

Le soutien de l'État est crucial tandis que les pays s'engagent dans la course à la vaccination

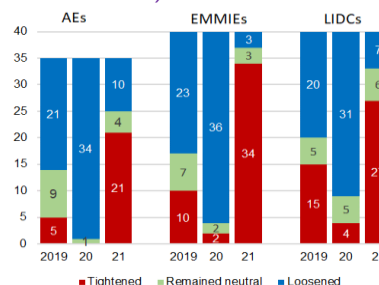
Panorama de la Mise à jour du Moniteur des finances publiques

- Des mesures de soutien budgétaire à hauteur de 14 000 milliards de dollars à l'échelle mondiale ont contribué à sauver des vies et des moyens de subsistance, et ont atténué les effets de la pandémie sur la consommation et la production. Parallèlement à la contraction de l'économie qui a entraîné une diminution des recettes, ce soutien s'est traduit par un creusement de la dette et des déficits publics.
- Selon des estimations, la dette publique mondiale atteint 98 % du PIB fin 2020, contre 84 % pour la même date sur la base des projections de l'édition d'octobre 2019 du Moniteur des finances publiques.
- L'accès au financement a dicté la riposte budgétaire : d'après les projections, les déficits globaux moyens en 2020 s'établiront à 13,3 % du PIB pour les pays avancés, 10,3 % pour les pays émergents et à revenu intermédiaire et 5,7 % pour les pays en développement à faible revenu.
- Une coopération internationale est indispensable pour l'accès aux traitements et aux vaccins. Un soutien budgétaire doit être accessible aux ménages et entreprises vulnérables, le cas échéant, en attendant que la reprise soit bien engagée.
- La politique budgétaire devrait favoriser une reprise durable et faciliter la transformation en une économie verte, numérique et inclusive tout en gérant les risques budgétaires et de financement.
- Des cadres budgétaires crédibles à moyen terme sont aujourd'hui nécessaires, surtout dans les pays très endettés où les conditions de financement sont tendues ou en danger.

Politique budgétaire : une situation différente selon les groupes de pays

La pandémie de COVID-19 s'est révélée très problématique pour les finances publiques. La contraction de la production et la baisse des recettes qui en a résulté ainsi que les dispositifs d'urgence ont provoqué un accroissement des déficits et dettes publics au-delà des niveaux enregistrés pendant la crise financière mondiale (tableau 1). [Les mesures de soutien budgétaire](#) ont atteint près de 14 000 milliards de dollars à l'échelle mondiale : elles se composaient de 7 800 milliards de dollars de dépenses supplémentaires ou de pertes de recettes et de 6 000 milliards de dollars d'injections de capitaux, de prêts et de garanties, soit un surcroît de 2 200 milliards de dollars par rapport à l'édition d'octobre 2020 du Moniteur des finances publiques. L'ampleur et la nature de ce [soutien ont varié](#) en fonction de l'impact des chocs, de l'accès à des emprunts à bas coût et de la situation budgétaire antérieure à la crise. En conséquence, la dette publique mondiale a avoisiné 98 % du

Figure 1. Fiscal Stance across Income Groups
(Number of countries)



Source: IMF World Economic Outlook database.

Note: Overall balance = net lending/borrowing; cyclically adjusted primary balance = primary balance adjusted for the economic cycle; Loosened (Tightened) = changes in cyclically adjusted primary balance for AEs, or overall balance for EMMIEs and LIDCs that are smaller (greater) than 0.25 percent of GDP; Remained neutral = changes in cyclically adjusted primary balance for AEs or overall balance for EMMIEs and LIDCs that are between -0.25 percent of GDP and 0.25 percent of GDP. AEs = advanced economies; EMMIEs = emerging market and middle-income economies; LIDCs = low-income developing countries.

PIB. Les pays avancés ont enregistré les augmentations les plus marquées des déficits et dettes, suivis des pays émergents et pays à revenu intermédiaire et des pays en développement à faible revenu. Dans les pays avancés, le creusement des déficits s'explique par une hausse des dépenses et une diminution des recettes à peu près équivalentes. En revanche, dans les pays émergents et pays à revenu intermédiaire et dans les pays en développement à faible revenu, en moyenne, il découle en grande partie de l'effondrement des recettes imputable au ralentissement de l'activité économique.

De nombreux pays apportent un surcroît de soutien budgétaire aux ménages et aux entreprises, compte tenu de la recrudescence des contaminations et du rétablissement de restrictions dans certaines régions, tout en restant souples et en phase avec l'évolution économique. Depuis l'édition d'octobre 2020 du Moniteur des finances publiques, plusieurs pays ont annoncé de nouvelles dispositions budgétaires ou prolongé les mesures temporaires antérieures (Allemagne, Australie, Canada, Espagne, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Japon, Royaume-Uni). D'autres pays envisagent d'adopter de nouvelles lois (certains pays membres de la zone euro). Parallèlement, les mesures budgétaires pluriannuelles prises dans certains pays ont conféré une souplesse en termes de calendrier et d'ampleur de l'aide à court terme en fonction de l'évolution de la pandémie et de son impact économique et social (Canada), tout en facilitant la reprise postérieure à la COVID-19 en fixant les priorités des pouvoirs publics, par exemple les investissements verts, la transformation numérique et la réduction des inégalités et de la pauvreté (Canada, Japon, pays membres de l'UE).

