

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

La budgétisation au Brésil

par

Jón R. Blöndal, Chiara Goretti et Jens Kromann Kristensen*

* Jón R. Blöndal est chef adjoint à la Division du budget et gestion, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE. Chiara Goretti est chef d'état-major, Commission du budget, Sénat, Italie (en détachement à l'OCDE). Jens Kromann Kristensen est conseiller spécial, ministère des Finances, Danemark.

Introduction

Au cours de sa visite au siège de l'OCDE à Paris en septembre 2002, M. Guilherme DIAS, ministre du Plan, du Budget et de la Gestion a demandé à l'OCDE de réaliser, pour le système budgétaire brésilien, une étude semblable à celles qui sont réalisées pour ses pays membres.

L'OCDE a répondu favorablement à cette requête en reconnaissant que le Brésil est un observateur bien établi auprès du Groupe de travail des hauts responsables du budget de l'OCDE et un partenaire clé du programme global de l'OCDE de coopération avec les pays non membres. En raison du temps limité alloué à la réalisation de cette étude, il a été décidé que le rapport n'aborderait pas le système de fédéralisme budgétaire du Brésil.

Une mission s'est rendue à Brasilia en octobre 2002 pour réaliser cette étude. Au cours de cette visite, la mission a rencontré de hauts responsables du ministère du Plan, du Budget et de la Gestion, du ministère des Finances, de la Banque centrale, du Secrétaire du Contrôle interne, et des ministères sectoriels dont le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Environnement. La mission a également rencontré de hauts responsables du Parlement brésilien et de la Cour des comptes.

La mission souhaiterait exprimer sa gratitude et son appréciation pour la chaleur et la cordialité de l'accueil qu'elle a reçu de la part des autorités brésiliennes et du climat uniformément franc et utile des discussions tenues avec les responsables brésiliens. La mission voudrait exprimer en particulier ses remerciements au ministre DIAS pour le temps qu'il lui a généreusement consacré lors de son passage à Brasilia.

Enfin, la mission aimerait remercier M. Joaquim LEVY, Chef économiste et Mme Giulia PUTTOMATTI, Conseiller ministériel, ministère du Plan, du Budget et de la Gestion, pour l'organisation de la visite et pour l'incalculable assistance qu'ils ont fournie tout au long de cette étude.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles du Secrétariat de l'OCDE et ne doivent pas être attribuées aux gouvernements des pays membres de l'OCDE ou à tout autre organisation ou individu consultés dans le cadre de cette étude. Cette étude a été achevée en décembre 2002.

1. Processus d'élaboration du budget

1.1. Introduction

Au cours des huit dernières années, suite à l'introduction du Plan Real en 1994, l'environnement macroéconomique de la budgétisation a connu un profond changement au Brésil. Son objectif était de limiter l'inflation et d'augmenter la stabilité macroéconomique. L'inflation a été réduite de 5 014 % dans les 12 mois précédents le Plan Real à 22 % au cours des 12 mois suivants (1995), puis à 9 % en 1996, 4 % en 1997 et 2.5 % en 1998. Elle est remontée à 8.4 % en 1999, année de la dévaluation et de l'introduction d'un taux de change flottant (conséquence de la crise russe), avant de revenir à 5.3 % en 2001.

Après des décennies d'inflation, le budget du pays intégrait la « taxe inflationniste » comme source significative de recettes. Le gouvernement avait en effet indexé la partie recette du budget tandis qu'une part importante des dépenses du budget n'était pas indexée. Le différentiel de prix était un mécanisme artificiel de maintien des dépenses. La baisse importante de l'inflation réalisée par le Plan Real n'a plus permis de financer le même niveau de dépenses gouvernementales.

Au niveau des états brésiliens, l'impact de la perte de la « taxe inflationniste » s'est trouvé accru car ceux-ci avaient accumulé une dette importante du fait qu'ils bénéficiaient auparavant d'un accès facile aux marchés financiers. Les états ont alors connu une crise puisqu'ils ne pouvaient plus être en mesure d'assurer le service/le remboursement de leur dette. En conséquence, le gouvernement fédéral a lancé en 1997 un grand programme de restructuration de la dette à l'intention des états. Le gouvernement fédéral a assumé la dette des états auprès des banques et des marchés obligataires, en émettant des bons du Trésor destinés aux créanciers des états et en passant des accords contractuels avec les états en vue du remboursement à terme de la dette ainsi assumée. Ces contrats ont présenté des conditions beaucoup plus favorables que celles du marché mais étaient soumis à une série d'engagements de la part des états en matière d'ajustement budgétaire. Ces conditions ont également été intégrées avec d'autres provisions dans la loi de responsabilité budgétaire de 2000.

Le gouvernement fédéral a cependant vu son niveau d'endettement s'accroître de manière significative du fait de l'endossement de la dette des états. Le profil d'endettement du gouvernement fédéral fait également état d'une maturité courte dont une part significative est annexée soit aux taux d'intérêt à court terme soit aux taux de change.

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, il est essentiel d'avoir à l'esprit ces deux facteurs : premièrement, les contraintes de financement causées par la disparition de la « taxe inflationniste » et deuxièmement le profil d'endettement instable.

On considère généralement que la budgétisation remplit trois fonctions. Premièrement il y a le maintien des agrégats. Deuxièmement l'affectation (et la réaffectation) des ressources aux secteurs où elles sont le plus nécessaires. Troisièmement l'usage efficient des ressources dans chacun des secteurs. Il se produit généralement des tensions entre ces trois fonctions parce que les pays sont obligés de choisir celle qu'ils vont privilégier. Il est évident que le processus d'élaboration budgétaire du Brésil met largement l'accent sur le maintien des agrégats. Cela est tout à fait justifié dans la mesure où la stabilisation des agrégats constitue une condition primordiale à la stabilité économique globale qui est essentielle pour toute activité économique¹. En

Encadré 1. **Loi de responsabilité budgétaire**

La loi de responsabilité budgétaire promulguée en 2000 s'inspire de l'expérience acquise lors de la renégociation de la dette des états. C'est un texte d'orientation pratique et pragmatique qui consolide les directives précédentes et introduit un ensemble cohérent de dispositions afin d'encourager la responsabilité budgétaire. Parmi les principales caractéristiques de cette loi on retrouve l'imposition de limites maximales sur le niveau des dépenses et celui des dettes en matière de personnel sous forme d'une proportion des recettes courantes nettes, et le principe que toute nouvelle dépense à moyen terme doit être « viable » budgétairement.

Les plafonds de dépenses en matière de personnel sont fixées pour chaque branche gouvernementale dans les trois niveaux de la fédération (union, états et municipalités) et incluent à la fois les fonctionnaires en activité et à la retraite. Les plafonds d'endettement sont également fixés par niveau de gouvernement.

La « viabilité » budgétaire est démontrée de plusieurs façons. Dans certains cas, il suffit de montrer que des nouvelles dépenses vont s'inscrire dans la marge d'expansion budgétaire établie représentant la base (c'est-à-dire la marge créée par la croissance du PIB lorsque les politiques demeurent constantes).

Dans le cas de nouvelles dépenses obligatoires, les exigences sont renforcées par la règle voulant que la marge de manœuvre soit créée en remplaçant d'autres dépenses ou en introduisant de nouveaux impôts. (Ceci est semblable aux règles PAYGO appliqués aux États-Unis.) Des règles semblables s'appliquent à toute nouvelle dépense budgétaire et des subventions au secteur privé.

La loi prévoit également des dispositions considérables pour une transparence budgétaire accrue et un contrôle de l'application du budget. La loi prévoit également des mesures correctives qui devront être appliquées en cas d'infraction, y compris des sanctions institutionnelles et personnelles. Ces dernières comprennent des amendes et des peines d'incarcération pour les responsables concernés.

outre, de nombreuses contraintes institutionnelles limitent la possibilité d'effectuer des changements discrétionnaires dans les affectations de ressources entre les programmes et les secteurs.

Cette section est divisée en deux parties. La section 1.2 présente de nombreuses caractéristiques distinctives du système d'élaboration du budget brésilien. La section 1.3 développe ces questions et examine les principales étapes du processus budgétaire annuel.

1.2. Caractéristiques distinctives

Cette section étudie trois caractéristiques distinctives du processus d'élaboration du budget brésilien par rapport à ceux que l'on retrouve généralement dans les pays membres de l'OCDE. Le système connaît un fort degré de rigidité, une fonction de planification distincte et l'absence d'un cadre de dépenses pluriannuelles glissant.

1.2.1. Fort degré de rigidité

Le budget brésilien est très rigide. Cela est dû au large montant de dépenses qui sont imposées par la Constitution, l'affectation de recettes budgétaires à des fins spécifiques et la désignation de certaines dépenses comme « obligatoires ». Il en résulte qu'une portion importante du budget échappe à un contrôle annuel efficace. On estime que plus de 90 % du budget est soumis à ces rigidités.

1.2.1.1. Dépenses fixées par la Constitution

La Constitution brésilienne comporte des dispositions qui garantissent le financement de trois types de dépenses gouvernementales :

- le partage des recettes avec les états et les municipalités ;
- les salaires (et pensions) des agents de la fonction publique ;
- les intérêts et le remboursement de la dette publique.

Du point de vue budgétaire, les deux premiers éléments constituent des défis. La protection des salaires des fonctionnaires a pour effet de les isoler en grande partie des ajustements fiscaux et de l'examen critique au cours du processus d'élaboration du budget. Lorsqu'un individu occupe une certaine position professionnelle, c'est « pour la vie ». Cela fait l'objet de plus amples discussions dans la section 3 – Gestion des finances publiques. Un amendement constitutionnel visant à changer cette disposition a été approuvé mais est actuellement contesté devant les tribunaux et n'est pas entré en vigueur.

Le partage des revenus avec les municipalités et les états n'est pas détaillé dans la Constitution elle-même mais élaboré dans une loi

complémentaire. Il faut une majorité qualifiée (deux tiers) au Congrès pour pouvoir amender ce type de loi, ce qui est généralement un obstacle insurmontable. En outre, l'interprétation de la Constitution veut que tout impôt nouveau ou existant qui n'est pas affecté doit être partagé avec les états et les municipalités.

1.2.1.2. Affectation des recettes fiscales

L'affectation des recettes fiscales pour financer certaines catégories de dépenses est largement répandue au Brésil. On estime que près de la moitié des recettes totales fait l'objet d'affectation. En termes de montant, cela se produit principalement dans les secteurs sociaux (éducation, soins de santé, logement, prestations sociales) mais se retrouve dans l'ensemble des secteurs. Afin d'éviter la double comptabilisation, il est important de noter qu'une partie des dépenses en matière d'éducation, par exemple les salaires, est comptabilisée également à titre de dépenses imposées par la Constitution. Ce double engagement sert à illustrer davantage la rigidité du processus d'élaboration budgétaire brésilien.

Il semble y avoir plusieurs raisons déterminantes à la fois historiques et contemporaines à l'utilisation répandue de l'affectation budgétaire. Premièrement, au cours des années d'hyperinflation au Brésil, il était tout à fait inutile de procéder à des dotations budgétaires en termes nominaux. En liant les dépenses à une source de recettes il était possible de « garantir » ces dépenses contre les effets de l'inflation, puisque les recettes allaient croître au rythme de l'inflation.

