

Institut d'études politiques de Paris
ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral Amérique latine
Centre de recherches internationales (CERI)
Doctorat en Science politique

De l'analyse des disparités d'implémentation fiscale au Venezuela

Le modèle politique d'une nouvelle architecture 'rentière'
(2000-2010)

Résumé

Cecilia Medrano-Caviedes

Thèse dirigée par M. Guillaume Fontaine

Soutenue le 26 juin 2015

Jury :

M. Javier Corrales, Professor, Amherst College, Massachusetts

M. Olivier Dabène, Professeur des Universités, Institut d'études politiques, Paris

M. Guillaume Fontaine, Profesor, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito

M. Andrés Mejía, Senior Lecturer, King's College, London (rapporteur)

M. José-Manuel Puente, Profesor, Instituto de Estudios Superiores de Administración,
Caracas (rapporteur)

Mme. Isabelle Rousseau, Profesora, El Colegio de México, México

Index

<i>Index</i>	3
<i>Introduction</i>	4
<i>Les principales caractéristiques des arrangements de gouvernance</i>	15
<i>Les politiques fiscales vénézuéliennes à la loupe: Une caractérisation du niveau meso au cours de la période 2000-2010</i>	18
<i>La dimension administrative: le niveau micro</i>	22
<i>Conclusions</i>	26
<i>Bibliographie</i>	30

Introduction

Concernant la sous-performance globale de nombreux états pétroliers contemporains, force est de constater qu'il existe un consensus général. L'échec consécutif des économies pétrolières à concevoir et implémenter avec succès des stratégies de développement et d'économie durable est devenu – en dépit de fonds massifs pour les financer – un véritable “casse-tête” pour la pensée académique et politique des dernières décennies. De nombreuses études ont tenté d'identifier avec précision le modèle commun de ces pays, à l'appui de caractéristiques politiques, sociales et économiques, afin de développer des théories explicatives du phénomène observé. Certes, la contribution analytique de différentes disciplines a apporté un éclairage au débat. Cependant, elle a aussi révélé la complexité du paradoxe des ressources. Rappelons à cet effet, que de nombreux pays dotés de pétrole (et pour la plupart d'autres richesses naturelles) affichent constamment des taux de croissance faibles, fragiles et éphémères. De surcroît, ces pays souffrent de sérieuses défaillances sociales et politiques. Ils pâtissent également des manquements en matière de développement.

Durant les premières vagues des débats, la littérature portant sur le paradoxe des ressources évolua essentiellement autour d'explications politico-économiques. Ceci généra différentes méthodes et approches afin d'évaluer le phénomène observé de façon empirique et analytique. Au fur et à mesure que le processus d'évaluation évoluait, deux observations importantes réorientèrent la recherche en approches plus intégrées et davantage globales.

En premier lieu, en remarquant que les pays riches en ressources pouvaient sous-performer face aux pays pauvres en ressources. En second lieu, en notant que beaucoup de pays naturellement dotés – les économies productrices de pétrole incluses – bénéficiaient de leurs richesses et amélioraient leurs indicateurs socio-économiques ainsi que ceux du développement. Ces deux considérations ont participé à une nouvelle orientation du débat vers des approches intégrées et multi-facettes, capables de concentrer les efforts dans l'analyse des mécanismes institutionnels qui auraient imprégné les résultats économique-politiques présumés faussés.

Par la suite, l'économie politique et les débats institutionnels se sont emparés d'une nouvelle génération d'études. Ceci afin d'examiner le rôle et l'influence de la globalité des paramètres institutionnels dans l'exploitation et la consommation des ressources pétrolières et d'autres richesses naturelles.

De manière générale, la littérature relative aux ressources naturelles a avancé quasi unanimement l'idée selon laquelle - en résumé - c'est la volatilité intrinsèque des commodités, avec de surcroît des effets économiques défavorables (résultant de la richesse des exploitations) et des résultats politiques biaisés, qui créent un mélange complexe de conditions négatives qui aboutissent finalement à la sous-performance des pays riches. Tout en soulignant ce mélange de facteurs indésirables, il est important de considérer la faiblesse institutionnelle comme une condition générique qui permet et contribue à perpétuer de telles dynamiques (Collier 2010; Karl 1997; Barma et al. 2012; Sinnot, Nash, and De la Torre 2010; Rodríguez Sosa and Rodríguez Pardo 2012).

Toutefois, en étudiant en particulier l'ensemble des pays sous-performants exportateurs de pétrole, d'aucuns ont perçu que malgré les différences géographiques, historiques et culturelles, ces mêmes pays partageaient une structure institutionnelle caractéristique (Karl 1997) qui reproduirait une dépendance intégrée aux ventes et export des ressources pétrolières afin de financer d'importantes proportions de leur obligations fiscales. Cette dépendance transformerait l'ensemble de ces pays en "états rentiers" et leur profil commun en terme de management des ressources pétrolières serait décrit comme "l'effet rentier". Effet par lequel des états ont tendance à vivre au dessus de leur moyens (Rodríguez and Sachs 1999) et à afficher une propension générale à trop dépenser (Tornell and Lane 1999; Spilimbergo 2005).

Dans ce sens, le profil managérial des "états rentiers" a été stigmatisé dans la mesure où il intégrait un "effet de voracité" (Tornell and Lane 1999) grâce auquel de puissants groupes d'acquisition peuvent s'approprier consécutivement des parts importantes de richesses naturelles par le biais de mécanismes discrétionnaires de redistribution fiscale, dès lors que les barrières institutionnelles sont faibles, et les paramètres d'infrastructures politico-légales fragiles. Sur ce point en particulier, il semblerait que le facteur institutionnel surpasse l'abondance de ressources riches en tant que telles, au point de contester l'organisation du secteur en matière d'encadrement. Désormais, le système de régulation autant que l'organisation et la qualité d'interaction entre les différents acteurs politiques concernés, peuvent délimiter le champ d'action à la fois dans les activités d'extraction et dans les activités managériales. Ce qui, dans une large mesure, façonne la structure et le mode de gouvernance de l'industrie ainsi que l'encadrement institutionnel du secteur (Balza and Espinasa 2015; Fontaine 2011).

Dans l'ensemble, l'effet rentier semble essentiellement décrire un modèle général d'indiscipline fiscale dans lequel les régimes de politique fiscale sont conçus bien au-delà de

leur capacité réelle. Cette étude vise à contribuer au débat en cours, en se concentrant sur l'élaboration complexe des politiques fiscales, comme un produit dérivé de l'encadrement du mode de gouvernance du secteur des ressources, à travers lequel les décisions de dépenses publiques et le management d'ensemble des ressources naturelles, y compris les rentes pétrolières, sont configurés et supportent donc les effets rentiers et les effets de voracité.

Les théories économiques ne peuvent pas apporter à elles seules des explications complètes au paradoxe des ressources. Les thèses sociologiques ou politiques ne sont pas non plus en mesure de tout clarifier. En conséquence, l'approche de l'économie politique a irrémédiablement ouvert la voie aux considérations multidisciplinaires à même de nuancer davantage le problème. Alors que l'économie politique ainsi que les études institutionnelles ont largement nourri le sujet, quelques liens font encore défaut dans les théories explicatives mises en avant. D'une part, elles tendent encore à conférer un rôle excessivement déterministe aux marchandises ou aux rentes pétrolières, à l'instar des théories initiales de la "malédiction des ressources". D'autre part, en dépit du fait que les institutions ont été tenues pour responsables de la reproduction des éléments favorables à l'effet rentier, on observe que peu de chose a été fait pour clarifier les processus internes qui modèlent les décisions rentières. Cette étude examine les processus institutionnels internes au travers des particularités et des composants explicites des élaborations politiques: la combinaison d'instruments politiques. Tout d'abord, l'étude des conceptions des politiques fiscales intègre le système d'interactions niché et pluri-niveaux, qui détermine l'action politique. Ceci permet ensuite de comprendre comment les *policy mix* sont structurés et déployés. Et d'appréhender l'effet rentier avec une perspective plus concrète.

Aborder l'effet rentier par le biais de la prise de décision logique aurait été essentiellement ancré sur le processus de décisions en matière budgétaire. Et l'accent serait mis inévitablement sur les problèmes évidents d'implémentation budgétaire. Cette approche, quoique très instructive et nécessaire, a déjà été développée. Par ailleurs, elle a fourni d'intéressantes conclusions sur les erreurs de calcul des prémisses budgétaires pendant leur élaboration. De surcroît, elle a révélé l'usage excessif des formules de dépenses supplémentaires au cours de ses différentes étapes d'exécution.

Néanmoins, ce procédé analytique ne traite pas les problèmes structurels du budget 'rentier' *per se*. Il n'élabore pas non plus d'explications convaincantes quant à la pratique institutionnalisée des dépenses supplémentaires - outre les litiges génériques et ambiguës sur les dynamiques d'économie politique utilisées par les sciences sociales.

