

Chapitre 1 : Conduite de la politique budgétaire dans un contexte de reprise incertaine

Alors que le monde s'efforce de maîtriser les effets de la COVID-19, la politique budgétaire reste essentielle pour faire face aux répercussions de cette pandémie en constante évolution, qui reste marquée par l'incertitude et un accès inégal aux vaccins selon les pays. Bien que le variant Delta ait entraîné une résurgence du virus, le soutien budgétaire et, dans les pays avancés en particulier, la vaccination ont permis de sauver de très nombreuses vies et de favoriser un rebond économique. L'interaction entre les vaccins, d'une part, et le virus et ses variants, d'autre part, est l'un des facteurs qui contribuent à la forte incertitude à venir. Il faut par conséquent adapter la politique budgétaire à l'évolution de la situation.

Dans de nombreux pays avancés, la politique budgétaire reste accommodante et privilégie maintenant plutôt le renforcement des économies au moyen d'une transition écologique, d'une transformation numérique et d'autres investissements à plus long terme. Les vastes plans budgétaires annoncés ou approuvés par l'Union européenne et les États-Unis pourraient accroître le PIB mondial de 4 600 milliards de dollars cumulés entre 2021 et 2026. Des mesures supplémentaires (y compris en Europe) sont attendues à l'occasion de l'annonce des prochains budgets nationaux pour 2022. En revanche, dans les pays émergents et les pays en développement à faible revenu, la croissance est freinée par la faible disponibilité des vaccins et les dépenses publiques sont réorientées vers les priorités liées à la pandémie. La hausse des taux d'intérêt et la baisse des recettes publiques ont mis à mal la capacité des pays en développement à faible revenu à apporter un soutien budgétaire et à assurer le service de leur dette.

Dans l'ensemble, la politique budgétaire reste accommodante ; les déficits ont été réduits de 2 points de pourcentage du PIB en moyenne en 2021. Les déficits restent toutefois bien supérieurs aux niveaux observés avant la pandémie, en particulier dans les pays avancés. Ils devraient encore diminuer d'environ 3 points de pourcentage en 2022 et revenir à leur niveau d'avant la pandémie d'ici à 2026. Dans les pays émergents et les pays en développement à faible revenu, où l'orientation budgétaire est moins accommodante que dans les pays avancés, la production et les recettes fiscales ne devraient pas retrouver leur trajectoire d'avant la crise et la réduction des déficits se fera essentiellement par une diminution des dépenses.

La dette publique mondiale devrait continuer de se situer à des niveaux records (proches, mais inférieurs, à 100 % du PIB) en 2021 et, par la suite, jusqu'en 2026. Les achats massifs de dette publique par les banques centrales (en particulier dans les pays avancés) et par le secteur bancaire intérieur ont permis de limiter le coût des nouveaux emprunts. L'accumulation de la dette a entraîné une augmentation des besoins bruts de financement des États. De nombreux pays en développement à faible revenu auront probablement besoin d'une aide internationale supplémentaire et, dans certains cas, d'une restructuration de leur dette.

Les risques pesant sur les perspectives budgétaires sont élevés. Une intensification de la production et de la distribution des vaccins, en particulier dans les pays émergents et les pays en développement à faible revenu, permettrait de prévenir de nouveaux dommages pour l'économie mondiale. En revanche, de nouveaux variants du virus, une faible couverture vaccinale dans de nombreux pays et des retards dans l'acceptation de la vaccination par certaines parties de la population pourraient causer de nouveaux dommages et accroître les

pressions sur les budgets publics. La concrétisation de passifs éventuels, y compris dans le cadre de programmes de prêts et de garanties, pourrait également entraîner des augmentations inattendues de la dette publique. D'autres pressions pourraient résulter du mécontentement social, étant donné que la crise a, selon les estimations, fait basculer 60 millions de personnes de plus dans la pauvreté en 2021. Les besoins de financement élevés des États constituent une source de vulnérabilité, en particulier dans les pays émergents et les pays en développement à faible revenu, où les conditions de financement sont sensibles aux taux d'intérêt mondiaux et où les banques centrales ont commencé à relever leurs taux de référence à court terme.

Les autorités budgétaires devront s'adapter rapidement à cette situation et favoriser la transformation de l'économie mondiale afin de la rendre plus productive, plus inclusive, plus écologique et plus résiliente aux futures crises sanitaires ou d'un autre type. Dans le même temps, il sera essentiel de garantir la transparence et la responsabilisation, de définir une stratégie à moyen terme pour reconstituer les réserves budgétaires et de se rapprocher des objectifs de développement durable. Les mesures à prendre dans ce sens sont notamment les suivantes :

- il est essentiel de coopérer au niveau international pour remédier aux inégalités entre les pays en ce qui concerne la disponibilité des vaccins, des traitements, des soins thérapeutiques et des équipements de protection. L'allocation générale de droits de tirage spéciaux du FMI a accru les liquidités mondiales et la communauté internationale a apporté un précieux soutien financier aux pays en développement à faible revenu. Toutefois, beaucoup reste à faire sous forme de dons, de prêts et d'initiatives telles que le cadre commun du G20 pour l'allègement de la dette ;
- dans de nombreux pays, il convient d'accroître l'investissement public dans le capital physique de haute qualité, l'éducation et les soins de santé, de mieux faire porter les transferts budgétaires sur la reconversion et la réaffectation des travailleurs, et de renforcer les dispositifs de protection sociale ;
- il sera indispensable d'adapter la politique budgétaire au cycle et à la vitesse de la reprise, tout en trouvant le bon équilibre entre la politique budgétaire et la politique monétaire. Si la demande privée se redresse plus rapidement que prévu, il faudrait resserrer la politique budgétaire, car cela réduirait le risque d'une hausse soudaine des taux d'intérêt qui pourrait perturber la reprise mondiale ;
- étant donné que l'accès aux emprunts à faible coût devient plus difficile, notamment pour les pays émergents et les pays en développement à faible revenu, les gouvernements doivent renforcer la crédibilité de leur politique budgétaire (chapitre 2). Pour cela, il faudra accroître les recettes à moyen terme et améliorer l'efficacité des dépenses.