

# RÉSUMÉ

## Résumé

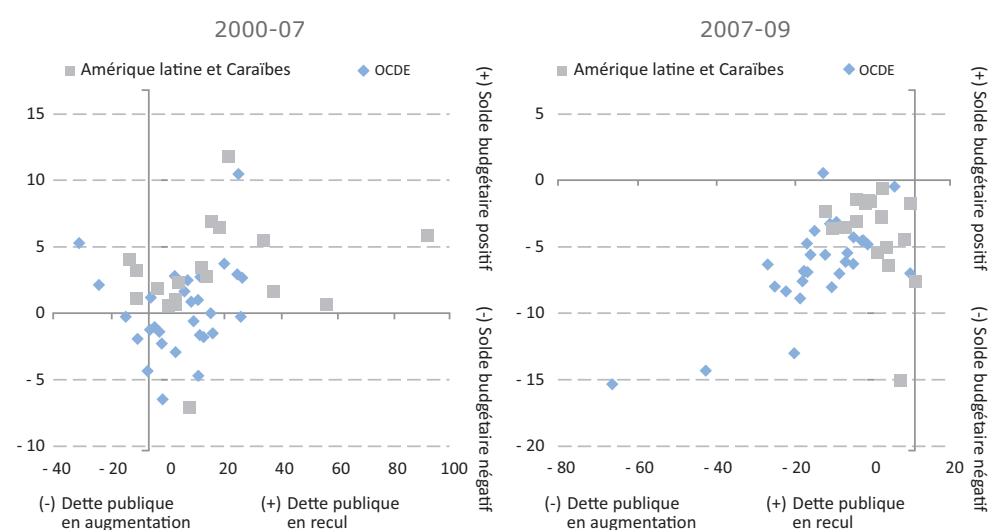
La forte croissance de l'économie latino-américaine depuis 2003 permet aux pays de la région d'envisager des programmes ambitieux de politiques publiques, afin de réduire les risques et de tirer profit des présentes opportunités de développement. Malgré la grande différence de dynamique économique entre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

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

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

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

(En points de pourcentage, pourcentage du PIB)



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

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

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

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

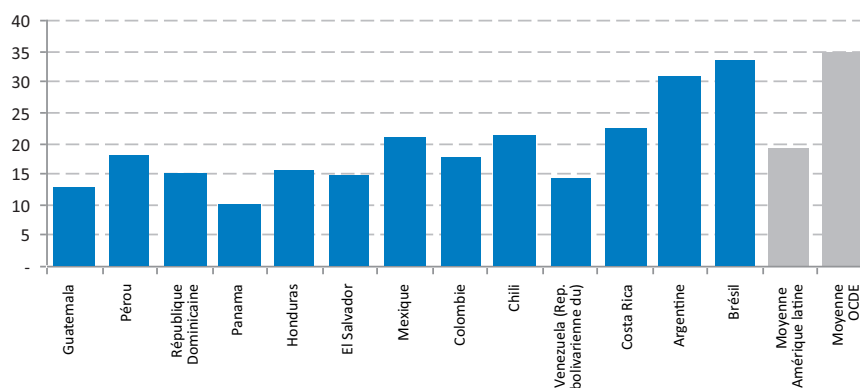
Les pays latino-américains doivent tirer parti des occasions de lever les obstacles au développement et donner un élan qualitatif et quantitatif à leurs fournitures de services publics. Malgré les progrès réalisés dans la région pendant la période de prospérité économique en matière de réduction de la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

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

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

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

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



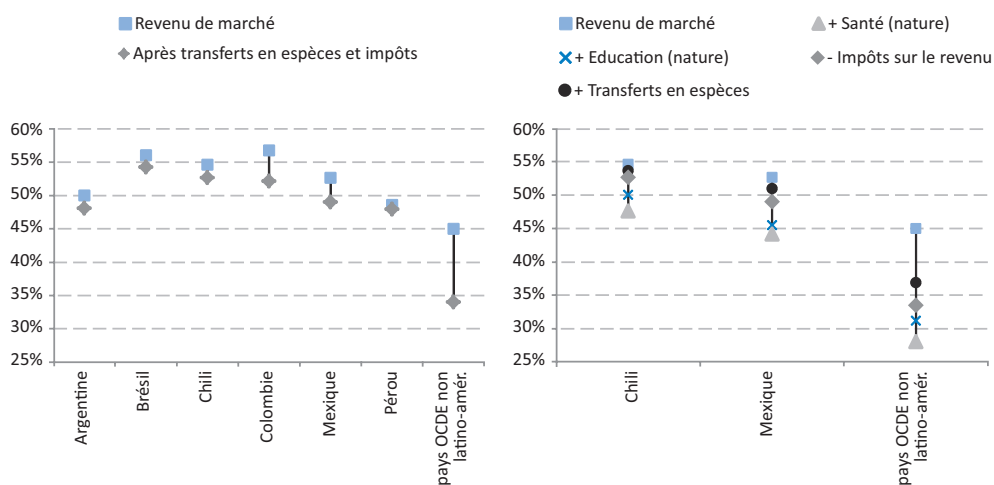
Notes : a) Les statistiques font référence au secteur public non financier dans le cas de l'Argentine, Colombie, Costa Rica, Salvador, Mexique et Venezuela ; au gouvernement général au Brésil, Chili et Pérou ; et au gouvernement central au Guatemala, République dominicaine et Uruguay ; b) le recouvrement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

