



MONITEUR DES FINANCES PUBLIQUES

OCTOBRE 2013 -- RÉSUMÉ ANALYTIQUE

De lourds ratios d'endettement sur fond de faible croissance persistante dans les pays avancés et l'apparition de facteurs de fragilité dans les pays en développement assombrissent le paysage des finances publiques mondiales. Dans les économies avancées, où les déficits budgétaires sont en repli (à l'exception notable du Japon), le ratio moyen d'endettement public devrait se stabiliser en 2013–14. Le taux devrait cependant se situer à un niveau historique (environ 110 % du PIB, soit 35 points de plus qu'en 2007). Les simulations font apparaître que le maintien du budget global à un niveau conforme aux conseils des services du FMI à moyen terme permettrait de ramener le ratio d'endettement moyen à environ 70 % du PIB d'ici 2030, encore qu'il se maintiendrait à plus de 80 % dans certains pays. Cela étant, l'importance du stock de la dette, les incertitudes liées à la conjoncture mondiale, les faibles perspectives de croissance et l'absence de plans d'ajustement à moyen terme bien définis dans les pays d'importance systémiques tels que le Japon et les États-Unis rendent la tâche d'autant plus complexe. À l'heure où nous mettons sous presse, la fermeture des services administratifs fédéraux aux États-Unis et le fait que le plafond d'endettement n'ait pas encore été relevé augmentent l'incertitude. Si la fermeture des services administratifs était de courte durée, elle aurait vraisemblablement des conséquences modestes. En revanche, si elle durait plus longtemps, ses répercussions pourraient être plus graves. Si le plafond d'endettement n'était pas relevé dans les plus brefs délais, cela pourrait avoir des conséquences encore plus dommageables. Par ailleurs, les facteurs de vulnérabilité budgétaires s'accroissent dans les pays émergents et à faible revenu. Dans les pays émergents, ce phénomène va de pair avec une plus grande volatilité financière et une révision à la baisse de la croissance potentielle, et dans les pays à faible revenu avec un repli éventuel des cours des matières premières et de l'aide.

Renforcer les soldes budgétaires et rehausser la confiance restent donc des priorités, même si le degré d'urgence varie d'un pays à l'autre. Dans les pays avancés fortement endettés, le travail d'ajustement doit s'appuyer sur des plans crédibles à moyen terme, corrigés des variations conjoncturelles, en laissant jouer les stabilisateurs automatiques pour amortir les chocs éventuels. Le rythme et la composition de l'ajustement doivent être calibrés (pour autant que le financement le permette) de manière à réduire les risques pour l'activité économique à court terme tout en renforçant les perspectives de croissance à long terme. Les pays émergents dont la marge de manœuvre budgétaire a rétréci ou disparu devraient commencer à la reconstituer, en tirant parti d'une conjoncture qui reste généralement favorable. Le rythme devrait toujours dépendre des

niveaux d'endettement et de déficit et de l'accès au financement, encore que les incertitudes liées à la croissance potentielle et aux perspectives de taux d'intérêt exigent une démarche plus volontariste pour se protéger contre les volte-face de l'humeur des marchés. Dans les pays à faible revenu, l'accès réduit aux financements concessionnels et, dans les pays riches en ressources naturelles, le repli des cours des matières premières soulignent qu'il est d'autant plus nécessaire de mobiliser les recettes intérieures et d'accroître l'efficacité des dépenses.

Dans ce contexte, la présente édition du *Moniteur des finances publiques* examine si la réforme fiscale peut contribuer à renforcer les finances publiques et selon quelles modalités. La fiscalité est toujours un thème délicat et aujourd'hui plus que jamais elle est au cœur des débats de politique générale dans le monde entier. Les principaux défis sont les suivants : faire en sorte que la fiscalité puisse contribuer au mieux à réduire les ratios d'endettement dans les pays avancés et faire face à la montée des besoins en dépenses dans les pays en développement; et parvenir à concilier les soucis d'équité — notamment dans une conjoncture difficile — et l'efficacité nécessaire pour assurer la croissance à long terme.

