



Conseil économique et social

Distr. générale
10 mai 2002
Français
Original: anglais

Comité de l'administration publique

Première session

New York, 22-26 juillet 2002

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Renforcement de la capacité des administrations publiques d'appliquer la Déclaration du Millénaire

Capacité financière du secteur public d'appliquer la Déclaration du Millénaire

Rapport du Secrétariat

Résumé

Les objectifs de développement pour le millénaire sont formulés en termes quantitatifs et portent sur la réduction de la pauvreté et d'autres aspects du bien-être humain. Ils visent les pays en développement et les pays à économie en transition. Pour atteindre ces objectifs, dans le contexte de la mondialisation, ces pays pourront prendre des initiatives en matière de gouvernance, mettre en place les composantes institutionnelles d'une économie de marché autosuffisante, stabiliser la situation macroéconomique, améliorer sensiblement et durablement l'efficacité, l'intégrité et la rentabilité de la gestion du secteur public, rendre transparente et fiable l'administration des entreprises et des institutions financières du secteur privé et adopter des pratiques de gestion appropriées qui favorisent le développement des ressources humaines affectées aux services publics. Ils devront s'employer à améliorer la discipline budgétaire, à aligner l'affectation des ressources humaines sur les priorités en matière de développement, à créer un environnement favorable au développement et à la croissance du secteur public en instaurant le cadre juridique et réglementaire approprié. À cette fin, il faudra mobiliser davantage de ressources en procédant à une réforme de la fiscalité de manière à la rendre plus neutre, plus simple et conforme au principe de l'équité horizontale, en élargissant l'assiette imposable, en réduisant les distorsions dues aux impôts et en adoptant des modalités de dépenses qui réduisent au minimum la perspective de déficits budgétaires et qui soient

* E/C.16/2002/1.

soient adaptées aux capacités administratives. Les réformes de la gestion des finances publiques devraient viser une discipline budgétaire globale, l'établissement de priorités pour une répartition efficace des fonds ainsi que l'équité et l'efficacité technique dans l'utilisation des ressources budgétaires. Il conviendra d'éviter que le fardeau de la dette ne devienne insoutenable par une gestion de la dette publique qui soit prudente et repose sur des politiques saines de traitement des passifs conditionnels.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. La Déclaration du Millénaire : appel à la mobilisation de ressources financières pour le développement	1–8	3
II. Gestion des finances publiques.	9–21	4
III. Mobilisation des ressources publiques.	22–33	6
A. Politiques fiscales	22–24	6
B. Réformes fiscales	25–28	7
C. Administration fiscale.	29–33	8
IV. Politique fiscale et dette publique.	34–38	9
V. Aide publique au développement (APD)	39–42	10
VI. Conclusions et recommandations	43–52	11

I. La Déclaration du Millénaire : appel à la mobilisation de ressources financières pour le développement

1. Le présent rapport a essentiellement pour objet d'analyser la manière dont le secteur public peut contribuer à maximiser le bien-être socioéconomique de la population dans le contexte de la Déclaration du Millénaire, par le biais d'une politique budgétaire et d'une gestion des finances publiques efficace et rentable, dans un régime où prévaut l'économie de marché.

2. Les 20 dernières années du XXe siècle ont marqué le début d'une période d'intégration progressive des économies nationales, qui se caractérise notamment par la création d'un marché mondial des échanges et des capitaux qui permet la circulation d'un volume sans précédent de biens, de services et de capitaux. La mondialisation recèle un potentiel de croissance économique et de prospérité, lui aussi sans précédent. Toutefois, ses incidences sur le développement humain et sur la sécurité des personnes varient considérablement en fonction, principalement, de la structure des institutions publiques, de leur mobilisation face à ce nouveau défi en matière de développement et des politiques qu'elles adoptent. Dans la mesure où la mondialisation est considérée comme un facteur de détérioration des termes de la répartition des revenus entre et dans les pays, elle rend d'autant plus nécessaire l'intervention des pouvoirs publics ou, plus précisément, la participation de l'État. En même temps, elle réduit la capacité d'intervention de l'État puisque les ressources financières publiques sont plus rares.

3. S'il n'est pas encore clairement démontré que la mondialisation a des incidences quantitatives sur les recettes publiques, certaines indications donnent à penser qu'elle a effectivement pour effet de réduire le montant des recettes fiscales, en raison de la concurrence fiscale entre juridictions désireuses d'attirer l'investissement étranger direct, de la croissance exponentielle du commerce électronique, de l'augmentation de la mobilité des facteurs de production et de l'importance croissante que prennent les paradis fiscaux.

4. Parallèlement, la mondialisation incite à dépenser davantage pour l'enseignement, la formation, la

recherche-développement, l'environnement, les infrastructures économiques et sociales et les réformes institutionnelles visant essentiellement à accroître l'efficacité. Elle peut susciter des besoins financiers supplémentaires en matière de protection sociale sous forme d'allocations de chômage et de coûts de mise à niveau pour la main-d'œuvre non qualifiée, qui est victime de compressions de personnel dues à la fermeture d'industries nationales non rentables.

5. C'est dans ce contexte plus large qu'il convient d'examiner les incidences financières de la Déclaration du Millénaire. Celle-ci énumère huit objectifs de développement, assortis de 18 cibles et de 48 indicateurs, exigeant pour la plupart l'allocation de sommes importantes. Ces sommes, qui ne sont peut-être pas énormes par rapport aux grands indicateurs financiers de l'économie mondiale, sont considérables pour un pays déterminé ou en comparaison avec le niveau des dépenses consenties dans un secteur donné.

