



# Conseil économique et social

Distr. générale  
28 septembre 2017

Français  
Original: anglais

## Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement

### Première session

Bangkok, 6-8 décembre 2017

Point 2 de l'ordre du jour provisoire\*

**Politiques macroéconomiques et autres stratégies de développement à l'appui du Programme de développement durable à l'horizon 2030**

## **Politiques macroéconomiques et autres stratégies de développement à l'appui du Programme de développement durable à l'horizon 2030**

### **Note du secrétariat**

#### *Résumé*

La croissance économique des pays de l'Asie et du Pacifique, quoique stable, est modeste par rapport à la tendance historique récente, du fait de l'atonie relative de la demande extérieure, de l'insuffisance de l'investissement privé et du renforcement du protectionnisme commercial. La consommation des ménages est devenue le moteur de la croissance économique en raison de la faiblesse de l'inflation et du coût de l'emprunt, ainsi que des dépenses des ménages aisés grâce à une plus grande accumulation de richesses. Ces facteurs ne peuvent cependant soutenir la demande intérieure à long terme car ils ont conduit à un accroissement de l'endettement du secteur privé et à une aggravation de la vulnérabilité financière dans la région.

Une croissance économique soutenue exige que l'on accorde une plus grande attention à la hausse de la productivité et au renforcement de la résilience face aux chocs extérieurs. À cet égard, les pays devraient stimuler la demande intérieure en favorisant les investissements productifs dans des domaines tels que l'infrastructure, l'innovation et la protection sociale. Ces investissements, ainsi que des réformes structurelles, permettraient également de relancer la croissance de la productivité, qui s'est ralentie dans la région au cours des dernières années. La réalisation d'investissements productifs et l'introduction de réformes structurelles requièrent également une gouvernance économique plus forte et efficace. En effet, l'amélioration de la gouvernance a des effets sur tous les aspects du développement durable, notamment en améliorant les perspectives d'investissement, en assurant un accès équitable aux services sociaux publics et en mettant en place des mesures de protection de l'environnement. À cet égard, l'amélioration de la transparence et du respect du principe de responsabilité dans l'administration publique est une priorité.

Dans plusieurs pays de la région Asie-Pacifique, les inégalités de revenu se sont fortement creusées et de nombreuses personnes continuent de vivre dans l'extrême pauvreté et n'ont pas accès aux services publics essentiels. Pour parvenir à une croissance économique inclusive, il faudra, entre autres, élargir l'accès à des emplois décents, à la protection sociale et à l'éducation, et prendre des mesures de redistribution telles qu'une imposition progressive. Parallèlement, la dégradation de l'environnement, les émissions de dioxyde de carbone et la pollution atmosphérique compromettent la durabilité des économies. Pour résoudre ces problèmes sociaux et environnementaux, dont traite le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les gouvernements devront disposer d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante et mener des politiques budgétaires permettant de contribuer à la réalisation des objectifs de développement prioritaires à moyen terme. Les ressources budgétaires restent toutefois limitées dans de nombreux pays, ce qui exige de procéder à des réformes fiscales, de redéfinir les priorités et de renforcer l'efficacité sur le plan des dépenses, tout en assurant une bonne gestion de la dette.

Le Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement est invité à examiner les questions analysées dans le présent document, à partager des données d'expérience et à fournir des orientations quant au futur programme d'action régional pour un développement inclusif et durable.

\* E/ESCAP/CMPF(1)/L.1.

## I. Introduction

1. Le présent document contient un examen des progrès récemment accomplis dans la réalisation d'une croissance économique soutenue, inclusive et durable dans la région Asie-Pacifique, ainsi que des risques et des défis qui y sont liés<sup>1</sup>. Il met également en évidence les politiques envisageables en la matière, l'accent étant mis sur le rôle des questions de politique budgétaire, de réforme structurelle et de gouvernance. La plupart de ces questions sont analysées par le menu dans la publication phare de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific*, produite par la Division de la politique macroéconomique et du financement du développement. Le présent document se conclut par une série de questions techniques et opérationnelles soumises à l'examen du Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement.

2. Pour parvenir à une croissance économique soutenue dans la région, il faut accorder une plus grande importance à l'accroissement de la productivité et au renforcement de la résilience face aux risques. Si la région Asie-Pacifique continue d'obtenir de meilleurs résultats que le reste du monde sur le plan de la croissance économique, il convient de s'attacher plus particulièrement à stimuler la productivité, tout en protégeant la région des chocs extérieurs et des vulnérabilités. À un climat économique mondial toujours très incertain s'ajoutent des perspectives commerciales internationales médiocres, la montée du protectionnisme et un investissement privé anémique, ce qui fait de la consommation intérieure le moteur de la croissance économique. Cette situation a entraîné une augmentation de l'endettement du secteur privé aggravant la vulnérabilité financière de la région. Les catastrophes naturelles et les changements climatiques se superposent aux risques et vulnérabilités existantes. Les pays devraient renforcer leur demande intérieure en favorisant les investissements productifs, aussi bien publics que privés, dans des domaines tels que l'infrastructure, l'innovation, les dépenses sociales et la protection sociale. De tels investissements, ainsi que des réformes structurelles, permettraient également d'obtenir de nouveaux gains de productivité, sans lesquels il est impossible de maintenir une croissance économique soutenue à long terme.

3. La croissance économique inclusive et durable nécessite l'adoption de tout un ensemble de mesures ciblées. Plusieurs pays ont enregistré un fort accroissement des inégalités de revenu et de la concentration des richesses, tandis que dans toute la région, de nombreuses populations continuent de vivre dans l'extrême pauvreté et d'être privées de l'accès aux services essentiels. Pour parvenir à une croissance économique inclusive, il faudra, entre autres, élargir l'accès à des emplois décents, à la protection sociale, à l'éducation et à la formation et prendre des mesures de répartition et de redistribution telles que l'instauration d'un salaire minimum ou la progressivité de l'impôt. Parallèlement, la dégradation de l'environnement, les émissions de dioxyde de carbone et la pollution atmosphérique affectent négativement la qualité de la vie et compromettent la durabilité des économies. Malgré les progrès récemment accomplis, la région prend du retard par rapport au reste du monde sur le plan de l'intensité énergétique et des émissions de dioxyde de carbone. Pour parvenir à une croissance économique durable, il faudra, notamment, établir un cadre d'action équilibré fondé sur le principe du pollueur-payeur,

---

<sup>1</sup> L'objectif de développement durable numéro 8 du Programme de développement durable à l'horizon 2030 est de promouvoir une croissance économique soutenue, inclusive et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous.

accompagné d'un ensemble de mesures incitatives et réglementaires, ainsi qu'un système financier approprié.

4. Les capacités budgétaires continuent d'être un frein à la réalisation des investissements nécessaires pour mettre en œuvre efficacement le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les pays asiatiques en développement devront investir 26 000 milliards de dollars entre 2016 et 2030, soit 1700 milliards par an, s'ils veulent maintenir leur rythme de croissance, éliminer la pauvreté et lutter contre les changements climatiques (estimation corrigée des effets des changements climatiques)<sup>2</sup>. Outre le soutien à la croissance économique à court terme, lorsque le volant budgétaire le permet, les politiques budgétaires doivent être conçues de manière à contribuer à la réalisation des objectifs de développement prioritaires à moyen terme conformément au Programme 2030. Les politiques budgétaires menées dans la région ces dernières années ont généralement été anticycliques et expansionnistes, ce qui a toutefois conduit à un accroissement de la dette dans certains cas, et même là où le niveau d'endettement était relativement bas, l'évolution de la dette s'est inversée. Pour rétablir et élargir les capacités budgétaires, il conviendrait de procéder en priorité à des réformes fiscales, de redéfinir les priorités et de renforcer l'efficacité en matière de dépenses, tout en assurant une bonne gestion de la dette. Les discussions portant sur les capacités et la viabilité budgétaires devraient également s'intéresser aux retombées que les investissements dans les systèmes sociaux et les infrastructures pourraient avoir sur l'économie, notamment la mobilisation de l'investissement privé.