Au contraire, appréhender l'effet rentier à partir de l'étude des conceptions politiques, permet l'observation et l'appréciation de plusieurs autres pièces fiscales du puzzle, puisque l'analyse est fondée sur l'instrumentation de la politique fiscale, le *policy mix*, au sein du régime de politique fiscale dans son ensemble. Par conséquent, cette perspective incorpore la multiplicité des outils de politique fiscale qui se heurtent avec les budgets alignés entièrement, de façon stratégique, sur les réformes fiscales au sein du système de gestion des finances publiques (PFM pour Management des Finances Publiques). En définitive, cette approche offre une explication plus fiable en ce qui concerne l'effet rentier dans la mesure où elle endosse les disparités d'implémentation fiscale typiquement observées au travers de budgets irréguliers et entaillés.

De plus, l'analyse des conceptions de politique fiscale intègre le système multi-niveaux et la nature caractéristique de niche des actions politiques qui ne sont pas considérés dans les études "étape par étape" traditionnelles; alors qu'ils s'intéressent directement aux différents éléments qui pourraient déterminer ou contraindre la configuration des objectifs et instruments politiques. Certes, les conceptions politiques ne résultent pas d'efforts isolés de décideurs au sein d'un domaine stratégique dissimulé ou limité. En revanche, elles sont plutôt l'aboutissement de relations nichées à travers différents niveaux d'action politique qui codétermine et s'influence les unes et les autres dans un système intégré. La découverte de la 'logique d'ensemble unifiante' des arrangements politiques (Howlett and Rayner 2009) marque une étape significative dans le décodage des conceptions politiques, en général. Et plus spécialement, dans le cas particulier de cette étude, des élaborations de politique fiscale au Venezuela sur la période 2000-2010.

Cette étude examine les élaborations de politique fiscale en se concentrant sur un cas particulier: celui du Venezuela sur la période 2000-2010. La sélection de ce cas particulier permet d'intégrer deux aspects marquants, connus pour avoir des effets importants sur la performance rentière: un saisissant choc pétrolier de 2004 à 2008 et l'introduction d'un nouveau régime politique de type semi-autoritaire ou d'une nature hybride combinant des pratiques à la fois démocratiques et autocratiques, i.e 'une démocratie autoritaire' (Carroll 2013).

En se focalisant sur les conceptions de politique fiscale d'une étude de cas spécifique traversant une période de prospérité dans un environnement de régime politique hybride, ce travail analytique pose les jalons pour de futures études comparatives, tout en contribuant à une meilleure compréhension du paradoxe des ressources, ainsi nommé; et en particulier à

l'effet rentier. Dans ce sens, une étude de cas fondamentale semble prometteuse et pratique méthodologiquement. Les contributions à ce travail sont multiples. D'une part, le rôle des institutions dans le façonnage de l'effet rentier est reconnu. De surcroît, l'étude de cas du Venezuela durant la période sélectionnée permet d'observer des institutions accommodantes avant que le boom pétrolier ne se manifeste; à cet égard, cette étude fournit plus d'éléments sur la façon dont les institutions peuvent modeler l'utilisation des rentes pétrolières, au lieu de l'autre sens dans lequel, seule la nature intrinsèque des rentes pétrolières a été l'explication principale du paradoxe des ressources. Cette étude attire l'attention à cet égard et propose que les projets institutionnels combinés à l'influence des rentes pétrolières, puissent expliquer les développements de politique.

Au cours de la dernière décennie du 21^{ème} siècle, le régime politique du Venezuela a substantiellement été transformé. Les modes de gouvernance du pays et précisément ceux du secteur pétrolier ont connu une profonde mutation. L'institution fiscale du Venezuela changea considérablement dans les années 2000 avec une nouvelle conception du management des ressources politiques. Le paradigme 'semmer le pétrole'¹ fut remplacé par un modèle de distribution directe des rentes pétrolières par le biais d'un système de dépenses centralisé (Ochoa 2008). Ce nouveau pilotage centralisé des allocations de rentes pétrolières, aligné sur le mode de gouvernance hiérarchique du secteur pétrolier (Fontaine 2011), fut introduit avec l'établissement d'un nouveau régime politique, le *Socialisme du 21^{ème} siècle*, se substituant au *Punto Fijo Pact*²¹.

Grâce à un gouvernement récemment élu et l'adoption d'une nouvelle constitution en 1999, une série de changements substantiels débuta, amorçant de véritables métamorphoses institutionnelles et de nouvelles dynamiques au sein des sphères politiques, économiques et sociales. Ces multiples aménagements institutionnels ont dessiné une ligne de démarcation avec les périodes précédentes. Ils ont progressivement développé une préférence visible en faveur de la centralisation des prises de décisions, en contournant les structures institutionnelles et en restructurant les dispositions politiques de façon à ce qu'elles soient compatibles avec les modes de gouvernance nouvellement établis.

¹ Expression bien connue, introduite en 1936 par l'écrivain et journaliste Arturo Uslar Prieti, afin de débattre des failles de l'économie domestique en terme de dépendance aux exploitations de la richesse pétrolière, et de savoir comment la transformer en outil sur du développement de long-terme.

² Accord politique passé entre les représentants des trois plus importants partis politiques afin de préserver la démocratie au moment de la fin de la dictature du Général M. Pérez Jimenez en 1958.

Les politiques fiscales, décisives et stratégiques afin de satisfaire les objectifs politiques majeurs, ont été ajustées de façon significative pour répondre aux demandes et respecter le déploiement de nouvelles règles. Par conséquent, le projet fiscal a initié un processus continu d'ajustement, parmi de nombreux secteurs. Plusieurs réformes légales ont été progressivement introduites pour modifier les normes du système de Management des Finances Publiques (PFM) ainsi que les normes budgétaires, générant ainsi de nouvelles dynamiques dans l'aménagement des dépenses publiques, dans les modèles d'allocation de rente, et dans l'ensemble de la gestion des ressources. L'ajustement général de la configuration du PFM se produit par le biais de modifications consécutives de normes fiscales, de l'éradication des normes précédentes, des régulations de budget, de la fondation de nouvelles spéciales institutions fiscales (SFIs), de réformes légales des fonds de stabilisation existants et des institutions monétaires et financières, etc. De telles transformations de l'archétype du PFM ont connu un impact décisif sur les recettes et les dépenses publiques, et sur les modèles d'allocation des ressources. Ces mesures créant de nouvelles élaborations fiscales, et plus important encore, une nouvelle architecture de finances publiques.

L'indiscipline fiscale, poussée à son paroxysme sur la période 2000-2010, résulte en premier lieu d'un profond réarrangement institutionnel qui a diminué les contrôles de régulation des décisions de dépenses publiques. En second lieu, elle découle de l'augmentation substantielle des prix du pétrole entre 2004 et 2008, qui a considérablement accéléré la quête d'alternative et la recherche de moyens plus commodes pour allouer les rentes croissantes de pétrole au sein de la nouvelle architecture financière, plus permissive. Certes, la réforme la plus récente de la structure fiscale vénézuélienne – qui permet un contrôle plus direct sur les rentes pétrolières et sur l'expansion sans précédent des mécanismes de dépenses discrétionnaires – est intervenu *avant* le plus grand boom pétrolier jamais enregistré dans l'histoire du Venezuela (Corrales and Penfold 2012). L'extraordinaire *pétrolisation* des finances publiques au cours des années prospères de 2004 à 2008, a été atteinte en raison de la 'nouvelle architecture financière', dont la conception avait débuté quelques années avant l'impact du choc pétrolier, faisant de la décennie 2000-2010, une période encore plus intéressante à étudier, et la conception des politiques fiscales en son sein, un merveilleux cas à analyser.

Cette thèse ne vise pas à prétendre que l'effet rentier au Venezuela soit le résultat d'un nouveau régime politique ou d'une nouvelle disposition fiscale. En revanche, le Venezuela a connu une longue tradition d'instabilité fiscale qui remonte à une époque lointaine. Les

ajustements fiscaux appliqués soit à des instruments sur le terrain au niveau *micro* de l'action publique, soit à des instruments de types dominants au niveau *meso* des dynamiques fiscales, correspond à ce que Hall considérerait comme des changements politiques de premier et second ordre (Hall 1993) qui ne remettent pas en question des paradigmes rentiers plus profondément ancrés.

