



Conseil économique et social

Distr. générale
17 février 2004
Français
Original: anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Troisième session

New York, 29 mars-2 avril 2004

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Revitalisation de l'administration publique

Données de base sur les dépenses publiques et la fiscalité

Rapport du Secrétariat**

Résumé

Le présent rapport met à jour et élargit des travaux antérieurs du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sur les dépenses et les recettes des administrations territoriales, s'ajoutant à celles de l'administration centrale. Le rapport déplore l'absence de comptes consolidés de l'administration publique au sens large et recommande de donner la priorité à leur établissement, en particulier à la détermination des dépenses par fonction.

* E/C.16/2004/1.

** La nécessité de se procurer des données supplémentaires explique la soumission tardive du présent document.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction et résumé	1–13	3
I. Consommation des administrations	14–31	6
II. Les dépenses de l'administration centrale	32–38	16
III. Recettes fiscales de l'administration centrale	39–44	20
IV. Dépenses publiques et fiscalité des administrations territoriales (locales)	45–51	24
V. Recettes fiscales totales	52–55	27
VI. Recommandations	56–57	30
Annexe		
Tableaux de l'appendice		33

Introduction et résumé

1. Le secteur public comprend l'administration publique, qui fonctionne en dehors du marché, et les entreprises publiques, qui opèrent sur le marché. L'administration publique collecte l'impôt, subventionne des institutions privées et publiques, transfère des revenus à des groupes tels que les chômeurs, les retraités et les détenteurs d'obligations publiques, et fournit à titre gratuit divers biens et services (ou à des prix économiquement non significatifs). Les entreprises publiques sont engagées dans d'innombrables activités utiles, de la production d'acier ou d'électricité à la gestion des postes, mais dès lors qu'elles facturent ces biens et services à leurs clients, elles ne font pas partie de l'administration publique et sont exclues des statistiques que l'on trouvera plus bas¹.

2. Le présent rapport met à jour des indicateurs du secteur public établis il y a quatre ans par la Division de l'économie publique et de l'administration publique du Secrétariat de l'ONU et diffusés sous forme électronique (à l'adresse <www.unpan.org>) ou sous forme imprimée (deuxième partie du *World Public Sector Report 2001: Globalization and the State*²). On y élargit ces premiers travaux en examinant les dépenses et les recettes des administrations territoriales, qui s'ajoutent à celles de l'administration centrale. En même temps, ce rapport est moins complet car il porte surtout sur les flux financiers, sans aborder le problème de l'emploi. Cela est dicté par la nature même des données : elles sont incomplètes pour les dépenses et recettes publiques, en particulier au niveau de l'administration territoriale ou locale, mais elles sont le plus souvent inexistantes s'agissant de l'emploi dans le secteur public. Toutes les données sont empruntées aux toutes dernières versions des Penn World Table (PWT³), aux *Statistiques financières internationales* et aux *Statistiques des finances publiques* du Fonds monétaire international (FMI) (en anglais seulement : *International Financial Statistics* et *Government Finance Statistics*). Les données sont décrites et analysées pour les années 1997-2002 en fonction de cinq grandes catégories : a) consommation des administrations publiques (une forme de dépenses); b) dépenses de l'administration centrale; c) recettes publiques de l'administration centrale; d) dépenses et fiscalité locales; et e) recettes publiques totales.

3. La consommation des administrations publiques est un sous-ensemble des dépenses publiques et concerne tous les niveaux de l'administration publique. Définie au sens large, cette consommation englobe les biens et services fournis par les administrations au public. On exclut les subventions et les transferts en espèces tels que le paiement des pensions de retraite et des intérêts sur la dette publique. Définie au sens étroit, il s'agit seulement de la consommation *effective* des administrations et on se borne alors aux dépenses consacrées aux services collectifs qui profitent à l'ensemble de la communauté plutôt qu'à des individus ou groupes particuliers. Cette définition étroite n'est utilisée qu'assez rarement, tandis que les estimations de la consommation des administrations au sens large sont largement disponibles.

4. Alors que le produit intérieur brut (PIB) est parfois caractérisé comme le « produit intérieur brut aux prix du marché », cette caractérisation n'est pas entièrement exacte. La consommation des administrations publiques est un élément du PIB et n'est pas mesurée aux prix du marché (qui sont nuls en l'occurrence), mais plutôt en fonction de ce que dépense l'État pour fournir à la population des biens et services « gratuits ». Quand une entreprise privée offre un service gratuit au

public, son coût est exclu du PIB car le prix du marché est alors nul; quand l'État offre gratuitement un service, le coût figure au contraire dans le PIB. Si une radio privée, offrant gratuitement des émissions aux auditeurs, passe du secteur privé au secteur public non commercial, le PIB mesuré augmente d'autant.

5. Le présent rapport montre que, depuis quelques années, quand il est mesuré au moyen des prix nationaux, le rapport de la consommation des administrations publiques au PIB évolue peu, le point médian des observations, pour 101 pays, passant seulement de 15,2 % en 1990 à 15,6 % en 2002. Ce qui s'est produit en réalité est une diminution de la dispersion des données, ce qui veut dire que cette statistique, pour les différents pays, tend à converger vers des valeurs similaires. Malgré une certaine convergence entre les différents groupes de pays, il existe encore un important écart entre pays développés et pays en développement : le ratio médian de la consommation des administrations publiques dans les pays développés dépasse 18 % du PIB, alors qu'il est inférieur à 14 % dans les pays en développement (voir tableau 1).

6. Quand on examine les composantes du PIB mesurées au moyen des prix nationaux de chaque pays, il faut garder à l'esprit que les prix relatifs varient d'un pays à l'autre. Les services (coupe de cheveux, soins de santé, enseignement, administration générale par exemple) entrent rarement dans le commerce international, de sorte que leur coût tend à être d'autant plus faible que le niveau général des salaires est faible. Les biens, en revanche, entrent fréquemment dans le commerce international, de sorte que leurs prix tendent à se rapprocher d'un pays à l'autre, quelles que soient les différences de salaires. Or les services sont prédominants dans la consommation des administrations publiques, de sorte que leur prix relatif sera d'autant plus élevé que les salaires seront élevés dans le pays.

7. Les estimations à parité de pouvoir d'achat corrigent les différences entre les prix relatifs, ces estimations mesurant le PIB comme si les coûts des biens et services étaient partout les mêmes. Si l'on utilise les prix corrigés par la parité des pouvoirs d'achat, le classement des pays développés et des pays en développement s'inverse, la valeur médiane du rapport de la consommation des administrations publiques au PIB étant de 16 % dans les pays développés et de 21 % dans les pays en développement. Ce rapport est le plus élevé dans les pays en transition, qu'on le mesure au moyen des prix nationaux ou à parité de pouvoir d'achat.

8. Les données relatives aux dépenses publiques sont presque aussi largement disponibles que celles qui concernent la consommation des administrations publiques, mais les comptes consolidés n'existent que pour l'administration centrale, et ce sont eux que l'on désigne alors habituellement sous le nom de « dépenses publiques ». De telles statistiques n'existent qu'aux prix nationaux (et non aux prix corrigés par les PPA) et ne comptabilisent pas une fraction importante, et variable, de l'ensemble des dépenses publiques, et pourtant elles sont décrites de façon assez détaillée dans le présent rapport. Les dépenses de l'administration centrale suivent l'évolution générale de la consommation des administrations publiques aux prix nationaux et tendent à être plus élevées, à proportion du PIB, dans les pays développés et les pays en transition que dans les pays en développement. La structure des recettes de l'administration centrale est pratiquement la même, mais les recettes provenant des taxes sur le commerce international sont particulièrement importantes dans les pays en développement, en

particulier en Afrique et en Asie, tandis que les taxes sur les salaires sont une importante source de recettes publiques dans les pays développés et en transition.

9. Pour 68 pays seulement, un peu plus de la moitié du nombre de pays pour lesquels on dispose de données sur la consommation des administrations publiques ou sur les dépenses de l'administration centrale, on dispose aussi d'informations sur les dépenses engagées par les administrations territoriales pour les années postérieures à 1990. Il est tentant, quand ces données existent, d'ajouter les dépenses des administrations locales à celles de l'administration centrale afin d'obtenir un chiffre représentant l'ensemble des dépenses publiques, mais ces comptes ne sont pas consolidés, de sorte qu'un tel exercice impliquerait inévitablement des doubles comptages, et donc une surestimation des dépenses publiques totales. Les recettes fiscales (mais non l'ensemble des recettes, qui incluent les transferts entre administrations) sont moins affectées par l'impossibilité de consolider les comptes, car plusieurs niveaux différents d'administration n'ont pas coutume de prétendre avoir collecté les mêmes impôts. La somme des recettes fiscales de chaque échelon de l'administration donne ainsi une estimation précise, ou tout au moins sans distorsion systématique, des recettes fiscales totales.

10. Pour se faire une idée de l'évolution, dans le temps, du montant des recettes fiscales, nous divisons l'échantillon en deux périodes (1990-1995 et 1996-2001) et nous calculons le rapport moyen des recettes fiscales au PIB durant chacune de ces périodes. On ne dispose d'au moins une observation pour chacune des deux périodes que pour 48 pays : 21 développés, 14 en transition et 13 en développement. Pour l'ensemble de cet échantillon de 48 pays, la valeur médiane du rapport en question n'augmente que légèrement, passant de 33,5 à 33,8 % du PIB, mais elle augmente nettement (de 38 % à 40 %) pour les pays développés, reste stable à 19 % pour les 13 pays en développement et diminue très nettement (de 35 % à 31 %) dans les pays en transition. Il y a lieu de souligner pourtant qu'il ne s'agit pas là d'un échantillon aléatoire de pays et que les 13 pays en développement sont représentatifs des pays en développement à revenu intermédiaire plutôt que de ceux à faible revenu.

11. Le rapport de la masse des recettes fiscales au PIB est souvent désigné sous le nom de « charge fiscale », mais l'expression induit en erreur, pour deux raisons. D'abord, un État peut exercer une charge fiscale sur les citoyens sans collecter pour autant un seul centime, et le Gouvernement singapourien est un excellent exemple à cet égard : il oblige les travailleurs à déposer 40 % de leur salaire dans une caisse centrale de prévoyance, en lieu et place de l'impôt sur les salaires, qui est nominalement nul. Un autre exemple est fourni par le Japon qui, jusqu'à tout récemment, interdisait les importations de riz, ce qui avait pour effet d'augmenter le prix intérieur du riz pour les consommateurs, sans produire pour autant la moindre recette fiscale. La « charge fiscale » apparente d'une telle politique est nulle, mais la restriction imposée aux importations revient en fait à percevoir un impôt sur le riz, dont le produit est collecté par les producteurs locaux de riz plutôt que par l'État. Il existe de nombreux autres exemples de charges fiscales semblables imposées par l'État aux consommateurs et aux travailleurs, dans presque tous les pays.