Deuxièmement, avec la fin de l'hyperinflation, l'affectation a constitué une réaction contre le système de décrets présidentiels d'application de la loi de finances, qui seront abordés plus loin dans cette section. Le budget brésilien est « autoritaire », c'est-à-dire qu'il fixe les niveaux de dépenses « maxima » pour chacun des postes de dépenses, mais le gouvernement n'a pas l'obligation de dépenser la totalité des crédits votés. Il a la faculté de réduire certains crédits votés par le Congrès (mise en réserve des fonds votés). Les crédits liés à des impôts faisant l'objet d'affectation sont moins susceptibles de faire l'objet de telles dispositions.

Troisièmement, en raison du partage des recettes imposées sur la plupart des impôts ne faisant pas l'objet d'affectation suivant l'interprétation légale de la Constitution, le gouvernement fédéral est parfois obligé de recourir à des impôts avec affectation des crédits en dépit de leur moindre efficacité.

L'effet de l'affectation des crédits varie énormément suivant son degré de spécificité. L'affectation en bloc à de grands secteurs comme l'éducation – qui d'après toute analyse objective est un domaine qui a besoin de ressources

additionnelles – équivaut à fixer des plafonds, ou plutôt des sols, de dépenses pour ces secteurs. La budgétisation consiste alors à allouer des sommes de crédits aux différents programmes du secteur. Ce type d'affectation de crédits semble largement inoffensif dans les cas particuliers. En revanche, pris dans leur ensemble ils imposent de graves rigidités au processus d'élaboration budgétaire.

L'affectation de crédit à des fins très spécifiques engendre des rigidités d'un autre ordre. Par exemple, les redevances pour l'exploitation de certaines ressources naturelles ont été affectées à la réalisation d'études d'impact environnemental. Lorsque les prix du marché mondial pour cette ressource naturelle connaissent une augmentation significative, les recettes disponibles pour réaliser des études d'impact environnemental sont multipliées. Ce type d'affectation de crédit très spécifique nuit à une budgétisation efficace, et des mesures doivent être prises pour les éviter.

L'effet global de l'affectation de crédit est d'empêcher l'examen annuel d'une large partie du budget. En fait, la recherche de l'affectation est devenue la bataille budgétaire la plus importante au cours des dernières années. Par exemple, les soins de santé ont récemment été liés à un impôt préaffecté et donc échappent à des restrictions potentielles dans le cadre du cycle budgétaire annuel.

Une mesure exceptionnelle a été adoptée en 1993 pour venir à bout des rigidités. Un impôt de 20 % a été levé sur l'ensemble des impôts à affectation (à l'exception des arrangements de partage des recettes avec les états et les municipalités). Le produit de cet impôt est attribué à des objectifs généraux suivant les décisions en fait dans le budget annuel. Cet arrangement vient à expiration à la fin de 2003. Bien qu'elle remédie à certains des symptômes des rigidités de la budgétisation, cet impôt ne s'attaque pas à leurs causes sous-jacentes.

1.2.1.3. « Dépenses obligatoires »

Un troisième niveau de rigidités est introduit dans le système budgétaire par l'existence de dépenses obligatoires fixées par la loi (par exemple les programmes sociaux). L'effet principal d'une telle qualification est d'isoler ces crédits des restrictions dans les décrets présidentiels d'application de la loi de finances. Les dépenses obligatoires peuvent être divisées en deux groupes : celles qui tirent leur statut de mandats constitutionnels, comme mentionné ci-haut, et celles qui tirent leur statut de lois ordinaires (notamment la loi d'orientation budgétaire – voir ci-dessous). Ces dernières font l'objet d'une révision annuelle et sont en conséquence de nature différente.

Les dépenses obligatoires sont largement financées à l'aide de recettes affectées, mais le lien peut ne pas être direct ou exhaustif. D'après un

amendement constitutionnel récent, un pourcentage minimum du PIB devrait être consacré à des activités liées à la santé (environ 1.7 % du PIB). Il n'y a en revanche que relativement peu de recettes spécifiques qui soient formellement affectées à des dépenses de santé (environ 0.4 % du PIB). En outre, le Congrès a au cours des dernières années désigné plusieurs autres programmes de dépenses comme « obligatoires » dans la loi d'orientation budgétaire, afin de les protéger des restrictions dans les décrets présidentiels d'application de la loi de finances.

Des efforts doivent être entrepris pour réduire le niveau des rigidités dans le processus budgétaire. Cela sera vraisemblablement une tâche de longue haleine car les rigidités se sont constituées au long de nombreuses années. Le processus budgétaire annuel doit montrer qu'il peut résoudre les demandes concurrentes de ressources. De telles rigidités ne devraient pas être nécessaires dans un processus budgétaire performant, particulièrement si des priorités ayant fait l'objet d'un accord préalable sont fixées dans un cadre budgétaire pluriannuel établi entre le Congrès et le gouvernement, dont les différents ministères.

1.2.2. Fonction de planification centrale

Au cours des dernières années, le Brésil a mis en place une fonction de planification centrale élaborée en complément du budget. Par rapport au processus budgétaire, la planification peut être analysée sous trois angles différents.

En premier lieu, elle peut être vue comme une tentative d'adopter une budgétisation en fonction des résultats, pour compléter le budget ordinaire basé sur les entrées. La planification porte sur l'ensemble des dépenses gouvernementales – courante, en capital et transferts – dans plusieurs centaines de programmes basés sur les résultats².

En second lieu, elle souligne explicitement les priorités politiques du gouvernement. A peu près un quart des programmes reçoivent la désignation de programmes prioritaires. Cela a deux effets principaux. En premier lieu, les programmes prioritaires reçoivent automatiquement la qualification de programmes « obligatoires » et sont mis à l'abri des restrictions réalisées par les décrets présidentiels d'application de la loi de finances. En second lieu, la qualification de priorité dans le plan doit être considérée comme une tentative d'améliorer la gestion de ressources qui seront dépensées de toutes façons. A l'inverse des programmes ordinaires, qui sont soumis à l'appréciation discrétionnaire des différents ministères, c'est le ministère du Plan, du Budget et de la Gestion qui conseille des dépenses sur les programmes « prioritaires », ce qui permet d'optimiser l'attribution de ressources rares à l'ensemble de ces programmes.

En troisième lieu, cela sert d'outil de marketing pour attirer l'investissement du secteur privé dans différents projets demandeurs de capitaux (partenariat public/privé) en établissant une liste officielle des projets souhaités et en montrant comment l'investissement du secteur privé peut bénéficier de l'effet de levier de l'investissement public dans les secteurs connexes.

Le système de planification brésilien ne correspond donc pas au modèle classique de « planification centralisée ». Le plan et le budget doivent se compléter mutuellement. En réalité, ils fonctionnent cependant en parallèle sans grande coordination des moyens. Le budget et le plan sont tous deux placés sous la responsabilité du ministère du Plan, du Budget et de la Gestion, bien qu'ils soient scindés en deux secrétariats distincts au sein du ministère. Il s'agit de deux structures impressionnantes ; mais du fait de leur séparation, elles se nuisent l'une à l'autre.

Il est difficile de rationaliser le fait qu'un système s'occupe des sorties du gouvernement et qu'un système distinct s'occupe des entrées. Ils sont tous les deux dépendants l'un de l'autre, à la fois sur le plan conceptuel et sur le plan pratique. Dans la pratique brésilienne, les décisions sont prises dans le budget et dans les décrets d'application qui l'accompagnent, et elles ne sont soumises qu'à une cohérence de pure forme avec le plan. L'une des raisons de cette déconnexion est que le plan porte sur des échéances fixes et non pas sur un horizon glissant pluriannuel (voir encadré 2).

Le Brésil a l'occasion exceptionnelle de réaliser l'unification du budget et du plan et l'intégration des appareils de budgétisation et de planification. Cela permettrait de créer un processus budgétaire qui soit résolument tourné vers les résultats. Cela présenterait des avantages importants par rapport au système actuel. La coordination des politiques serait renforcée. Des liens clairs entre les intrants et les résultats contribueraient à l'affectation des ressources. Avec le temps, cela servirait à diminuer le recours aux mesures rigides décrites plus haut. Cela permettrait également d'éviter le chevauchement des efforts – à la fois au niveau central et dans les ministères dépensiers – et de mettre un terme au manque de clarté résultant de la dualité du système de budgétisation et de planification.

1.2.3. Absence de cadre budgétaire pluriannuel glissant

Il n'existe pas de cadre budgétaire pluriannuel glissant au Brésil³. Dans les pays membres de l'OCDE, des cadres budgétaires à moyen terme servent de base à l'assainissement des finances publiques. Ils doivent énoncer clairement les objectifs à moyen terme des finances publiques en termes d'objectifs fondamentaux comme les montants globaux de recettes, de dépenses, de déficits/surplus et de la dette. Il faut ensuite rendre opérationnels ces objectifs fondamentaux en définissant des contraintes

Encadré 2. Préparation du plan

Le plan est arrêté pour quatre ans. Tout président doit présenter un plan au Congrès au cours de la première année de son mandat. Le plan couvre donc trois années de chacun des mandats présidentiels et une année du mandat suivant.

Avant les élections, des réunions sont tenues avec des représentants de l'ensemble des candidats présidentiels pour les informer du processus de préparation du plan et pour recueillir des indications sur les orientations possibles du plan compte tenu de l'élection de l'un ou l'autre des candidats. Les ministères sectoriels sont ensuite avisés des possibles priorités des différents candidats en ce qui concerne le plan.

En parallèle à ces consultations, des études politiques sont entreprises. Elles sont principalement réalisées par des consultants extérieurs. En outre, des agents de la fonction publique reçoivent une formation sur la manière de contribuer à la réalisation du plan. Finalement, des projets d'ordre plus général en ce qui a trait aux techniques de planification sont lancées. Dans le cadre de la préparation du plan 2003-2007, par exemple, une unité a été créée afin d'étudier comment appliquer au plan une nouvelle approche en matière de partenariats publics/privés.

Des tentatives visant à renforcer les aspects du plan qui sont axés sur les résultats ont déjà abouti à l'établissement d'objectifs quantitatifs pour chacun des programmes, mesurés en général par des changements dans les indicateurs sociaux calculés par des organes indépendants.

La rédaction effective du plan est entreprise dans le cadre d'un dialogue entre les ministères sectoriels, le ministère du Plan, du Budget et de la Gestion et le bureau du président. Le ministère du Plan, du Budget et de la Gestion est chargé d'assurer la cohérence entre les programmes.

budgétaires fortes à l'intention des ministères et des programmes individuels pour de nombreuses années. Cela apporte de la stabilité et de la crédibilité aux objectifs budgétaires du gouvernement.

