

Moniteur des finances publiques

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Évolution récente et perspectives des finances publiques

Les risques qui pèsent sur les finances publiques sont en légère diminution, mais restent élevés. Dans les pays avancés, les récentes initiatives gouvernementales ont largement stabilisé les ratios d'endettement public, mais les perspectives à moyen terme demeurent incertaines et la dette se maintient à des maxima historiques. Les vulnérabilités des finances publiques s'accroissent tant dans les pays émergents que dans les pays à faible revenu, en partant toutefois de niveaux relativement modérés dans la plupart des cas. Dans tous les groupes de pays, la politique budgétaire doit viser à reconstituer les marges de manœuvre tout en accompagnant la reprise et la croissance à long terme.

Dans la plupart des pays avancés, le rythme du rééquilibrage budgétaire va ralentir en 2014 à mesure que l'endettement brut moyen se stabilisera et que les autorités s'attacheront logiquement à moduler la composition de l'ajustement afin de soutenir la reprise encore inégale. La grande exception est le Japon, où le rééquilibrage budgétaire devrait s'intensifier cette année. Dans la plupart des pays, les ratios d'endettement encore élevés assombrissent les perspectives à moyen terme et les risques qui pèsent sur les prévisions budgétaires restent pour l'essentiel de nature baissière, du fait des faibles perspectives de croissance, de l'incertitude quant aux orientations à moyen terme et d'anticipations déflationnistes persistantes, qui pourraient avoir des effets délétères sur la dynamique de la dette et la situation budgétaire. Dans ce contexte, il demeure primordial d'élaborer et de mettre en œuvre des plans crédibles de rééquilibrage des finances publiques à moyen terme pour ramener les ratios d'endettement à un niveau plus sûr, tout en conciliant soigneusement les objectifs d'équité et d'efficacité.

Les déficits des pays émergents restent nettement supérieurs à leurs niveaux d'avant la crise, car ces pays ont pour la plupart choisi de différer le rééquilibrage budgétaire en 2014. Dans les pays plus étroitement intégrés aux marchés de capitaux internationaux, la normalisation de la situation des liquidités mondiales a commencé à accroître les coûts d'emprunt et la volatilité financière, ce qui rend d'autant plus urgent le rééquilibrage des finances publiques, surtout lorsque l'endettement et les déficits publics sont restés obstinément élevés. Plus généralement, des réformes budgétaires bien conçues peuvent permettre de renforcer la protection sociale, de doper la croissance potentielle et de redynamiser l'épargne intérieure lorsqu'elle s'est érodée.

La marge de manœuvre budgétaire de nombreux pays à faible revenu se rétrécit, car la mobilisation des recettes n'a pas suivi la rapide augmentation des dépenses. La diminution de l'aide et la volatilité des cours des matières premières demeurent des risques majeurs pour

ces pays, qui devront redoubler d'efforts pour accélérer la mobilisation de recettes et mettre en œuvre des réformes afin d'améliorer l'efficacité des dépenses, notamment en rationalisant les subventions. Bien que la croissance ait bien résisté jusqu'à présent, les situations budgétaires pourraient se dégrader sous l'effet d'un ralentissement potentiel des pays émergents ou de la faible croissance des pays avancés.

Réforme des dépenses — des choix difficiles

Pour assurer la viabilité des finances publiques, il est nécessaire de faire des choix difficiles d'un côté du budget comme de l'autre. La réforme de la fiscalité peut contribuer à doper la croissance potentielle en supprimant les distorsions, mais la réforme des dépenses est essentielle pour améliorer les services publics. Ce n'est cependant pas une tâche aisée : bien que les préférences quant à la taille et aux fonctions de l'État varient d'un pays à l'autre, plus une nation devient riche, plus la demande de biens et services publics («loi de Wagner») et leur coût («maladie des coûts de Baumol») augmentent par rapport aux autres biens et services produits. Compte tenu par ailleurs de la hausse prévisible des dépenses liées au vieillissement démographique, les pressions sur les dépenses publiques ne peuvent qu'augmenter à l'avenir.