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

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

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

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



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

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

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

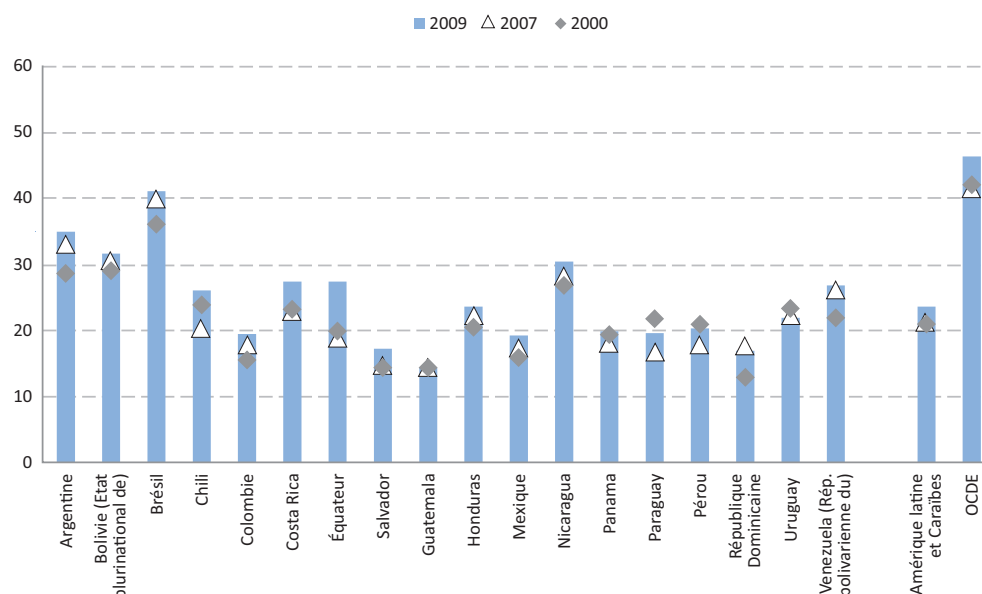
Les États doivent renforcer les capacités des administrations et de leurs ressources humaines : la professionnalisation de la fonction publique est un défi capital de la réforme de la gestion publique en Amérique latine. Dans le même temps, les États ont besoin d'outils efficaces pour coordonner et planifier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

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

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

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

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



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

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

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

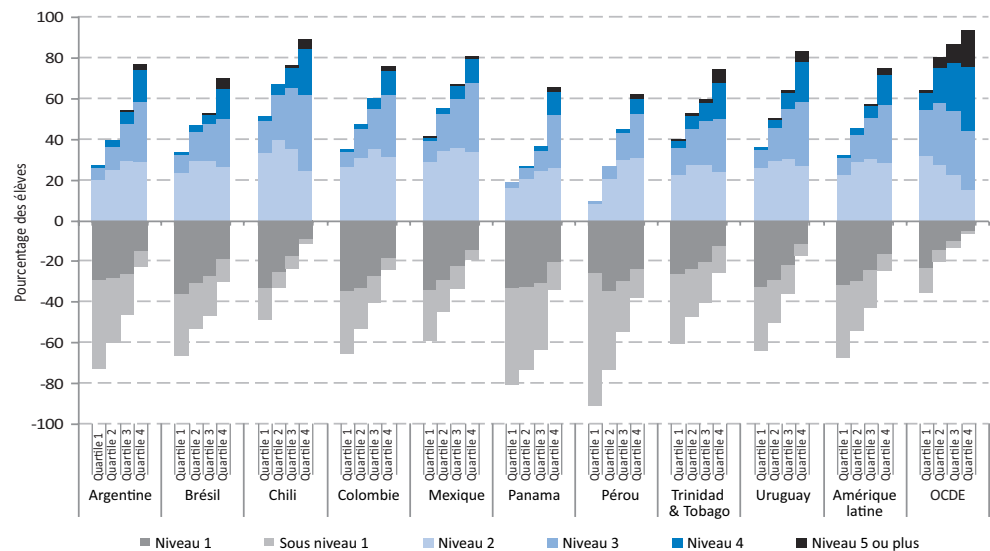
La transformation de l'État ne peut se limiter à faire mieux et de façon plus transparente ce qui a été fait jusqu'à présent : l'État doit identifier de nouvelles stratégies afin de définir et atteindre des objectifs prioritaires. Il existe trois domaines clés pour soutenir une croissance durable et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



