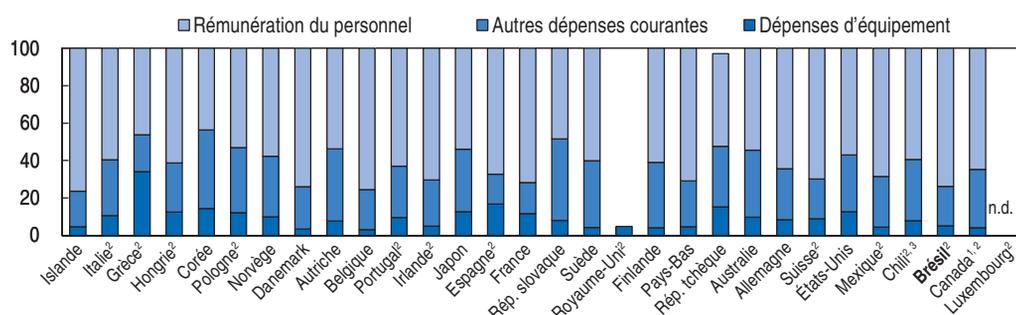
Les autorités brésiliennes ont de plus en plus recours à l'administration électronique pour la prestation des services publics. Il faut d'ailleurs saluer les performances du Brésil dans ce domaine : le pays se situe en effet dans le quartile supérieur du classement international fondé sur l'indice de préparation à l'administration électronique des Nations Unies (Organisation des Nations Unies, 2008) et la part des opérations réalisées en ligne est proche de la moyenne de l'OCDE. Par ailleurs, le Brésil fait figure de pionnier dans

Graphique 4.5. **Composition des dépenses dans le domaine de l'éducation : comparaisons internationales, 2005**

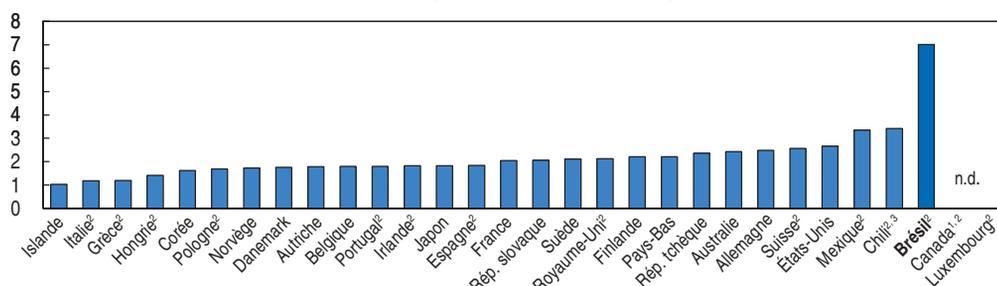
A. Enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non supérieur



B. Enseignement supérieur



C. Rapport entre les dépenses par étudiant dans l'enseignement supérieur et l'enseignement primaire



1. Année de référence : 2004.
 2. Organismes publics uniquement.
 3. Année de référence : 2006.
- Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652512781632>

l'utilisation des TIC dans différents domaines, depuis l'administration fiscale jusqu'aux élections. Dans le secteur de l'éducation, des outils électroniques sont utilisés dans le cadre de divers programmes d'enseignement à distance. L'utilisation de l'administration électronique vise désormais davantage à recueillir des informations sur les besoins des utilisateurs qu'à optimiser les pratiques internes. Les autorités brésiliennes s'attachent également à garantir à l'ensemble de la population l'accès aux outils d'administration électronique et à en améliorer la transparence, de manière à encourager la société civile à exercer un contrôle sur les activités de l'administration publique. C'est là un point

important, puisque les données recueillies par Sampaio *et al.* (2008b) pour un échantillon d'administrations locales montrent que l'utilisation des TIC dans l'administration publique améliore l'efficacité de la prestation des services d'éducation et de santé, au moins dans les communes les moins performantes dans ce domaine.

Marchés publics

La législation du Brésil en matière de marchés publics est exhaustive⁵. La passation des marchés publics est principalement réalisée par voie électronique grâce à des appels d'offres en ligne, qui ont représenté près de 85 % des marchés en 2007 contre moins de 1 % en 2003. Plusieurs États et communes passent leurs marchés via leur propre plate-forme électronique ou celle du gouvernement fédéral. Toutefois, les résultats obtenus dans le cadre de ces initiatives au niveau local varient sensiblement d'une commune à l'autre.

Le renforcement de la concurrence semble diminuer les prix des marchés publics. Environ 50 % des marchés publics sont attribués à des PME, qui sont incitées par divers moyens à participer aux appels d'offres. Par exemple, une loi entrée en vigueur fin 2006 prévoit que 25 % des marchés publics réalisés au cours d'une année donnée doivent être attribués à des microentreprises et à des petites entreprises. Par ailleurs, tous les achats de biens et services d'une valeur allant jusqu'à 80 000 *reais* sont réalisés auprès de PME, à condition que l'appel d'offres électronique ait fait l'objet d'au moins trois soumissions. Selon des sources officielles, la participation accrue des PME pourrait avoir contribué à la baisse constatée des prix des marchés publics de 15 % environ en 2005-06. Les économies budgétaires ont été particulièrement importantes dans les services de télécommunications. Dans l'État de Rio de Janeiro par exemple, les appels à la concurrence ont permis de ramener les dépenses consacrées aux télécommunications de 80 millions à quelque 10 millions de *reais* en 2008, ce qui a conduit à une réorganisation complète de l'infrastructure de télécommunications de l'administration locale.

Néanmoins, dans les secteurs où la concurrence est moins vive, les autorités ont moins de latitude pour faire baisser les prix par le biais d'appels à la concurrence. C'est notamment le cas dans le secteur des ouvrages scolaires, où la concurrence est limitée par les droits de propriété intellectuelle et où les prix sont négociés entre l'administration et les éditeurs, après prise en compte des préférences des enseignants (Soares, 2007). Dans ce secteur, les économies d'échelle, qui peuvent être importantes en cas de grosses commandes, sont le principal instrument dont disposent les autorités pour faire baisser les prix. Toutefois, même lorsque la possibilité de baisse des prix par un appel à la concurrence est limitée, l'administration peut utiliser son pouvoir de monopole pour influencer la qualité des biens et services achetés. C'est le cas notamment dans les secteurs, comme l'éducation ou la santé, où l'administration publique réalise de gros volumes d'achats. Là encore, le secteur des ouvrages scolaires constitue un bon exemple : l'administration achète actuellement près de 90 % des ouvrages utilisés dans les établissements publics du primaire et du secondaire. L'évaluation systématique de ces ouvrages depuis 1996 semble avoir permis d'en améliorer la qualité, notamment en supprimant des publications médiocres des catalogues distribués aux enseignants pour leurs commandes en début d'année scolaire.

Financement du développement

Il est difficile d'évaluer l'efficacité de l'action publique sur le plan du financement du développement. Le Brésil a mis en place un certain nombre de programmes de ce type,

comme ceux qui sont financés par la Banque nationale de développement économique et social (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* – BNDES), principale source de financement à long terme pour les entreprises. Comme indiqué dans les précédentes *Études*, la BNDES est traditionnellement financée par le FAT (*Fundo de Amparo ao Trabalhador* ou fonds d'assurance-chômage), dispositif d'épargne obligatoire financé par une taxe parafiscale sur le chiffre d'affaires des entreprises (voir chapitre 3), et plus récemment par des prêts du Trésor fédéral (chapitre 1)⁶. Comme des ressources budgétaires sont utilisées pour financer les activités de la BNDES, il faut évaluer l'efficacité avec laquelle elles sont utilisées. Il a souvent été avancé que la subvention implicite associée aux prêts de la BNDES, en partie liée au fait que les ressources du FAT sont rémunérées à des taux inférieurs à ceux du marché, représentait un coût pour le budget et que ces fonds pourraient plutôt être alloués à des programmes offrant un meilleur rapport coût-efficacité. Mais il est difficile d'en être certain en l'absence d'indicateurs adéquats du coût de financement à long terme du secteur des entreprises, dans la mesure où la BNDES domine ce segment de marché⁷. Ainsi, comme indiqué au chapitre 2, la question de savoir si la BNDES corrige une défaillance du marché ou freine le développement du marché des prêts à long terme financés par le secteur privé demeure ouverte.

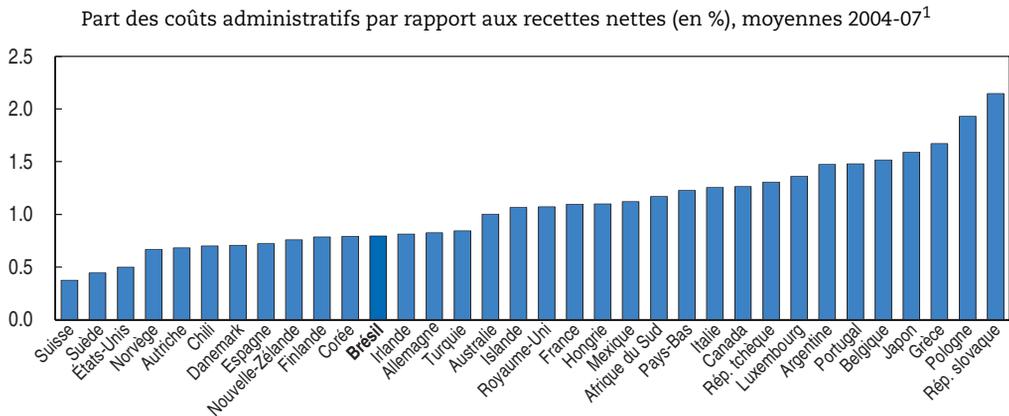
Le rapport coût-efficacité des fonds de développement régionaux existants doit également être examiné avec attention. La politique du Brésil en matière de développement régional s'appuie sur l'affectation de recettes fédérales au financement de programmes d'investissement dans les régions les moins prospères par le biais de fonds de développement, ainsi que sur des incitations fiscales ciblées sur les entreprises pour l'implantation d'activités dans certaines zones⁸. L'organisation des fonds de développement régional a évolué avec le temps : il y a actuellement trois fonds de ce type, visant en priorité les États du Nord (FNO), du Nord-est (FNE) et du Centre-ouest (FCO). Comme dans le cas de la BNDES, il est difficile d'évaluer l'efficacité de ces programmes sur la base de critères fiables⁹. S'agissant des incitations fiscales, il n'y a pas d'évaluation systématique de l'utilisation des recettes fédérales dans la zone franche de Manaus, initiative lancée dans les années 70 pour encourager les entreprises fabriquant des produits électroniques à s'installer dans cette cité portuaire du bassin de l'Amazone.