5. La prospérité à long terme dépendra de la croissance de la productivité et de l'amélioration de la gouvernance. À mesure que la région progresse dans l'échelle des revenus, sa croissance économique future dépend davantage des gains de productivité que de l'accumulation des facteurs de production. Étant donné la tendance à la baisse du taux de productivité, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour renforcer l'éducation, les compétences et l'innovation, et améliorer l'accès aux infrastructures et aux services financiers. Des réformes structurelles, y compris des mesures permettant d'améliorer la répartition des ressources et l'efficacité des marchés, pourraient également contribuer à la croissance de la productivité. Il faut, pour mener de telles réformes, des institutions efficaces, davantage de transparence et une meilleure gouvernance, aussi bien dans le secteur public que privé. En effet, l'amélioration de la gouvernance a des effets sur tous les aspects du développement durable, notamment en améliorant les perspectives d'investissement, en assurant un accès équitable aux services sociaux publics et en protégeant l'environnement. Dans le contexte de la gestion budgétaire, la gouvernance a aussi une incidence cruciale sur la manière d'obtenir et d'utiliser les recettes publiques. À cet égard, l'amélioration de la transparence et du respect du principe de responsabilité dans l'administration publique est une priorité, y compris au moyen de plateformes participatives de services administratifs en ligne.

---

<sup>2</sup> Banque asiatique de développement, *Meeting Asia's Infrastructure Needs* (Manille, 2017).

## II. Résultats, perspectives et risques macroéconomiques

### A. La croissance économique en Asie et dans le Pacifique et les perspectives pour 2017 et 2018

6. La croissance économique des pays de l'Asie et du Pacifique, quoique stable, est modeste par rapport à la tendance historique récente, du fait de l'atonie persistante de la demande extérieure, de l'insuffisance de l'investissement privé et du renforcement du protectionnisme commercial. Grâce à l'augmentation du pouvoir d'achat dans la région, la consommation privée intérieure y est devenue le principal moteur de la croissance économique, ce à quoi ont contribué la faiblesse de l'inflation, la facilité d'emprunter à des taux d'intérêt bas et les dépenses des ménages aisés en raison d'un accroissement de l'accumulation et de la concentration des richesses.

7. Il est toutefois peu probable que ces facteurs contribuent à une expansion durable de la demande intérieure du fait de l'augmentation progressive de l'inflation, de l'affaiblissement de la capacité à rembourser les emprunts à la suite d'un ralentissement de la croissance de l'emploi et des revenus, et de la détérioration des conditions de liquidité actuellement favorables.

8. La croissance économique de la région bénéficie de la stabilité économique de la Chine, malgré un ralentissement graduel dû aux efforts actuellement menés pour réduire le niveau d'endettement et restructurer la dette. L'économie chinoise continue d'être tirée par les secteurs à forte valeur ajoutée. En Inde, le secteur des services a contribué à une expansion économique, bien que la démonétisation et la mise en place d'une nouvelle taxe nationale aient quelque peu freiné la consommation privée et l'activité manufacturière. La reprise dans les pays exportateurs nets de matières premières et les investissements publics dans certains pays importateurs nets de matières premières contribuent également à l'embellie des perspectives économiques de la région. Dans les années à venir, le taux de croissance économique des pays en développement de la région Asie-Pacifique devrait connaître une accélération modérée, et atteindre en moyenne 5,2 % en 2017 et 5,3 % en 2018, contre 4,9 % environ en 2016.

9. Néanmoins, l'investissement privé n'a pas été au rendez-vous dans de nombreux pays malgré des taux d'intérêt bas. Ainsi, en Inde, la contribution de l'investissement à la croissance du produit intérieur brut (PIB) a été négative et l'expansion du crédit au plus bas en 2016 en dépit de la réduction des taux d'intérêt directs en 2015. Le faible niveau de l'investissement privé s'explique en partie par des facteurs mondiaux, tels que l'atonie de la demande globale et l'incertitude croissante. Par exemple, les prévisions de croissance mondiale ont été revues à la baisse plusieurs années de suite avant leur récente stabilisation. Un autre facteur connexe est l'excédent de capacités et le faible taux d'utilisation des capacités de production dans certains secteurs industriels tels que l'énergie, les équipements publics et l'immobilier. Troisième cause: la pression du surendettement sur le bilan des entreprises et des banques dans certaines des grandes économies de la région, bien qu'il soit permis d'être relativement optimiste à ce sujet.

10. Si les investissements publics dans de grands projets d'infrastructure entrepris dans certaines grandes économies telles que la Chine ont compensé en partie le ralentissement de l'investissement privé, ce n'est pas le cas dans la plupart des pays. Bien qu'il ne soit pas facile d'influer sur les facteurs mondiaux, les pays peuvent adopter des mesures destinées à alléger les contraintes qui pèsent sur l'investissement privé à l'échelle nationale. En Chine

comme en Inde, l'excédent de capacités et l'endettement ont nui à la situation financière des banques. En Chine, la diminution des excédents de capacités dans certains secteurs, le désendettement et l'instauration de conditions équitables entre les entreprises publiques et privées restent des priorités très importantes. En Inde, l'une des priorités est d'améliorer la situation financière des banques, surtout celle des banques publiques. La surveillance bancaire a récemment été renforcée en Chine et en Inde grâce à des contrôles plus rigoureux de la qualité des actifs, tandis que des programmes permettant notamment la conversion de dettes en prises de participation ont été mis en place pour réduire l'endettement des entreprises privées.

11. Dans tous les pays, l'augmentation des investissements dans les infrastructures et l'amélioration de l'environnement économique peuvent stimuler l'investissement privé à moyen terme. Cependant, les pays les moins avancés rencontrent diverses difficultés à cet égard, en raison, par exemple, d'un accès limité aux marchés financiers.

12. La faiblesse de l'investissement intérieur peut être compensée par des investissements étrangers. L'investissement direct étranger (IDE) est relativement élevé dans la région et peut contribuer à l'expansion des capacités productives des économies ainsi qu'à la création d'emplois décents, y compris dans les pays les moins avancés. Par exemple, les flux d'IDE dans de nouvelles capacités de production dans la région ont encore augmenté, atteignant près de 400 milliards de dollars en 2016.

13. Bien que les flux de capitaux hors IDE, tels que les flux d'investissements de portefeuille et les prêts bancaires transfrontières, aient été moins instables l'an dernier, ils restent sujets à des retournements rapides et leurs effets potentiels sur la situation financière des entreprises et l'investissement privé intérieur, par exemple, doivent être soigneusement évalués. L'appréciation du dollar a récemment ralenti et, depuis la fin de 2016, la plupart des monnaies régionales se sont appréciées bilatéralement, notamment la roupie indienne (5,3 %), le baht thaïlandais (4,9 %), le ringgit malaisien (3,8 %), le yuan chinois (1,8 %) et la rupiah indonésienne (0,1 %). En Chine, les marchés des devises étrangères et des obligations ont enregistré des fluctuations importantes à la fin de l'année dernière. L'adoption de nouvelles mesures de contrôle des mouvements de capitaux en décembre 2016 a toutefois entraîné un ralentissement des sorties de capitaux en 2017.

## **B. L'inflation, les cours des matières premières et l'orientation de la politique monétaire**

14. Bien qu'encore modérées, les tensions inflationnistes se sont accentuées dans certains pays du fait de la remontée des cours du pétrole et des autres matières premières, ainsi que d'une conjoncture économique plus favorable. Certains pays exportateurs nets de matières premières ont enregistré un ralentissement de l'inflation après d'importants réalignements monétaires. Bien que les cours mondiaux des matières premières soient globalement stables depuis 2016, il existe des risques à la hausse et à la baisse selon qu'un pays est exportateur ou importateur net de matières premières. La réduction des écarts de production a également contribué à une accélération de l'inflation dans certains pays, bien que l'inflation sous-jacente reste généralement stable. Le taux d'inflation moyen dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique devrait globalement se stabiliser autour de 3,4 % en 2017 et de 3,6 % en 2018, contre 3,5 % en 2016.