De par leur nature, les objectifs budgétaires fondamentaux sont fixés dans un contexte de moyen terme. Ils visent à obtenir un certain résultat budgétaire sur plusieurs années. Les budgets sont par contre établis pour une période d'un an et cet accent sur le court terme fait leur spécificité. Il est souvent reproché à cet horizon à court terme d'empêcher une gestion efficace des dépenses ; les décisions sur l'affectation des ressources seraient prises sur une base *ad hoc* ou au coup par coup sans qu'il ne soit tenu compte des conséquences des décisions passées et présentes au-delà de l'année suivante. Cette critique n'est pas nouvelle. Les cadres budgétaires à moyen terme visent

à remédier à ce problème. Leur introduction réussie a constitué une « révolution culturelle » en matière de dépenses publiques.

Bien que le niveau de détail de ces cadres budgétaires varie d'un pays à l'autre, ils reflètent généralement le format du budget, c'est-à-dire que les cadres à moyen terme possèdent le même niveau de détail que le budget annuel. Cela signifie qu'un cadre formel (ou forte contrainte budgétaire) existe pour chacune des postes de dépenses, la plupart du temps pour les trois années suivant l'année fiscale en cours. Ce sont des cadres budgétaires révisables qui accompagnent chaque année le budget ; l'année 1 dans le cadre de l'année précédente devient la base du budget et une nouvelle année 3 est ajoutée. Cela a grandement augmenté l'efficacité de la planification et facilité le processus budgétaire annuel⁴. Ces cadres budgétaires ne sont cependant pas sanctionnés dans la législation ; ce sont des documents de planification qui reflètent l'engagement politique en faveur de la discipline budgétaire.

Il faut également noter que ce sont des documents vivants. Ce n'est pas parce qu'un cadre budgétaire est en place que des changements ne peuvent pas être apportés au document. En fait, la permutation des crédits budgétaires au sein des ministères a été la clé de son succès auprès des états membres. Il est cependant impératif que tous ces changements soient parfaitement décrits et expliqués, c'est-à-dire que soit précisé si les changements sont le fruit de circonstances économiques modifiées ou de l'adoption de nouvelles politiques économiques. La plupart des pays publient des récapitulatifs détaillés entre l'année 1 du cadre budgétaire précédent et la proposition de budget en cours.

Il y a toutes les raisons de croire qu'un tel cadre budgétaire serait efficace au Brésil. De fait, dans la mesure où le processus budgétaire s'est orienté dans cette direction – c'est-à-dire l'imposition d'objectifs budgétaires fondamentaux et des états prévisionnels des recettes et dépenses globales – les résultats ont été positifs. Le cadre budgétaire, dans sa mise en œuvre actuelle, a contribué à introduire une plus grande transparence dans la conduite de la politique budgétaire et à faciliter le débat du budget annuel, malgré certaines résistances et scepticisme localisés.

1.3. Processus budgétaire annuel

Le processus budgétaire annuel brésilien peut être divisé en trois phases. La première phase concerne la définition des objectifs budgétaires pluriannuels globaux dans le projet de loi d'orientation budgétaire qui est présentée au Congrès en avril, y compris l'examen des objectifs précédemment fixés. L'élaboration du budget annuel dont la présentation a lieu au Congrès en août constitue la deuxième phase. La troisième phase a trait aux décrets présidentiels d'application de la loi de finances qui peuvent

modifier de façon marquée le budget adopté par le Congrès ainsi que les autres mesures supplémentaires introduites au long de l'année.

1.3.1. La loi d'orientation budgétaire

Au 15 avril, un projet de loi d'orientation budgétaire doit être soumis à l'approbation du Congrès. Le Congrès doit adopter cette loi au plus tard le 30 juin. Cette loi comporte trois caractéristiques majeures.

D'après la loi de responsabilité budgétaire, la loi d'orientation budgétaire doit proposer un objectif en matière d'excédent primaire pour l'année suivante et les deux années subséquentes. L'objectif actuellement fixé est de 3.75 % du PIB pour le secteur public dans son ensemble, et des objectifs spécifiques conformes à l'objectif global sont fixés au gouvernement fédéral. En outre, la loi doit présenter des prévisions en matière de recettes et dépenses globales.

L'objectif principal de la loi est l'approbation par le Congrès du niveau de l'excédent primaire proposé par le gouvernement, ce qui jusqu'ici a toujours été le cas. C'est une préparation du terrain pour la définition du budget.

Deuxièmement, le projet de loi d'orientation budgétaire indique les dépenses qui doivent être qualifiées comme obligatoires, ce qui signifie

Encadré 3. Le solde primaire

La politique budgétaire brésilienne est axée sur le solde primaire, c'est-à-dire avant les dépenses d'intérêt. Comme nous l'avons noté, l'objectif de la politique budgétaire est actuellement d'obtenir un excédent primaire de 3.75 % du PIB en 2003-2004 (3.88 % du PIB en 2002). À l'inverse, le solde courant, c'est-à-dire après la prise en compte des dépenses d'intérêt, est le principal indicateur utilisé dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE pour apprécier la politique budgétaire. Suivant ce calcul conventionnel, le déficit des finances publiques brésiliennes s'est établi à 3.54 % du PIB en 2001. L'évolution de ces deux indicateurs au cours des dernières années est résumée dans le tableau suivant.

Secteur public non financier Solde nominal et budgétaire (% du PIB)

	Nominal	Primaire
1998	-7.46	0.01
1999	-5.83	3.28
2000	-3.64	3.55
2001	-3.54	3.75
Jan.-Oct. 02	-3.10	5.07

Encadré 3. **Le solde primaire** (suite)

Les responsables brésiliens expliquent que l'utilisation du solde primaire comme objectif est une réponse à l'instabilité des cours de change et des taux d'intérêt. De plus, le niveau du solde primaire est conçu de manière à stabiliser et à réduire le niveau de l'encours de la dette à moyen terme. Ce sont les autorités brésiliennes elles-mêmes qui ont choisi le solde primaire comme objectif à l'origine et maintenant c'est une partie intégrante de l'accord actuellement en vigueur entre le Brésil et le Fonds monétaire international.

Au Brésil l'accent mis sur le solde primaire ne nuit pas à la transparence sur l'état réel des finances publiques en raison de l'accent simultané mis sur la dynamique de la dette. Cette approche rend compte du changement dans la valeur nette du gouvernement causé par l'impact du cours du change sur l'encours de la dette publique nette, c'est-à-dire que cela rend compte non seulement des changements en termes de flux mais également des ajustements exceptionnels de la dette qui peuvent s'avérer significatifs.

Les statistiques mensuelles sur le solde primaire et nominal ainsi que sur l'évolution de la dette publique brute et nette de la fédération, des états et des gouvernements locaux y compris sur le secteur public dans son ensemble sont publiées dans un délai de quatre semaines suivant la fin de chaque mois. Le Trésor et la Banque centrale organisent une conférence de presse au moment de la publication de ces statistiques où sont abordés les facteurs ayant contribué aux évolutions constatées.

qu'elles ne seront pas touchées par les coupes pratiquées par les décrets présidentiels d'application de la loi de finances. Même si elles peuvent être modifiées par le budget annuel, la liste fournit une vue globale des priorités annuelles. Le projet de loi contient également des informations sur les politiques de prêt des différentes institutions financières gouvernementales.

Enfin, la loi d'orientation budgétaire comprend plusieurs questions procédurales qui dans les pays membres de l'OCDE figureraient dans une loi budgétaire classique ou similaire. Une plus ample analyse de cette loi, y compris sur le traitement qu'elle reçoit au Congrès, est présentée dans la prochaine section du présent rapport.

1.3.2. *Le budget annuel*

Des études internes menées par le Secrétariat au plan et par le Secrétariat au budget du ministère du Plan, du Budget et de la Gestion se trouvent au point de départ de chaque processus budgétaire annuel. Le processus exact a évolué ces dernières années dans la mesure où d'une part les objectifs

budgétaires sont devenus plus contraignants et d'autre part le rôle des dépenses obligatoires s'est accru.

Le Secrétariat au plan examine le bilan des activités de l'année antérieure en termes de résultats. Le Secrétariat au plan propose également des modifications à la liste des programmes prioritaires et transmet cette liste au Secrétariat au budget. Tel qu'il a été dit, ces programmes sont essentiellement à l'abri des restrictions pratiquées dans les décrets présidentiels d'application de la loi de finances et établissent les priorités politiques du gouvernement.

L'examen du Secrétariat au budget intègre les résultats de l'examen du Secrétariat au plan mais se concentre davantage sur le montant de ressources nécessaires pour entreprendre chacune des activités organisationnelles. Il effectue également un examen des dépenses des années antérieures en utilisant des modèles internes pour certaines catégories de dépenses et d'autres méthodes analytiques. A la fin du mois de mai ou au début juin, au Secrétariat au budget va arrêter un niveau de dépenses maximales pour chacun des ministères. Il s'agit du point culminant de l'examen des ressources du Secrétariat au budget auxquels seront joints les débats au Congrès sur la loi d'orientation budgétaire, c'est-à-dire pour décider si de nouveaux programmes de dépenses doivent être qualifiés « d'obligatoires ».

Il faut noter que l'examen des ressources nécessaires par le Secrétariat au budget est un processus très formalisé qui demande la préparation d'un dossier interne en deux volumes pour chaque ministère dépensier. Ce dossier aura été préparé par les spécialistes sectoriels du Secrétariat au budget et aura été revu par le directeur en personne dans le cadre de réunions internes prolongées. Avant d'arrêter les montants maximum, le ministre du Plan et du Budget et le Secrétariat exécutif du ministère (les plus hauts responsables) l'auront examiné. Il faut remarquer que le président ne revoit pas ces niveaux de dépenses avant leur divulgation.

Les ministères dépensiers disposent alors de trois semaines pour fournir leurs postes budgétaires détaillés au système informatisé d'élaboration budgétaire. Le système informatisé n'acceptera pas de postes budgétaires qui dépassent le total maximum autorisé. Les ministères dépensiers feront appel de ces affectations budgétaires, mais elles ne seront pas révisées dans le délai de trois semaines. Le Secrétariat au budget fournira lui-même l'information détaillée sur les affectations budgétaires fondées sur ses propres avis en cas de défaut des ministères dépensiers.

Il est frappant de constater que les ministères dépensiers ne soumettent pas de propositions budgétaires détaillées au Secrétariat au budget avant que les plafonds maximum ne soient arrêtés, bien que des décisions informelles aient lieu en ce qui concerne les priorités et les besoins. Cela est peut-être dû au fait que les capacités professionnelles des ministères varient largement.

Encadré 4. **Calendrier du processus budgétaire annuel**

Mars-avril	Les Secrétariats au plan et au budget examinent les programmes et les crédits individuels.
15 avril	La loi d'orientation budgétaire est présentée au Parlement.
Mai	États prévisionnels des recettes. Enveloppe budgétaire débattue avec le ministre.
Fin mai/ début juin	Enveloppes budgétaires envoyées à chaque ministère.
3 semaines plus tard	Les ministères dépensiers font leurs propositions.
Fin juin	Loi d'orientation budgétaire votée par le Congrès.
Juillet	États prévisionnels rectificatifs des recettes. Processus de révision par les ministères dépensiers.
30 août	Présentation du budget au Congrès.

