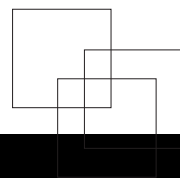




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE
PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS



Note d'orientation n° 3
Créer un espace fiscal
pour les PPE

Remerciements

Le présent guide – *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs* – a été élaboré par le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Il est complété par un cours mis au point avec l'aide du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT) pour un public composé de décideurs politiques et de partenaires sociaux, de planificateurs et de fonctionnaires de niveau élevé ou moyen des différents ministères nationaux et agences et programmes de développement concernés.

La rédaction du guide et la conception du cours ont été dirigés par Mito Tsukamoto, spécialiste principale du Programme HIMO. Le contenu du cours est principalement l'œuvre de Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, consultants internationaux. Valter Nebuloni, Chef du Programme des politiques de l'emploi et du développement des compétences (EPSD) du CIF-OIT, s'est occupé de la structure du cours et des méthodes d'apprentissage. Mito Tsukamoto et Marc van Imschoot, lui aussi spécialiste principal du Programme HIMO ont examiné le matériel. Thierry Troude s'est chargé de la traduction depuis l'original anglais, et Jean Majeres a relu et corrigé le guide traduit.

L'OIT voudrait également remercier les principaux auteurs des notes d'orientation: Steven Miller de la *New School* de New York, États-Unis d'Amérique (emploi des jeunes et zones urbaines), Rania Antonopoulos du *Levy Economics Institute of Bard College*, New York, États-Unis d'Amérique (questions de genre), Radhika Lal du Centre international de politique pour une croissance inclusive du PNUD (systèmes de paiement) et Pinaki Chakraborty du *National Institute on Public Finance and Policy*, Inde, pour leurs contributions initiales à certains modules.

Les premières notes d'orientation ont également été relues par Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, Maria Teresa Gutierrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otobe, Susana Puerto Gonzalez, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem et Edmundo Werna.

Enfin, l'OIT remercie tous ceux qui ont participé à l'atelier de validation de mai 2010 pour leurs précieux commentaires qui ont permis d'affiner le contenu et la structure du cours.

Vers le droit au travail

UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS



Note d'orientation n° 3

Créer un espace fiscal pour les PPE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs

ISBN: 978-92-2-226771-2 (print)
978-92-2-226772-9 (web pdf)

Données de catalogage avant publication du BIT

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs / Bureau international du Travail, Secteur de l'emploi. - Genève: BIT, 2013

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

travaux publics / création d'emploi / emploi des jeunes / emplois verts / droit au travail / élaboration de projet

04.03.7

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns

Conception et impression par le Centre international de formation de l'OIT, Turin – Italie

Note d'orientation n° 3

Créer un espace fiscal pour les PPE

Objectif

La présente note a pour objet de mieux faire comprendre comment est utilisée la notion d' "espace fiscal", comment on peut en créer un, et quelle est son incidence sur l'envergure des programmes publics d'emploi¹ (PPE) / Régime de garantie de l'emploi (RGE).

Définition d'espace fiscal

La notion d' "espace fiscal" a été qualifiée de "floue"²; sa définition est aussi certainement contestée dans la littérature consacrée aux finances publiques. Selon Heller³:

L'espace fiscal peut être défini comme la marge de manœuvre budgétaire qui permet aux pouvoirs publics d'affecter des ressources à un but souhaité sans compromettre la viabilité de leur situation financière. Habituellement, l'idée est qu'en créant un espace fiscal, des ressources additionnelles peuvent être dégagées pour telles ou telles dépenses publiques (ou réductions d'impôt) valables. L'incitation à créer un espace fiscal est renforcée lorsque les dépenses budgétaires qui en résultent stimuleront la croissance à moyen terme et seront peut-être même couvertes par les recettes fiscales futures.

La définition d'espace fiscal donnée par le Fonds Monétaire International (FMI) peut se lire comme suit: "...une certaine marge dans le budget du gouvernement qui lui permet d'affecter des ressources à un but souhaité sans remettre en cause la viabilité de sa situation financière ou la stabilité de l'économie".⁴

La définition d'espace fiscal que donne le Programme des Nations Unies pour le développement est la suivante: "le financement dont peut disposer le gouvernement parce qu'il a pris des mesures concrètes visant à renforcer

¹ M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

² P. Heller: "Back to basics – fiscal space: what it is and how to get it", in *Finance and Development* (Washington, DC, International Monetary Fund, 2005) vol. 42, n° 2.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

la mobilisation des ressources, et les réformes nécessaires pour susciter l'environnement de gouvernance, institutionnel et économique favorable pour que ces mesures soient efficaces, en vue de réaliser un ensemble spécifié d'objectifs de développement."⁵

Le PNUD a critiqué l'approche du FMI qui place les préoccupations budgétaires avant les objectifs de développement et accorde la priorité aux objectifs budgétaires de court terme tels que les ratios dette/PIB et les ratios déficit budgétaire/PIB au détriment des objectifs de développement de long terme. Cela, fait-il valoir, s'est traduit par une baisse de l'investissement public en part du PIB dans les pays en développement et les pays à revenu intermédiaire, ce qui a compromis les perspectives de croissance à long terme et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Au contraire, le PNUD met l'accent sur la mobilisation des ressources pour financer l'investissement public afin de soutenir la croissance à long terme – celle-ci étant le facteur essentiel de la viabilité budgétaire à long terme (Islam, 2009). La viabilité budgétaire est un objectif clé dans les deux cas, mais c'est une notion aussi contestée que celle d'espace fiscal.

