

RÉSUMÉ

Chapitre 1 : Profiter des embellies

Les périodes de forte croissance généralisée sont idéales pour rétablir la marge de manœuvre budgétaire, rééquilibrer les finances de l'État et ancrer la dette publique. En profitant des phases d'expansion pour renforcer la marge de manœuvre budgétaire, on crée l'espace nécessaire pour mettre en œuvre des mesures de soutien lorsque la tendance s'inversera et on évite que les vulnérabilités budgétaires créent des tensions en cas de détérioration des conditions financières.

Une dette aux proportions préoccupantes

La dette mondiale a atteint un sommet historique de 164.000 milliards de dollars américains en 2016, soit 225 % du PIB mondial. La dette mondiale s'est donc accrue d'une somme équivalant à 12 % du PIB mondial depuis son dernier point culminant atteint en 2009, la Chine étant le principal responsable.

Cette hausse de l'endettement mondial est dans une large mesure attribuable à la dette publique et est sans doute un contrecoup de l'effondrement de l'économie consécutif à la crise financière mondiale et des politiques mises en œuvre pour la contrer, ainsi que de la chute des prix des produits de base en 2014 et de la croissance rapide des dépenses dans les pays émergents et en développement à faible revenu. Dans les pays avancés, la dette atteint en moyenne 106 % du PIB, du jamais vu depuis la Deuxième Guerre mondiale. Dans les pays émergents à revenu intermédiaire, elle équivaut en moyenne à 50 % du PIB, un niveau inédit depuis la crise de la dette des années 1980. Enfin, dans les pays en développement à faible revenu, le ratio moyen de la dette au PIB est en ascension rapide et a franchi la barre de 40 % en 2017. Qui plus est, près de la moitié de cette dette est assortie de conditions non concessionnelles, ce qui a doublé en dix ans la charge d'intérêt en pourcentage des recettes fiscales. Cette dynamique généralisée d'endettement s'explique par les énormes déficits primaires, qui, dans le cas des pays émergents et en développement, ont même atteint des niveaux record.

Ce niveau élevé de la dette publique et des déficits est préoccupant. Les pays dont la dette publique est élevée sont vulnérables à un resserrement soudain des conditions financières mondiales qui pourrait bloquer l'accès aux marchés et freiner l'activité économique. L'expérience démontre par ailleurs que certains pays essuient parfois d'importants chocs inopinés qui font grimper le ratio de la dette publique au PIB et exacerbent le risque de non-renouvellement. Il importe aussi de souligner qu'une dette et des déficits élevés réduisent la capacité des autorités de soutenir une économie en ralentissement par une politique budgétaire dynamique. Historiquement, il est démontré que la précarité budgétaire accroît la gravité et la durée des récessions consécutives, par exemple, à une crise financière, parce que

les autorités n'ont alors pas les moyens d'une politique budgétaire propice à la croissance. Il devient particulièrement important de dégager une marge de manœuvre lorsque la dette privée atteint des niveaux record et continue d'augmenter. L'ampleur démesurée de la dette privée rend certains pays vulnérables à une inversion marquée et coûteuse du levier financier.

Accroître la résilience et soutenir la croissance

Des mesures décisives doivent être prises dès maintenant pour profiter pleinement de la phase ascendante du cycle économique et gonfler la marge de manœuvre budgétaire. Lorsque la croissance retombe à un niveau conforme au potentiel de l'économie, les mesures de stimulation budgétaire perdent de leur efficacité et le coût des mesures d'assainissement diminue, ce qui facilite le passage de l'expansion à l'assainissement budgétaire. Il importe de souligner que la création immédiate d'une marge de manœuvre contribuera à la protection de l'économie en procurant aux autorités l'espace nécessaire à la mise en œuvre d'une politique budgétaire de nature à soutenir l'activité économique pendant un repli et en réduisant le risque de problèmes de financement si les conditions financières mondiales devaient soudainement se resserrer. En règle générale, les pays devraient laisser jouer librement les stabilisateurs automatiques (c'est-à-dire, le fait pour les taxes et dépenses de fluctuer en synchronisme avec la production et l'emploi), tout en déployant des efforts énergiques pour réduire le déficit et la dette afin d'atteindre leurs cibles à moyen terme.

L'importance et le rythme de l'ajustement doivent être modulés en fonction des conditions cycliques et de l'espace budgétaire disponible dans chaque pays afin de ne pas freiner indûment la croissance. Dans les économies où la production équivaut plus ou moins à la capacité et où le ratio de la dette au PIB est élevé, un rééquilibrage budgétaire devrait être mis en œuvre. Aux États-Unis, où une relance budgétaire est en cours alors que le pays est en situation de plein emploi, ce qui maintiendra le déficit total au-dessus de 1.000 milliards de dollars américains (5 % du PIB) pour les trois prochaines années, un recalibrage de la politique budgétaire serait souhaitable pour faire redescendre à moyen terme le ratio de la dette publique au PIB. Lorsque l'espace budgétaire est restreint, peu de choix s'offrent sinon d'entreprendre une consolidation afin d'atténuer le risque budgétaire par des politiques qui soutiendront la croissance à moyen terme. Seuls quelques pays avancés qui jouissent d'un espace budgétaire important et dont l'économie tourne à plein régime ou presque disposent de la marge de manœuvre nécessaire pour faciliter la mise en œuvre de réformes structurelles pro-croissance par leur politique budgétaire. Malgré la remontée partielle récente des prix des produits de base, les pays exportateurs de ces produits devraient poursuivre la mise en place de correctifs pour s'assurer d'harmoniser leurs dépenses avec les perspectives de recettes à moyen terme. Plusieurs pays à faible revenu doivent dégager l'espace budgétaire nécessaire pour financer le lancement de projets d'infrastructure en mobilisant les recettes, en rationalisant les dépenses et en améliorant l'efficacité des dépenses.

