

## Situation actuelle

Après plus d'une décennie d'inflation modérée et de faibles taux d'intérêt, l'inflation et les taux d'intérêt ont grimpé dans de nombreux pays. La crainte d'une récession apparaît et les tensions géopolitiques se sont intensifiées alors que l'invasion de l'Ukraine par la Russie se prolonge (*Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2022). Les arbitrages de politique budgétaire sont de plus en plus difficiles à faire, en particulier dans les pays très endettés qui ont épuisé leur marge de manœuvre budgétaire pour réagir à la pandémie de COVID-19. Les ménages peinent à faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, ce qui augmente les risques de troubles sociaux.

### Un paysage en mutation qui pèse sur les budgets

---

En 2021 et 2022, les déficits budgétaires ont nettement diminué dans les pays avancés et les pays émergents, mais ils restent plus élevés qu'avant la pandémie dans toutes les catégories de revenus (graphique 1 du résumé). Cette contraction du déficit moyen dans les pays avancés et les pays émergents (à l'exclusion de la Chine) est remarquable, et s'explique par le retrait des mesures liées à la pandémie alors que l'inflation augmentait. En outre, de nombreux pays exportateurs de pétrole affichent désormais des excédents budgétaires du fait de la hausse de leurs recettes pétrolières. En revanche, en Chine, le déficit devrait se creuser en 2022 alors que la croissance ralentit et l'inflation reste faible. Dans les pays en développement à faible revenu, dont la riposte budgétaire face à la pandémie était relativement modérée, le déficit moyen n'a pratiquement pas changé. Par rapport à 2019, les déficits plus élevés dans les pays avancés et les pays en développement à faible revenu sont dus à des dépenses plus importantes qu'il y a trois ans (en partie en réaction aux crises alimentaire et énergétique), alors que dans les pays émergents, c'est principalement du fait que les recettes ne se sont pas encore redressées.

La dette publique mondiale devrait représenter 91 % du PIB en 2022, soit environ 7,5 points de pourcentage de plus qu'avant la pandémie, malgré la réduction récente de ce ratio dans de nombreux pays (graphique 2 du résumé). La dette a reculé en raison de la réduction des déficits, de la reprise économique et des chocs sur l'inflation (graphique 3 du résumé).

La forte hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie pèse également sur les budgets publics. Les prix des produits alimentaires et énergétiques restent bien supérieurs à leur niveau d'avant la pandémie, et l'indice des prix alimentaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture était en août 2022 supérieur de 45 % à celui de 2019. Les pays ont pris de nouvelles mesures, notamment des subventions aux prix, des réductions d'impôts et des transferts monétaires, afin d'aider les ménages. Dans la plupart des pays, le coût des mesures annoncées dépasse 0,5 % du PIB (sans compter les subventions existantes), en raison, entre autres, de leur ciblage insuffisant. C'est pour les pays en développement à faible revenu que les coûts relatifs des nouvelles mesures liées à l'alimentation sont les plus élevés (graphique 4 du résumé).

Les contraintes budgétaires se durcissent alors que les conditions financières mondiales deviennent plus difficiles (Rapport sur la stabilité financière dans le monde, octobre 2022). De nombreux pays émergents et pays en développement à faible revenu ont connu une flambée des écarts de taux en 2022 : l'écart médian pour les pays en développement à faible revenu a augmenté de plus de 50 % au cours de l'année écoulée (graphique 5 du résumé). Le ratio charges d'intérêt/PIB devrait s'accroître au cours des années à venir, même si la dette se stabilise. Si l'inflation devient plus instable, les coûts d'emprunt risquent de progresser davantage, les investisseurs exigeant une prime plus élevée sur la dette à long terme. En outre, les recettes pourraient diminuer si la hausse des taux d'intérêt réduit les bénéfices des banques centrales et les dividendes

correspondants versés aux États. De plus, près de 60 % des pays dont le revenu est le plus faible sont déjà exposés à un risque élevé de surendettement ou sont en situation de surendettement, ce qui montre la nécessité de mettre en place un cadre commun solide pour alléger la dette.

L'économie mondiale ralentit alors que les conditions de financement restent restrictives. Un fléchissement marqué accentuerait encore les arbitrages entre des priorités concurrentes : gestion de la demande, stabilisation de la dette, protection des populations vulnérables et investissements dans l'avenir.