15. L'impulsion donnée par la mise en œuvre d'une politique monétaire accommodante tout au long de l'année 2016 a été moins importante que prévu pour diverses raisons, notamment la lente reprise de l'investissement privé malgré la faiblesse des taux d'intérêt, l'anémie de la croissance des salaires réels (en partie à cause du ralentissement de la productivité), l'incertitude politique, en particulier dans les grandes économies mondiales, l'excédent des capacités et le surendettement du secteur privé. La région s'est récemment orientée vers une politique monétaire neutre, car l'augmentation progressive de l'inflation limite les effets de la politique monétaire et du recours aux taux d'intérêt directs. Un renforcement de la gestion des mouvements de capitaux et l'adoption de mesures macroprudentielles par les banques centrales contribuent actuellement à atténuer les effets de la dépréciation des taux de change et à assurer une stabilité financière. Les banques centrales devraient continuer à focaliser leur attention sur l'inflation et la stabilité financière, ce qui permettrait d'établir un socle stable sur lequel pourrait s'appuyer une croissance économique soutenue.

### **C. La contribution des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux à l'incertitude**

16. En dépit de perspectives économiques généralement favorables pour 2017 et 2018, l'incertitude politique mondiale et le renforcement du protectionnisme commercial continuent de poser d'importants risques de ralentissement. La réorientation des politiques commerciales et d'immigration aux États-Unis d'Amérique pourrait avoir des répercussions dans la région, principalement sur les exportations de marchandises de la Chine et les exportations de services de l'Inde, ce qui pourrait nuire à l'emploi et à la productivité. D'autres changements de politiques dans les économies développées pourraient encore freiner l'investissement privé, malgré le redressement de la demande extérieure.

17. L'adoption de nouvelles mesures protectionnistes pourrait faire perdre jusqu'à 1,2 point de pourcentage à la région par rapport aux estimations de base, à cause de la contraction des exportations, de l'augmentation des primes de risque et de la perte de confiance des marchés. De telles incertitudes coïncident avec la possibilité d'un durcissement des conditions financières mondiales, qui pourrait s'accompagner de la réapparition de pressions sur les sorties de capitaux et de périodes d'instabilité financière.

18. Sur le plan positif, les exportations pourraient profiter du redressement de la demande extérieure, surtout des États-Unis et de l'Europe, bien qu'une telle impulsion puisse être freinée par l'adoption de mesures protectionnistes. À moyen terme, le renforcement de la coopération économique, de la connectivité et de l'intégration à l'échelle régionale sera indispensable pour stimuler la demande grâce aux échanges commerciaux et aux investissements intrarégionaux.

## **III. Améliorer la qualité de la croissance économique**

### **A. Offrir de meilleures perspectives en matière de travail et d'emplois décents**

19. La création d'emplois décents reste un défi pour la région. En 2016, le taux de croissance moyen de l'emploi dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique, de 1,1 %, a été modeste et est resté stable. Cependant, la part des emplois précaires, environ 50 %, est restée élevée, et représente plus d'un milliard de travailleurs, qui souvent n'ont pas accès à une protection

sociale ou juridique. Ce phénomène est en partie dû au ralentissement de la productivité du travail, qui reste faible dans le secteur agricole et dans les petites et moyennes entreprises. Parallèlement, la capacité de l'industrie d'absorber de nouveaux travailleurs est quelque peu limitée par une tendance croissante à la modernisation des technologies dans les processus de production industrielle. Ainsi, depuis 2013, la Chine achète chaque année davantage de robots industriels que tout autre pays et, d'ici à 2019, près de 40 % des robots industriels seront installés en Chine<sup>3</sup>.

20. Il est encourageant de constater que le taux de croissance des salaires réels en Asie et dans le Pacifique a été supérieur à celui du reste du monde. Entre 2006 et 2015, les salaires réels de la région ont augmenté de 44 %, bien que cela soit en grande partie grâce à la Chine; ailleurs, les salaires n'ont progressé que modestement.

21. Dans les années à venir, une progression régulière des salaires réels devrait être entraînée par un accroissement de la productivité et des politiques portant sur le marché de l'emploi, deux éléments qui requièrent une plus grande attention de la part des décideurs. Pour réaliser des gains réguliers de productivité, des institutions efficaces et une meilleure gouvernance seront nécessaires tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Les politiques relatives au marché du travail qui peuvent contribuer à une croissance économique plus inclusive sont notamment celles qui concernent le salaire minimum et la formation de la main-d'œuvre peu qualifiée. Les politiques budgétaires peuvent jouer un rôle actif dans la stimulation de la demande intérieure et contribuer à la réalisation des objectifs de développement prioritaires. Les investissements dans les infrastructures publiques, par exemple, peuvent être orientés de manière à mobiliser des investissements privés afin de faciliter une transformation structurelle axée sur l'industrie contribuant à la création d'emplois productifs.

## **B. La réduction de la pauvreté et l'atténuation des inégalités de revenu**

22. Dans la plupart des pays de l'Asie et du Pacifique, la pauvreté a nettement diminué au cours des dernières décennies. Le pourcentage des personnes vivant dans l'extrême pauvreté (avec moins de 1,90 dollar par jour en parité de pouvoir d'achat de 2011) dans la région Asie-Pacifique est tombé à 10,3 % de la population totale pour la période 2010-2013, contre 29,7 % en 2000-2004<sup>4</sup>. Cependant, on observe les signes d'un ralentissement du rythme de la réduction de la pauvreté, dû en partie à une croissance économique modérée au cours des cinq dernières années. En outre, de vastes segments de la population courent toujours le risque de retomber dans la pauvreté.

23. Si la réduction de la pauvreté a ralenti, c'est également parce que la croissance économique rapide ne s'est pas traduite par une augmentation proportionnelle de la création d'emplois décents. Cela dit, la pauvreté n'est pas seulement une question de croissance économique ou d'emploi car elle affecte la capacité des personnes à mener une vie qu'elles apprécient. Elle est donc liée à des notions telles que la dignité, l'inclusion et la participation.

<sup>3</sup> International Federation of Robotics, *Executive summary world robotics 2016 industrial robots*. Disponible à l'adresse suivante: [https://ifr.org/img/uploads/Executive\\_Summary\\_WR\\_Industrial\\_Robots\\_20161.pdf](https://ifr.org/img/uploads/Executive_Summary_WR_Industrial_Robots_20161.pdf) (source consultée le 28 septembre 2017).

<sup>4</sup> Voir E/ESCAP/CMPF(1)/2.

24. La part des salaires dans le revenu national a diminué dans de nombreux pays de la région, tandis que les inégalités salariales se sont creusées. Par exemple, en Inde, l'indice de Palma est passé de 2,88 en 2004 à 3,09 en 2011<sup>5</sup>. De même, le coefficient de Gini pondéré en fonction de la population, calculé sur la base de l'estimation des revenus des ménages, a augmenté de près de 30 % dans la région entre 1990 et 2014. La réussite économique de la région a entraîné une accumulation rapide de richesses privées, concentrées entre les mains des plus riches. Ainsi, le nombre de particuliers très fortunés est passé de 3 millions à 5 millions entre 2009 et 2015, et leur richesse totale a presque doublé, atteignant 17 400 milliards de dollars en 2015. Dans des pays tels que la Fédération de Russie, l'Inde, l'Indonésie et la Thaïlande, les 1 % les plus riches de la population possèdent plus de la moitié de la richesse totale.

25. Dans le contexte de la transformation structurelle de la région vers une croissance économique modérée, il faudra, pour réduire durablement la pauvreté, compter davantage sur l'amélioration de la répartition des revenus et la lutte contre l'exclusion de l'accès aux services essentiels, y compris l'eau propre et l'assainissement, l'énergie, la santé et l'éducation. Des mesures globales doivent être prises pour réduire les inégalités, notamment des mesures budgétaires, telles qu'une imposition progressive et plus redistributive et une protection sociale; des politiques d'intervention sur le marché du travail, telles que l'instauration d'un salaire minimum, la formation de la main-d'œuvre peu qualifiée et des mesures visant à accroître le taux de participation des femmes au marché du travail (encadré 1); et des politiques financières qui offrent un accès plus large aux services financiers.