Cela peut être également dû au fait qu'un grand nombre de postes seront « obligatoires » par nature. Cela offre, par contre, au Secrétariat au budget d'importants avantages tactiques vis-à-vis des ministères sectoriels.

Le Secrétariat au budget conservera une petite « cagnotte » pour financer les dépenses additionnelles issues du processus d'appel. Le processus d'appel s'opère à trois échelons. Premièrement, le Secrétaire exécutif des ministères dépensiers respectifs va rencontrer le Secrétaire exécutif du ministère du Plan, du Budget et de la Gestion. Cela se produit invariablement et peut être considéré comme faisant partie intégrante du processus budgétaire. Un ministre dépensier peut faire appel auprès du ministre du Plan, du Budget et de la Gestion, mais cela est rare. Enfin, un ministre dépensier peut faire appel auprès du président, mais cela est extrêmement rare. Le président a clairement informé les membres du Cabinet que le ministre du Plan, du Budget et de la Gestion parlait en son nom.

Le Secrétariat au budget est ensuite chargé de finaliser la documentation budgétaire qui est ensuite présentée au Congrès le 15 août de chaque année. Les délibérations du Congrès sont abordées dans la section suivante.

1.3.3. Décrets présidentiels d'application de la loi de finances

D'après la Constitution, le budget adopté par le Congrès fixe un plafond « maximal » pour chaque ligne budgétaire. Pour les postes non obligatoires, les ministères ont la possibilité de dépenser – ou de ne pas dépenser – toute somme sans dépasser le plafond fixé par le Congrès pour chaque poste

budgétaire. Plus spécifiquement, lorsque le président considère qu'il existe un risque de ne pas atteindre les objectifs budgétaires à la lumière des informations préparées par le ministère des Finances et celui du Plan, du Budget, et de la Gestion, il peut limiter le montant global de dépenses des ministères individuels.

Suivant la loi de responsabilité budgétaire, un décret doit être émis dans les 30 jours de l'adoption du budget par le Congrès et de la publication d'un état mensuel des recettes et dépenses publiques. Cette étape peut par la suite être révisée tous les deux mois à la lumière de l'entrée des recettes, avec des ajustements des plafonds annuels de fonds de chaque ministère ainsi que du montant d'engagements que peut souscrire un ministère au cours de chaque mois.

Les raisons d'utiliser ce mécanisme sont nombreuses. Premièrement cela fait partie de l'engagement du Brésil d'atteindre ses objectifs budgétaires. Les responsables brésiliens soulignent qu'en raison de l'instabilité de l'économie, il règne une grande incertitude au sujet de la réalisation des objectifs budgétaires et l'on considère préférable d'être en mesure d'ajuster les niveaux de dépenses au cours de l'année plutôt que de prendre une position extrêmement prudente au commencement de l'année.

Deuxièmement, le décret présidentiel initial constitue souvent une réponse directe aux actions du Congrès devant être « corrigées ». D'après la Constitution, le Congrès peut simplement augmenter le financement d'une ligne budgétaire en réduisant d'autant le financement d'une autre ligne budgétaire. Il y a cependant une « faille » qui permet au Congrès d'identifier des « erreurs » dans les états prévisionnels de recette présentés par le gouvernement. Invariablement, le Congrès découvre de telles « erreurs » et augmente les états prévisionnels de recette du budget. Ces « nouvelles » recettes sont alors utilisées pour financer des dépenses accrues, le plus souvent pour des projets d'infrastructures ou autres projets capitalistiques. Le décret présidentiel initial peut éliminer la majeure partie de ces nouvelles dépenses. Dans certains cas, ces facteurs ont entraîné une réduction significative des plafonds dans le premier décret émis après l'approbation du budget.

Troisièmement, il semble qu'il y ait au Brésil une tendance générale à ajuster fréquemment le budget au cours de son application. Les ajustements (augmentations ou réaffectations) qui sont inférieurs à 10 % de la ligne budgétaire initiale n'exigent pas d'autorisation législative particulière.

L'argument de l'instabilité semble sur-employé au Brésil pour justifier les décrets présidentiels d'application de la loi de finances, puisque l'objectif budgétaire principal exclut déjà les dépenses d'intérêt. En revanche, il est arrivé que le gouvernement ait à répondre rapidement à des changements dans les scénarios macroéconomiques intérieurs ou internationaux qui se présentent

pendant l'année. Par ailleurs les retards dans l'adoption de certains textes législatifs nécessaires vont exiger une réduction préventive des dépenses pour s'assurer de ne pas mettre en danger l'objectif budgétaire annuel. Il faut noter que dans la plupart des cas, ces actions ne sont pas imputables à l'adoption préalable d'hypothèses économiques irréalistes. De fait, les hypothèses économiques sont préparées de manière professionnelle par l'Exécutif en utilisant les techniques appropriées et se sont révélées d'une raisonnable exactitude au cours des dernières années, ainsi qu'en témoigne l'encadré 5.

Encadré 5. Préparation des hypothèses économiques

Les hypothèses économiques sont établies par le ministère des Finances en coopération avec le ministère du Plan, du Budget et de la Gestion, ainsi que de la Banque centrale. Elles ont reflété de manière croissante les attentes du marché vis-à-vis des variables principales des secteurs monétaires réels et externes. Celles-ci sont recueillies et publiées tous les mois par la Banque centrale qui compile les données produites par environ 80 importantes banques nationales et étrangères ainsi que par des institutions de recherche et des organisations internationales.

Dans le cadre des prévisions économiques utilisées dans le budget, le « consensus » prévu est confronté à des données brutes provenant des marchés à terme. L'alignement des projections officielles avec les prévisions du marché à l'égard de certaines variables cruciales est destiné à augmenter la crédibilité du budget.

Le ministère des Finances prépare également un document explicatif détaillé sur ses projections en matière de recettes fiscales et sur leurs liens avec les variables macroéconomiques. Le ministère de la Sécurité sociale estime ses rentrées et dépenses de manière indépendante bien qu'il se base sur le même modèle macroéconomique que le ministère des Finances. Des observations sur la sensibilité des prévisions budgétaires aux variables macroéconomiques (par exemple les taux de change et d'intérêt) sont également présentées dans les annexes de la loi d'orientation budgétaire, et la méthodologie utilisée pour prévoir les rentrées budgétaires est présentée avec le budget. Le Congrès s'est appuyé de manière croissante sur cette méthodologie lors des débats budgétaires même lors de l'identification « d'erreur et d'omissions ».

L'un des sérieux désavantages de ce processus d'ajustement provient de la rigidité du budget mentionnée précédemment. La réduction des dépenses ne s'applique pas aux dépenses obligatoires. En conséquence, toute réduction considérée nécessaire s'applique de manière drastique à un nombre limité de

programmes, le plus souvent à des projets d'infrastructures ou autres projets capitalistiques qui ne sont pas qualifiés d'obligatoires. Dans de nombreux cas, ces réductions se concentrent sur les amendements apportés au budget initial par le Congrès.

1.4. Conclusions

On peut tirer plusieurs conclusions lorsque l'on compare le processus d'élaboration budgétaire brésilien avec celui de pays membres de l'OCDE. Premièrement il n'y a pas de cadre de dépenses à moyen terme. Les pays membres de l'OCDE ont constaté qu'il constituait une part indispensable d'un processus budgétaire efficace et il n'y a aucune raison de croire que cela ne soit pas le cas au Brésil. En dépit de la grande volatilité de certaines variables macroéconomiques, les systèmes de contrôle actuel et les standards professionnels élevés des responsables concernés indiquent de manière claire qu'une telle évolution est déjà réalisable.

Deuxièmement, les fonctions de planification et d'établissement du budget sont séparées. Ce sont toutes les deux des opérations hautement sophistiquées. Cependant, elles se nuisent mutuellement du fait de leur séparation. Le Brésil a l'occasion exceptionnelle de les fusionner et de créer un processus budgétaire en fonction des résultats à l'image de ce qui se fait dans les pays membres de l'OCDE. Les résultats obtenus dans le cas des programmes « prioritaires » sont encourageants.

Troisièmement, il existe un fort degré de rigidité du système de budgétisation brésilien. Des efforts doivent être entrepris pour réduire ces rigidités. Le processus d'élaboration budgétaire – par exemple pour ce qui a trait à la nouvelle orientation vers les résultats – pourrait contribuer à cette transformation. Par contre, il faudra du temps pour instaurer la confiance dans ce nouveau processus. La préservation de la stabilité économique sera bien sûre essentielle à cet égard.

Quatrièmement, il semble y avoir relativement peu d'interaction entre les ministères dépensiers et le Secrétariat au budget. Il semble d'une part que la budgétisation soit une opération imposée par le haut qui offre très peu d'occasions d'influence aux ministères dépensiers. D'autre part, le Secrétariat au budget ne contrôle pas l'exécution des programmes individuels après l'adoption du budget. Les capacités des différents ministères dépensiers varient, mais des efforts doivent être poursuivis pour augmenter leur rôle dans le processus d'élaboration du budget. Cette question est abordée plus longuement à la section 3.

Cinquièmement, le système d'application du budget – y compris le rôle du Congrès – doit être réformé. Cette question est abordée plus amplement à la section suivante. Ceci étant dit, le processus d'élaboration budgétaire

brésilien a produit des budgets qui se conforment aux objectifs budgétaires globaux qui leur ont été fixés. Ils ont ainsi contribué largement au renforcement de la stabilité économique relative que le Brésil a connue au cours des dernières années. Le processus d'élaboration budgétaire doit maintenant consolider les acquis et améliorer la qualité des dépenses publiques – en insistant sur la réaffectation des crédits et l'efficacité. Les recommandations précédentes contribueront à ce but.

2. Rôle du Congrès

2.1. Introduction

La législature joue un rôle vital dans le processus budgétaire. Le pouvoir de créer des impôts et de dépenser des législatures nationales se trouvent au cœur de la responsabilité démocratique, et le contrôle de l'Exécutif par la législature est irremplaçable.

Le rôle de la législature dans le processus budgétaire varie énormément parmi les pays membres de l'OCDE. Il est cependant évident que la tendance générale privilégie un rôle plus actif de la législature dans le processus budgétaire. L'établissement de processus élaborés de débats budgétaires est un trait distinctif des législatures des pays membres de l'OCDE qui assument un rôle plus grand dans le processus budgétaire. Ces processus sont axés sur l'encouragement à la discipline budgétaire. Les législatures doivent en fait démontrer qu'elles sont capables de jouer un rôle actif et responsable dans le processus budgétaire. Le défi auquel fait face le Brésil est de renforcer les mécanismes institutionnels au Congrès afin d'encourager les interventions responsables en matière budgétaire et de jouer un plus grand rôle dans une affectation des ressources efficace et efficiente.

Le rôle du Congrès brésilien dans le processus budgétaire a été historiquement limité. Avant 1989, le Congrès ne pouvait effectuer aucun changement au budget proposé par l'Exécutif, et les dépenses extrabudgétaires étaient très importantes. La Constitution de 1988 a donné au Congrès des pouvoirs de modification du budget qui ont entraîné tous les ans l'introduction de milliers d'amendements. On a donc conçu un système d'examen du budget plus responsable qui limite le nombre et le contenu des amendements.

