

CENTRE DE DEVELOPMENT  
DEVELOPPEMENT CENTRE

**Comment  
la politique  
budgétaire  
influe-t-elle sur  
le développement ?**

**Peut-on dissocier  
la dette de  
la politique ?**

**Comment  
élargir la base  
d'imposition ?**

**Comment améliorer  
l'efficacité  
des dépenses  
publiques ?**

**Comment susciter  
la confiance  
dans les finances  
publiques ?**

**Pour plus  
d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

## Mettre la politique budgétaire au service du développement de l'Amérique latine

### Introduction

Les pays d'Amérique latine tirent-ils le meilleur parti de leur politique budgétaire pour stimuler la croissance économique et lutter contre la pauvreté et les inégalités ? Pourraient-ils faire un meilleur usage de la gestion de la dette, du système fiscal et des dépenses publiques, afin de favoriser le développement ?

La plupart des pays latino-américains ont amélioré leurs performances budgétaires ces dernières années, parvenant notamment à réduire sensiblement leurs déficits des finances publiques. Toutefois, leurs performances budgétaires demeurent encore très éloignées des chiffres de référence de l'OCDE. De 1990 à 2006, les recettes publiques totales n'ont pas dépassé, en moyenne, 23 % du produit intérieur brut (PIB) en Amérique latine, contre 42 % dans les pays de l'OCDE. La situation est comparable pour les dépenses publiques qui, sur la même période, s'établissaient en moyenne à 44 % du PIB dans les pays de l'OCDE, alors qu'elles n'atteignaient que 25 % en Amérique latine. De profondes différences apparaissent également dans la composition des recettes publiques, dans la décentralisation du budget, ainsi que dans la quantité et la qualité des services publics dont bénéficient les contribuables en contrepartie de leurs impôts.

Bien administrée, la politique budgétaire peut servir de point d'appui à l'élaboration d'un contrat social renouvelé entre les Latino-Américains et leurs gouvernements. La capacité de ces derniers à offrir des biens et des services publics plus équitables et de meilleure qualité revêt alors une importance capitale et leur succès dans ce domaine peut contribuer à la consolidation démocratique.

Cette Synthèse s'intéresse à l'évolution de la politique budgétaire en Amérique latine, aux efforts déployés dans la région pour améliorer les performances budgétaires, ainsi qu'aux défis à venir. ■

*Cette Synthèse repose sur l'édition 2009 des Perspectives économiques de l'Amérique latine, une publication annuelle du Centre de développement de l'OCDE. Le Centre réalise des travaux de recherche comparée et encourage les échanges informels sur les questions de développement qui intéressent à la fois les pays de l'OCDE et les économies non membres. Son objectif est d'aider les responsables politiques à concevoir des solutions pour dynamiser la croissance et améliorer les conditions de vie dans les pays en développement et les économies émergentes..*

## Comment la politique budgétaire influe-t-elle sur le développement ?

La question des répercussions de la politique budgétaire sur le développement d'un pays est sujette à controverse. Certains experts craignent que les impôts ne découragent la croissance et estiment qu'ils doivent être le plus bas possible, alors que d'autres considèrent la politique budgétaire comme un instrument contracyclique qui permet de stabiliser les prix et le chômage. Il convient désormais de tenir compte d'une troisième éventualité : la politique budgétaire peut non seulement stimuler la croissance économique, mais aussi contribuer à d'autres objectifs de développement, comme la lutte contre la pauvreté, la prévention de l'exclusion sociale et la promotion de l'égalité des chances.

Ainsi, les dépenses publiques devraient se donner pour objectif d'offrir à chacun des biens et des services publics de qualité et partant, de réduire la pauvreté, les inégalités et l'exclusion, qui sont autant d'obstacles au développement. Cette logique s'applique également aux recettes publiques : les systèmes de collecte de l'impôt, dès lors qu'ils sont équitables, adaptés à la nature spécifique de l'économie et qu'ils s'appuient sur une large base d'imposition, permettent de lever de manière durable et efficace les fonds nécessaires au financement de biens et services publics.