Administration fiscale

L'administration fiscale fédérale du Brésil est raisonnablement efficace. À l'échelon fédéral, les coûts administratifs en proportion des recettes nettes recouvrées, indicateur traditionnel – quoique grossier – de l'efficacité technologique, sont du même ordre que la moyenne de l'OCDE (graphique 4.6). Le faible niveau des coûts administratifs s'explique en partie par une structure organisationnelle relativement allégée et par le recours intensif à l'administration électronique pour la déclaration et le paiement des impôts. Presque tous les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée fédérale (ICMS), sont déclarés par voie électronique. Plusieurs caractéristiques du système fiscal brésilien, évoquées au chapitre 3, facilitent également l'administration de l'impôt, en dépit de la complexité du code des impôts. C'est par exemple le cas des régimes forfaitaires utilisés pour la collecte des impôts indirects au stade de la fabrication dans les secteurs caractérisés par un petit nombre de producteurs.

Il est probable que la concentration des responsabilités dans l'administration des taxes fédérales et des cotisations de sécurité sociale a abouti à des gains d'efficacité. L'administration fiscale fédérale (SRFB) est désormais chargée de collecter non seulement

Graphique 4.6. Efficience de l'administration fiscale : comparaisons internationales



1. Moyenne 2000-04 pour le Brésil, la Grèce et l'Islande.

Source : OCDE (base de données sur l'administration fiscale).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652525257778>

les taxes fédérales mais également les cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs relevant du régime du secteur privé (RGPS), fonction qui était partagée jusqu'en 2007 entre l'administration fiscale fédérale et le ministère de la Sécurité sociale. On estime que cette concentration a réduit les coûts de mise en œuvre et d'administration pour les administrations publiques et qu'elle a facilité la procédure de déclaration des impôts pour les contribuables. Comme dans le cas des impôts, le recours intensif à l'administration électronique pour le traitement des demandes et du paiement des prestations de sécurité sociale et d'aide sociale a permis de réaliser des gains d'efficience. Par exemple, les cartes de débit constituent désormais le principal moyen de paiement des aides sociales, notamment celles de *Bolsa Família*. Plus récemment, des progrès considérables ont été accomplis dans la réduction des délais de traitement des demandes pour un certain nombre de prestations de sécurité sociale, notamment les pensions de retraite.

L'efficience varie sensiblement selon les administrations fédérales et locales, qui jouissent d'une autonomie totale pour la perception de leurs impôts. D'après l'analyse empirique réalisée par Sampaio *et al.* (2008a) au niveau des administrations locales, l'efficience des administrations fiscales locales dépend en grande partie des effets d'échelle : les communes les plus importantes tendent à être plus performantes dans la perception de leurs impôts, compte tenu des autres déterminants de l'efficience. Par ailleurs, il semble qu'il existe un aléa moral dans l'administration fiscale locale, la dépendance à l'égard des subventions et des transferts octroyés par les échelons plus élevés de l'administration semblant décourager l'effort fiscal local (voir plus haut). Cela tient probablement au fait que la plus grosse partie des transferts en faveur des administrations locales est liée au partage des recettes avec les États et l'administration fédérale. Ces transferts n'étant pas assortis de conditions particulières, les communes qui en bénéficient sont tentées de transférer la charge du financement de la prestation des biens et services locaux vers les contribuables résidant dans d'autres communes, tout en préservant les avantages résultant des services publics pour leurs résidents.

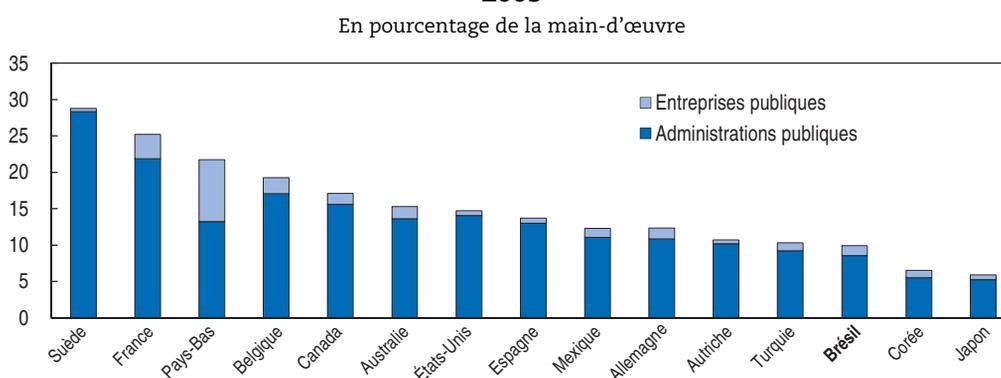
Des progrès ont aussi été accomplis en ce qui concerne le délai moyen de résolution des litiges de nature fiscale. Compte tenu de la complexité du code des impôts du Brésil, des tribunaux administratifs efficaces sont indispensables pour établir la jurisprudence et

conseiller les contribuables et les inspecteurs des impôts. Ces tribunaux sont généralement composés de fonctionnaires de l'État et de représentants du secteur privé. Au cours des dernières années, les tribunaux administratifs fédéraux ont également fait l'objet d'importantes réformes destinées à accélérer les procédures. Au niveau des États, le tribunal administratif de São Paulo (TIT) figure parmi les plus actifs du pays. Dernièrement, l'État de Rio de Janeiro a également modifié le fonctionnement de son tribunal administratif, parvenant à réduire le délai s'écoulant jusqu'à la décision à près de 18 mois en moyenne, procédures d'appel comprises, soit l'un des délais les plus courts à l'échelle nationale.

Gestion des ressources humaines

Des efforts ont été consentis ces dernières années pour optimiser la gestion des ressources humaines, même si le nombre de fonctionnaires au Brésil n'est pas très élevé par comparaison avec les pays de l'OCDE (graphique 4.7) (Pessoa *et al.*, 2009). L'administration fédérale a lancé plusieurs initiatives en ce sens au début des années 90 dans le cadre de réformes plus globales qui visaient également les entreprises publiques, dont la gestion était relativement laxiste. Ces efforts ont visé à consolider et à rationaliser les profils de carrière et de rémunération. Si des dispositions spéciales restent en vigueur pour les fonctionnaires occupant des postes clés, des mécanismes plus souples ont été mis en place, notamment grâce au recours à la sous-traitance et aux contrats temporaires ou à durée déterminée. Cette réforme est conforme aux tendances observées récemment dans les pays de l'OCDE, qui ont abandonné les dispositifs obligatoires au profit de la gestion contractuelle ou managériale dans le cadre de la « normalisation » de la gestion des ressources humaines au sein du secteur public (OCDE, 2008). Parallèlement, les systèmes de retraite ont été réformés pour harmoniser les droits et faciliter les transferts entre les régimes du secteur public et du secteur privé. Comme indiqué dans les précédentes *Études*, un plafond a été fixé pour les retraites des fonctionnaires à l'instar de ce qui existe dans le secteur privé, mais le Brésil n'a pas encore mis en place de systèmes de retraite complémentaires pour les fonctionnaires.

Graphique 4.7. **Emploi dans le secteur public : comparaisons internationales, 2005**



Source : OCDE (L'emploi public : un état des lieux) et IBGE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/652526712610>

Depuis quelque temps, la gestion des ressources humaines est axée sur l'introduction de mécanismes d'évaluation des performances, de préférence à une rémunération fondée sur les performances au niveau fédéral. Une initiative récente qui ne fait pas encore l'objet

d'un texte de loi propose d'instaurer des primes de performance institutionnelles (*Bônus de Desempenho Institucional*, BDI) pour les organes de l'administration fédérale qui atteignent les objectifs de performance fixés dans les contrats signés avec l'État en échange d'une plus grande autonomie de gestion. Les autorités brésiliennes envisagent également de créer des primes identiques pour les organes participants qui atteignent les objectifs fixés en matière de réduction des dépenses courantes (*Bônus por Economia Institucional*, BEI). Ces primes obtenues par les administrations pourraient être attribuées, en partie au moins, aux fonctionnaires qui y travaillent. Des primes pourraient également être consacrées au financement de programmes de formation et à la modernisation des équipements et des systèmes de gestion par exemple. Les initiatives menées dans ce domaine pourraient s'avérer fort utiles pour limiter les coûts de fonctionnement et de maintenance et, partant, contribuer à améliorer le rapport coût-efficacité des activités des administrations publiques.

Institutions budgétaires

Le Brésil dispose déjà de plusieurs instruments budgétaires qui permettraient de donner une orientation plus prospective aux activités de l'administration et à la coordination de l'action publique entre les différents échelons de l'administration et avec le secteur privé. L'enveloppe budgétaire quadriennale (PPA) est clairement axée sur des résultats pluriannuels et complète les budgets annuels et la loi d'orientation budgétaire sur trois ans (LDO) en définissant les priorités de l'État à plus long terme. Elle énonce des objectifs explicites et présente des crédits budgétaires indicatifs pour chaque programme. Elle favorise une meilleure coordination des initiatives publiques à différents niveaux de l'administration et avec le secteur privé, notamment en matière d'infrastructures et de développement social. Un système de gestion des informations (SIG) a été mis en place pour regrouper les informations relatives aux crédits budgétaires, aux objectifs de performance et aux responsables de chaque programme. Il est entièrement intégré aux autres systèmes d'information afin de contribuer à l'amélioration de la gestion et du contrôle des dépenses. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont positifs, notamment du point de vue de la réforme des pratiques de gestion et de l'instauration d'une culture du résultat dans la conception des politiques publiques. Des efforts ont continué d'être déployés dans ce domaine, notamment avec la création en 2007 d'une commission du budget et de la gestion financière chargée notamment d'améliorer la gestion budgétaire à moyen terme, de renforcer le lien entre la planification à long terme et la budgétisation et d'accroître l'efficacité des systèmes de gestion de l'information et de comptabilité. Toutefois, dans la mesure où l'enveloppe budgétaire est indicative et où les crédits peuvent être modifiés avec les lois de finances annuelles, les contraintes de gestion financière à court terme prennent souvent le pas sur la planification à long terme.

La gestion des dépenses et la planification à long terme ont souvent pâti de l'annulation régulière des crédits budgétaires affectés aux programmes discrétionnaires. Ces programmes représentent 10 % environ du budget fédéral, compte tenu du caractère obligatoire des dépenses relatives au personnel, aux prestations de sécurité sociale et aux transferts inter-administrations. Les dépenses discrétionnaires englobent les dépenses en capital (à l'exception des dépenses couvertes par les programmes tels que le Programme pilote d'investissement (PPI) créé en 2005 et le Programme d'accélération de la croissance (PAC) lancé en 2007) et diverses dépenses de fonctionnement et de maintenance à caractère facultatif. L'annulation des crédits budgétaires est courante, étant donné qu'au

Brésil, c'est la loi de finances annuelle qui fait autorité dans le sens où le Congrès détermine des crédits budgétaires pour les programmes discrétionnaires et où le pouvoir exécutif est habilité à fixer des plafonds inférieurs par voie de décrets ministériels (Tollini, 2009). Cette prérogative offre une grande flexibilité en matière de politique budgétaire en cas de difficultés financières, étant donné que la soumission de budgets révisés et les débats législatifs y afférents peuvent s'avérer longs et politiquement difficiles. Néanmoins, elle engendre également des incertitudes au niveau de la programmation budgétaire et complique la gestion des dépenses et la planification à long terme, particulièrement dans le cas des programmes d'investissement dont les crédits ont été annulés.

