

Le Pérou prend en main la gestion de ses finances publiques

Le Pérou poursuit avec détermination, et même avec un succès notable, la construction d'un système dont la solidité permettra une gestion efficace et transparente des finances publiques. Ce qui a débuté au niveau de l'État central s'étend maintenant aux régions et aux communes. Pour ce faire, des experts locaux travaillent la main dans la main avec des conseillers internationaux. En coopération avec d'autres bailleurs de fonds internationaux, la Suisse soutient les autorités péruviennes dans ce processus à long terme.



Au cours des dix dernières années, la marge de manœuvre financière du Pérou s'est considérablement élargie. La population des régions reculées profite elle aussi des nouveaux services et infrastructures.

Photo: Antonio Escaolante

En quelques années seulement, le Pérou est parvenu à quitter son statut de pays en développement qui accumulait les retards pour devenir une économie émergente dynamique. Après avoir été confronté à l'hyperinflation et à la crise économique dans les années quatre-vingts, ce pays riche en matières premières, situé entre les côtes du Pacifique et le bassin amazonien, connaît depuis bientôt dix ans une période de croissance forte et constante. Celle-ci s'accompagne d'une augmentation des recettes fiscales, d'un taux d'inflation faible et d'une diminution de la pauvreté. Dans le même temps, les investissements directs étrangers ont considérablement augmenté. Les réserves monétaires atteignent un record. Les experts sont unanimes: ce sont notamment les réformes structurelles engagées dans les années nonante et la stabilité macroéconomique qui sont à l'origine du succès économique. Le Pérou se range désormais parmi les rares pays d'Amérique latine qui dégagent régulièrement un excédent budgétaire.

Ces dix dernières années, ce pays andin a doublé son produit intérieur brut (PIB) par

habitant: il est actuellement de 10000 USD. Toutefois, un quart des quelque 30 millions de Péruviens vivent toujours dans la pauvreté. Sur ce point, c'est à la société et à la classe politique d'agir. Comme c'est le cas dans d'autres pays émergents et en développement, l'expansion économique du Pérou a permis à l'État de bénéficier d'une marge de manœuvre financière sensiblement plus large qu'il y a dix ans. Ses recettes doivent profiter à tous les citoyens. Il importe, selon ce principe, d'améliorer les services, les écoles et les centres de soins, mais aussi de construire des infrastructures dont bénéficieront les populations des régions reculées. Des finances publiques saines et bien gérées en constituent l'assise. Enfin et surtout, la lutte cohérente contre la dilapidation des deniers publics et la reddition des comptes sont des instruments qui ont fait leurs preuves pour accroître la confiance que les citoyens placent dans l'État et la démocratie.

Par où commencer et comment?

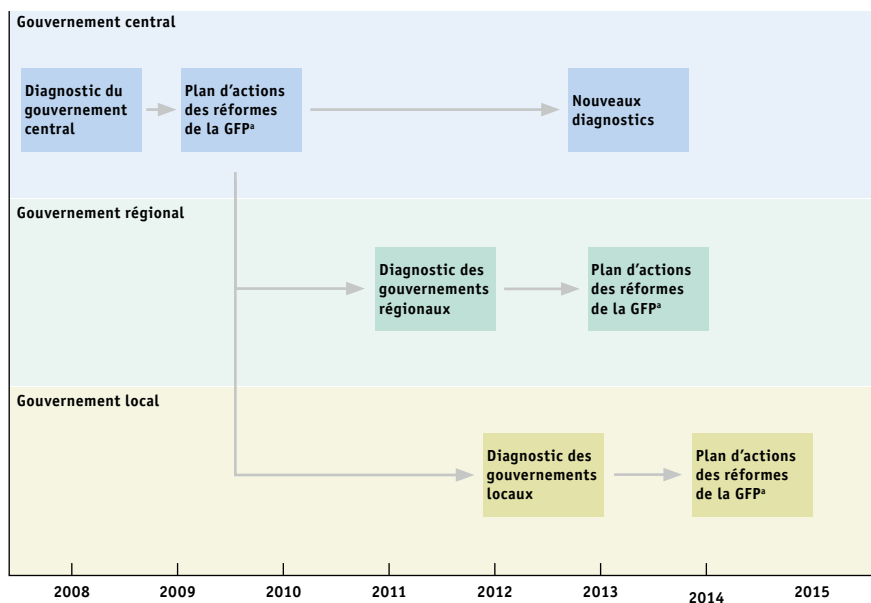
Le Pérou effectue un travail de pionnier en Amérique latine, depuis que le ministère



