

**Conseil économique et social**Distr. générale
21 avril 2014Français
Original: anglais**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique****Soixante-dixième session**

Bangkok, 4-8 août 2014 (Phase II)

Point 8b) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique intéressant la région Asie-**Pacifique: Étude 2014 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique****Résumé de l'Étude 2014 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique****Note du secrétariat*****Résumé*

Le taux de croissance moyen des pays en développement de l'Asie et du Pacifique devrait progresser légèrement en 2014. Cependant, en raison de la grande diversité de la région, les résultats obtenus en matière de croissance seront amenés à varier entre les sous-régions et les pays.

Une croissance plus rapide dans la région a été freinée par plusieurs facteurs. D'abord, la lenteur de la croissance dans les pays avancés continue de retentir de façon négative sur les exportations et le secteur financier. Deuxièmement, la réduction progressive de l'assouplissement quantitatif par les États-Unis d'Amérique introduit une pression supplémentaire qui joue contre la reprise dans plusieurs pays en suscitant des sorties importantes de capitaux. Troisièmement, les pays sont confrontés à un certain nombre de problèmes nationaux, en particulier certains des grands pays en développement, dans des domaines tels que l'insuffisance des infrastructures, la lourdeur des déficits budgétaires, les pressions inflationnistes et la persistance des inégalités croissantes.

En raison des facteurs limitatifs qui pèsent sur la croissance, il est essentiel que la dépense publique contribue effectivement à une croissance inclusive et au développement durable. L'ouverture d'une marge de manœuvre budgétaire permettant de telles dépenses pose un problème que l'Étude cherche à examiner. Pour ce faire, elle analyse les moyens qu'ont les pays d'augmenter leurs recettes fiscales étant donné que, dans la plupart des pays de la région, l'impôt est bien souvent ni suffisant ni équitable. L'Étude donne des estimations qui montrent qu'un grand nombre de pays ont un fort potentiel fiscal. Le mettre en valeur permettrait d'augmenter de 70 % ou plus les recettes fiscales de certains de ces pays.

Plusieurs mesures permettent d'augmenter les recettes fiscales. Parmi elles, il y a notamment l'élargissement de l'assiette fiscale et la rationalisation des taux d'imposition pour inciter le contribuable à respecter l'obligation fiscale. Une meilleure coopération régionale en matière fiscale générerait davantage de revenus dans la mesure où elle limiterait la surenchère fiscale et le transfert illicite de fonds.

Un argument fondamental de l'Étude est qu'il est nécessaire d'améliorer l'efficacité et la transparence des administrations fiscales pour réduire l'évasion et la fraude fiscales. L'Étude comprend un certain nombre d'options de réforme progressive de la politique fiscale et de l'administration fiscale, et elle préconise l'établissement de tribunaux fiscaux spéciaux qui régleraient rapidement les affaires de fraude fiscale. L'Étude préconise également la création d'un forum fiscal asiatique sous l'égide de la CESAP, qui suivrait l'évolution de la législation fiscale des pays membres et publierait régulièrement un examen des réformes fiscales afin d'harmoniser la fiscalité et de faciliter l'échange de pratiques optimales.

La Commission souhaitera peut-être étudier les questions et les propositions présentées dans le présent document et examiner comment ces propositions pourraient être renforcées pour l'avantage de tous les États membres.

* E/ESCAP/70/L.1/Rev.1.

** La soumission tardive du présent document s'explique par le fait qu'à la date limite de remise des documents, les données relatives à 2014 n'étaient pas encore disponibles.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Une reprise de la croissance qui reste incertaine	4
A. La lenteur de la croissance et des politiques suivies dans les pays développés retentit sur la région.....	4
B. Obstacles intérieurs qui entravent la croissance.....	5
C. Perspectives de croissance et d'inflation dans la région	5
D. Reprise progressive du commerce.....	7
E. Évolution favorable des investissements étrangers directs	8
III. Évolution socioéconomique.....	9
A. Croissance et qualité de l'emploi: des progrès toujours mitigés	9
B. L'inégalité entrave une croissance durable	10
IV. Mesures qui pourraient être prises pour résoudre ces problèmes	11
A. Des dépenses publiques productives pour soutenir une croissance régulière	11
B. Investir dans la jeunesse.....	13
C. Réduire les risques résultant de la fébrilité des capitaux.....	14
V. Mobilisation des ressources intérieures: des options pour un élargissement de la marge de manœuvre budgétaire.....	16
A. Suivre de près les recettes fiscales	19
B. Politiques susceptibles d'augmenter les recettes fiscales.....	21
 Figures	
1. Taux de chômage total et taux de chômage des jeunes dans certains pays de l'Asie et du Pacifique (2013), ou données disponibles les plus récentes.....	10
2. Indicateur de vulnérabilité en pourcentage des réserves de devises de certains pays d'Asie et du Pacifique, dernières données disponibles.....	15
3. Part en pourcentage du PIB des impôts directs et indirects dans le total des recettes fiscales et les montants de ces recettes (2011).....	18
 Tableau	
Estimation du potentiel d'augmentation des recettes fiscales dans certains pays d'Asie	20