2.2. Processus d'approbation du budget

Le processus d'approbation du budget est axé sur le débat, la modification et l'approbation de la loi d'orientation budgétaire et du budget lui-même. L'examen détaillé du budget par le Congrès se déroule à la Commission mixte sur le plan, les budgets publics et l'audit (la Commission mixte). La Commission mixte joue un rôle dominant dans l'examen des propositions de l'Exécutif. Elle est composée de 84 membres des deux chambres du Congrès : 21 sénateurs et

Encadré 6. **Le Congrès brésilien**

Le Congrès est composé de deux chambres : la Chambre des députés et le Sénat. La Chambre des députés comprend 513 membres élus pour un mandat de quatre ans. Chaque état forme une seule circonscription électorale. Le nombre des députés par état est basé sur leur population respective, bien qu'il y ait une certaine sous représentation des états les plus peuplés en raison du plafond du nombre de représentants que chaque état peut envoyer au Congrès. Le Sénat est composé de 81 membres, qui représentent les 26 états et le district fédéral de Brasilia. Les sénateurs sont élus pour un mandat de huit ans. Tous les quatre ans on renouvelle une partie du Sénat (alternativement un ou deux tiers).

Le système de partis brésilien est très fluide et fragmenté : un grand nombre de partis politiques sont représentés au Congrès et il est fréquent que des membres du Congrès changent d'affiliation politique. Les alliances régionales peuvent, en revanche, être solides et la plupart des propositions législatives, y compris le budget, sont appréciées en termes d'impact régional.

63 députés. Son président est élu chaque année et provient alternativement du Sénat ou de la Chambre des députés.

La Commission est assistée par un bureau de recherches, qui comprend environ 35 professionnels qui ne sont cependant pas uniquement à la disposition de la Commission mixte. Le Congrès a également un accès total aux bases de données de l'Exécutif en matière de budgétisation et de comptabilité.

2.2.1. *Loi d'orientation budgétaire*

Le projet de loi d'orientation budgétaire est présenté au Congrès le 15 avril et doit être approuvé avant le 30 juin. Il est en général approuvé après la date limite mais les retards ont diminué ces dernières années, tournant autour d'une semaine.

Les auditions sont tenues dans les sept jours qui suivent la distribution des documents et habituellement les membres de l'Exécutif sont appelés à se rendre devant la commission. Le débat sur le contexte macroéconomique connaît une pertinence accrue mais l'intérêt principal se situe toujours au niveau des aspects sectoriels.

Comme il a été noté dans la section précédente, la loi d'orientation budgétaire peut être considérée comme étant trois lois en une. Premièrement, c'est un document budgétaire qui a la même finalité que ce qu'on retrouve dans les pays membres de l'OCDE, c'est-à-dire encourager le débat sur les agrégats budgétaires et sur la façon dont ils interagissent avec l'économie. A

Encadré 7. **Calendrier d'approbation du budget**

15 avril	Proposition de loi d'orientation budgétaire soumise au Congrès.
30 juin	Approbation par le Congrès de la loi d'orientation budgétaire.
30 août	Proposition de budget soumis au Congrès.
Septembre	Audition sur le budget de la Commission mixte.
Début	La Commission mixte approuve l'avis préliminaire.
octobre	Date limite pour la présentation d'amendements.
Début	La Commission mixte approuve les rapports sectoriels.
novembre	
Début	La Commission mixte approuve le rapport final.
décembre	
15 décembre	Vote de la Chambre des députés et du Sénat.
Fin décembre	Signature présidentielle.
1^{er} janvier	Début de l'année budgétaire.
Fin janvier	Décret présidentiel d'application de la loi de finances.

ce titre, ils servent à créer des attentes appropriées à l'égard du budget lui-même. Le projet de loi d'orientation budgétaire présente des objectifs pour l'excédent primaire de l'année suivante et es deux années subséquentes. L'objectif global actuel pour 2003-2005 est fixé à 3.75 % du PIB. De plus les prévisions de recettes et dépenses globales font l'objet d'une présentation. Ces dernières années, cependant, les changements rapides de l'environnement macroéconomique ont parfois entraîné d'importantes modifications de ces états prévisionnels pendant la période menant à la présentation du projet de budget au mois d'août. Une somme d'informations sur les développements et les prévisions économiques sont également contenues dans ce document. Parmi les éléments les plus importants, on retrouve ceux qui sont liés à la viabilité à long terme du système de Sécurité sociale (y compris un état actuariel de la valeur nette du régime de la fonction publique), une liste des dépenses existantes et proposées, et une liste des questions en attente de décision de justice pouvant avoir des conséquences budgétaires ainsi qu'un résumé des engagements subordonnés dont les garanties assumées par le gouvernement. Les litiges juridiques peuvent avoir un impact significatif sur les finances publiques en raison du grand nombre d'affaires en suspens ayant trait à la constitutionnalité de la désindexation de diverses réclamations lors de la sortie de l'environnement inflationniste du passé.

Deuxièmement, ce document établit quelles sont les dépenses qui doivent être considérées comme « obligatoires » pour l'année qui vient. C'est-à-dire les programmes qui ne doivent pas être touchés par les réductions du décret présidentiel. Même si elles peuvent être modifiées par le budget annuel, la liste donne une idée des priorités annuelles. Le projet de loi contient également de l'information sur les politiques en matière de prêt des diverses institutions financières gouvernementales.

Troisièmement, il contient de nombreuses dispositions « ménagères » qui peuvent sembler être plus à leur place dans la loi de finances.

Les membres du Congrès font souvent preuve d'un intérêt limité pour l'information globalisée. Un débat limité a lieu sur l'orientation générale de la politique budgétaire et la majorité de l'action se concentre sur les questions microéconomiques. Dans cette optique, l'objectif de faire participer les membres du Congrès à la discussion sur les conséquences économiques de la politique budgétaire n'a pas été entièrement atteint. L'absence d'un cadre de dépenses pluriannuelles glissant et le large rôle dans l'affectation des dépenses « obligatoires », accentuent cet état de chose.

La fonction la plus importante de cette loi est sans doute l'accent mis sur les agrégats et les liens économiques. Il faut s'employer à mettre un terme à la pratique consistant à identifier des programmes obligatoires dans cette loi et à transférer la discussion à la loi budgétaire annuelle. Dans le même ordre d'idées, les questions ménagères devraient également être traitées dans le cadre d'une loi budgétaire.

2.2.2. Loi budgétaire annuelle

Le budget est présenté au Congrès par l'Exécutif au plus tard le 30 août et doit être approuvé au plus tard le 15 décembre.

Après le discours du ministre du Plan, du Budget et de la Gestion, le budget est transmis à la Commission mixte. La Commission mixte va commencer ses auditions dans les 14 jours et celles-ci porteront sur les scénarios macroéconomiques. Dans le cadre des auditions publiques, les ministres, les responsables et les autres membres de l'Exécutif sont interrogés par la commission. Bien que les réunions de la commission soient généralement ouvertes au public, les représentants des groupes de pression ou les instituts de recherches indépendants ne sont normalement pas invités à intervenir. Dans certains cas, des experts sectoriels sont invités à participer aux auditions.

La première action concrète de la Commission mixte est d'émettre un avis préliminaire qui fixe les paramètres et les critères de l'examen du budget (par exemple, le montant maximum autorisé pour les amendements individuels). En outre, l'avis préliminaire se penche sur la révision du scénario macroéconomique.

Une date limite – devant être fixé dans les 15 jours de l'émission de l'opinion préliminaire – est déterminée pour la présentation des amendements. Il y a deux types d'amendements : les amendements individuels présentés par un représentant et les amendements collectifs, présenté par un groupe de représentants. Ce dernier peut refléter une zone géographique ou l'appartenance à une commission sectorielle. Les limites suivantes sont actuellement en place :

- 20 amendements individuels par représentant, les amendements ne pouvant redéployer qu'une somme limitée (l'avis préliminaire de l'année dernière a fixé ce montant à 2 millions de Reals, c'est-à-dire environ 750 000 €/€).
- Cinq amendements pour chaque commission sectorielle appartenant au Sénat ou à la Chambre des députés, sans plafond financier.
- Entre 15 et 20 amendements (en fonction de la dimension de l'état) proposée par deux tiers des représentants élus dans chacun des états, sans plafond financier.

Les amendements font l'objet d'un examen en parallèle avec l'examen de la proposition de budget du président par jusqu'à cinq sous-commissions⁵ avec l'aide du rapporteur général et des rapporteurs sectoriels. Au cours du débat sur l'avis préliminaire, la proposition de budget est divisée en 10 secteurs. Un rapporteur est nommé pour chacun des secteurs et est chargé d'évaluer les amendements se rapportant à ce secteur. Il prépare ensuite un rapport faisant des recommandations pour l'approbation ou le rejet des amendements. La Commission mixte examine ces rapports séparément et procède au vote. Si le rapport est approuvé, les amendements bénéficiant d'une opinion positive sont considérés approuvés et les amendements ayant recueilli une opinion négative sont rejetés. Tout représentant qui est en désaccord avec l'opinion du rapporteur peut demander, avec l'appui d'un certain nombre de collègues, que ces amendements soient soumis à un vote spécifique de la Commission mixte. Les amendements rejetés ne recevront pas de plus ample attention, à moins que l'auteur ne demande, avec le soutien du nombre de représentants nécessaire, un vote spécifique du Congrès.

D'après la Constitution, le Congrès n'est pas autorisé à augmenter un crédit budgétaire en réduisant un autre crédit budgétaire. Ce n'est d'ailleurs pas ce qui se produit. Comme il a été dit, les ressources sont augmentées en se prévalant d'une « faille » dans la Constitution qui permet au Congrès de modifier les chiffres de recettes lorsqu'il conclut que l'Exécutif a commis des « erreurs ou omissions » dans les hypothèses économiques utilisées. Ses conclusions peuvent être considérées comme étant de nature politique plutôt que le résultat d'une analyse purement technique des hypothèses économiques du gouvernement. A la difficulté de choisir entre le financement

de propositions alternatives (par réallocation des fonds) on privilégie un processus plus facile d'augmentation de ressources pour les financer. Cela doit cependant être vu dans le contexte des décrets présidentiels d'application de la loi de finances et du rôle limité que joue le Congrès à l'égard des collectifs budgétaires, abordés dans la section suivante.

Le rapporteur général recueille les rapports sectoriels, fait la synthèse et prépare son rapport général, en étant habilité à inclure d'autres modifications dans les limites fixées par la résolution et l'avis préliminaire. De plus, ce rapport coordonne certaines des propositions d'amendements de manière à utiliser les éventuelles ressources supplémentaires trouvées au moyen de la révision susmentionnée. Le rapport général est débattu et voté par la Commission mixte et soumis ensuite au Congrès réuni en session plénière.

Encadré 8. **Restrictions constitutionnelles en matière d'amendement du budget**

Conformément à l'Article 166, Paragraphe 9, de la Constitution brésilienne, les amendements au budget proposés par le gouvernement ne peuvent être approuvés que si :

- Ils sont compatibles avec le plan et la loi d'orientation budgétaire, et sont reliés à une disposition du texte de la loi de finances.