12. Une seconde raison expliquant que le taux d'imposition ne mesure pas la charge fiscale est qu'il ne tient pas compte des avantages découlant de la dépense publique et assume donc implicitement que les recettes publiques collectées ne reviennent pas, d'une façon ou d'une autre, aux contribuables. Si le gouvernement est corrompu ou inefficace, il est tout à fait possible par exemple qu'un taux

d'imposition faible représente une lourde charge pour les contribuables, qui ne revoient pas ou pratiquement pas leur argent. En d'autres termes, ce qui compte c'est l'efficacité de l'utilisation des fonds publics. Quand la dépense publique se traduit par des transferts ou par la remise de coupons qui peuvent être échangés contre des denrées alimentaires, des moyens de logement ou d'autres services sur le marché, la mesure de l'efficacité est toute simple : il suffit de se demander quel est le coût de la gestion de ce programme, et si les transferts en espèces ou en nature atteignent bien leur destinataire prévu. Quand l'État lui-même produit le service considéré, il n'y a pas de test par le marché, de sorte que la mesure de l'efficacité est difficile, mais elle n'est pas impossible.

13. L'établissement de comptes consolidés de l'État au sens large, en particulier les dépenses par fonction, devrait donc être une priorité. Une fois qu'un pays dispose de tels comptes, l'attention peut se porter sur des problèmes encore considérables tels que la quantification des dépenses publiques, l'impact, comparable à une fiscalité, de la réglementation et des restrictions commerciales, et la nécessité de passer, dans la présentation des dépenses du secteur public, de la comptabilisation sur la base de la gestion à celle sur la base de l'exercice⁴. Tous ces problèmes, pour importants qu'ils soient, sont mineurs si on les compare à l'absence totale de comptes consolidés de l'ensemble des administrations dans tous les pays, et de l'absence de comptes tout court au niveau local de l'administration dans la plupart des pays en développement. Si les observateurs ne peuvent se faire une idée précise de ce que dépense l'État, pour l'achat de quels biens et services, il est impossible de commencer à analyser le rendement ou l'efficacité de telles dépenses.

I. Consommation des administrations

14. La consommation des administrations est la mesure la plus largement disponible, mais également la moins bien comprise, de l'activité de l'État. Comme elle intervient comme élément de la demande dans la composition du produit intérieur brut, cet agrégat est généralement estimé aux fins du calcul du revenu national. La célèbre identité comptable de la macroéconomie élémentaire est la suivante

$$\text{PIB} = C + I + G + (X - M)$$

15. En d'autres termes, le produit intérieur brut est la somme de la consommation privée (C), de la formation brute de capital fixe (I), de la consommation des administrations (G) et du solde du commerce extérieur (X-M). La consommation privée est égale à la consommation de biens et de services finals par les ménages. Les biens intermédiaires, qui entrent dans la production des biens de consommation, ne sont pas comptés séparément étant donné que leur valeur figure déjà dans le prix des biens de consommation. Il n'y a pas de terme représentant la consommation des entreprises, celles-ci ne consommant que des biens intermédiaires. Les salariés, les dirigeants d'entreprise et les actionnaires consomment des biens et services finals; il n'en va pas de même des entreprises. L'investissement inclut la formation de capital aussi bien public que privé.

16. La consommation des administrations est mal comprise en partie car le système de comptabilité nationale n'en donne pas une, mais deux définitions, l'une étroite, l'autre plus large. Le choix entre ces deux définitions n'affecte pas la mesure du PIB total, car les comptes nationaux attribuent à la consommation privée

l'ensemble des dépenses de consommation qui ne sont pas attribuées aux administrations. Les deux définitions renvoient à la consommation de l'ensemble des administrations, qui comprend donc non seulement l'administration centrale mais également les administrations municipales.

17. La définition étroite de la consommation des administrations, connue, de façon assez peu éclairante, sous le nom de consommation finale effective des administrations⁵, se borne aux dépenses que les administrations consacrent aux services collectifs pour le bien de la société tout entière. « Bien que les services collectifs bénéficient à la collectivité ou à certains sous-ensembles de la collectivité plutôt qu'aux administrations publiques, il n'est pas possible de répartir la consommation effective de ces services individuellement entre les ménages, ni même entre des groupes de ménages comme les sous-secteurs du secteur des ménages » (SCN, 1993, par. 9.91). Cela limite la consommation des administrations publiques à l'administration générale et aux autres biens collectifs de consommation comme le maintien de l'ordre et la défense. Dans cette définition, les dépenses publiques consacrées à la santé et à l'éducation sont classées comme consommations privées car les services sont fournis à des patients et à des élèves bien précis, et non pas à la société dans son ensemble.

18. Envisagée au sens large, la notion est connue sous le nom de dépenses de consommation finale des administrations et celle-ci est égale à la somme de la consommation finale effective des administrations (dépenses consacrées à la production de services collectifs) et des dépenses des administrations consacrées à la consommation, par des individus, de biens et services tels que les soins de santé et l'éducation. Cette mesure de l'activité publique est donc beaucoup plus large que celle qui découle de la définition étroite. Néanmoins, elle est encore inférieure à la totalité des dépenses des administrations, qui comprennent aussi les transferts financiers et les dépenses d'investissement.

19. Pourquoi classer comme dépenses de consommation des administrations les sommes consacrées aux biens et services consommés par des individus? Cette démarche se fonde sur le principe selon lequel la consommation n'est privée que lorsque les ménages sont libres de dépenser leurs revenus comme ils l'entendent, et même de ne rien dépenser⁶. Les transferts publics en nature, sous forme de denrées alimentaires, de services de logement, de soins de santé, de services d'enseignement, sont donc classés comme des consommations des administrations. Un individu est libre de consommer ou non les services gratuits de santé, mais il n'est pas libre de réduire sa consommation de services gratuits de santé pour accroître son épargne ou sa consommation d'articles d'habillement. Que l'institution qui produit le bien ou le service soit privée ou publique ne fait aucune différence. Tout ce qui compte est que les administrations publiques financent la consommation en question. Si le consommateur paie quelque chose de sa poche, comme des frais de scolarité ou des frais de séjour à la clinique ou à l'hôpital, alors une partie de la dépense est allouée aux administrations publiques et une partie à la consommation privée. Si le consommateur ne paie rien, l'intégralité de la dépense est allouée à la consommation des administrations publiques, même si l'école, l'hôpital ou la clinique sont privés.

20. Les statistiques financières internationales du FMI donnent chaque mois, pour un grand nombre de pays, des chiffres de la consommation finale des administrations, sur la base de la définition large de cette notion. Ils sont consignés

aux prix nationaux, et entrent dans la composition du PIB. Le coût de la consommation des administrations par rapport au coût du reste des éléments constitutifs du PIB varie d'un pays à l'autre, ce qui rend difficiles les comparaisons entre pays. Les services tels que l'enseignement, les soins infirmiers ou l'administration générale entrent rarement dans le commerce international de sorte que leur coût est plus faible dans les pays à salaires faibles. Les biens, au contraire, sont exportés et importés, de sorte que le coût et le prix des biens tend à s'égaliser d'un pays à l'autre quel que soit le niveau des salaires. En d'autres termes, le prix relatif des services est faible dans les pays à salaires faibles. Comme les services occupent une place prédominante dans la consommation des administrations, diviser les dépenses de consommation des administrations (aux prix locaux) par le PIB (également calculé aux prix locaux) a pour effet de sous-estimer la part de la consommation des administrations dans le PIB des pays à faible revenu.

21. Le Programme de comparaison internationale (PCI) coordonné par la Banque mondiale a cherché à résoudre ce problème en évaluant le PIB de certains pays, pour certaines années, aux prix pratiqués dans un pays de référence, les États-Unis. Ces prix sont désignés par l'appellation de prix à parité de pouvoir d'achat (PPA), un dollar des États-Unis ayant alors le même pouvoir d'achat partout dans le monde, pour un panier uniforme de biens et de services⁷. Un groupe de chercheurs a constaté certaines similitudes entre les pourcentages des principaux éléments de dépenses du PIB mesurés en prix nationaux et les pourcentages des mêmes composantes mesurées en prix PPA. Ils ont utilisé des techniques statistiques pour extrapoler les estimations en PPA pour les années et les pays ne faisant pas partie du Programme de comparaison internationale. Les résultats, publiés sous forme de tableaux, sont connus sous le nom de Penn World Tables (PWT), dont la dernière version contient des statistiques relatives à 168 pays, pour certaines, ou même la totalité, des années de la période 1950-2000⁸.

22. Malheureusement, la version actuelle des Penn World Tables contient ce qui semble être un grave défaut : la définition de la consommation des administrations paraît ne pas y être cohérente. La plupart des observations reflète manifestement une définition large de la consommation des administrations publiques, mais pour certains pays développés, pour certaines années récentes, c'est semble-t-il la définition étroite qui a été appliquée. Dans le cas de la Suède par exemple, les PWT version 6.1 donnent, entre 1990 et 2000, les estimations suivantes de la part de la consommation des administrations dans le PIB.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
24,9	25,0	26,0	7,7	7,4	6,8	6,9	6,8	6,6	6,6	23,9

23. Or, il n'y a pas de raison de croire que la consommation des administrations publiques, en Suède, ait brutalement diminué en 1993, puis brutalement augmenté en 2000. Ce qui s'est probablement passé dans le calcul, c'est qu'une définition étroite de la consommation des administrations publiques (de la consommation effective finale) dans les rares cas où cela a été possible a été utilisée, tandis qu'une définition large (dépenses de consommation des administrations) l'a été dans tous les autres cas. Mais cela ruine la possibilité de comparer la consommation des administrations entre pays, précisément ce que les estimations en PPA sont censées faciliter.

24. Du fait de ce problème, nous avons utilisé non pas les estimations en PPA produites par les Penn World Tables pour la consommation des administrations publiques mais plutôt les estimations, provenant des mêmes tableaux, des prix de la consommation des administrations publiques par rapport aux prix du PIB. Nous avons ensuite divisé les dépenses de consommation des administrations fournies par les statistiques du FMI, aux prix nationaux, par le prix relatif donné par les PWT de la consommation des administrations afin d'obtenir une estimation des dépenses de consommation des administrations aux prix en PPA. Ces estimations diffèrent de celles fournies par les PWT uniquement quand les données de prix nationaux diffèrent entre les PWT et les statistiques du FMI, c'est-à-dire quand les comptes nationaux, aux prix nationaux, ont été révisés, ou quand les Penn World Tables utilisent la définition étroite de la consommation des administrations. Un autre problème grave, que nous n'avons pas pu résoudre, est que les comptes nationaux établis en PPA mesurent bien des prix, mais ne tiennent pas compte de la possibilité que des prix faibles reflètent également la faible qualité des services fournis dans des pays à faible revenu.

25. Le tableau A1 de l'appendice utilise les données FMI et les données PWT 6.1, par pays, pour certaines années depuis 1990, ainsi que les résultats du calcul de la consommation des administrations aux prix en PPA⁹. (On trouvera à l'annexe une liste des tableaux de l'appendice, accessibles à l'adresse <www.unpan.org/statistical_database-public_sector.asp>.) Les estimations qui en résultent paraissent raisonnables, à l'exception de quelques pays, comme l'Espagne, l'Islande et la Nouvelle-Zélande, où l'on constate, en 2000, une baisse brutale et peu crédible de la consommation des administrations. Heureusement, ce problème sera résolu dans une future version des Penn World Tables.