Table 1. General Government Fiscal Balance and Gross Debt, 2018–21
(Percent of GDP)

	Overall fiscal balance						Gross debt					
	Current			Difference from			Current			Difference from		
	2018	2019	2020	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2020	2021	
World	-3.1	-3.8	-11.8	-8.5	0.8	-0.9	82.3	83.5	97.6	99.5	-1.1	-0.3
Group of Twenty (G20)	-3.7	-4.5	-13.0	-9.4	0.9	-1.0	89.7	91.3	106.8	109.0	-1.0	-0.2
Advanced Economies	-2.7	-3.3	-13.3	-8.8	1.1	-1.9	103.6	104.8	122.7	124.9	-2.8	-0.7
Advanced G20	-3.3	-4.0	-14.3	-9.6	1.1	-2.1	111.2	112.7	132.1	134.7	-2.9	-0.8
United States ^{1,3}	-5.8	-6.4	-17.5	-11.8	1.2	-3.1	106.6	108.2	128.7	132.5	-2.5	-1.1
Euro Area	-0.5	-0.6	-8.4	-5.9	1.8	-0.9	85.8	84.0	98.1	99.0	-3.0	-1.0
Germany	1.8	1.5	-5.1	-3.4	3.0	-0.2	61.8	59.6	70.0	69.9	-3.3	-2.3
France	-2.3	-3.0	-10.6	-7.7	0.2	-1.2	98.1	98.1	115.3	117.6	-3.4	-1.0
Italy	-2.2	-1.6	-10.9	-7.5	2.1	-1.3	134.4	134.6	157.5	159.7	-4.3	1.4
Spain ²	-2.5	-2.9	-11.7	-8.2	2.4	-0.7	97.4	95.5	118.2	118.9	-4.9	-2.4
Japan	-2.6	-3.4	-13.8	-8.6	0.3	-2.2	232.6	234.6	258.7	258.7	-7.5	-5.3
United Kingdom	-2.3	-2.3	-14.5	-10.6	1.9	-1.4	85.8	85.2	103.3	110.8	-4.8	-0.8
Canada ³	0.3	0.5	-20.0	-7.8	-0.1	0.9	88.8	86.8	115.7	116.4	1.1	1.5
Australia	-1.2	-3.8	-10.4	-11.4	-0.3	-1.0	41.7	47.4	63.8	74.8	3.4	4.6
Korea	2.6	0.4	-3.1	-2.7	0.1	-0.4	40.0	41.9	48.1	53.0	-0.3	0.7
Emerging Market and Middle Income Economies	-3.8	-4.8	-10.3	-8.6	0.4	0.6	52.3	54.3	63.3	65.3	1.1	0.3
Excluding MENAP Oil Producers	-4.0	-5.0	-10.3	-8.7	0.5	0.6	54.1	55.9	65.0	67.1	1.3	0.4
Emerging G20	-4.3	-5.4	-10.9	-9.1	0.4	0.8	53.1	55.4	64.3	66.6	1.5	0.5
Asia	-4.5	-6.0	-11.1	-10.3	0.3	0.7	54.2	56.7	65.8	69.4	2.1	1.5
China	-4.7	-6.3	-11.8	-11.0	0.1	0.8	53.7	56.5	65.2	69.4	3.5	2.9
India	-6.3	-7.4	-11.5	-9.7	1.5	1.2	69.5	73.0	85.5	83.1	-3.9	-6.8
Indonesia	-1.8	-2.2	-6.2	-6.1	0.1	-0.6	30.4	30.6	38.7	43.1	0.2	1.3
Europe	0.4	-0.9	-6.6	-4.4	0.6	0.1	29.4	28.7	38.4	38.5	0.6	-0.4
Russia	2.9	1.9	-4.6	-2.3	0.6	0.3	13.6	13.8	21.0	20.7	2.1	1.7
Turkey	-3.7	-6.4	-7.4	-7.1	0.5	0.8	30.2	31.7	40.4	40.3	-1.2	-5.2
Latin America	-5.2	-4.1	-9.8	-4.9	1.3	0.3	69.2	70.0	78.7	75.4	-2.9	-5.5
Brazil ⁴	-7.0	-5.9	-14.5	-5.9	2.2	0.6	85.6	87.7	95.6	92.1	-5.8	-10.7
Mexico	-2.2	-2.3	-5.2	-3.4	0.6	0.0	53.6	53.3	63.0	63.0	-2.5	-2.6
MENAP	-2.9	-3.7	-9.5	-6.8	0.2	0.1	39.9	45.1	53.1	53.5	-0.2	-0.3
Saudi Arabia	-5.9	-4.5	-11.7	-4.2	-1.1	1.8	19.0	22.8	32.5	32.9	-1.0	-1.5
South Africa	-4.1	-6.3	-14.2	-12.2	-0.1	-1.0	56.7	62.2	77.7	84.9	-1.2	2.2
Low-income Developing Countries	-3.4	-4.0	-5.7	-5.0	0.5	0.1	42.8	43.3	48.5	48.5	-0.3	-1.1
Nigeria	-4.3	-4.8	-5.9	-4.7	0.8	0.2	27.7	29.1	34.4	34.3	-0.6	-1.2
Bangladesh	-4.6	-5.4	-4.7	-6.0	2.1	0.1	34.6	35.7	37.2	39.3	-2.4	-2.6
Oil Producers	0.2	-0.3	-10.6	-5.5	0.1	0.2	44.1	45.4	59.0	59.0	1.4	1.0
Memorandum												
World Output (percent)	3.5	2.8	-3.5	5.5	0.9	0.3						