#### Encadré 1

#### **Renforcer la participation des femmes au marché du travail en Asie du Sud et du Sud-Ouest**

Malgré l'accélération récente du rythme de la croissance économique en Asie du Sud et du Sud-Ouest, la participation des femmes au marché du travail reste inférieure à ce qu'elle pourrait être. Un accroissement du taux de participation peut aider à renforcer la croissance économique. Selon un indice mondial sur la participation des femmes à la vie économique – qui prend en compte la participation des femmes au marché du travail, l'égalité des salaires entre les femmes et les hommes, et la présence de travailleuses qualifiées – les pays de l'Asie du Sud et du Sud-Ouest n'affichent pas de bons résultats en matière de perspectives économiques offertes aux femmes dans les 145 pays concernés. Dans l'ensemble de la sous-région, le taux moyen de participation des femmes au marché du travail (dans le secteur structuré) est de 43 % et a diminué entre 2000 et 2013. Les taux de participation en 2013 allaient de moins de 30 % en Afghanistan et en Inde à environ 60 % au Bangladesh et aux Maldives, niveau équivalent à la moyenne mondiale. Les taux de participation au Bhoutan et au Népal dépassent largement les 60 %, surtout en raison des femmes qui travaillent dans le secteur agricole.

Un ensemble de facteurs tels que l'éducation, les caractéristiques et les exigences des emplois, les services de garde d'enfants et les infrastructures économiques et sociales influent sur la participation des femmes au marché du travail. Les normes sociales et certains facteurs individuels et liés au ménage, en vertu desquels le travail des femmes peut être considéré comme portant atteinte au statut social du ménage, ainsi que le fait que les femmes sont censées assumer plus de responsabilités en matière de tâches domestiques et de dispensation de soins constituent d'autres éléments déterminants de la participation des femmes au marché

<sup>5</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, base de données statistiques de l'OCDE. Disponible à l'adresse suivante: <https://stats.oecd.org> (consultée le 28 septembre 2017). L'indice de Palma représente la part des revenus des personnes faisant partie du décile supérieur des personnes ayant les revenus disponibles les plus élevés, divisée par la part des personnes faisant partie des quatre déciles inférieurs des personnes ayant les revenus disponibles les plus bas.

du travail. Dans la région, les taux de participation sont plus élevés dans des pays tels que le Bhoutan ou le Népal, où les limites sociales au travail des femmes sont moindres, tandis que la pauvreté et l'essor de certains secteurs tels que la fabrication de vêtements et le tourisme, ainsi que l'expansion des programmes de microfinancement, ont également stimulé la participation des femmes à la vie active.

Il est nécessaire d'adopter des politiques audacieuses pour s'attaquer aux racines culturelles profondes qui empêchent les femmes de jouer un rôle en dehors du ménage. Les politiques à envisager pour surmonter ces obstacles fondamentaux et lever les freins au travail des femmes reposent notamment sur les allocations parentales et pour enfants, ou les cadres fiscaux en faveur du travail des mères, qui ont été mis en place avec succès au Japon. L'amélioration de la disponibilité et de l'accessibilité en matière d'éducation de qualité, de développement des compétences et de programmes en faveur de l'entrepreneuriat féminin, de services essentiels, de services de garde d'enfants, d'infrastructures propices et de transports publics sûrs pour se rendre au travail pourraient également promouvoir la participation des femmes au marché du travail. Par exemple, l'électrification et un meilleur accès à l'eau au Bhoutan, au Bangladesh, au Pakistan et à Sri Lanka ont également permis aux femmes de dégager du temps pour le travail. Les politiques à mener doivent aussi garantir l'égalité des droits et d'accès aux actifs productifs tels que la terre et le capital. De plus, il est nécessaire de s'atteler à la question des droits fonciers des membres féminins des familles et aux lois relatives au travail et à la famille, notamment concernant les modalités d'aménagement du temps de travail, de réduire les écarts de rémunération entre les sexes et de garantir un environnement de travail sûr.

Même si des mesures politiques visant à promouvoir la participation des femmes à la vie active ont été adoptées afin de surmonter les obstacles fondamentaux et lever les freins au travail des femmes, la question clef est de savoir si ces mesures ont été suffisamment audacieuses pour transformer les normes sociales qui dissuadent les femmes ou même leur interdisent de jouer un rôle en dehors du ménage. La réforme politique à engager exige des mesures telles que l'accroissement des dépenses publiques, l'amélioration de l'accès aux services essentiels et financiers, la modification de la législation et de la réglementation, et la prise en compte de l'égalité des sexes dans la conception, la budgétisation, le suivi et l'évaluation des politiques.

### **C. Renforcer la protection sociale**

26. Un système solide de protection sociale peut aider à lutter contre la pauvreté, les inégalités et la précarité de l'emploi, tout en contribuant à stimuler la demande intérieure de manière équitable et durable. La région Asie-Pacifique accuse actuellement un retard par rapport au reste du monde en matière de financement et de couverture de la protection sociale. Au total, les dépenses publiques moyennes en matière de protection sociale, y compris dans le domaine de la santé, sont passées, en pourcentage du PIB, de 3,5 % en 2000 à 5,3 % en 2010-2011 (dernières données disponibles) dans la région mais restent inférieures à la moyenne mondiale de 8,6 %. La couverture sociale reste insuffisante dans la plupart des pays, bien que la Chine, la Thaïlande et le Viet Nam aient accompli des progrès remarquables depuis les années 2000. Seule 7 % de la population régionale bénéficie d'une couverture sociale assortie d'allocations de chômage (régime contributif ou non), contre 12 % en moyenne à l'échelle mondiale.

27. Pour remédier à cette situation et renforcer la protection sociale, il sera essentiel d'améliorer la gouvernance afin, notamment, de favoriser l'adhésion et la participation des pays aux réformes nécessaires. La mise en place d'une protection sociale minimale est un processus en plusieurs étapes qui suppose d'engager un dialogue social à l'échelle nationale, d'élaborer une stratégie de financement et des mécanismes d'exécution. Ainsi, le financement des régimes de protection sociale et l'amélioration de leur mise en œuvre dépendent

essentiellement de la stabilité de la situation budgétaire et de l'efficacité de la gouvernance et des institutions. La qualité de la gouvernance joue un rôle dans la réalisation des objectifs de développement, notamment par le renforcement de la protection sociale, étant donné son incidence sur la composition et l'efficacité des dépenses publiques. De même, la faiblesse de la gouvernance explique en partie le faible niveau des recettes fiscales dans plusieurs pays de la région, car le civisme fiscal – l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs obligations fiscales – est lié à la manière dont est perçue la bonne utilisation de ces recettes.

#### **D. Assurer la durabilité environnementale**

28. La région est particulièrement vulnérable aux changements climatiques, dont les effets néfastes peuvent nuire considérablement aux gains de développement acquis au niveau économique dans la région et pourraient faire basculer plus de 100 millions d'habitants de cette dernière dans l'extrême pauvreté d'ici à 2030.

29. La région Asie-Pacifique pâtit d'une dégradation généralisée de l'environnement, accentuée par des modèles de croissance économique incompatibles avec la durabilité et une concurrence accrue pour des ressources limitées en raison d'une forte croissance démographique. Cela fait peser une menace sur l'accès à l'eau ainsi que la sécurité énergétique et alimentaire de la région. La pollution atmosphérique – l'une des principales causes de décès prématuré – est en hausse, en particulier en Chine, en Inde et en Asie du Sud-Est, surtout à cause de l'utilisation par les ménages du charbon et de la biomasse pour la cuisine et le chauffage, et de la production d'électricité à partir de combustibles fossiles.