6. Par conséquent, la Déclaration porte également sur la nécessité de modifier la politique budgétaire des gouvernements et de repenser les courants de l'aide internationale. Ces changements devraient permettre d'élargir la portée des critères traditionnellement retenus, en particulier dans les décisions prises par les gouvernements en matière budgétaire, à savoir la volonté d'éviter les déficits budgétaires persistants, de prévenir le gonflement de la dette publique et d'atteindre une stabilité macroéconomique. De tels changements ne sont guère concevables sans une transformation radicale des valeurs qui fondent les décisions au niveau politique. Lorsque de telles décisions sont adoptées, il est essentiel de savoir si elles le sont dans le cadre du nouveau paradigme de développement énoncé dans la Déclaration du Millénaire, c'est-à-dire si la liberté découlant de la solidarité de tous les êtres humains dans le monde entier figure au nombre des valeurs qui les sous-tendent. Ainsi, s'agissant de la capacité financière du secteur public d'appliquer les objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, il faut évoquer au premier chef la capacité qu'ont les pouvoirs publics de galvaniser une coalition politique fermement acquise à un tel paradigme : une coalition qui s'en réclamerait, non pas dans l'abstrait (à l'échelle mondiale), mais à l'échelle locale, dans une société donnée, dans ses collectivités urbaines et rurales – même les plus reculées.

7. Des tentatives fragmentaires ont certes été faites dans différents secteurs pour calculer les incidences financières des objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire, mais il est pratiquement impossible de présenter une facture réaliste. Qui plus est, la réalisation de certains des objectifs du développement ainsi que d'autres, qui n'appartiennent pas à cette catégorie, pourrait bien permettre de faire des économies considérables ainsi que de générer de nouvelles ressources. Le relèvement des capacités humaines résultant d'une amélioration de l'éducation et des soins de santé et d'une réduction de la pauvreté aurait probablement cet effet tout comme l'élimination du fléau du sida dans les pays les plus touchés. La paix et la bonne gouvernance peuvent avoir sur la société et sur l'économie des répercussions positives, qui peuvent s'exprimer également en termes financiers.

8. Cela étant, des investissements sont nécessaires, en particulier à court terme. L'application de la Déclaration du Millénaire – tâche qui a été acceptée par les chefs d'État et de gouvernement – exige un examen plus attentif de la manière dont les revenus publics sont dépensés et générés. Dans un premier temps, même en tenant compte de la note optimiste sur laquelle la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, mars 2002) a conclu ses travaux, l'on ne saurait normalement s'attendre à une augmentation spectaculaire des recettes publiques, qu'elles proviennent de sources nationales ou de transferts internationaux. C'est donc une amélioration de la gestion des budgets publics dans le sens d'une utilisation plus efficace des ressources publiques qui semble offrir les meilleures chances d'un financement plus généreux des objectifs de la Déclaration. Ce n'est qu'avec le temps que de nouvelles sources de financement pourront être mises au service du processus de mise en oeuvre. Cependant, même cette croissance espérée des ressources financières ne permettra pas d'obtenir les résultats souhaités sans une amélioration dans l'efficacité et la productivité de la gestion des dépenses.

II. Gestion des finances publiques

9. Depuis quelques années, au vu de l'augmentation des dépenses publiques, la gestion des finances publiques et l'efficacité du secteur public retiennent de plus en plus l'attention. Des techniques ont été mises au point pour déterminer les dépenses publiques qui ne

sont pas productives ou, à tout le moins, celles qui ne sont pas justifiées par les bénéfices qui en résultent. Il s'agit essentiellement de rentabiliser davantage les sommes dépensées. Il est maintenant largement reconnu qu'une utilisation efficace et rentable des fonds publics contribue substantiellement à accroître le bien-être socioéconomique de la population.

10. La gestion des finances publiques s'inscrit dans le contexte de la planification, de la programmation et de l'établissement de budgets; de la mise en oeuvre du budget et de la comptabilité; ainsi que de la vérification des comptes et de l'évaluation des ressources publiques. Ces fonctions de l'État visent à faire en sorte que, dans toute la mesure possible, les ressources publiques – générées dans le pays ou à l'étranger – soient utilisées dans le respect de la légalité et produisent des résultats optimaux.

11. Dans ce contexte, les pays ont tous pour principal souci de trouver des moyens d'harmoniser les méthodes applicables à trois processus, à la fois distincts et interdépendants, à savoir : a) la gestion macroéconomique stratégique et le contrôle des variables financières globales; b) la réorganisation des priorités en matière de dépenses; et c) la gestion efficace et moderne des institutions de prestation de services.

12. Si les pays progressent sur la voie de l'intégration économique mondiale et/ou s'ils adoptent un programme d'action sociale ambitieux – qu'il soit ou non conforme aux objectifs de la Déclaration du Millénaire –, une gestion financière efficace et rationnelle devient essentielle, en particulier dans les pays où le volume des recettes fiscales est inélastique. Les gouvernements doivent alors faire en sorte que, quelles que soient les ressources mobilisées, celles-ci soient gérées comme il convient, dans l'optique d'une croissance économique et d'un développement social durables.

13. Une gestion financière efficace et rationnelle est aussi de plus en plus souvent une condition *sine qua non* de la coopération des pays en développement avec les bailleurs de fonds, dans le contexte des transferts internationaux au titre de l'aide publique au développement (APD) et des négociations portant sur l'allègement de la dette. Une gestion appropriée des finances publiques donne aux pays donateurs l'assurance que les ressources générées par les

initiatives qu'ils prennent dans ces domaines seront utilisées à bon escient et avec prudence.