L'examen des performances budgétaires en Amérique latine – notamment au regard de l'expérience des pays de l'OCDE – témoigne de l'ampleur des progrès à accomplir. Les dépenses publiques demeurent nettement inférieures à celles des pays de l'OCDE et la qualité des biens et des services de base, comme l'éducation, est médiocre. Les recettes publiques sont alimentées par des sources limitées et régressives – le taux d'imposition diminue à mesure que les revenus augmentent, de sorte qu'en proportion, les contribuables les plus démunis sont les plus durement touchés. Dans le même temps, bien que la gestion de la dette publique se soit améliorée, les déficits demeurent élevés, les marchés obligataires internes présentent une maturité faible et les marchés de la dette souveraine restent trop sensibles aux cycles politiques. Les gouvernements des pays latino-américains ne parviennent pas à utiliser la politique budgétaire comme un outil de développement susceptible de promouvoir la croissance, de réduire la pauvreté et les inégalités et de fournir des biens et des services publics de qualité. ■

## Peut-on dissocier la dette de la politique ?

Dans les pays d'Amérique latine, les recettes et dépenses publiques représentent une part relativement faible du PIB comparativement aux chiffres des économies de l'OCDE. Toutefois, l'écart entre recettes et dépenses a souvent généré des déficits comparables à ceux des pays de l'OCDE. Les économies latino-américaines ont certes réalisé des progrès notables dans la gestion de la dette, notamment en libellant leurs obligations du service de la dette à l'étranger dans leur monnaie, ce qui leur a permis de réduire leur exposition aux déséquilibres des changes. Cependant, d'importantes difficultés demeurent.

L'une d'elles tient à la sensibilité des marchés latino-américains de la dette souveraine aux cycles politiques, qui est nettement plus marquée que dans la plupart des pays de l'OCDE. En moyenne, les banques d'investissements commencent à réviser à la baisse la note des obligations souveraines émises par des pays d'Amérique latine trois mois avant les élections présidentielles. Parallèlement, les marchés financiers où se négocie la dette publique sont particulièrement sensibles aux répercussions des élections démocratiques organisées dans la région sur la gestion des finances publiques. Les investisseurs

craignent que les partis de gouvernement ne gonflent les dépenses afin de s'assurer un soutien politique et redoutent que les candidats n'adoptent des arguments budgétaires populistes, ce qui est monnaie courante dans le processus politique de la région.

La grande volatilité des marchés financiers observée durant les cycles électoraux peut être interprétée comme la perception d'un manque de crédibilité des programmes économiques des pouvoirs publics et des partis politiques durant et après les élections. Toutefois, les autorités peuvent, par une communication réfléchie, renforcer leur crédibilité auprès des banques, des investisseurs et autres intervenants sur le marché et une gestion prudente des politiques économiques par l'ensemble des acteurs politiques peut étayer ces mots par des faits. L'amélioration de la communication des agences de notation et des banques d'affaires sur les titres d'État serait également décisive pour dissocier plus encore la politique budgétaire des cycles politiques. Les pouvoirs publics peuvent en outre continuer à tirer parti de périodes propices pour restructurer la dette publique, notamment en rallongeant les échéances ou en privilégiant les emprunts libellés en monnaie nationale. ■

### Comment élargir la base d'imposition ?

Compte tenu de la part limitée des recettes publiques dans le PIB, l'un des plus grands défis que doivent relever les responsables des finances publiques en Amérique latine consiste à améliorer les mécanismes de recouvrement de l'impôt. Il va sans dire que si les recettes fiscales sont faibles par rapport aux pays de l'OCDE, cela ne signifie pas nécessairement qu'elles sont « trop faibles » en Amérique latine – et encore moins « trop élevées ». Les pays de ces deux zones partent de situations différentes et sont confrontés à des contraintes et à des opportunités diverses. En Amérique latine, les recettes fiscales pour la période 2000-2006 s'échelonnent entre près de 32 % du PIB au Brésil et un peu plus de 13 % à El Salvador. Si elle veut remplir ses objectifs de développement, la région devra toutefois se doter de ressources publiques plus abondantes et plus efficaces.