30. L'urbanisation sauvage et inefficace a entraîné la conversion et la perte des forêts, des zones humides et autres écosystèmes, et a accru l'exposition, déjà importante, aux catastrophes naturelles, les populations pauvres et défavorisées étant les plus touchées. La plupart des citoyens de la région n'ont pas accès aux infrastructures et services tels que l'assainissement, l'électricité et les soins de santé, et sont tributaires du secteur informel pour répondre à leurs besoins. De plus, la rapidité de l'urbanisation a intensifié l'exposition de la région aux risques naturels, en aggravant les risques existants et en en créant de nouveaux. Au vu de l'expansion rapide du parc immobilier et sachant que ce dernier représente un tiers de la consommation d'énergie, le secteur résidentiel offre des possibilités considérables en matière d'économies d'énergie. Ces défis exigent l'attention des responsables politiques et l'adoption de textes législatifs.

31. L'épuisement des ressources naturelles, mesuré par une baisse des valeurs des actifs naturels, est important dans l'ensemble des pays de la région, puisqu'il s'échelonne de 36 à 2 % du revenu national brut, ce qui montre à quel point le prix à payer par la croissance économique a été un fort désinvestissement dans les actifs naturels des pays<sup>6</sup>. Si certains pays ont pu convertir ces actifs en d'autres types d'épargne, par exemple grâce à des fonds souverains ou au recyclage des revenus issus de ces ressources par les entreprises publiques sous forme d'investissements intérieurs, le taux

<sup>6</sup> L'épuisement des ressources naturelles est mesuré par la somme de la destruction nette de forêts et de l'épuisement des ressources énergétiques et minérales d'un pays pour une année donnée. Il traduit la baisse de la valeur des actifs issus de l'extraction et de la collecte de ressources naturelles, de la même manière que la dépréciation des immobilisations.

d'épuisement des ressources observé au fil du temps n'est pas viable et soulève la question de l'équité intergénérationnelle.

32. Dans la région Asie-Pacifique, les émissions de gaz à effet de serre ont considérablement augmenté, surtout en raison de l'utilisation par les ménages du charbon et de la biomasse pour la cuisine et le chauffage, et de la production d'électricité à partir de combustibles fossiles. La région représente déjà près de la moitié des émissions mondiales, et la forte croissance économique de nombreux pays de la région signifie que cette part s'accroîtra à défaut d'interventions politiques radicales.

33. La région a pris du retard par rapport à la majeure partie du reste du monde quant à l'efficacité de l'utilisation des ressources – dont l'énergie, les matières et l'eau. Par exemple, la région affiche une forte intensité énergétique – à savoir le rapport entre l'offre totale d'énergie primaire et le PIB –, surtout parmi les grands producteurs de pétrole et en Chine, bien qu'elle soit en constante diminution. L'empreinte matérielle de la région a augmenté de 20 % entre 2000 et 2010, et elle représentait toujours le double environ de l'empreinte moyenne mondiale en 2010. L'intensité de la consommation d'eau dans les pays en développement de la région, bien qu'en diminution en raison d'améliorations apportées dans le secteur agricole et en matière d'irrigation, reste très élevée et, pour l'ensemble de la région, deux fois supérieure à la moyenne mondiale.

34. Les instruments politiques permettant de relever les défis actuels en matière de durabilité sont notamment les outils réglementaires, fondés sur le marché et même volontaires ou axés sur l'information. Dans la pratique, plusieurs de ces instruments sont combinés pour parvenir à une utilisation plus efficace des ressources et de l'énergie et obtenir de meilleurs résultats pour l'environnement. La réglementation est généralement utilisée pour contrôler les sources ponctuelles de pollution à risque, et présente l'avantage d'exercer un contrôle direct sur les problèmes environnementaux qu'elle s'efforce de résoudre. Cependant, elle n'incite aucunement les pollueurs à réduire davantage leurs émissions et s'avère inefficace dans la mesure où elle ne favorise pas une réduction de la pollution auprès de ceux qui polluent à moindre coût. En revanche, les instruments économiques s'appuient sur les prix ou le marché; ils englobent les taxes, le système d'échange des droits d'émission et les subventions, y compris la suppression des subventions aux combustibles fossiles qui sont inefficaces. L'avantage des instruments du marché tient à leur efficacité supérieure en matière d'allocations de ressources, à l'éventail de leurs mesures incitatives et à leur capacité de générer des recettes. Les mesures volontaires et axées sur l'information sont notamment les inventaires des rejets toxiques, les registres des rejets et transferts de polluants, l'éco-étiquetage, les campagnes de sensibilisation des consommateurs et la communication d'informations par les entreprises sur la durabilité de leurs activités. L'un des avantages présentés par les instruments axés sur l'information est le coût de mise en œuvre relativement faible, par rapport à la complexité administrative requise par l'application des approches réglementaires ou axées sur le marché. Toutefois, il arrive souvent que les mesures volontaires soient d'une couverture limitée et, parfois, qu'elles soient tenues pour moins efficaces.

## **IV. Politique budgétaire**

### **A. Orientations des politiques budgétaires**

35. Les politiques budgétaires qui ont été menées dans la région ces dernières années sont en général anticycliques et expansionnistes. La plupart des pays ont enregistré des déficits budgétaires plus élevés (ou des excédents moins importants) et une croissance économique plus lente au cours de la période 2014-2016 par rapport à la période 2011-2013. Selon les estimations, le niveau d'endettement public général dans la région a augmenté en moyenne, s'élevant à 42 % du PIB en 2015 contre 36 % en 2007. La Chine a entrepris de grands projets d'infrastructure et adopté des mesures d'allégement fiscal; l'Inde a revu sa stratégie d'assainissement des finances publiques à moyen terme pour permettre un accroissement des dépenses courantes; et la République de Corée et la Thaïlande ont opté pour diverses mesures de relance. Toutefois, les pays exportateurs nets de produits de base se sont montrés plus prudents, étant donné la détérioration des termes de l'échange qui s'est répercutée sur les finances publiques.

36. Au-delà des considérations en matière de stabilisation, des efforts ont également été déployés pour améliorer la composition et la qualité des dépenses publiques à l'appui des priorités de développement. Les dépenses sociales en matière d'éducation, de santé et de protection sociale ont en général augmenté, mais de manière progressive et à partir d'un faible niveau, et nombre de pays ont des projets d'infrastructure ambitieux. Par exemple, l'Indonésie a alloué 5 % de son budget national pour 2016 aux dépenses de santé, contre 3 % en 2014; et le Pakistan a permis à 5,3 millions de personnes supplémentaires de bénéficier de son Programme de soutien des revenus Benazir. Outre le financement, les pays doivent engager des réformes plus larges en matière de gouvernance du secteur public afin de s'assurer que les dépenses se traduisent par de meilleurs résultats en termes de développement.

### **B. Viabilité budgétaire**

37. La viabilité budgétaire dépend de la mise en place de réformes fiscales et d'une gestion efficace de la dette. Le recouvrement de l'impôt reste relativement faible dans la région Asie-Pacifique, et les possibilités d'accroître les recettes par un plus grand respect des obligations fiscales et par l'élargissement de l'assiette fiscale sont particulièrement nombreuses (voir encadré 2). Dans les pays où la demande intérieure est en repli, certains allègements fiscaux pourraient être compensés par le financement de la dette, en mettant à profit les rendements relativement faibles des obligations d'État.

38. Pour juger de la viabilité budgétaire, les pays devraient examiner les effets d'entraînement positifs potentiels et à long terme des investissements sociaux ou infrastructurels sur l'économie, en particulier sur la productivité. Si les effets d'entraînement sont suffisamment importants, par exemple en raison de la mobilisation de l'investissement privé, le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB) pourrait même se stabiliser à long terme. Parallèlement, les efforts déployés pour améliorer l'efficacité des dépenses et accroître les recettes – aspects influencés par une meilleure gouvernance – pourraient contribuer à maintenir le solde primaire et rendre la dynamique de la dette moins sensible à l'écart entre taux d'intérêt et croissance du PIB nominal.

**Encadré 2****Difficultés rencontrées dans la mobilisation des recettes fiscales**

Les pays de la région Asie-Pacifique ont les taux d'imposition en pourcentage du PIB parmi les plus bas du monde. En 2014, les pays en développement de la région ont collecté l'équivalent de 17,6 % du PIB en recettes fiscales, soit seulement la moitié de la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Tandis que le taux « optimal » d'imposition en pourcentage du PIB dépend de la préférence d'un pays pour les biens collectifs et des caractéristiques structurelles de son économie, les niveaux actuels de collecte de l'impôt semblent inférieurs à ce qui est souhaitable ou faisable dans de nombreux pays.