Tous les pays doivent aussi garder ouverte la possibilité d'adopter des politiques pour améliorer les perspectives de croissance à moyen terme. En fait, le redressement budgétaire récent de certains pays n'accordait pas nécessairement la priorité aux mesures propices à la croissance, comme en témoigne la baisse de l'investissement public en pourcentage du PIB dans les pays avancés et les pays exportateurs de produits de base. Les pays avancés devraient s'attacher surtout à accroître l'efficacité des dépenses au titre des prestations publiques et à rationaliser ces prestations, afin de libérer les fonds nécessaires à l'augmentation de l'investissement public, à la mise en place de mesures d'incitation à la participation à la vie active et à l'amélioration de la qualité des services d'éducation et de santé. Certains pays avancés auraient aussi avantage à élargir leur assiette fiscale et à mettre à niveau leur régime fiscal. Dans les pays émergents et en développement, la priorité devrait être d'accroître les recettes afin de financer les dépenses essentielles en capital physique et humain ainsi que les dépenses sociales. Tous les pays devraient promouvoir une croissance solidaire afin d'éviter d'exacerber les inégalités qui freinent la mobilité sociale, érodent la cohésion sociale et au bout du compte, nuisent à la croissance.

Chapitre 2 : Numérisation de l'administration publique

La numérisation mondiale en cours concerne aussi les administrations publiques, dont la conversion se fait cependant à un rythme très différent. Dans presque tous les pays, l'administration publique possède ses sites Web nationaux et utilise des systèmes automatisés de gestion des finances publiques. Si elle ouvre de nombreuses possibilités, la numérisation s'accompagne aussi de problèmes sur le plan budgétaire. En quoi la numérisation est-elle susceptible de modifier la conception et la mise en œuvre des politiques actuelles et à venir? Quels sont les obstacles éventuels?

L'existence d'une information utile, fiable et aisément accessible peut transformer le mode de fonctionnement des administrations publiques. La numérisation peut notamment réduire les coûts privés et publics de l'observance fiscale et rehausser l'efficacité des dépenses. Les administrations peuvent par exemple utiliser des outils numériques pour lutter contre les fraudes douanières, une mesure qui pourrait majorer la valeur des taxes indirectes perçues à la frontière d'un facteur équivalant à 1 % ou 2 % du PIB. La numérisation pourrait aussi faciliter la perception des impôts sur les richesses mises à l'abri dans des pays à faible imposition, dont la valeur est estimée à 10 % du PIB mondial. Même si aux taux d'imposition actuels, les gains potentiels liés à cette assiette fiscale traditionnellement inaccessible sont faibles, la numérisation pourrait faciliter la perception de l'impôt sur les bénéfices avant que les capitaux soient mis hors de portée des autorités fiscales. Sur le plan des dépenses, des expériences menées en Inde et en Afrique du Sud démontrent que la numérisation peut améliorer la protection sociale et la prestation des services publics.

La numérisation croissante des entreprises et l'émergence de géants numériques comme Google, Apple, Facebook et Amazon pourraient exacerber les difficultés auxquelles se heurte

le système fiscal international actuel. La numérisation soulève en effet de nouvelles questions : quel effet l'information à forte valeur commerciale générée par les utilisateurs de services en ligne aura-t-elle sur les droits d'imposition des pays? La destination des services, c'est-à-dire le lieu de résidence du consommateur final, devrait-elle jouer un rôle plus important dans l'attribution des droits d'imposition? Il est à souhaiter que les efforts déployés pour modifier le cadre fiscal international soient coordonnés et conformes à une vision à long terme commune de l'architecture fiscale internationale.

Les administrations devront atténuer les risques engendrés par la numérisation. Les interactions numériques avec les administrations imposeront parfois un fardeau excessif aux petites entreprises et aux ménages vulnérables qui ont un accès limité à la technologie. La numérisation comme telle ouvre par ailleurs de nouvelles possibilités de fraudes et de perturbation des fonctions de l'administration publique. La technologie numérique peut notamment faciliter l'évasion fiscale ou la réception illégale de prestations sociales. Le nombre d'atteintes à la vie privée et d'intrusions est en augmentation, ce qui met en évidence la vulnérabilité des systèmes numériques publics.

La numérisation n'est pas une panacée. Elle exige un programme de réforme volontariste, prospectif et exhaustif. Les administrations publiques doivent s'efforcer de combler les multiples lacunes politiques, sociales et institutionnelles et gérer les risques numériques. Elles doivent aussi réserver des ressources budgétaires suffisantes pour financer les indispensables investissements dans l'infrastructure numérique et la cybersécurité. Enfin, dernier point et non le moindre, la numérisation rend la collaboration internationale plus nécessaire que jamais.

La numérisation est d'ores et déjà irréversible et ira sans doute en s'accélération. Les administrations publiques peuvent tenter d'y résister pour finalement s'adapter tardivement et de mauvais gré, ou elles peuvent au contraire se joindre au mouvement, l'anticiper, voire dans une certaine mesure, le façonner.