Source: IMF staff estimates and projections.

Note: All country averages are weighted by nominal GDP converted to US dollars (adjusted by purchasing power parity only for world output) at average market exchange rates in the years indicated and based on data availability. Projections are based on IMF staff assessments of current policies. In many countries, 2020 data are still preliminary. For country-specific details, see "Data and Conventions" and Tables A, B, C, and D in the October 2020 Fiscal Monitor Methodological and Statistical Appendix. MENAP = Middle East, North Africa, and Pakistan; WEO = World Economic Outlook.

¹ For cross-country comparability, expenditure and fiscal balances of the United States are adjusted to exclude the imputed interest on unfunded pension liabilities and the imputed compensation of employees, which are counted as expenditures under the 2008 System of National Accounts (2008 SNA) adopted by the United States but not in countries that have not yet adopted the 2008 SNA. Data for the United States in this table may thus differ from data published by the US Bureau of Economic Analysis.

² Including financial sector support.

³ For cross-economy comparability, gross debt levels reported by national statistical agencies for countries that have adopted the 2008 System of National Accounts (Australia, Canada, Hong Kong SAR, United States) are adjusted to exclude unfunded pension liabilities of government employees' defined-benefit pension plans.

⁴ Gross debt refers to the nonfinancial public sector, excluding Eletrobras and Petrobras, and includes sovereign debt held by the central bank.

Selon les projections, les pays accuseront pour la plupart un déficit budgétaire plus faible en 2021. En effet, les recettes augmenteront et les dépenses reculeront automatiquement dans le contexte de la reprise économique et de la fin des mesures temporaires liées à la pandémie. Cependant, en l'absence d'un surcroît de soutien budgétaire au-delà de celui qui figure dans les prévisions budgétaires pour 2021, la contraction budgétaire prévue cette année pourrait freiner la reprise, dont le rythme et l'ampleur demeurent incertains. Compte tenu de leur endettement élevé, des risques de change et des craintes entourant des abaissements de notation et des réactions négatives des marchés en cas de persistance de déficits considérables, de nombreux pays émergents et pays en développement devraient durcir leur politique budgétaire en 2021 (graphique 1). D'après les projections actuelles, les pays en proie à une dette publique élevée et à des difficultés de financement procéderont à un rééquilibrage budgétaire plus prononcé à moyen terme.

Évolution et perspectives budgétaires, par catégorie de revenu des pays

Pays avancés : une expansion budgétaire sans précédent et un soutien durable

En 2020, pratiquement tous les pays avancés ont apporté un soutien budgétaire massif face à la crise sanitaire et à ses retombées économiques, pour un montant total de 11 800 milliards de dollars. Le déficit primaire moyen corrigé des variations cycliques¹ a grimpé à 9,6 % du PIB potentiel (graphique 2.A). Comme les mesures inscrites au budget ont surtout pris la forme de dépenses supplémentaires, les dépenses totales moyennes des pays avancés ont augmenté sensiblement, notamment les dépenses sociales. Les recettes ont diminué en raison du ralentissement de l'activité économique. Leur chute a été encore plus brutale que celle du PIB, sachant que les ménages et les entreprises ont peiné à honorer leurs obligations fiscales et que des mesures d'allègement fiscal ont été mises en place (graphique 2.B). Ces derniers mois, plusieurs pays ont annoncé des prévisions budgétaires à moyen terme et prodigué un surcroît de soutien en vue de préserver la reprise et de contenir le risque de séquelles économiques. Aux États-Unis, un soutien représentant 14,8 % du PIB a été apporté aux ménages, entreprises et administrations d'États fédérés et locales en mars et en avril. En outre, un nouveau plan fédéral de relance budgétaire de 4,3 % du PIB a été adopté en décembre. Le Japon et la Corée ont annoncé de nouveaux plans pour augmenter les dépenses consacrées aux investissements verts et à la transformation numérique. Le Japon a prolongé certains programmes existants dans le contexte d'une troisième vague de contaminations. Au Royaume-Uni, la stratégie a évolué parallèlement à la dynamique de la pandémie : il a récemment été décidé d'amplifier et de proroger des mesures, à l'instar du dispositif de maintien dans l'emploi, en 2021. De même, les dirigeants des pays de l'UE se sont entendus sur le plan de relance baptisé « Next Generation EU », qui est axé sur des investissements verts et sur la transformation numérique notamment. Par ailleurs, l'Union européenne est intervenue rapidement pour venir en aide aux pays en activant la clause dérogatoire aux règles budgétaires et en autorisant à titre provisoire le versement d'aides publiques aux entreprises. Sur fond de contraction prononcée de l'économie et de soutien budgétaire massif, le ratio moyen dette brute des administrations publiques/PIB s'est envolé à 123 % en 2020.