Débats sur le sens de la viabilité budgétaire

Les débats sur ce qui constitue la viabilité budgétaire portent sur les façons de comprendre les relations ci-après:

- la relation entre la politique budgétaire et la croissance économique;
- la relation entre les investissements sociaux et les résultats en termes de croissance;
- les conditions auxquelles les résultats en termes de croissance se traduisent par des résultats en matière de développement durable.

Il y a de vives discussions sur la question de savoir si la solvabilité budgétaire est un bon indicateur de viabilité financière. Elles portent principalement sur le point de savoir dans quelle mesure la viabilité financière peut être atteinte indépendamment de la réalisation de résultats plus généraux en matière de développement, et dans quelle mesure le fait de ne pas tenir compte des questions de solvabilité budgétaire aura une incidence sur l'inflation, les taux d'intérêt et les flux de capitaux telle que la viabilité des gains obtenus en matière de développement en sera compromise.



© CIFOIT/Gio Palazzo

⁵ R. Roy; A. Heuty; E. Letouzé. 2006. *Fiscal space for public investment: Towards a human development approach* (New York, NY, United Nations Development Programme).

La théorie économique ne fixe pas le niveau précis auquel la dette publique est viable ou non. Si une politique budgétaire expansionniste accroît les déficits et la dette publique mais relance aussi l'activité économique, alors l'augmentation du déficit budgétaire et de la dette ne constituera pas nécessairement un grave danger pour la solvabilité de l'État. En fait, une telle politique budgétaire qui stimule la croissance aidera à améliorer les contraintes de solvabilité à long terme. Inversement, si une politique budgétaire expansionniste ne relance pas la croissance économique ou bien si cette croissance ne peut pas se traduire par une hausse des revenus, cela pourra déclencher une crise. Par conséquent, ce qui importe, ce n'est pas simplement de savoir si la politique budgétaire est expansionniste, mais c'est le contenu et la qualité des investissements réalisés avec les ressources mobilisées.

La littérature récente sur l'économie de la dette publique fait aussi valoir qu'un ratio élevé d'endettement par rapport au PIB peut ne pas être en soi un sujet de préoccupation s'il demeure constant. Cette constance offre au pays considéré la possibilité de financer le déficit par la dette sans courir le risque d'une inflation élevée⁶. Même si la dette continue d'augmenter, il pourra encore maintenir des déficits budgétaires durant de nombreuses années sans déclencher de crise et, à moins que le niveau des déficits ne soit très élevé, il pourra se passer beaucoup de temps avant que la crise n'éclate⁷.

Dans les années 1940, Wright⁸ a fait valoir que même si les obligations au titre du service de la dette peuvent exercer une véritable pression sur la société, celle-ci peut être réduite si l'on applique une politique fiscale appropriée. Mais pour que la capacité d'imposition s'accroisse, il faut que le revenu national augmente. Parmi diverses observations sur la hausse de la dette et des paiements au titre des intérêts, il a exprimé l'opinion suivante:

Même si le poids des intérêts et le frottement fiscal qui en résulte augmentent dans l'absolu, il est possible que le frottement fiscal relatif diminue si la monnaie nationale et le revenu réel augmentent plus rapidement. Ainsi, si nous avons une véritable croissance de la capacité d'imposition du pays, l'augmentation des sommes à payer au titre des intérêts n'est pas un sujet d'inquiétude dans l'immédiat. Et elle ne le sera pas non plus tant que la capacité contributive du pays continuera d'augmenter aussi vite, ou plus vite que les taxes.

⁶ T. Congdon. "The link between budget deficits and inflation: some contrasts between developed and developing countries", in M. Boskin, J. Flemming and S. Gorini (eds.): *Private saving and public debt* (New York, NY, Basil Blackwell, 1987:72-92).

⁷ M.V. Posner: "A survey of the debate", in M. Boskin, J. Flemming and S. Gorini (eds.): *Private saving and public debt* (New York, NY, Basil Blackwell, 1987).

⁸ D.M. Wright: "The economic limit and economic burden of an internally held national debt", in *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, MA, Harvard University, 1940).

Conséquences des débats

Suivant un raisonnement similaire⁹, Domar a fait valoir que la “charge de la dette”, si cette notion a un sens quelconque, désignait la pression fiscale qui devait être exercée pour financer le service de la dette, et que c'était seulement si l'impôt nécessaire pour faire face au paiement des intérêts était élevé que la question de la viabilité de la dette se posait.