Le manque de souplesse dans l'affectation des ressources budgétaires à certains programmes, notamment dans le secteur social, va à l'encontre de l'efficacité. Comme indiqué dans les précédentes *Études*, le Brésil a massivement recours à l'affectation des recettes fiscales. Par exemple, tous les échelons de l'administration sont tenus, par la Constitution, d'affecter 25 % au moins de leurs recettes fiscales à l'éducation. En outre, des seuils minimum de dépenses ont été définis au fil des années afin de prévenir les coupes budgétaires en période d'ajustement, comme c'est le cas dans la santé par exemple¹⁰. Certes, l'application de ces règles n'a pas été pleinement respectée au niveau des États¹¹. Cela étant, près de 90 % des dépenses totales sont concernées par l'affectation des recettes fiscales et par les attributions obligatoires (Banque mondiale, 2006), ce qui est certes élevé mais du même ordre que dans les pays d'Amérique latine se trouvant dans une situation comparable. Ce manque de souplesse est néfaste pour deux raisons : *tout d'abord*, il contribue à perpétuer une budgétisation fondée sur la méthode du coût d'acquisition, ce qui n'incite pas les administrations à améliorer leur efficacité par des mesures de réduction des coûts. *Ensuite*, une élaboration rigide des budgets empêche de redéployer des crédits vers les programmes considérés comme les plus efficaces et de nature à améliorer les indicateurs sociaux. C'est là un point particulièrement important au vu des données empiriques qui donnent à penser que la hausse des dépenses à la suite de la modification apportée à la Constitution en 2000 (imposant aux États et aux communes d'affecter respectivement 12 et 15 % de leurs recettes fiscales au financement des services de santé) n'a eu pour l'instant qu'un impact très limité sur les résultats en matière de santé, tout au moins en ce qui concerne la mortalité infantile (Sa, 2005).

Mécanismes de contrôle interne et externe

Les autorités brésiliennes s'appuient de plus en plus sur des objectifs de performance liés aux programmes de dépenses. Le Brésil est bien placé par rapport aux pays de l'OCDE dans ce domaine. Par exemple, d'après la base de données 2007 de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, plus de 90 % des dépenses publiques sont associées à des objectifs de performance, soit un niveau atteint par moins d'un sixième des pays inclus dans cette base de données. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les ministères opérationnels chargés de la prestation des services publics doivent remplir des objectifs de performance, souvent fixés par le ministère des Finances ou de l'Économie. Le Brésil affiche également de bons résultats en matière de transparence et de communication, puisque les rapports d'exécution des programmes sont généralement rendus publics et soumis au législateur, obligation imposée dans moins d'un tiers des pays inclus dans la base de données. Les initiatives prises par les États sont elles aussi riches d'enseignements : à Rio de Janeiro par exemple, les informations relatives aux dépenses

effectuées par l'État (hors programmes liés à la sécurité publique) sont disponibles sur Internet, ce qui offre aux citoyens un droit de regard sur la rémunération des prestataires et sur les délais entre le paiement et la prestation du service.

Cependant, l'évaluation des activités de l'administration par rapport à des objectifs de performance n'entraîne que très rarement l'arrêt de programmes non satisfaisants. Si les programmes qui ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs de performance font souvent l'objet d'un suivi plus étroit, il est rare qu'ils soient abandonnés ou que leurs responsables se voient appliquer des sanctions. Dans ces conditions et bien que le Brésil se forge actuellement une culture de l'évaluation systématique des programmes d'investissement, il n'utilise pas encore les outils d'évaluation disponibles pour responsabiliser davantage les gestionnaires des programmes. Par ailleurs, l'obligation de fournir des indicateurs quantifiables pour la plupart des programmes d'investissement publics facilite l'évaluation des performances *a posteriori*. Des mécanismes de contrôle interne et externe servent traditionnellement à veiller au respect de la loi et des procédures dans la gestion des dépenses, plutôt qu'à évaluer ces programmes à l'aune de divers critères de performance¹². Toutefois, on semble accorder de plus en plus d'importance à une évaluation plus complète des performances, tout au moins au niveau fédéral.

Il est rare que des enquêtes de satisfaction soient utilisées pour évaluer la qualité de la prestation de service. S'il existe des différences marquées entre les différents niveaux de l'administration et les différents États, plusieurs organismes publics ont déjà des outils permettant aux usagers de se plaindre de la qualité des services publics ou de négligences ou fautes de la part de représentants de l'État. Cependant, les informations recueillies ne sont pas systématiquement utilisées pour évaluer la qualité de la prestation de service ou pour élaborer des indicateurs susceptibles d'être normalisés puis transformés en objectifs dans le cadre du processus d'élaboration du budget. Or, cela serait particulièrement utile dans les secteurs de la santé et de l'éducation par exemple, où les gains potentiels d'efficacité sont importants.

Un nouveau dispositif de réglementation pour le secteur pétrolier et gazier

Diverses options sont actuellement à l'étude pour faire face à l'augmentation attendue des recettes pétrolières et gazières, une fois que les nouveaux gisements découverts au large de la côte sud-est du pays seront entrés en production. L'ampleur de ces nouvelles réserves n'a pas encore été annoncée officiellement et aucune décision n'a été prise sur la réglementation de l'exploration des nouveaux gisements (encadré 4.3) ou le partage des futures recettes correspondantes entre les différents échelons de l'administration (encadré 4.4). Il est donc difficile d'estimer l'impact exact de cette nouvelle source de recettes sur le budget fédéral, surtout si la plus grande partie des recettes supplémentaires reviennent à l'administration fédérale et non aux États et aux communes.

Un fonds souverain, créé fin 2008 (encadré 4.5), a reçu en dotation initiale l'équivalent de 0,5 % du PIB, correspondant à une partie de l'écart entre l'excédent du budget primaire atteint en 2008 et l'objectif qui avait été fixé. Ce fonds souverain est un instrument d'action anticonjoncturelle permettant à l'État d'épargner les recettes exceptionnelles liées aux fluctuations conjoncturelles. De la même manière, il est possible de transférer des ressources du fonds souverain vers le Trésor au cas où l'excédent du budget primaire serait inférieur à l'objectif de 2,5 % du PIB en 2009 en raison des moins-values de recettes induites par le ralentissement de l'activité.

Encadré 4.3. Dispositif de réglementation de la mise en valeur des réserves d'hydrocarbures du Brésil

Le dispositif de réglementation du secteur pétrolier et gazier a été réformé en 1997, lorsque le monopole de Petrobras sur la production a été aboli et qu'un système de concessions a été instauré pour l'exploitation et la production. L'autorité de tutelle du secteur (ANP) est chargée d'organiser les appels d'offres pour les nouvelles zones de prospection et de conclure les contrats de concession correspondants. Le système actuel fonctionne bien. Si Petrobras bénéficie toujours d'une position dominante sur le marché en amont, plusieurs entreprises ont fait leur entrée sur le marché grâce à la conclusion de contrats d'exploitation avec Petrobras ou de contrats de licence. Les marchés en aval, comme le raffinage et la distribution, ont attiré relativement moins de nouveaux entrants, comme indiqué dans l'*Étude 2005* (OCDE, 2005). Depuis la réforme, la production a progressé rapidement et le Brésil n'est désormais plus importateur net de pétrole brut.

La découverte récente d'importantes réserves de pétrole et de gaz au large de la côte sud-est du Brésil a suscité un débat sur la validité du système actuel de concessions pour l'exploitation de nouveaux gisements pétroliers. Ces nouvelles réserves sont situées en eaux profondes, sous une épaisse couche de sel, à environ 2 500-5 000 mètres du fond de l'océan, ce qui rend la production coûteuse et complexe du point de vue technique. Les réserves sont en outre situées à distance de la côte, ce qui pose des problèmes logistiques. Aucune estimation officielle de la taille de ces nouvelles réserves n'a été fournie. Toutefois, d'après les estimations retenues pour deux gisements (Tupi et Iara), elles pourraient presque doubler les réserves pétrolières prouvées du Brésil (qui s'élèvent actuellement à 14 milliards de barils environ). Le principal enjeu à prendre en compte du point de vue politique dans la conception d'un nouveau dispositif de réglementation pour le développement de ces gisements pétroliers tient au fait qu'en dépit de leurs coûts de production élevés, ces réserves sont importantes et les risques de prospection sont considérés comme faibles.

Aucune décision finale sur le nouveau dispositif de réglementation n'a encore été prise. Plusieurs propositions ont été formulées en 2008 et un projet de loi devrait être soumis au Congrès d'ici à fin 2009. Deux options sont envisagées : l'extension du système actuel de concessions aux nouveaux gisements ou la mise en place de contrats de partage de la production. Si la deuxième solution est retenue, l'administration fédérale devra décider de la date d'octroi des concessions pour les nouvelles zones de prospection et de sa participation ou non à la production. Des accords de partage de la production sont déjà possibles aux termes de la législation en vigueur, mais les règlements d'application nécessaires n'ont jamais été adoptés. Ces accords fonctionnent selon les modalités suivantes : une compagnie pétrolière est engagée pour prospecter et développer un gisement, l'État assume les frais de prospection/développement encourus par le sous-traitant à l'aide des recettes tirées de la production (fraction de la production allouée à la couverture des coûts du sous-traitant) et le pétrole restant (solde de la production) est partagé entre l'État et le sous-traitant conformément au contrat de production (l'État s'octroie généralement 60 % du solde de la production au vu des pratiques internationales). Ce système hybride élargit donc le champ d'application de la réglementation existante en proposant une alternative reposant sur le partage de la production. L'État est déterminé à maintenir le système actuel dans les zones pour lesquelles des concessions ont déjà été octroyées.

Le principal argument en faveur du partage de la production repose sur le fait que, contrairement aux concessions, ce système permet à l'État de conserver la propriété des ressources naturelles nationales. Au contraire des concessions, où l'État transfère la propriété des réserves et des risques de prospection et de production au titulaire de la concession, les contrats de partage de la production sont particulièrement adaptés aux projets peu risqués. Dans tous les cas et quel que soit le nouveau dispositif de réglementation mis en place, il sera impératif de régler la question de la mise en commun des gisements exploitables (en attribuant des droits de production pour des gisements situés près de zones pour lesquelles les concessions n'ont pas encore été octroyées), étant donné que des accords de production doivent être conclus entre l'État et les titulaires des concessions pour les nouvelles réserves.