Toutefois, même si la trajectoire fiscale du Venezuela a invariablement montré une tendance à systématiquement dévier des accords de dépenses publiques; durant la période 2000-2010, une nouvelle rénovation du système PFM a aggravé cette tendance établie, tant dans le volume que dans la fréquence, fournissant ainsi un cas d'études récent et probablement plus complexe pour analyser l'effet rentier sous l'angle des disparités d'implémentation dans les engagements de dépenses publiques. De plus, notons que la conception d'une nouvelle architecture financière était en majeure partie alignée sur des logiques rentières préexistantes. Ce qui semble logique dans la mesure où les régimes politiques ne changent que très lentement au fil du temps, et que les nouveaux développements ne peuvent être intégrés avec succès seulement lorsque quelques degrés de compatibilité ou congruence avec les précédents styles politiques existent (Howlett and Cashore 2009; Howlett and Rayner 2009; Howlett and Rayner 2007; Howlett, Kim, and Weaver 2006). En ce sens, l'évaluation des ajustements du PFM, au vu de contrôler l'expansion des rentes de ressources paraît potentiellement contribuer à l'étude des distorsions d'implémentation fiscale, en particulier dans les économies dotées de ressources.

Comme Corrales et Penfold l'ont souligné (2012), le fait que le cadre institutionnel ait été transformé avant que n'éclate le boom pétrolier, appelle à reconsidérer le rôle des institutions dans le management des ressources et l'influence que les rentes pétrolières exercent en réalité sur les institutions. A cette occasion, il semblerait qu'au lieu que ce soit le pétrole qui explique la détérioration des institutions, ce soit les institutions elles-mêmes qui façonnent, à leur avantage, la manière dont les gouvernements utilisent les rentes pétrolières.

Cette étude de cas s'accorde avec Corrales et Penfold (2012) quant à trouver un terrain d'entente dans lequel les aménagements de mécanismes institutionnels soient combinés avec l'influence des rentes croissantes de pétroles afin de préciser les développements politiques.

Toutefois, le principal argument avancé dans cette thèse, est que le nouveau régime politique introduisait des changements significatifs dans les modes de gouvernance, du troisième ordre ou paradigmatique selon Hall (1993), qui affectaient les réformes institutionnelles dans la

perspective de centraliser stratégiquement le pouvoir; l'un après l'autre, ces réarrangements institutionnels influençaient les conceptions de politique fiscale autant qu'elles s'appuyaient sur elles afin de canaliser l'utilisation des ressources de façons particulières. Les changements institutionnels reflétaient les objectifs de la nouvelle politique qui étaient, dans une large mesure, compatibles avec le paradigme politique préexistant, celui d'un état rentier. Par conséquent, la 'nouvelle architecture financière' aboutit à un effet rentier exacerbé, accompagné des inconvénients que tend à générer ce modèle.

Le boom pétrolier, en tant que facteur exogène, n'est ni le seul ni le premier élément incitant aux changements des paramètres fiscaux institutionnels, comme cela a pu être le cas dans les années 1970, ou comme cela pourrait être défendu à partir de la théorie du fléau des ressources et d'autres approches traditionnelles des institutions. En revanche, le profond reparamétrage des structures fiscales institutionnelles qui permit une utilisation discrétionnaire et centralisée des rentes pétrolières comme jamais auparavant dans l'histoire du pays, eu lieu avant que ne se produise le boom pétrolier. Les prix du pétrole vénézuélien avaient atteint leur niveau le plus bas en trente ans quand Chavez fut élu en décembre 1998 (Hausmann and Rodríguez 2014a) et l'économie avait été plongée pendant plus de 20 ans dans un sérieux processus de déclin. Néanmoins, une nouvelle 'géométrie du pouvoir' ainsi qu'une 'nouvelle architecture financière' furent échafaudées pendant les premières années au pouvoir du *Comandante* Chávez, et changèrent radicalement les dynamiques fiscales avant que les prix du pétrole ne commencent à s'envoler.

La période 2000-2010 caractérise comment un nouveau régime politique introduisit des changements institutionnels spectaculaires qui permirent l'utilisation des rentes pétrolières sans précédent parmi d'autres excès critiques. Dès lors, il y a un changement paradigmatique au niveau *meta* des dynamiques politiques résultant de l'introduction d'un nouveau régime politique qui effectue des changements significatifs dans tous les secteurs politiques et plus spécialement celui du régime fiscal. Cet ensemble de transformations est combiné et stimulé plus tard avec des chocs exogènes issus des marchés internationaux du pétrole, affectant particulièrement l'élaboration des politiques fiscales.

On dénombre plusieurs aspects très clairs qui se démarquent et caractérisent la performance des finances publiques au Venezuela sur la période 2000-2010; les suivants figurent parmi les éléments les plus remarquables pour décrire la scène fiscale:

- Dans l'ensemble, la position fiscale était expansive, en particulier en 2003, mais elle

donna à voir des changements de direction abrupts et répétés. Cela reflétait avant tout des tendances pro cycliques accrues et répétées, ainsi que des engagements fiscaux éphémères. Concrètement, les décisions fiscales ont été considérablement irrégulières, subissant des ajustements fréquents à chaque accord fiscal.

- On observe une prolifération de mécanismes extrabudgétaires, conçus pour canaliser les dépenses publiques et allouer des revenus liés au pétrole. Une nouvelle architecture financière a progressivement été élaborée pour créer de nouveaux mécanismes de dépenses publiques.
- La nouvelle architecture financière fragilisa, en outre, la précédente institution fiscale et ébranla les budgets annuels, en favorisant une centralisation plus élevée des décisions de finances publiques et une utilisation plus discrétionnaire des ressources publiques.
- Il existe une distorsion très marquée entre les élaborations fiscales officiellement convenues et les résultats finaux. Les disparités d'implémentation ont été élargies à la fois par des dépenses supplémentaires au-delà des budgets promulgués et par le système PFM.
- L'établissement de nombreux contrôles nouveaux et de régulations a amplifié le rôle de l'Etat dans l'économie. Un régime de change strict, le contrôle des prix, les réglementations sur les salaires et les règles pour l'emploi ont compté parmi les nombreuses réglementations implémentées par l'Etat durant cette période, sans mentionner sa participation élargie dans plusieurs industries par le biais d'expropriations consécutives.

D'autres aspects de cette décennie mériteraient d'être aussi soulignés pour des objectifs analytiques. Pour une partie, l'exacerbation du modèle rentier mena à une détérioration précoce et abrupte de l'économie domestique, ce qui n'était pas attendu dans une période de prospérité. Par ailleurs, au milieu du boom pétrolier, d'importantes pressions inflationnistes, qui ne furent que très légèrement contenues par le contrôle des prix ainsi que d'autres mesures de régulation, créèrent des distorsions économiques plus importantes. Les pénuries de nourriture et d'autres biens de consommation commencèrent bientôt à être très visibles et politiquement inconfortables, poussant davantage les niveaux d'importation et rendant les contrôles sur l'économie plus stricts. En général, l'exacerbation du modèle rentier et les décisions politiques adoptées pour contrôler les distorsions économiques générées par le boom pétrolier ont reflété la nature d'un nouvel ordre de gouvernance, en particulier concernant le management du système PFM et les vastes montants des rentes pétrolières.

Comme l'ont affirmé Hausmann et Rodríguez (2014a), la performance fiscale et les

complications économiques du pays durant la période 2000-2010 sont similaires à celles des décennies précédentes, dans la mesure où le modèle rentier sous-jacent aurait conduit à des résultats restrictifs similaires; cependant, alors que les crises précédentes tendaient à apparaître à la suite des booms pétroliers, i.e. : durant les périodes de prix bas du pétrole ou de prix déclinant, les complications économiques génériques affrontées par le Venezuela sur la période 2000-2010 se déroulent lorsque les prix du pétrole sont historiquement hauts.

En écartant les faibles performances de l'économie pendant et juste après les années de prospérité - ce qui représente déjà un point de démarcation pertinent - on observe quelques autres caractéristiques contextuelles hautement pertinentes, qui distinguent significativement cette période des précédentes. A titre d'exemple, un aspect remarquable de cette période étudiée, s'avère être la propre détérioration de l'industrie pétrolière. Au cours de la période 2000-2010, pour la première fois au cours d'un boom pétrolier, le gouvernement met en place des politiques qui érodent la capacité productive et la santé financière de l'industrie pétrolière, ralentissant ainsi les niveaux de production, les efforts de maintenance et les perspectives d'investissement (Espinasa 2012; Balza and Espinasa 2015; Monaldi 2010). Aucune autre administration n'a laissé décliner l'industrie pétrolière au point où le fit le gouvernement de Chávez (Corrales and Penfold 2012). De nos jours, il n'existe pas beaucoup de controverse autour des effets perniciose que le modèle rentier peut propulser, en terme de dépendance fiscale sur la rentabilité des marchandises et la vulnérabilité associée aux performances du marché international.

Toutefois, il semblerait moins évident la façon dont l'exacerbation de ce modèle peut, en réalité – après avoir dépassée la capacité d'absorption des économies domestiques - produire un déclin générique dans la productivité et les dynamiques économiques de manière dévastatrice et contreproductive.