Trois quarts des pays avancés devraient réduire leur déficit budgétaire en 2021, alors que les programmes de soutien liés à la pandémie arriveront peu à peu à leur terme et que les stabilisateurs automatiques entreront en jeu (une baisse des allocations chômage et une hausse des recettes fiscales par exemple). Malgré de nouvelles mesures de soutien, la politique budgétaire des États-Unis sera durcie en 2021 selon les projections, dans le contexte de la fragilité du marché du travail et du nombre record de

¹ La prudence s'impose pour interpréter les soldes primaires corrigés des variations cycliques durant une pandémie. En effet, certains volets des programmes facultatifs sont à la carte, la production potentielle varie fortement d'une année sur l'autre et l'élasticité du solde primaire par rapport à l'écart de production est incertaine. Compte tenu du manque de données, la présente mise à jour communique uniquement les soldes primaires corrigés des variations cycliques des pays avancés.

décès dus à la COVID-19. Au Royaume-Uni, la suppression progressive prévue des mesures de riposte d'urgence pourrait se traduire par un freinage fiscal en 2021 en dépit du nouveau train de mesures pluriannuelles. Plusieurs pays ont adopté dans leur budget 2021 de nouvelles mesures visant à atténuer les effets de la pandémie à mesure que des vaccins seront distribués ces prochains mois. À titre d'exemple, le Canada s'est engagé sur une nouvelle relance de 70-100 milliards de dollars (3-4 % du PIB) au cours des trois prochaines années, dont l'ampleur et le calendrier dépendront de l'évolution de la pandémie. En Grèce, certaines mesures liées à la pandémie ont été prolongées et de nouvelles mesures ont été mises en place, dont des impôts de solidarité et cotisations de sécurité sociale, afin de stimuler la reprise. L'Australie a intégré un plan baptisé « JobMaker » dans le budget de l'exercice 2021, qui est assorti de mesures de relance complémentaires pour les exercices 2021–24, dont des crédits à l'embauche, la passation en charges de l'intégralité des investissements et des allègements de l'impôt sur le revenu. En Nouvelle-Zélande, les mesures de soutien budgétaire en 2021 comprennent le report sur les exercices antérieurs des pertes au titre de l'impôt sur les sociétés et des investissements en infrastructures.

Compte tenu de la réduction des mesures liées à la pandémie et de la reprise prévue, la dette publique devrait en moyenne augmenter modestement en 2021 puis se stabiliser à moyen terme. Si l'incertitude est extrêmement grande, les déficits budgétaires primaires élevés seront compensés, selon les projections, par des écarts intérêt–croissance favorables puisque les coûts du service de la dette continueront à baisser et que les économies seront en croissance. Pour autant, d'après les projections, les ratios d'endettement resteront nettement supérieurs aux niveaux pré-COVID-19 dans une majorité de pays à moyen terme. Certains pays verront leur ratio augmenter pour faire face aux tensions sur les dépenses de retraite et de santé liées au vieillissement démographique et pour renforcer les investissements en infrastructures (États-Unis) (graphique 2.C).