Encadré 4.4. Régime fiscal actuel du secteur pétrolier et gazier

Le régime fiscal du secteur pétrolier et gazier au Brésil est conforme aux pratiques internationales en vigueur. Les compagnies pétrolières sont soumises à l'impôt sur les sociétés et doivent s'acquitter de primes lors de la signature du contrat de concession, de loyers correspondant à la surface exploitée, de redevances et d'une taxe « spéciale de participation » pour les gisements les plus importants. Ces deux derniers éléments, ainsi que l'impôt sur les sociétés, représentent la plus grande partie des recettes perçues par l'État, qui se sont élevées à 22.6 milliards de *reais* en 2008. Les redevances varient entre 5 et 10 % de la valeur brute de la production, alors que la taxe spéciale de participation est progressive, allant de 10 à 40 % de l'écart entre les recettes et les coûts d'exploitation et de développement, lesquels dépendent principalement de la localisation du gisement, du volume de production et du nombre d'années de production.

Les recettes issues du pétrole et du gaz sont actuellement partagées entre l'administration fédérale, les États et les communes selon des critères géographiques (les recettes sont perçues par la collectivité où le gisement est situé). Compte tenu de la répartition géographique de la production, les recettes sont concentrées dans l'État de Rio de Janeiro et ses communes, qui ont reçu au total 45 % environ des recettes tirées des redevances et de la participation spéciale en 2008 (tableau 4.1). Seule une petite partie de ces recettes (4 %) est partagée entre les États et communes non producteurs par l'intermédiaire d'un Fonds spécial. Il est important de noter que ces recettes, qui sont issues de l'exploitation de ressources non renouvelables, sont utilisées pour financer des dépenses souvent récurrentes au lieu d'être épargnées ou allouées à des programmes susceptibles de générer des revenus pour les générations futures.

Tableau 4.1. **Redevances et participation spéciale au titre du pétrole et du gaz, 2008**

Milliards de *reais*

	Redevances	Participation spéciale	Total
Total	10.9	11.7	22.6
Administration fédérale	3.1	5.9	8.9
États	3.3	4.7	8.0
<i>dont</i> : Rio de Janeiro	2.3	4.5	6.7
Commune	3.7	1.2	4.9
<i>dont</i> : celles de Rio de Janeiro	2.5	1.1	3.6
Fonds spécial	0.9	0.0	0.9

Source : Ministère du Budget et du Plan.

Plusieurs options pourraient être envisagées pour tirer le meilleur parti des recettes supplémentaires engendrées par l'exploitation de ces nouveaux gisements, qui devraient entrer en production au cours de la période 2011-16. Ainsi, les recettes tirées des nouveaux gisements pourraient être allouées à l'administration fédérale, ou les autorités brésiliennes pourraient décider de relever l'impôt sur les sociétés acquitté par les compagnies pétrolières. Ces solutions présentent des avantages et des inconvénients. D'une part, des tensions pourraient surgir avec les États et les communes si l'administration fédérale percevait la totalité des recettes supplémentaires. D'autre part, toute hausse de l'impôt sur les sociétés serait partagée avec les États et les communes (voir chapitre 3) selon des modalités qui ne permettraient pas à l'administration fédérale d'appliquer des critères de conditionnalité à l'utilisation des fonds. Pour éviter le partage

Encadré 4.4. Régime fiscal actuel du secteur pétrolier et gazier (suite)

de ces recettes, il serait préférable de recourir à la taxe sur les bénéfices nets (CSLL), dont le produit n'est pas partagé avec les administrations infranationales, mais affecté au financement de la sécurité sociale et des soins de santé. Dans ce cas, les recettes supplémentaires seraient attribuées à l'administration fédérale mais pourraient bénéficier à des secteurs qui ne seraient pas forcément les plus susceptibles d'engendrer des revenus pour les générations futures. Quoiqu'il en soit, si la taxe sur les bénéfices nets était fusionnée avec l'impôt sur les sociétés, comme le prévoit le programme de réforme fiscale du gouvernement (voir chapitre 3), il serait difficile d'éviter le partage des recettes supplémentaires avec les administrations infranationales.

Des initiatives au niveau des États pourraient aussi être envisagées pour remédier à la concentration des recettes sur un petit nombre de communes et pour faire meilleur usage des recettes liées au pétrole et au gaz. Les mesures prises dans les États d'Espírito Santo et de Rio de Janeiro sont particulièrement instructives à cet égard. L'administration de l'État d'Espírito Santo alloue 30 % des recettes issues des redevances et de la participation spéciale à un fonds qui finance des programmes de développement régional dans les secteurs de l'assainissement, du logement, de l'éducation et de la santé notamment. Ce fonds exclut les communes qui perçoivent au moins 2 % des redevances sur les hydrocarbures ou qui représentent plus de 10 % de la part des recettes de TVA partagées avec les communes. S'agissant de l'État de Rio de Janeiro, les recettes perçues par l'administration sont transférées au Fonds de protection de l'environnement (à hauteur de 5 %) et au fonds de retraite des fonctionnaires.

Encadré 4.5. Le fonds souverain du Brésil

Le fonds souverain du Brésil a été créé à la fin de 2008 afin d'épargner les excédents du budget primaire au-delà des objectifs annuels en cas de recettes exceptionnelles. Ces fonds peuvent ensuite être utilisés comme instrument d'action conjoncturelle lorsque la croissance est inférieure à son taux potentiel. Le fonds souverain peut également être utilisé pour épargner, au moins en partie, les recettes engendrées par l'exploitation des réserves de pétrole et de gaz découvertes récemment au large de la côte sud-est du Brésil (encadrés 4.3 et 4.4).

Le fonds souverain du Brésil se distingue des fonds similaires des autres pays riches en ressources naturelles par le fait que le secteur public brésilien continue d'afficher un déficit budgétaire global. Les fonds de stabilisation offrent un outil utile aux gouvernements pour épargner les excédents budgétaires des années fastes et pour financer les déficits lorsque la croissance est inférieure à la moyenne et/ou lorsque les cours des ressources naturelles tombent en deçà de leur niveau de long terme. Ils permettent ainsi de lisser l'impact budgétaire des fluctuations à court terme des cours des matières premières et/ou de la conjoncture. Dans la zone OCDE, la Norvège et le Mexique ont recours à de tels fonds pour compenser les fluctuations conjoncturelles et pour épargner les recettes tirées de l'exploitation de ressources non renouvelables pour les générations futures.

Recommandations

L'efficacité des activités de l'administration pourrait être très sensiblement améliorée par des initiatives dans plusieurs domaines. L'analyse empirique réalisée à l'échelle internationale met en relief plusieurs secteurs, notamment celui de l'éducation, où le Brésil enregistre les résultats les plus médiocres par rapport aux pays de l'OCDE et où les gains d'efficacité potentiels pourraient donc s'avérer très importants. Les données recueillies au niveau des États et des communes soulignent les disparités existant entre les administrations infranationales dans la prestation des services publics. Plusieurs initiatives, notamment dans les domaines des marchés publics et de l'administration électronique, permettent de réduire les coûts et de renforcer le contrôle des citoyens sur les activités des administrations. Néanmoins, des efforts supplémentaires seraient nécessaires dans d'autres secteurs, notamment dans la préparation et l'évaluation du budget, afin de veiller à ce que la répartition de ressources budgétaires limitées soit guidée par un souci d'efficacité au lieu de dépendre de l'application de la méthode du coût d'acquisition et des fluctuations des recettes fiscales.

Améliorer le rapport coût-efficacité de l'achat et de la prestation des services

En dépit de ses limites et de ses lacunes méthodologiques, l'analyse empirique laisse à penser que le Brésil dispose d'une solide marge de manœuvre pour améliorer ses indicateurs sociaux, notamment en matière d'éducation, afin de rejoindre le haut du classement international. Ce potentiel tient compte des progrès louables accomplis ces 10 à 15 dernières années, notamment en termes d'inscriptions dans l'enseignement primaire et secondaire. *L'objectif premier de l'action publique dans ce domaine devrait donc être d'améliorer la qualité des services aux niveaux d'enseignement où une couverture totale – ou quasi-totale – est déjà assurée*, de manière à améliorer les résultats relativement médiocres obtenus par les élèves brésiliens aux tests internationaux standardisés comme le PISA. Les autorités partagent cette opinion et travaillent dans ce sens.

Parallèlement, l'amélioration des résultats dans le premier cycle du secondaire provoque un phénomène d'engorgement dans le deuxième cycle du secondaire et l'enseignement supérieur. La création en 2007 du FUNDEB, qui a étendu le FUNDEF (initiative mise en œuvre en 1997-98 pour inciter les administrations locales à étoffer leurs réseaux scolaires dans le primaire et le premier cycle du secondaire par le biais de subventions fédérales visant à uniformiser les capacités budgétaires de toutes les communes dans ce domaine) au deuxième cycle du secondaire et à l'enseignement préscolaire, a constitué une avancée importante¹³. Ce programme pourrait en effet permettre d'éliminer les obstacles à la garde des enfants et à l'enseignement préscolaire pour les femmes actives, ce qui aurait un impact positif sur le taux d'activité des femmes appartenant aux classes d'âge de forte activité, comme indiqué dans *l'Étude 2006* (OCDE, 2006). Les résultats observés à l'échelle internationale incitent à penser que l'accès à l'enseignement dès la petite enfance peut améliorer les résultats scolaires par la suite. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette initiative, mais elle semble porter ses fruits. Ainsi, la proportion d'enfants de 5 à 6 ans fréquentant un établissement préscolaire est passée de moins de 13 % en 2003 à plus des deux tiers en 2007. L'augmentation du taux de scolarisation des enfants de 0 à 3 ans est également sensible. *Il est souhaitable de continuer à évaluer le rapport coût-efficacité du FUNDEB et d'optimiser la gestion de ce programme, afin de veiller à ce que les objectifs de taux de scolarisation soient atteints et maintenus durablement.*

Les dépenses tendent à être concentrées sur l'enseignement supérieur, où le rendement social est généralement moindre que dans les autres niveaux d'enseignement. Cela tient principalement au fait que le recouvrement des coûts dans l'enseignement supérieur est très faible. L'impact d'une réforme de la composition des dépenses publiques en termes de gains d'efficacité pourrait donc être considérable, d'autant plus que les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur sont parmi les plus régressives au Brésil (OCDE, 2005a). *L'abandon du système de financement public direct des établissements au profit d'un système de droits d'inscription pourrait donc permettre de libérer des fonds publics qui pourraient être utilisés de façon plus équitable dans le domaine de l'enseignement.* Il serait souhaitable de compléter ces initiatives par une extension des programmes de prêts étudiants remboursables sous conditions de ressources, afin que l'institution de droits d'inscription ne fasse pas obstacle à la participation des étudiants issus de milieux défavorisés. Les options possibles sont multiples et il serait également envisageable de faire assumer par l'État le risque d'abandon en cours d'études. Bien entendu, des mesures visant à améliorer le recouvrement des coûts doivent accompagner les efforts tendant à réaliser des gains d'efficacité grâce à une évaluation systématique des performances des établissements d'enseignement supérieur et de leur corps enseignant. On pourrait par ailleurs envisager de lier le financement des universités à leurs performances, mesurées par les examens standardisés existants (ENADE¹⁴).