Christian Robin
Responsable de la Coopération économique au développement au Pérou, Ambassade de Suisse à Lima

Graphique 1

Séquence des réformes



a GFP: Gestion des finances publiques

Source: GFP subnacional / La Vie économique

de l'Économie et des Finances a mis en place en 2011 le *Programme pour une amélioration continue des finances publiques (PMC)*. Les autorités cherchent à créer un mécanisme souple, afin de réformer la gestion financière suivant un processus continu. L'initiative a, dès le début, été soutenue par bon nombre de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, parmi lesquels on trouve l'UE, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. Le programme doit notamment contribuer à maintenir la discipline budgétaire, à injecter les ressources disponibles dans une stratégie adéquate et à fournir des services publics dignes de ce nom.

Cette démarche procède d'une évaluation rétrospective de la gestion des finances publiques pendant les années 2005, 2006 et 2007. Le budget de l'État, qui inclut quelque 60% de toutes les dépenses publiques au Pérou, a été le premier à être décortiqué. Répandu dans le monde entier et cofondé par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), le programme *Public expenditure and financial accountability (Pefa)* est apparu comme l'outil approprié pour procéder à un diagnostic indépendant. Il s'agit d'une méthodologie qui permet d'évaluer la qualité des systèmes de gestion des finances publiques. Entre 2005 et 2013, cet instrument a servi dans 143 pays.

Du diagnostic...

Pour l'expert financier péruvien José Valderrama, le programme Pefa est une «analyse du sang de l'administration des

finances publiques». Les indicateurs utilisés sont clairement définis, bien qu'en nombre limité, ce qui permet de donner l'image la plus précise possible de la gestion financière assurée par l'administration. Quelles sont la crédibilité et la transparence des budgets annuels de l'État? Reposent-ils sur des objectifs politiques clairs? Les dépenses publiques font-elles l'objet de planifications et de contrôles rigoureux? Qu'en est-il des systèmes de comptabilité et de l'information continue sur les recettes et les dépenses? Les audits sont-ils efficaces?

Un groupe composé de spécialistes péruviens et internationaux a étudié ces questions sur place. Il a pointé les atouts et les faiblesses de ce système complexe. En matière de discipline budgétaire, ces experts ont globalement distribué de bonnes notes à l'administration des finances péruvienne. L'État s'acquitte généralement de ses obligations de paiement en temps opportun et ne dépasse que rarement le budget. Les spécialistes ont également souligné le niveau satisfaisant du recettes fiscales et les estimations conservatrices émises à leur propos. Le rapport a toutefois mis un certain nombre de lacunes en évidence, comme la présence, dans des cas particuliers, de différences significatives entre les estimations et les comptes finaux ou l'absence d'estimations des coûts engendrés par le suivi des engagements de l'État. L'audit interne s'est retrouvé sous le feu de la critique car ni les fonds ni le personnel disponibles n'étaient suffisants.

... à la thérapie

Le rapport présenté par les experts du Pefa est à la base du programme de réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques. Il examine l'état de tout le système, mais laisse délibérément ouverte la façon dont un éventuel processus de réforme devrait être abordé. Les expériences faites dans d'autres pays montrent que de telles mesures n'empruntent pas un chemin tout tracé dans le domaine des finances publiques. Bien des obstacles doivent être surmontés pour que les experts, les fonctionnaires et les hommes politiques conviennent de la façon dont il faut s'engager dans le processus, avec quelles priorités et à travers quelles étapes. Les changements de cap politiques peuvent en outre mettre en péril la planification à court terme, ce qui complique encore la tâche.

Deux nouvelles entités accompagnent le programme de réformes

Afin de régler les réformes, les bailleurs de fonds internationaux et leurs

Encadré 1

Les tâches les plus importantes

- Favoriser la programmation pluriannuelle du budget.
- Renforcer l'administration des finances axée sur les résultats.
- Moderniser le système informatique de l'administration des finances.
- Améliorer le contrôle de l'efficacité des dépenses publiques.
- Perfectionner la gestion intégrée des dettes et des obligations de l'État.
- Mettre en œuvre des mesures pour augmenter les recettes fiscales.
- Moderniser les ressources humaines dans le secteur public.