14. Plus de 20 ans de tentatives de réforme de la gestion des finances publiques se sont traduits par un nombre impressionnant de réussites, mais aussi des échecs. Quoi qu'il en soit, le principe fondamental est que la manière dont les finances publiques sont gérées a son importance. Une gestion efficace et rationnelle est bénéfique à l'économie nationale; elle crée des conditions plus favorables à la compétitivité des entreprises locales; elle est bénéfique au développement social; elle contribue à améliorer la qualité des services fournis et, en permettant de conserver les fonds publics, elle ménage aux décideurs la possibilité de les réaffecter à des objectifs de développement.

15. La gestion efficace et rationnelle des finances publiques ne relève pas du tour de passe-passe technique. Non qu'il faille mépriser les nouvelles méthodes de gestion – elles sont même souvent indispensables. Mais elles sont également responsables de l'échec de plus d'un effort de réforme. Car toutes ne sont pas adaptées à des sociétés et à des cultures autres. Et l'obnubilation sur les solutions techniques fait oublier la règle de base, à savoir que la bonne gestion des finances publiques suppose le renforcement des trois piliers de la bonne gouvernance que sont la transparence, la responsabilité devant le peuple et la participation, et de leur corollaire, c'est-à-dire la prévisibilité.

16. Il faut savoir que ces réformes peuvent être réalisées de nombreuses manières. Mais, qu'elle soit importée ou d'origine locale, chaque méthode doit être sous-tendue par une vraie volonté politique, issue d'une coalition de forces déterminées à faire prévaloir la transparence, la responsabilité et la participation, faute de quoi elle aura un côté forcé et son efficacité s'en ressentira. La décision concertée de renforcer la participation et la responsabilisation doit venir avant la décentralisation budgétaire. La décision concertée de lutter contre la corruption doit venir avant la nécessaire amélioration de la gestion des dépenses publiques. La décision de contrer la « mainmise bureaucratique » doit venir avant les mesures visant à renforcer les contrôles en matière de dépenses, l'affectation stratégique des ressources, la bonne gestion opérationnelle et le respect de la légalité. De même, l'instauration de nouveaux rapports entre le peuple et le gouvernement et l'adhésion collective au principe de responsabilisation

doivent venir avant les mesures qui portent l'horizon budgétaire au-delà de l'avenir immédiat grâce à des schémas pluriannuels si possible ou, au minimum, à des débats publics réguliers. Il faut aussi inclure dans les capacités des gouvernements en matière de finances la volonté et la possibilité de forger des coalitions politiques et d'impulser une nouvelle culture de transparence, de responsabilité et de participation.

17. Cela ne signifie pas que les solutions techniques ne comptent pas. Dans de trop nombreux pays, les capacités de gestion financière ont été érodées par des politiques démagogiques, des mécanismes budgétaires inefficaces et biaisés, des administrations au bord de la paralysie. Mais il y a eu aussi récemment dans les pays développés comme dans les pays en développement un certain nombre de réformes qui méritent d'être étudiées de près par tout responsable soucieux de stabilité macroéconomique et de progrès social.

18. L'expérience montre que les lacunes dans la gestion des finances publiques sont toujours liées aux mêmes facteurs : comptabilité nationale aléatoire et imprécise, examens budgétaires retardés par le manque de données, méthodes de gestion des données dépassées, règles et procédures figées et dirigistes, formation inadéquate. S'y ajoutent d'autres faiblesses, liées cette fois à la gestion financière des programmes financés par l'étranger : méconnaissance des exigences des donateurs/bailleurs de fonds en matière de présentation de comptes, difficulté à rassembler des données comptables, demandes de remboursements envoyées tardivement aux donateurs/bailleurs de fonds, absences de contrôles sur les transferts en nature, difficulté à adapter les procédures nationales aux mesures prises par des donateurs/bailleurs de fonds pour accélérer les décaissements.

19. Pourtant, chacun s'entend sur ce qui semble bien fonctionner dans le domaine de la gestion des finances publiques. On sait par exemple que, idéalement, la gestion financière devrait être un continuum englobant la planification budgétaire, la préparation puis l'exécution du budget, le bilan, l'évaluation du programme budgétaire et la vérification des comptes. Les institutions nationales chargées des orientations budgétaires devraient planifier et budgétiser des investissements à moyen et à long terme. La gestion macroéconomique devrait remplacer la gestion de crise au coup par coup, notamment en ce qui concerne les plafonds de la dette publique et la gestion du déficit. Les gouvernements devraient mieux exercer leur droit

de regard sur la base de normes de performance précises, et vérifier très régulièrement et méticuleusement les comptes. Toutes les composantes de la gestion devraient être intégrées dans un flux continu d'informations, de décisions, de dépenses et d'audit/évaluation. Cette fluidité implique une coopération entre tous les rouages du système et la politique budgétaire nationale devrait être appuyée dans chaque service de l'État par une volonté de rigueur dans tous les domaines – planification, budgétisation, gestion des liquidités et des dettes, présentation des comptes et des rapports, audits et évaluation.

20. L'examen des moyens à mettre en oeuvre pour obtenir ces résultats nous amène aux modalités de gestion des finances publiques, autrement dit à la question des méthodes. Celles qui ont donné les meilleurs résultats – mais qui sont aussi à l'origine de débâcles spectaculaires – sont liées à ce qu'il est convenu d'appeler « la nouvelle gestion des administrations publiques ». Bien qu'on ait dit et répété qu'elles ne convenaient parfaitement qu'aux démocraties fortes ancrées dans une longue tradition du service public et du droit commun, elles ont le mérite d'exister, d'avoir fait leurs preuves et d'avoir donné des résultats supérieurs à toute autre solution. On pourrait certes arguer que, dans certains cas, la détermination, l'engagement politique, l'aspiration populaire au changement peuvent largement compenser l'absence de traditions politiques et juridiques. Ainsi, les engagements pris dans la Déclaration du Millénaire pourraient-ils donner l'élan nécessaire pour enclencher le mouvement et forger d'utiles coalitions politiques.

