



En Argentine : de la « fausse monnaie » à la responsabilité fiscale

PAR ALEJANDRO ARLIA

En Argentine, la décennie passée a été marquée par des déficits récurrents, qui ont causé une augmentation de l'endettement à tous les niveaux de gouvernement. Le pays a progressivement plongé dans une profonde récession économique, qui a duré presque quatre ans, de 1998 à 2001.

La baisse continue de l'activité économique a entraîné une réduction énorme des impôts encaissés. Les gouvernements national et provinciaux ont ainsi dû recourir à d'autres sources de financement. Une série entière de « quasi-monnaies » fut émise; celles-ci prenaient la forme de notes de crédit destinées à être mises en circulation localement, dont la valeur de rachat variait considérablement d'une juridiction à l'autre. En conséquence, 11 quasi-monnaies circulèrent dans tout le pays, mais beaucoup subirent un fort taux de dépréciation (voir tableau « Quasi-monnaies »).

Il s'agissait d'une stratégie drastique. Mais les gouvernements l'ont jugée nécessaire afin de procurer des liquidités à l'économie fortement déprimée et de maintenir un minimum de dépenses publiques.

La période la plus difficile est arrivée à la fin de l'année 2001, déclenchant la plus grave crise de l'histoire de l'Argentine. La détérioration massive des secteurs économique, politique et social entraîna la désintégration de l'ordre institutionnel et ouvrit une brèche dans la plupart des contrats sociaux. Dans ce contexte catastrophique, les gouvernements national et provinciaux ont commencé à suspendre leurs paiements.

De l'ordre dans les finances

L'année 2002 marqua le rétablissement de l'ordre et fut le début d'une nouvelle ère. Le secteur public de l'Argentine amorça un processus majeur afin de réorganiser ses finances, et

Alejandro Arlia est président du Centre d'études fédérales (CEFED) à Buenos Aires.



La ville de Buenos Aires a émis sa propre monnaie, comme l'ont fait bon nombre de provinces.

au moyen de différents programmes élaborés en 2002 et 2003, le pays réalisa une réunification monétaire, le refinancement de la dette nationale, provinciale et municipale, ainsi que le retour vers un équilibre financier.

Les 24 juridictions infranationales commencèrent par mettre en œuvre des « programmes de financement ordonnés ». Grâce à ceux-ci, le gouvernement national octroie son aide financière aux 23 provinces et à la ville autonome de Buenos Aires pour qu'elles puissent faire face à leurs déficits financiers et à leurs remboursements du capital.

Ces entités constituantes s'engagèrent à suivre une série d'objectifs fiscaux conçus pour leur permettre de retrouver un certain équilibre.

Quant aux comptes du gouvernement national, leur retour progressif à l'équilibre n'a pas été réglé par des lois ou programmes particuliers. Il n'a même pas été encadré par un nouvel accord avec le Fonds monétaire international (FMI).

Dans les deux cas, soit tant au niveau du gouvernement national qu'à celui des 24 juridictions infranationales, la recherche de l'équilibre fut déclenchée par une forte volonté politique quant à l'importance d'un retour à la santé fiscale, et par le rétablissement du rôle du gouvernement national en qualité d'autorité unique pour la politique monétaire et d'autorité principale pour la politique fiscale.

En conséquence, après plus de dix ans de déficits, le gouvernement national et les 24 juridictions réalisèrent l'équilibre financier durant l'exercice budgétaire de 2003, et sont parvenus à obtenir un excédent durant l'année 2004. Ceci fit ressortir l'importance d'établir des critères harmonisés et de coordonner les actions au sein des différents niveaux de gouvernement afin de consolider le redressement fiscal.

Gestion saine et transparence

Le progrès de ces transformations permit l'élaboration de la Loi sur la responsabilité fiscale d'août 2004. Cette loi institutionnalise les règles fiscales convenues dans le cadre des « programmes de financement ordonné ».

La loi prévoit l'adoption de règles fiscales harmonisées qui assurent la gestion ordonnée de l'utilisation des ressources et qui favorisent la transparence dans l'administration publique.

Ceci facilite la surveillance, par les citoyens, des opérations publiques et la prévisibilité des prestations relatives à la politique fiscale.

Les dispositions les plus pertinentes de cette loi sont les suivantes :

- **Application de catégories budgétaires uniformes.** Celles-ci permettent la consolidation des comptes publics et la

Quasi-monnaies		
(Octobre 2002 – en millions de pesos. Les montants représentent la valeur de chaque unité de quasi-monnaie pour chaque peso argentin, au taux d'octobre 2002.)		
Juridiction	Montant émis	Valeur commerciale
Buenos Aires	2 793	0,95
Catamarca	40	1,00
Chaco	100	0,68 - 0,74
Córdoba	876	0,84 - 0,88
Corrientes	250	0,40
Entre Ríos	260	0,70
Formosa	100	0,66 - 0,76
La Rioja	27	1,00
Mendoza	120	0,90
Tucumán	173	0,85 - 0,90
Sous-total	4 739	
Gouvernement national	3 300	
Total	8 039	

comparaison des informations fiscales entre le pays et les provinces, et au sein de celles-ci.

