

CHAPITRE

Politique budgétaire et développement

TROIS CONCEPTIONS DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Moins est-il synonyme de plus ?

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

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

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

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

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

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

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

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

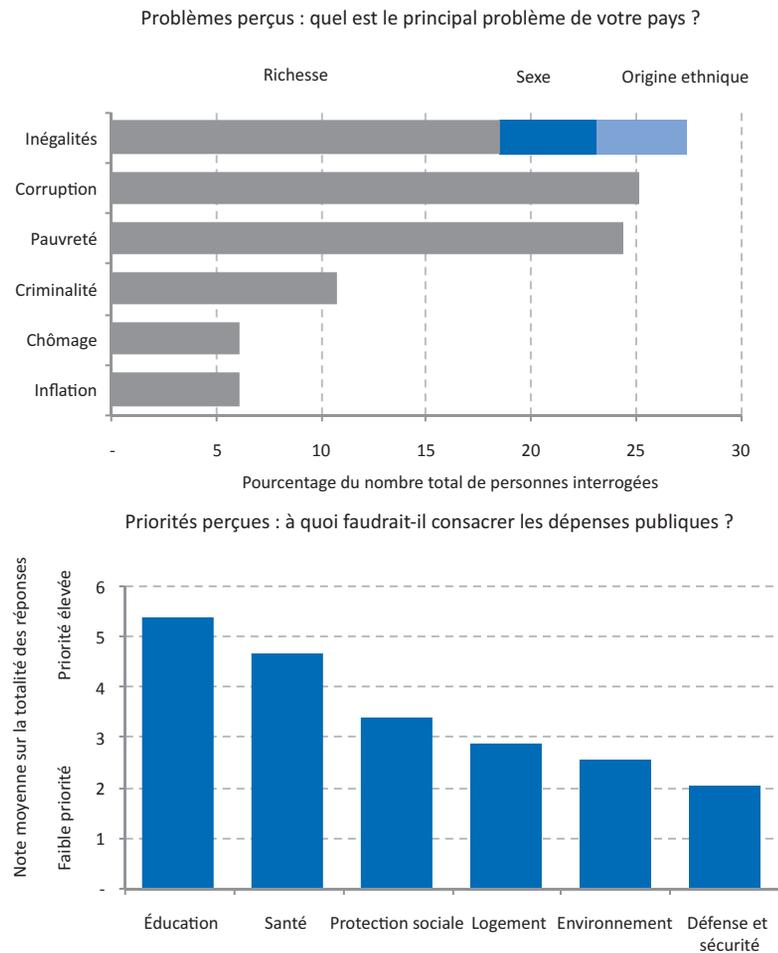
L'événement a donné lieu à une charte rédigée par les étudiants et présentée au ministre de l'Éducation des États-Unis, au président de la BID, au président de *Grupo Televisa* et au secrétaire-général de l'Organisation des États américains. Les étudiants y exposaient leurs principales préoccupations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

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

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

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

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

Figure 1.1. Priorités et dépenses publiques en Amérique latine

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

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

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

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

Stabilisation économique

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

30

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

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

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

Le fondement du contrat social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