Pour être efficaces, les stratégies de réforme des dépenses se résument à trois axes principaux : garantir la viabilité des dépenses sociales et de la masse salariale du secteur public — qui sont les plus gros postes de dépenses dans la plupart des budgets; gagner en efficacité tout en respectant l'exigence d'équité; et mettre en place des institutions qui favorisent la maîtrise des dépenses. Ces paramètres étant fixés, les pays ont beaucoup de latitude pour choisir le niveau des services publics et les priorités de dépense.

La focalisation sur les dépenses sociales et la masse salariale publique se justifie car ces deux postes sont les principaux facteurs de l'augmentation tendancielle des dépenses publiques dans la plupart des pays. Les exemples passés d'ajustement budgétaire suggèrent aussi que la réduction de ces postes est la solution la plus durable et la plus propice à la croissance. Pour contenir durablement l'augmentation de la masse salariale, il faudrait remplacer la politique de gel général des salaires et des dépenses employée dans plusieurs pays depuis 2009 par des réformes structurelles plus profondes, porteuses de gains d'efficacité. Dans les pays émergents et en développement où il est nécessaire de développer les services publics pour doper la croissance potentielle, le gonflement concomitant de la masse salariale de l'État doit être proportionnel à l'augmentation des services publics et aller de pair avec une hausse parallèle des recettes.

Pour assurer la viabilité des régimes de retraite et des systèmes de santé publique ou en élargir la couverture le cas échéant, il faut définir soigneusement l'ordre des priorités. S'agissant des retraites, les options clés sont le relèvement de l'âge de départ à la retraite et l'ajustement des cotisations et prestations. Parmi elles, la solution la plus séduisante consiste

à relever progressivement l'âge de départ, tout en protégeant les groupes vulnérables. En matière de santé publique, tout porte à croire que la plupart des pays ont la possibilité de rendre le système plus efficace en encourageant la concurrence et en améliorant la réglementation, entre autres mesures. Les gains d'efficacité aideraient à contenir la hausse des dépenses de santé dans les pays avancés et à dégager des économies pour étendre la couverture du système de santé dans les pays émergents et en développement.

Il y a aussi beaucoup à gagner à améliorer l'efficacité des dépenses d'éducation et d'investissement public, encore que l'ampleur des gains potentiels varie d'un pays à l'autre. Il est crucial de limiter la hausse des dépenses unitaires, par exemple en modifiant le nombre d'élèves par classe et en rationalisant la masse salariale de l'enseignement pour répondre à la demande croissante de dépenses d'éducation. Dans les pays émergents et en développement, il pourrait être plus facile de satisfaire la demande d'infrastructure avec des processus d'investissement public plus efficaces. Dans les pays avancés, où l'inefficacité de ces processus est moindre, il sera nécessaire d'accroître les investissements publics ou d'y associer davantage le secteur privé pour enrayer la baisse tendancielle du stock de capital public et pour promouvoir la croissance.

Enfin, la réussite des réformes des dépenses dépendra en grande partie du cadre institutionnel dans lequel elles seront mises en œuvre. Deux aspects apparaissent comme étant particulièrement importants. Premièrement, les systèmes de gestion des finances publiques peuvent contribuer à limiter les incitations aux excès de dépenses et à une mauvaise répartition des fonds publics. En particulier, des règles budgétaires, notamment en matière de dépenses, peuvent imposer des conditions contraignantes et en définir strictement la trajectoire. Deuxièmement, un système budgétaire convenablement décentralisé peut favoriser la mise en œuvre efficace des réformes des dépenses, tout en garantissant le niveau de services publics approprié, étant entendu que le degré de décentralisation reste en définitive un choix politique du ressort de chaque pays. De plus, les réformes des dépenses ont plus de chance de réussir et d'être durables si elles s'accompagnent d'efforts vigoureux pour construire un consensus politique et d'une vaste stratégie de communication.