Le recensement et l'enregistrement des contribuables est une première étape essentielle de la collecte de l'impôt. Le respect des obligations fiscales devrait être renforcé par la retenue à la source, les comptes rendus d'information en provenance de tiers ainsi que les audits. La prestation de services efficaces pour le recouvrement de l'impôt permettrait de réduire considérablement les dépenses engagées pour faire respecter les obligations fiscales des individus et des entreprises, et d'encourager le respect volontaire de ces obligations.

Les exemptions fiscales très variées et potentiellement redondantes expliquent dans une large mesure l'étroitesse de l'assiette fiscale. Ainsi, les revenus agricoles bénéficient d'un traitement fiscal particulier dans plusieurs pays de l'Asie du Sud, sans que soit établie une distinction appropriée entre les agriculteurs pauvres et les agriculteurs riches. Les exonérations fiscales temporaires sont également utilisées largement dans le secteur manufacturier et dans celui des services. Les exonérations fiscales incontrôlées risquent de créer des occasions favorables à l'évasion et à la fraude en permettant à des investisseurs de retirer leurs bénéfices d'une entreprise profitable et de les placer dans une entreprise bénéficiant d'une trêve fiscale.

Les gouvernements pourraient commencer par publier le montant de leurs dépenses fiscales afin de permettre une analyse coût-rentabilité des exemptions et des incitations fiscales. Selon une enquête ouverte sur les budgets, effectuée en 2015, les gouvernements de 14 pays de la région Asie-Pacifique avaient publié au moins une partie de leurs dépenses fiscales.

Hormis la perception effective de recettes, un objectif important de l'imposition est la progressivité. L'impôt sur le revenu personnel est en général progressif mais il joue actuellement un rôle disproportionnellement minime dans plus de la moitié des pays de la région où il ne représente que 2 % du PIB. Outre l'impôt sur le revenu, l'imposition des actifs permettrait de renforcer la progressivité de l'impôt.

Un autre aspect des récentes réformes fiscales porte sur l'efficacité de la répartition des ressources ou sur la question de savoir comment collecter des recettes suffisantes sans pour autant créer de distorsions dans l'activité économique. Beaucoup de pays ont introduit la taxe à la valeur ajoutée pour éviter l'effet cumulatif des taxes sur l'activité commerciale ordinaire et sur les ventes. En 2016, la Chine a achevé la mise en place de la taxe à la valeur ajoutée. De telles réformes ont été plus difficiles en Inde mais ce pays, qui a enregistré des progrès sensibles au cours de l'année passée, est sur le point d'introduire une taxe uniforme à l'échelle nationale sur les biens et les services, susceptible de stimuler la croissance économique à hauteur de 1,5 % du PIB à moyen terme.

**V. Accroître la productivité****A. Problèmes résultant de la baisse de la productivité**

39. Une productivité en progression constante est essentielle pour la prospérité à long terme de la région Asie-Pacifique, en particulier après une période de faible croissance du commerce et de montée du protectionnisme

commercial. Outre l'accumulation des facteurs, que l'on définit comme un accroissement de la main-d'œuvre et du stock de capital au moyen de l'investissement, un gain de productivité constitue un facteur susceptible de renforcer la demande globale.

40. Cela étant, les données disponibles font apparaître que la croissance de la productivité dans les économies en développement de la région Asie-Pacifique a sensiblement ralenti à la suite de la crise économique et financière de 2008. La croissance annuelle moyenne de la productivité totale des facteurs a reculé de 2,8 % au cours de la période 2000-2007 à tout juste 1 % entre 2008 et 2014. Ce ralentissement de la productivité a trouvé de nombreuses explications. L'une d'entre elles est le maintien d'effectifs en surnombre, les entreprises gardant leurs employés malgré la baisse de leur activité, en raison du coût élevé des licenciements. La rétention de main-d'œuvre a pour effet d'affaiblir l'efficacité opérationnelle des entreprises et de réduire la productivité dans l'ensemble de l'économie. Une autre explication possible est l'émergence du secteur des services dans lequel les possibilités d'accroissement de la productivité sont moindres que dans le secteur industriel. Troisième explication: les entreprises privées, assainissant leur bilan, hésitent à investir pendant cette période dans des technologies innovantes qui rendraient pourtant leurs processus de production plus efficaces.

## **B. Productivité de la main-d'œuvre et dynamique des salaires**

41. Tout comme la productivité totale des facteurs, la croissance de la productivité de la main-d'œuvre, mesurée en PIB par travailleur actif, est marquée par une tendance à la baisse dans la région depuis la crise financière mondiale de 2008. En même temps, les salaires réels n'ont pas progressé au même rythme que la hausse des niveaux de productivité, comme on peut le voir dans la diminution de la part des revenus salariaux dans la production nationale. Le lien ténu qui relie la productivité et les salaires résiste en grande partie grâce à de vastes réservoirs de main-d'œuvre excédentaire résultant des transformations structurelles qui ont eu lieu dans toute la région, et qui ont contribué à réduire la part de l'agriculture dans la valeur ajoutée tandis que le secteur manufacturier et celui des services s'étendaient. Le fait que les salaires réels n'augmentent pas en même temps que la productivité nuit aux efforts des pays visant à renforcer la demande intérieure et à progresser vers un développement plus inclusif.

42. Si les gouvernements veulent être sûrs que les gains résultant de l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre profitent aux salariés, ils pourraient essayer de renforcer le pouvoir des salariés dans les négociations collectives et introduire ou imposer un salaire minimum. Les outils de la politique sociale comme par exemple une protection sociale renforcée et des garanties publiques d'emploi, bénéficient aux salariés et contribuent au soutien d'une croissance économique tirée par la demande intérieure. Néanmoins, ces politiques ne donneront de résultats durables à coup sûr que si les gouvernements disposent d'une assise budgétaire solide.

## **C. Productivité agricole**

43. La croissance de la productivité agricole dans les économies en développement de l'Asie et du Pacifique a également été modérée. Dans ces pays, la part de l'agriculture dans le PIB s'est réduite plus rapidement que sa contribution au plein emploi, autrement dit, la production agricole par ouvrier a diminué. Cette situation est due en partie au fait que les technologies modernes requièrent une main-d'œuvre qualifiée, ce qui a pour effet de réduire

la capacité du secteur non agricole d'absorber la main-d'œuvre excédentaire souvent non qualifiée provenant du secteur agricole. De plus, dans de nombreux pays, les ouvriers agricoles se sont relativement appauvris et le PIB par habitant a augmenté plus rapidement que les revenus des agriculteurs. En Chine, par exemple, le rapport entre la valeur ajoutée agricole par ouvrier et le PIB par habitant est passé de 0,47 pendant la période 1990-2000 à 0,21 pendant la période 2011-2014.

## **D. Politiques visant à accroître la productivité**

44. L'expérience des économies en développement de la région Asie-Pacifique montre que les principaux facteurs contribuant à élever les niveaux de productivité dans la région sont la qualité de la main-d'œuvre, l'innovation, les infrastructures publiques et l'accès au financement. Ainsi, la qualité de la main-d'œuvre dépend des politiques menées par les pouvoirs publics pour promouvoir la santé des travailleurs ayant les qualifications techniques dont les marchés de l'emploi ont besoin. De même, la capacité d'innovation d'un pays dépend du degré d'ouverture au commerce et de la participation aux chaînes de valeur mondiales.

45. Les gouvernements devraient également envisager des réformes structurelles susceptibles d'accroître la productivité à tous les niveaux de l'activité économique et de compléter les politiques monétaires et budgétaires pour stimuler la productivité et libérer le potentiel de croissance. Ces réformes renvoient généralement aux changements d'ordre politique, législatif et réglementaire qui renforcent l'efficacité des marchés des facteurs (terre, main-d'œuvre et capital) et des marchés des produits. Parmi les exemples récents dans la région, on peut citer la libéralisation des taux d'intérêt en Chine et la nouvelle loi sur les faillites introduite en Inde, qui sont censées encourager l'investissement privé. Il convient d'évaluer de très près les effets que ces réformes de promotion de la croissance auront sur la répartition des revenus et sur l'environnement, afin que des mesures compensatoires appropriées puissent être introduites.