En maximisant les économies d'échelle, le Brésil pourrait réaliser des économies budgétaires. La tradition fédéraliste du Brésil et l'autonomie dont bénéficient les administrations infranationales en matière d'élaboration des politiques et de prestation des services publics ne doivent pas faire obstacle aux initiatives visant à tirer le meilleur profit de ces économies. Toutefois, les communes ne disposent pas toujours des mécanismes institutionnels nécessaires pour y parvenir. Les initiatives intercommunales en matière de gestion des établissements hospitaliers, nombreuses dans certaines parties du pays, ont abouti à des résultats globalement positifs. C'est également le cas des dispositifs flexibles mis en place pour l'administration des hôpitaux dans le cadre d'organisations sociales de santé (OSS), suite à l'initiative de l'État de São Paulo¹⁵. *Ces initiatives pourraient être reproduites plus largement parmi les administrations infranationales.* La diffusion d'informations sur les initiatives couronnées de succès pourrait aussi encourager les communes à se regrouper au sein d'entités microrégionales de manière à mettre leurs ressources en commun et à partager leurs infrastructures.

Au Brésil, le système de transferts inter-administrations n'incite guère à l'amélioration de l'efficacité. La plus grande partie des transferts vers les échelons inférieurs de l'administration sont réalisés sous forme de dotations globales liées au partage des recettes fiscales de l'administration fédérale. Les administrations infranationales ont toute autonomie dans l'utilisation de ces ressources, même si certaines sont affectées à l'éducation et à la santé (voir ci-après). Les dotations volontaires, qui peuvent être assorties de conditions, ne représentent qu'une part limitée des transferts inter-administrations. L'administration fédérale ne bénéficie donc que d'une marge de manœuvre limitée pour utiliser le système de transferts en fonction des performances. Il serait difficile de renforcer les conditions associées au partage des recettes sans restreindre l'autonomie dont bénéficient États et communes dans l'utilisation des fonds, prérogative qui leur est conférée par la Constitution. Cependant, les initiatives prises dans le domaine de l'éducation par exemple, comme l'introduction en 1997-98 de transferts sous conditions via le FUNDEF, ont abouti à des résultats très encourageants en termes d'augmentation du taux de scolarisation

au niveau local. *L'administration fédérale pourrait renforcer les incitations à accroître l'efficacité en appliquant plus largement la conditionnalité dans les transferts volontaires en faveur des échelons inférieurs de l'administration et en récompensant les bonnes performances.* Dans la mesure où l'on sait désormais que la dépendance à l'égard des recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles peut nuire à l'efficacité en incitant les communes à accroître leurs dépenses en cas de recettes exceptionnelles au lieu d'essayer d'améliorer leur efficacité, il faut faire preuve de prudence dans la conception des systèmes de partage des recettes provenant des ressources naturelles. Il s'agit d'un point particulièrement important, comme on l'a vu aux chapitres 2 et 3, compte tenu de la hausse attendue des recettes avec la mise en production des nouveaux gisements de pétrole et de gaz découverts au large des côtes brésiliennes.

Le Brésil est déjà très avancé s'agissant de l'utilisation des outils électroniques pour diverses opérations avec l'administration, notamment les appels d'offres, les services aux contribuables, les élections et le versement des prestations de sécurité sociale et d'aide sociale. Les progrès accomplis dans ce domaine sont considérables, notamment en termes d'amélioration de la transparence et de contrôle de la société civile sur les activités des administrations publiques. *L'accent doit désormais être mis sur une plus grande diffusion des informations relatives aux dépenses publiques, sur la collecte d'informations sur la satisfaction des utilisateurs et sur l'utilisation de ces informations pour la définition d'objectifs de performance intégrés au processus d'élaboration du budget.* Étant donné que les indicateurs de performance peuvent être normalisés, ils pourraient permettre de réaliser des comparaisons plus efficaces entre les entités infranationales et au sein de ces dernières. En prêtant une attention croissante à la satisfaction des utilisateurs dans le cadre des évaluations de performance, on améliorerait également la transparence.

Optimiser le financement du développement régional

L'action publique dans le domaine du développement et du financement à long terme des entreprises doit être évaluée sous l'angle du développement du marché du crédit. Il s'agit d'une tâche bien plus complexe que la comparaison des performances des entreprises ayant ou non accès aux fonds publics. Il n'existe aucune hypothèse valable susceptible d'être utilisée dans le cadre d'une analyse empirique pour évaluer le potentiel de création ou de destruction de marché sur les segments actuellement dominés par des entités détenues ou contrôlées par l'État. Dans ces conditions, les évaluations sont souvent partiales. Toutefois, avec le temps et au fur et à mesure que la stabilité macroéconomique et l'expansion des circuits financiers permettront de réduire les coûts d'intermédiation, le secteur privé jouera certainement un rôle de plus en plus actif dans le financement à long terme. *Il est donc important de continuer à évaluer le rapport coût-efficacité des programmes publics, notamment des fonds de développement régional, du financement des entreprises par la BNDES et des moins-values de recettes fiscales imputables aux mesures consenties pour la zone franche de Manaus, notamment par comparaison avec les autres utilisations possibles des ressources budgétaires limitées.*

Améliorer la gestion des ressources humaines

Des efforts ont été consentis au fil des ans pour améliorer la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Les autorités brésiliennes ont notamment pris des mesures pour renforcer l'évaluation des performances, rationaliser les profils de carrière et revoir les rémunérations. Des mesures visant à instaurer des primes en fonction des performances et

à améliorer le rapport coût-efficacité dans la prestation de services, essentiellement via une réduction des dépenses récurrentes, sont actuellement à l'étude. Toutefois, si l'on veut que l'amélioration de la gestion des ressources humaines vienne soutenir les initiatives en cours pour optimiser le rapport coût-efficacité des activités des administrations publiques, il convient de mettre l'accent sur une meilleure intégration de la gestion des ressources humaines dans le processus d'élaboration et de planification à long terme du budget. L'expérience menée avec l'enveloppe budgétaire PPA (sur quatre ans) est instructive à cet égard. Elle montre en effet que l'identification de responsables des programmes et la définition d'objectifs de performance dans le cadre de la préparation du budget pourraient se révéler sans effet sur l'efficience compte tenu des difficultés actuellement rencontrées pour conjuguer planification à long terme, gestion des dépenses et élaboration annuelle du budget.

L'introduction d'un système de rémunération en fonction des performances pour les fonctionnaires est encore très récente au Brésil. Les dernières initiatives, notamment l'institution de primes à la performance et aux réductions de coûts, n'ont pas encore été promulguées et mises en œuvre. Toutefois, la priorité accordée dans ces projets aux gratifications institutionnelles, et non individuelles, en fonction des performances est intéressante. De fait, les expériences internationales de rémunération sur la base des performances ne semblent pas toujours avoir abouti à une optimisation des performances. Il semblerait que l'impact de ces programmes sur la motivation et l'efficience du personnel ne doive pas être surestimé. L'absence de critères transparents et quantifiables pour l'évaluation des performances et la réticence des responsables à établir des distinctions entre les résultats de leurs subordonnés et une culture managériale peu propice à l'évaluation des performances figurent parmi les principaux obstacles à la mise en œuvre d'une gestion efficace des performances (OCDE, 2005b). Ainsi, il est souhaitable de mettre ces programmes en œuvre progressivement et d'en assurer un suivi minutieux, notamment en ce qui concerne le transfert des primes reçues par les administrations au profit des fonctionnaires qui y travaillent.

Améliorer l'efficience au stade de l'élaboration et de la planification du budget

Le Brésil dispose déjà de plusieurs instruments budgétaires pour favoriser un processus d'élaboration des politiques plus anticipatif et plus axé sur les résultats. Toutefois, l'orientation à long terme de la PPA (enveloppe budgétaire quadriennale) se heurte souvent aux priorités à court terme définies dans la loi de finances annuelle. Ces tensions se font particulièrement sentir en cas de difficultés financières, lorsque les impératifs à court terme de la gestion financière prennent le pas sur les objectifs d'investissement à long terme. Néanmoins, la consolidation de la stabilité économique et l'allongement des horizons de planification devraient permettre d'accorder la priorité à la planification à long terme. Toutefois, ce bouleversement culturel ne pourra se traduire par une amélioration concrète des performances que si des efforts supplémentaires sont consentis pour améliorer l'intégration et la cohérence des priorités d'action fixées dans la PPA et des objectifs inscrits dans les LDO et dans la loi de finances annuelle. Il s'agit d'aller au-delà des obligations liées à la communication et à l'élaboration du budget. L'évaluation de la PPA 2000-03 (*Avança Brasil*) avait déjà montré la nécessité d'une action dans ce domaine. Des progrès sont aussi indispensables sur ce front pour améliorer les résultats des programmes nécessitant la participation des administrations infranationales et du secteur privé, avec lesquels la coordination pourrait s'avérer encore plus difficile.

Jusqu'à présent, les progrès ont été limités en ce qui concerne l'élimination des rigidités budgétaires. Comme indiqué dans les précédentes *Études* et au chapitre 2, la flexibilité budgétaire est une condition préalable indispensable pour gérer efficacement les dépenses. Par ailleurs, avec une gestion plus souple des dépenses, il est possible de redéployer les crédits budgétaires vers les programmes les plus efficaces par rapport à leur coût. Par conséquent, il faudrait éliminer progressivement les mécanismes d'affectation des recettes et les planchers de dépenses globaux. De la sorte, l'élaboration du budget serait davantage guidée par des considérations d'efficacité et par les priorités de l'action publique que par l'évaluation aux coûts d'acquisition et les fluctuations conjoncturelles. Il est important de faire preuve de détermination à ce sujet, étant donné que les précédentes tentatives n'ont pas réussi à traiter le problème à la source. Les autorités brésiliennes ont par exemple créé, au milieu des années 90, un système destiné à retenir une fraction des recettes affectées au niveau fédéral (DRU) pour soutenir les efforts d'assainissement budgétaire. Ce mécanisme, toujours en vigueur, a facilité la gestion budgétaire en l'absence de réforme structurelle, mais il ne permet pas de remédier durablement au problème.

L'annulation de crédits budgétaires pour financer des programmes discrétionnaires pose des problèmes du point de vue de la gestion des dépenses et de la planification budgétaire. Il faut aussi noter que, dans une certaine mesure, cette prérogative de l'exécutif a conduit à la mise en place de planchers de dépenses obligatoires et à un recours croissant à l'affectation des recettes, qui se traduisent par d'importantes rigidités budgétaires, afin d'éviter l'annulation des crédits. Ces dernières années, néanmoins, ces annulations ont concerné principalement des crédits proposés par les États au cours des délibérations du Congrès plutôt que des programmes déjà solidement établis et des programmes de fonctionnement et de maintenance au niveau fédéral. Par conséquent, on pourrait envisager, à terme, de rendre obligatoires les crédits budgétaires pour les programmes discrétionnaires, après avoir réduit les rigidités actuelles, notamment les planchers de dépenses globaux obligatoires et les mécanismes d'affectation des recettes, qui compliquent également la planification financière (voir plus haut). De plus, il faudrait instaurer une coopération plus étroite entre les branches exécutive et législative pour faire en sorte que des prévisions de recettes et de dépenses réalistes soient retenues à la fois dans le projet de loi de finances et dans le budget approuvé par le Congrès. Les révisions des prévisions de recettes par le Parlement, souvent fondées sur des hypothèses optimistes, servent fréquemment à offrir une marge de manœuvre budgétaire afin de faire face à une enveloppe de dépenses alourdie, poussant ainsi l'exécutif à annuler des crédits budgétaires.