Séance plénière à Lima réunissant tous les représentants des régions et des communes de San Martín, Cusco, Chiclayo, Trujillo et Apurímac. Photo: Romina Cruz

partenaires péruviens se sont accordés sur la création de deux instances – une table ronde et un groupe d'études – qui accompagneront, à moyen terme, le programme de réformes.

Tous les deux à trois mois, une *table ronde* («*Mesa de coordinación para el seguimiento de la gestión de las finanzas públicas*») rassemble les hauts représentants du ministère péruvien de l'Économie et des Finances, les experts qui participent au processus ainsi que les délégués des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Elle permet aux participants de s'entretenir sur l'évolution des travaux, les problèmes inattendus et les nouvelles perspectives. Ses recommandations techniques ont du poids et dépassent le cadre normal du dialogue politique. La table ronde, qui est une première dans l'histoire de la coopération au développement avec ce pays, est présidée par un vice-ministre péruvien. Elle simplifie les relations entre les partenaires sur place et les agences internationales de développement. Ce renforcement de la coordination s'inscrit dans la lignée des recommandations formulées par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Entériné en 2005, ce texte souhaite responsabiliser davantage les pays bénéficiaires (appropriation). Il mise également sur l'harmonisation, l'alignement, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Hartmut Paulsen, directeur des programmes de la Société allemande de coopération internationale (Deutsche Gesellschaft für internationale

Zusammenarbeit, GIZ) au Pérou, explique que «la table ronde permet d'unir les forces autour d'initiatives communes». En effet, «si chaque agence de développement agissait de son propre chef, l'impact serait limité».

Un *groupe d'études* («*Grupo de estudios*») innovant apporte son soutien permanent au ministère de l'Économie et des Finances, en lui prodiguant des conseils techniques. Des spécialistes péruviens, au bénéfice d'une longue expérience au sein du gouvernement, ont ainsi pu être engagés sous contrat avec le soutien financier bilatéral des agences de développement belge, allemande (GIZ) et suisse (Secrétariat d'État à l'économie, Seco). Ils œuvrent depuis 2011 en qualité de consultants et ont un statut spécial. Selon Bruno Barletti, un des premiers conseillers engagés dans le processus de réforme, le groupe d'études est, sous cette forme, une structure atypique dans la coopération au développement. Il est bel et bien intégré au ministère de l'Économie et des Finances, mais n'est pas soumis à l'autorité hiérarchique du ministre. M. Barletti se considère que lui et ses collègues agissent comme des conseillers internes qui soutiennent le calendrier des réformes à tous les niveaux de l'administration. Les consultants bénéficient d'un accès direct aux ministres et aux vice-ministres. Ils donnent des conseils aux directeurs généraux et établissent les liens directs avec les autres institutions concernées par la gestion du budget de l'État, notamment l'administration fiscale (*Sunat*) et la Cour des comptes (*Contraloría general*). Les membres du groupe d'études participent aux délibérations de la table ronde aux côtés des représentants du gouvernement et des bailleurs de fonds internationaux. Brigitt Bencich, directrice du secteur Décentralisation fiscale et affaires sociales au ministère de l'Économie et des Finances, rapporte que «parmi les experts du groupe d'études, certains maîtrisent différents domaines». «Ils possèdent des connaissances approfondies sur les affaires budgétaires, les systèmes informatiques ou en macroéconomie. Le processus de réforme est suivi par une équipe musclée.»

Un calendrier des réformes réaliste

Les experts ont jeté les bases d'un plan d'action, le *PMC 2011–2015*. Celui-ci détermine avec minutie les volets du programme de réforme à mettre en œuvre en priorité et définit les missions assignées au vice-ministre de l'Économie et des Finances en coopération avec le groupe d'études. On trouve en tête du calendrier la budgétisation pluriannuelle et la mise en place d'un processus



budgetaire axé sur les résultats (voir *encadré 1*). Il est prévu d'effectuer en 2014 une nouvelle évaluation Pefa, ce qui permettra de suivre les progrès accomplis dans le processus de réforme.