Pays émergents et à revenu intermédiaire : des ripostes budgétaires différentes

Près de 90 % des pays de ce groupe ont assoupli leur politique budgétaire en 2020 pour juguler la crise sanitaire et soutenir l'économie. Le déficit budgétaire global s'est creusé de 5,5 points de pourcentage pour atteindre 10,3 % du PIB. Parmi les pays émergents et à revenu intermédiaire, la Chine a opté pour des mesures de soutien à la demande plus vastes au fil du temps, car elle a endigué la pandémie à un stade précoce. L'Inde a récemment annoncé un nouveau train de mesures de soutien qui comporte des incitations à l'investissement pluriannuelles, de nouvelles subventions agricoles et des mesures de soutien au logement ainsi qu'à l'emploi formel et rural. Le Brésil a étoffé son dispositif de protection sociale et créé un programme de maintien dans l'emploi. Des déficits supérieurs ou égaux à 10 % en 2020 ont été à l'origine d'une envolée des ratios moyens de dette publique, à 63,3 % du PIB selon les estimations. L'augmentation brutale de la dette publique s'explique en grande partie par la contraction prononcée de l'économie et, pour les pays exportateurs de produits de base, par la diminution des recettes tirées de ces derniers. Les achats d'actifs par les banques centrales et autres mesures de soutien à l'échelle mondiale ont contribué à réduire les rendements obligataires moyens à long terme de 0,5 point de pourcentage dans ce groupe, à moins de 4 %, les taux d'intérêt réels ayant baissé dans plus de la moitié des pays. Les sources de vulnérabilité ont toujours trait aux risques de refinancement ou au durcissement de la politique budgétaire procyclique découlant d'un retournement potentiel de l'appétit des investisseurs. Les besoins de financement élevés, le libellé en devise et l'échéance rapprochée peuvent être des facteurs d'amplification.

Si la crise sanitaire perd de son intensité et que la production se redresse comme dans le scénario de référence de la *Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale* de janvier, le déficit global moyen devrait diminuer modérément en 2021 pour atteindre 8,6 % du PIB. Dans ce scénario, les recettes devraient augmenter légèrement et les dépenses liées à la pandémie reculer progressivement, malgré de grandes disparités entre les pays. La Chine prévoit de soutenir davantage les ménages afin de stimuler la consommation et de faciliter le rééquilibrage. La Russie anticipe une réduction des déficits hors pétrole

grâce à la suppression progressive des mesures budgétaires liées à la pandémie, l'objectif étant de se plier à nouveau aux règles budgétaires en 2022. L'Afrique du Sud prévoit de redéfinir les priorités de dépenses : celles qui sont liées aux biens et services et aux projets d'investissement passeront au second plan, au profit de nouvelles dépenses temporaires consacrées aux aides sociales, aux allocations chômage et aux soins de santé. En Indonésie, le budget 2021 prévoit une réduction modérée du déficit, sous l'effet de la suppression partielle des mesures budgétaires exceptionnelles, tout en privilégiant les dépenses de santé, la protection sociale et l'investissement public. Le Mexique a récemment approuvé un budget prudent « à politiques inchangées » et encourt ainsi le risque d'une reprise plus fragile. Au Brésil, l'expiration du « budget de guerre » fin 2020 et le retour au plafond de dépenses constitutionnel impliquent une réduction brutale des dépenses primaires.

Selon les projections, la dette publique moyenne pour ce groupe de pays continuera à augmenter en 2021 et se maintiendra sur une trajectoire haussière (essentiellement du fait de la Chine). L'écart intérêt-croissance moyen devrait certes rester favorable mais les déficits primaires élevés continuent à peser sur la dette, qui devrait s'accroître davantage dans deux tiers des pays émergents et à revenu intermédiaire en 2021. En Chine, la dette des administrations publiques devrait s'établir à 69 % du PIB en 2021, soit plus que la moyenne des pays émergents. De même, en Afrique du Sud, le creusement de la dette lié à la pandémie ne devrait pas se stabiliser en 2021. Même pour les pays affichant des ratios d'endettement stables en 2021, les risques demeurent élevés. Au Brésil, malgré le retrait brutal de l'impulsion budgétaire en 2021, les besoins de financement sont importants et la dette publique brute représentera 92 % du PIB d'après les projections. En Inde, la dette publique devrait rester élevée, à 83 % du PIB. Pour renforcer la confiance, un cadre budgétaire crédible à moyen terme, axé sur des objectifs budgétaires révisés et une augmentation des recettes, s'avère donc indispensable.

Pays en développement à faible revenu : des arbitrages très difficiles

Les possibilités d'action face à la pandémie ont été plus restreintes dans les pays en développement à faible revenu, qui rencontrent des difficultés de financement et dont les programmes d'aide sociale sont moins étoffés. Malgré des périodes de confinement plus courtes et une contraction de l'économie moins prononcée, les besoins de dépenses sont importants pour lutter contre la pandémie, mais aussi pour atteindre les objectifs de développement durable des Nations Unies. Toutefois, la moins-value de recettes imputable à la baisse de la production et à une chute concomitante des cours des produits de base ainsi que la vulnérabilité liée à la dette ont contraint de nombreux pays en développement à faible revenu à limiter l'ampleur du soutien budgétaire (graphique 2.A). La pandémie risque donc d'avoir des conséquences durables, dont une augmentation de la pauvreté et de la malnutrition.

Selon les estimations, le solde budgétaire global moyen a diminué de 1,7 point de pourcentage du PIB en 2020 et la dette publique moyenne s'est accrue de 5,2 points de pourcentage, à 48,5 % du PIB fin 2020. Même en tenant compte des dons extérieurs plus élevés et des financements d'urgence exceptionnels assortis de conditions avantageuses dans bon nombre de pays (y compris provenant du FMI), les recettes moyennes ont lourdement chuté. Les dépenses ont continué à augmenter en valeur réelle, notamment les dépenses de santé et l'aide sociale aux ménages vulnérables. De nombreux pays ont redéfini leurs priorités de dépenses, par exemple en réduisant les dépenses en capital.