La disposition traitant de la compatibilité avec le plan et la loi d'orientation budgétaire est interprétée comme s'assurant qu'elle ne mette pas en péril l'objectif de l'excédent primaire et respecte les injonctions de la loi de responsabilité budgétaire. Certains représentants du Congrès ont indiqué que le plan était « très peu pertinent » dans les délibérations sur le budget.

La disposition concernant la « relation » est très largement respectée ; le budget brésilien n'est pas l'occasion de changements législatifs multiformes.

- Ils indiquent les fonds nécessaires, mais par exemple ceux qui proviennent de l'annulation de dépenses. Des fonds supplémentaires peuvent être dégagés grâce à la correction d'erreurs ou d'omissions.

Comme il a été noté, le Congrès n'annule pas généralement les lignes budgétaires, mais en finance plutôt de nouvelles en décidant qu'il y a eu des « erreurs ou omissions » dans les hypothèses économiques utilisées dans le projet de budget du gouvernement.

- Ils ne font pas référence aux affectations pour le personnel et les charges connexes (fonction publique et retraite), le service de la dette et les transferts fiscaux constitutionnels.

Le Congrès ne peut faire aucune modification de ces postes.

Les décisions de la Commission mixte sont examinées en session plénière par chacune des chambres, en commençant par la Chambre des députés puis le Sénat. Habituellement, lorsque le rapport général est approuvé par la Commission mixte, le vote final en session plénière n'est qu'une formalité. Il arrive très rarement, et en raison de circonstances exceptionnelles, que de nouveaux amendements soient approuvés par la Chambre des députés et ratifiés ensuite par le Sénat.

Le système actuel d'examen de la proposition de budget de l'Exécutif pourrait être amélioré par l'introduction de deux changements institutionnels. Premièrement, le Congrès pourrait adopter un processus d'approbation du budget en deux étapes. Les montants globaux seraient votés dans un premier temps et les détails seraient décidés par la suite en respectant les objectifs agréés préalablement dans la loi d'orientation budgétaire. Cette loi devrait poursuivre la pratique actuelle de fixation d'objectifs sous la forme de pourcentage du PIB qui sont ensuite transformés en montants nominaux dans le budget, le Congrès votant d'abord sur les agrégats nominaux avant de débattre des montants spécifiques.

Deuxièmement, il faudrait réévaluer le rôle de la Commission mixte vis-à-vis des commissions sectorielles. Dans nombre de pays membres de l'OCDE, la Commission budgétaire agit comme « la police » du processus budgétaire parlementaire. Elle débat des sommes globales et les répartit parmi les différents secteurs⁶. Les commissions sectorielles respectives devraient ensuite proposer des amendements dans leur secteur spécifique. Ceci institutionnaliserait davantage l'accent mis par la Commission mixte sur les agrégats et les liens économiques. Un plus grand rôle des commissions sectorielles pourrait améliorer le caractère prioritaire accordé aux programmes et entraîner – par un usage réel de l'information disponible – une utilisation plus efficiente des ressources.

2.2.3. Décrets présidentiels d'application de la loi de finances et collectifs budgétaires

Comme nous l'avons noté plus haut, la pratique développée au Congrès consistant à relever des « erreurs ou omissions » dans les hypothèses économiques pour financer des dépenses supplémentaires devrait être considérée à la lumière des décrets présidentiels d'application de la loi de finances et du rôle limité que possède le Congrès en matière de collectifs budgétaires.

Les décrets présidentiels d'application de la loi de finances font l'objet d'un développement détaillé dans une autre partie de ce rapport, mais au départ ils ne permettent souvent de ne dépenser qu'environ 90 % du budget

adopté par le Congrès. Dans certains cas des décrets postérieurs augmentent cette somme. Ils sont basés sur la notion voulant qu'en présence d'incertitude, une budgétisation prudente demande que les dépenses ne soient décidées que lorsque les recettes sont acquises.

Le Congrès considère que l'Exécutif sous-estime les recettes de façon à ce que si des recettes supplémentaires se présentent au cours de l'année, il puisse les dépenser par le biais de décrets. Cela est constitutionnellement possible autant que l'augmentation de dépenses proposées n'excède pas 10 % de toute autorisation budgétaire individuelle. Au-delà de cette limite, la législation impose à l'Exécutif de proposer un collectif budgétaire à l'approbation du Congrès. En outre, l'Exécutif peut présenter au Congrès des autorisations budgétaires spéciales pour de nouvelles dépenses qui ne sont pas incluses dans le budget.

Le Congrès brésilien possède un rôle limité dans les décisions de dépenses arrêtées au cours de l'année. Demander au Congrès d'adopter les hypothèses économiques les plus prudentes revient à lui demander d'abandonner une partie de ses pouvoirs décisionnels en matière d'attribution de ressources supplémentaires qui peuvent se présenter au cours de l'année. C'est pourquoi le Congrès est incité à réviser à la hausse les hypothèses économiques employées dans la proposition de budget. Si les recettes globales correspondent aux chiffres fixés par le Congrès, il aura une forte influence sur la façon dont les recettes « supplémentaires » seront affectées – puisque le budget adopté comprend des autorisations budgétaires basées sur les recettes les plus élevées.

Si les résultats réels correspondent aux hypothèses de l'Exécutif, le budget approuvé par le Congrès ne reste qu'un énoncé politique sur la répartition souhaitée. Les dépenses réelles vont alors refléter les choix de l'Exécutif tels qu'ils apparaissent dans des décrets présidentiels et des décisions des ministères individuels concernant les autorisations budgétaires spécifiques (les décrets présidentiels ne fixent que des enveloppes aux ministères, qui demeurent chargés de l'affectation des ressources disponibles en respectant les dépenses « obligatoires qui leur sont affectées »). Le Congrès se livre également au « jeu » politique qui consiste à demander l'intégration de certaines priorités dans les décrets présidentiels en échange de l'approbation d'autres projets de loi présentés par l'Exécutif. Des représentants peuvent même se livrer à un lobbying direct pour l'obtention de certaines autorisations budgétaires au cours de l'année.

La consolidation de l'ensemble des modifications dans une révision budgétaire mi-annuelle formelle pourrait permettre au Congrès de jouer un rôle plus égal à celui de l'Exécutif le long de l'année. D'après certains observateurs, une telle décision sur l'affectation des recettes nouvelles dans

un contexte plus global pourrait mener à une adoption d'hypothèses économiques plus prudentes par le Congrès dans le processus budgétaire.

Dans un tel contexte, le Congrès bénéficiera du recours à des avis professionnels sur les hypothèses économiques, éventuellement par la création d'un organisme indépendant sur le modèle de l'Office budgétaire du Congrès des États-Unis. On pourrait également tirer avantage de l'ouverture des auditions budgétaires à des institutions extérieures.

2.3. Conclusion

Bien que le Congrès brésilien ne joue pas actuellement de rôle actif dans le processus budgétaire, sa fonction de contrôle de l'Exécutif pourrait être renforcée. Premièrement, l'adoption d'un processus d'approbation budgétaire en deux étapes où l'on voterait dans un premier temps sur les valeurs globales et par la suite sur les détails, servirait à renforcer l'engagement du Congrès en matière de discipline budgétaire. La loi d'orientation budgétaire devrait mettre l'accent sur les montants globaux et sur leurs liens économiques ; l'identification des programmes prioritaires devrait être transférée à la loi de finances annuelle ; et les questions ménagères devraient être traitées dans une loi budgétaire spécifique. Au moment du débat budgétaire, le Congrès devrait d'abord voter les montants globaux, y compris les montants mis à jour en termes nominaux afin de fixer des plafonds opérationnels pour les dépenses totales, avant d'entreprendre les délibérations sur les postes de dépenses spécifiques.

Deuxièmement, il faudrait réfléchir à la réévaluation du rôle de la Commission mixte vis-à-vis des commissions sectorielles. La Commission mixte débattrait des sommes globales et les répartirait parmi les différents secteurs. Puis, les commissions sectorielles spécifiques proposeraient des amendements touchant à leur secteur respectif. Ceci permettrait d'institutionnaliser davantage l'accent mis par la Commission mixte sur les sommes globales et les liens économiques ; le rôle plus grand des commissions sectorielles pourrait améliorer la priorisation des programmes et entraîner – par une utilisation réelle de l'information disponible sur le rendement – un usage plus efficient des ressources.

Troisièmement, la consolidation de tous les changements du budget en cours d'année dans une révision budgétaire formelle en milieu d'année donnerait plus d'effet au rôle légitime du Congrès dans le processus budgétaire au long de l'année. Une telle décision sur l'affectation des nouvelles recettes dans un tel contexte pourrait entraîner l'adoption par le Congrès d'hypothèses économiques plus prudentes et une plus grande transparence de l'application de la loi de finances.

Dans un tel contexte modifié, le Congrès tirera grandement profit de l'utilisation d'avis professionnels sur les hypothèses économiques en créant

éventuellement un organisme indépendant sur le modèle de l'Office budgétaire du Congrès des États-Unis. Il pourrait également être profitable d'ouvrir les auditions à des institutions extérieures.

3. Gestion des finances publiques

3.1. Introduction

Les pratiques de gestion des finances publiques du gouvernement fédéral sont caractérisées par un haut niveau de centralisation : le ministère du Plan, du Budget et de la Gestion – au côté d'autres organisations centrales – exerce un contrôle quasi total sur les ministères sectoriels. Ceci présente à la fois des avantages et des désavantages et doit être apprécié dans le contexte de l'histoire récente du Brésil et de ses restrictions constitutionnelles exceptionnelles.

Le Brésil est une jeune démocratie : le régime militaire n'a pris fin qu'au milieu des années 1980. Pendant le régime militaire et dans les années qui ont immédiatement suivi le retour à la démocratie, le gouvernement fédéral a connu un faible professionnalisme.

Au cours des huit dernières années, des progrès importants ont été faits en matière d'amélioration du professionnalisme du gouvernement fédéral. Ceci a, en revanche, été tempéré par le besoin d'instaurer l'austérité budgétaire. Des dispositions constitutionnelles extrêmement rigides dans le domaine de la gestion des ressources humaines ont accentué ces dimensions budgétaires. En conséquence, le recrutement de nouveaux personnels sur une base concurrentielle et professionnelle a été limité en grande partie à certains ministères où il a été considéré urgent de recruter du personnel de niveau supérieur.

Il en a résulté une disparité dans la capacité des différents ministères en matière de gestion. Certains d'entre eux sont professionnels et tout à fait prêts à accepter une flexibilité de gestion accrue. D'autres se sont par contre englués dans de vieux schémas où il serait contre-indiqué de recourir à une augmentation de la flexibilité de gestion.

Le modèle de gestion globale du gouvernement fédéral, bien qu'il soit en transition, doit toujours continuer à lutter avec le second groupe de ministères. Ceci permet une application uniforme des règles au sein du gouvernement fédéral, en encourageant la responsabilité et la transparence. Cela ne se fait cependant pas sans coût : les cadres des différents ministères n'ont souvent pas à la latitude d'utiliser les ressources de la manière qu'ils jugent la plus efficace et efficiente. Dans un pays où les ressources sont sévèrement grevées, cela pourrait imposer un coût très lourd. Cette section examine les principaux systèmes de gestion du gouvernement fédéral.

