

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.

Chapitre 2 : une injection d'équité

La pandémie de COVID-19 a exacerbé les inégalités et la pauvreté préexistantes comme elle a montré l'importance des systèmes de protection sociale. Elle a également mis en évidence les inégalités d'accès aux services de base — soins de santé, éducation de qualité et infrastructure numérique —, qui, de leur côté, peuvent faire perdurer, génération après génération, les écarts de revenus. Dans les mois à venir, l'accès universel aux vaccins et les progrès réalisés dans la vaccination seront décisifs. Durant la période de reprise et au-delà, les pouvoirs publics devront viser à prodiguer à toutes et à tous une injection d'équité pour offrir à chacune et à chacun des possibilités d'existence en réduisant les écarts dans l'accès

aux services publics de qualité. Pour y parvenir, il faudra que la plupart des pays accroissent leurs recettes et améliorent la fourniture de leurs services tout en favorisant une croissance inclusive.

Le présent chapitre décrit la manière dont les grandes inégalités préexistantes ont aggravé l'incidence de la pandémie de COVID-19, alors que la crise, de son côté, a intensifié ces inégalités. Ainsi, les pays avec un meilleur accès aux soins de santé ont connu des taux de mortalité inférieurs, au regard de l'âge de la population et du nombre de cas. Les pays affichant des taux de pauvreté relative plus élevés ont recensé un plus grand nombre de contaminations, en particulier dans un contexte de forte urbanisation. Certaines répercussions sur le marché du travail se feront ressentir durablement, ainsi que l'incidence sur l'éducation. L'ampleur inégale des fermetures d'écoles a engendré des pertes d'apprentissage équivalentes à environ un quart de l'année scolaire dans les pays avancés et à la moitié dans les pays émergents et les pays en développement. Les pertes les plus considérables ont concerné les enfants des familles pauvres et peu instruites. De plus, en 2021, les taux nets de scolarisation dans les pays émergents et les pays en développement pourraient baisser de 1 point de pourcentage (soit environ 6 millions d'enfants en décrochage scolaire). Les enfants qui abandonnent leurs études enregistreront une perte importante de leurs acquis.

La riposte des pouvoirs publics devrait prendre la mesure du fait que les différents aspects des inégalités (revenus, richesse, chances) se renforcent mutuellement et créent un cercle vicieux. Les interventions doivent donc associer des politiques de prédistribution (qui ont une incidence sur les revenus avant impôts et transferts) à des politiques de redistribution (qui réduisent les inégalités des revenus du marché, le plus souvent par des transferts et dans une moindre mesure par l'impôt, notamment dans les pays avancés). La riposte des pouvoirs publics devrait donc comprendre les éléments suivants :

- *Investir plus et investir mieux dans l'éducation, la santé et le développement de la petite enfance.* Des dépenses supplémentaires dans l'éducation, par exemple, peuvent réduire les écarts de scolarisation entre les enfants des ménages pauvres et riches. Il faudrait également régler les questions d'efficacité. Dans les pays émergents et les pays en développement à faible revenu, la différence entre l'efficacité des dépenses d'un pays et celle des pays ayant obtenu les meilleurs résultats oscille entre 8 et 11 % pour les soins de santé et entre 25 et 50 % pour l'éducation.
- *Renforcer les systèmes de protection sociale en élargissant la couverture des ménages les plus vulnérables et mieux veiller au caractère adéquat des prestations.* Outre le fait de dégager plus de moyens, il est possible aussi d'atteindre ces objectifs en réaffectant des dépenses aux programmes les plus efficaces et en améliorant l'identification des bénéficiaires et la fourniture de leurs prestations.
- *Obtenir les recettes nécessaires.* Les pays avancés peuvent augmenter la progressivité de l'imposition sur le revenu et recourir davantage aux impôts sur les successions et les donations ainsi qu'à la fiscalité foncière. Des aides à la reprise après la crise de la COVID-19 et un impôt sur les excédents de bénéfices des entreprises pourraient être envisagés. L'option de l'impôt sur la fortune peut également être retenue si les mesures précédentes ne sont pas suffisantes. Les pays émergents et les pays en développement devraient mettre l'accent sur le renforcement des capacités fiscales pour financer une augmentation des dépenses sociales.
- *Intervenir d'une manière transparente.* Pour la plupart des pays, le mieux serait que ces réformes soient ancrées dès que possible dans un cadre budgétaire à moyen terme. Le renforcement de la gestion des finances publiques et l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation, surtout pour les mesures prises face à la COVID-19, raffermiront la confiance dans l'État.
- *Soutenir les pays à faible revenu confrontés à d'énormes difficultés.* La réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030 — une mesure globale de l'accès aux services de base — nécessitera 3 000 milliards de dollars pour les 121 pays émergents et pays en développement à faible revenu (2,6 % du PIB mondial de 2030). Les réformes doivent être appuyées par une aide de la communauté internationale, la priorité immédiate étant un accès abordable aux vaccins.

MONITEUR DES FINANCES PUBLIQUES : UNE INJECTION D'ÉQUITÉ

La pandémie de COVID-19 a cristallisé l'attention sur les pouvoirs publics et sur leur capacité de faire face à la crise. L'adhésion d'un large public à l'amélioration des services publics, déjà importante avant la pandémie, s'est probablement accrue. Les études internationales qui ont été menées avant la pandémie indiquent que les personnes interrogées dans les pays émergents et les pays avancés se sont depuis longtemps déclarées favorables à une augmentation des dépenses financées par l'impôt dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, de l'assistance aux personnes âgées, ainsi qu'à une imposition plus progressive. Selon une étude récente, si un membre d'un ménage tombe malade de la COVID-19 ou perd son emploi, la probabilité d'adhérer à une imposition progressive augmente de 15 points de pourcentage. La satisfaction de la demande croissante de services publics de base et de politiques plus inclusives est déterminante pour que les dirigeants renforcent la confiance de la population et contribuent à la cohésion sociale.