Jusqu'à présent, et par rapport à ce qui avait été initialement prévu, le travail d'assainissement budgétaire s'est appuyé davantage sur le volet des recettes. Cependant, les formules les plus couramment utilisées obéissaient plus à des considérations tactiques qu'à la volonté de mettre en place des systèmes fiscaux plus solides et plus équitables, d'où le risque de voir resurgir des problèmes à plus long terme. Par exemple, les taux d'imposition ont été relevés alors qu'il aurait été préférable d'élargir l'assiette fiscale et d'adopter de nouveaux impôts pour faire face aux problèmes environnementaux ou corriger les inefficiences du secteur financier. Dans beaucoup de pays une grande part du travail d'ajustement a déjà été réalisée mais les perspectives de croissance restent moroses, et donc les politiques à venir doivent se centrer sur la correction des distorsions fiscales de longue date et sur le relèvement de la croissance potentielle.

Les pays peuvent-ils imposer davantage, mieux et de manière plus équitable? Les résultats dont rend compte la présente édition du *Moniteur des finances publiques* montrent que dans beaucoup de pays avancés les possibilités d'augmentation des recettes sont limitées et que, là où les taux d'imposition sont déjà élevés, le gros de l'ajustement devra s'opérer sur les dépenses. Cependant beaucoup de pays (y compris ceux qui présentent les besoins d'ajustement parmi les plus importants, dont les États-Unis et le Japon) pourraient tout de même mobiliser des volumes considérables de recettes tout en limitant les perturbations et les retombées négatives sur la croissance. L'élargissement de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée présente une grande efficacité économique (ainsi que tendent à le confirmer de récentes études) et, dans la plupart des cas, il peut être facilement combiné avec une protection suffisante des populations pauvres. Dans les pays émergents et à faible revenu, où le potentiel de

mobilisation des recettes est souvent considérable, le renforcement du civisme fiscal reste un défi de taille. Il est grand temps de reconnaître que le cadre fiscal international est dysfonctionnel. Sa réforme pourrait permettre de dégager de gros volumes de recettes, encore qu'il soit difficile d'en quantifier le montant. Cela est particulièrement important pour les pays en développement, qui dépendent davantage de l'imposition des sociétés, et parfois des recettes provenant d'une poignée d'entreprises multinationales.

Dans beaucoup d'économies avancées il semble possible de mobiliser plus de recettes dans les tranches supérieures de revenu (et dans certains cas de couvrir une part non négligeable des besoins d'ajustement), si cela est jugé souhaitable. En outre, dans la plupart des pays, avancés ou en développement, de solides arguments existent en faveur d'une mobilisation de recettes sensiblement plus grande à partir des impôts fonciers (bien que cela soit préférable lorsque les marchés immobiliers sont raisonnablement résilients). En principe les impôts sur le patrimoine présentent également un potentiel considérable de recettes avec des coûts d'efficience relativement faibles. Les résultats enregistrés par le passé sont loin d'être encourageants, mais cela pourrait changer à mesure que l'intérêt grandissant de la part du public et l'intensification de la coopération internationale mobiliseront un appui et réduiront les marges de fraude. La réforme de la fiscalité internationale sera plus difficile car elle doit aller au-delà de la lutte contre les manœuvres visant à réduire les obligations fiscales et s'attaquer aux aspects plus fondamentaux tels que la distribution des assiettes fiscales entre différents pays et les moyens de tirer un meilleur parti réciproque d'une coopération plus étroite en matière fiscale.

Les contraintes politiques peuvent arriver à neutraliser les réformes fiscales les mieux conçues. L'histoire nous montre que les réformes fiscales consistantes et durables sont le plus souvent appliquées dans des conjonctures favorables, lorsque l'essor des recettes peut servir à dédommager les perdants. Elles peuvent cependant aussi s'opérer par conjoncture difficile, si elles tiennent judicieusement compte du dispositif institutionnel des pays considérés et s'appuient sur un consensus politique global et une vaste stratégie de communication. À l'évidence le besoin est grandissant en ces temps éprouvants.