- **Présentation annuelle par le gouvernement national du cadre fiscal planifié pour l'exercice budgétaire suivant**, de sorte que les administrations provinciales aient l'information nécessaire pour formuler leurs prévisions budgétaires.
- **Publication régulière et harmonisée de l'information fiscale.** Les deux ordres de gouvernement doivent publier leurs budgets, leurs opérations fiscales, l'information sur la dette publique et le degré d'activité du secteur public.
- **Règles sur le traitement des revenus et dépenses publics dans les différentes étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre du budget.** En particulier, ces règles limitent l'augmentation des dépenses primaires à la croissance nominale du produit intérieur brut (PIB) et exigent un excédent primaire de la part des juridictions dont la dette dépasse de 15 pour cent leurs recettes courantes (montant net après les transferts aux municipalités).
- **Établissement de fonds anti-cycliques.** Tous les niveaux de gouvernement doivent créer des réserves afin de garantir la continuité de leurs opérations dans les moments critiques, sans tomber dans le déséquilibre fiscal.
- **Protection du crédit.** La loi favorise les mesures de coordination afin de s'assurer que les services de base soient maintenus. Elle règle l'accès des provinces aux nouveaux crédits et favorise des stratégies de redressement pour celles qui sont fortement endettées, en fixant comme limite l'allocation de 15 pour cent des recettes courantes (montant net après les transferts aux municipalités) à la réduction de la dette.
- **Création d'un « Conseil fédéral pour la responsabilité fiscale »**, qui fonctionne comme autorité chargée d'appliquer les dispositions de la Loi sur la responsabilité fiscale. Il se compose de ministres de l'Économie ou des Finances des gouvernements national et provinciaux et de la ville autonome de Buenos Aires.

Le gouvernement national a invité les provinces et la ville autonome de Buenos Aires à se conformer de leur plein gré à cette loi. En même temps, les provinces ont élargi la portée de l'application de cette réglementation par le biais de la participation – également volontaire – de leurs municipalités respectives.

Actuellement, 17 provinces sur 24 ont souscrit à cette loi : Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero et Tucumán.

Des questions restent en suspens

Bien que la nécessité de consolider le rétablissement des finances publiques aux différents ordres de gouvernement soit indiscutable, la loi contient quelques éléments sujets à controverse.

L'un d'eux concerne la corrélation directe entre le PIB et les dépenses primaires courantes. Le lien entre l'augmentation potentielle de celles-ci et la croissance du PIB implique la nécessité d'éviter des déviations de fonds qui pourraient mener à une nouvelle crise fiscale, provoquée par l'augmentation de coûts irréductibles à certains moments défavorables du cycle économique. La priorité accordée à la discipline fiscale ne peut cependant être dissociée des circonstances socio-économiques du pays ni des règles économiques fondamentales généralement reconnues.

Quand la loi fut approuvée en août 2004, quelques secteurs s'inquièrent de la faible importance des dépenses publiques par rapport au PIB pour les années budgétaires de 2002 et 2003. Il était juste d'avancer l'argument que le gel des dépenses à ce niveau ne permettrait pas de répondre à la demande croissante de la société en avantages publics, principalement ceux liés aux services sociaux et à l'aide aux milieux les plus défavorisés. Mais la croissance économique de 2004 et, par conséquent, l'augmentation des recettes fiscales ont permis au secteur public d'augmenter ses dépenses pour atteindre 38 pour cent du PIB. Même si ce taux est bas par rapport aux normes internationales (50 pour cent), il représente un début d'augmentation sur les années précédentes.

La question des fonds anti-cycliques était également controversée. Même si tout le monde était d'accord sur leur nécessité, certains relevèrent l'oubli de critères uniformes et le manque d'objectifs quantitatifs afin de respecter ces critères. Cette « omission » par les rédacteurs de la loi reposait sur l'idée qu'il ne serait pas possible d'obliger les administrations provinciales à garder en réserve un pourcentage de leurs ressources en vue de situations futures difficiles, compte tenu des énormes pressions qu'elles subissent actuellement quant à leur niveau de dépenses.

La crise de 2001 a eu des effets profonds sur la « culture fiscale » des autorités aux différents niveaux de gouvernement. L'actuel excédent fiscal est la preuve de ce changement de culture. Nous pouvons être assurés que chaque administration saura de quel montant elle aura besoin dans ses réserves anti-cycliques.

L'art du possible

Les arrangements pris pour la dette provinciale furent satisfaisants. Respecter la marge de 15 pour cent entre les services et les revenus nets courants n'est pas toujours possible. En 2005, au moins huit juridictions ne seront pas en mesure d'atteindre cet objectif. Dans tous les cas, le cadre réglementaire prévoit la possibilité pour le gouvernement national et les provinces de chercher d'autres moyens d'atteindre cet objectif.

Dans ce sens, on peut voir l'année 2005 comme une très bonne occasion pour certaines juridictions qui, en raison de différentes circonstances, n'ont pas réalisé le même redressement financier que le reste des provinces, d'assurer la protection de leur crédit. En d'autres termes, compte tenu des conditions économiques favorables et de la résolution des problèmes structureux de l'endettement provincial et national, l'exercice budgétaire de 2005 permettra de subvenir aux besoins les plus urgents du peuple.

En ce qui concerne le Conseil fédéral pour la responsabilité fiscale, de nombreuses démarches ont été entreprises durant les premiers mois de l'année. En janvier 2005, tous ses membres se sont réunis pour la première fois, et ils se rencontrent désormais tous les mois pour établir les règles opérationnelles de leur organe. Ces prochains jours, l'exécutif national approuvera le décret de réglementation du conseil, lui permettant de fonctionner normalement dès le mois de mai.

En résumé, la Loi sur la responsabilité fiscale a permis de fixer un certain nombre de règles fiscales (contrôle des dépenses publiques, maintien de l'équilibre budgétaire, limitation de l'endettement, unification monétaire) et de prendre des mesures à l'égard des enjeux financiers aux différents ordres de gouvernement. Grâce à la réussite du redressement fiscal entrepris durant la période 2002-2004, les Argentins se souviendront de l'année écoulée comme de celle qui a permis de progresser vers une administration publique saine et des finances stables. ☺