26. Le tableau 1 récapitule ces données pour l'année 2000 pour un échantillon complet de 119 pays, regroupés en cinq groupes principaux (pays développés, pays en transition, pays africains en développement, pays latino-américains en développement et pays asiatiques en développement). On a utilisé, plutôt que la moyenne arithmétique, la valeur médiane de chaque distribution qui permet de mieux mesurer la tendance centrale quand les données comportent des valeurs extrêmes. La valeur médiane de la consommation des administrations, aux prix nationaux, en pourcentage du PIB, est de 18,9 % dans les pays développés et presque aussi élevée, 18,5 %, dans les pays en transition, mais 13,7 % seulement dans les pays en développement. Le prix relatif de la consommation des administrations tend à être beaucoup plus élevé dans les pays développés, de sorte qu'aux prix en PPA, ce sont les pays en développement qui accusent les valeurs les plus fortes du rapport de la consommation des administrations au PIB. Les pays en transition ont des ratios encore plus élevés, en PPA, de la consommation des administrations au PIB, du fait d'une combinaison d'un rapport élevé en prix nationaux et de prix relatifs faibles des services entrant dans la consommation des administrations publiques.

Tableau 1
**Consommation des administrations publiques
dans divers groupes de pays en pourcentage du PIB, en 2000^a**

(Prix nationaux et prix en PPA, valeur médiane)

	<i>Nombre de pays</i>	<i>Prix nationaux</i>	<i>Prix relatifs de la consommation des administrations publiques</i>	<i>Prix en PPA</i>
Ensemble de l'échantillon	119	15,6	0,72	20,8
Pays développés	24	18,9	1,13	16,2
Pays en transition	14	18,5	0,65	26,4
Pays en développement	81	13,7	0,60	21,0
Afrique	32	13,9	0,70	20,9
Amérique latine et Caraïbes	28	14,6	0,60	21,2
Asie et Océanie	21	11,4	0,54	24,2

Source : Tableau A1 de l'appendice.

^a Années antérieures pour 10 pays.

27. L'une des principales constatations qui s'imposent à la lecture du tableau 1 est que la part de la consommation des administrations publiques dans le PIB, en prix nationaux, tend à être plus grande dans les pays développés que dans les pays en développement; c'est l'inverse que l'on constate avec des prix en PPA, ce qui montre que, dans les pays en développement, la consommation des administrations publiques dans le PIB est beaucoup plus élevée. Il y a là un résultat à la fois intéressant et plausible, mais une mise en garde s'impose. Alors qu'il ne fait guère de doute que les prix nationaux sous-estiment l'importance de la consommation des administrations dans les pays à faible revenu, les estimations en PPA risquent d'introduire une distorsion allant en sens contraire. Les services fournis par les administrations ne sont pas vendus sur les marchés intérieurs, et moins encore sur les marchés internationaux, de sorte que leur valeur est mesurée par les dépenses qui sont consacrées aux consommations intermédiaires et il est très difficile de corriger les effets de différences de qualité. Les enseignants et les administrateurs, au Burkina Faso, sont payés beaucoup moins que les enseignants et administrateurs aux États-Unis. Qualité et productivité sont-elles identiques? Les estimations en PPA le supposent si le nombre d'années de formation est le même, et il n'y a donc d'ajustement que pour les différences du nombre moyen d'années d'études de ces fonctionnaires dans les deux pays.

28. Les figures I, II et III résument les données du tableau A1 de l'appendice pour l'an 2000 de façon différente. Les graphiques contiennent des diagrammes en boîte modifiés ou en « boîte à moustaches » modifiés car ils ne montrent pas les valeurs médianes consignées au tableau 1. Chaque graphique en boîte contient une ligne verticale reliant la valeur la plus faible à la valeur la plus élevée de la série. C'est la « moustache » du graphique, qui montre, graphiquement, l'étendue des observations de chaque série. Le fond de chaque boîte marque le vingt-cinquième centile, le sommet marquant le soixante-quinzième centile. La boîte englobe ainsi les deux quartiles médians : les 50 % du milieu de la distribution pour chaque groupe de pays. Ces graphiques en boîte sont souvent utilisés pour repérer les valeurs très

écartées : une très longue « moustache » par rapport à la hauteur de la boîte indiquant probablement au moins une valeur extrême. Aux fins de notre étude, c'est la boîte qui est plus intéressante que la « moustache », car elle fait apparaître la tendance centrale. La hauteur de la boîte montre l'étendue des observations, une fois ôtés les 25 % d'observations les plus faibles et les 25 % les plus élevées. Si on dispose des observations relatives à 24 pays par ordre croissant, l'intervalle couvert par les six valeurs les plus faibles et celui couvert par les six valeurs les plus fortes du diagramme étant rejetés, les 12 valeurs médianes se trouvent dans la « boîte ».

Figure I

**Rapport au PIB de la consommation des administrations
de divers groupes de pays, en 2000, aux prix nationaux,**

(En pourcentage)

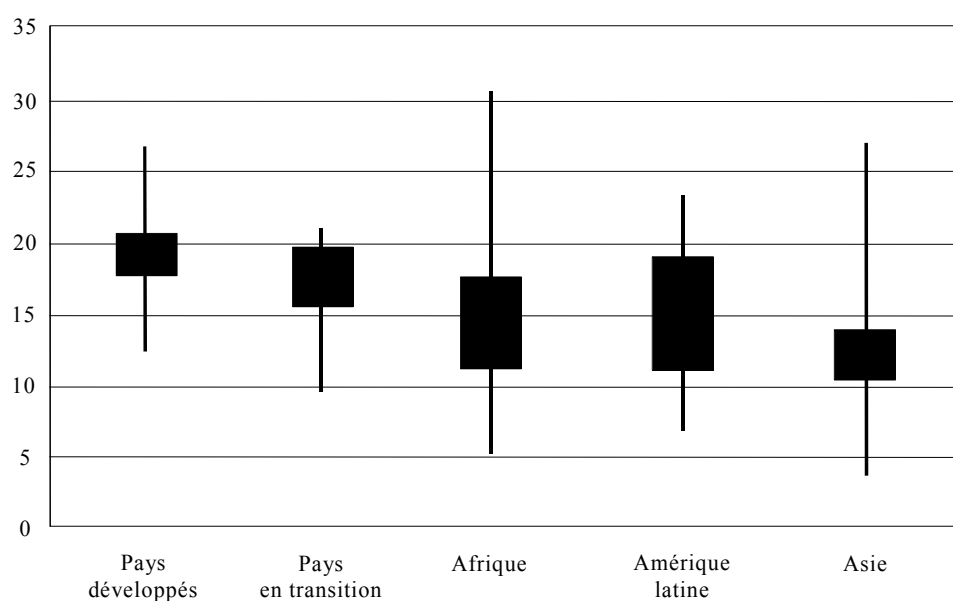


Figure II
**Rapport de l'indice des prix de la consommation des administrations
à l'indice des prix du PIB de divers groupes de pays, en 2000**

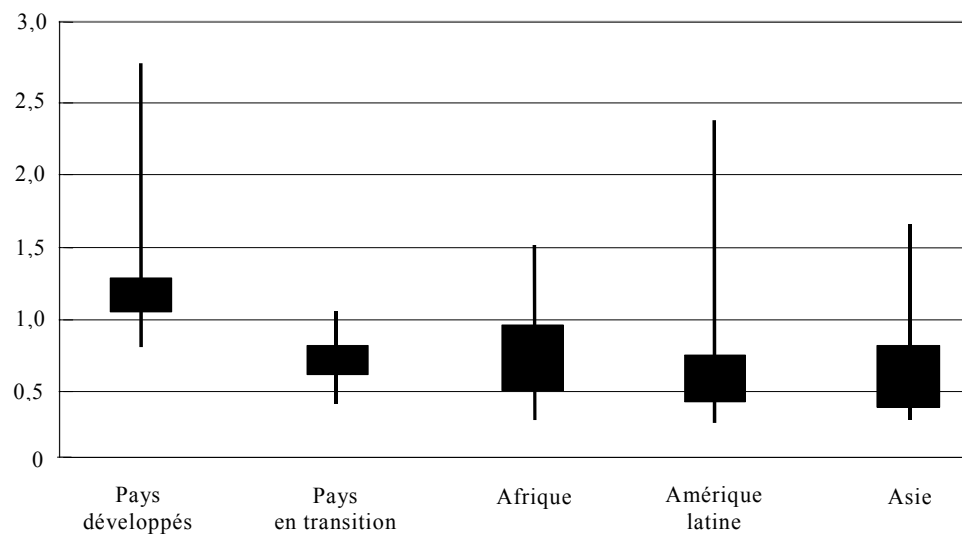
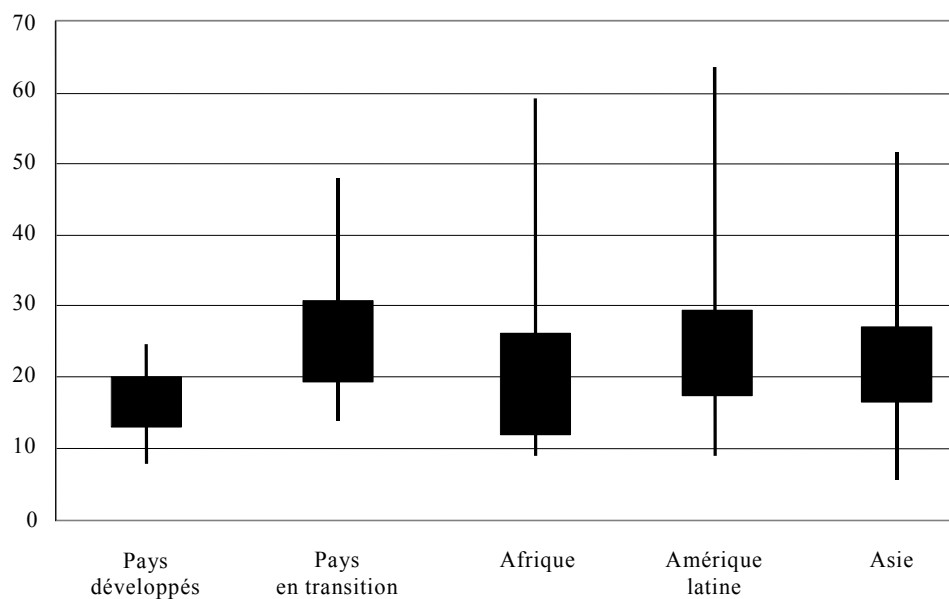


Figure III
**Rapport au PIB de la consommation des administrations
de divers groupes de pays en 2000 aux prix en PPA**

(En pourcentage)



29. Si l'on examine les « moustaches » sur les figures I, II et III, ce qui est frappant est le très grand nombre d'observations qui se chevauchent. La figure I, par exemple, montre que certains pays en développement d'Afrique et d'Asie présentent des ratios de consommation des administrations au PIB plus élevés que le ratio le plus élevé pour les pays développés, alors même que la tendance centrale indiquerait des ratios plus faibles, aux prix nationaux, dans les pays en développement. Si l'on examine le contenu des boîtes, on constate aussi certains chevauchements, mais beaucoup moins nets. Dans la figure II, les deux quartiles médians, pour l'Asie, présentent des ratios de consommation des administrations au PIB beaucoup plus faibles que les pays développés ou pays en transition, et que la dispersion est beaucoup moins grande par rapport aux deux autres groupes de pays en développement. Dans la figure II (ratios des prix), la boîte représentant les pays développés se trouve bien au-dessus de celles des quatre autres groupements de pays, sans chevauchement. Dans la figure II – ratios de la consommation des administrations au PIB aux prix en PPA – il y a un chevauchement considérable, sauf pour les boîtes représentant les pays développés et les pays en transition.