21. Rappelons pour mémoire les nouvelles méthodes de gestion des administrations publiques :

a) Introduire une plus grande compétitivité dans le secteur public : s'orienter vers les contrats à durée déterminée et vers les procédures d'appels d'offres, la concurrence étant le maître-mot pour diminuer les coûts et améliorer la qualité;

b) Vérifier les résultats obtenus : lier les affectations de ressources et les rétributions aux performances mesurées;

c) Définir des normes et des critères de performance précis (définition des buts et objectifs, indicateurs de réussite – plus particulièrement pour la catégorie des cadres), de préférence en termes quantitatifs, et les diffuser;

d) Privilégier le style de gestion en vigueur dans le secteur privé : souplesse accrue en matière de recrutement et de rémunérations, meilleure utilisation des techniques de relations publiques;

e) Exiger davantage de rigueur et de parcimonie dans l'utilisation des ressources : diminution des coûts directs, discipline de travail plus rigoureuse, résistance aux exigences des syndicats, limitation des coûts de « mise en conformité »;

f) Mettre un terme à la gestion bureaucratique et centralisée des effectifs;

g) Réorganiser les services en unités plus petites : démantèlement des grandes structures monolithiques, fragmentation des anciens systèmes de gestion « en U » en unités centrées sur des produits, opérant sur des budgets décentralisés « en ligne » et traitant entre elles d'égal à égal;

h) Imprimer un style de direction pragmatique au secteur public : la direction active, visible et discrétionnaire des responsables désignés à la tête des organisations pour justement faire leur travail en toute liberté.

III. Mobilisation des ressources publiques

A. Politiques fiscales

22. Idéalement, les pays devraient viser à établir un système d'imposition efficace et juste qui permet à l'État de remplir ses missions essentielles sans trop recourir à l'emprunt, mais qui en même temps n'a pas d'effets dissuasifs sur l'activité économique et ne s'écarte pas trop des régimes fiscaux des autres pays. Toute réforme fiscale devrait rechercher la simplicité, l'équité et l'exhaustivité.

23. De fait, de nombreux pays en développement n'ont que des options très limitées. Dans des économies très largement dominées par les transactions en numéraire, les moyens modernes qui permettent de remplir les caisses de l'État, à savoir l'impôt et les taxes de consommation, ne peuvent jouer qu'un rôle marginal. En règle générale, les contribuables ne savent guère tenir leurs comptes. Les bureaux de la statistique et des impôts ont des difficultés à produire des chiffres fiables. Cette absence de données empêche entre autres les décideurs de prédire les effets éventuels

d'une véritable réforme du régime fiscal. De plus, pour avoir une administration des impôts efficace, il faut du personnel instruit et bien formé, une gageure quand les fonctionnaires sont si mal payés. Il faudrait également moderniser, par exemple informatiser les opérations de recouvrement de l'impôt ou donner des services téléphoniques et postaux efficaces aux percepteurs.

24. Dans ces conditions, les gouvernements de nombreux pays en développement n'ont guère la possibilité d'augmenter la collecte de l'impôt en réformant le système fiscal. Pour nombre d'entre eux, la politique fiscale relève davantage de l'art du possible que de la recherche du résultat optimal, d'où la tendance à choisir la solution de facilité, qui consiste à bricoler des systèmes en piochant à droite à gauche au lieu de se doter de régimes rationnels, modernes et efficaces. Ils préfèrent souvent les changements à la marge aux grandes réformes, même quand celles-ci sont clairement préférables. Ainsi se perpétuent des systèmes d'imposition inefficaces qui limitent d'autant la capacité des gouvernements à mobiliser les ressources propres du pays au service de la croissance et du développement durables.

B. Réformes fiscales

25. De nombreux pays ont néanmoins procédé ces 20 dernières années à des modifications structurelles de leur système fiscal qui, de manière générale, se sont inscrites dans le cadre de réformes économiques. Cependant, ces réformes ayant trop souvent été entreprises « pour de mauvaises raisons », la plupart n'ont pas visé systématiquement à accroître la productivité à long terme des systèmes fiscaux, ne découlaient pas d'une stratégie cohérente du développement humain et n'étaient motivées que par la nécessité urgente d'accroître les recettes fiscales en vue d'éviter les déficits budgétaires. Même lorsqu'elles faisaient partie d'un ensemble de mesures de stabilisation financière, elles étaient ponctuelles et ne visaient qu'à répondre à des exigences fiscales immédiates.

26. Dans le cas des réformes fiscales entreprises dans le cadre de grandes réformes économiques, le but visé consistait à rendre les économies nationales plus compétitives et de leur permettre ainsi de s'intégrer plus facilement dans l'économie mondiale. Le système fiscal était alors censé avoir valeur d'outil économique. En effet, dans une économie où la répartition des

ressources est fonction des signaux du marché, il doit permettre non seulement d'augmenter les recettes fiscales pour que le pays puisse se doter des équipements et des services sociaux nécessaires mais, surtout, de réduire les distorsions de prix. Les réformes fiscales fondées sur la logique du marché bénéficient de la capacité évidente de celui-ci de mobiliser des capacités mais leur succès est subordonné au risque tout aussi évident de son dysfonctionnement, qu'il s'agisse en particulier de fournir des biens publics ou d'organiser le développement humain.