Le travail analytique présenté ici, se focalise sur les disparités d'implémentation fiscale au Venezuela au cours de la première décennie du 21ème siècle. A cette période, le pays connut une transformation radicale de régime politique ainsi qu'une ascension des prix du pétrole, dans sa majeure partie ininterrompue. Le prix du baril passa de 9,21 US\$ en janvier 1999 (avec une moyenne annuelle de 15,87 US\$/baril) à 80.31 US\$ le baril en décembre 2010 (avec une moyenne annuelle de 71,97 US\$/baril)². Le boom pétrolier déclenché de 2004 à 2008 compte une augmentation des revenus liés au pétrole, une fois et demi supérieure au

² Prix du panier de consommation moyen vénézuélien. Source: Ministère des Finances, Ministère du Pétrole et de l'Energie.

boom pétrolier des années 1974 à 1978³ (Rodríguez Sosa and Rodríguez Pardo 2012).

Dans l'ensemble, au cours de la période 2000-2010, les niveaux de dépenses initialement convenus par la promulgation des lois budgétaires, ont été consécutivement et systématiquement modifiés, principalement par un élargissement ou par des formules de dépenses supplémentaires appelées *Additional Credits* (crédits additionnels) dans la terminologie budgétaire vénézuélienne. La moyenne annuelle des allocations totales actuelles était approximativement 27% plus élevée que ce qui avait été initialement approuvé par les lois budgétaires (cf. Table 1 ci-dessous). D'après les chiffres utilisés par Puente et al (2006) dans une étude sur le processus budgétaire au Venezuela sur la période 1974-1999, l'écart moyen s'élevait à environ 26%. Néanmoins, malgré la différence négligeable en apparence, entre les deux périodes, on observe un écart croissant entre les mesures initiales et finales de dépenses publiques, qui dépend des mécanismes alternatifs au sein du système PFM pour canaliser les rentes pétrolières de façon plus discrétionnaire.

Tableau 1. Les disparités d'implémentation dans les budgets officiels (2000-2010) (Millions BsF.)

Année	Budgets promulgués	Budgets modifiés	Différence relative (%)
2000	17.878.137,20	23.553.560,80	31,75%
2001	23.214.303,00	28.079.215,20	20,96%
2002	26.443.129,30	31.687.452,40	19,83%
2003	41.600.426,60	41.613.124,50	0,03%
2004	49.950.883,61	60.505.058,40	21,13%
2005	69.326.522,62	86.288.237,00	24,47%
2006	87.029.741,20	128.261.073,00	47,38%
2007	115.178.097,00	143.243.259,00	24,37%
2008	137.567.700,00	192.543.448,00	39,96%
2009	167.474.200,00	192.939.987,00	15,21%
2010	159.406.100,00	239.804.123,94	50,44%

Source: Budget proposals (2000-2010) ONAPRE, Puente et al (2006), BCV Annual Economic Reports, Banco Mercantil Monthly Economic Report (2000-2010), Official Gazettes, *Transparencia Venezuela*. Propres calculs.

Comme cela a été évoqué précédemment, les disparités d'implémentation résultant de dépenses supplémentaires et des *Additional Credits* (crédits additionnels) dans les allocations budgétaires, faisaient déjà partie du régime fiscal au Venezuela et par conséquent, elles représentaient une pratique fiscale institutionnalisée. En tant que telles, les modifications récurrentes des dispositions de dépenses publiques au cours de la période étudiée et avant cela, peuvent être considérées comme l'héritage politique qui était poursuivi progressivement

³ Selon Hausmann et Rodríguez (2014b) entre 1998 et 2012, les prix du pétrole ont augmenté de 581% pour une augmentation totale de la valeur de la production pétrolière de 525% (la production avait chuté d'environ 8.2%).

jusqu'au nouvel ordre institutionnel de collecte, et qui reproduisit essentiellement les idées, normes et valeurs du paradigme rentier préexistant.

Au contraire, la refonte du système PFM reflète une transformation significative qui inclut de nouvelles idées politiques et donc de nouveaux objectifs politiques, ordres institutionnels, préférences d'implémentation et pratiques politiques. Une remarque très pertinente pour soutenir cet argument, est basée sur le rôle central et articulé des régimes fiscaux dans l'organisation globale des gouvernements en matière d'accès à tous les autres secteurs politiques. Ce point est particulièrement important, dans la mesure où il aide à comprendre que les changements de régime fiscal ne visaient pas nécessairement à modifier sa nature rentière en tant que telle, mais plutôt à faire du régime fiscal un outil malléable pour l'application des nouveaux modes de gouvernance et leurs nouvelles préférences d'implémentation associées. Dès lors, le régime fiscal pouvait être considéré comme le premier objectif de réformes majeures, de façon à assurer les moyens au travers desquels les objectifs politiques pourraient être atteints. En conséquence, le régime de politique fiscale subit une série de changements significatifs qui reflèterait un changement paradigmatique majeur au niveau global des dynamiques politiques.

Les principales caractéristiques des arrangements de gouvernance

Identifier les modes de gouvernance d'une certaine période demeure fondamental pour analyser la conception politique, dans la mesure où cela dévoile les tendances globales des gouvernements à développer des styles d'implémentation dans des secteurs politiques en particulier (Howlett 2009). Il apparaît donc important d'avoir à l'esprit que les modes de gouvernance sont "(...) un mode de coordination exercé par des acteurs d'Etat dans leurs interactions avec des acteurs sociaux et des organisations, (...) et ainsi établir, promouvoir et soutenir un type spécifique de relations entre des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux dans le processus gouvernemental" (Howlett 2011, 8).

Il semble qu'il y ait deux objectifs politiques majeurs articulant et guidant les arrangements de gouvernance au niveau *meta* pendant la période examinée:

1) Le contrôle politique et la capture des institutions clés de l'Etat afin de centraliser le pouvoir et étendre le mandat selon l'idéologie du *Socialisme du 21^{ème} siècle* et de la *Révolution Bolivarienne*. La vision transformatrice de Chávez était bien plus qu'une simple réforme, elle impliqua le démantèlement du statu quo et celui de l'ordre institutionnel

dominant; d'où la complète réorganisation de l'appareil gouvernemental ainsi que la dissolution et la création de plusieurs institutions.

2) La construction d'une alliance politique à la fois domestique et internationale, pour laquelle le gouvernement eut recours à:

a) un vaste usage des ressources politiques tangibles et intangibles; b) l'utilisation discrétionnaire des ressources pétrolières en contournant les institutions fiscales officielles; c) la création de mécanismes pour systématiquement contourner les institutions officielles dans l'allocation des rentes pétrolières.

Ces deux objectifs politiques majeurs ont impliqué la préférence de certains instruments politiques, à la fois substantiels et procéduraux, qui restreindraient considérablement l'élaboration de politiques fiscales aux niveaux *meso* et *micro*. Le Tableau 2 présente les objectifs politiques et les moyens identifiés pour les accomplir.

Tableau 2. Principaux objectifs et moyens politiques au niveau *meta* de l'action politique

Principaux objectifs politiques	Principaux moyens politiques
<i>Socialisme du 21^{ème} siècle</i>	L'utilisation élargie et discrétionnaire des ressources tangibles (rentes pétrolières) et des ressources intangibles (clientélisme, cronyisme, discrimination)
<i>Révolution Bolivarienne</i>	Réorganisation institutionnelle et rénovations
Rester au pouvoir	Changer les règles constitutionnelles et électorales, démanteler les partis politiques d'opposition, énormes campagnes politiques.
Construire une alliance politique régionale	Diplomatie du pétrole: utiliser les ressources pétrolières pour créer des alliances politiques en Amérique Latine et au-delà (Alba, <i>Petrocaribe</i> , <i>Fondo Chino</i> , etc.)

Source: Confection personnelle

En ce sens, il existe de nombreux éléments très pertinents qui peuvent caractériser les modes de gouvernance sur la période 2000-2010, encadrant et façonnant les dynamiques politiques à de bas niveaux d'implémentation.

- Pour une partie, le processus d'élaboration de la politique a été réalisé avec de rares contraintes institutionnelles et sous le contrôle important du président et de la branche exécutive du gouvernement. Dans la même veine, on note une diminution significative du rôle des partis politiques différents de celui du gouvernement, et plus spécialement pour les partis opposés au mouvement *Chavismo*, qui ne peuvent participer à aucun processus politique.
- Il y a aussi un rôle plus important pour les forces militaires et armées dans les paramètres institutionnels. En fait, l'administration Chávez a aussi été définie comme une 'alliance

civil-militaire' (Corrales 2014). D'une manière générale, l'armée a été politisée de façon croissante et impliquée dans la direction, le management et le contrôle des agences publiques, des institutions, des ministères, et même au sein d'entreprises appartenant à l'état; ainsi, de nombreuses figures militaires ont été systématiquement proclamées ministres et directeurs d'agences spéciales contrôlant le secteur publique.