30. Le tableau 2 indique, aux prix nationaux, les valeurs médianes du rapport de la consommation des administrations au PIB pour 101 pays en 1990, 1996 et 2002, et pour 114 pays en 1996 et 2002. Seuls les pays pour lesquels on dispose d'observations à ces deux dates ont été retenus, afin de déduire quelque chose de précis des changements intervenus dans la consommation des administrations entre ces deux dates. Si on examine d'abord les comparaisons 1990-2002, on constate que la valeur médiane du rapport de la consommation des administrations au PIB pour 101 pays augmente légèrement, de 15,2 % à 15,6 %, l'augmentation étant la plus forte en Amérique latine, où ces valeurs sont de 12,9 % en 1990 et 14,6 % en 2002. Entre 1996 et 2002, la valeur médiane du rapport de la consommation des administrations au PIB, pour l'ensemble de l'échantillon de 114 pays, augmente à nouveau assez légèrement de 15,3 % à 15,7 %, tandis que l'on observe une baisse dans les pays en transition, de 20 % à 18 %, et que la valeur médiane, pour chacun des trois groupes de pays en développement, fait apparaître des augmentations de plus d'un point de pourcentage.

Tableau 2

Consommation des administrations publiques de divers groupes de pays en pourcentage du PIB, en 1990, 1996 et 2000, aux prix nationaux

(Valeur médiane)

	<i>Nombre de pays</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>	<i>2002^a</i>
Ensemble de l'échantillon	114		15,3	15,7
Sans les pays en transition	101	15,2	14,3	15,6
Pays développés	24	18,9	19,4	19,1
Pays en transition	13		20,0	18,0
Pays en développement	77	14,2	12,7	14,0
Afrique	26	15,1	12,8	14,7
Amérique latine et Caraïbes	25	12,9	13,4	14,6
Asie et Océanie	26	12,2	11,7	13,0

Source : Tableau A1 de l'appendice.

^a Ou données les plus récentes (2000, 2001).

31. Les figures IV à VII analysent les mêmes données que le tableau 2, au moyen de graphiques à boîte au lieu de valeurs médianes. La figure IV montre une fois de plus qu'il n'y a eu qu'une faible augmentation de la tendance centrale du rapport de la consommation des administrations au PIB pour l'ensemble de l'échantillon des pays entre 1990 et 2002, et que la hauteur des boîtes diminue, ce qui fait apparaître une convergence de ces ratios pour les deux quartiles médians. À l'aide des figures V, VI et VII, on constate que cette convergence est particulièrement marquée pour les pays développés mais qu'elle a lieu aussi dans les pays en développement et dans les pays en transition entre 1996 et 2002. Si l'on représente les observations relatives à 77 pays en développement par région (ce qui n'est pas le cas ici), on constate une convergence pour l'Amérique latine et l'Asie mais non pour l'Afrique. Cela est une constatation intéressante qui mériterait d'être étudiée. Dans quelle mesure la convergence observée de la valeur médiane de la distribution est-elle bien réelle, et dans quelle mesure s'agit-il peut-être au contraire d'une convergence dans l'application des normes de comptabilité du revenu national? Pourquoi l'ensemble de l'intervalle des données (y compris les « moustaches ») ne fait-il pas apparaître une telle convergence?

Figure IV

Ensemble de l'échantillon : rapport de la consommation des administrations au PIB, aux prix nationaux, dans 101 pays, en 1990, 1996 et 2002

(En pourcentage)

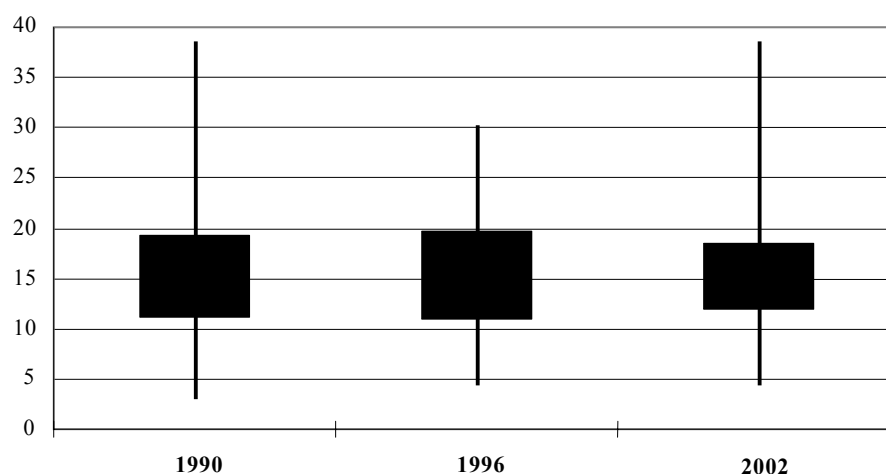


Figure V
**Pays développés : rapport de la consommation
des administrations au PIB, aux prix nationaux, dans 24 pays,
en 1990, 1996 et 2002**

(En pourcentage)

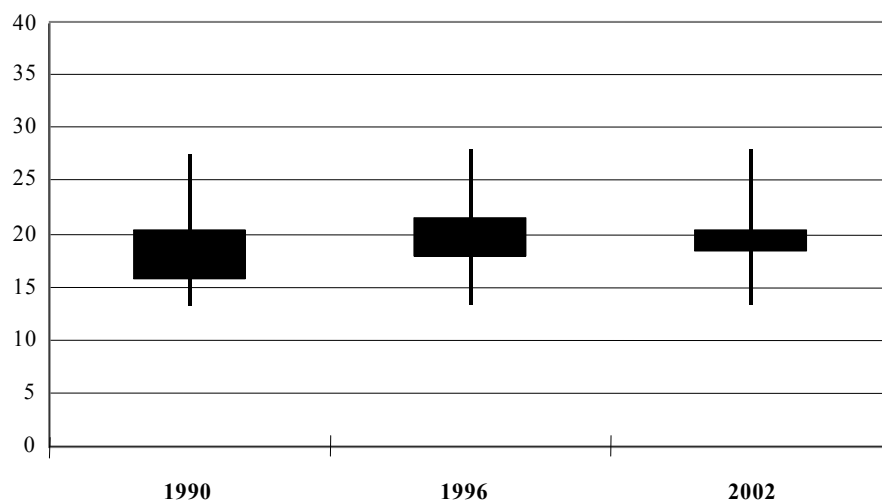


Figure VI
**Pays en transition : rapport de la consommation
des administrations au PIB, aux prix nationaux, dans 13 pays,
en 1996 en 2002**

(En pourcentage)

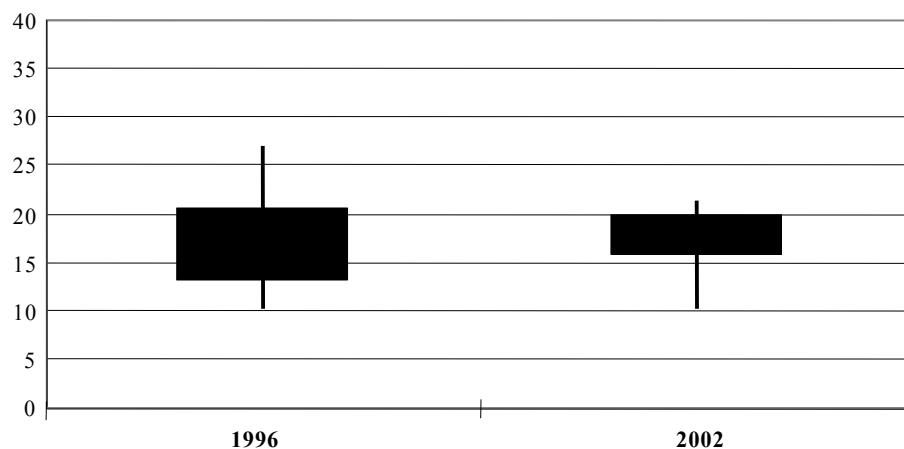
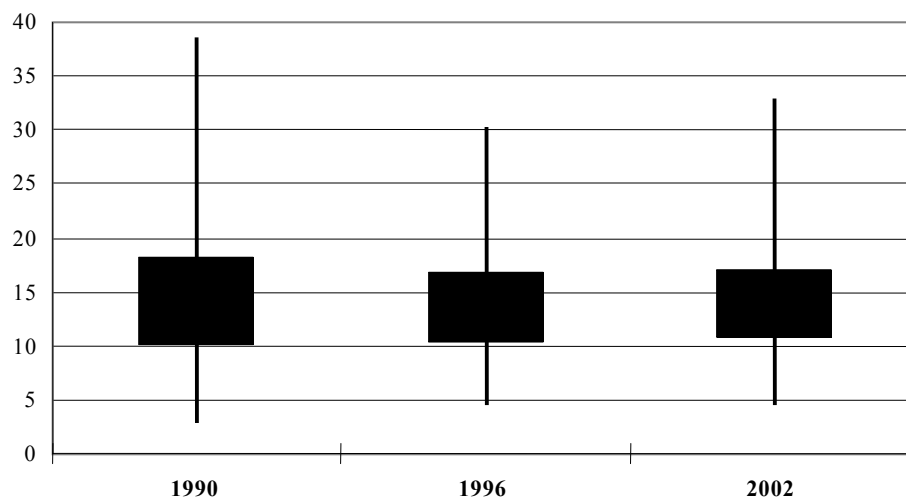


Figure VII
**Pays en développement : rapport de la consommation
 des administrations au PIB, aux prix nationaux, dans 77 pays,
 en 1990, 1996 et 2002**

(En pourcentage)



II. Les dépenses de l'administration centrale

32. Les dépenses de l'administration centrale, qui incluent les transferts en espèces et les subventions, ainsi que les dépenses de consommation et d'investissement, mesurent également l'activité de l'État. Ces statistiques, qui sont presque aussi largement disponibles et utilisées que la consommation de l'administration publique, ont pourtant trois inconvénients. D'abord, elles enregistrent les dépenses d'investissement et non la dépréciation du capital, ce qui fait que les dépenses engagées pour la construction d'une autoroute ou d'un port par exemple sont prises en compte l'année de la construction et non les années suivantes, lorsque ces équipements sont effectivement utilisés. Deuxièmement, ces statistiques englobent uniquement les transferts des administrations territoriales, et méconnaissent donc les dépenses autofinancées des administrations territoriales et municipales. Troisièmement, elles excluent les moins-values fiscales, par exemple les subventions et les transferts prenant la forme de dégrèvements d'impôt, plutôt que de transferts en espèces ou en nature.

