



Des dépenses bien ciblées

Le pont Juscelino Kubitschek, long de 1.200 mètres, enjambe le lac Paranoá à Brasília.

Benedict Clements, Christopher Faircloth et Marijn Verhoeven

L'Amérique latine doit réformer les dépenses publiques pour les rendre plus efficaces, mieux aider les pauvres et remédier aux goulets d'étranglement dans les infrastructures

DEPUIS quelque temps, l'Amérique latine enregistre de très bons résultats économiques. La région connaît sa plus forte expansion depuis les années 70, avec une croissance moyenne supérieure à 5 % ces trois dernières années. L'inflation est revenue autour de 5 % en 2006 et le compte extérieur courant devrait être excédentaire en 2007 pour la cinquième année consécutive. Enfin, ce regain de dynamisme a permis de faire reculer la pauvreté.

Pourtant, de l'avis général, malgré ce tableau globalement positif, de nouveaux efforts s'imposent pour rehausser la croissance, qui reste inférieure à la moyenne des pays en développement, et réduire les facteurs de vulnérabilité macroéconomique, notamment le niveau élevé de la dette publique. Les finances publiques se sont améliorées grâce à la hausse des recettes, tirées essentiellement des produits de base. Mais la dette reste élevée puisqu'elle atteignait 52 % du PIB en moyenne pondérée à la fin de 2006. Dans ces conditions, l'une des principales tâches des autorités consistera à freiner l'augmentation des dépenses publiques, qui se sont accrues à

vive allure ces dernières années, ce qui a empêché de réduire davantage la dette de l'État. En même temps, la région continue de pâtir de la mauvaise qualité de ses infrastructures et des fortes inégalités de revenu. Pour abaisser les dépenses tout en améliorant les infrastructures et en développant les services, notamment aux pauvres, les gouvernements de la région doivent faire en sorte que les dépenses publiques soient plus efficaces et plus équitables.

Évolution récente des dépenses publiques

En Amérique latine, les dépenses publiques (nettes des paiements d'intérêts) sont en hausse depuis le milieu des années 90 (graphique 1). Cela dit, l'augmentation n'a pas été continue. Bien maîtrisées pendant les premières phases de l'expansion économique actuelle de la région, en particulier en 2003-04, les dépenses ont recommencé à s'accroître depuis : entre 2004 et 2006, elles se sont alourdies dans 11 des 17 pays de la région. Ces deux dernières années, en chiffres réels, elles se sont accrues en moyenne de 7½ % par an, mais en pour-

centage du PIB, la hausse n'a été que de 1 point en raison de la progression rapide du PIB.

Depuis le milieu des années 90, l'augmentation des dépenses tient surtout à l'évolution des dépenses courantes. Les dépenses d'équipement ont baissé par rapport à la production globale et au total des dépenses, alors que les dépenses sociales, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la protection sociale, ont pris de l'importance dans les budgets nationaux. Ainsi, de 1995 à 2004, elles ont progressé en moyenne d'environ 2 points de PIB, soit à peu près autant que les dépenses primaires (c'est-à-dire hors intérêts).

Des réformes seront indispensables pour réduire les dépenses publiques tout en maintenant et, mieux, en rehaussant, le niveau des services publics. Pour une bonne part, les dépenses de la région sont inefficaces; autrement dit, sans les augmenter, il serait possible d'améliorer la qualité des services publics. De plus, si elles étaient mieux réparties entre les différents programmes et catégories, elles pourraient stimuler la croissance et accélérer la réduction de la pauvreté. Les principales priorités sont les suivantes :

Mettre fin au caractère erratique des dépenses publiques. En général, les dépenses publiques sont montées en flèche pendant les périodes fastes pour être ensuite fortement comprimées dans les phases de repli économique (graphique 2). Selon Akitoby *et al.* (2006), dans environ deux tiers des pays d'Amérique latine, il existe une relation à court terme statistiquement significative entre les chocs subis par la production réelle et les dépenses primaires réelles : les dépenses et la production évoluent de façon procyclique, c'est-à-dire dans le même sens. La proportion de pays où les dépenses sont procycliques est plus élevée en Amérique latine que dans le reste du monde en développement. Les dépenses d'équipement semblent y être particulièrement sensibles à l'évolution macroéconomique, ce qui s'explique par la tendance qu'ont les pays de la région à réduire considérablement cette catégorie de dépenses pendant les périodes de récession.

Le bond des dépenses observé ces deux dernières années met en évidence l'importance de faire en sorte que les dépenses augmentent à un rythme compatible avec la viabilité à long terme des finances publiques. Dans cette optique, il pourrait être utile de mettre en place des règles budgétaires pour limiter la croissance des dépenses, à condition que l'efficacité de ces règles soit garantie par un véritable système de suivi et de sanctions.