- Une autre caractéristique remarquable au cours de cette période, est le rôle central accordé aux ressources pétrolières, ou la *pétrolisation* des finances publiques et des politiques. Dans la plupart des stratégies politiques et des dynamiques d'élaboration politique, les ressources pétrolières étaient primordiales. A la fois pour développer des alliances politico-commerciales, ainsi que pour financer toutes sortes de politiques et de stratégies politiques (politiques d'investissement, politiques sociales, politiques de défense, campagnes politiques, publicité et d'autres politiques stratégiques comme le clientélisme, le cronyisme, la discrimination, etc.).
- Conformément à l'élément précédent, la vaste utilisation des ressources politiques tangibles et intangibles - dans la perspective de gagner du soutien politique, forger des alliances politiques et démanteler les mouvements d'opposition – reste également un facteur de cette période. Parmi ces stratégies, les dépenses sociales et les politiques discriminatoires faisaient figure de pièce centrale au niveau domestique. Quant au niveau international, la diplomatie pétrolière demeurait essentielle.
- Un plus grand rôle de l'Etat dans l'économie et les milieux d'affaires a aussi caractérisé cette période. Notons que la structure et la propre organisation de l'Etat se sont considérablement développées et ont progressivement acquis plus d'espaces dans les arènes économiques et productives. Ajoutons que cela s'est effectué par le biais de nationalisations et d'expropriations des industries et des entreprises, etc., ainsi que par des rôles plus importants en matière de contrôle et de régulation.
- Un anti-statu quo, stratégie politique révolutionnaire qui a ébranlé et a tenté de démanteler les institutions dominantes. Tous les obstacles majeurs que la construction de la cinquième République pouvait rencontrer, seraient réglés soit par le démantèlement des institutions et leurs modifications, soit par la création de nouvelles institutions (Corrales and Penfold 2012).
- Une perspective anticapitaliste qui a favorisé la création d'une stratégie alternative, le *Socialisme du 21^{ème} siècle*. Cette idéologie anticapitaliste rejeta l'influence politique et économique de pays comme les Etats-Unis.

Les politiques fiscales vénézuéliennes à la loupe: Une caractérisation du niveau meso au cours de la période 2000-2010

Les modes de gouvernance précédemment décrits, qui correspondent au niveau *meta* des dynamiques politiques, posent le contexte et les délimitations pour les objectifs et les instruments au niveau *meso*. A cet effet, la logique et la capacité du régime de politique fiscale au Venezuela sur la période 2000-2010 ont été substantiellement déterminées par les objectifs politiques du nouveau régime introduit par Chávez, celui du *Socialisme du 21^{ème} siècle* et de la *Révolution Bolivarienne*. Les modes de gouvernance du nouvel ordre politique ont développé une préférence perceptible pour la centralisation des mesures d'élaboration politique, pour laquelle la refonte des structures précédentes et le contournement des institutions officielles toujours en place ont été les instruments fondamentaux.

En ce sens, les politiques fiscales, qui sont charnières et stratégiques afin d'accomplir les principaux objectifs politiques au niveau *meta*, ont été significativement ajustées pour répondre à de nouvelles demandes et respecter les nouvelles règles; en effet, le système fiscal entier a été restructuré pour créer une nouvelle 'architecture financière' qui soit compatible et liée à la nature des arrangements de gouvernance récemment établis. Les objectifs et moyens politiques de premier plan seront par la suite évalués, de façon à identifier les logiques de régime politique et les préférences d'implémentation qui caractérisent le régime politique au cours de la période examinée.

Objectifs et moyens politiques

L'évaluation du système PFM et en particulier du plan budgétaire, apporte un éclairage sur la logique et la capacité du secteur de politique fiscale au Venezuela durant la période 2000-2010. Dans l'ensemble, la scène fiscale a été significativement déterminée par les modes de gouvernance du nouveau régime politique introduit par Chávez. Cela se traduit par une préférence pour l'utilisation considérable et discrétionnaire des ressources tangibles et intangibles et par la rénovation des structures institutionnelles afin de propager la *Révolution Bolivarienne* et bâtir le *Socialisme du 21^{ème} siècle*, basé sur la construction d'une solide alliance politique.

En conséquence, le régime de politique fiscale a connu une forte tendance à centraliser les décisions de dépenses publiques et à créer de nombreux mécanismes de dépenses qui sont parallèles au principal outil fiscal de court terme: le budget; et qui contournent totalement les autres circuits fiscaux officiels. Par ailleurs, le cadre institutionnel du PFM s'est adapté aux

nouvelles pratiques fiscales, réglementaires et non réglementaires, en incorporant officiellement le contournement des sous-systèmes du noyau fiscal afin d'allouer plus librement des ressources.

Globalement, les objectifs politiques de premier plan et les moyens politiques identifiés sont résumés dans le tableau 3 (ci-dessous), à partir des dynamiques fiscales évaluées (au niveau *meso*).

Tableau 3. Principaux objectifs et moyens politiques au niveau *meso* de l' action politique

Principaux objectifs politiques	Principaux moyens politiques
Centraliser le management des finances publiques	Réformer la structure et les règles du PFM, Amoindrir les budgets
Assurer l'exécutif avec un plus large contrôle sur les décisions de dépenses publiques	Réformer la structure de la Banque Centrale (BCV), Création de BANDES and <i>Banco del Tesoro</i> , Création de CADIVI, Autres réformes de régulation au sein du système PFM, Réformer les règles du SFIs (FIEM/FEM)
Centraliser l'utilisation des rentes pétrolières	Reprise du PDVSA, Nouvelle loi sur les hydrocarbonés, Sous-estimation des prix du pétrole
Maximiser les ressources pour un usage discrétionnaire	Autres réformes du régime de la BCV, Création de FONDESPA, FONDEN, Loi sur les prix exceptionnels des marchés internationaux des hydrocarbonés Création du Fond Social pour l'utilisation des ressources excédentaires de l'administration publique

Source: Confection personnelle

La centralisation du management des finances publiques a indubitablement été un objectif de premier ordre. Le projet de centralisation, conçu progressivement, a été amorcé par la construction d'une 'nouvelle architecture financière', impliquant des réformes légales majeures et des réorganisations institutionnelles.

Cette nouvelle architecture financière, conçue par étapes ordonnées et différenciées, a concentré les fonctions administratives et les fonctions de gouvernance dans le management des finances publiques et dans un seul corps central, le Ministère des Finances, directement subordonné au gouvernement central. De surcroît, le nouvel ordre fiscal a progressivement négligé les règles et les institutions fiscales précédentes, y compris dans l'élaboration et l'implémentation des budgets fédéraux annuels.

L'éclipse progressive du budget a été effectuée tandis que des mécanismes hors-budget ont gagné un rôle central dans l'arène fiscale. Fondamentalement, les budgets ne s'apparentent plus à l'outil principal pour canaliser les ressources fiscales, et en particulier celles générées par l'industrie pétrolière, ce qui peut s'ajouter aux raisons du remplacement progressif du

budget. Autrement dit, une telle négligence peut être une façon d'éviter les mécanismes standards de responsabilité auxquels les budgets sont normalement sujets. Globalement, les efforts pour centraliser le management des finances publiques ont certainement nécessité d'amoindrir régulièrement la précédente structure fiscale, afin de concentrer efficacement des niveaux plus élevés de contrôle fiscal.

De façon similaire, la réforme des cadres légaux de la Banque Centrale (BCV⁴) et des SFIs (le FIEM et le FEM), une nouvelle loi sur les hydrocarbonés et la reprise du PDVSA, en plus de la création de deux plateformes financières différentes en soutien des plans fiscaux envisagés, BANDES⁵ and *Banco del Tesoro*, ont doté l'exécutif d'un plus large contrôle sur les zones et les institutions clés dans le projet fiscal. Mais plus important encore, cela lui a conféré un plus large contrôle sur les décisions de dépenses publiques et les ressources discrétionnaires, ce qui constitue le second objectif politique identifié. Incontestablement, le but de centraliser le management des finances publiques a été accompagné du but d'avoir, somme toute, un contrôle actif et accommodant sur les décisions de dépenses publiques.

De plus, la création de ressources alternatives discrétionnaires a fourni au gouvernement des sources de recettes fiscales inhabituelles qui, à cause de leur nature 'non-récurrentes' ou 'extraordinaires', n'ont pas été considérées *ex ante* dans l'exercice budgétaire, ou du moins, n'ont pas été correctement estimées. Par conséquent, elles ont été émises à partir des engagements fiscaux préétablis et plus facilement canalisées à des fins d'alternative politique. De façon similaire, les réformes ont permis le transfert direct de fonds à des bénéficiaires budgétaires et extrabudgétaires, mais par un procédé qui déviait les canaux fiscaux traditionnels et répondait à un modèle de prise de décision centralisé. En outre, un système de taux de change a été introduit pour réguler l'accès aux devises étrangères ainsi que pour concevoir des politiques de taux de change via le Ministère des Finances en coordination avec la Banque Centrale. Une nouvelle institution, également rattachée au Ministère des Finances, a été créée pour gérer le système: la CADIVI.⁶ Ce nouveau régime centralisé de contrôle des changes a également doté l'exécutif d'un nouveau type d'outils, à partir desquels il contrôlerait les ressources publiques, non-récurrentes en nature et facilement canalisées à travers différents types de mécanismes alternatifs.