27. Indépendamment des raisons pour lesquelles elles sont entreprises, les réformes fiscales en cours dans le monde ont généralement tendance à diminuer les taux d'imposition sur le revenu et sur les bénéfices, à réduire les dépenses fiscales et à élargir l'assiette d'imposition et elles sont devenues synonymes de redistribution de la charge fiscale vers le bas. Certaines mesures varient d'un pays à l'autre mais les tendances observables vont dans le sens d'un impôt sur le revenu à base sociale plus large qui est moins progressif – c'est-à-dire assorti de taux d'imposition moins nombreux –, ainsi que d'un recours plus fréquent à la taxe à la valeur ajoutée. Bien que ces mesures améliorent la discipline fiscale, renforcent l'équité, réduisent les distorsions qu'entraînent des systèmes fiscaux complexes et inefficaces, elles ne contribuent pas toujours directement à la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire. S'il est difficile de proposer un code des impôts qui en légitime l'application, l'idée d'une redistribution des richesses par le biais de l'imposition et de dépenses publiques efficaces n'en semble pas moins rejetée trop légèrement, sans que l'on propose de solution de rechange efficace.

28. Ce qui est requis des gouvernements en l'espèce est la capacité d'établir un large dialogue social. La réponse à la question de savoir quel type d'économie de marché correspond aux valeurs et préférences locales doit en effet être déterminée sur la base d'un consensus social. Le libéralisme économique et social en vogue comporte de nombreuses zones d'ombre et même dans un monde en intégration rapide, il n'existe actuellement aucune règle qui permette de dire qui, dans la société, doit en définitive tirer profit des gains de productivité économique. Les impôts joueront toujours un rôle de redistribution. C'est ce qu'ils font maintenant et c'est ce qu'ils feront à l'avenir. C'est la société et les valeurs qu'elle véhicule qui sont à

l'origine de la décision capitale d'orienter les flux de richesses dans telle ou telle direction, que les réformes fiscales ne font qu'officialiser.

C. Administration fiscale

29. Une administration fiscale efficace est la condition *sine qua non* d'un système fiscal productif : les systèmes fiscaux les mieux conçus eux-mêmes ne valent que par la manière dont ils sont appliqués. Une administration des impôts efficace est donc le meilleur moyen pour les gouvernements de mettre en œuvre une politique fiscale saine, de parvenir à un niveau d'effort fiscal optimal et de mettre en place une structure fiscale appropriée.

30. Les règles d'imposition fiscale sont vouées à l'échec si elles ne sont pas appliquées efficacement et si les contribuables ne sont pas incités, voire contraints, à s'y conformer. Pour éviter une telle éventualité, l'administration fiscale doit avoir les moyens de s'acquitter de ses fonctions et disposer du personnel et des moyens techniques et logistiques appropriés. Sinon, le degré réel d'efficacité du système fiscal sur le terrain peut être très inférieur à celui visé : les personnes imposées ne sont pas nécessairement celles qui devraient l'être et une répartition de la charge fiscale mal ciblée peut accroître le caractère inéquitable de la répartition des revenus.

31. C'est pourquoi les gouvernements qui décident d'entreprendre des réformes fiscales devraient se préoccuper de réformer leur administration fiscale de telle manière qu'elle puisse obtenir des contribuables la plus grande discipline possible et appliquer les règles d'imposition fiscale de façon efficace et équitable, dans le respect de la plus grande intégrité. Les réformes de l'administration fiscale obéissent à des principes qui ne sont pas controversés :

- Le premier de ces principes est celui de la simplification. Ainsi, il conviendrait de réduire le nombre des tranches d'imposition du revenu et de supprimer, dans la mesure du possible, les dégrèvements et les abattements;
- Le deuxième consiste à adopter une stratégie cohérente de réforme plutôt que des mesures de circonstance. Il est impératif d'analyser avec soin les systèmes fiscaux en vigueur afin de connaître la provenance des recettes, l'usage qui est fait des capacités administratives et leur lien avec les

recettes, le nombre de dossiers traités et l'assiette potentielle et effective de l'impôt, ainsi que les problèmes existants;

- Le troisième est celui d'une adhésion authentique à la réforme, plus particulièrement des équipes dirigeantes, mais aussi de tous les contribuables. La manière dont l'opinion voit la fiscalité dépend de la perception de l'ampleur de l'évasion fiscale, de la justice, de la complexité, de l'arbitraire et de la charge que fait peser l'administration fiscale sur les contribuables;
- Le dernier est celui de la compétence technique des administrateurs fiscaux et du personnel de l'ensemble du système fiscal. Cette compétence permet au fisc non seulement d'engranger davantage de recettes mais aussi d'inspirer confiance aux contribuables.

32. L'un des moyens de mesurer les progrès de l'administration fiscale consiste à évaluer dans quelle mesure la fraude fiscale, c'est-à-dire l'écart entre les recettes réelles et les recettes potentielles, diminue. Une fraude fiscale élevée est due généralement : a) à un manque de ressources financières et matérielles; b) à l'insuffisance de la qualification et de la formation du personnel; c) à l'inefficacité de certaines méthodes; d) à la non-application de mesures propres à réduire la fraude fiscale; e) à l'absence de services fiscaux efficaces; f) à la rotation élevée du personnel technique et du personnel d'encadrement; et g) à la corruption. Lorsque les recettes prévues ne sont pas collectées, l'objectif de productivité de la fiscalité n'est pas atteint et le principe d'équité horizontal et vertical sur lequel elle repose est compromis.