I. Introduction

1. En 2014, le taux moyen de croissance des pays en développement de l'Asie et du Pacifique devrait augmenter pour atteindre 5,9 %¹, soit une augmentation modeste de 0,3 point de pourcentage par rapport à 2013. Du fait de la diversité de la région, les résultats en matière de croissance devraient varier de façon appréciable entre les sous-régions et les pays. La croissance économique en Asie du Sud et du Sud-Ouest et dans les pays en développement du Pacifique devrait s'améliorer et, au contraire, rester stable ou diminuer dans d'autres sous-régions.

2. Alors que la reprise économique mondiale s'installe solidement dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique, des facteurs tant extérieurs qu'intérieurs jouent contre une accélération de la croissance. En dehors du ralentissement de l'économie dans les économies développées, les sorties de capitaux qui sont dues aux modifications de la politique monétaire des États-Unis posent des difficultés dans plusieurs pays. La croissance dans certains grands pays en développement de la région est également ralentie par des contraintes structurelles intérieures.

3. La croissance et la stabilité macroéconomique de la région continuent à être affectées par les politiques et la croissance lente des pays développés. Des préoccupations quant au ralentissement de l'assouplissement quantitatif (que l'on appelle « tapering ») par la Réserve fédérale des États-Unis se sont soldées par une grande volatilité des marchés des actifs en septembre 2013, puis à nouveau en janvier 2014. Les pays ont réagi en mettant en œuvre un ensemble de mesures – une dépréciation de leur monnaie, l'utilisation des réserves de change et la hausse des taux d'intérêt.

4. En 2013, l'économie de certains grands pays de la région a été également touchée par des difficultés internes. Parmi ces dernières, on comptait l'insuffisance des infrastructures, de lourds budgets déficitaires, les pressions inflationnistes, une expansion insuffisante des emplois de qualité dans le secteur structuré et des inégalités croissantes. Cette limitation des perspectives de croissance intérieure de la région montre bien l'importance du rôle que joue la productivité des dépenses publiques dans les efforts visant à soutenir une croissance inclusive et un développement durable. La difficulté sera de financer les programmes de développement nécessaires.

5. L'Étude analyse en détail les moyens d'augmenter les ressources intérieures, notamment en élargissant la marge de manœuvre budgétaire. Les pays doivent en particulier renforcer la collecte de l'impôt car, à ses niveaux actuels, l'impôt n'est ni suffisant ni équitable. L'analyse du niveau et de la composition des recettes fiscales actuelles de certains pays de la région montre que de nombreux pays recèlent un potentiel fiscal appréciable. Son exploitation permettrait d'augmenter de 70 % ou plus les recettes fiscales dans certains pays. Alors que certaines exonérations et concessions fiscales sont utiles, beaucoup ne font que diminuer les recettes. De plus, le traitement fiscal préférentiel accordé aux investisseurs étrangers, à moins qu'ils n'apportent un avantage supplémentaire par rapport aux investisseurs nationaux, ne fait que fausser la concurrence et désavantager les entreprises locales.

6. Plusieurs mesures permettraient d'augmenter les recettes fiscales, comme d'élargir l'assiette fiscale, rationaliser les taux d'imposition afin d'encourager le contribuable à s'acquitter intégralement de l'impôt dû, régler rapidement les affaires d'évasion et de fraude fiscales et rendre les

¹ Toutes les projections et toutes les données sont relatives à la situation au 8 mai 2014.

administrations fiscales plus efficaces et transparentes. Dans cet esprit, les grandes lignes d'une stratégie de réforme progressive de la politique fiscale et de l'administration fiscale, qui passerait notamment par la création de tribunaux fiscaux spéciaux, sont présentées dans l'Étude. On fait valoir également qu'une coopération régionale renforcée permettrait aux pays d'augmenter leurs recettes fiscales en limitant la surenchère fiscale et le transfert illicite de fonds. À cet égard, il est proposé de créer un forum fiscal asiatique qui serait placé sous l'égide de la CESAP.