46. Au-delà de la productivité dans l'ensemble du secteur économique, une action ciblée pourrait être entreprise pour renforcer la productivité agricole, étant donné qu'un travailleur sur quatre est encore employé dans le secteur de l'agriculture. En outre, plus de la moitié de la population de la région continue de vivre en zone rurale où la pauvreté demeure endémique. Il existe différentes options de politique générale auxquelles les pays pourraient recourir pour stimuler la productivité agricole. Entre autres exemples de soutien direct aux agriculteurs, citons les services de vulgarisation agricole, les systèmes d'irrigation et de transports ruraux et l'accès aux technologies agricoles. Les gouvernements devraient aussi viser à créer des conditions favorables au développement agricole, notamment par le développement des chaînes de valeur et la fixation des prix des produits agricoles en fonction du marché. Enfin, l'industrialisation rurale peut contribuer à renforcer les liens entre la production et la consommation tant au sein du secteur agricole qu'entre les secteurs agricole et non agricole.

## **VI. Améliorer la gouvernance**

### **A. Définition et tendances**

47. Une meilleure gouvernance et une gestion budgétaire efficace dans la région Asie-Pacifique peuvent non seulement améliorer les perspectives économiques à long terme, mais aussi faciliter la prise en compte des préoccupations sociales et environnementales. La qualité de la gouvernance

peut être définie de différentes manières. Dans l'édition 2017 de la publication *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific*, la gouvernance s'entend comme la manière dont le pouvoir est exercé et non comme celle dont il est obtenu et on la mesure à partir de l'analyse de données relatives à l'efficacité des pouvoirs publics, à la qualité de la réglementation, à la primauté du droit et à la lutte contre la corruption, soit quatre des six indicateurs mondiaux de la gouvernance établis par la Banque mondiale.

48. En prenant cette mesure comme base, on a pu observer une amélioration marginale de la qualité institutionnelle, de manière générale, dans la région Asie-Pacifique au cours des deux dernières décennies. Cette tendance tient principalement aux progrès réalisés en la matière en Asie de l'Est et du Nord-Est et dans les pays en développement sans littoral, en particulier ceux de l'Asie du Nord et de l'Asie centrale. Ces améliorations s'expliquent par l'augmentation générale des niveaux de revenu et par la demande en faveur de meilleures institutions émanant de la population, demande qui a pour origine une expansion de la classe moyenne et un meilleur niveau d'éducation. En outre, les changements apportés dans les lois et les réglementations ainsi que leur mise en œuvre ont joué un rôle essentiel en modifiant la qualité perçue de la gouvernance.

## **B. Gouvernance et résultats en matière de développement**

49. Une meilleure gouvernance et des institutions efficaces influent sur les trois aspects du développement durable. Ainsi, du point de vue des résultats économiques, la qualité de la gouvernance joue dans la capacité d'une économie à disposer d'une main-d'œuvre qualifiée, à améliorer les perspectives d'investissement et à soutenir l'innovation. Tous ces facteurs contribuent à leur tour à renforcer le niveau et accélérer le rythme de la productivité. Lorsque les institutions sont faibles, les inégalités tendent à se creuser et le recul de la pauvreté à ralentir. La faiblesse des institutions explique également en partie l'inégalité d'accès aux services sociaux, en particulier pour les femmes et pour les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la société. La qualité de la gouvernance est également importante du point de vue des résultats dans le domaine de l'environnement, comme en témoignent, par exemple, les capacités plus ou moins grandes à formuler et à appliquer les règles et les garanties en la matière. En revanche, la bonne gouvernance peut favoriser l'innovation écologique et le transfert de technologie, lesquels contribuent à atténuer la dégradation de l'environnement.

## **C. Gouvernance et gestion budgétaire**

50. En matière de gestion budgétaire, la gouvernance est également un élément qui influe sur la manière dont les recettes publiques sont perçues en ce qu'elle affecte le civisme fiscal. Les contribuables seront tentés de se soustraire à leurs obligations fiscales s'ils constatent un décalage entre celles-ci et les services dont ils sont censés bénéficier. L'incivisme fiscal peut également être lié à l'impression selon laquelle l'évasion fiscale est largement pratiquée, en particulier, par les personnes à haut revenu.

51. La qualité de la gouvernance a aussi un effet sur la réalisation des objectifs de développement puisqu'elle influe sur la composition et l'efficacité des dépenses publiques. On a constaté par exemple que la corruption faussait la structure des dépenses publiques en réduisant la part des dépenses sociales allant à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. En revanche, une gouvernance de meilleure qualité permet d'amplifier l'impact qu'ont les dépenses de santé publique sur les taux de mortalité infantile et d'accroître l'efficacité des dépenses publiques dans le domaine de l'éducation primaire,

ce qui se traduit par de meilleurs résultats parmi les enfants qui suivent cet enseignement.

#### **D. Transparence et respect du principe de responsabilité: données, information et audits budgétaires**

52. Une meilleure transparence et un plus grand respect du principe de responsabilité dans l'administration publique sont essentiels pour une meilleure gestion budgétaire. Plusieurs pays de l'Asie et du Pacifique exigent des fonctionnaires, à divers niveaux, qu'ils déclarent leurs actifs financiers afin d'encourager l'intégrité et de renforcer la confiance du public. Cette démarche a permis d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et la qualité générale de la gouvernance, même si des améliorations s'imposent toujours en ce qui concerne l'accès du public à l'information pertinente et le contenu de cette information, ainsi que le suivi et la supervision de la mise en œuvre des politiques dans ce domaine.

53. L'accès à une information pertinente sur le budget contribue à une plus grande transparence. Toutefois, il est encore difficile, dans plusieurs pays de la région, d'obtenir des informations sur les ressources collectées par diverses instances gouvernementales chargées de fournir des services publics, bien que l'accès à cette information ait eu des résultats positifs en Géorgie, en République de Corée, au Samoa et à Singapour. De plus, il apparaît que l'information relative aux données financières communiquée par les autorités soit de piètre qualité et de peu d'utilité, en particulier en Asie du Nord et en Asie centrale.

54. En même temps, il reste énormément à faire pour renforcer les contrôles internes et les fonctions d'audit externe et interne. Ainsi, les évaluations qui ont été effectuées montrent qu'il existe des problèmes en ce qui concerne l'exhaustivité, la pertinence et la compréhension des règles et procédures de contrôle interne. De même, le degré de conformité aux règles de traitement et d'enregistrement des transactions est faible. Pour ce qui est des audits internes, les pays de l'Asie et du Pacifique se heurtent à des difficultés quant à la fréquence et à la diffusion des rapports, ainsi qu'à la suite donnée par les administrateurs aux recommandations issues des audits internes. S'agissant des audits externes, les principales difficultés ont à voir avec la portée des audits externes, le respect des normes internationales et la présentation des rapports en temps voulu.

#### **E. Transparence et respect du principe de responsabilité: participation et administration en ligne**

55. Outre les fonctions d'audit et de contrôle au sein de l'administration publique, il importe de prendre en considération les vues et préoccupations des citoyens, une telle démarche permettant de s'assurer de l'efficacité de telle ou telle politique, de rehausser le niveau de civisme en matière fiscale et d'accroître les recettes fiscales. Le renforcement de la transparence et de la responsabilité passe par la création de mécanismes de retour d'information efficaces qui doivent être connus des utilisateurs et leur permettent de signaler tout manquement des autorités ou d'évaluer la qualité des services publics.