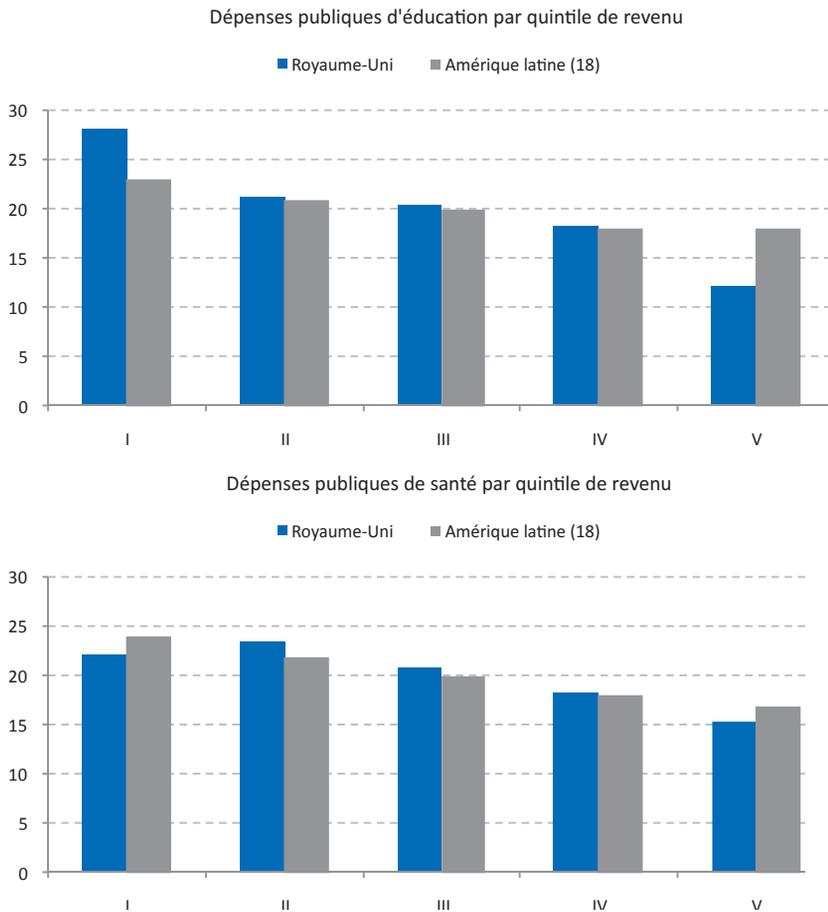
Pour un État responsable, la croissance n'est évidemment qu'un objectif parmi d'autres. Toute évaluation des dépenses sociales doit prendre en compte leur contribution à d'autres aspects du développement : par exemple, les retombées en termes d'équité sociale liées au pouvoir redistributif des dépenses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

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

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

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

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



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

Source : Jones (2007) pour le Royaume-Uni, et Cepalc (2007) pour l'Amérique latine.
[StatLink !\[\]\(71ceb62b681518c82e95d615e7265d66_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/480051244587](http://dx.doi.org/10.1787/480051244587)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique budgétaire, croissance, développement et réalités latino-américaines

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

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

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

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

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

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

... de déficits

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

...de stabilité macro-économique...

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

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

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

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

...et de
redistribution

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

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

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

Politique budgétaire et contraintes politiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique budgétaire et État-providence

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

Politique budgétaire et consolidation démocratique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 1.1. Indicateurs de la légitimité fiscale

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

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

Source : Analyse de l'OCDE et tel qu'indiqué.

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

L'AMPLEUR DU DÉFI BUDGÉTAIRE

Beaucoup de choses restent à accomplir...

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

Pauvreté

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

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

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

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

Tableau 1.2. Pauvreté en Amérique latine

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

Notes :

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

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

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

Exclusion sociale

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

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

46

Tableau 1.3. Couverture de la sécurité sociale

(Proportion de travailleurs salariés qui cotisent)

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

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

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

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

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

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

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

Inégalité des chances

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

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

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

NOTES

48

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

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

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

RÉFÉRENCES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

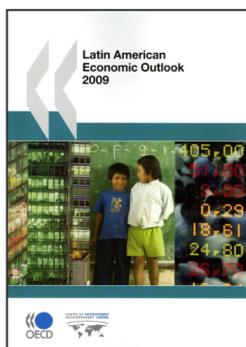
TOYE, J.-F.-J. (dir. pub.) (1978), *Taxation and Economic Development: Twelve Critical Studies*, Frank Cass, Londres.

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

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

Table des matières

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



Extrait de :
Latin American Economic Outlook 2009

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/leo-2009-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Politique budgétaire et développement », dans *Latin American Economic Outlook 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/leo-2009-3-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.