

Chapitre 1. La cohérence des politiques au service du développement

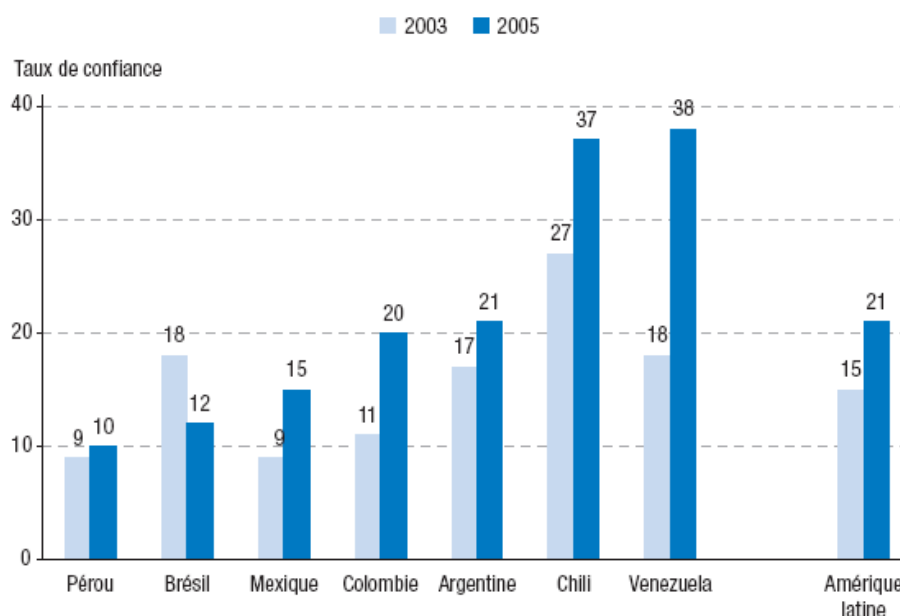
Politique budgétaire et légitimité fiscale en Amérique latine

La démocratie place la politique budgétaire au coeur des relations entre les citoyens et l'État. La politique budgétaire, qui constitue actuellement l'un des plus grands défis à relever par la région, restera l'un de ses principaux axes de développement, comme c'est le cas dans les pays de l'OCDE. L'Amérique latine est la région qui présente les plus fortes inégalités au monde. Près de 40 pour cent de sa population, soit plus de 200 millions de personnes, vivent dans la pauvreté. Les pouvoirs publics sont donc inévitablement confrontés à une équation délicate : lutter contre la pauvreté et les inégalités tout en favorisant un développement et une croissance durables dans la stabilité.

Dans de nombreux pays d'Amérique latine, le système fiscal et la gouvernance démocratique souffrent d'une faible légitimité. La bonne gouvernance démocratique ouvre la voie à la légitimité démocratique : c'est en effet grâce à elle que les habitants jugeront la démocratie préférable à tout autre régime et qu'ils adhéreront à son fonctionnement dans leur pays. De même, la légitimité fiscale indique dans quelle mesure la population fait confiance à l'État pour collecter et utiliser les impôts à bon escient.

Dans bien des pays latino-américains, cette légitimité est faible. D'après les sondages Latinobarómetro réalisés auprès des électeurs au milieu des années 2000, moins d'un habitant sur quatre considérait que ses impôts étaient utilisés à bon escient. Même compte tenu d'une certaine volatilité des tendances ou d'une marge d'erreur dans ces enquêtes d'opinion, la légitimité fiscale en Amérique latine est, à l'évidence, médiocre – d'autant que ces résultats sont corroborés par les entreprises locales et multinationales qui opèrent dans la région. Selon des indicateurs analogues et des mesures du climat des

Figure 1. Pourcentage de la population estimant que ses impôts sont utilisés à bon escient
Échantillon de pays d'Amérique latine et moyenne régionale