Cependant, ce ne sont pas là les arguments qui ont généralement guidé la politique budgétaire dans les pays en développement durant les deux décennies écoulées. Au lieu de cela, l'investissement public en part du PIB a baissé sur cette période, ce qui a eu des effets négatifs sur la croissance économique ainsi que sur les résultats obtenus en matière de développement. Ceux qui critiquent les politiques du FMI attribuent la responsabilité de ces résultats à la première génération de “programmes d'ajustement structurel” préconisés par les institutions de Bretton Woods:

Dans la recherche de l'assainissement des finances des États, le FMI, dans le cadre de l'ajustement structurel, a exhorté les gouvernements des pays en développement à se préoccuper avant tout d'atteindre des objectifs budgétaires globaux. Peu de tentatives ont été faites pour distinguer la composition du budget de l'État, à savoir la part des dépenses courantes par rapport à celle des dépenses d'investissement, de sa taille globale. La conséquence a été que les dépenses d'investissement consacrées aux infrastructures ont été réduites afin d'atteindre des objectifs budgétaires globaux car il est politiquement difficile de réduire les dépenses courantes, non facultatives, relatives aux traitements des fonctionnaires et aux programmes de transferts de revenus. Les institutions de Bretton Woods espéraient ainsi que l'investissement privé augmenterait pour compenser le manque d'investissements publics, mais cela ne s'est pas produit.¹⁰

Les politiques d'ajustement structurel de la première génération allaient aussi de pair avec la réduction des dépenses des États, notamment pour les services sociaux comme la santé et l'éducation. Dans un contexte où s'accumulaient les éléments d'information indiquant que cela avait des effets négatifs sur le développement humain, la seconde phase de l'ajustement structurel a inclus la mise en place de stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP). Cependant, comme la croissance a été faible sur cette période, la part du revenu dans le PIB a chuté au-dessous du seuil de référence de 15 pour cent dans beaucoup de pays à faible revenu, ce qui a

⁹ E.D. Domar: “The burden of the debt and the national income”, in *The American Economic Review* (Nashville, TN, American Economic Association, 1944), Vol. 34, No. 4.

¹⁰ Islam, I. 2009. *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, ILO Employment Working Paper No. 36 (Geneva, International Labour Organization).



fortement restreint leur capacité de financer ces stratégies dans un cadre qui continuait à accorder la priorité à la solvabilité budgétaire.

Avec la crise financière de 2008, la balance a pour la première fois carrément penché en faveur des politiques budgétaires contracycliques, le G20 soutenant de tout son poids l'ensemble de plans de relance budgétaire le plus ambitieux jamais élaboré pour faire face à une crise économique mondiale. Comble de l'ironie, la majeure partie des fonds visant à soutenir les pays en développement est acheminée par l'intermédiaire du FMI – à la consternation de ceux qui le critiquent.

Si l'envergure des plans de relance peut provoquer un choc et susciter l'admiration, c'est la composition de ces dépenses qui déterminera ses effets sur la pauvreté et les résultats concernant l'emploi, entre autres indicateurs clés de réussite:

On s'accorde à considérer que les multiplicateurs de la dépense ont plus de valeur que les multiplicateurs budgétaires. En outre, l'investissement public en infrastructures a un impact très fort sur la production et l'emploi. Or, la plupart des pays ont opté pour une approche "diversifiée", à savoir que les plans de relance budgétaire comportaient une combinaison de réductions d'impôt et de programmes de dépenses publiques, dont une part a été consacrée aux investissements en infrastructures. (Islam, 2009)

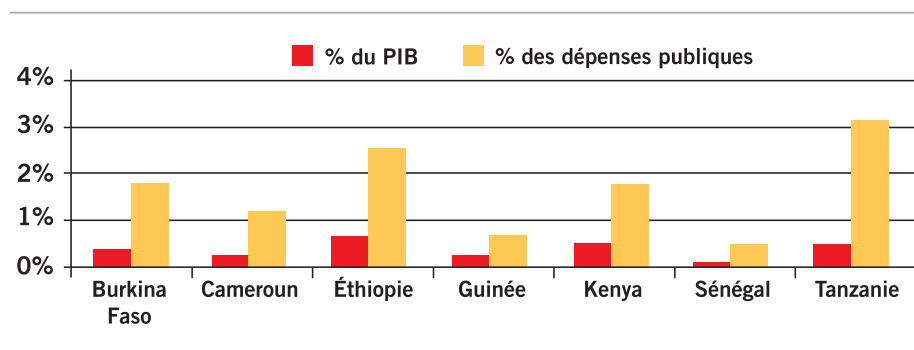
De plus, Islam souligne que les plans de relance budgétaire nécessitent des politiques du marché du travail et politiques sociales complémentaires pour neutraliser les effets de la crise. Il convient de noter ici que les PPE/RGE ont un rôle à jouer à la fois pour renforcer l'intensité d'emploi dans le développement des infrastructures et pour s'insérer dans cette dernière série d'initiatives.

Mais pour les pays en développement, la possibilité de mettre en place des plans de relance budgétaire et d'adopter des politiques budgétaires contracycliques pour lutter contre la crise demeure limitée par la difficulté de financer durablement ces interventions, quelle que soit la façon dont ils choisissent de définir le concept. Beaucoup de pays en développement étaient déjà dans une position vulnérable avant la crise et il est probable qu'elle a encore réduit leur possibilité.