D'après les projections, le déficit budgétaire moyen passera de 5,7 % du PIB en 2020 à 5 % du PIB en 2021. Parallèlement à la reprise économique, les recettes augmenteront, tandis que les dépenses liées à la pandémie diminueront. Les dépenses en capital devraient se redresser partiellement en 2021 dans la plupart des pays après leur recul temporaire en 2020 (Guinée, Haïti, Malawi, Nigéria, Tadjikistan). Cependant, les déficits devraient se creuser dans quelques pays : les ratios recettes/PIB ne remontent que partiellement, alors que les dépenses et le coût du service de la dette augmentent (Kenya, Myanmar, Tchad).

Malgré l'amélioration des perspectives de financement sur le marché pour certains pays préémergents, la vulnérabilité liée à la dette à court terme demeure grande dans de nombreux pays. Financer des déficits considérables reste problématique, compte tenu de l'accès restreint aux marchés et de la capacité limitée à accroître les recettes à court terme. Selon les projections, l'endettement moyen culminera en 2021 : le ratio service de la dette/recettes fiscales dépassera 20 % au Ghana, au Kenya, au Myanmar, au Nigéria et en Zambie et certains pays, notamment exportateurs de pétrole, comme le Nigéria, suivront une trajectoire d'endettement orientée à la hausse. Des mesures ont été prises, sous la forme de dons, de prêts concessionnels et d'un allègement de la dette, face à la hausse brutale de la dette publique des pays en développement à faible revenu en 2020, dont les 38 pays (sur 70) qui présentent un « risque élevé » de surendettement ou sont surendettés d'après les analyses de viabilité de la dette de la Banque mondiale et du FMI. Le rééquilibrage budgétaire opéré dans plusieurs pays (Éthiopie, Viet Nam) et la restructuration de la dette (République du Congo, Tchad) devraient contribuer à réduire la dette. Fin décembre 2020, 45 pays, soit plus de 60 % des pays remplissant les conditions requises, avaient officiellement demandé leur adhésion à l'initiative de suspension du service de la dette ou sa prolongation. Ils ont bénéficié d'une suspension du service de la dette à hauteur de 5 milliards de dollars au total comme l'ont indiqué les pays du G20 pour la période mai-décembre 2020.

Priorités pour favoriser une reprise durable

La vigueur de la reprise dépend de la maîtrise de la pandémie et de la poursuite de mesures publiques de soutien bien pensées et adaptées à la situation de chaque pays. Une coopération internationale pour produire et distribuer massivement des traitements et vaccins est indispensable. Les besoins budgétaires devraient rester élevés, notamment pour le déploiement de vaccins ; pour la mise en place dans la durée de dispositifs d'urgence là où les contaminations locales restent nombreuses, dont des transferts aux personnes ayant perdu leur emploi ou revenu et aux entreprises par ailleurs viables ; et pour un soutien à la demande généralisé, le cas échéant, quand les pays sortiront d'une pandémie qui aura pénalisé de manière disproportionnée les pauvres, les femmes et les travailleurs non déclarés. Les dirigeants devront effectuer des arbitrages très délicats, surtout dans les pays émergents et pays en développement très endettés qui peinent à obtenir des financements et ont une capacité limitée à venir en aide aux personnes les plus touchées par la crise.

Les mesures de soutien budgétaire, qui sont capitales pour les ménages, les entreprises et la reprise, doivent être pérennisées mais adaptées à l'évolution de la pandémie et de l'économie et doivent faciliter la transformation structurelle qui s'impose. Les dispositifs d'urgence ne devraient être supprimés que progressivement là où les contaminations locales ont été faibles et l'activité a commencé à se normaliser en réduisant le périmètre et la générosité des programmes. Dans ces pays, d'autres mesures devraient être mises en place pour stimuler la reprise si besoin est. Si le scénario optimiste de la *Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale* se concrétise, les dispositifs pourraient prendre fin plus rapidement. Les mesures de soutien budgétaire prises à l'échelle mondiale ont atténué les effets de la pandémie. Ces mesures de soutien devraient toutefois être mieux ciblées : il faudrait privilégier les ménages les plus vulnérables (voir l'édition d'avril 2020 du Moniteur des finances publiques pour les possibilités d'action) et les entreprises viables ou stratégiques et d'importance systémique et aider les travailleurs à se préparer à une transformation structurelle de l'économie une fois que la pandémie sera endiguée (par exemple par la formation professionnelle et des incitations à l'embauche).