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

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

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



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

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

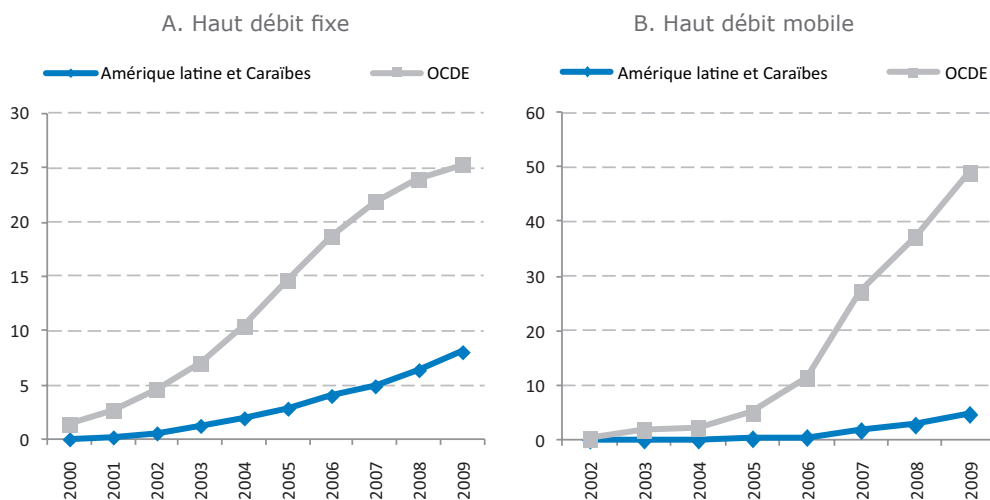


Deux tendances se dessinent dans la gestion des services éducatifs : une décentralisation accrue des prestations, et la participation croissante du secteur privé dans l'enseignement tertiaire. Les administrations territoriales, régionales ou municipales ont certes acquis davantage de responsabilités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

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

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

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



Note: Moyennes régionales simples.

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

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

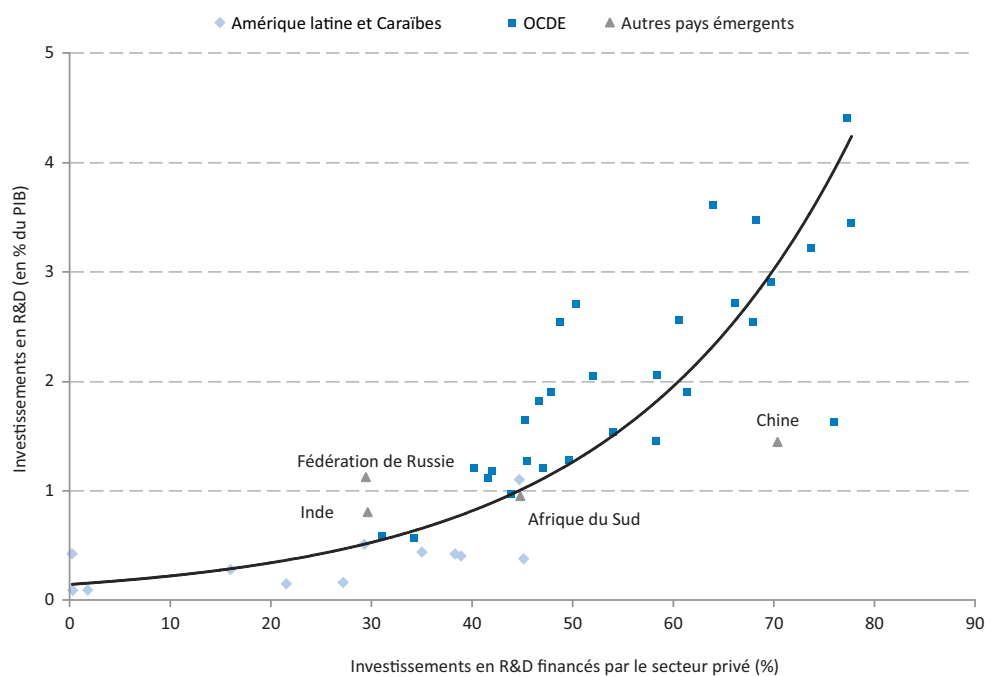
Il est également indispensable de perfectionner les mesures d'incitation et les normes réglementant la participation du secteur privé dans les investissements, la gestion et la fourniture d'infrastructures. Dans le domaine du transport, il est capital de suivre un processus de sélection adéquat pour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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## Notes

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



## Références

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

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

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

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

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

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

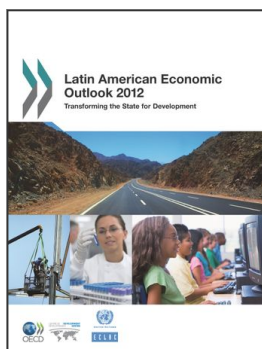
OCDE (2010a), *Perspectives économiques de l'Amérique latine 2011*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

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

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

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

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



Extrait de :

## Latin American Economic Outlook 2012

### Transforming the State for Development

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/leo-2012-en>

#### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE/Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2012), « Sommaire », dans *Latin American Economic Outlook 2012 : Transforming the State for Development*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/leo-2012-4-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, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.