⁴ Initiales en espagnol pour *Banco Central de Venezuela*.

⁵ Initiales pour *Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela*, signifiant Banque pour le Développement Economique et Social du Venezuela.

⁶ Initiales en espagnol pour *Comisión de Administración de Divisas* (Commission d'administration des devises)

Sans aucun doute, la centralisation de l'usage des rentes pétrolières en particulier est apparue comme le troisième objectif principal durant cette période. La reprise du PDVSA suivie de nouveaux rôles de dépenses attribués à l'entreprise pétrolière ont permis à l'Exécutif de gérer directement les recettes pétrolières sans avoir à négocier avec les acteurs budgétaires traditionnels, les projets de dépenses ou les choix d'allocation. Un centralisme indirect a spécialement été échafaudé avec ce nouveau mécanisme de dépenses (Aponte Blank 2010). Dans le même temps, le PDVSA assumerait progressivement la responsabilité des dépenses publiques, traditionnellement assumées par le gouvernement central, mais sous les recommandations directes de ce dernier. De même, les multiples réformes à l'attention des fonds équilibrants (FIEM et FEM) parallèlement à la nouvelle loi des hydrocarbonés, ont également été des instruments essentiels dans la conception d'un projet fiscal dans lequel l'Etat pouvait avoir une plus large participation à la fois dans l'accès et dans le management final des rentes pétrolières. Enfin, la sous-estimation systématique des prix du baril de pétrole au cours des processus d'élaboration du budget, était directement liée à cet objectif politique. Cet artifice fiscal était sans aucun doute une stratégie complémentaire à travers laquelle l'exécutif serait doté de plus larges proportions de ressources pétrolières, au lieu de les laisser être utilisées dans des formats budgétaires plus stricts.

Enfin, le quatrième objectif identifié semble être le besoin de maximiser les ressources de façon croissante pour un usage discrétionnaire. Dès que les premiers efforts concentrés et significatifs ont été établis et que le scénario fiscal a été assez généreux, quelques réarrangements additionnels auraient profité d'un système fiscal pratiquement ouvert. Par conséquent, les nouvelles réformes stratégiques de la Banque Centrale associées à la création de plusieurs fonds spéciaux séparés pour investir dans l'économie par des circuits parallèles à ceux des structures fiscales officielles, étaient irréfutables. En particulier, c'est le cas de FONDEN, FONDESPA, parmi beaucoup de fonds séparés, en plus d'un nombre de traités bilatéraux créés comme des fonds spéciaux d'investissement avec d'autres gouvernements pour une coopération de développement stratégiques et économiques.

Dans l'ensemble, de nombreuses réformes ont été approuvées pour dévier officiellement les règles fiscales traditionnelles et créer de nouveaux mécanismes de dépenses publiques parallèles aux budgets fédéraux annuels. Non seulement les mécanismes fiscaux officiels étaient contournés mais les institutions fiscales traditionnelles étaient aussi progressivement remplacées, alors que de nouveaux mécanismes de dépense seraient de plus en plus créés. La 'nouvelle architecture financière' a davantage fragilisé la précédente institution fiscale et

amoindri les budgets annuels, dans le cadre d'objectifs de politique générale pour centraliser le management des finances publiques et développer le contrôle sur les décisions de dépenses publiques par l'exécutif. En conséquence, l'exécutif a concentré les plus grands niveaux de pouvoir dans l'arène fiscale au-delà des stipulations légales; ce rôle, presque *de facto*, remplace d'autres institutions officielles traditionnellement impliquées dans le processus budgétaire, et donne davantage de champ pour l'usage discrétionnaire des fonds publics dans le cadre des dispositions de dépenses publiques.

La dimension administrative: le niveau micro

Lorsqu'il est question d'examiner le niveau *micro* des dynamiques politiques, la pièce centrale de l'analyse repose sur les programmes fiscaux concrets - 'sur le terrain' - qui sont articulés par les paramètres structurants générés au niveau *meso* de l'action publique. Dans ce cas, il s'agit de la nouvelle configuration PFM. La stratégie du régime de politique fiscale, son assemblée associée au *policy mix* qu'elle joint, devient concrètement matérialisée et calibrée au niveau inférieur de l'action publique, le niveau *micro*. En général, au niveau *micro*, les objectifs fixés au niveau *meso* doivent être concrétisés dans un ensemble d'objectifs, qui permettent aux ressources politiques d'être dirigées vers leur réalisation (Howlett 2009). Par conséquent, à ce niveau des dynamiques de prise de décisions, les objectifs politiques seront poursuivis à travers le calibrage des outils politiques disponibles selon les logiques du régime de politique fiscale, dans un ensemble de plans opérationnels, à l'instar de la production de recettes publiques et des stratégies d'instruments de dépenses.

Objectifs et moyens politiques

En général, l'implémentation et la conduite du régime de politique fiscale au niveau *micro* a été plutôt irrégulier dans l'usage de fréquents ajustements à travers chaque période fiscale. L'évaluation chronologique des stratégies fiscales révèle que les décisions de principe ont été pour la plupart influencées par des variables pétrolières et politiques, illustrant les traditionnelles tendances pro cycliques et les engagements fiscaux éphémères. Au cours des premières années de la période étudiée, le scénario fiscal était plutôt restrictif et le régime de politique fiscale était en moyenne géré avec des critères austères. A cette période, les principaux objectifs politiques semblaient être l'élargissement rapide d'une base de ressources fiscales ainsi qu'un ajustement fiscal conséquent, capable de réduire les niveaux de dépenses et les pressions fiscales globales. En ce sens, le calibrage des taux d'imposition, la réorganisation de l'état (en éliminant ou fusionnant des agences), l'élimination et la

centralisation des programmes de dépenses apparaissent comme les instruments politiques clés utilisés pour satisfaire les besoins urgents d'une période fiscale difficile. De même, quelques réformes légales importantes ainsi que des réaménagements organisationnels avaient lieu simultanément au niveau *meso* pour diriger ces efforts.

Tandis que les prix du pétrole commençaient à augmenter et que la situation politique était contrôlée, l'approche fiscale bascula complètement dans une direction expansionniste, en introduisant une plus large participation et un rôle fiscal plus important à l'Etat. Le point de rupture se situe en 2003 lorsque les marchés pétroliers et la situation politique ont changé pour favoriser les possibilités de manœuvre fiscale de l'Etat. Durant cette phase d'abondance fiscale et de stabilisation⁷ politique, les principaux buts politiques étaient davantage alignés sans réserve et dirigés pour accomplir les programmes ambitieux du modèle politique du Socialisme du 21ème siècle (défini au niveau *meta* et conçu et arrangés au niveau *meso*).

Cependant, au travers des phases fiscales à la fois abondantes et à la fois contraintes, on observe une nouvelle tendance à utiliser les recettes fiscales non-concurrentes afin de couvrir des programmes de dépenses ordinaires. Cela peut être considéré comme une tactique fiscale largement utilisée (et institutionnalisée) sur l'ensemble de la période étudiée. Dans la même veine, l'amointrissement systématique des budgets annuels reflète un outil politique favori employé à tous égards et du début à la fin de la période évaluée.

Le tableau 4 (ci-dessous) présente un résumé des principaux objectifs et moyens politiques identifiés au niveau *micro* de l'action politique.

⁷ Les tensions politiques ne disparurent pas complètement, en fait, à travers la période entière étudiée, ils ont été des composant vitaux du scénario de prise de décisions; cependant, à compter de 2003, le conflit politique a été mieux contrôlé en atteignant quelques degrés de stabilité ou d'équilibre suboptimal.

Tableau 4. Principaux objectifs et moyens politiques au niveau *micro* de l' action politique

Principaux objectifs politiques	Principaux moyens politiques
Elargir la base des ressources	Ajustements des taxes, Types de recettes non récurrentes et extraordinaires incorporées de plus en plus pour financer les besoins budgétaires
Limiter les dépenses publiques	Eliminer les programmes de dépenses publiques
Augmenter le volume des dépenses publiques	Créer plus de programmes de dépenses, projets d'investissement
Eclipser les budgets annuels	Manipuler les hypothèses macroéconomiques pour la préparation du budget, L'utilisation consécutive des <i>additional credits</i> ou des dépenses supplémentaires <i>ad hoc</i>

Source: Confection personnelle.

Evaluer le *policy mix* du régime fiscal vénézuélien sur la période 2000-2010, permet la perception d'un alignement clair entre les objectifs de politique générale et le choix de l'instrument ou du plan d'action conçu pour atteindre de tels objectifs.