Certains pays qui resteront aux prises avec des arbitrages difficiles même après avoir redéfini leurs priorités de dépenses non essentielles et renforcé leur efficacité (y compris en améliorant l'exécution et le contrôle du budget) auront besoin d'une aide supplémentaire, notamment sous la forme de la prolongation de l'initiative de suspension du service de la dette, de dons et de financements concessionnels et d'urgence. Certains pays émergents et pays en développement pourraient se voir contraints de solliciter une restructuration de leur dette bancaire et bilatérale. Il sera indispensable de

mettre en œuvre rapidement le cadre commun pour les pays qui ont besoin de traitements de dette et de s'efforcer d'élargir sa couverture des pays débiteurs remplissant les conditions requises.

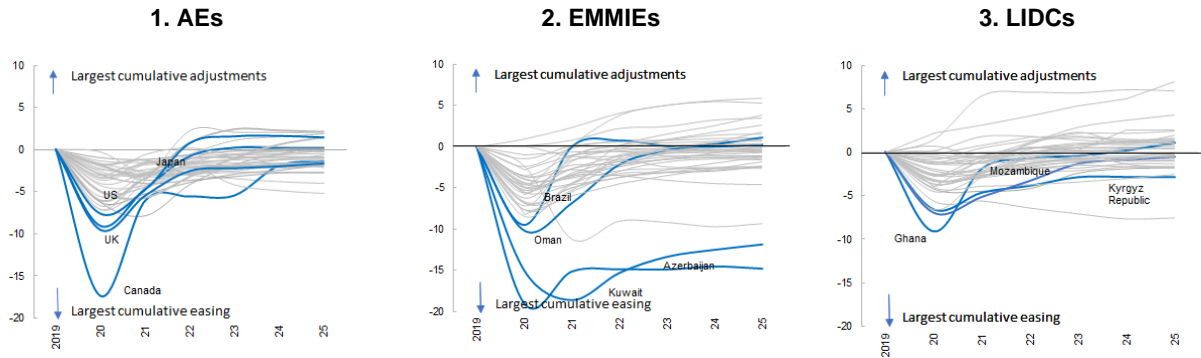
Bien que des vaccins efficaces suscitent l'espoir, notamment d'offrir de meilleures conditions de financement pour certains pays émergents et pays en développement, l'action devra s'adapter rapidement à l'évolution des conditions. Si la pandémie s'aggrave et que les indicateurs économiques se dégradent, il faudra interrompre ou annuler la suppression des mesures de soutien en faveur des personnes et entreprises durement touchées, tout en améliorant leur ciblage. Il sera peut-être nécessaire de prolonger les mesures temporaires et ciblées et d'élaborer des plans de dépenses imprévues pour les situations défavorables. Ces mesures pourront apporter un surcroît de soutien grâce à des lois de finances rectificatives, à la création de fonds de secours COVID-19 en garantissant la transparence de leur utilisation et à des financements d'appui dans le cadre de l'assistance bilatérale et multilatérale.

La politique budgétaire doit s'attacher à favoriser une transformation verte, numérique et inclusive de l'économie. Il est indispensable de faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre et du capital, par exemple au moyen d'aides à l'embauche ciblées, limitées dans le temps et modulables en fonction des circonstances, de programmes d'assurance contre la perte de salaire et de dispositifs améliorés de formation et de recherche d'emploi. Une relance synchronisée des investissements publics par les pays disposant d'un espace budgétaire stimulerait la croissance et aurait des retombées positives. Il demeure essentiel de renforcer la transparence et les pratiques de gouvernance pour récolter tous les fruits du soutien budgétaire. Parmi les priorités figure l'investissement dans l'atténuation des changements climatiques et dans l'adaptation à ces derniers ainsi que dans le développement du numérique, ce qui attirera des investissements privés. Un renforcement des systèmes de protection sociale en améliorant la couverture et l'efficacité des prestations ainsi que l'efficacité (par exemple en réduisant l'éclatement des programmes et les doublons parmi les bénéficiaires) contribuerait à lutter contre l'accroissement des inégalités et de la pauvreté (édition d'avril 2020 du Moniteur des finances publiques). Remédier aux carences des régimes fiscaux, en intégrant des mesures nationales et en réformant la fiscalité internationale, stimulerait une croissance inclusive au moyen d'un élargissement des assiettes fiscales, d'une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, d'une imposition du capital plus neutre, d'une meilleure architecture de la TVA, d'un recours accru aux taxes sur le carbone, aux impôts sur le patrimoine et aux droits de succession, et de progrès dans la gestion numérique des recettes.