Une réforme structurelle de la gestion des deniers publics ne peut toutefois être mise en place du jour au lendemain. Le gouvernement péruvien et les bailleurs de fonds internationaux sont bien d'accord sur ce point. Il faut de la ténacité et de la persévérance. Les entraves potentielles au bon déroulement du processus ne manquent pas, y compris le désir irrésistible de brûler des étapes pour obtenir rapidement des résultats. Comme le montrent les expériences faites dans d'autres pays, toute dérogation au principe de gradualité engendre des coûts inutiles et suscite de faux espoirs dans les rangs des politiques et au sein de la population. Il peut être dommageable de soustraire des réformes de longue haleine visant la durabilité à l'influence de la politique quotidienne. Que faire, par exemple, lorsqu'à la fin d'un mandat gouvernemental, la pression politique monte pour des raisons électorales et invite à afficher à court terme de bons résultats par le biais de réformes cosmétiques plutôt que de traiter le mal à sa racine?

Se rapprocher du citoyen: en marche vers la décentralisation

Parallèlement aux réformes menées dans la gestion des finances publiques au sein du gouvernement central, le Seco soutient au Pérou des projets pilotes décentralisés, entrepris dans les régions et les communes. Les analyses Pefa doivent contribuer à identifier les points forts et les faiblesses, et à encourager les processus de réforme à l'échelle infranationale. Les fonctionnaires locaux élaborent et mettent en œuvre des plans d'action conjointement avec des membres du groupe d'études qui soutient le ministère de l'Économie et des Finances. Si les premières tentatives faites dans les régions de Cusco, d'Apurímac et de San Martín, mais aussi dans les communes de Cusco, de Chiclayo et de Trujillo sont couronnées de succès, les nouveaux instruments seront alors mis en place à l'échelon national.

Des siècles durant, le Pérou a connu les affres d'une structure de gouvernance rigide et centralisée. Depuis 2002, le processus de décentralisation se poursuit à grand pas. Outre les ministères de la capitale, 26 gouvernements régionaux et 1834 administrations communales sont impliqués dans les comptes publics. Le budget national est déjà géré à 40% par des autorités locales

ou régionales. Si on y ajoute la délégation de compétences de certains ministères aux unités administratives décentralisées, la part des enveloppes budgétaires dont les communes et les régions ont la charge représente alors la moitié des dépenses de l'État. Ces chiffres témoignent du potentiel que les réformes présentent pour une gestion décentralisée des finances publiques.

César Villanueva a présidé de 2007 à 2013 la région de San Martín, dans laquelle plus de 800 000 personnes vivent disséminées sur un vaste territoire urbanisé. Il expose les objectifs matériels qu'il s'est fixés: les enfants et les mères allaitantes doivent pouvoir facilement consulter un médecin dans leur voisinage immédiat. Les enfants en âge de fréquenter l'école ne doivent pas être contraints de redoubler une classe par manque d'enseignants ou de locaux. Ce sont des dépenses publiques fondamentales dont on ne peut s'acquitter sans une administration fonctionnelle qui accorde les ressources nécessaires, les gère efficacement et analyse les résultats obtenus. Améliorer la gestion budgétaire, c'est faire en sorte que l'habitant comprenne que l'appareil gouvernemental tant vilipendé et désapprouvé est un prestataire de services de qualité. Chacun doit avoir accès aux institutions étatiques importantes, même les personnes qui vivent dans ces ceintures de pauvreté qui s'élargissent de manière chaotique autour des grandes villes ou dans des régions rurales reléguées à l'arrière-plan. Ceci implique aussi le bon fonctionnement des écoles, la mise à disposition d'hôpitaux et de dispensaires, la collecte des eaux usées et des déchets ou la construction de routes et leur entretien. ■

Encadré 2

Les réformes aussi nécessitent des ressources

Un chapitre spécial du Programme pour une amélioration continue des finances publiques régit le soutien financier des bailleurs de fonds internationaux au processus de réforme. Deux fonds spéciaux sont disponibles à cette fin:

- L'*Initiative pour les réformes à court terme (ICP)* finance les conseillers, les stagiaires, les travaux préparatifs de projets ultérieurs plus ambitieux et la formation spécialisée.
- L'*Initiative pour les réformes à moyen terme (IMP)* vise à encourager des projets qui nécessitent un niveau de planification plus élevé. En font notamment partie les études d'impact ou les mécanismes de suivi.