La conception du nouveau régime de politique fiscale est désormais considérée comme la pierre angulaire d'une nouvelle architecture 'rentière', sujette à une évaluation méticuleuse et par ailleurs, principale inspiration de ce travail. L'évaluation est conduite en premier lieu par l'évaluation de choix d'instruments, avec une attention particulière à la combinaison d'instruments et leur cohérence interne et externe au sein du *policy mix*. Cette analyse est développée en suivant une perspective chronologique qui capte les changements significatifs et les réaménagements dans les structures fiscales qui affecteraient logiquement les programmes fiscaux, les modèles d'allocation de rentes, et le management des ressources dans son ensemble.

Dans le Tableau 5 (ci-dessous) les réformes de la période étudiée sont placées dans chacune des quatre phases distinctes de l'administration Chávez.

Tableau 5. Principales réformes PFM au niveau *meso*

Phases du régime de Chávez	Réformes	Changements principaux
Construire les Fondations (1999-2001)	Réforme de la Constitution	Réordonnement du système PFM dans son ensemble
	Création de LOAFSP	Régulation et centralisation de tous les sous-systèmes fiscaux officiels
	Réforme de LORP	Nouvelles structures, règles générales et dynamiques
	Première Réforme de la BCV	Changement structurel, transfert régulier des réserves comptables au gouvernement central pour des raisons budgétaires
	Réforme de la Loi des Hydrocarbonés	Augmentation de la participation de l'Etat dans l'industrie pétrolière, augmentation du poids fiscal des royalties, baisse du poids fiscal des impôts sur le revenu, limite des positions de négociation du PDVSA
	Réforme du système de taxes	Elargir la base des taxes, améliorer la capacité administrative pour la collecte des impôts
	Création du BANDES	Nouvelle plateforme financière pour le système PFM
	Réforme du FIEM	Nouvelles règles pour l'accumulation et les dépenses de ressources pétrolières
Approfondir la Stabilité (2001-2003)	Seconde réforme de la BCV	Augmenter la régularité des transferts de réserves comptables vers le gouvernement central pour des raisons budgétaires
	Nouvelles réformes de la FIEM Création de la FEM	Nouvelles règles pour l'accumulation et les dépenses de ressources pétrolières
La Consolidation du Pouvoir (2003-2007)	Contrôle du PDVSA	Contrôle direct sur l'industrie
	FIEM en FEM	Nouvelles règles pour l'accumulation et les dépenses de ressources pétrolières. Plus de discrétion dans l'utilisation des fonds accumulés, règles plus flexibles pour l'accumulation des ressources dans le fond FEM
	Création du CADIVI	Nouvelle source de contrôle sur les dépenses publiques et contrôles du régime de change
	Troisième réforme de la BCV	Permettre le transfert régulier des réserves monétaires directement vers le fond extrabudgétaire FONDEN, Permettre au PDVSA de conserver des sommes considérables liées aux recettes pétrolières pour être transférées directement vers des fonds extrabudgétaire
	Fondespa, FONDEN	Nouveaux mécanismes de dépenses parallèles au budget annuel
La Radicalisation du Modèle (2007-2012)	Loi des prix extraordinaires du pétrole	Etablit une méthodologie pour le transfert régulier de recettes liées au pétrole du PDVSA au FONDEN

Source: Confection personnelle.

Conclusions

Cette étude a relevé des éléments importants afin de conclure que les disparités d'implémentation dans les aménagements de dépenses publiques ont été intensifiées sur la période examinée, en comparaison des périodes précédentes. La conception du régime fiscal a permis une prolifération sans précédents de mécanismes de dépenses parallèles et non déclarés au sein du système PFM. De surcroît, l'usage persistant et progressif de dépenses supplémentaires durant l'exécution des budgets a graduellement désinstitutionnalisé l'élaboration politique des budgets tout en institutionnalisant la pratique non-pénalisée du dépassement des limites de dépenses (Ochoa 2008; Puente et al. 2006).

En pratique, il n'existe pas de limite réelle pour les dépenses publiques, et une telle incapacité institutionnelle à contrôler les niveaux de dépenses a petit à petit rendu les politiques fiscales inefficaces. L'écart des recettes hors budget liées au pétrole face à des mécanismes alternatifs de dépenses, a fragilisé de façon croissante le rôle des politiques fiscales en général, ainsi que le rôle des principales institutions fiscales comme le Ministère des Finances ainsi que d'autres bureaux de planification. L'éclipse systématique des budgets est devenue plus qu'une pratique fiscale institutionnelle, mais bien un outil central et procédural dans le nouveau modèle fiscal. En ce sens, les disparités d'implémentation en matière de politique fiscale peuvent être expliquées par les conceptions de politique fiscale et plus spécifiquement à travers le *policy mix* du régime de politique fiscale. La sous-estimation des recettes fiscales supposées nourrir les budgets officiels, peut traiter principalement des avantages à réaffecter des ressources afin de les conserver illimitées.

En accord avec Sharma et Strauss (2013), les interférences au sein du modèle PFM, ou l'existence de règles ou de pratiques fiscales qui se heurtent aux règles budgétaires peut mener à des brèches fiscales et des problèmes d'écart d'implémentation. Certes, la prolifération des nouveaux mécanismes de dépenses au sein de la structure du PFM a directement affecté les contrats fiscaux tels que les budgets. Cela est aussi cohérent avec l'approche de conception du régime fiscal, non pas à partir d'une perspective de cohérence interne, puisque le régime fiscal est en interne raccord et cohérent, mais du fait que les conceptions de politiques fiscales ont été directement ciblées pour encourager ces écarts dans l'implémentation afin de profiter d'elles de manières différentes.

Indubitablement, les mécanismes de dépenses publiques peuvent être matérialisés à travers les

allocations de budgets officiels annuels et les tâches extrabudgétaires. Les principaux avantages du contournement des procédures de budget officielles demeurent les possibilités d'allouer directement des rentes pétrolières à plus de bénéficiaires discrétionnaires.

Cependant, contourner les institutions officielles et les processus de négociation, tout en élaborant des budgets plus flexibles et adaptables aux contingences, peut aussi déclencher une indiscipline fiscale et des modèles de dépenses publiques non viables.

Bien plus que d'impliquer un alignement technique, le *policy mix* est en interne raccord et cohérent vis-à-vis des principaux objectifs politiques établis. Cela ne signifie pas nécessairement que les résultats politiques ont été optimaux ou attractifs dans une perspective de long terme. Cependant, ils ont été efficaces dans l'immédiat ou dans le court terme sur une base politique, ce qui a été la logique sous-jacente motivant de toute façon la plupart des réformes politiques. Enfin, "(...) les combinaisons d'instruments politiques sont cohérentes, dans le sens où elles se soutiennent mutuellement dans la poursuite d'objectifs politiques" (Howlett and Rayner 2009, 100), et les objectifs politiques à travers les différents niveaux de l'action politique n'ont pas été fondamentalement alignés avec ce qu'un lot optimal de politique fiscale pourrait représenter.

Dans le cas particulier de cette étude, l'inefficacité des résultats politiques n'est pas forcément liée à la cohérence interne ou à la cohérence des combinaisons d'instruments politiques, mais à la nature des objectifs politiques qui ont généré sa conception en premier lieu. Les opinions sur le développement peuvent varier d'un législateur à l'autre et il n'y a pas d'intérêt à prétendre que les perspectives de développement des différents législateurs ont été favorables ou non. Mais on peut contester les uns après les autres qu'il y a eu quelques objectifs politiques de premier plan, qui ont influencé directement les conceptions politiques, en essayant d'assurer une cohérence interne au sein des combinaisons politiques (à court terme).

L'évaluation normative du *policy mix* peut suggérer un nombre de déficiences et d'incongruences fiscales si on l'observe dans une perspective strictement fiscale et économique. En effet, la coordination des politiques monétaires, des politiques de change et des politiques fiscales a été extrêmement difficile et a mené à de vains résultats. Néanmoins, d'un autre côté, le management direct et la manipulation des ressources fiscales a permis au gouvernement de poursuivre des objectifs politiques en délivrant des programmes sociaux immédiats et attractifs d'une ampleur significative. Parmi de nombreuses autres stratégies politiques, le populisme a été financé par le contrôle direct des ressources fiscales en pleine

aubaine pétrolière. Vu sous cet angle, le régime de politique fiscale a en effet été conçu efficacement et a été cohérent avec le respect des principaux objectifs politiques poursuivis.

Le fait que les finances publiques soient très centralisées et contrôlées par la tête du gouvernement, peut aider à expliquer pourquoi l'affluence de nouveaux outils et la superposition de réformes n'ont pas résulté en un 'mélange désorganisé' ('disorganized mix') comme l'avaient alerté Howlett et Rayner (2009). Néanmoins, la croissance en taille et en complexité de l'Etat a représenté un coût important et un effort pour la coordination et l'organisation, en particulier sur le front fiscal. Assurément, la multiplicité des réformes fiscales adoptées, a ajouté des niveaux de complexités au management d'ensemble des finances publiques.