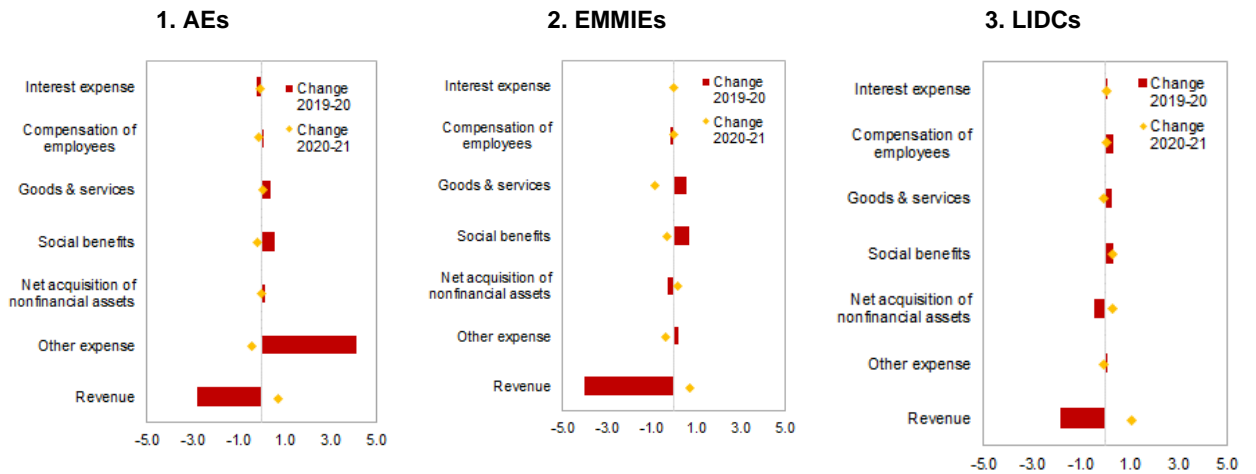
La dette publique s'est envolée du fait de la crise, si bien que les risques resteront élevés. Il est capital de concilier le soutien à la demande à court terme dans l'optique de la reprise et la viabilité à moyen terme. Il faut élaborer des cadres budgétaires crédibles à moyen terme et des stratégies de rééquilibrage calibrées, surtout dans les pays très endettés, accompagnés de mesures propices à la croissance et inclusives. L'annonce précoce de trains de mesures allant dans ce sens pourrait dégager une marge de manœuvre à court terme. Des réformes fiscales qui favorisent une croissance inclusive seront une composante majeure de ces stratégies. Les autorités devront aussi surveiller et gérer les risques budgétaires (par exemple les passifs conditionnels découlant des mesures d'urgence hors budget), qui, s'ils se concrétisaient, accroîtraient encore la dette publique.

Figure 2. Recent Fiscal Developments and Outlook across Income Groups

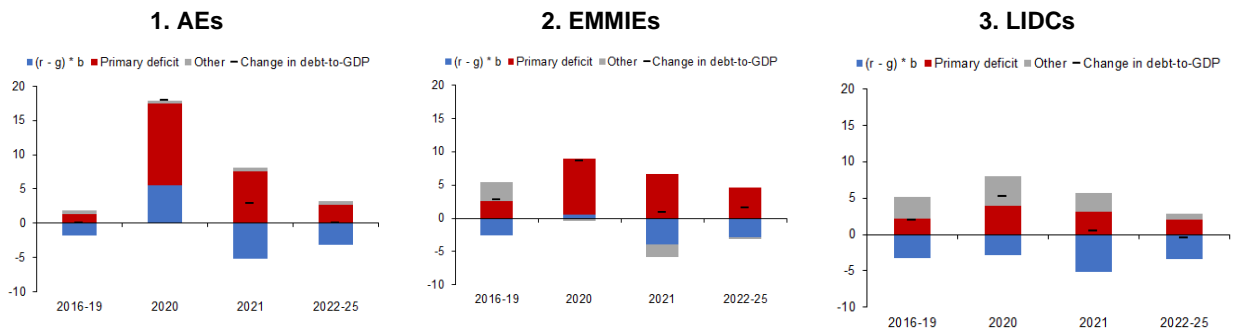
A. Cumulative Change in Fiscal Balance (percent of GDP, relative to 2019)



B. Change in General Government Expenditure and Revenue (percent of pre-COVID-19 GDP)



C. Drivers of Change in Public Debt (percent of GDP; annualized average)



Sources: IMF World Economic Outlook database; and IMF staff calculations.

Note: Figure 2.A uses the cyclically adjusted primary balance for AEs, primary balance for EMMIEs, and overall balance for LIDCs. Numbers in each year refer to the cumulative change since 2019. "Other expense" in Figure 2.B comprises consumption of fixed capital, subsidies, grants, and other expenditure. Pre-COVID-19 GDP refers to the GDP outturn in 2019 and the January 2020 *World Economic Outlook Update* projections of GDP for the years 2020 and 2021. "Other" in Figure 2.B includes stock-flow adjustment. $(r-g)*b$ in Figure 2.C refers to the interest rate and growth differentials on existing public debt. Figures 2.B and 2.C report the weighted averages across income groups. AEs = advanced economies; COVID-19 = disease caused by SARS-CoV-2 virus; EMMIEs = emerging market and middle-income economies; LIDCs = low-income developing countries.