#### Encadré 1.

##### BRÉSIL : EN QUATRE ANS, LES CHOSES CHANGENT

Bien qu'elles continuent de poser des problèmes, les répercussions des cycles économiques sur les marchés financiers d'Amérique latine se sont atténuées ces dernières années. Les différentes réactions des marchés financiers aux deux élections remportées par le Président brésilien Luiz Inácio Lula da Silva illustrent parfaitement le rôle des partis politiques et des candidats à cet égard. En 2002, la candidature de Lula à la présidence était considérée comme une menace populiste pour la continuité de politiques économiques crédibles, et générait des recommandations négatives de la part des banques d'affaires. Durant la campagne, les écarts de rendements (*spreads*) au Brésil sont passés de 1 100 points de base 100 jours avant l'élection à plus de 2 000 points de base à quelques jours du vote. Pendant toute une année, les autorités brésiliennes ont de fait été dans l'impossibilité d'émettre des titres de dette publique sur les marchés financiers internationaux.

Le contraste avec l'élection présidentielle suivante, en 2006, aurait difficilement pu être plus frappant. La réélection de Lula en 2006, contre un adversaire qui défendait aussi des mesures crédibles, n'a guère fait ciller les marchés : les banques d'affaires ont maintenu leurs recommandations à la hausse pour la dette publique brésilienne durant la campagne et les écarts de rendements sont demeurés à des niveaux historiquement bas. Plus concrètement, moins d'un mois avant le scrutin, les autorités brésiliennes ont émis une obligation internationale libellée en reais et arrivant à échéance en 2022 – ce qui aurait été inconcevable en 2002.

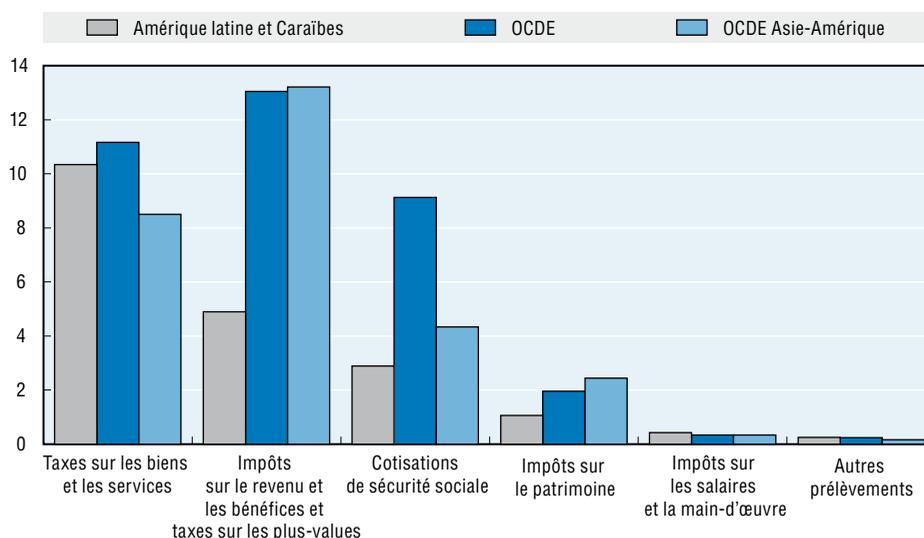
La principale difficulté, pour les gouvernements latino-américains, est d'élargir la base d'imposition et de diversifier les sources de recettes budgétaires en s'éloignant de leur dépendance actuelle vis-à-vis des recettes non fiscales, comme les droits et redevances prélevés sur les ressources naturelles et les exportations. Cela vaut aussi pour le recours excessif aux prélèvements indirects, qui représentaient entre 1990 et 2006 près des deux tiers des recettes fiscales en Amérique latine, contre un tiers dans les pays de l'OCDE. À l'inverse, l'impôt sur le revenu des personnes physiques – qui se prête plus volontiers à une fiscalité progressive que d'autres sources de recettes – a contribué au total des recettes fiscales de la région à hauteur de 4 % seulement, ce qui contraste avec les 27 % constatés dans les pays de l'OCDE.

Il est possible de résoudre ce problème en adaptant mieux les finances publiques à la nature spécifique de l'économie et du marché du travail. Compte tenu de la faiblesse des revenus, seul un Latino-Américain sur trois est assujéti à l'impôt. L'asymétrie de la distribution des revenus dans la région est également un facteur de poids. Dans les économies où la répartition des revenus est inégale, comme dans les pays d'Amérique latine, les personnes dotées d'un emploi sont moins nombreuses dans les tranches imposables que dans les économies où les revenus sont mieux répartis, même si le revenu moyen est le même.

En Amérique latine, les responsables de la politique fiscale doivent également tenir compte de l'ampleur du secteur informel, ou souterrain, de l'économie, qui a un impact sur les recettes et les dépenses publiques. Dans la mesure où de nombreux actifs et entreprises ont choisi de sortir du système formel, les autorités devraient adopter des régimes simplifiés mettant davantage en adéquation les coûts et les avantages de la discipline fiscale. Offrir aux mêmes conditions une protection sociale universelle aux personnes qui occupent un emploi dans les secteurs formel et informel risque certes d'encourager l'emploi informel. Cela peut aussi protéger les actifs occupés vulnérables, voire améliorer

Graphique 1.

### RECETTES BUDGÉTAIRES EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LA ZONE OCDE



Note: Dans la mesure du possible, les données se rapportent à l'ensemble des administrations publiques. À défaut, seule l'administration centrale est couverte.

Source: Centre de développement de l'OCDE (2008) d'après la base de données Statistiques des recettes publiques de l'OCDE (2007) et les calculs du Centre de développement de l'OCDE pour l'Amérique latine.

la productivité nationale en favorisant la mobilité intersectorielle et interrégionale de la main-d'œuvre. Lutter contre la fraude et encourager la discipline fiscale peut également renforcer sensiblement la légitimité fiscale. ■

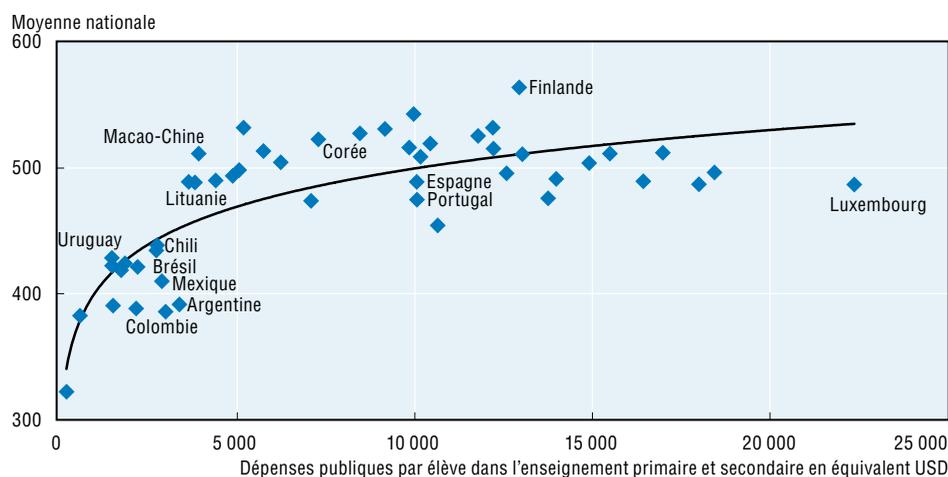
### Comment améliorer l'efficacité des dépenses publiques ?

Les pays d'Amérique latine peuvent également améliorer un autre aspect fondamental de la politique budgétaire : les dépenses publiques. Le défi pour la région est d'améliorer la progressivité de ces dépenses afin que les plus démunis en reçoivent la plus grande partie et d'accroître la quantité et la qualité des biens et des services publics.

Malheureusement, les autorités de la région enregistrent de piètres performances sur ces deux plans. Le potentiel redistributif des prélèvements et des transferts est largement sous-exploité et la politique budgétaire ne permet pas de réduire les inégalités de revenus autant que dans les pays de l'OCDE. Dans le même temps, la qualité des biens et des services publics de base qui jouent un rôle décisif dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, comme la santé ou l'éducation, est faible.

Un examen approfondi de l'éducation en Amérique latine offre quelques pistes de réflexion pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques, afin de maximiser leur potentiel en tant qu'outil de développement. En matière de politique d'éducation, la qualité importe tout autant que la quantité. La part des dépenses publiques attribuée à l'éducation a fortement augmenté en Amérique latine, réduisant ainsi sensiblement la fraction de la population sans bagage scolaire. Cela étant, les dépenses par élève demeurent cinq fois moindres en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE, d'où des résultats médiocres. L'écart de performance entre les élèves latino-américains participant aux tests organisés dans le cadre du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et ceux des pays de l'OCDE équivaut à trois années de scolarité.

**Graphique 2.**  
**DÉPENSES PUBLIQUES D'ÉDUCATION ET RÉSULTATS À L'EXAMEN PISA**  
Moyenne nationale sur l'échelle de connaissance scientifique de PISA et dépenses publiques moyennes dans l'enseignement primaire et secondaire



Note : Les dépenses publiques correspondent à la moyenne des données disponibles pour la décennie 2000.  
Source : Centre de développement de l'OCDE (2008) ; à partir d'OCDE (2007), de PISA 2006, *Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, ainsi que de la base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO, au 12 juin 2008.

Des politiques appropriées peuvent faire la différence. Des économies comme la Lituanie et Macao-Chine dépensent pour chaque élève des sommes analogues à celles de l'Amérique latine, mais s'en sortent mieux en termes de performance et d'équité. Les montants consacrés à l'éducation sont importants, mais leur affectation l'est tout autant, sinon plus. Les pays d'Amérique latine tendent ainsi à négliger certaines des politiques d'éducation qui ont un impact majeur sur l'apprentissage des élèves. L'exemple le plus frappant est la durée du programme normal de cours. La mise en place de mécanismes de responsabilisation améliorés et de politiques d'admission selon les mérites pourrait aussi produire des effets notables. L'étude PISA montre également qu'il n'existe pas nécessairement de dilemme performance-équité, pourvu que les écoles soient le reflet de la société dans son ensemble. Lorsque les établissements scolaires d'un système favorisent l'intégration sociale, dans le sens où la répartition du milieu d'origine de leurs élèves est analogue à celle des familles à l'échelle nationale, leurs résultats sont supérieurs en termes d'équité et de performance.

Les dépenses d'éducation ne sont qu'un exemple parmi d'autres des moyens par lesquels la politique budgétaire peut favoriser le développement, et pas uniquement la croissance économique, en Amérique latine. La difficulté consiste à canaliser les dépenses publiques vers des politiques qui encouragent de bonnes pratiques ayant fait leur preuve et bénéficient de l'appui social nécessaire pour potentialiser l'action de l'État. Il convient indéniablement d'accroître les dépenses dans les domaines clés de la formation de capital humain et physique, mais pour les pays de la région, la véritable priorité est d'améliorer la qualité de ces dépenses en les rendant plus efficaces et plus ciblées. ■

### Comment susciter la confiance dans les finances publiques ?

Le critère d'évaluation décisif pour la politique budgétaire en tant qu'outil du développement est sa capacité à produire des résultats. À cet égard, le programme d'action est clair : poursuivre les politiques qui permettent de diminuer la volatilité des finances publiques, diversifier les sources de recettes budgétaires au-delà des prélèvements indirects et des recettes non fiscales et renforcer l'efficacité, la qualité et l'équité des dépenses publiques. Les gouvernements doivent aussi introduire et intégrer pleinement dans leurs dispositifs certaines innovations budgétaires actuelles, comme les nouvelles règles de gestion responsable des finances publiques, les programmes de transferts en espèces soumis à conditions et les mécanismes de budgétisation participative.

Ces mesures pourront contribuer à établir la confiance nécessaire au sein de la société pour renforcer les finances publiques, ce qui est étroitement lié à la question de la légitimité démocratique. Une forte légitimité fiscale – soit la conviction que le système fiscal et les dépenses publiques sont efficaces et équitables – contribue à conforter la confiance de la population dans les institutions démocratiques, aspect particulièrement important pour l'Amérique latine. De fait, les finances publiques d'un pays représentent un instantané du contrat social qui lie les autorités aux citoyens : lorsque le dispositif est efficace, les citoyens sont davantage disposés à s'y conformer, ce qui contribue au renforcement du système et de ses institutions. Dans une société inégalitaire, où les biens publics sont rares et de faible qualité, et où une part importante des actifs occupés sortent du système formel, le contrat social est rompu.

Enfin, la politique budgétaire ne saurait se limiter à des questions techniques. Elle est inextricablement liée à la nature de l'État-providence, lui-même issu d'un processus profondément politique. En conséquence, les considérations de politique économique jouent un rôle fondamental dans la conception et la mise en œuvre des politiques fiscales et budgétaires. L'élaboration de la politique budgétaire est toujours soumise à des contraintes d'ordre politique, dont il faut tenir compte pour concevoir des dispositifs budgétaires ou introduire des réformes. Pour toutes ces raisons, l'introduction de réformes budgétaires appropriées en Amérique latine aura plus de chances de réussir si les pouvoirs publics ont travaillé à la construction d'une forte légitimité fiscale. Les réformes emporteront davantage l'adhésion du public si les responsables politiques sont en mesure d'expliquer de quelle manière elles permettent de favoriser le développement et d'améliorer les conditions de vie. ■

### Pour plus d'informations

Pour plus de précisions sur cette Synthèse et sur les travaux de l'OCDE relatifs au développement de l'Amérique latine, veuillez prendre contact avec : Angel Alonso Arroba, Responsable des relations extérieures pour l'Amérique latine et la Caraïbe au Centre de développement de l'OCDE, tél. : +33 1 45 24 94 11, courriel : [angel.alonso@oecd.org](mailto:angel.alonso@oecd.org), ou consulter les pages suivantes : [www.oecd.org/development](http://www.oecd.org/development), [www.oecd.org/dev/leo](http://www.oecd.org/dev/leo).



## Références

- OCDE (2008), **Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009**, Centre de développement de l'OCDE, Paris, ISBN 978-92-64-05169-0, 20 €, 30 \$, 230 pages.
- OCDE (2007), **Perspectives économiques de l'Amérique latine 2008**, Centre de développement de l'OCDE, Paris, ISBN 978-92-64-03037-4, 50 €, 65 \$, 188 pages.
- OCDE (2007), **Statistiques des recettes publiques 1965-2006**, OCDE, Paris, ISBN 978-92-64-03834-9, 120 €, 156 \$, 344 pages.
- OCDE (2007), **Études économiques de l'OCDE : Chili**, OCDE, Paris, ISBN 978-92-64-04007-6, 49 €, 66 \$, 183 pages.
- OCDE (2007), **Études économiques de l'OCDE : Mexique**, OCDE, Paris, ISBN 978-92-64-03845-5, 49 €, 66 \$, 178 pages.
- OCDE (2006), **Études économiques de l'OCDE : Brésil**, OCDE, Paris, ISBN 978-92-64-03001-5, 45 €, 52 \$, 152 pages.
- OCDE (2006), **Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico**, OCDE, Paris, ISBN 978-92-64-02207-2, 45 €, 56 \$, 166 pages.

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
[berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.