Autres modes de financement du budget possibles

Les programmes publics d'emploi et les régimes de garantie de l'emploi ne sont pas des programmes autonomes, indépendants du budget général de l'État; leur charge financière sera évaluée au regard de l'espace fiscal global dont disposent les pouvoirs publics pour fixer et atteindre leurs priorités. En fonction du contexte du pays, il faudra prendre un ensemble capital de décisions politiques quant à la priorité relative qu'il convient d'accorder à différents types de transferts sociaux et/ou transferts de revenus, et quant à la manière dont l'accès au "travail" devra être complété par d'autres formes de soutien social pour ceux qui sont trop faibles ou trop vulnérables pour travailler (figure 1).

Figure 1. Coût d'un programme national de transferts sociaux (l'équivalent de 0,50 \$EU par jour pour les plus pauvres (10 pour cent de la population))



Source: Pal, K et coll. 2005. *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection Discussion Paper 13 (Geneva, Social Security Department, ILO).

Dans ce contexte général, les options possibles pour financer les PPE/RGE sont d'une importance capitale pour l'envergure et la viabilité des actions envisagées, et peuvent déterminer si tout ce qu'il est possible de mettre en place, c'est un programme de travaux publics de courte durée au lieu d'un régime de garantie d'emploi fondé sur la demande.

Le budget de l'État est financé par une combinaison de différentes sources de recettes, y compris l'impôt, l'emprunt, la monétisation du déficit (imprimer de l'argent) et le subventionnement. Une dépendance excessive à l'égard de l'un quelconque de ces modes de financement peut avoir de graves conséquences pour les incitations à travailler et investir, la durabilité et l'autonomie.

Beaucoup de pays à faible revenu dépendent de l'aide étrangère pour une part importante des dépenses publiques fondamentales, et les possibilités de PPE/RGE dépendent en partie de leur capacité de bénéficier du soutien des donateurs. Cependant, ces flux sont notoirement instables, ils sont généralement de courte durée, soumis à l'évolution des priorités des bailleurs de fonds et limitent l'autonomie budgétaire de l'État.

Toutefois, si le budget de l'État est financé par un emprunt de grande envergure, on peut se poser des questions au sujet de la viabilité budgétaire à long terme de tel ou tel programme en raison de l'augmentation de la dette et des obligations au titre du service de la dette. La capacité de l'État en la matière dépend quant à elle des niveaux des recettes intérieures disponibles.

La monétisation du déficit est une option qui s'offre aux pays qui contrôlent leur propre monnaie. Elle va de pair avec une hausse de l'inflation – et de l'inflation galopante comme on le voit avec le Zimbabwe – mais la composition des dépenses est un point très important. Une méthode appelée "finance fonctionnelle" préconise l'utilisation de ce mécanisme pour financer les garanties de l'emploi, en faisant valoir que lorsque ces fonds sont utilisés de façon à libérer la productivité et à créer des biens et des services publics, le risque de relancer l'inflation peut être écarté¹¹.

Dans le cas de la Sierra Leone, Weeks¹² préconise le financement d'un programme contracyclique de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre par la monétisation du déficit, complétée par une aide extérieure via un "fonds d'aide". Selon les calculs de modélisation, cela contribuerait à ramener l'économie à son niveau d'avant la crise et de

¹¹ Voir par exemple les écrits de Willam Mitchell, Randall Wray, Fadhel Kaboub et Dimitri Papadimitriou qui ont rédigé de nombreuses publications sur les options offertes pour financer un programme public sans alimenter l'inflation. Une liste complète de leurs publications ainsi que d'autres publications pertinentes peut être consultée à : <http://www.economistsforfullemployment.org>.

¹² J. Weeks: *The Impact of the global financial crisis on the economy of Sierra Leone*, Étude pays n° 18 (New York, NY, United Nations Development Programme, International Policy Centre for Inclusive Growth).

réduire notablement la pauvreté. Il serait nécessaire de recourir à la gestion des taux de change et à la dépréciation monétaire pour contenir les pressions inflationnistes.

Plus la part des ressources intérieures est grande dans le financement du budget, et plus la marge de manœuvre du gouvernement est grande au plan budgétaire et politique pour fixer ses propres priorités et produire des résultats au regard de celles-ci. La mobilisation des ressources intérieures peut prendre diverses formes, mais il faut qu'une stratégie en la matière s'articule autour d'un système d'imposition efficace et efficient.

Cependant, parvenir à augmenter les recettes de l'impôt ne signifie pas nécessairement augmenter le taux d'imposition; on peut aussi y arriver en élargissant l'assiette fiscale au moyen d'une politique fiscale appropriée et d'une gestion efficace de l'impôt.

Les systèmes d'imposition efficaces sont essentiels pour promouvoir la croissance économique, agir sur le changement climatique et réaliser les OMD. Les impôts, si on les augmente en faisant en sorte d'encourager la croissance économique et de promouvoir la responsabilité, permettent de lutter contre l'inégalité, de renforcer la légitimité politique de l'État, de fournir les ressources pour faire face à la crise financière actuelle et finalement de se "sortir de l'aide".¹³

Cependant, il y a des contraintes sociales et économiques en ce qui concerne le niveau de la pression fiscale qui peut être exercée sur les individus et les entreprises, au-delà duquel la taxation peut freiner le travail et l'investissement, ce qui a un impact sur la croissance.