Orienter les mécanismes de contrôle sur l'évaluation des performances

Les mécanismes de contrôle des dépenses en vigueur au Brésil semblent fonctionner correctement. Des mesures encourageantes ont été adoptées récemment en vue de mettre davantage l'accent sur l'évaluation globale des performances plutôt que de s'attacher uniquement, comme c'est le cas actuellement, au respect des règles de procédure. Autre progrès à saluer : les autorités brésiliennes attachent de plus en plus d'importance à l'évaluation systématique des programmes plus étroitement liés aux priorités à long terme de l'État. Dans cette optique, il serait souhaitable que les autorités en charge du contrôle interne mettent l'accent sur l'évaluation des résultats des activités des administrations publiques dans le cadre de leurs audits de performance. En identifiant les programmes présentant le meilleur rapport coût-efficacité, ces évaluations fournissent des éléments d'appréciation supplémentaires pour la répartition des ressources dans le cadre de l'élaboration du budget.

Se préparer à la hausse attendue des recettes pétrolières et gazières au cours des prochaines années

Plusieurs options sont actuellement à l'étude pour se préparer à la hausse attendue des recettes engendrées par l'extraction de pétrole et de gaz dans les nouveaux gisements situés au large de la côte sud-est du Brésil. Compte tenu de coûts de production élevés et d'un risque d'exploration considéré comme relativement bas en dépit de difficultés techniques, les autorités envisagent de recourir à des contrats de partage de la production pour la mise en valeur de ces nouveaux champs pétroliers, tout en conservant le régime actuel de concessions pour les sites qui ont déjà été attribués. *Il serait souhaitable de définir le nouveau dispositif de réglementation afin que l'exploitation des nouveaux gisements ne soit pas retardée par des incertitudes réglementaires. Le rôle de l'autorité de tutelle sectorielle dans le nouveau cadre juridique revêt une importance particulière.*

L'utilisation des recettes budgétaires supplémentaires une fois la production lancée dépendra de leurs modalités de répartition entre les différents niveaux de l'administration. Dans le système actuel, une grande partie des recettes sont allouées aux administrations infranationales en vertu des dispositions de la Constitution sur le partage des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés avec les États et les communes, ainsi qu'en raison du paiement des redevances et du prélèvement au titre de la participation spéciale selon des critères géographiques, qui avantagent les communes/États situés sur les zones côtières détenant des droits de propriété sur les gisements en mer. Le maintien du système actuel pourrait favoriser la concentration d'un flux de recettes beaucoup plus important dans les mains de quelques administrations locales. *Il serait donc souhaitable de mettre en place un nouveau mécanisme pour partager les recettes tirées de l'exploitation des nouveaux champs pétroliers, afin de les épargner et/ou de les consacrer à des programmes susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques pour les générations futures.* Les exemples des États de Rio de Janeiro, où une fraction des recettes pétrolières et gazières est allouée à des programmes de protection de l'environnement, et d'Espírito Santo, où des mécanismes sont en place pour réduire la concentration des recettes entre les communes, méritent d'être examinés attentivement.

La création récente d'un Fonds souverain pour épargner les recettes attendues de l'exploitation des gisements pétroliers et gaziers en mer est une décision qu'il convient de saluer. Cependant, *pour que le fonds souverain soit pleinement opérationnel en tant qu'instrument d'action conjoncturelle, un certain nombre de conditions doivent être remplies. Par exemple, l'objectif budgétaire devra être redéfini pour tenir compte de l'évolution à long terme des cours du pétrole et du gaz et de l'impact sur les finances publiques des fluctuations de la conjoncture et des cours des matières premières.* À l'heure actuelle, les agrégats budgétaires publiés par les autorités ne sont pas corrigés des fluctuations conjoncturelles. Il faudra donc élaborer une méthode pour apporter les corrections nécessaires, ce qui suppose de définir la nouvelle réglementation applicable à l'exploration des ressources pétrolières et gazières anté-salifères situées sous le fond de l'océan, ainsi que des règles régissant le partage des recettes pétrolières et gazières entre les différents échelons de l'administration.

Encadré 4.6. **Résumé des recommandations relatives à l'efficacité des administrations publiques**

Améliorer le rapport-coût efficacité de la prestation et de l'achat de services

- Veiller en priorité à améliorer la qualité des services aux niveaux d'enseignement où une couverture totale est déjà assurée (enseignement primaire et du premier cycle du secondaire).
- Continuer d'évaluer le rapport coût-efficacité du FUNDEB et optimiser la gestion de ce programme, afin de veiller à ce que les objectifs de taux de scolarisation soient atteints et maintenus à long terme.
- Envisager l'instauration de droits d'inscription dans l'enseignement supérieur, couplés à un système performant de prêts étudiants remboursables sous conditions de ressources, afin de libérer des fonds publics qui pourront être réaffectés à d'autres niveaux d'enseignement.
- Généraliser les initiatives intercommunales pour la gestion et la prestation des services.
- Appliquer plus largement la conditionnalité dans les transferts volontaires au profit des niveaux inférieurs de l'administration, ainsi que des gratifications pour bonnes performances.
- Optimiser l'utilisation des outils d'administration électronique afin de recueillir des données sur la satisfaction des utilisateurs et pour diffuser des informations sur les dépenses publiques.

Tirer le meilleur parti du financement du développement régional

- Évaluer le rapport coût-efficacité des programmes de dépenses publiques, notamment les fonds de développement régional et le financement des entreprises par la BNDES, ainsi que les moins-values de recettes résultant des avantages fiscaux en faveur de la zone franche de Manaus.

Améliorer la gestion des ressources humaines

- Mieux intégrer la gestion des ressources humaines dans le processus de planification budgétaire à long terme.
- S'ils sont approuvés, mettre en œuvre progressivement les programmes de primes à la performance dans les administrations, afin d'en garantir un suivi complet, notamment en cas de transfert des primes reçues par les administrations au profit de fonctionnaires qui y travaillent.

Améliorer l'efficacité au stade de l'élaboration et de la planification du budget

- Améliorer l'intégration et la cohérence des priorités d'action fixées dans la PPA et des objectifs inscrits dans les LDO et dans la loi de finances annuelle.
- Éliminer progressivement les mécanismes d'affectation des recettes et les plafonds de dépenses globaux.
- Envisager la possibilité de rendre obligatoires les crédits budgétaires pour les programmes discrétionnaires dans le long terme, mais uniquement après l'élimination des rigidités actuelles, notamment des plafonds de dépenses globaux obligatoires et des mécanismes d'affectation des recettes.

Orienter les mécanismes de contrôle sur l'évaluation des performances

- Mettre l'accent sur l'évaluation des résultats des activités des administrations publiques dans le cadre d'audits de performance.

Se préparer à la hausse attendue des recettes pétrolières et gazières au cours des prochaines années

- Préciser rapidement le nouveau dispositif de réglementation pour la mise en valeur des nouveaux gisements pétroliers et gaziers ante-salifères situés sous l'océan, y compris le rôle de l'autorité de tutelle du secteur au sein de ce dispositif.
- Adopter un mécanisme pour le partage des recettes tirées de l'exploitation des nouveaux champs pétroliers et gaziers entre les différents niveaux de l'administration.
- Instaurer un nouveau mécanisme pour le partage des recettes tirées de l'exploitation des nouveaux champs pétroliers, de façon que ces ressources soient épargnées et/ou consacrées à des programmes susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques pour les générations futures.

Notes

1. Ce calcul est fondé sur l'hypothèse de rendements non croissants. Les gains d'efficacité potentiels sont plus importants (près de 30 %) dans l'hypothèse de rendements croissants.
2. Le potentiel de gains d'efficacité est plus élevé, à 5,7 %, dans l'hypothèse de rendements croissants.
3. Voir de Mello (1999) pour une analyse empirique à l'échelle internationale sur l'impact de la structure des relations budgétaires entre les administrations sur le comportement des administrations locales.
4. Il existe trois principaux programmes de soins préventifs : le PAB (*Piso Assistencial Básico*), le PSF (*Programa Saúde da Família*) et le PACS (*Programa Agentes Comunitários de Saúde*). Le PAB est une subvention générale de l'administration fédérale aux communes, fondée sur le montant estimé des dépenses par habitant nécessaires. Le PSF est constitué par des équipes d'un médecin, d'une infirmière, d'une ou deux infirmières adjointes et de six agents communautaires pour 1 000 familles. Ce programme a initialement été mis en œuvre dans les régions les plus pauvres, qui n'étaient pas couvertes par le réseau SUS. Le PACS est axé sur les soins de santé maternelle et infantile.
5. Voir l'étude du FMI (2001) pour plus d'informations.
6. Le FAT finance divers programmes, notamment l'assurance chômage, le versement des primes salariales, la formation de la main-d'œuvre et les programmes de création d'emplois. En outre, 40 % des actifs du FAT sont affectés à la BNDES. Voir l'Étude 2005 (OCDE, 2005a) pour plus d'informations.
7. Pour évaluer l'efficacité des prêts octroyés par la BNDES, on peut comparer les performances des entreprises emprunteuses par rapport à celles des sociétés qui ne dépendent pas du financement de la BNDES, en tenant compte des caractéristiques propres aux entreprises et au marché qui influent sur le développement des entreprises. Selon l'analyse d'Ottaviano et de Souza (2008) pour la période 1995-2003, il semble que l'emploi et la productivité ont progressé plus rapidement dans les entreprises qui bénéficient des prêts de la BNDES que dans les entreprises comparables qui n'ont pas reçu de fonds de la banque de développement.
8. Jusqu'en 2001, la politique de développement régional s'appuyait sur un troisième pilier : les fonds d'investissement, comme celui de la région Nord (FINOR) ou du bassin de l'Amazonie (FINAM). Les aides prenaient la forme de prises de participation de l'État dans des entreprises bénéficiaires, plutôt que d'un financement des programmes sur le budget général.
9. Selon l'analyse comparative des performances d'entreprises bénéficiant des fonds régionaux et d'entreprises qui n'en bénéficiaient pas en 2000-03, l'emploi semble avoir progressé plus rapidement au sein des entreprises bénéficiaires du FNE, alors qu'aucun impact significatif n'a été observé pour les autres fonds (da Silva et al., 2007). Ces observations incitent à s'interroger sur l'efficacité économique de l'affectation des fonds fédéraux en tant qu'outil de développement régional.
10. Aux termes d'un amendement constitutionnel promulgué en 2000, les dépenses fédérales en matière de santé doivent rester stables à long terme en pourcentage du PIB. Selon cet amendement, 12 % des recettes fiscales des États (et 15 % des recettes des communes) doivent être affectées aux dépenses de santé.
11. Les États et les communes n'ont pas toujours respecté les obligations de dépenses. Dans certains cas, les postes de dépenses non autorisés ont été pris en compte et les Cours des comptes des États divergent souvent dans leur interprétation des dépenses autorisées. Plus récemment, le Trésor fédéral a commencé à veiller à une application plus stricte, notamment via la retenue des transferts volontaires.
12. Le contrôle interne est assuré par le Bureau du Contrôleur général (*Controladoria Geral da União*) via des inspections et des audits. Les inspections consistent à vérifier physiquement les modalités d'utilisation des fonds par rapport à des objectifs concrets et des règles de procédure. Les audits peuvent être plus larges et aller jusqu'à une évaluation des résultats de l'action publique. Le contrôle externe est réalisé par les Cours des comptes fédérale et infranationales, qui veillent au respect des procédures et règles budgétaires plutôt qu'elles n'évaluent l'impact de l'action publique et l'utilisation des ressources budgétaires par rapport à des critères de performance prédéfinis.
13. Le FUNDEF est un fonds destiné à financer les dépenses infranationales dans l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire. Il a été créé en 1996 et mis en œuvre en 1997-98. Par le biais du FUNDEF, un plancher national a été fixé en matière de dépenses publiques par élève dans l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire pour tous les niveaux de