33. Eu égard à la Déclaration du Millénaire, il convient de garder à l'esprit qu'une administration fiscale efficace joue un rôle qui dépasse de loin la sphère fiscale. De bons services rendus aux contribuables, moyennant notamment la simplification des systèmes d'enregistrement et de collecte, de bons programmes d'information sur les règles d'imposition fiscale et des décisions cohérentes et transparentes en matière fiscale sont autant d'éléments qui renforcent les efforts visant à développer l'esprit civique. L'ensemble politique, réforme et administration fiscales, d'une part, et définition des dépenses budgétaires et prestation des services publics, d'autre part, est aussi intéressant de ce point de vue en ce qu'il peut renforcer – ou échouer à renforcer – l'élément

participatif des organismes publics censés contribuer le mieux à la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire.

IV. Politique fiscale et dette publique

34. La dette publique n'est pas un facteur positif ou négatif en soi et doit être envisagée dans la perspective plus large de la politique fiscale. Il vaut mieux que les relations complexes entre les facteurs du déficit budgétaire, la décision d'emprunter et le coût de l'emprunt soient comprises par tous les intéressés. Il vaut mieux également que ceux qui dépensent l'argent emprunté sachent que cet argent a un coût et que ceux qui empruntent de l'argent et gèrent la dette publique connaissent les raisons des emprunts et les limites que la dette impose aux politiques fiscales. La transparence et la responsabilisation aident à ancrer ces processus dans un consensus éclairé des bénéficiaires ultimes, c'est-à-dire le public dans son ensemble.

35. D'après la publication *Perspectives de l'économie mondiale* (octobre 2001), le montant total de la dette extérieure des pays en développement s'élevait à 2 billions 140 milliards de dollars des États-Unis à la fin de 2000. Ce montant correspondait à une dette à court terme de 279 milliards de dollars et d'une dette à long terme de 1 billion 861 milliards de dollars. La dette publique représentait 912,8 milliards de dollars, les dettes dues à des banques 557,2 milliards de dollars et les autres dettes privées 670 milliards de dollars. Les versements effectués au titre du service de la dette représentaient 337,8 milliards de dollars. L'agrégat de la dette extérieure allait probablement passer à 2 billions 186 milliards de dollars en 2002, avec des paiements au titre du service de la dette de 374,7 milliards de dollars. Ces chiffres globaux cachent de nombreuses situations de dette insoutenables. Les signataires de la Déclaration du Millénaire, conscients de cet état de choses, ont fixé comme objectif l'amélioration du programme d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés et l'annulation de la dette publique bilatérale dans le cas des pays les moins avancés. Ce souci a été rappelé dans le Consensus de Monterrey, le texte adopté lors de la Conférence internationale sur le financement du développement (mars 2002).

36. En raison de la publicité qui accompagne les déficits publics et les crises financières, on oublie souvent que l'emprunt est un instrument légitime de

mobilisation de ressources publiques. Si la dette publique est convenablement utilisée, elle peut contribuer à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté et faciliter la consommation en réponse à des crises. Les investissements des gouvernements sont effectués en prévision de bénéfices sociaux qui peuvent ou non prendre la forme de versements en liquide. Lorsque le bénéfice social est supérieur au coût d'opportunité sociale des fonds du gouvernement, l'investissement doit être fait. Le coût d'opportunité sociale inclut le coût de l'utilisation de futures taxes pour assurer le service de toute dette engagée pour financer l'investissement. Le gouvernement investit également dans des biens durables de consommation publique pour lesquels il ne réussit pas toujours à amortir la totalité de la dépense au moyen de droits d'utilisation. Certains projets du secteur public peuvent avoir des rendements négatifs tout au long de leur durée de vie. Cela ne veut pas dire que le gouvernement ne doit pas emprunter pour financer de tels projets; mais il faudra augmenter les taxes ou en créer d'autres ou réduire les paiements et les dépenses de consommation du secteur public. Cela devra représenter un montant égal, en valeur actualisée, au coût initial de l'investissement moins la valeur actuelle de tout flux de liquidités net futur qui pourrait être généré par le projet. La solidarité avec les générations futures est une valeur importante à examiner pour déterminer le montant de l'emprunt au moment considéré.

37. Si la dette publique n'est pas allouée de façon efficace, le coût des ressources extérieures empruntées peut contribuer à des problèmes de gestion macroéconomique en raison des niveaux élevés et insoutenables des obligations au titre du service de la dette. La charge de la dette extérieure de nombreux pays en développement à faible revenu a nettement augmenté depuis les années 70 en raison de mauvaises allocations, de la détérioration des termes de l'échange, de guerres, ou encore de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. L'absence d'ajustement macroéconomique durable et de réformes structurelles, la réduction des prêts sans condition, les politiques de refinancement des créiteurs et une mauvaise gestion de la dette ont également eu des conséquences négatives. Il convient de mentionner que la mauvaise allocation de ressources financières empruntées est là aussi contraire à la notion de solidarité, cette fois-ci par rapport aux contemporains.