33. Le tableau A2 de l'appendice reprend, par pays, toutes les données disponibles en ce qui concerne les dépenses des administrations centrales en pourcentage du PIB de 1990 à 2002. Les données sur les dépenses proviennent des statistiques des finances publiques du FMI, et les données sur le PIB, des statistiques financières internationales du FMI. Pour plusieurs pays, l'exercice budgétaire, aux fins de la comptabilité nationale, diffère de l'exercice budgétaire utilisé aux fins des finances publiques. En pareil cas, les chiffres du PIB sont ajustés, de façon à donner l'estimation du PIB qui coïncide avec l'exercice budgétaire tel qu'il est entendu dans les comptes nationaux. Par exemple, si l'exercice budgétaire, pour les comptes du revenu national, correspond à l'année civile, et si, pour les comptes des finances

publiques l'année se termine à la fin septembre, le PIB, pour l'exercice 1999-2000, est égal à un quart du PIB de 1999 et à trois quarts du PIB de 2000.

34. Les valeurs médianes du ratio des dépenses publiques au PIB sont consignées au tableau 3 pour les groupes des pays retenus et pour les périodes 1990-1995 et 1996-2002. La taille et la composition de l'échantillon varient dans ces deux périodes, de sorte qu'il ne faut pas trop attendre des comparaisons. Dans les deux périodes, le rapport médian des dépenses de l'administration centrale au PIB des pays développés est un peu plus important que celui des pays en transition, et beaucoup plus que celui des pays en développement. Parmi les pays en développement, l'Afrique est la région où les dépenses de l'administration centrale sont, en proportion, les plus élevées, puisque la valeur médiane du rapport est de 30 % en 1990-1995 et de 29 % en 1996-2002.

35. La figure VIII résume, au moyen de diagrammes en boîte, les même données, mais uniquement pour la période 1996-2002. Là encore, dans les pays développés, le rapport des dépenses de l'administration centrale au PIB est plus élevé que dans les pays en développement. On notera que les boîtes représentant, sur les figures, les quartiles médians de la distribution des pays développés et des trois groupes des pays en développement ne se chevauchent pas. Il y a cependant un chevauchement assez important entre les boîtes représentant les quartiles médians pour les trois groupes des pays en développement, de sorte que l'Afrique ne se distingue plus guère des autres groupes de pays en développement s'agissant du rapport des dépenses de l'administration centrale au PIB.

36. Le tableau 4a résume ce que l'on peut déduire de l'ensemble de l'échantillon, ainsi que des données pour les groupes de pays, quant à la répartition des dépenses de l'administration centrale par fonction. Ce sont là des moyennes arithmétiques simples des données reproduites au tableau A3 de l'appendice pour l'ensemble de la période 1990-2002 et les chiffres sont regroupés en quatre catégories : les fonctions traditionnelles de l'État, ses fonctions modernes, les intérêts versés par lui et les autres dépenses. Les dépenses traditionnelles sont celles de l'administration centrale, de la justice, de la police et de la défense. Ces dépenses sont consacrées à la production de biens collectifs. Parmi les fonctions modernes de l'État, il faut citer les transferts en nature, pour pourvoir essentiellement à l'éducation et à la santé publique, à quoi il faut ajouter les subventions et transferts sociaux. Les dépenses attachées à ces fonctions modernes de l'État sont ainsi directement destinées à des ménages et des entreprises productives; elles constituent la base de l'État-providence moderne. Les intérêts versés sur la dette publique n'appellent pas d'explications particulières, mais il est à noter qu'il s'agit ici d'intérêts nominaux. Pour les pays à forte inflation, et dès lors que la dette publique est libellée en monnaie locale, une forte proportion de ces paiements pourrait à bon droit être classée comme remboursement plutôt que comme service de la dette. Le tableau 4b donne les mêmes statistiques, en pourcentage du PIB, aux prix nationaux.

Tableau 3
Dépenses de l'administration centrale en pourcentage du PIB
dans divers groupes de pays, 1990-1995 et 1996-2002,
aux prix nationaux
 (Valeur médiane)

	1990-1995		1996-2002	
	Nombre de pays	Valeur médiane	Nombre de pays	Valeur médiane
Ensemble de l'échantillon	123	28,7	111	29,2
Pays développés	23	39,6	22	36,8
Pays en transition	16	34,9	19	32,3
Pays en développement	84	25,2	70	24,1
Afrique	30	29,8	23	28,6
Amérique latine et Caraïbes	25	21,8	19	21,0
Asie et Océanie	29	26,0	28	23,6

Source : Tableau A2 de l'appendice.

Figure VIII
Rapport des dépenses de l'administration centrale au PIB
dans divers groupes de pays en 1996 et 2002
 (En pourcentage)

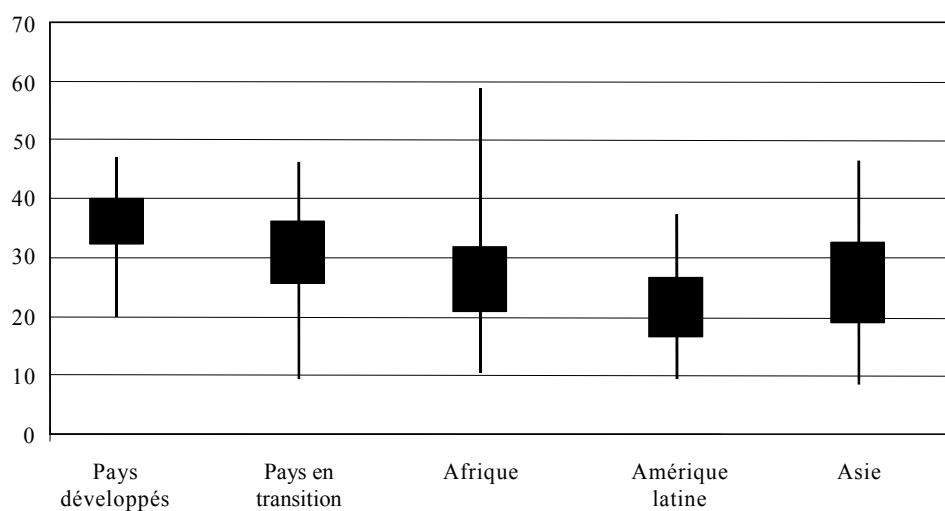


Tableau 4a
**Dépenses de l'administration centrale dans divers groupes de pays,
 par fonction, en pourcentage des dépenses totales, en 1990 et 2002**
 (Moyennes arithmétiques)

	<i>Ensemble de l'échantillon</i>	<i>Pays développés</i>	<i>Pays en transition</i>	<i>Pays en développement</i>	<i>Afrique</i>	<i>Asie</i>	<i>Amérique latine</i>
Fonctions traditionnelles de l'État	20,1	11,2	14,1	24,4	25,7	27,5	19,2
Administration générale et ordre public	11,1	5,8	6,9	13,7	15,4	12,8	13,3
Défense	9,0	5,3	7,2	10,6	10,3	14,7	5,9
Fonctions modernes de l'État	60,5	70,3	65,0	56,4	50,1	54,9	64,1
Éducation	12,8	7,8	7,2	15,9	16,1	15,1	16,7
Santé publique	8,2	10,9	8,0	7,6	6,1	6,3	10,6
Autres services sociaux	23,5	42,0	36,4	14,5	10,1	12,3	21,3
Services économiques	16,1	9,9	13,5	18,6	18,1	21,3	15,7
Paieement d'intérêts	10,6	9,8	7,7	11,6	13,4	9,4	12,8
Autres dépenses	8,5	7,9	12,8	7,4	10,4	8,1	3,7
Nombre de pays	120	21	23	76	22	30	24

Source : Tableau A3 de l'appendice.

Note : Les observations relatives à la Belgique et à la Tchécoslovaquie sont exclues de ce tableau récapitulatif.

37. Les fonctions modernes de l'État représentent en moyenne 70 % du budget des administrations centrales dans les pays développés et 65 % dans les pays en transition, ce qui témoigne de la longue tradition de protection sociale de ces pays. Les fonctions modernes sont également importantes dans les budgets des pays en développement, ce qui est plus surprenant; elles représentent plus de la moitié des dépenses de l'administration centrale des pays africains et asiatiques et près des deux tiers des dépenses des administrations centrales en Amérique latine. Les pays en développement affectent une plus grande partie de leur budget à l'éducation, par rapport aux dépenses de l'administration centrale, que les pays développés, mais cela est peut-être dû en partie au fait que la responsabilité de l'enseignement est plus souvent déléguée à des administrations territoriales dans les pays développés. La part du budget allouée aux dépenses militaires est très élevée en moyenne dans les pays d'Asie en développement (15 %) et d'Afrique (10 %) par rapport à l'Amérique latine (6 %) et aux pays développés (5 %).

Tableau 4b
**Dépenses de l'administration centrale dans divers groupes de pays,
 par fonction, en pourcentage du PIB, aux prix nationaux,
 en 1990 et 2002**

(Moyennes arithmétiques)

	<i>Ensemble de l'échantillon</i>	<i>Pays développés</i>	<i>Pays en transition</i>	<i>Pays en développement</i>	<i>Afrique</i>	<i>Asie</i>	<i>Amérique latine</i>
Fonctions traditionnelles de l'État	5,3	3,9	3,8	6,1	6,2	7,7	3,9
Administration générale et ordre public	2,9	2,1	1,9	3,4	3,9	3,5	2,8
Défense	2,4	1,8	1,9	2,7	2,4	4,3	1,1
Fonctions modernes de l'État	17,8	25,0	22,1	14,5	14,3	15,1	13,9
Éducation	3,6	2,9	2,5	4,1	4,6	4,1	3,6
Santé publique	2,5	3,8	3,1	2,0	1,8	1,8	2,3
Autres services sociaux	7,4	14,9	12,4	3,9	3,2	3,8	4,7
Services économiques	4,3	3,5	4,1	4,5	4,8	5,3	3,3
Paieement d'intérêts	3,0	3,4	2,4	3,0	3,7	2,4	3,0
Autres dépenses	2,1	2,6	3,0	1,7	2,5	1,9	0,7
Nombre de pays	111	21	19	71	21	28	22

Source : Tableaux A2 et A3 de l'appendice.

Note : Les observations relatives à la Belgique et à la Tchécoslovaquie sont exclues de ce tableau récapitulatif.

38. Ces données comportent une omission importante : les moins-values fiscales, qui dans certains cas, peuvent être considérables. Aux États-Unis d'Amérique, par exemple, l'assurance maladie n'est couverte par la sécurité sociale qu'au-delà de l'âge de 65 ans. Environ 70 % des personnes de moins de 65 ans ont une assurance maladie privée et, parmi ces personnes, la presque totalité sont assurées par leur employeur. Le Gouvernement américain exempte le revenu imposable de l'employé de l'impôt qui serait payable sur les contributions versées par l'employeur au titre de l'assurance maladie. Cette moins-value fiscale (qui réduit le produit de l'impôt sur le revenu) dépasse 90 milliards de dollars par an mais n'entre pas dans les statistiques des finances publiques¹⁰.

III. Recettes fiscales de l'administration centrale

39. On trouvera au tableau A4 de l'appendice, les données disponibles, par pays, sur les recettes fiscales de l'État, en pourcentage du PIB, entre 1990 et 2002. Les sources utilisées sont les mêmes que pour les dépenses publiques (ce sont les *Statistiques financières internationales et les statistiques des finances publiques* du FMI) et les chiffres du PIB sont ajustés selon la même modalité, quand l'exercice budgétaire n'est pas le même quand il s'agit des comptes nationaux et des finances publiques. Les recettes fiscales tendent à être inférieures aux dépenses du fait que les gouvernements ont accès à des sources de fonds publics autres que l'impôt : l'État perçoit par exemple différentes redevances pour l'usage de biens appartenant

au domaine public, il perçoit des redevances sur l'extraction de pétrole et de produits minéraux, et il peut emprunter.