Rehausser l'efficacité de l'investissement public. Les taux d'investissement public ont diminué dans la région (5,1 % du PIB en 2000, contre 5,8 % en 1995-99), mais cette baisse a été en partie compensée par la hausse des dépenses privées dans les infrastructures. L'inefficacité des investissements publics contribue à la médiocrité des infrastructures. La rentabilité de ces dépenses, mesurée par le rapport entre l'investissement public et les indices d'amélioration des infrastructures, varie énormément d'un pays à l'autre. Des progrès sont donc possibles; la région pourrait en particulier adopter les meilleures pratiques connues pour choisir, évaluer et suivre les projets (FMI, 2005). Les pays devraient aussi adopter des budgets d'investissement public pluriannuels et renforcer la formation des fonctionnaires (Aldunate, 2007).

Rendre la fonction publique plus efficace. Les masses salariales des secteurs publics, qui tournent autour de 7 % du PIB, sont comparables à celles des autres régions, mais les services publics sont cependant de moins bonne qualité que dans nombre de

régions du monde en plein essor et n'ont pas évolué depuis la fin des années 90. Selon une évaluation récente (Echebarria and Cortázar, 2006), dans plus de la moitié des pays de la région, le système est inadapté pour attirer des agents qualifiés et permettre aux employés de travailler de façon efficiente.

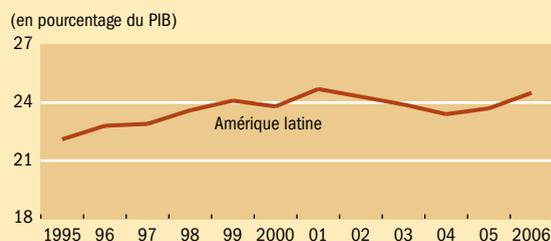
Dans la plupart des pays, on ne constate, pour la décennie écoulée, aucune corrélation entre hausse de la masse salariale et amélioration qualitative des services publics. Il s'ensuit que les dépenses de personnel pourraient être plus rentables et qu'on ne peut guère compter sur la seule hausse des rémunérations pour améliorer les services publics. Les réformes devraient plutôt mettre davantage l'accent sur le mérite et viser les carences fondamentales des administrations, à savoir le favoritisme à l'embauche et lors des promotions, l'absence d'évaluation professionnelle et les inégalités salariales, qui se traduisent notamment par des rémunérations différentes pour des tâches comparables (Echebarria and Cortázar, 2006).

Améliorer l'efficacité et le ciblage des dépenses publiques. Les dépenses de santé, d'éducation, de protection sociale et de logement sont considérables, puisqu'elles atteignent à peu près 13 % du PIB (environ la moitié des dépenses publiques hors intérêts). Pourtant, elles ont des effets inégaux sur les indicateurs sociaux. Dans le domaine de l'éducation et de la santé, ils sont globalement conformes au niveau de développement de

Graphique 1

Augmentation des dépenses publiques

Les dépenses primaires¹ sont en hausse en Amérique latine.



Source : calculs des auteurs.

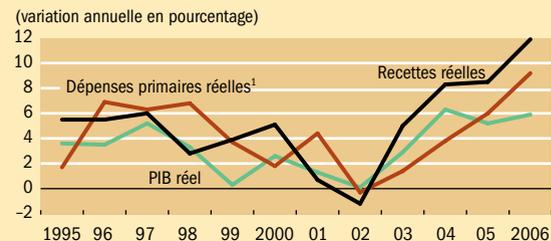
Note : Moyenne non pondérée de 17 pays.

¹Total des dépenses de l'État moins paiements d'intérêts, l'État étant défini au sens le plus large possible.

Graphique 2

Des dépenses erratiques

En Amérique latine, les dépenses publiques ont tendance à augmenter vite pendant les années fastes et à baisser en période de repli.



Source : calculs des auteurs.

Note : Moyenne non pondérée de 17 pays.

¹Total des dépenses de l'État moins paiements d'intérêts, l'État étant défini au sens le plus large possible.

la région (CEPAL, 2006) : les indicateurs concernant les taux de scolarisation, l'accès à l'eau propre et les taux de vaccination ont tous progressé pendant les années 90. Cependant, pour ce qui est du capital humain, l'Amérique latine est très en retard par rapport aux pays industrialisés et aux régions dynamiques du monde. La qualité de l'éducation, mesurée notamment par les résultats aux examens internationaux de lecture, de science et de mathématiques, est aussi médiocre. Cette situation peut avoir diverses causes, mais il se peut qu'elle soit aggravée par la proportion élevée des dépenses d'éducation consacrée aux salaires, par opposition aux outils pédagogiques, ainsi que par le manque d'incitations à obtenir de bons résultats (De Ferranti *et al.*, 2003).