Les pays en développement ont des contraintes très différentes pesant sur leur capacité de mobiliser leurs propres ressources dans le but de parvenir à l'autonomie budgétaire. L'économie informelle constitue une part bien plus importante du PIB et, par conséquent, une part plus importante des recettes provient de quelques grandes entreprises. Les informations sur les contribuables potentiels manquent, ce qui se traduit par un recours substantiel à des sources de recettes non traditionnelles: seigneurage¹⁴, droits de douane, et redevances. Toutefois, la taille de l'économie non imposée est aussi en partie fonction de la politique fiscale.

¹³ UK. Department for International Development (DFID). 2009. *Effective tax for effective states: Improving development outcomes through stronger evidence. Terms of reference for a Research Programme Consortium*. Peut être consulté à: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/procurement/ojec-5114-tors.pdf> [22 mai 2011].

¹⁴ Le montant du pouvoir d'achat réel qu'un gouvernement peut tirer du public en imprimant de l'argent. Voir A. Cukierman; E. Sebastian; T. Guido: "Seigniorage and political instability", in *American Economic Review* (Nashville, TN, American Economic Association, 1992), Vol. 82, No. 3, pp. 537-555.



Actuellement, les régimes de taxation dans beaucoup de pays en développement restreignent la croissance économique et affaiblissent la gouvernance. Des taux d'imposition excessifs (en théorie jusqu'à 200% des bénéfices dans certains pays) réduisent les incitations à investir et à se développer et obligent les sociétés à exercer leurs activités dans le secteur informel. Les sociétés informelles doivent demeurer petites pour éviter d'être repérées. Des règles excessives et non transparentes en matière d'imposition augmentent les incitations à demeurer dans l'informalité et forcent les sociétés à négocier les impôts à payer avec les fonctionnaires, ce qui accroît le risque de corruption. L'importance du secteur informel et les faibles niveaux d'imposition se conjuguent pour limiter fortement le montant des recettes à la disposition du gouvernement pour investir dans l'égalité, la croissance et le développement¹⁵.

Beaucoup de pays à faible revenu ont toujours eu recours à des impôts "faciles à lever", tels que les taxes à la production et les droits d'importation, administrés dans des endroits centralisés comme les ports et les aéroports. Mais les règles commerciales internationales ont réduit les possibilités offertes aux pouvoirs publics dans ce domaine. Or, il faut des moyens substantiels pour que l'État puisse lever et gérer des impôts comme la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu des personnes, qui

¹⁵ UK. Department for International Development (DFID). 2009. *Effective tax for effective states: Improving development outcomes through stronger evidence. Terms of reference for a Research Programme Consortium*. Peut être consulté à : <http://www.dfid.gov.uk/Documents/procurement/ojec-5114-tors.pdf> [22 mai 2011].

excèdent souvent les capacités institutionnelles. Cela réduit la capacité des États faibles ou pauvres de mobiliser des recettes intérieures.

Ce n'est pas seulement le niveau des ressources susceptibles d'être mobilisées qui compte pour la viabilité, mais aussi la prévisibilité de ces ressources. Dans beaucoup de pays en développement, en partie du fait de la faiblesse de l'administration de l'impôt et de l'étroitesse de l'assiette fiscale, les gouvernements dépendent de sources non traditionnelles et des ressources naturelles pour dégager des recettes. Par exemple, la principale source de recettes pour le Nigeria vient de ses réserves de pétrole et dépend de l'évolution des cours du pétrole brut, sur laquelle le gouvernement nigérian n'a aucune prise. Une dépendance excessive à l'égard de sources de revenus instables peut entraîner de graves difficultés. Lorsque les sources de revenus ne sont pas prévisibles, cela peut donner un caractère peu systématique au processus budgétaire, avec des réductions de dépenses imprévisibles qui limitent sérieusement la planification et les dépenses pour les programmes.

C'est dans le cadre de ces options en matière de financement que s'inscrit le débat sur la charge financière des PPE/RGE et qu'il faudra formuler les arguments en faveur de ces programmes. Il faudra peut-être mobiliser des ressources additionnelles pour financer les PPE/RGE, mais il est aussi possible de redéfinir l'ordre des priorités et de réaffecter les fonds au titre des budgets existants. Il faudra pour cela que les arguments en faveur des PPE/RGE soient clairement formulés, par rapport aux utilisations existantes de ces fonds.

Vers un cadre budgétaire favorable pour les PPE/RGE

Tous les types de PPE/RGE bénéficient d'un cadre budgétaire qui fournit une structure de dépenses à moyen terme permettant de planifier et d'assurer la régularité et la prévisibilité des flux de fonds.

Mais au-delà, il convient de prendre note d'une importante distinction au niveau des implications budgétaires des programmes de garantie de l'emploi par opposition aux types de PPE plus classiques (exposée dans le document d'orientation connexe¹⁶).