En ce sens, la superposition constante de nouvelles réformes ainsi que de nouveaux outils du régime fiscal, ont pu ajouter aux résultats négatifs du lot politique dans son ensemble. Dans tous les cas, cette étude avance que l'échec de la politique fiscale dans le cas du Venezuela, au cours des années 2000-2010 est le résultat d'une conception cohérente en interne alignée avec les objectifs politiques qui n'étaient pas moteurs de croissance ou de développement mais d'ambitions politiques. D'où, les effets négatifs de l'effet rentier sont effectivement survenus à partir des conceptions de politique fiscale, mais l'effondrement du package de politique fiscale concerne davantage les effets contre-productifs qu'il produisait, que la cohérence du *policy mix per se*. L'échec politique observé dans la performance du régime fiscal peut être également un résultat de l' 'exhaustion' comme Howlett et Raymar le décrivent (2009), et où les régimes politiques deviennent auto-déstabilisants au fil du temps.

Une part considérable de fonds déviés via des mécanismes extrabudgétaires et par la sous-estimation des ressources pour le budget, ont servi des objectifs politiques tels que le système de récompenses et les punitions développées par le gouvernement, ou les multiples programmes sociaux non-inclus dans le budget (*Misiones*, rôles de dépense du PDVSA, etc.) y compris les traités internationaux et les alliances politiques élaborées avec le soutien financier de la diplomatie pétrolière. Ces décisions de dépenses ont évidemment été plus alignées avec le profil rentier de dépassement de budget au-delà des moyens, ou avec l'effet de voracité. En ce sens, les décisions politiques sont perverses ou du moins, plus enclines à s'effondrer à un certain moment; bien qu'en interne, le *policy mix* soit structuré et conçu pour réaliser ces objectifs précis rattachés à l'usage final accordé au rentes pétrolières, qui ont atteint avec succès ces objectifs politiques. Par conséquent, on observe un décalage, non pas entre les objectifs politiques et les moyens dans le *policy mix* du régime fiscal, mais dans la

façon dont le régime fiscal est totalement aux objectifs politiques.

De plus, on pourrait défendre le fait que l'administration Chávez, au cours de la période analysée (2000-2010) s'est d'abord reposé sur les ressources fiscales récurrentes et non ordinaires. Cette pratique reflète aussi la prédominance des décisions fiscales à courte vue, d'une dépendance cumulative aux ressources instables afin de financer les dépenses habituelles ainsi qu'au développement – presque imminent – de complications financières, dans la mesure où la viabilité fiscale est progressivement compromise (Zambrano Seguí 2010). Compter sur les recettes extraordinaires était basé sur deux raisons principales: tout d'abord, elles pouvaient être facilement mal évaluées et donc, déviées des instruments fiscaux officiels vers d'autres mécanismes de dépense; et deuxièmement, elles n'étaient pas sujettes à un examen public ou officiel et plus généralement, elles n'étaient pas touchées par les mécanismes de responsabilité. En ce sens, les styles et préférences d'implémentation (pour les politiques fiscales en particulier), développés au cours de la période d'étude, sont ceux de mécanismes et outils fiscaux troubles et obscurs. La plupart des conceptions de politique fiscale ont cherché à se distancier des mécanismes officiels, clairs et transparents. En résumé, les conceptions fiscales ont tenté d'éviter les mécanismes de responsabilité.

L'étude de cas empirique de ce travail a fourni des arguments importants et persuasifs afin de soutenir les principales propositions analytiques avancées. Le nouveau régime politique introduit en 1999 a inséré un nouveau mode de gouvernance, dans lequel les réformes institutionnelles constituaient des moyens de centraliser stratégiquement le pouvoir. A tour de rôle, ces réarrangements institutionnels ont autant forgé et déterminé les conceptions de politiques fiscales afin de canaliser l'utilisation des ressources de façons rentières. Enfin, ce modèle a mené à un effet rentier exacerbé à travers des disparités plus importantes (à la fois en volume et en fréquence) d'implémentation fiscale, en plus des inconvénients que le modèle rentier a tendance à générer. L'évaluation des ajustements du PFM, à la lumière des rentes de ressources en expansion, a tenté de contribuer à l'étude des distorsions d'implémentation fiscale, en particulier dans les économies dotées de ressources naturelles. Une analyse empirique plus approfondie peut être développée afin d'obtenir des évaluations plus nuancées de l'impact que les différentes conceptions politiques liées aux allocations de rentes et au management des rentes, peuvent avoir sur la configuration des contrats fiscaux.

Bibliographie

- APONTE BLANK, Carlos. 2010. "El Gasto Público Social Durante Los Períodos Presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009." *Centros de Estudios del Desarrollo*.
<http://www.scielo.org.ve/pdf/cdc/v27n73/art03.pdf>.
- BALZA, Lenin H., and Ramón ESPINASA. 2015. "Oil Sector Performance and Institutions." Inter-American Development Bank.
<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6759/Balza%20and%20Espinasa%20%282014%29%20-%20Final.pdf?sequence=1>.
- BARMA, Naazneen H., Kai KAISER, Tuan MINH LE, and Lorena VIÑUELA. 2012. *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- CARROLL, Rory. 2013. *Comandante. Hugo Chávez's Venezuela*. New York, United States of America: The Penguin Press. The Penguin Group.
- COLLIER, Paul. 2010. "The Political Economy of Natural Resources." *Social Research* 77 (No.4): 1105–32.
- CORRALES, Javier, and Michael PENFOLD. 2012. *Un Dragón en el Trópico*. La Hoja del Norte.
- ESPINASA, Ramón. 2012. "Los dos mundos petroleros de América Latina." *Debates IESA*, June.
- FONTAINE, Guillaume. 2011. "The Effects of Governance Modes on the Energy Matrix of Andean Countries." *Energy Policy*.
- HALL, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25 (3): 275.
doi:10.2307/422246.
- HAUSMANN, Ricardo, and Francisco RODRIGUEZ. 2014a. "Introduction." In *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, 19–29. United States of America: The Pennsylvania State University.
- . 2014b. "Preface and Acknowledgments." In *Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, 13–18. United States of America: The Pennsylvania State University.

- HOWLETT, Michael. 2009. "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design." *Political Science* 42 (No.1): 73–89.
- . 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Routledge Textbooks in Policy Studies. Oxon: Routledge.
- HOWLETT, Michael, and Benjamin CASHORE. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33–46. doi:10.1080/13876980802648144.
- HOWLETT, Michael, Jonathan KIM, and Paul WEAVER. 2006. "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research." *Review of Policy Research* 23 (1): 129–51. doi:10.1111/j.1541-1338.2006.00189.x.
- HOWLETT, Michael, and Jeremy RAYNER. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements.'" *Policy and Society* 26 (4): 1–14.
- . 2009. "Introduction: Understanding Integrated Policy Strategies and Their Evolution." *Policy and Society* 28: 99–109.
- KARL, Terry Lynn. 1997. *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- MONALDI, Francisco. 2010. "La Economía Política del Petróleo y el Gas en América Latina." *Plataforma Democrática*.
- OCHOA, Orlando. 2008. "La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela." *Nueva Economía*, December.
- PUENTE, José Manuel, Abelardo DAZA, Germán RIOS, and Alesia RODRIGUEZ. 2006. *The Political Economy of the Budget Process: The Case of Venezuela*. IDB Publications 23298. Inter-American Development Bank. <http://ideas.repec.org/p/idb/brikps/23298.html>.
- RODRIGUEZ, Francisco, and Jeffrey D. SACHS. 1999. "Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?" *Journal of Economic Growth* 4 (September): 277–303.
- RODRIGUEZ SOSA, Pedro Luis, and Luis Roberto RODRIGUEZ PARDO. 2012. *El Petróleo como instrumento de progreso. Una nueva relación Ciudadano-Estado-Petróleo*. Ediciones IESA.

- SHARMA, Natasha, and Tove STRAUSS. 2013. “Special Fiscal Institutions for Resource-Rich Developing Economies.” Overseas Development Institute (ODI).
- SINNOT, Emily, John NASH, and Augusto DE LA TORRE. 2010. *Natural Resources in Latin America and The Caribbean. Beyond Booms and Busts?*. Washignton, D.C.: The World Bank.
- SPILIMBERGO, Antonio. 2005. “Measuring the Performance of Fiscal Policy in Russia.” *IMF Working Paper*.
- TORNELL, Aaron, and Philip R. LANE. 1999. “The Voracity Effect.” *American Economic Association*, March.
- ZAMBRANO SEGUIN, Luis. 2010. *Estructura e Incidencia de la Política Fiscal en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello.