

Chapitre 1 : adapter les ripostes budgétaires

La course aux vaccinations contre la COVID-19 se poursuit, mais leur rythme varie considérablement d'un pays à l'autre, beaucoup n'y ayant pas accès. Une vaccination mondiale s'impose d'urgence. Elle se traduirait par un renforcement de l'emploi et de l'activité économique, avec pour conséquences une hausse des recettes fiscales et des économies considérables en mesures de soutien budgétaire. Jusqu'à ce que la pandémie soit maîtrisée à l'échelle mondiale, la politique budgétaire doit rester souple et adaptée aux besoins des systèmes de soins de santé, des ménages, des entreprises saines et de la reprise économique. La nécessité et l'ampleur d'un soutien varient d'un pays à l'autre, en fonction de l'incidence de la pandémie et des capacités d'accès à un emprunt à faible coût. En 2021, nombre de gouvernements de pays avancés mettent en œuvre des mesures d'envergure sur le plan des dépenses et des recettes (en moyenne, 6 % du PIB). Les mesures de soutien budgétaire dans les pays émergents et en particulier dans les pays en développement à faible revenu ont été plus réduites et prises en début de crise, une grande part des mesures arrivant à échéance.

Les mesures de soutien budgétaire ont empêché des contractions économiques plus graves et des pertes d'emploi plus importantes. En même temps, ce soutien, assorti de baisses de recettes, a creusé les déficits et la dette publics à des niveaux sans précédent dans tous les groupes de pays. En 2020, les déficits globaux moyens ont atteint 11,7 % du PIB pour les pays avancés, 9,8 % pour les pays émergents et 5,5 % pour les pays en développement à faible revenu. La capacité d'accroissement des dépenses publiques n'a pas été la même selon les pays. Le creusement des déficits dans les pays avancés et dans plusieurs pays émergents s'explique par des augmentations des dépenses et des baisses des recettes à peu près égales, alors que, dans de nombreux pays émergents et la plupart des pays en développement à faible revenu, il a surtout résulté de l'effondrement des recettes engendré par le ralentissement de l'économie. En 2021, les déficits budgétaires devraient reculer dans la plupart des pays : l'aide relative à la pandémie prendra fin ou ralentira, les recettes se redresseront quelque peu et le nombre des demandes d'indemnité de chômage baissera.

La dette publique moyenne a atteint 97 % du PIB en 2020 à l'échelle mondiale, un chiffre sans précédent, et elle devrait se stabiliser autour de 99 % du PIB en 2021. Malgré la hausse de la dette, les paiements d'intérêts moyens sont en général inférieurs dans les pays avancés et dans nombre de pays émergents, étant donné la baisse tendancielle des taux d'intérêt du marché. Dans le cadre de leurs mandats, les banques centrales ont réduit les taux directeurs et acheté des obligations d'État, facilitant ainsi les ripostes budgétaires à la pandémie. Pour les pays à faible revenu, toutefois, le financement de déficits élevés reste difficile, étant donné l'accès limité au marché et le peu de possibilités d'accroître les recettes à court terme. Ces pays ont besoin d'aide sous la forme de dons, de financements à des conditions avantageuses ou, dans certains cas, d'une restructuration de la dette. À moyen terme, les déficits budgétaires devraient se réduire dans tous les groupes de pays tandis que la reprise s'accélère et que les ajustements budgétaires reprennent. De ce fait, dans la plupart des pays, les ratios de la dette publique au PIB devraient se stabiliser ou diminuer, même si la dette publique continuera à se creuser dans quelques pays en raison de facteurs tels que le vieillissement de la population et les besoins de développement.

Les perspectives budgétaires sont exceptionnellement incertaines. Sur le plan positif, un rythme de vaccination plus soutenu que prévu pourrait mettre un terme plus rapidement à la pandémie, accroissant ainsi les recettes et réduisant la nécessité de mesures supplémentaires de soutien budgétaire. Sur le plan négatif, la reprise pourrait être entravée par un ralentissement économique de plus longue durée, un durcissement brutal des conditions financières sur fond d'endettement élevé, une multiplication des

MONITEUR DES FINANCES PUBLIQUES : UNE INJECTION D'ÉQUITÉ

faillites d'entreprises, la volatilité des prix des produits de base ou la montée du mécontentement social. D'une manière générale, plus la pandémie est longue, plus les finances publiques seront mises à l'épreuve.

Dans ce contexte, les priorités des politiques budgétaires sont les suivantes : prolonger les mesures de soutien en fonction des besoins, tandis que les vaccinations se poursuivent et que la reprise s'affermi ; mettre en œuvre promptement les mesures budgétaires annoncées en améliorant les capacités d'exécution des projets et les procédures de passation de marchés ; poursuivre une transformation verte, numérique et inclusive de l'économie ; remédier aux faiblesses tenaces des finances publiques, une fois la reprise solidement ancrée ; élaborer des stratégies budgétaires à moyen terme dans un souci de gestion des risques budgétaires et de financement ; redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs de développement durable. Pour répondre à ces priorités :

- Il faut renforcer la coopération mondiale pour contenir la pandémie, en particulier par l'accélération de la vaccination à un coût abordable dans tous les pays. En cas de scénario optimiste dans le cadre duquel la pandémie serait maîtrisée plus tôt dans tous les pays (voir l'édition d'avril 2021 des *Perspectives de l'économie mondiale*), une croissance économique plus forte générerait plus de 1 000 milliards de recettes fiscales supplémentaires dans les pays avancés, cumulativement, d'ici à 2025, et épargnerait des milliers de milliards de plus en mesures de soutien budgétaire. La vaccination sera donc plus qu'amortie, avec l'optimisation des ressources publiques investies dans l'augmentation de la production et de la distribution des vaccins à l'échelle mondiale.
- Le ciblage des mesures doit être amélioré et adapté aux capacités administratives des pays de sorte que les mesures de soutien budgétaire puissent être maintenues pendant toute la crise, sachant que la reprise sera incertaine et inégale. Étant donné la faiblesse des taux d'intérêt, un effort synchronisé d'investissement public dans des infrastructures vertes par les pays disposant d'un espace budgétaire peut stimuler la croissance mondiale.
- Les dirigeants doivent concilier les risques résultant d'une dette publique et privée élevée et croissante et ceux liés au retrait prématuré des mesures de soutien budgétaire, qui pourrait ralentir la reprise. Il est essentiel de mettre en place des cadres budgétaires à moyen terme qui soient crédibles pour parvenir à un tel équilibre, et ainsi ouvrir la voie au rétablissement d'amortisseurs budgétaires à un rythme subordonné à la reprise. Cet effort pourrait être soutenu par une meilleure conception des règles budgétaires ou un recalibrage de leurs limites pour établir une trajectoire crédible d'ajustements ou de dispositions législatives telles que la « préapprobation » de réformes fiscales futures. L'amélioration de la transparence et de la gouvernance dans le domaine des finances publiques peut permettre aux pays de tirer pleinement parti des mesures de soutien budgétaire.
- Pour aider à répondre aux besoins de financement liés à la pandémie, les dirigeants pourraient examiner la possibilité d'une contribution temporaire au titre de la reprise post-COVID-19, prélevée sur les hauts revenus ou la fortune. Il est nécessaire d'opérer des réformes fiscales nationales et internationales pour amasser les ressources permettant d'améliorer l'accès aux services de base, de renforcer les filets de sécurité et de redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs de développement durable, en particulier à l'heure où la reprise prend de l'ampleur.