Source : Centre de développement de l'OCDE (2007) d'après Latinobarómetro (2003, 2005).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/122846277574>

affaires, qui permettent des comparaisons entre les régions, ces entreprises portent unanimement un jugement plus sévère sur l'Amérique latine. Ce manque de confiance dans la politique budgétaire s'explique surtout par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays de l'OCDE, les impôts et transferts ne remplissent guère, voire pas du tout, leur fonction de redistribution en Amérique latine. Lorsque la fiscalité ne permet pas de réduire les disparités entre riches et pauvres, la crédibilité des finances publiques en pâtit. Une mauvaise politique budgétaire se traduit par des recettes fiscales moindres, bride les dépenses publiques et sape la légitimité fiscale et démocratique.

Les réformes budgétaires lancées en Amérique latine dans les années 1980 et 1990 ont déjà induit des avancées importantes et obtenu des résultats positifs. Nombre de pays s'efforcent désormais d'améliorer leur efficacité budgétaire et de promouvoir l'équité socioéconomique. Parmi les réformes qui parviennent à renforcer les institutions ad hoc, citons l'introduction de nouvelles règles visant à maîtriser les déficits publics, les nouvelles lois sur la responsabilité budgétaire ainsi que des mesures d'amélioration de la transparence. En partie grâce à ces réformes, l'essentiel de la région apparaît désormais sous un jour nouveau : un environnement macro-économique stable et prévisible sous l'effet d'une inflation moins forte, des comptes publics assainis, une gestion de la dette plus raisonnable et des primes de risque moindres.

Il reste pourtant beaucoup à faire. Une comparaison entre le Brésil et le Mexique illustre les défis que la région doit relever aujourd'hui pour tenter d'améliorer la qualité de sa politique budgétaire. Le Brésil reçoit et dépense des volumes substantiels : à environ 35 pour cent de son PIB, le niveau de ses recettes fiscales est proche de la moyenne OCDE et bien au-dessus de celle de l'Amérique latine (17 pour cent). Cependant, plus n'est pas toujours synonyme de mieux : au regard de nombreux indicateurs sociaux qui reflètent la qualité ou l'efficacité des dépenses publiques, le Brésil ne surclasse pas vraiment la plupart des autres économies d'Amérique latine et enregistre de piètres résultats par rapport à la zone OCDE. Avec des recettes fiscales représentant moins de 15 pour cent de son PIB, le Mexique se situe à l'autre extrémité, aussi bien par rapport à la région qu'à la zone OCDE. Mais moins n'est pas non plus forcément mieux : au Mexique comme au Brésil, nombre des indicateurs de la qualité des biens collectifs font état de performances médiocres. Ces deux pays, qui sont à l'opposé en termes de ratio recettes fiscales/PIB, ont tout autant besoin que tant d'autres pays d'Amérique latine d'améliorer leur système de recouvrement de l'impôt et la gestion de leurs dépenses publiques.

L'avenir

Pour que les réformes budgétaires puissent porter leurs fruits en Amérique latine, il faut renforcer la gouvernance démocratique. La population soutiendra la réforme budgétaire, y compris fiscale, si elle en perçoit les résultats. Cela commence par un meilleur ciblage des dépenses publiques. La région doit, bien sûr, améliorer la qualité, l'équité et le volume des dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation, mais aussi dans les infrastructures et au profit de l'innovation. Dans nombre de pays, la politique budgétaire est régressive, car ce sont les ménages les mieux nantis qui en bénéficient le plus. Les programmes d'assurance sociale en particulier sont manifestement source de recul dans l'ensemble de la région. Si les dispositifs de transfert sous condition de ressources, tels que le plan Bolsa familia au Brésil ou le programme Oportunidades au Mexique, sont pour leur part source de progrès, ces avancées sont encore relativement mineures.

S'agissant de la réforme fiscale, l'un des grands défis consiste à rendre la fiscalité plus juste et plus équilibrée via l'élimination des exonérations spéciales des impôts directs ou indirects. Ces réformes auront un effet dissuasif sur la fraude fiscale et augmenteront les recettes grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale. Les prélèvements indirects – la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en particulier – représentent une

part importante des recettes collectées. L'alourdissement de la fiscalité directe permettrait de rééquilibrer les structures fiscales.