## La politique budgétaire doit s'adapter

---

Il est fondamental de définir un cadre stratégique à moyen terme cohérent adapté à l'après-pandémie. Compter sur des variations inattendues et répétées de l'inflation pour réduire la dette publique n'est pas une stratégie viable et créerait des pressions sur les dépenses (sur les salaires et le coût des services par exemple). Il est nécessaire de réduire les déficits, comme de nombreux pays avancés et pays émergents ont prévu de le faire (graphique 6 du résumé), pour contribuer à s'attaquer à l'inflation et aux vulnérabilités liées à la dette. Un rééquilibrage budgétaire envoie un signal fort en montrant que les décideurs sont sur la même longueur d'onde dans leur lutte contre l'inflation, ce qui permet de réduire l'ampleur des hausses des taux directeurs nécessaires pour que les anticipations inflationnistes restent ancrées, et de maintenir le coût du service de la dette à un niveau inférieur à ce qu'il aurait été autrement. En outre, de nombreux pays revoient leurs règles budgétaires afin d'ancrer leur stratégie économique. Bien que cela soit difficile à mettre en œuvre sur le plan politique, un assainissement des finances publiques progressif et constant crée moins de perturbations qu'une contraction budgétaire brutale provoquée par une perte de confiance du marché.

Il est de plus en plus essentiel de hiérarchiser les politiques et les programmes alors que les autorités fonctionnent avec des budgets plus restreints. Il faut en priorité faire en sorte que chacun ait accès à des produits alimentaires à des prix abordables et protéger les ménages à faible revenu contre la hausse de l'inflation. Face à des chocs durables sur l'offre et à une inflation généralisée, les tentatives de limiter les hausses de prix par une réglementation des prix, des subventions ou des réductions d'impôts seront coûteuses pour le budget et en définitive, inefficaces. Les autorités devraient laisser les prix s'adapter et fournir temporairement des transferts monétaires ciblés aux catégories les plus vulnérables. Les signaux donnés par les prix sont essentiels pour encourager les économies d'énergie et les investissements privés dans les sources d'énergie renouvelables. Les investissements publics dans les domaines essentiels doivent être préservés. Dans le cadre de l'effort de hiérarchisation, les pays peuvent avoir besoin de mobiliser des recettes supplémentaires et de maîtriser la croissance d'autres dépenses, notamment les salaires de la fonction publique, ces deux mesures pouvant contribuer à maîtriser les pressions qui pèsent de façon globale sur les salaires et les prix. Dans les pays, de plus en plus rares, qui disposent d'une marge de manœuvre budgétaire et maîtrisent l'inflation, les stabilisateurs automatiques doivent pleinement jouer.

## Aider la population à rebondir

Les politiques publiques favorisent la résilience en aidant les ménages et les entreprises à surmonter l'adversité, ou à s'y adapter. Les pays avancés ont pris des mesures budgétaires rapides et résolues pour protéger les moyens de subsistance dès le début de la pandémie de COVID-19 et ont ainsi établi les bases d'une reprise rapide. Ces mesures comportaient également des coûts et des risques budgétaires, ce qui a des conséquences sur l'action publique à mener à présent. Les mesures budgétaires ont été plus variées dans les pays émergents et les pays en développement, dont beaucoup ont connu des difficultés financières durant toute la pandémie.

Pour bâtir une société résiliente, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures pour protéger les ménages et les entreprises contre de fortes baisses des revenus réels et de l'emploi, questions auxquelles s'intéresse cette édition du Moniteur des finances publiques. Ils doivent également agir dans d'autres domaines intimement liés, notamment les soins de santé, la préparation aux pandémies, l'adaptation aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles et l'égalité des chances. Ainsi, une société dotée de dispositifs de protection sociale solides et offrant un accès équitable aux soins de santé et à l'éducation veille à ce que les personnes qui perdent leur emploi ne subissent pas de séquelles durables dans leur bien-être ou leurs revenus tout au long de leur vie. La pandémie de COVID-19, ainsi que la crise financière mondiale survenue il y a une quinzaine d'années, ont amené à prendre des mesures budgétaires discrétionnaires novatrices et énergiques, sur fond d'une politique monétaire sous contrainte et de taux d'intérêt proches de zéro ou négatifs, dans de nombreux pays avancés. La réévaluation de l'ampleur et du dosage approprié de mesures de riposte aux grandes crises qui en a découlé peut éclairer la réaction aux défis actuels, notamment la hausse du coût de la vie associée à une montée en flèche des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, et aider les pouvoirs publics à se préparer aux difficultés futures :