40. La valeur médiane du rapport des recettes fiscales au PIB est consignée, au tableau 5, pour les pays appartenant aux groupes de pays retenus pour les périodes 1990-1995 et 1996-2002. Les deux échantillons ne sont pas strictement comparables en raison de disparités de taille et de composition. Pour ces deux périodes, le ratio médian des recettes publiques de l'administration centrale au PIB est un peu plus élevé pour les pays développés que pour les pays en transition, et beaucoup plus que pour les pays en développement.

Tableau 5

Recettes fiscales de l'administration centrale dans divers groupes de pays en pourcentage du PIB aux prix nationaux dans divers groupes de pays, 1990-1995 et 1996-2002

(Valeur médiane)

	1990-1995		1996-2002	
	Nombre de pays	Valeur médiane	Nombre de pays	Valeur médiane
Ensemble de l'échantillon	123	20,3	111	20,2
Pays développés	24	30,8	23	31,3
Pays en transition	16	28,4	19	25,4
Pays en développement	83	17,3	69	15,7
Afrique	28	19,2	22	17,4
Amérique latine et Caraïbes	25	17,3	19	15,2
Asie et Océanie	30	16,6	28	15,2

Source : Tableau A4 de l'appendice.

41. La figure IX résume, au moyen de graphiques en boîte, les mêmes données pour l'échantillon de pays de la période 1996-2002. L'évolution des recettes fiscales, à proportion du PIB, suit à peu près celle des dépenses : elle est plus élevée dans les pays développés et en transition, moins élevée dans les pays en développement. Néanmoins, la différence est plus marquée, car il existe à cet égard une plus grande divergence entre les pays développés d'une part et les trois groupes de pays en développement, d'autre part (voir fig. VIII).

42. Le tableau A5 de l'appendice fait apparaître les données disponibles, par pays, de 1990 à 2002, et permet de voir l'importance des recettes fiscales selon quatre grands types d'impôt : l'impôt direct sur le revenu et la richesse, l'impôt sur les salaires, l'impôt sur les ventes (y compris les taxes à la valeur ajoutée) et les divers impôts collectés sur le commerce international. Le tableau 6a donne la valeur médiane, pour les différents groupes de pays, de la moyenne pour chaque pays durant cette période. L'échantillon comprend 139 pays, c'est-à-dire qu'il est beaucoup plus important que pour le rapport des recettes fiscales au PIB durant les périodes 1990-1995 ou 1996-2002. Il y a à cela deux raisons. D'abord, pour certains pays, on dispose d'observations uniquement pour la première période, pour d'autres uniquement pour la seconde. Ces données devraient figurer dans la moyenne calculée pour 1990-2002, mais uniquement pour l'une des deux sous-périodes.

Deuxièmement, certains pays indiquent les recettes fiscales de l'administration centrale mais non le PIB, de sorte que l'on peut inclure ces données dans le tableau A5 mais non dans le tableau A4 de l'appendice.

Figure IX

Rapport au PIB des recettes fiscales de l'administration centrale dans divers groupes de pays, 1996-2002

(En pourcentage)

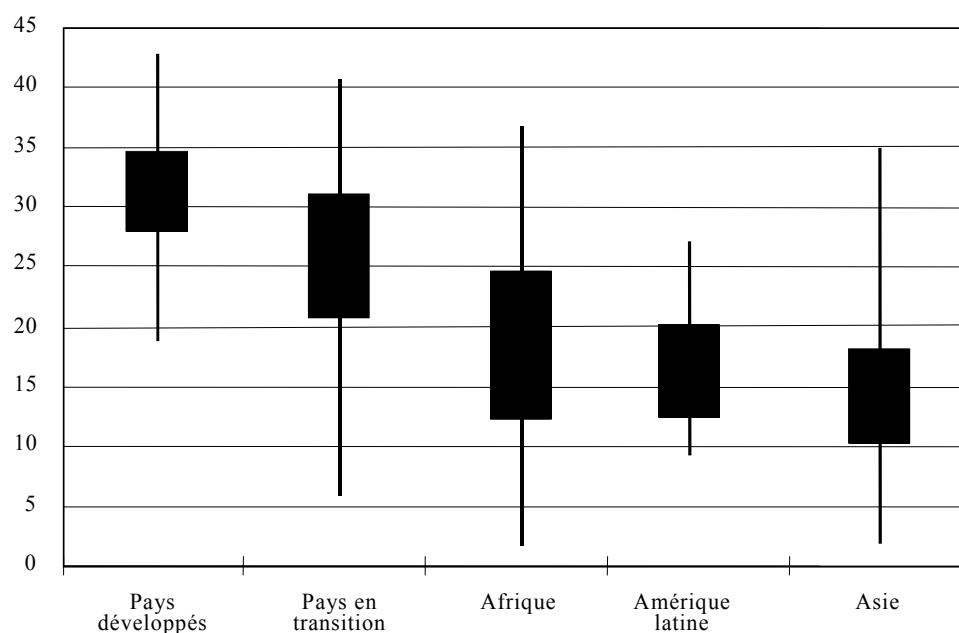


Tableau 6a

Recettes de l'administration centrale dans divers groupes de pays par type d'impôt, en pourcentage des recettes fiscales totales, moyennes 1990-2002

(Valeur médiane des moyennes arithmétiques)

	<i>Nombre de pays</i>	<i>Fiscalité directe</i>	<i>Impôts sur les salaires</i>	<i>Impôts sur les ventes</i>	<i>Taxes sur le commerce international</i>
Ensemble de l'échantillon	139	27,1	5,9	34,8	14,6
Pays développés	24	34,8	28,5	28,1	0,5
Pays en transition	23	17,7	33,3	38,9	6,2
Pays en développement	92	27,6	0,7	33,0	24,9
Afrique	32	27,2	0,2	30,7	33,0
Amérique latine et Caraïbes	27	22,1	5,1	38,9	13,7
Asie et Océanie	33	34,1	0,0	34,8	25,6

Source : Tableau A5 de l'appendice.

43. Les indicateurs récapitulatifs que l'on trouve au tableau 6a font apparaître l'évolution distincte de la fiscalité. Les recettes provenant de l'impôt sur le commerce international sont très importantes pour les pays en développement, en particulier en Afrique et en Asie, mais beaucoup moins pour les pays développés et les pays en transition. La part de la fiscalité directe du revenu et de la richesse montre une moins grande dispersion, mais demeure faible dans les pays en transition et en Amérique latine. La part dans le total des impôts sur les ventes sont partout, une importante source de recettes publiques, tandis que l'impôt sur les salaires, qui inclut les cotisations obligatoires à la sécurité sociale est élevé dans les pays développés et les pays en transition mais très faible dans les pays en développement, en particulier en Afrique et en Asie. En fait, la valeur médiane des impôts sur les salaires, en pourcentage, dans 33 pays d'Asie, est égale à zéro, ce qui indique que l'administration centrale dans au moins la moitié de ces pays ne perçoit aucun impôt sur les salaires. Ces statistiques figurent au tableau 6b en pourcentage du PIB aux prix nationaux, et on y retrouve le même profil.

44. Les comparaisons entre pays des taxes sur les salaires peuvent, néanmoins, induire en erreur, car certaines formes de fiscalité constituent bien des impôts sur les salaires sous un autre nom. Au Royaume-Uni, par exemple, les travailleurs peuvent sortir du régime complémentaire de retraite de l'État, à condition de cotiser à une caisse privée. Du point de vue du salarié, il n'y a guère de différence : dans chaque cas, le revenu disponible est réduit du fait de la cotisation à une assurance vieillesse. Mais les contributions au régime de retraite complémentaire de l'État sont comptabilisées comme prélèvement fiscal sur les salaires tandis que les contributions obligatoires à une caisse privée ne le sont pas. Les pays qui ne permettent pas aux salariés de sortir du régime de la sécurité sociale semblent ainsi, faussement, avoir un taux d'impôt sur les salaires plus élevé que les autres. Singapour est l'exemple extrême : l'impôt sur les salaires est nul, mais chaque salarié doit verser 40 % de son salaire à la Caisse centrale de prévoyance. Ces comptes individualisés, existent dans le but de constituer, au salarié, un pécule pour sa retraite, pour les soins de santé et pour les prestations sociales approuvées par l'État. Un dispositif semblable existe dans d'autres pays sous le nom de sécurité sociale, mais ces cotisations ne sont pas comptabilisées comme recettes publiques par le Gouvernement singapourien, de sorte que la charge que ce dispositif fait peser sur les travailleurs semble nulle.

Tableau 6b
**Recettes fiscales de l'administration centrale dans divers
groupes de pays par type d'impôt, moyennes 1990-2002,
en pourcentage du PIB, aux prix nationaux**

(Valeur médiane des moyennes arithmétiques)

	<i>Nombre de pays</i>	<i>Fiscalité directe</i>	<i>Impôts sur les salaires</i>	<i>Impôts sur les ventes</i>	<i>Taxes sur le commerce international</i>
Ensemble de l'échantillon	129	5,4	1,1	7,0	2,0
Pays développés	24	9,9	8,9	8,7	0,1
Pays en transition	18	5,5	8,7	11,2	1,6
Pays en développement	87	4,3	0,1	5,2	3,0
Afrique	30	4,6	0,0	5,2	5,0
Asie et Océanie	32	4,8	0,0	4,0	2,6
Amérique latine et Caraïbes	25	3,4	1,1	5,6	2,1

Source : Tableaux A4 et A5 de l'appendice.

IV. Dépenses publiques et fiscalité des administrations territoriales (locales)

45. L'information sur les activités des administrations territoriales est beaucoup moins abondante que l'information qui concerne l'administration centrale, en particulier dans les pays en développement. Les dépenses et recettes fiscales aux échelons territoriaux de l'administration sont connues pour certaines années au moins de la période 1990-2002 pour 68 pays. Ces données sont consignées au tableau A6 de l'appendice en pourcentage des dépenses et recettes fiscales de l'administration centrale. Si l'on prend, pour chaque pays, pour les années disponibles, la moyenne de ces ratios, on obtient 68 observations. Comme le montre le tableau 7, les statistiques sont assez bonnes pour les pays développés et les pays en transition (22 et 24 observations respectivement), mais le petit nombre d'observations relatives aux pays en développement signifie que les résultats, par région, sont peu significatifs. La valeur médiane de l'ensemble de l'échantillon, c'est-à-dire celle pour laquelle la moitié des pays ont un ratio moins élevé et la moitié un ratio plus élevé, est de 31,5 %. La médiane pour les pays développés et les pays en transition est plus élevée, mais, pour les 22 pays en développement, elle ne dépasse pas 14,5 %.

46. Les 22 pays en développement pour lesquels on dispose de données sur les dépenses des administrations locales ne constituent pas un échantillon représentatif. Les petits pays, qui ont des administrations locales peu étoffées, comme Singapour, le Belize et les Fidji, sont absents, de sorte qu'il est raisonnable de conclure que l'observation médiane pour un échantillon plus nombreux de pays en développement serait plus faible encore. Les indications chiffrées, de ce fait, donnent à penser que dans un pays en développement typique l'administration est plus fortement centralisée qu'elle ne l'est dans les pays développés et les pays en transition.