Performance budgétaire et gouvernance démocratique

Après les grandes réformes budgétaires des années 1980 et 1990, l'Amérique latine se prépare aujourd'hui à en lancer de nouvelles. Un débat ouvert sur l'action publique renforcera non seulement l'adhésion aux réformes et aux nouveaux mécanismes fiscaux, mais facilitera également leur mise en oeuvre. On attend de plus en plus des mesures de nature à améliorer les mécanismes de responsabilisation et à rendre la politique publique plus proche de la population de sorte que celle-ci puisse exercer un meilleur contrôle. La transparence devrait accentuer le sentiment, chez les citoyens, qu'ils en ont pour leur argent et que leurs impôts sont utilisés à bon escient.

Les groupes de réflexion locaux peuvent jouer un rôle capital à cet égard. La possibilité de suivre, en toute indépendance, les dépenses publiques et l'élaboration de la politique budgétaire peut permettre à la population de s'approprier les processus démocratiques. Dans de nombreux pays d'Amérique latine, il existe déjà des groupes de réflexion actifs, mais leur aptitude à formuler des critiques est restreinte par un financement et des ressources humaines limités. Il est important d'accroître la dotation de ces groupes afin qu'ils disposent des moyens qui leur font défaut pour analyser et évaluer la politique publique. Le financement et la stabilité sont aussi des éléments essentiels pour garantir leur indépendance vis-à-vis de l'État et leur permettre d'exercer leur fonction de surveillance et d'exprimer des opinions contraires.

En outre, la décentralisation peut largement contribuer à renforcer la responsabilisation et la gouvernance démocratique, en transférant davantage de capacités et de pouvoirs aux autorités territoriales, notamment via la fiscalité directe. Il faut explorer de nouvelles solutions pour déléguer davantage aux autorités locales sur le plan fiscal, et cela ne va pas sans difficultés. Ainsi au Brésil, les États disposent de toute latitude pour fixer les taux de TVA et se livrent une « guerre fiscale » dommageable.

En résumé, les pouvoirs publics peuvent rehausser la légitimité fiscale 1) en demandant à des tierces parties indépendantes de participer à l'audit et à l'évaluation des politiques publiques en vue de renforcer la transparence et la responsabilisation ; 2) en améliorant la qualité, l'équité et le volume des dépenses publiques ; 3) en élargissant l'assiette fiscale et en rendant la fiscalité plus juste et plus équilibrée ; et 4) en renforçant les capacités, les pouvoirs et la responsabilité des autorités locales, surtout en ce qui concerne la fiscalité directe. Toutefois, la légitimité fiscale n'étant pas seulement une question de capacités, le renforcement des capacités administratives ne permettra qu'une amélioration partielle de l'administration fiscale. Le cas du Pérou, sous le régime Fujimori, montre que même l'administration dotée des plus grandes capacités peut être manipulée et utilisée à mauvais escient. Si l'administration fiscale et la politique fiscale forment un tout, comme l'affirment certains experts, administration fiscale et politique de la fiscalité sont, elles, bien distinctes.

Dans leurs efforts visant à renforcer leur légitimité budgétaire et leur gouvernance démocratique, les pays d'Amérique latine doivent replacer l'action publique dans la politique fiscale et budgétaire, de manière explicite et transparente. Il faut que les réformes budgétaires bénéficient à davantage de personnes et il convient de rapprocher la population et l'État. Un débat politique ouvert et informé, qui ne peut exister que si le système est plus transparent et si le grand public a davantage accès à l'information, constitue un excellent moyen d'atteindre cet objectif. Des acteurs indépendants disposant des capacités et de l'indépendance financière leur permettant de mener à bien une évaluation critique des politiques et des réformes proposées pourraient considérablement enrichir un tel débat. Au final, la politique budgétaire contribuera à renforcer la gouvernance démocratique.