Les programmes publics d'emploi sont généralement financés par une dotation budgétaire spécifique autorisée par le gouvernement dans le cadre de son processus normal d'élaboration du budget, et l'envergure du programme ainsi que la façon dont il est ciblé sont déterminées par les dotations budgétaires. Cela signifie que l'envergure d'un programme n'est pas déterminée par la demande de travail, mais par les fonds fournis.

¹⁶ M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

Inversement, avec un régime de garantie de l'emploi, il faut que l'envergure du programme et le nombre d'emplois qu'il offre soient fondés sur la demande réelle de travail. Partant, le budget du programme devra être ajusté pour répondre à la demande, augmenté si la demande est élevée, mais aussi diminué quand elle est basse. Cela a des conséquences pour le gouvernement car il ne peut pas contrôler totalement ses dépenses au titre d'un RGE. On peut s'attendre à ce que les dépenses soient plus importantes durant les récessions en raison d'une plus forte demande pour ces programmes, et plus basses en période de croissance de l'emploi conformément à la nature contracyclique du programme.

Cette importante distinction peut être utilisée comme point de référence pour classer les programmes. D'une part, l'envergure des programmes fondés sur l'offre est définie par un budget spécifique, qui ne pourra peut-être pas être augmenté même s'il y a une demande de travail de la part des bénéficiaires visés, d'autre part, l'envergure des programmes fondés sur la demande est déterminée par la demande de travail, et peut être développée si un plus grand nombre d'individus sollicitent du travail.

Pour s'assurer que les fonds à affecter à un RGE sont disponibles, il faudra une réglementation budgétaire favorable, en vertu de laquelle les pouvoirs publics s'engagent à débloquer des fonds en fonction de la demande d'emplois.

Création d'un espace fiscal pour le PNMGGER en Inde

Les réformes économiques ont commencé en Inde en 1991 avec l'établissement du programme d'ajustement structurel et de stabilisation ciblant les déficits budgétaires. Les efforts déployés pour contenir les déficits budgétaires ont entraîné une baisse des dépenses publiques destinées à favoriser le développement. Durant cette période, il y a eu une baisse significative de l'investissement public consacré aux dépenses en capital ainsi qu'une forte baisse des dépenses dans le secteur social et des dépenses pour le développement rural.

La mise en place de contrôles budgétaires fondés sur des règles a encore plafonné le programme de dépenses du gouvernement. La Loi sur la responsabilité budgétaire et la gestion du budget du gouvernement central a fixé un objectif numérique pour ramener le déficit budgétaire à 3 pour cent du PIB pour la fin de 2008–2009. La Loi sur la responsabilité budgétaire au niveau des États a également comprimé le niveau des déficits et la capacité de dépenser.

En dépit de ce cadre fondé sur des règles, le programme au titre de la Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi (PNMGGER) n'a pas subi de compression de ses ressources; au lieu de cela, il a été mis en œuvre en bénéficiant d'un espace fiscal conséquent dû aux

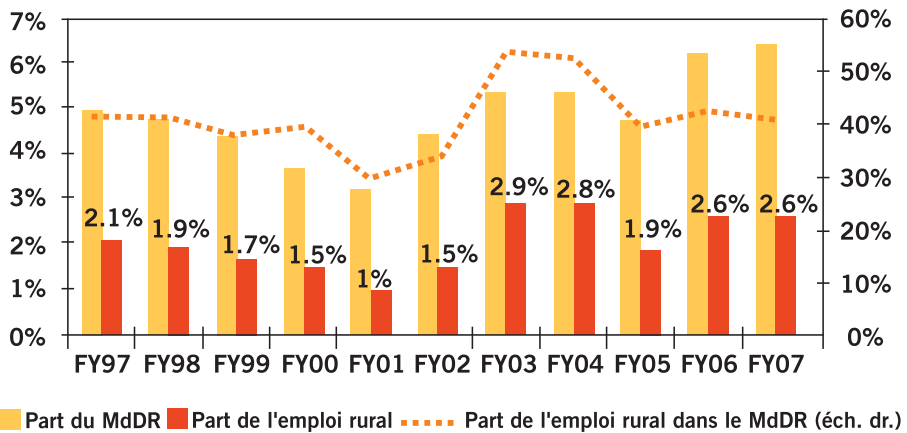
hausse rapides du ratio des recettes fiscales par rapport au PIB sur la même période.

L'augmentation de ce ratio s'est produite dans une période de forte croissance car les augmentations des recettes liées à la croissance se sont produites tant au niveau central qu'à celui des États. Un environnement économique favorable a facilité l'amélioration de la gestion budgétaire et la création de ressources pour les dépenses. À cet égard, le moment choisi pour mettre en œuvre le programme PNMGGER a été parfait, tant du point de vue de l'espace fiscal que de celui de la marge de manœuvre politique car il a été mis en place dans une période de forte croissance économique, d'importantes recettes fiscales et de faibles déséquilibres budgétaires.