3.2. Structure organisationnelle

Le Brésil a un système de gouvernement présidentiel : la branche Exécutive est organisée en 19 ministères et six secrétariats de niveau ministériel qui sont placés auprès du bureau du président⁷. Le niveau supérieur de la branche Exécutive est assez fluide – des ministères sont fusionnés, abolis ou créés à un rythme beaucoup plus rapide que dans les pays membres de l'OCDE. En fait chaque nouveau président réorganise la structure des ministères pour les rendre conformes à ses priorités. La dernière réorganisation majeure a eu lieu en 1999.

Les ministères constituent l'administration gouvernementale « directe ». Leur structure interne est établie par des décrets présidentiels et suit généralement un schéma uniforme : ils sont divisés en un « Secrétariat exécutif » placé directement sous la responsabilité du bureau du ministre et de nombreux autres « secrétariats » fonctionnels. En pratique, par contre, la frontière entre les deux se trouve souvent dans une zone grise. En fait, dans certains ministères, le « Secrétariat exécutif » a principalement un rôle général de supervision des secrétariats fonctionnels. Dans d'autres ministères, le Secrétariat exécutif se concentre sur l'élaboration des politiques alors que les secrétariats fonctionnels se concentrent sur l'application de ces politiques. Les cadres supérieurs du Secrétariat exécutif sont généralement nommés par le président alors que seuls les chefs des secrétariats fonctionnels sont nommés par le président. Des secrétariats fonctionnels individuels peuvent avoir une identité très distincte au sein du ministère, équivalent presque à une « agence interne ».

En outre, il y a 163 « unités administratives indirectes » au sein du gouvernement fédéral. La vaste majorité d'entre elles – 128 – sont des universités, des institutions d'enseignement technique, des centres de formation professionnelle et autres institutions d'enseignement, placées sous l'autorité du ministère de l'Éducation. Il faut se rappeler que le Brésil est une fédération où la grande majorité des services gouvernementaux est fournie par les états et les autorités locales – le rôle du gouvernement fédéral se limite souvent à l'élaboration des politiques et au financement des activités offertes par les états et les autorités locales. Le gouvernement fédéral est, en revanche, chargé de l'éducation supérieure, ce qui explique pourquoi on trouve un grand nombre d'entités fédérales dans ce secteur (les états les plus importants ont également leur propre système d'université d'état).

Les 35 organismes restants sont constitués d'organismes fédéraux d'application des politiques sous l'autorité de leurs ministères de tutelle. La plupart de ces entités ont une très longue histoire, précédant souvent celles de leurs ministères de tutelle – et ne doivent pas être considérées sous le même

angle que le modèle d'organismes publics que l'on retrouve en Scandinavie ou au Royaume-Uni.

Cependant, en 1999 un décret présidentiel a établi que le modèle administratif général du gouvernement devait imposer une césure entre les ministères élaborant les politiques et les organismes chargés de les exécuter. Ce modèle administratif était également destiné à introduire une approche contractuelle en matière de gestion entre les ministères et les organismes publics. Il n'a, par contre, été créé qu'un seul organisme de cette nature – l'Office des poids des mesures. Plusieurs raisons permettent d'expliquer l'utilisation limitée qui a été faite de ce modèle. Les secrétariats fonctionnels des ministères connaissaient déjà une identité distincte. Ce nouveau modèle administratif n'apporte pas de réduction des contrôles centraux. Bien au contraire, il introduisait un niveau de contrôle supplémentaire – l'approche contractuelle en matière de gestion. Sur un autre plan, l'approche contractuelle a suscité une défiance « énorme » de la part du personnel qui voyait dans ces contrats une première étape potentielle vers une privatisation.

En accord avec son programme de privatisation, le gouvernement fédéral a créé neuf organismes de régulation indépendants dans les secteurs des télécommunications, du pétrole, de l'électricité, de l'eau et des transports. Ces organismes sont de nature différente que les autres unités administratives indirectes : ils participent à l'élaboration des politiques et leur application. Leur création visait à démontrer qu'il n'y aurait plus aucune interférence politique dans les décisions de ces organismes. Ceci s'appliquait particulièrement dans les secteurs où l'on recherchait l'investissement étranger. Ces organismes connaissent une véritable flexibilité de gestion qui a entraîné certaines tensions vis-à-vis d'autres organismes – notamment au niveau des salaires.

Depuis 1997, le gouvernement fédéral a également encouragé la création de partenariats avec ce qu'on appelle des « organisations sociales », qui sont en fait des organisations non gouvernementales à but non lucratif. Le gouvernement fédéral a conclu des contrats avec sept de ces organisations. Elles se trouvent dans le domaine de la santé, de l'éducation et de la recherche. Ces entités fournissent des services au gouvernement fédéral en vertu de contrats de droit privé et leurs employés n'appartiennent pas à la fonction publique.

Une caractéristique notable de la structure administrative du gouvernement fédéral est la fréquence des « conseils consultatifs ». On retrouve souvent plusieurs de ces conseils auprès de chaque ministère. Ils sont composés de représentants des ministères, de représentants d'autres niveaux de gouvernement et d'organisations non gouvernementales. Ces conseils n'ont en général pas de pouvoir décisionnel mais constituent des

forums pour l'élaboration des politiques ou l'identification des domaines où le gouvernement doit agir ou améliorer son action. Ces conseils sont liés pour une large part au retour à la démocratie et aux souhaits du gouvernement de démontrer une transparence accrue et une participation de la société civile.

Comme il a été dit dans l'introduction de cette section, la structure organisationnelle formelle du gouvernement ne donne pas une image entière de la situation. Le degré de professionnalisme varie énormément entre les ministères et les organismes publics. Mis à part les organismes de régulation, tous ces organismes subissent le même contrôle.

3.3. Gestion des ressources humaines

Le gouvernement fédéral doit faire face à trois questions cruciales en matière de gestion des ressources humaines. Il faut premièrement augmenter le professionnalisme de la fonction publique. Il faut deuxièmement augmenter le degré de flexibilité. C'est dans le domaine de la gestion des ressources humaines qu'apparaît de la manière la plus évidente la nature centralisatrice de la gestion pratiquée par le gouvernement fédéral. Il faut troisièmement réformer le système de retraite excessif de la fonction publique.

En application d'un amendement constitutionnel de 1998, tous les membres de la fonction publique sont recrutés au moyen de concours à l'exception des « postes de confiance » comme indiqué dans l'encadré 9. Ceci a permis de réduire, sinon d'éliminer, les pratiques traditionnelles de patronage dans le recrutement des fonctionnaires. Ceci a entraîné un fort relèvement du niveau d'éducation des agents de la fonction publique. En 1995, 39 % des agents de la fonction publique avaient un diplôme universitaire. En 2002, ce pourcentage était passé à 53 % de la main-d'œuvre totale. Les

Encadré 9. « Postes de confiance »

Les postes au sein du gouvernement fédéral sont divisés entre « postes de confiance » et postes de carrière. Les postes de confiance comprennent les ministres, l'ensemble des responsables des secrétariats exécutifs, les chefs des secrétariats fonctionnels et les chefs des unités administratives indirectes. Les titulaires des postes de confiance peuvent être nommés ou remplacés à tout moment en vertu des prérogatives présidentielles. Cela ne signifie pas automatiquement que ces postes sont occupés par les membres de la classe politique. En fait, il arrive souvent que les ministres ne soient pas des hommes politiques, et dans certains ministères les fonctionnaires de carrière sont souvent nommés ministres adjoints (Secrétariat exécutif). C'est également le cas pour de nombreux autres postes de confiance. Ainsi, 70 % des postes de confiance sont occupés par des fonctionnaires professionnels.

contraintes budgétaires limitent sévèrement la possibilité de recruter de nouveaux agents et le gouvernement a été très sélectif dans l'identification des secteurs où le niveau de compétence doit être relevé. En même temps, le système d'affectation des personnels à une carrière ou à un plan de carrière strictement définis est plus flexible pour les « nouveaux » employés.

Les contraintes budgétaires en matière de recrutement sont accentuées par les restrictions constitutionnelles rigides dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Il existe une période de mise à l'essai de trois ans lors de recrutement après laquelle il devient en pratique impossible de démettre un employé à l'exception des cas de corruption. Au Brésil l'interprétation très stricte de ces dispositions équivaut en fait à une titularisation dans un poste. Par exemple il est presque impossible de redéployer sans son accord une partie du personnel d'un ministère vers un autre ministère où il serait plus utile. Si le transfert implique un changement de domicile, c'est « totalement » impossible.

Lorsque par exemple l'imprimerie nationale a modernisé son équipement, un tiers de son personnel est devenu redondant. Le transfert des employés touchés à d'autres postes de la fonction publique a été proposé. De nombreuses actions juridiques ont été intentées, que le gouvernement a finalement gagnées, mais elles ont retardé le processus pendant des années. De telles actions juridiques sont toujours introduites en pareil cas au Brésil.

Un amendement constitutionnel de 1998 a autorisé le recrutement d'agents contractuels. Il a cependant été attaqué sur le plan constitutionnel et une affaire est en instance devant la Cour suprême. Le gouvernement fédéral a décidé de ne pas appliquer ces dispositions avant que la Cour suprême n'ait tranché la question.

La décision de recruter des agents implique donc un engagement budgétaire sur une durée allant jusqu'à 60 ans ou l'addition du temps passé au service de la fonction publique et à la retraite. Le ministère du Plan, du Budget et de la Gestion des finances publiques doit approuver chaque recrutement individuel. La recherche de l'autorisation de nouveaux recrutements par les ministères sectoriels est une des fonctions principales du système d'appel dans le cadre du processus d'élaboration budgétaire décrit à la première section.

Les salaires sont fixés de manière unilatérale par le ministère du Plan, du Budget et de la Gestion. Il n'y a pas de système de négociations collectives pour les agents de la fonction publique.

La rémunération des agents de la fonction publique est constituée de trois éléments : un salaire de base, une prime individuelle de rendement (jusqu'à 30 % du salaire de base) et une prime de rendement à l'échelle de l'organisation (jusqu'à 20 % du salaire de base).

Les responsables brésiliens évaluent qu'en réalité l'élément de rendement est limité en raison de la résistance culturelle chez les agents de la fonction publique. En pratique, la quasi-totalité des agents perçoit les primes. Dans le cas des primes individuelles, un système de rotation informelle verse en alternance aux agents une partie des primes. Il faut cependant noter que cette pratique ne s'applique pas à l'ensemble des organisations. L'introduction des primes n'a pas été accompagnée d'une augmentation substantielle des rémunérations totales puisque la progression du salaire de base a été très modérée.

Toute augmentation générale des salaires entraîne d'importantes répercussions budgétaires puisque les pensions des agents de la fonction publique sont très généreuses, et elles l'étaient encore davantage avant les réformes limitées de 1998. Toutes les pensions sont basées sur 100 % du salaire de la dernière année de fonction d'un agent et sont ajustées annuellement en fonction du salaire de référence et des avantages liés.