Tableau 7

**Dépenses et recettes fiscales de l'administration locale
en pourcentage des dépenses et recettes fiscales
de l'administration centrale dans divers groupes de pays**

(Moyenne pour la période 1990-2002, valeur médiane)

	Dépenses publiques			Recettes fiscales
	Total	Éducation	Santé publique	
Valeur médiane des pourcentages				
Ensemble de l'échantillon	31,5	185,8	69,1	14,2
Pays développés	38,5	185,8	78,7	21,2
Pays en transition	32,1	199,0	119,4	23,3
Pays en développement	14,5	44,4	22,9	6,7
Nombre d'observations				
Ensemble de l'échantillon	68	53	53	67
Pays développés	22	17	17	22
Pays en transition	24	24	24	24
Pays en développement	22	12	12	21

Source : Tableaux A6, A7, A8 et A9 de l'appendice.

47. Pour 53 des 68 pays concernés, on dispose aussi d'une information sur la répartition fonctionnelle des dépenses des administrations locales, et 12 de ces pays sont des pays en développement. On ne sait pas quelle proportion de ces dépenses est financée par la fiscalité locale et par l'emprunt plutôt que par des transferts venant d'une administration territoriale ou centrale. L'éducation et la santé publique présentent ici un intérêt particulier, car les dépenses publiques consacrées à ces services occupent une place prédominante dans les finances locales. On trouve ces données aux tableaux A7 et A8 de l'appendice en pourcentage des dépenses de l'administration centrale correspondant à la même fonction. Le tableau 7 résume les résultats, en faisant apparaître les observations médianes des ratios moyens disponibles pour chaque pays entre 1990 et 2002. Il ne s'agit pas cependant de comptes consolidés, de sorte que les dépenses financées au moyen de transferts venant de l'administration centrale s'ajoutent au numérateur et au dénominateur du rapport. Comme il était à prévoir, les valeurs médianes pour ces catégories de dépenses sont beaucoup plus élevées que celles relatives à l'ensemble des dépenses et, à nouveau, les valeurs médianes sont beaucoup plus élevées pour les pays développés et en transition que pour l'échantillon, il est vrai assez peu nombreux, de 12 pays en développement. Il est également intéressant de constater que les valeurs médianes de ces ratios sont beaucoup plus élevées pour l'éducation que pour la santé publique, ce qui indique que l'éducation tend à être plus décentralisée que l'administration de la santé publique.

48. On dispose d'informations sur les recettes fiscales des administrations locales pour 67 des 68 pays (celles sur l'Uruguay manquent).

49. Les résultats résumés des observations sur les recettes fiscales, qui apparaissent aussi au tableau 7, sont assez proches des statistiques des dépenses

publiques. La valeur médiane du rapport des recettes fiscales de l'administration centrale au PIB dépasse de 20 % dans les pays développés et les pays en transition, mais n'est que de 6,7 % dans les pays en développement, ce qui tend à montrer que les dépenses publiques sont beaucoup plus centralisées dans ces derniers. Les valeurs médianes sont beaucoup plus faibles pour les recettes fiscales que pour les dépenses publiques, ce qui atteste d'importants transferts de l'administration centrale aux administrations locales.

50. Le tableau 8 donne une liste de 10 pays où les rapports des dépenses des administrations locales aux dépenses de l'administration centrale sont les plus élevés. Les comptes publics n'étant pas consolidés, tous les transferts de l'administration centrale aux administrations locales apparaissent à la fois comme des dépenses de l'administration centrale et de l'administration locale. Pour cette statistique, ces pays sont les plus décentralisés des 68 pays pour lesquels on dispose de données. À l'exception possible du Danemark et de l'Argentine, cette liste ne présente pas de surprise. Le Canada, la Suisse, les États-Unis d'Amérique, l'Inde, l'Australie et l'Allemagne sont d'importants États fédéraux dont les collectivités territoriales jouissent d'une autonomie locale considérable. La Chine n'est pas un État fédéral, mais ce pays immense ne saurait fonctionner sans décentralisation. Les Antilles néerlandaises, par contraste, sont minuscules, mais leur population se répartit entre cinq îles ayant chacune son administration locale.

Tableau 8

Rapport des dépenses de l'administration locale à celles de l'administration centrale dans 10 pays, 1990-2002 (10 valeurs les plus élevées) et classement des mêmes pays pour les dépenses d'éducation et de santé publique

Rang	Pays	Dépenses totales (pourcentage des dépenses de l'administration centrale)	Classement		Classement : recettes fiscales
			Santé publique	Éducation	
1	Canada	137,1	3	3	3
2	Chine	123,1	1	4	2
3	Antilles néerlandaises	120,6	29	15	1
4	Suisse	93,1	24	5	8
5	États-Unis	88,8	25	2	9
6	Inde	84,5	17	6	7
7	Danemark	80,4	4	32	11
8	Argentine	74,6	11	16	5
9	Australie	72,5	22	22	21
10	Allemagne	65,3	33	1	14

Source : Tableaux A6, A7, A8 et A9 de l'appendice.

51. Il est assez surprenant de constater que 3 seulement des 10 pays les plus décentralisés au regard des dépenses publiques totales sont également parmi les plus décentralisés s'agissant des dépenses de santé publique, et 6 seulement se classent parmi les 10 pays les plus décentralisés pour les dépenses consacrées à l'éducation. S'agissant des recettes fiscales, la correspondance avec les dépenses est beaucoup

plus étroite, mais le degré de décentralisation de l'Allemagne et de l'Australie (occupant les quatorzième et vingt et unième places, respectivement) est assez faible. Comme les recettes fiscales, contrairement aux dépenses publiques, ne sont pas simultanément comptabilisées par les différents niveaux de l'administration, il y a lieu de penser qu'il existe d'importants transferts de fonds publics de l'administration centrale aux collectivités territoriales en Allemagne et en Australie.

V. Recettes fiscales totales

52. Il serait tentant d'ajouter les dépenses des administrations locales à celles de l'administration centrale pour obtenir une estimation de l'ensemble des dépenses publiques. Malheureusement, il en résulterait un double comptage important et variable, car nulle part les comptes des administrations locales et de l'administration centrale ne sont consolidés. Cela signifie qu'une dépense donnée, consacrée à l'éducation par exemple, risque d'être comptée jusqu'à trois fois, une première fois quand l'État transfère des fonds à une province, une seconde quand cette province transfère les mêmes fonds à une municipalité ou à une circonscription académique, et une troisième fois quand cette dernière ou la municipalité dépense effectivement les fonds.

53. Les recettes fiscales ne sont pas affectées par le fait que les comptes ne sont pas consolidés, car les différents niveaux de l'administration de l'État ne perçoivent pas les mêmes recettes, dès lors qu'il s'agit de l'impôt et non de subventions entre administrations. De ce fait, ajouter les impôts perçus par les différents niveaux administratifs est un bon moyen d'estimer les recettes fiscales totales.

54. Les résultats de cet exercice, qui font apparaître les recettes fiscales totales en pourcentage du PIB, sont consignés au tableau A10 de l'appendice. On compte 56 pays, où les statistiques portent sur une ou plusieurs années de la période 1990-1995, et 53 où elles portent sur la période 1996-2001. Si l'on prend la moyenne arithmétique pour chaque période et pour chaque pays, la valeur médiane du ratio, qui est donnée au tableau 9, est de 31,9 % pour la première période et de 33,8 pour la seconde. On ne peut cependant en conclure que la valeur médiane du rapport entre les recettes fiscales et le PIB a augmenté, en raison de la taille et de la composition différente de chaque échantillon. En fait, on ne dispose d'observations pour les deux périodes que pour 48 pays. Si l'on limite l'analyse à ces 48 pays, il n'y a pratiquement aucun changement de la valeur médiane des recettes fiscales dans le PIB qui est de 33,5 % entre 1990 et 1995 et de 33,8 % entre 1996 et 2001. Une seconde phase de l'analyse de ces données consisterait à se demander dans combien de pays le rapport entre les recettes fiscales et le PIB a augmenté et dans combien il a diminué au cours des deux périodes. Il a augmenté dans 28 pays et diminué dans 20 pays mais la différence est modeste. Une troisième démarche consisterait à examiner les graphiques en boîte, désormais familiers, que l'on trouvera à la figure X. Ces graphiques montrent aussi une certaine tendance à l'augmentation des recettes fiscales à proportion du PIB, l'augmentation concernant surtout la frange inférieure de la distribution. On peut donc conclure pour cet échantillon de 48 pays à une augmentation modeste du rapport des recettes fiscales totales au PIB.

Tableau 9
**Recettes fiscales totales des administrations publiques^a,
 en pourcentage du PIB, 1990-1995 et 1996-2002,
 aux prix nationaux dans divers groupes de pays**

(Valeur médiane des moyennes arithmétiques)

	1990-1995		1996-2001		Direction du changement	
	Nombre de pays	Valeur médiane	Nombre de pays	Valeur médiane	Baisse	Hausse
Échantillons distincts	56	31,9	53	33,8		
Échantillon groupé	48	33,5	48	33,8	20	28
Pays développés	21	37,8	21	40,1	3	18
Pays en transition	14	34,7	14	31,4	12	2
Pays en développement	13	18,7	13	19,2	5	8

Source : Tableau A10 de l'appendice.

^a Somme des recettes fiscales de l'administration locale et de l'administration centrale.

Figure X
**Ensemble de l'échantillon : rapport des recettes fiscales
 de l'ensemble des administrations au PIB dans 48 pays,
 en 1990-1995 et 1996-2001**

(En pourcentage)

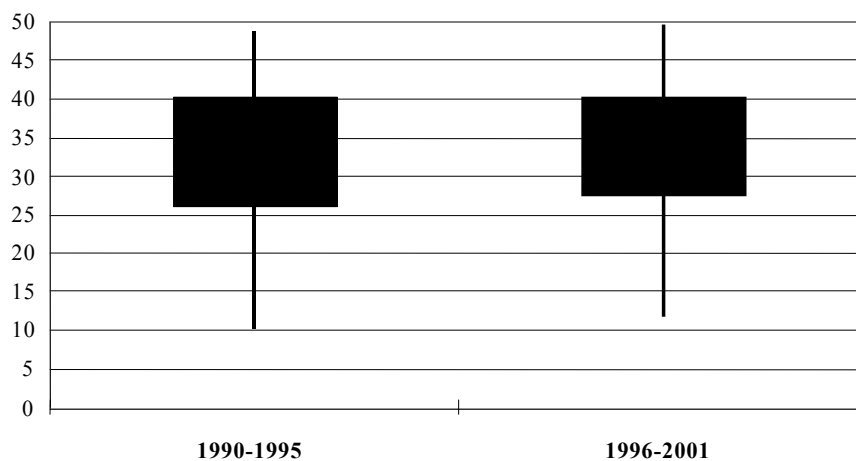


Figure XI
**Pays développés : rapport des recettes fiscales
de l'ensemble des administrations au PIB dans 21 pays,
en 1990-1995 et 1996-2001**

(En pourcentage)