Pour comprendre l'impact budgétaire de la mise en œuvre du PNMGGER, l'incidence budgétaire d'autres programmes, axés l'un sur le travail indépendant et l'autre sur l'emploi salarié et appliqués avant le PNMGGER, est examinée et comparée à la dotation du Régime de garantie nationale de l'emploi en milieu rural Mahatma Gandhi (PNMGGER). En ce qui concerne l'incidence budgétaire des programmes d'emploi rural (PER), comme le montre la figure 2, les dépenses au titre du PNMGGER en pourcentage des dépenses totales demeurent inférieures au point culminant de 2,9 pour cent atteint en 2002–2003. Si la part du Ministère du développement rural (le ministère de tutelle) a augmenté depuis, la part de l'emploi rural au sein du Ministère a baissé. Cela est dû à la hausse des dépenses affectées au programme des routes rurales, le Pradhan Mantri Gramin Sadak Yojana (PMGSY). Ainsi, malgré la mise en place du PNMGGER, il n'y a pas eu de forte poussée de l'incidence budgétaire des dépenses au titre des programmes d'emploi. Cela s'explique par le déclin au fil des années du mécanisme relatif au travail indépendant, le Sampoorn Gramin Swarozgar Yojana (SGSY), et par l'augmentation correspondante de la part du programme sur l'emploi salarié, le Sampoorn Gramin Rozgar Yojana (SGRY). Par la suite, la part de la dotation au titre du SGRY a fortement baissé, avec une augmentation correspondante de la dotation pour le Programme national vivres contre travail (PNVCT). Il a été mis fin au PNVCT en 2005–2006 et son budget a été transféré au PNMGGER. Cette décision, conjuguée à une forte réduction du budget du SGRY, a permis de financer le PNMGGER sans augmenter les dépenses globales en faveur de l'emploi rural.



Figure 2. Budgets pour les programmes d'emploi en milieu rural, Inde, 1997–2007



Échelle de gauche: part des dépenses publiques totales; échelle de droite: part des dépenses totales du MdDR; abréviations: EF = Exercice Fiscal; MdDR = Ministère du développement rural; éch. dr. = échelle de droite.

Le réaménagement des priorités pour les dépenses publiques et le regroupement des programmes d'emploi ont permis de maintenir l'espace fiscal pour le PNMGGER. Le regroupement de tous les autres PPE dans le PNMGGER a aussi entraîné un meilleur suivi, de meilleurs résultats et une diminution des chevauchements de fonctions au Ministère du

développement rural. Malgré la hausse du ratio des recettes fiscales par rapport au PIB, les dépenses réelles au titre du PNMGGER en pourcentage du déficit budgétaire, des recettes perçues et des dépenses totales n'ont pas connu de hausse entre les années 2006–2007 et 2007–2008. Cependant, une nette augmentation de cette part est manifeste dans les estimations révisées (ER) du budget pour 2008–2009 et les estimations budgétaires (EB) pour 2009–2010. Cette augmentation de la part des dotations au titre du PNMGGER durant les années de fléchissement économique mondial est loin d'être négligeable.

Comme il ressort clairement du tableau 1, durant les années de crise, le déficit budgétaire a doublé. Le consensus général au niveau de la politique générale du gouvernement est de s'efforcer de revenir dès que possible au niveau de déficit budgétaire d'avant la crise, la "voie durable" définie par l'objectif en matière de responsabilité et de gestion budgétaires (RGB). Également dans le contexte de la crise, il est admis que le gouvernement doit dépenser plus, compte tenu du ralentissement de l'économie. Même les opposants au PNMGGER ne parlent pas de réduire les dépenses au titre du programme. Ainsi, la crise a en fait agrandi la marge de manœuvre politique pour l'emploi public garanti en Inde.

Tableau 1. Dépenses et espace fiscal au titre du PNMGGER: quelques ratios clés (pourcentage), Inde, 2006–2010

	2006–2007	2007–2008	2008–2009 BE	2008–2009 RE	2009–2010 BE
Emploi rural en pourcentage des dépenses totales	4.2	1.9	1.6	3.3	2.8
Dépenses au titre du PNMGGER en pourcentage des dépenses totales	1.2	1.5	1.6	2.7	2.8
Dépenses au titre du PNMGGER en pourcentage des recettes perçues	1.6	1.9	2	4.4	4.1
Dépenses au titre du PNMGGER en pourcentage du déficit budgétaire	6.1	10	10.8	9.2	9
Déficit budgétaire en pourcentage du PIB	3.44	2.69	2.46	6.02	5.53
Recettes perçues en pourcentage du PIB	12.7	13.8	13.5	12.6	12.2

Source: documents budgétaires du gouvernement de l'Inde.










La grande question qui demeure est de savoir si le PNMGGER peut être utilisé comme instrument de relance budgétaire. Est-il possible d'étendre l'envergure du programme?

La marge de manœuvre politique pour le RGE est grande car au niveau politique, le programme a porté ses fruits. Il a été mis en place quand le gouvernement s'efforçait de suivre la voie du contrôle budgétaire fondé sur des règles. Aujourd'hui, compte tenu du fléchissement économique, quand la RGB n'est pas la priorité, il existe une marge de manœuvre politique pour étendre le programme, et il est question de l'étendre aux zones urbaines. Comme la dotation totale au titre du PNMGGER est à peu près de 0,5 pour cent du PIB (2008-2009), on peut supposer sans grand risque de se tromper que le coût budgétaire de l'extension aux zones urbaines ne serait pas énorme. Il est aussi question d'augmenter le nombre de journées d'emploi fournies dans les zones rurales.