56. La mise en œuvre des politiques décrites ci-dessus peut être optimisée par les technologies de l'information et de la communication et par une utilisation plus large des produits financiers par les bénéficiaires des services publics et les contribuables. Les recettes fiscales peuvent être considérablement accrues grâce à la mise en place d'un système de déclaration d'impôts en ligne. L'efficacité des dépenses publiques peut également être

améliorée grâce au système électronique car les programmes gouvernementaux peuvent être mieux coordonnés, comme c'est le cas en Malaisie avec le système eKasih, et l'on peut suivre l'utilisation des fonds jusqu'au bénéficiaire final comme en Inde avec le système de versement des prestations sociales ou des salaires sur compte bancaire. Alors que les systèmes d'administration en ligne ouvrent des possibilités en matière de gestion des finances publiques et que des progrès ont été réalisés au cours de la dernière décennie, les pays de l'Asie et du Pacifique pourraient en tirer meilleur parti.

57. Davantage doit être fait pour améliorer la transmission de l'information entre les divers organismes publics. La fonction de recouvrement de l'impôt, par exemple, dépend d'une base de données centrale et d'un flux d'informations provenant de différentes sources, en particulier dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur le revenu. Cependant, l'approche suivie généralement par les administrations fiscales des pays en développement a consisté à confier à des départements distincts la responsabilité de superviser différentes bases d'imposition. Les départements échangent donc rarement des informations entre eux et il est difficile de recouper les données et informations concernant les contribuables. Certains pays, comme les Maldives et les Philippines, ont traité ce problème en réorganisant l'administration fiscale pour la rendre plus fonctionnelle.

## **VII. Dynamiser les moteurs nationaux et régionaux de la croissance économique**

58. Le développement et l'approfondissement de la coopération et de l'intégration économiques régionales en Asie et dans le Pacifique, par exemple dans le cadre de l'initiative « Une ceinture, une route », peuvent offrir des solutions aux problèmes qu'affronte la région depuis longtemps. Ainsi, en renforçant la connectivité régionale pour l'énergie, les transports et les technologies de l'information et de la communication et en encourageant la coopération régionale dans les domaines du commerce et de la finance et pour faire face aux vulnérabilités communes, la coopération et l'intégration économiques régionales offrent d'immenses possibilités en faveur du commerce, de la croissance de l'emploi, de la valorisation du capital social et de la gestion des risques environnementaux et des vulnérabilités communes.

59. Le renforcement de la coopération et de l'intégration économiques régionales est particulièrement important car les marchés d'exportation traditionnels de la région se sont contractés depuis la crise financière mondiale de 2008. Au cours de la période 2001-2005, l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale représentaient 61,5 % du PIB mondial contre 27,1 % pour l'Asie et le Pacifique. Toutefois, pendant la période 2011-2015, l'Amérique du Nord et l'Europe ne représentaient plus que 47,9 % du PIB mondial tandis que la part de l'Asie et du Pacifique atteignait 36,1 %. L'apparition récente de tendances protectionnistes, comme le montre la multiplication des mesures commerciales restrictives, justifie qu'il faille continuer de renforcer la coopération et l'intégration économiques régionales et de stimuler la demande intrarégionale.

60. Avec un PIB total en expansion rapide de 27,25 mille milliards de dollars, la région Asie-Pacifique est en bonne voie pour devenir le plus grand marché du monde, offrant ainsi la possibilité d'élargir davantage le champ des échanges et de l'investissement dans la région et donc de créer des emplois, de réduire la pauvreté et de dynamiser la croissance économique dans toute la région. Les pays étant de plus en plus liés les uns aux autres, des politiques

mieux coordonnées et l'application de meilleures politiques environnementales et sociales à l'ensemble de la région s'imposent.

61. La région est une destination mondiale de première importance pour les investissements comme on peut le voir à la fois dans les entrées de capitaux dans la région que par les flux de capitaux circulant entre les pays à l'intérieur de la région. Les pays de la région Asie-Pacifique sont en train d'acquérir rapidement une prédominance mondiale en temps qu'investisseurs majeurs vers l'extérieur. En 2015, les courants d'investissement extérieur en provenance des économies en développement d'Asie ont atteint 323 milliards de dollars, soit 30 % des flux mondiaux des investissements directs étrangers (IDE). Toutefois, l'effet du « bol de nouilles »<sup>7</sup> affecte également les flux inverses d'IDE qui ne tiennent pas toujours compte des principes de développement durable. Les pays devraient promouvoir des régimes d'investissement régionaux instaurant un meilleur équilibre entre les droits des investisseurs et les besoins de développement des pays hôtes. Cela permettrait aux pays non seulement d'attirer davantage d'IDE pour contribuer au développement durable mais également de réaliser une meilleure intégration des marchés.

## VIII. Questions à examiner

62. Le rapport du Secrétaire général intitulé « Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030: garantir à chacun un avenir meilleur », en date du 11 juillet 2017, contient une description des fonctions des commissions régionales, telles que la CESAP, quant à leur rôle de laboratoire d'idées, proposant des analyses et des services de conseil pour résoudre les problèmes régionaux, de plateformes régionales pour l'échange des meilleures pratiques et l'analyse des défis existants et émergents et pour le renforcement des capacités normatives et politiques des équipes de pays des Nations Unies.

63. Les principales conclusions tirées des activités analytiques relatives à l'évaluation macroéconomique effectuée par le secrétariat depuis la troisième session du Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté du développement inclusif, montrent que la nécessité s'impose, et cela de plus en plus, d'abandonner les considérations portant sur la simple expansion de la production économique pour recentrer la réflexion analytique sur l'amélioration de la qualité de la croissance économique et sur les réformes de politique générale nécessaires. Ce besoin est d'autant plus pressant que les économies de la région ont encore un très long chemin à parcourir avant de parvenir au développement inclusif et durable.

64. Compte tenu de ce qui précède, il est proposé au Comité des politiques macroéconomiques, de la réduction de la pauvreté et du financement du développement d'examiner les questions ci-après:

a) **Pertinence des travaux analytiques du secrétariat sur les politiques macroéconomiques.** Les décideurs de la région estiment-ils que les analyses figurant dans l'*Economic and Social Survey of Asia and the Pacific* présentent un intérêt pour leur permettre de s'informer sur les perspectives macroéconomiques, les défis socio-économiques émergents et les choix qui s'offrent à eux pour l'élaboration des politiques? Quels aspects de cette

<sup>7</sup> Le « bol de nouilles » est un phénomène résultant de la prolifération des accords commerciaux préférentiels entre mêmes partenaires commerciaux. Voir *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016: Recent Trends and Developments* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.16.II.F.23).

publication pourraient être améliorés, notamment en procédant à un réexamen fondamental pour trouver un équilibre approprié entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux?

b) **Orientations futures des travaux analytiques du secrétariat.**

Étant donné la nécessité de faire jouer un rôle plus proactif à la politique budgétaire, comme le souligne le présent document, et compte tenu des déficits de financement considérables pour atteindre les objectifs du Programme 2030, l'édition 2018 de *l'Economic and Social Survey of Asia and the Pacific* sera consacrée au renforcement des financements publics et au recours aux capitaux privés pour diversifier les modes de financement du développement. Le secrétariat souhaiterait recevoir des avis concernant les grandes questions qui devraient y figurer: quels sont les domaines et les politiques sur lesquels le secrétariat devrait se focaliser davantage?

c) **Un dosage approprié des activités du secrétariat.**

Le secrétariat diffuse ses produits analytiques sur la macroéconomie par l'intermédiaire de *l'Economic and Social Survey of Asia and the Pacific*, de documents de travail et de notes d'information et il collabore avec les gouvernements pour entreprendre des études et des recherches, comme par exemple l'étude en cours sur les répercussions des transformations économiques de la Chine sur l'Asie et le Pacifique. En même temps, il pilote diverses activités de renforcement des capacités: il organisera cette année un atelier sur l'amélioration de la gestion macroéconomique à l'appui du Programme 2030. À cet égard, le secrétariat souhaiterait recevoir des suggestions sur la manière de mieux mettre en rapport ses travaux analytiques et ses efforts de renforcement des capacités: quels thèmes le secrétariat devrait-il privilégier pour ses activités de renforcement des capacités, compte tenu de son travail d'évaluation macroéconomique?

---