l'administration. L'administration fédérale est tenue de compléter les dépenses pour les États et les communes qui ne peuvent atteindre le plancher national. Voir de Mello et Hoppe (2005) pour plus d'informations.

14. L'ENADE est réalisé dans différentes disciplines de l'enseignement supérieur et les évaluations ont lieu tous les trois ans. Cet examen a pour objet d'évaluer les résultats des élèves par rapport aux compétences définies dans le programme national.
15. Le modèle OSS apporte plus de flexibilité à l'administration des hôpitaux publics en offrant à leurs dirigeants une plus grande autonomie dans la gestion des ressources humaines, dans les achats et dans la gestion financière par rapport aux systèmes traditionnels. Il repose également sur des contrats fondés sur les performances. Voir Costa et Ribeiro (2004) pour une analyse comparative des performances des hôpitaux traditionnels et des hôpitaux gérés selon le modèle OSS dans l'État de São Paulo en 2003, qui révèle que ces derniers sont plus efficaces.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schucknecht et V. Tanzi (2006), « Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets », *Document de travail de la Banque centrale européenne*, n° 581, Banque centrale européenne, Francfort.
- Baldacci, E., M.T. Guin-Siu et L. de Mello (2003), « More on the Effectiveness of Public Spending on Health Care and Education: A Covariance Structure Model », *Journal of International Development*, vol. 15, pp. 1-17.
- Banque mondiale (2006), « Brazil: Improving Fiscal Circumstances for Growth », *Rapport n° 36595 – BR*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Boueri, R. (2007), « Uma Avaliação da Eficiência dos Municípios Brasileiros na Provisão dos Serviços Públicos Usando Data Envelopment Analysis », dans R. Boueri et M. Saboya (Org.), *Aspectos do Desenvolvimento Fiscal*, IPEA, Brasília.
- Brunet, J.F.G., A.M.A. Bertê et C.B. Borges (2007), « Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros: Um Índice de Qualidade do Gasto Público », *Trésor fédéral*, Brasília.
- Brunet, J.F.G., A.M.A. Bertê et C.B. Borges (2008), « Qualidade do Gasto Público em Educação nas Redes Públicas Estaduais e Municipais », *Trésor fédéral*, Brasília.
- Chernozhukov, V. et C. Hansen (2005), « An IV Model of Quantile Treatment Effect », *Econometrica*, vol. 73, pp. 735-51.
- Chernozhukov, V. et C. Hansen (2006), « Instrumental Quantile Regression Inference for Structural and Treatment Effect Model », *Journal of Econometrics*, vol. 132, pp. 491-524.
- Chernozhukov, V. et C. Hansen (2008), « Instrumental Variable Quantile Regression: A Robust Inference Approach », *Journal of Econometrics*, vol. 142, pp. 379-98.
- Costa, N.R. et J.M. Ribeiro (2004), « Estudo Comparativo do Desempenho de Hospitais em Regime de Organização Social », manuscrit non publié, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.
- Cruz, M.G.B. (2005), « Estudo Comparativo de Alguns indicadores em Municípios do Estado de São Paulo Segundo a Implantação do Saúde da Família », *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, vol. 39, pp. 28-35.
- da Silva, A.M.A., G.M. Resende et R.M.S. Neto (2007). « Eficácia do Gasto Público: Uma Avaliação do FNE, FNO and FCO », *Document de travail*, n° 1259, IPEA, Brasília.
- de Mello, L. (1999), « Intergovernmental Fiscal Relations: Co-ordination Failures and Fiscal Outcomes », *Public Budgeting and Finance*, vol. 19, pp. 3-25.
- de Mello, L. et M. Hoppe (2005), « Éducation Attainment in Brazil: The Experience of FUNDEF », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 424, OCDE, Paris.
- FMI (2001), *Brazil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC): Fiscal Transparency Module*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Herrera, S. et G. Pang (2005), « Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3645, Banque mondiale, Washington, DC.
- Moccerro, D. (2007), « Delivering Cost-Efficient Public Services in Health Care, Éducation and Housing in Chile », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 606, OCDE, Paris.

- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « The State of the Public Service », Groupe de travail sur l'emploi et la gestion publiques, GOV/PGC/PEM(2008)4, OCDE, Paris.
- Organisation des Nations Unies (2008), *UN E-Government Survey 2008*, Organisation des Nations Unies, New York, N.Y.
- Ottaviano, G.I.P et F.L. de Souza (2008), « O Efeito do BNDES na Produtividade das Empresas », dans J.A. de Negri et L.C. Kubota (dir. pub.), *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica*, IPEA, Brasília.
- Pessoa, E., F.A.M. de Mattos, M.A. de Britto et S.S. Figueiredo (2009), « Emprego Público n° Brasil: Comparação Internacional e Evolução », *Comunicado da Presidência*, n° 19, IPEA, Brasília.
- Ribeiro, M. et W. Rodrigues Jr. (2007), « Eficiência do Gasto Público na América Latina », dans R. Boueri et M. Saboya (Org.), *Aspectos do Desenvolvimento Fiscal*, IPEA, Brasília.
- Sa, E.B. (2005), « Federalismo Fiscal e Descentralização na Atenção Pública à Saúde: O Impacto da Emenda Constitucional 29 », *Trésor fédéral*, Brasília.
- Sampaio, M.C.S. et B.D. Stosic (2005), « Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers », *Journal of Productivity Analysis*, vol. 24, pp. 157-81.
- Sampaio, M.C.S., M.E. Tannuri-Pianto et P.L.A. Pereira (2008a), « Residual and Technical Tax Efficiency Scores for Brazilian Municipalities: A Two-Stage Approach », manuscrit non publié, Université de Brasília, Brasília.
- Sampaio, M.C.S., F. Cribari Neto et B. Stosic (2008b), « Explaining DEA Technical Efficiency Scores in an Outlier Corrected Environment: The Case of Public Services in Brazilian Municipalities », manuscrit non publié, Université de Brasília, Brasília.
- Seroa da Motta, R. et A. Moreira (2007), « Eficiência na Gestão Municipal n° Brasil », *Document de travail*, n° 1301, IPEA, Brasília.
- Soares, R.P. (2007), « Compras Governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: Uma Discussão sobre a Eficiência do Governo », *Document de travail*, n° 1307, IPEA, Brasília.
- Tollini, H. (2009), « Reforming the Budget Formulation Process in the Brazilian Congress », *OECD Journal of Budgeting*, vol. 2009/1, pp. 1-29.

ANNEXE 4.A1

Estimation des déterminants de l'efficience dans la prestation de services d'éducation et de santé par les communes brésiliennes : méthode de la régression par quantile

La présente annexe décrit l'estimation de « fonctions de production sociale » dans les domaines de l'éducation et de la santé, sur la base d'un échantillon de près de 4 000 communes brésiliennes et d'informations issues des budgets des collectivités, d'enquêtes auprès des ménages et de recensements. Compte tenu des disparités observées entre les communes, l'analyse empirique s'appuie sur la technique de régression par quantile basée sur des variables opérationnelles, mise au point par Chernozhukov et Hansen (2005, 2006 et 2008).

Technique

L'estimateur de Chernozhukov et Hansen est calculé comme suit. La régression par quantile est définie pour un quantile τ donné par les formules $y_i = \alpha(\tau) d_i + \beta(\tau) x_i + e_i$ et $Q_\tau(y_i | x_i) = \alpha(\tau) d_i + \beta(\tau) x_i$, où $Q_\tau(y_i | x_i)$ représente le quantile conditionnel de la variable de réponse (y), et d et x correspondent aux variables endogène et exogène. Les régressions par quantile ne spécifient pas la distribution de l'erreur et la méthodologie est donc principalement semi-paramétrique.

Pour un τ donné, l'estimation d'une régression fondée sur des variables opérationnelles se décompose en deux temps. Tout d'abord, on définit la grille des valeurs potentielles du paramètre $\alpha(\alpha_j, j = 1, 2, \dots, J)$, on procède aux régressions par quantile τ pour $y_i - \alpha_j d_i$ sur x_i et ψ_i (où ψ_i représente soit z_i soit l'estimation selon la méthode des moindres carrés de d_i sur x_i et z_i , où z_i correspond à l'ensemble des variables exclues), puis on obtient les estimations paramétriques $\hat{\beta}(\alpha_j, \tau)$ et $\hat{\gamma}(\alpha_j, \tau)$. Ensuite, on choisit parmi les différentes valeurs de α_j ($j = 1, 2, \dots, J$) un $\hat{\alpha}(\tau)$ donné en tant qu'estimation cohérente de α pour laquelle la valeur de $W_n = \hat{\gamma}(\hat{\alpha}(\tau), \tau)' A \hat{\gamma}(\hat{\alpha}(\tau), \tau)$ est la plus proche de zéro (A est l'inverse de la matrice des covariances asymptotiques de $\hat{\gamma}(\alpha_j, \tau)$)¹. L'estimation cohérente de β est $\hat{\beta}(\hat{\alpha}(\tau), \tau)$.

Pour l'éducation et à la santé, les premières régressions sont réalisées pour différentes valeurs de la variable endogène comprises entre 2 et -2, avec un intervalle de 0.01². Le seuil de signification du paramètre de la variable endogène est fondé sur la procédure de double inférence proposée par Chernozhukov et Hansen (2008). Selon cette méthode, l'intervalle de confiance de 95 % du paramètre de la variable endogène peut être obtenu en inversant W_n , ce qui suppose de définir la fourchette de valeurs de $\hat{\alpha}(\tau)$ pour laquelle W_n est

inférieur à sa valeur critique de 5 %³. Les intervalles de confiance pour les autres paramètres sont obtenus en rééchantillonnant la régression à la première étape 1 000 fois, à partir de $\alpha_j = \hat{\alpha}(\tau)$.