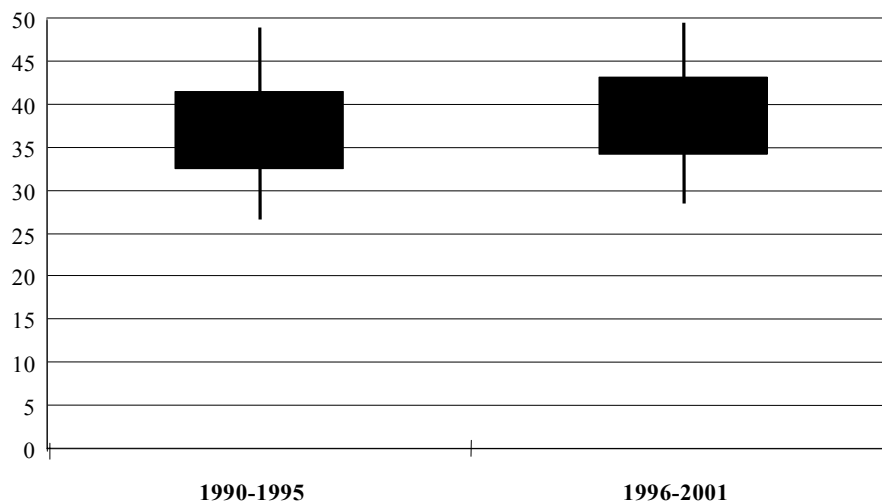


Figure XII
**Pays en transition : rapport des recettes fiscales
de l'ensemble des administrations au PIB dans 14 pays,
en 1990-1995 et 1996-2001**

(En pourcentage)

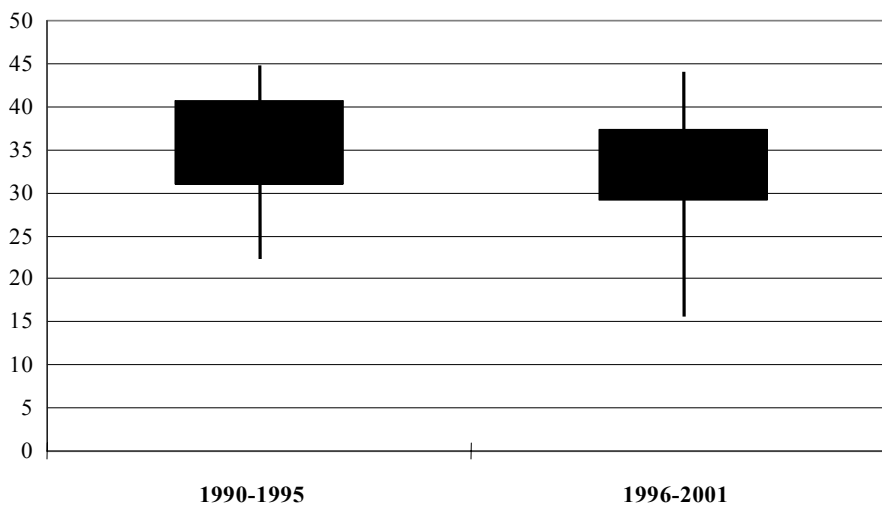
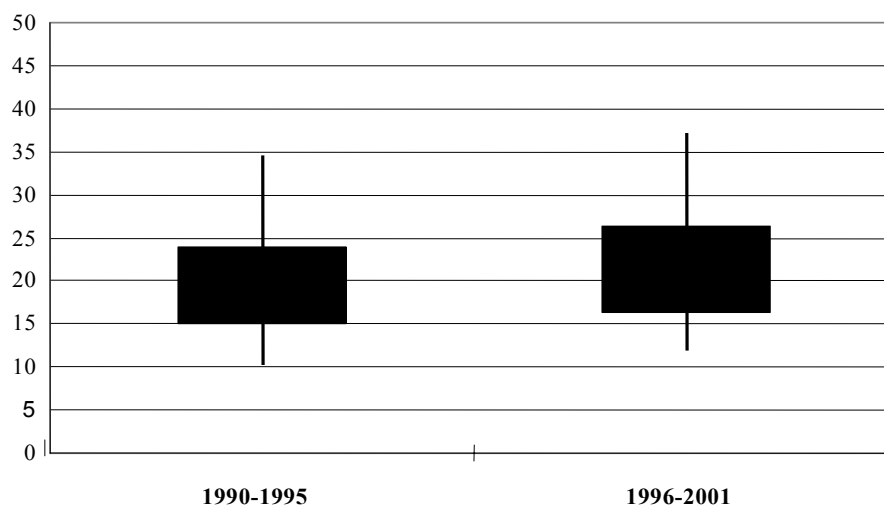


Figure XIII
**Pays en développement : rapport des recettes fiscales
 de l'ensemble des administrations au PIB dans 13 pays,
 en 1990-1995 et 1996-2001**

(En pourcentage)



55. Pour deux des trois groupes de pays – les pays développés et les pays en transition – la direction du changement est beaucoup plus prononcée. Entre 1990 et 1995 et entre 1996 et 2001, les impôts perçus ont augmenté à tous les niveaux de l'État, fortement dans les pays développés (d'une moyenne de 38 % à 40 % du PIB); ils ont diminué plus nettement encore dans les pays en transition (de 35 % du PIB à 31 %). En outre, 18 des 21 pays développés ont accusé une augmentation des rapports moyens des recettes fiscales au PIB, tandis qu'on observe une baisse dans 12 des 14 pays en transition. Les graphiques en boîte des figures XI et XII montrent une évolution semblable. Pour les 13 pays en développement, cependant, il n'y a qu'une très faible augmentation des ratios, la valeur médiane passant de 18,7 % du PIB durant la première période à 19,2 % durant la seconde. De même, 8 des 13 pays font apparaître une augmentation des ratios, et 5 une diminution. Les graphiques en boîte de la figure XIII montrent aussi une légère tendance à la hausse à la fois de l'ensemble de la boîte (les deux quartiles médians de la distribution), et de la « moustache » (l'ensemble des observations).

VI. Recommandations

56. Comme il n'existe nulle part de comptes consolidés de l'ensemble des administrations, et en particulier comme il n'y a pas du tout de comptes des administrations territoriales et locales dans la plupart des pays en développement, on devrait donner la priorité à leur établissement. Les comptes des dépenses de l'ensemble de l'administration publique par fonction seraient également très utiles, car ils contribuent de façon décisive à l'analyse de l'efficacité et du rendement des dépenses publiques. Une fois qu'un pays a établi de tels comptes, il peut s'intéresser à d'autres problèmes tels que la

quantification des moins values fiscales, l'estimation de l'impact quasi fiscal de la réglementation générale et des restrictions au commerce international, et faire passer la comptabilité publique de la base de la gestion à la base de l'exercice.

57. Dans l'intervalle, il est recommandé au Secrétariat de continuer à mettre à jour les indicateurs suivants :

- La consommation des administrations;
- Les dépenses de l'administration centrale;
- Les recettes fiscales de l'administration centrale;
- Les dépenses et les recettes fiscales des administrations;
- Les recettes fiscales totales;
- Les dépenses consolidées de l'administration, à mesure que les données deviendront disponibles.

Notes

¹ Cette définition de l'administration publique suit celle donnée dans le *Système de comptabilité nationale 1993* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XVII.4).

² Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.01.II.H.2.

³ Alan Heston, Robert Summers et Bettina Aten, *Penn World Table Version 6.1*, Center for International Comparisons, Université de Pennsylvanie (CICUP), octobre 2002.

⁴ La comptabilisation sur la base de l'exercice est la norme dans le secteur privé, la comptabilisation sur la base de la gestion est celle des finances publiques. Dans ce second cas, il y a une grave sous-estimation des salaires versés aux enseignants et autres fonctionnaires si, comme il est courant, une proportion considérable de leur rémunération est différée et versée, après la cessation d'activité, sous forme d'une pension par répartition non encore financée. Nous laissons l'examen de ce problème à un futur rapport sur le financement public.

⁵ L'expression « consommation collective » serait plus exacte.

⁶ Selon le *Système de comptabilité nationale 1993* (par. 8.100), « alors que les bénéficiaires de transferts courants en espèces peuvent en disposer comme ils le souhaitent, les bénéficiaires de transferts sociaux n'ont guère ou pas de choix ». Il convient toutefois de noter que les auteurs du *Système de comptabilité nationale* ne tiennent pas compte du fait que les transferts sociaux sont fongibles. Les bénéficiaires de la scolarité gratuite, par exemple, consacraient au moins une partie de leur revenu à leurs études si elles n'étaient pas financées par le gouvernement. Les fonds consacrés par les administrations publiques à la scolarité permettent donc de financer l'épargne des ménages et leur consommation d'autres biens et services.

⁷ Voir *Comparaisons mondiales du produit intérieur brut et du pouvoir d'achat réel, 1985 : Phase V du Programme de comparaison internationale*, série F, No 64 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XVII.7).

⁸ Voir Robert Summers et Alan Heston « The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988 », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No 2 (mai 1991). La version actuelle (Mark 6.1) a été publiée en octobre 2002 et peut être téléchargée du site du Centre des comparaisons internationales de l'Université de Pennsylvanie <<http://pwt.econ.upenn.edu>> ou consultée en ligne sur le site de l'Université de Toronto <<http://datacentre2.chass.utoronto.ca/pwt>>.

⁹ Un lecteur attentif remarquera que dans le pays de l'unité de compte (les États-Unis), le prix relatif de la consommation des administrations dépasse l'unité de plus de 20 %. Cela est possible car les niveaux des prix dans les Penn World Tables sont exprimés par rapport à la moyenne mondiale plutôt que par rapport aux États-Unis. Ainsi, les indices des prix relatifs des éléments constitutifs du PIB pour les États-Unis diffèrent de l'unité, alors que l'indice de prix du PIB est égal à 1 par définition.

¹⁰ Bureau du budget du Congrès américain, *The Tax Treatment of Employment-Based Health Insurance* (Washington, mars 1994); Melissa A. Thomasson, « The importance of group coverage: how tax policy shaped U.S. health insurance », *American Economic Review*, vol. 93, No 4 (septembre 2003), p. 1373 à 1384.

Annexe

Tableaux de l'appendice^a

- A1. Consommation des administrations en pourcentage du PIB.
 - A2. Dépenses de l'administration centrale en pourcentage du PIB.
 - A3. Dépenses de l'administration centrale : répartition par fonction (pourcentage des dépenses totales).
 - A4. Recettes fiscales de l'administration centrale en pourcentage du PIB.
 - A5. Recettes fiscales de l'administration centrale par type d'impôt (pourcentage des recettes fiscales totales).
 - A6. Rapport des dépenses de l'administration locale à celles de l'administration centrale (pourcentage).
 - A7. Rapport des dépenses de l'administration locale à celles de l'administration centrale, éducation (pourcentage).
 - A8. Rapport des dépenses de l'administration locale à celles de l'administration centrale, santé publique (pourcentage).
 - A9. Rapport des recettes fiscales de l'administration locale à celles de l'administration centrale (pourcentage).
 - A10. Recettes fiscales de l'ensemble de l'administration en pourcentage du PIB.
-

^a À consulter à l'adresse suivante : <www.unpan.org/statistical_database-publicsector.asp>. Consulté le 3 mars 2003.