38. Les dommages causés à l'économie et à la société par une charge de la dette non viable sont compris par tous. Ce que l'on sait moins, c'est que tout pays emprunteur devrait être tenu d'avoir une capacité établie pour gérer la dette. Malheureusement, c'est rarement le cas, surtout là où c'est le plus nécessaire. Les arrangements institutionnels de gestion de la dette diffèrent selon les pays, mais ces activités devraient être axées sur la formulation de politiques et de stratégies de gestion de la dette. Elles devraient consister à fournir des projections et des analyses macroéconomiques à l'appui de la formulation de politiques; faire le nécessaire pour respecter les termes des accords de prêt; et tenir les archives du prêt (par exemple, contrôler et conserver les informations relatives aux remboursements et aux paiements au titre du service de la dette). Une mauvaise gestion de la dette a causé de nombreuses crises. Par exemple, des dettes mal structurées en termes de maturité, de devises ou de taux d'intérêt et des obligations conditionnelles non financées ont été des facteurs importants pour causer ou accélérer des crises économiques dans de nombreux pays. Quel que soit le régime de taux de change ou qu'il s'agisse d'une dette en monnaie nationale ou en devises étrangères, les crises ont souvent été provoquées parce que les gouvernements avaient trop misé sur les possibilités d'économie associées à un volume important de dettes à court terme ou à taux variable. De ce fait, les budgets des gouvernements ont été subordonnés à l'évolution des conditions des marchés financiers, y compris des modifications de la solvabilité du pays, lorsqu'une dette de ce type devait être reconduite. Les dettes en devises étrangères posent des risques particuliers qui doivent être gérés avec soin. Le recours excessif à des dettes en devises étrangères peut conduire à des pressions sur les taux de change ou des pressions monétaires, si les investisseurs rechignent à les refinancer. En réduisant les risques qui découlent d'une mauvaise gestion du portefeuille du gouvernement, il est possible d'éliminer une source dangereuse d'instabilité pour le secteur privé. Une gestion prudente de la dette publique, accompagnée de politiques raisonnables de gestion des obligations conditionnelles, peut faire que les pays risquent moins d'être victimes d'effets de contagion et de risques financiers.

V. Aide publique au développement (APD)

39. En s'ajoutant aux initiatives nationales de création de recettes publiques et aux flux de capitaux étrangers privés, l'APD peut avoir une importance primordiale pour aider les pays en développement et les économies en transition à atteindre les objectifs de la Déclaration du Millénaire. Pour ce faire, l'aide publique au développement doit appuyer les stratégies axées sur le développement humain, en particulier l'objectif de réduction de la pauvreté. Elle doit contribuer à créer une croissance soutenue et équitable, et elle doit reposer sur des politiques et programmes qui respectent le contrôle par les gouvernements et les sociétés civiles des pays bénéficiaires.

40. Les flux d'APD des pays membres du Comité d'aide au développement vers les pays en développement ont représenté 51,9 milliards de dollars en 1998 (48,3 milliards de dollars en 1997). En pourcentage du PNB des pays donateurs, l'APD a été ramenée de 0,33 % en 1992 à 0,24 % en 1999, alors que l'objectif fixé par l'ONU est de 0,7 %. En proportion des PNB des pays donateurs combinés, les flux d'APD vers les pays les moins avancés ont chuté de 0,09 % en 1986-1987 à 0,05 % en 1997. Près de 20 % des engagements d'APD pris par les membres individuels du Comité en 2000 ont été partiellement déliés ou assortis de conditions; 53,5 % étaient destinés à l'infrastructure administrative et sociale, comme l'éducation, la santé, la population, l'alimentation en eau et l'assainissement, et d'autres services sociaux. Seulement 1,1 % a été consacré à des mesures liées à la gestion de la dette, notamment des paiements de dettes ne relevant pas de l'APD. Les mesures proposées ces dernières années pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide tendent à mettre l'accent sur une coopération pour le développement à moyen terme, le passage de projets à des programmes et une importance accrue du dialogue, des partenariats, de la gestion saine des finances publiques et de la participation de tous les secteurs de l'économie.

41. Le Consensus de Monterrey a confirmé les politiques que les pays en développement doivent adopter pour mobiliser les ressources nationales, attirer l'investissement privé et utiliser efficacement l'aide reçue. Il a réaffirmé l'importance de politiques saines et de la bonne gestion des affaires publiques pour garantir l'efficacité de l'APD et a insisté sur le contrôle

par les pays, sur les partenariats et sur l'harmonisation. Le Consensus a également reconnu que des augmentations importantes de l'APD étaient nécessaires pour permettre aux pays les plus pauvres de réduire de moitié la pauvreté et d'atteindre d'autres objectifs de développement convenus au niveau international.

42. La communauté internationale s'est engagée à Monterrey à intensifier ses efforts pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs de développement convenus sur le plan international en garantissant que l'aide soit mise à la disposition des bénéficiaires pour donner suite à l'engagement de faire avancer les réformes dans les pays en développement. Toutefois, tant que les décisions relatives au montant et à la destination de l'APD seront prises dans le cadre de l'ancien paradigme du développement, il n'est pas évident que les pays en développement pourront mettre en place une capacité précise pour attirer davantage de flux d'APD. Le développement humain mondial doit faire concurrence à des calculs économiques et politiques stratégiques lors de la répartition de l'APD. Et les politiques financières des pays du Comité d'aide au développement continuent parfois à limiter leur capacité de dépenser. Si tel est le cas, les pays bénéficiaires se doivent d'accroître l'efficacité des utilisations de l'APD. Ils doivent également assumer la responsabilité d'une bonne gestion des affaires publiques et de politiques économiques et sociales saines. Cela implique notamment de lutter contre la corruption, d'investir dans les personnes et d'établir un climat d'investissement propre à attirer les capitaux privés.