Les dépenses sociales n'ont guère permis de faire reculer la pauvreté ou de réduire l'écart béant entre riches et pauvres. Proportionnellement, elles profitent moins aux pauvres, en moyenne, même si l'on constate d'énormes différences à cet égard selon le programme considéré (tableau). Ainsi, une part élevée des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur et à l'assurance sociale bénéficie aux groupes les plus aisés, alors que les dépenses pour l'enseignement primaire et l'assistance sociale profitent surtout aux pauvres (De Ferranti *et al.*, 2004; CEPAL, 2006; Lindert, Skoufias, and Shapiro, 2006).

L'un des aspects encourageants pour la région est le bon fonctionnement des dispositifs de transfert conditionnel, qui se sont révélés efficaces pour canaliser les ressources vers les pauvres et réduire la pauvreté. Le plus souvent, ces dispositifs subordonnent les aides financières à des initiatives individuelles des bénéficiaires, telles que la scolarisation de membres de la famille, de nature à accroître leurs chances d'échapper durablement à la pauvreté. Dans la plupart des pays, les dépenses consacrées à ce type d'intervention demeurent modestes (de 1 à 1½ % du PIB en moyenne) et constituent une part infime des dépenses sociales totales.

Les réformes préconisées

Pour rendre les dépenses plus efficaces, les gouvernements doivent éviter de les laisser exploser en période faste, ce qui les oblige ensuite à de fortes compressions en période de récession. À cette fin, des règles budgétaires efficaces seraient utiles pour contenir les dépenses pendant les phases ascendantes du cycle économique. Les gouvernements devraient aussi se doter des moyens d'évaluer et de gérer les projets d'investissement. Les

dépenses courantes et d'équipement seraient d'autant plus efficaces si elles s'appuyaient sur un système d'emploi et de rémunération fondé sur le mérite.

En ce qui concerne les dépenses sociales, les pays de la région peuvent tirer les leçons de leur expérience récente pour mettre en place une structure de dépenses plus favorable aux pauvres. Ils pourraient ainsi poursuivre la réforme des systèmes de retraite publics afin de les rendre moins généreux et de les assainir du point de vue actuariel (en réduisant à long terme la part des

«Les dépenses sociales n'ont guère permis de faire reculer la pauvreté ou de réduire l'écart béant entre riches et pauvres.»

dépenses sociales qu'ils absorbent), relever les frais d'inscription dans l'enseignement supérieur, en prévoyant des aides pour les familles à faible revenu, rehausser la qualité de l'enseignement secondaire, et développer les programmes ciblés d'aide sociale. La restructuration des dépenses sociales, dont la plupart ne profitent pas aux pauvres, ne sera pas aisée sur le plan politique. Pourtant, elle est indispensable pour que l'État remplisse le rôle qui est le sien, à savoir construire une société plus juste. ■

Benedict J. Clements et Christopher Faircloth sont respectivement Chef de division et économiste au Département Hémisphère occidental du FMI. Marijn Verhoeven est Chef de division adjoint au Département des finances publiques du FMI.

Cet article est basé sur le document de travail n° 07/21 du FMI, «Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Issues».

Bibliographie

- Akitoby, Bernardin, Benedict Clements, Sanjeev Gupta, and Gabriela Inchauste, 2006, "Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries," *European Journal of Political Economy*, Vol. 22, p. 908-924.
- Aldunate, Eduardo, 2007, "Sistemas de Gestión de Inversión Pública en América Latina," presented at the 19th Annual Regional Seminar on Fiscal Policy, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William Maloney, Carolina Sanchez-Paramo, and Norbert Schady, 2003, *Closing the Gap in Education and Technology* (Washington: World Bank).
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, and Michael Walton, 2004, *Inequality in Latin America: Breaking with History?* (Washington: World Bank).
- Echebarria, Koldo, and Juan Cortázar, 2006, "Public Administration and Public Employment Reform in Latin America," in *The State of State Reform in Latin America*, ed. by Eduardo Lora (Washington: Inter-American Development Bank).
- Economic Commission on Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2006, *Social Panorama of the Americas* (Santiago: United Nations).
- Fonds monétaire international (FMI), 2005, *Public Investment and Fiscal Policy—Lessons from the Pilot Country Studies* (Washington).
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, and Joseph Shapiro, 2006, *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean* (Washington: World Bank).

Une aide pour les nantis

En Amérique latine, les dépenses sociales profitent davantage aux tranches élevées de revenu qu'aux plus démunis.

(répartition des prestations sociales, pourcentage)		
	Quintile le plus pauvre	Quintile le plus riche
Éducation	20,2	20,4
Primaire	29,0	7,9
Secondaire	13,2	18,3
Tertiaire	1,9	52,1
Santé	20,6	17,6
Sécurité sociale	5,6	51,2
Total des dépenses sociales	15,0	30,4
Part des quintiles dans le revenu primaire	3,6	56,4

Source : calculs des auteurs.

Note : Moyenne non pondérée. Le nombre de pays couverts varie suivant la catégorie. Pour le total des dépenses sociales, l'éducation, la santé et la sécurité sociale, le nombre de pays couverts est respectivement de 8, 13, 14 et 9.