

MONITEUR DES FINANCES PUBLIQUES
EMPLOI : EN QUOI LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE PEUT AIDER
RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Évolution récente et perspectives des finances publiques

Durant les six derniers mois, le faible niveau des taux d'intérêt et la volatilité modérée des marchés obligataires ont atténué les tensions financières dans la plupart des pays. Des facteurs de vulnérabilité persistent toutefois dans le domaine des finances publiques et de nouveaux risques se profilent.

Dans les pays avancés, le ralentissement projeté de la réduction des déficits structurels donnera un coup de pouce salutaire à l'activité économique. Les efforts consentis sur le plan budgétaire ces cinq dernières années ont permis de stabiliser le ratio moyen de dette/PIB. Il devrait toutefois continuer de dépasser 100 % à la fin de cette décennie. Il importe de poursuivre le travail de réduction de la dette, pour la ramener à des niveaux plus surs, et de reconstituer les marges de manœuvre budgétaires. Face à une reprise poussive, à la persistance des risques de «basse-flation» et à un sentiment de saturation à l'égard des réformes, la politique budgétaire doit judicieusement concilier l'accompagnement de la croissance et de la création d'emplois, d'une part, et le souci de viabilité des finances publiques, d'autre part.

Dans les pays émergents et à revenu intermédiaire, les ratios d'endettement et les déficits demeurent généralement modérés mais ils dépassent en moyenne les niveaux d'avant-crise. Les perspectives d'un durcissement des conditions financières et d'un éventuel tassement de la croissance potentielle, de même que la poussée des engagements conditionnels, sont autant de facteurs qui exigent une reconstitution des marges de manœuvre utilisées durant ces dernières années. Ils appellent en outre un renforcement des dispositifs budgétaires afin de pouvoir gérer les risques des activités de l'État qui échappent aujourd'hui au budget. Les pays aux prises avec des conditions de financement difficiles gagneraient à agir rapidement.

Dans les pays en développement à faible revenu, les risques budgétaires sont généralement modestes, encore que les ratios d'endettement aient sensiblement augmenté dans quelques cas. La récente flambée du virus Ébola met à très rude épreuve et bouleverse les budgets des pays touchés. Les pays en développement à faible revenu doivent encore s'atteler à l'expansion des services publics essentiels et des investissements propices à la croissance, sans perdre de vue la viabilité des finances publiques. C'est pourquoi la mobilisation de recettes, en réformant la politique et l'administration fiscales, et une hiérarchisation judicieuse des dépenses constituent des initiatives prioritaires, au même titre que le renforcement de la gouvernance budgétaire, notamment pour le nombre grandissant de ces pays qui accèdent aux marchés financiers mondiaux.

La politique budgétaire peut-elle faire plus pour l'emploi?

La création d'emplois est une priorité universelle. La persistance de niveaux élevés de chômage appelle une démarche globale, couvrant aussi bien la réforme du marché du travail que les autres politiques économiques. Certes, la politique budgétaire ne saurait se substituer à des réformes en profondeur, mais elle peut accompagner la création d'emplois de diverses manières.

Premièrement, la conception du rééquilibrage budgétaire influe sur le marché du travail. Les avis des chercheurs demeurent partagés dans le débat relatif à l'impact respectif sur la croissance et l'emploi, des ajustements basés sur les dépenses, d'une part, et des ajustements fondés sur les recettes, d'autre part. Selon certaines études, les multiplicateurs de dépenses à court terme seraient supérieurs aux multiplicateurs de recettes; d'autres, en revanche, font état du contraire. Il ressort de notre propre analyse, au demeurant plus indicative que normative, que dans les pays avancés les ajustements budgétaires de nature fiscale semblent aller de pair avec un effet plus préjudiciable sur l'emploi en conjoncture normale. Le constat diffère toutefois si le point de départ de l'ajustement est une récession persistante; en l'occurrence, les ajustements fondés sur les dépenses présentent un effet négatif plus important à court terme sur l'emploi. Dans les pays émergents et en développement, les ajustements basés sur les dépenses tendent à nuire davantage à l'emploi, sans doute du fait de la compression de niveaux déjà faibles d'investissements et de services publics. En dernière analyse, le facteur déterminant est peut-être la nature des mesures concrètes de recettes ou de dépenses mises en œuvre.

Deuxièmement, dans certaines conditions, l'orientation budgétaire peut permettre de gagner du temps pour les réformes du marché de l'emploi. Ces réformes peuvent avoir — et de fait on souvent — des coûts budgétaires considérables, soit directement, sous la forme d'une réduction des taxes sur l'emploi, ou indirectement en raison des mesures adoptées pour atténuer les effets pervers à court terme de certaines réformes sur la répartition du revenu. Un déficit plus élevé ou un rythme plus lent de rééquilibrage peut les absorber, et compenser les retombées négatives à court terme des réformes sur la production ou l'emploi. Cela peut, le cas échéant, ouvrir la voie à une augmentation des investissements publics et, partant, renforcer le potentiel de croissance à long terme (cette question est examinée au chapitre 3 de l'édition d'octobre 2014 des *Perspectives de l'économie mondiale*). Une orientation budgétaire plus souple à l'appui des réformes peut être envisagée si elle ne présente pas de risques pour la viabilité de la dette, si les coûts et les avantages des réformes sont bien définis et clairement encadrés dans l'espace et dans le temps, et s'il est suffisamment certain que les réformes seront menées à bonne fin.

Troisièmement, l'allègement des taxes sur le travail peut avoir un effet positif sensible sur l'emploi dans les pays avancés, mais en règle générale son coût budgétaire est élevé. Ce coût peut être réduit en ciblant certains groupes particuliers, comme par exemple les travailleurs

faiblement qualifiés ou les jeunes, qui peuvent souffrir davantage du chômage. Ces mesures ciblées s'avèrent particulièrement efficaces car l'emploi au sein de ces groupes est relativement sensible aux allègements fiscaux. Cela étant, pour que ces mesures réussissent il est essentiel, par ailleurs, de maîtriser toute nouvelle distorsion ainsi que les effets de substitution au niveau de l'emploi. Dans les pays émergents et en développement, la suppression des barrières fiscales et la fourniture de services publics de base, de même qu'un accès plus vaste à la finance et à la formation pourraient aider à corriger la problématique de l'informalité et de la faible croissance de la productivité du travail.

Enfin, certains pays préféreront sans doute s'attaquer au problème de la diminution de la participation des personnes âgées à la population active en adoptant des mesures ciblées de réforme des retraites. Les données montrent que repousser l'âge légal de départ à la retraite n'aboutit pas nécessairement en soi à une augmentation de la participation des travailleurs plus âgés à la population active. Des réformes complémentaires pourraient être envisagées comme par exemple le durcissement des conditions de retraite anticipée, la rationalisation des prestations et l'adoption d'autres incitations financières, parallèlement à la mise en œuvre de politiques propres à doper la demande de main-d'œuvre pour quiconque décide de reporter son départ à la retraite.