Données

Les données relatives aux communes sont fournies par l'IPEA. La série de données couvre les 5 591 communes que compte le Brésil, mais la taille de l'échantillon utilisé pour les régressions a été réduite à 4 000 communes en raison de données omises. Les statistiques descriptives sont présentées dans le tableau 4.A1.1.

Tableau 4.A1.1. **Statistiques descriptives**

Variable	Moyenne	Médiane	Min.	Max.	Écart type	Coeff. d'aplatissement
Indicateurs relatifs à l'éducation						
Années de scolarité (2000)	4.04	4.07	0.81	9.65	1.29	2.76
Indicateur du développement humain (niveau de formation) (2000)	0.78	0.80	0.42	0.98	0.09	2.55
Indicateurs relatifs à la santé						
Indicateur du développement humain (longévité) (2000)	0.71	0.72	0.49	0.89	0.08	2.47
Nombre de médecins/population (2000)	0.27	0.00	0.00	7.27	0.52	21.67
Taux de mortalité avant 5 ans (2000)	44.72	33.07	6.16	134.84	29.72	2.60
Déterminants de la santé et de l'éducation (en logarithme)						
Revenu par habitant (1991)	4.64	4.67	3.22	6.37	0.58	2.17
Coût du transport vers São Paulo (1995)	7.11	7.08	2.30	9.26	0.82	4.21
Dépenses courantes/dépenses d'investissement (2000)	1.97	1.93	0.00	6.46	0.70	6.66
Population résidante (2000)	9.36	9.25	6.68	16.16	1.11	4.54
Dépenses d'éducation (1995)	13.46	13.27	5.00	20.43	0.99	7.63
Dépenses hors éducation (1995)	14.52	14.27	12.11	22.35	1.02	7.49
Dépenses de santé (1995)	12.75	12.59	6.19	20.60	1.18	6.33
Dépenses hors santé (1995)	14.66	14.43	12.28	22.32	1.00	7.37

Source : IPEA (IPEADATA).

Parmi les indicateurs sociaux utilisés comme variables de sortie dans les régressions figurent les sous-indices de l'indicateur du développement humain relatifs à la longévité et au niveau de formation, calculés par l'IPEA pour les communes du Brésil en 2000 (date du dernier recensement) conformément à la méthodologie du PNUD. Le nombre moyen d'années de scolarité de la population résidante et le taux de mortalité avant 5 ans (2000) sont également utilisés. Le nombre de médecins résidants pour 1 000 habitants est quant à lui utilisé comme variable d'entrée technique.

Les données afférentes aux dépenses publiques sont extraites des budgets des communes. Les données budgétaires relatives aux dépenses totales, compilées et diffusées par le Trésor fédéral, sont disponibles pour toutes les communes de l'échantillon. Les informations concernant les dépenses classées par fonction, qui permettent de distinguer les dépenses consacrées à la santé et les dépenses liées à l'éducation et à la culture des autres postes de dépenses, sont disponibles pour un nombre plus limité de communes. Les données budgétaires sont aussi publiées selon une classification économique pour un

sous-ensemble de communes pour lesquelles on dispose d'informations sur les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Les estimations s'appuient également sur des données relatives aux transferts en provenance des niveaux plus élevés de l'administration, qui peuvent être ventilées en dépenses courantes et en dépenses d'investissement.

Les indicateurs sociaux utilisés correspondant à l'année 2000 (voir ci-après), les données budgétaires de 1995 sont utilisées pour tenir compte des effets retardés dans la corrélation entre dépenses et retombées sociales. Des variables complémentaires sont utilisées pour refléter les écarts de niveaux de vie entre les communes (revenu par habitant en 1991, afin de garantir l'exogénéité), les effets d'échelle (population résidente en 2000) et le potentiel de marché (coût du transport de la commune vers São Paulo, première agglomération du pays, en 2000).

Principales conclusions

Dans l'équation relative à l'éducation, la variable dépendante est le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif au niveau de formation. Les indicateurs utilisés pour la situation sanitaire sont le nombre de médecins par rapport à la population et le taux de mortalité infantile. Les conclusions de l'analyse de régression, présentées dans le tableau 4.A1.2 pour l'éducation, montrent une corrélation positive entre les résultats et le revenu, l'état de santé de la population, les dépenses publiques d'éducation et le poids des administrations publiques (mesuré à l'aune des dépenses publiques consacrées aux programmes n'ayant pas trait à l'éducation)⁴. L'influence de l'état de santé, du revenu et des dépenses publiques d'éducation semble plus marquée dans les communes au niveau d'instruction conditionnel le plus bas. La corrélation entre le niveau d'instruction et la taille de la commune est négative et significative, hormis dans le bas de la distribution conditionnelle des résultats du système éducatif. L'effet de la composition des dépenses (courantes ou d'investissement) est négatif et significatif uniquement pour les communes dont le niveau d'instruction conditionnel est bas. Les communes qui allouent une grande partie de leurs dépenses aux investissements tendent à afficher de meilleurs résultats scolaires que leurs homologues qui dépensent comparativement plus pour le fonctionnement de l'administration et la rémunération des fonctionnaires. Enfin, le potentiel de marché, représenté par les coûts de transport, ne semble pas avoir d'incidence sur les résultats scolaires.

Les résultats des équations relatives à la santé sont présentés dans le tableau 4.A1.3. La variable dépendante dans ces équations est le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif à la longévité. L'indicateur utilisé pour refléter le niveau d'instruction est le nombre moyen d'années de scolarité. Le niveau d'instruction et le revenu ont une incidence positive sur l'état de santé de la population, notamment dans les communes dont l'état de santé conditionnel est bas. Les effets des coûts de transport et du rapport dépenses courantes/dépenses d'investissement ne sont significatifs que pour quelques segments de la distribution conditionnelle de la variable dépendante. Par ailleurs, contrairement aux observations relatives aux résultats du système éducatif, la taille de la commune, les dépenses publiques consacrées à la santé et les dépenses publiques non consacrées à la santé n'ont pas d'impact statistiquement significatif sur l'état de santé pour la majorité des segments de l'échelle de distribution des résultats en matière de santé.

Tableau 4.A1.2. Régressions par quantiles fondées sur des variables opérationnelles : résultats en matière d'éducation¹

	10 ^e centile	25 ^e centile	50 ^e centile	75 ^e centile	90 ^e centile
État de santé	0.2300*	0.2700*	0.2000*	0.1900*	0.2000*
Revenu par habitant	0.06113*	0.05567*	0.05302*	0.05078*	0.05091*
Coût de transport	-0.00186	-0.00352	-0.00283	0.00095	0.003
Dépenses courantes/dépenses d'investissement	-0.00304*	-0.00217	-0.00194	-0.00175	-0.00024
Population résidante	-0.01451	-0.02129*	-0.02727*	-0.02564*	-0.01965*
Population au carré	0.00006	0.00057	0.00076*	0.00073	0.0005
Dépenses d'éducation	0.01393*	0.00961*	0.00526*	0.00498	0.00611
Autres dépenses	0.0106*	0.01039*	0.01732*	0.01659*	0.01317*

1. (*) dénote des valeurs statistiquement significatives au seuil de 5 % sur la base d'intervalles de confiance de 95 % (non publié). Le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif au niveau de formation est la variable dépendante. L'état de santé est symbolisé par le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif à la longévité et calculé à l'aide du taux de mortalité et du nombre de médecins par habitants. Toutes les régressions incluent des variables muettes pour les régions métropolitaines et les États. Le nombre d'observations s'élève à 3 927.

Source : Données de l'IPEA (IPEADATA) et estimations des auteurs.

Tableau 4.A1.3. Régressions par quantiles fondées sur des variables opérationnelles : résultats en matière de santé¹

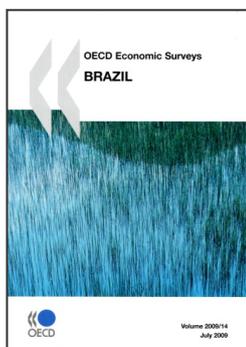
	10 ^e centile	25 ^e centile	50 ^e centile	75 ^e centile	90 ^e centile
Niveau de formation	0.3500*	0.3100*	0.3600*	0.3300*	0.2800*
Revenu par habitant	0.05325*	0.05481*	0.04535*	0.035*	0.03729*
Coût de transport	-0.01427*	-0.00695*	-0.00726*	-0.00574	-0.00378
Dépenses courantes/dépenses d'investissement	-0.00408*	-0.00253	-0.00448*	-0.00319*	-0.00341
Population résidante	-0.00163	-0.00108	-0.00788	-0.01065	-0.01518
Population au carré	-0.00026	-0.00034	0.00014	0.00014	0.00029
Dépenses de santé	0.00183	-0.00177	0.00011	-0.00056	0.00112
Autres dépenses	-0.00464	-0.00068	-0.00646*	-0.00078	-0.00086

1. (*) dénote des valeurs statistiquement significatives au seuil de 5 % sur la base d'intervalles de confiance de 95 % (non publié). Le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif à la longévité est la variable dépendante. Le niveau de formation est symbolisé par le sous-indice de l'indicateur du développement humain relatif au niveau de formation, représentant le nombre d'années de scolarité. Toutes les régressions incluent des variables muettes pour les régions métropolitaines et les États. Le nombre d'observations s'élève à 3 927.

Source : Données de l'IPEA (IPEADATA) et estimations des auteurs.

Notes

1. W_{η} est une statistique de Wald qui permet de tester l'hypothèse selon laquelle $\tilde{\gamma}(\alpha_j, \tau) = 0$. Elle est distribuée selon χ^2 avec de faibles (γ) degrés de liberté (nombre des variables dans z_i). Elle est particulièrement utile dans les cas où il existe plus d'une variable endogène.
2. Pour les deux modèles relatifs à l'éducation et à la santé, les séries d'estimations paramétriques pour les variables endogènes ont un minimum global dans la fourchette de valeurs prises en compte. Nous avons utilisé l'estimation de d_i calculée selon la méthode des moindres carrés sur x_i et z_i en tant que ψ_i pour les régressions de la première étape.
3. Chernozhukov et Hansen (2008) montrent que l'inférence fondée sur cette statistique inversée est insensible à une identification médiocre et partielle et demeure valide même si l'identification échoue complètement.
4. Les régressions incluent deux séries de variables muettes (paramètres estimés non publiés) pour identifier les communes situées dans l'une des 23 régions métropolitaines du Brésil et les États dans lesquels sont situées les communes (l'État de référence est celui de São Paulo).



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Brazil 2009

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2009-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Améliorer le rapport coût-efficacité des activités des administrations publiques », dans *OECD Economic Surveys: Brazil 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-bra-2009-7-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice 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.

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