Pour être éligible à la retraite, il fallait 35 années de fonction pour les hommes et 30 années pour les femmes. Ces critères étaient réduits de cinq années pour les enseignants. Le concept de « fonction » ne s'appliquait pas uniquement à la fonction publique. Il ne suffisait que d'un an de fonction au sein de la fonction publique. Par exemple, une personne pouvait avoir travaillé 34 ans dans le secteur privé, rejoindre la fonction publique pendant un an et bénéficier de 100 % du salaire de cette année pour le reste de son existence.

Ces avantages étaient tous inscrits dans la Constitution. Après de nombreuses années de négociations, un amendement constitutionnel introduisant une réforme limitée dans ce domaine a été approuvé en 1998. Il exigeait 10 ans au sein de la fonction publique dont cinq ans dans le poste de référence dernièrement occupé pour percevoir une pension entière. Cet amendement a également introduit un âge de retraite minimum de 53 ans pour pouvoir percevoir une pension entière.

La gestion des ressources humaines est un domaine clé qui appelle des réformes au Brésil. Le système de retraite des agents de la fonction publique doit être rationalisé (ce qui demande un amendement constitutionnel). Il faut également appliquer l'amendement constitutionnel de 1998 concernant les agents contractuels (ce qui demande une décision de la Cour suprême). Lorsque ces réformes seront en place, le processus d'amélioration du professionnalisme de la fonction publique pourrait être accéléré et les ministères sectoriels pourront introduire une plus grande flexibilité dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Encadré 10. Pilotage et évaluation des programmes

Le plan présente de l'information sur les résultats de tous les programmes gouvernementaux parallèles au budget. Une infrastructure élaborée basée sur l'Internet a été établie pour faciliter le retour d'information sur l'application du plan. Cette infrastructure, baptisée SIGPLAN, permet aux gestionnaires de programmes de faire état des progrès en référence à des indicateurs de performance pré-établis, de faire des observations sur les questions de mis en œuvre et de signaler les risques entravant la réussite du programme.

En plus de l'information sur les progrès des programmes prioritaires, le plan fait l'objet d'une évaluation annuelle avant l'introduction d'une liste révisée des programmes prioritaires dans la loi d'orientation budgétaire. L'évaluation de chacun des programmes du plan débute au mois de décembre de chaque année. Cette évaluation prend la forme d'une auto-évaluation réalisée par les gestionnaires des programmes et doit être remplie à la mi-avril de l'année suivante au moment de la publication d'une évaluation globale du plan.

La finalité de l'évaluation n'est pas l'introduction de mécanismes de responsabilité « contraignants » à l'encontre des gestionnaires de programmes et des entités mettant en œuvre les programmes. Aucune sanction n'est appliqué lorsque l'auto-évaluation constate de mauvaises performances, en particulier s'il peut être soutenu que les objectifs n'ont pas été atteints à cause d'une restriction soudaine des ressources. La finalité avérée est plutôt de faciliter les progrès, de fournir un appui à la prise de décision, d'entretenir un processus d'apprentissage et de renforcer la transparence à l'égard du public.

Ces auto-évaluations sont complétées par des « audits de performance » entrepris par le Secrétariat du Contrôle interne. De plus, le Secrétariat au plan du ministère du Plan, du Budget et de la Gestion se livre à des examens au cas par cas. En outre, le secrétariat prépare une évaluation globale de l'application du plan et dispose d'une équipe spéciale qui suit étroitement l'application des programmes prioritaires.

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement fédéral s'est converti à une culture de résultats. Les responsables brésiliens soutiennent généralement que le chemin à parcourir est encore long avant qu'une telle culture soit solidement instaurée. Certains observateurs notent que la structure du SIGPLAN convient mieux à la communication d'informations sur la mise en œuvre des investissements en capital que dans les domaines plus « soft ». A ce titre, on observe que le plan et le SIGPLAN reposent sur ce que de nombreux responsables brésiliens appellent une conception cartésienne du monde – c'est-à-dire que chaque chose puisse et doive être quantifiée et mesurée. Cela peut cependant être dit de toute gestion axée sur les résultats et de tout système budgétaire à travers le monde.

Encadré 10. **Pilotage et évaluation des programmes** (suite)

Il est par contre certain que le Brésil a investi massivement dans la promotion d'une culture de résultats au sein de son administration publique. Cet investissement a été centré sur le plan. Les retombées de cet investissement augmenteront considérablement si on lie directement le plan au budget, comme détaillé à la première section.

3.4. **Gestion des finances publiques**

Les pratiques de gestion des finances publiques du gouvernement appliquent un standard élevé. Ceci est un legs des années d'hyperinflation où il était primordial d'obtenir une information exacte et en temps opportun sur les rentrées et débours et le profil de gestion de la dette publique du gouvernement qui privilégie l'obtention d'une information financière exacte et en temps opportun.

Le Trésor national, qui fait partie du ministère des Finances, est chargé de la gestion de la trésorerie. A ce titre, il est un agent du ministère du Plan, du Budget et de la Gestion dans l'exercice des politiques de gestion de trésorerie du gouvernement. L'ensemble des recettes et des dépenses du gouvernement est versé dans ou prélevé sur le compte unique du Trésor qui est ouvert auprès de la Banque centrale. Les banques commerciales qui perçoivent des recettes de l'État disposent de deux jours pour effectuer le transfert des fonds sur ce compte. Tous les paiements sont faits directement à partir de ce compte au moyen d'ordre de paiement provenant des différents ministères.

Le système brésilien de rapports sur l'exécution budgétaire et financière utilise deux bases comptables : la base des obligations pour la constitution des engagements et la base monétaire pour les règlements et les paiements. La base comptable des droits constatés n'est pas utilisée au Brésil.

Il n'existe pas d'instruments incitatifs pour promouvoir une gestion financière améliorée de la part des ministères sectoriels (telles que le report des autorisations budgétaires non utilisées, l'emprunt sur les autorisations budgétaires futures ou l'intérêt payé sur le solde monétaire) ni de systèmes incitatifs pour promouvoir une saine gestion des actifs (telles que les dépenses en capital). Il n'y a pas non plus de possibilité de transfert des autorisations budgétaires entre différents postes, par exemple entre l'achat de biens et services et les coûts en personnel ou entre investissements et transferts.

Les rapports financiers sont très complets au Brésil à la fois au niveau de la qualité et de la quantité de l'information communiquée. La pratique

actuelle du Brésil se compare favorablement aux dispositions du texte « Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE »⁸.

3.5. Conclusion

Les pratiques de gestion des finances publiques du gouvernement fédéral ont évolué de manière très significative au cours des dernières années et le professionnalisme a connu une forte amélioration. L'accès à la fonction publique se fait maintenant par concours et des efforts ont été faits pour récompenser les performances réalisées au sein de l'administration fédérale. Néanmoins, les compétences sont toujours inégalement réparties parmi les ministères et la gestion se caractérise donc toujours par un haut degré de centralisation : le ministère du Plan, du Budget et de la Gestion – au côté d'autres organisations centrales – exerce un contrôle presque total sur les pratiques de gestion des ministères sectoriels.

Il est urgent que le gouvernement réforme les restrictions constitutionnelles rigides dans le domaine de la gestion des ressources humaines, allant des nominations « à vie » des agents de la fonction publique au régime de retraite trop généreux des fonctionnaires. Une fois que ces réformes sont mises en œuvre, une amélioration plus rapide du professionnalisme de la fonction publique dans les ministères pourra intervenir. Le gouvernement peut aussi s'atteler à une « seconde génération » de réformes et augmenter la flexibilité de la gestion des finances publiques. Ceci entraînerait une amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services publics suivant l'expérience des pays membres de l'OCDE. La demande d'amélioration des services publics dans les domaines essentiels au Brésil, conjuguée avec la limitation des ressources disponibles, rendent ces réformes réellement urgentes.

Notes

1. Pour une analyse de l'économie brésilienne, voir *Études économiques de l'OCDE – Brésil*.
2. Toutes les dépenses sont couvertes à l'exception de l'intérêt de la dette. La Constitution impose un plan pour les dépenses capitalistiques mais l'inclusion des autres dépenses est discrétionnaire.
3. Un cadre budgétaire de haut niveau sur trois ans est attaché à la loi d'orientation budgétaire. Il s'agit, cependant, d'un cadre macroéconomique de haut niveau où les variables macroéconomiques ne sont pas opérationnalisées.
4. Pour de plus amples développements sur ces cadres, voir OCDE, *Une orientation à long terme pour le processus budgétaire*, GOV/PUMA(2002)1.
5. Trois des cinq sous-commissions sont permanents : la Commission d'évaluation des recettes budgétaires, la Commission d'évaluation des amendements, et la Commission d'évaluation de l'information communiquée par le Bureau d'audit.

6. Pour de plus amples informations sur un tel système, voir Blöndal, J., « La procédure budgétaire en Suède », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. vol. 1, n° 1, 2001.
7. Une liste de ces organismes est fournie dans l'annexe 1.
8. Voir « Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, 2002.

ANNEXE 1

Liste des ministères et des secrétariats présidentiels de niveau ministériel

1. Ministère de l'Agriculture, de la Pêche, et de l'Élevage
2. Ministère des Communications
3. Ministère de la Culture
4. Ministère de la Défense
5. Ministère de l'Éducation
6. Ministère de l'Environnement
7. Ministère des Finances
8. Ministère des Affaires étrangères
9. Ministère de la Santé
10. Ministère de l'Industrie et du Commerce international
11. Ministère de la Justice
12. Ministère du Travail
13. Ministère des Mines et de l'Énergie
14. Ministère de l'Intégration nationale
15. Ministère du Plan, du Budget et de la Gestion
16. Ministère du Développement
17. Ministère de la Science et de la Technologie
18. Ministère de l'Assistance sociale
19. Ministère des Transports

Il y a également plusieurs secrétariats au sein de la présidence qui ont le statut ministériel :

1. Maison civile (Chef du personnel)
2. Secrétariat à la sécurité institutionnelle
3. Secrétariat général de la présidence
4. Secrétariat à la communication
5. Bureau du procureur général
6. Secrétariat au contrôle interne

Table des matières

Modernisation du secteur public : un nouveau programme par Alex Matheson et Hae-Sang Kwon.	7
Améliorer les procédures de prise de décision des pouvoirs publics en vue de la gestion des risques par Frédéric Boudier et Élodie Beth.	27
Comptabilité et budgétisation sur la base des droits constatés : questions clés et développements récents par Jón R. Blöndal	47
Arguments en faveur de l'Administration électronique : extraits du rapport de l'OCDE L'Administration électronique : un impératif par le Groupe ad hoc de l'OCDE sur l'Administration électronique.	67
La budgétisation au Brésil par Jón R. Blöndal, Chiara Goretti et Jens Kromann Kristensen	109



Extrait de :
OECD Journal on Budgeting

Accéder à cette revue :
<https://doi.org/10.1787/16812336>

Merci de citer cet article comme suit :

Blöndal, Jón R., Chiara Goretti et Jens Kromann Kristensen (2003), « La budgétisation au Brésil », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3/1.

DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art6-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.