- Les systèmes de protection sociale aident les individus à rebondir après des épisodes de chômage, de maladie ou de pauvreté, et les rendent résilients face à une vaste gamme de chocs négatifs. Comme on l'a vu durant la pandémie, les dispositifs de protection sociale ou les transferts monétaires généralisés peuvent être élargis rapidement, souvent à l'aide des nouvelles technologies. Il faut cependant être préparé pour rendre ces systèmes plus facilement modulables et mieux les cibler, limiter les dépenses inutiles et apporter une aide à ceux qui en ont véritablement besoin. Réduire la part du secteur informel dans l'économie est une gageure dans de nombreux pays à faible revenu et pays en développement, mais cela permettrait aux individus et aux entreprises de bénéficier d'une meilleure protection en cas de crise.
- Les dispositifs de maintien dans l'emploi ont permis de stabiliser fermement les revenus et ont été, dans l'ensemble, bien ciblés. Ils constituent un élément utile de la panoplie d'instruments budgétaires, auxquels s'ajoutent les compléments de revenus aux chômeurs, en particulier lorsque les licenciements risquent de réduire la productivité du travail.
- Pour amortir le choc de la hausse des prix des produits alimentaires et énergétiques, il faudrait de façon générale éviter les subventions ou la réglementation des prix qui sont coûteux et inefficaces, et plutôt cibler l'aide en faveur des ménages à faible revenu en mettant en place des filets de protection sociale. Les pays qui ne disposent pas de filets solides peuvent élargir les programmes sociaux, par exemple les repas scolaires et les transports publics, ou accorder des remises forfaitaires sur les services d'utilité publique. Dans les pays en développement à faible revenu, il faut privilégier la sécurité alimentaire dans la limite de l'enveloppe budgétaire existante.
- L'aide financière exceptionnelle versée aux entreprises a évité l'implosion de l'ensemble de l'économie durant les crises récentes, mais il faut la limiter aux situations de crises majeures dont les graves coûts externes sont évidents, par exemple les risques de faillites généralisées. Les interventions de la puissance publique pour aider des entreprises viables sont risquées car de nombreux pays ont une gouvernance déficiente et une capacité limitée à évaluer ou contrôler la viabilité des entreprises. Pour gérer les risques budgétaires des mesures qui n'ont pas d'effet immédiat sur le budget, telles que les prêts directs et les garanties publiques, les autorités doivent mettre l'accent sur la transparence, la quantification des risques et la bonne gouvernance, et faire appel au savoir-faire du secteur privé pour évaluer la viabilité des entreprises.

Forts de l'expérience de la pandémie, les décideurs peuvent désormais élaborer des outils faciles à déployer et préparer des stratégies qui présentent les mesures souhaitables suivant divers scénarios. Dans les pays où les systèmes de protection sont bien développés et les indicateurs économiques à haute fréquence sont fiables, les autorités pourraient préparer à l'avance des mesures qui seraient déclenchées par des éléments spécifiques (par exemple un élargissement de l'assurance-chômage à la suite de baisses consécutives du taux d'emploi).

Encourager le secteur privé à renforcer sa propre résilience à l'aide d'assurances ou faire en sorte que les travailleurs acquièrent de nouvelles compétences peut réduire le besoin d'interventions des pouvoirs publics, ces dernières pouvant être consacrées à la protection des ménages les plus vulnérables.

La conception des stratégies budgétaires revient à faire des arbitrages. Pour réagir avec souplesse face à l'adversité, les autorités doivent progressivement constituer des marges de manœuvre budgétaires en temps normal (de préférence dans le contexte d'un cadre budgétaire à moyen terme) et préserver la viabilité de la dette et l'accès aux financements. Par arbitrages macroéconomiques, on entend également le fait que lorsque les pressions inflationnistes sont élevées, les autorités doivent veiller à appliquer une politique budgétaire qui protège les plus vulnérables, tout en assurant un resserrement général pour éviter de faire peser une pression excessive sur la politique monétaire dans leur lutte contre l'inflation. Pour constituer des amortisseurs et resserrer la politique budgétaire, elles doivent hiérarchiser les dépenses de façon à satisfaire des besoins concurrents et augmenter les recettes sans pour autant nuire à la croissance. Ces compromis sont difficiles pour les pays à faible revenu qui font face à des chocs défavorables tout en poursuivant des objectifs de développement, qui sont des facteurs tout aussi importants de résilience.

Les mesures prises au niveau national doivent être complétées par une coopération mondiale pour favoriser la résilience. Les synergies mondiales qui se sont créées autour de la préparation à la pandémie et du déploiement de vaccins ont été évidentes pendant la pandémie. La coopération entre les pays peut profiter aux investissements dans l'adaptation au changement climatique. Dans le cas des pays émergents et des pays en développement qui risquent de connaître une crise alimentaire et disposent de ressources ou de capacités limitées, des efforts mondiaux plus importants peuvent assurer un financement d'urgence, une aide humanitaire et des échanges sans entrave.

***Note : veuillez consulter la version anglaise du résumé pour voir les graphiques cités.***