La dotation centrale au titre du PNMGGER a connu une hausse exponentielle. Durant les années 2006-2007 et 2007-2008, l'augmentation a été de 46,52 pour cent, et en 2007-2008 et 2008-2009, elle a été de 136,94 pour cent. Cependant, le ratio d'utilisation des fonds demeure médiocre dans beaucoup d'États, surtout dans les régions plus pauvres. Il y a des problèmes liés à l'accès qui vont au-delà de la question de l'espace fiscal. Beaucoup de gens ne savent toujours pas qu'il s'agit d'un droit légal. Il faut s'attaquer plus efficacement à ce problème de "vulnérabilité du côté de la demande", ce qui entraînerait une hausse de la demande de travail et permettrait donc d'exploiter pleinement l'espace fiscal disponible.



Pour en savoir plus

-  Congdon, T. 1987. "The link between budget deficits and inflation: some contrasts between developed and developing countries" in M. Boskin, J. Flemming and S. Gorini (eds.), *Private saving and public debt* (New York, NY, Basil Blackwell), pp. 72–92.
-  Domar, E.D. 1944. "The burden of the debt and the national income", in *The American Economic Review* (Nashville, TN, American Economic Association), Vol. 34, No. 4.
-  Heller, P. 2005. "Back to basics – fiscal space: what it is and how to get it", in *Finance and Development* (Washington, DC, International Monetary Fund, 2005), vol. 42, n° 2.
-  Heller, S.P. 2005. *Understanding fiscal space*, Document de travail du FMI, PDP/05/04 (Washington, DC, International Monetary Fund).
-  Islam, I. 2009. *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, ILO Employment Working Paper No. 36 (Geneva, International Labour Organization).
-  M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).
-  Posner, M.V. 1987. "A survey of the debate", in M. Boskin, J. Flemming and S. Gorini (eds.): *Private saving and public debt* (New York, NY, Basil Blackwell).
-  Roy, R.; Heuty, A.; Letouzé, E. 2006. *Fiscal space for public investment: Towards a human development approach* (New York, NY, United Nations Development Programme).
-  UK. Department for International Development (DFID). 2009. *Effective tax for effective states: Improving development outcomes through stronger evidence. Terms of reference for a Research Programme Consortium*. Peut être consulté à : <http://www.dfid.gov.uk/Documents/procurement/ojec-5114-tors.pdf> [22 mai 2011].
-  Weeks, J. 2009. *The Impact of the global financial crisis on the economy of Sierra Leone*, Country Study N° 18 (New York, NY, United Nations Development Programme, International Policy Centre for Inclusive Growth).
-  Wright, D. M. 1940. "The economic limit and economic burden of an internally held national debt", in *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, MA, Harvard University).

Liste de points à vérifier

CRÉER UN ESPACE FISCAL POUR LES PPE	
Répondez aux questions suivantes	<input checked="" type="checkbox"/>
Le gouvernement a-t-il la souveraineté budgétaire ou bien les dotations budgétaires dépendent-elles de la dette extérieure ou des conditionnalités fixées par les institutions internationales monétaires et financières?	
Le gouvernement a-t-il évalué la charge financière d'un PPE par rapport à la portée globale qu'il doit établir et pour répondre à ses priorités?	
Le gouvernement a-t-il évalué les options de financement offertes pour financer un PPE? L'envergure, la portée et la viabilité des options détermineront si tout ce qu'il est possible de mettre en place, c'est un programme de travaux publics de courte durée au lieu d'un régime de garantie de l'emploi fondé sur la demande	
Y a-t-il des fonds disponibles au niveau national (par une combinaison de différentes sources de recettes, y compris l'impôt, l'emprunt, la monétisation du déficit et le subventionnement)?	
Si seule l'aide extérieure est disponible pour couvrir des parts importantes des dépenses fondamentales de l'État, le gouvernement a-t-il évalué la portée du PPE et la façon dont il gèrera le flux des fonds potentiellement imprévisible?	
Y a-t-il un régime fiscal ou une politique fiscale prévoyant une stratégie solide de mobilisation des ressources intérieures?	
Une évaluation de l'impact des investissements publics sur l'emploi a-t-elle été faite pour identifier le secteur qui a le plus gros potentiel afin de maximiser la teneur en emplois de ce secteur? Il serait judicieux d'estimer les effets directs, indirects et induits, et les multiplicateurs des emplois à créer.	
Une estimation des coûts économiques, financiers et sociaux du chômage a-t-elle été faite?	
Y a-t-il une structure des dépenses à moyen terme pour planifier les flux des fonds affectés à un PPE et en assurer la régularité et la prévisibilité?	
Si le gouvernement met en œuvre un régime de garantie de l'emploi (RGE), a-t-il examiné la manière de financer le budget du programme en fonction de la demande de travail potentielle? Il faudra que le budget soit ajusté pour répondre à cette demande, augmenté si la demande est élevée, mais aussi diminué quand elle est basse.	



Notes



A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page.



ISBN: 978-92-2-226771-2



9 789222 267712