VI. Conclusions et recommandations

43. La principale conclusion à tirer de cette analyse est la suivante : à court terme, dans la mesure où de nouvelles ressources financières sont nécessaires, le secteur public dans les pays en développement aura beaucoup de difficultés à contribuer de manière substantielle à la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

44. Curieusement, la question principale ne semble pas être l'argent mais la gouvernance, c'est-à-dire le renforcement du dialogue et des partenariats, la volonté politique, une large participation du public aux prises de décisions et la

transparence. Il s'agit par ailleurs de faire en sorte que le grand public devienne l'organe de contrôle du gouvernement dans le système de responsabilisation, tout cela s'inscrivant dans le cadre du nouveau modèle de développement présenté dans la Déclaration du Millénaire. Il convient de ne pas surestimer non plus l'importance de l'aspect institutionnel de la gouvernance. Les politiques n'existent pas si elles ne sont pas formulées, adoptées et mises en oeuvre. Pourtant, même l'administration la plus efficace, dont le fonctionnement serait optimisé grâce au recours aux technologies de l'information et des communications (TIC) – administration électronique – ne pourrait obtenir que les résultats répondant à la volonté politique qui exprime l'intérêt et les valeurs des coalitions politiques à l'appui du gouvernement.

45. Il est encourageant de constater que les principaux donateurs semblent avoir quitté Monterrey avec une conception nouvelle de la nécessité d'augmenter les transferts internationaux. Il est également réconfortant de voir se former actuellement un nouvel esprit de partenariat et de coopération entre les pays bénéficiaires et les pays donateurs et les institutions. Il apparaît pourtant que la question de la gouvernance locale ne se prête pas à une solution facile. L'ampleur de la participation à ces nouveaux mécanismes de partenariat et l'efficacité du système de responsabilisation qui contrôle ceux qui y participent sont des données importantes du problème.

46. Il ne faut pas en déduire pour autant qu'il est impossible de prendre des mesures concrètes majeures en vue de renforcer la capacité financière des pays en développement à mettre en oeuvre les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

47. Le plus important peut-être est de combler l'écart entre l'adoption de principe de la Déclaration dans sa totalité, y compris le modèle et les objectifs de développement, et la pratique et la vie quotidiennes dans les sociétés et les collectivités locales du monde entier. Ceci implique une révision du fonctionnement des institutions qui garantissent le dialogue avec le public et la participation de celui-ci, la transparence et le sens des responsabilités.

48. On pourrait également envisager d'inviter bien plus d'acteurs – du monde des affaires et de la société civile, y compris des citoyens à titre individuel – à jouer un rôle dans l'espace public. Les ressources financières publiques sont utilisées, entre autres choses, pour acheter du temps et des capacités appartenant au secteur privé. Un espace public bien réglementé qui accueillerait les partenariats et les initiatives pourrait se substituer en partie aux ressources financières nécessaires.

49. Le processus budgétaire représente un potentiel de changement majeur. Harmonisation, transparence et responsabilisation semblent être les trois mots clefs. Ce processus pourrait évoluer de manière à mieux refléter les objectifs de développement arrêtés politiquement et la politique et la réalité budgétaires. Il pourrait être intégré dans une sphère publique plus ouverte où on pratique scrupuleusement la transparence et la responsabilisation.

50. S'agissant de la production de recettes fiscales, il semble, dans la plupart des cas, moins important d'aménager les politiques que de consolider les administrations fiscales. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas améliorer les codes des impôts, notamment dans le domaine du partage équitable des charges. La faiblesse des administrations fiscales paraît être un obstacle à la mise en oeuvre des politiques et des réformes fiscales, ce qui a des conséquences financières considérables et, comme cela a été mentionné plus haut, coûte cher dans la mesure où la position des contribuables en tant que citoyens s'en trouve affaiblie.

51. Par ailleurs, la communauté internationale peut et doit trouver rapidement une solution à certaines questions fiscales internationales importantes. L'intérêt des participants plus faibles dans l'économie mondiale en réseau peut et doit être pris en considération dans les décisions relatives, par exemple, à l'imposition du commerce électronique, à la double imposition et à la tarification de cession interne.

52. Enfin, les pays peuvent prendre des initiatives concrètes afin d'améliorer l'efficacité de leurs administrations publiques. Il existe, sur le plan fiscal également, une panoplie de mesures techniques qui ont été testées dans le monde, et dont les enseignements sont bien connus et documentés.

Les systèmes d'administration électronique se multiplient et semblent figurer sur la liste des priorités de bon nombre de donateurs¹ en matière de coopération technique. Lorsque les ressources financières sont limitées, il est difficile de surestimer l'importance de l'efficacité comme moyen de faire plus avec moins.

Notes

¹ Quelques prévisions au hasard : selon la Banque mondiale, pour atteindre les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire à l'échéance 2015, il serait nécessaire de doubler le montant actuel de l'aide internationale, ce qui représente un accroissement de 40 à 70 milliards de dollars par an (Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller et Eric Swanson, *Goals for Development: History, Prospects and Costs*). Le coût de l'enseignement primaire pour tous à l'échéance 2015 serait estimé entre 8 milliards de dollars (prévisions de OXFAM) et 15 milliards de dollars (prévisions de l'UNESCO) [UNESCO, *Rapport de suivi sur l'éducation pour tous* (2001)]. Les participants à la Conférence internationale sur l'eau douce (2001) ont estimé les montants annuels nécessaires pour investir dans le secteur de l'eau au niveau mondial à 180 milliards de dollars, contre 70 à 80 milliards de dollars actuellement (discours de clôture de la Conférence : Heidemarie Wiczorek-Zeul). Dans le contexte de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au VIH/sida (2001), les montants annuels nécessaires pour permettre aux campagnes mondiales contre cette épidémie d'apporter une réponse efficace dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont été estimés à 7 à 10 milliards de dollars.