7. Le résumé suivant de l'Étude se divise en quatre parties. La section II traite de façon plus détaillée des difficultés que rencontre la région. La section commence par une analyse des perspectives de croissance des pays développés et des possibilités de retombées sur la région des politiques suivies par les pays développés. Elle comporte ensuite un examen des perspectives de croissance et d'inflation dans la région, suivi des perspectives d'évolution du commerce et des investissements étrangers directs au niveau régional. On trouvera à la section III un examen de certains des grands problèmes socioéconomiques qui se posent dans la région, notamment ceux de la création d'emplois et de l'inégalité. La section IV propose des recommandations sur les politiques à suivre pour tenter de résoudre certains de ces problèmes, à savoir des dépenses publiques productives afin de soutenir directement la croissance à court terme tout en aidant à résoudre certaines difficultés structurelles qui compromettent la croissance à long terme, des mesures visant à résoudre le problème du chômage des jeunes et des politiques destinées à réduire les risques résultant de la volatilité des flux financiers.

8. La section V explique de façon plus détaillée les constatations de l'Étude sur les moyens d'élargir la marge de manœuvre budgétaire. On commence en expliquant pourquoi le renforcement des recettes fiscales est peut-être le moyen le plus prometteur d'élargir la marge de manœuvre budgétaire dans la région et on montre ensuite comment la composition des recettes fiscales est tout aussi importante que le niveau de celles-ci. Suit une présentation des estimations du potentiel d'augmentation des recettes fiscales dans certains pays de la région, notamment ceux qui, actuellement, collectent trop peu de recettes fiscales étant donné la structure de leur économie. La section se termine par une présentation de plusieurs options permettant aux pays d'augmenter leurs recettes fiscales.

II. Une reprise de la croissance qui reste incertaine

A. La lenteur de la croissance et des politiques suivies dans les pays développés retentit sur la région

9. En 2013, la croissance économique dans la région de l'Asie et du Pacifique a subi le contrecoup du ralentissement de la croissance dans les grands pays développés – les États-Unis, la zone euro et le Japon. Étant donné l'importance de ces pays s'agissant des échanges et des investissements, la lenteur persistante de la reprise demeure préoccupante pour la région Asie-Pacifique. Il sera difficile d'augmenter notablement la croissance dans les principaux pays développés à court terme. Une forte augmentation de la demande de consommation est peu probable aux États-Unis et dans la zone euro en raison du niveau toujours élevé du chômage. Alors que les marchés financiers de la zone euro ont été assez calmes en 2013, il existe toujours un risque d'instabilité macroéconomique dans le cas d'un nouveau recul de la confiance des investisseurs quant aux perspectives du règlement de la dette. En outre, les opinions divergent en ce qui concerne les possibilités de déflation

dans la zone euro². Dans la région Asie-Pacifique, les perspectives de croissance au Japon dépendront de l'effet qu'aura le programme de réforme actuellement mené, qui comprend une augmentation de la taxe à la vente mise en place en avril 2014 et un ensemble de mesures pour restructurer la structure économique du pays, qui doivent encore être annoncées.

10. Les politiques suivies dans le monde développé ont également un impact sur la région par le biais des retombées de la réduction progressive de l'assouplissement quantitatif aux États-Unis. En janvier 2014, il y a eu de fortes sorties de capitaux de la région, la baisse la plus forte des cours des actions intervenant en Turquie (7,7 %) et en Inde (4,4 %). Cet épisode faisait suite à une sortie plus prononcée de capitaux pendant le troisième trimestre de 2013, car les marchés financiers s'attendaient à ce que la réduction progressive de l'assouplissement quantitatif commence dès septembre 2013. C'est en Turquie que le marché des actions a connu la baisse la plus forte (25 %) entre juin et août 2013, suivie par l'Indonésie et la Thaïlande (environ 20 %). Pour le seul mois d'août 2013, la capitalisation boursière de la région avait diminué de 323 milliards de dollars par rapport au mois précédent.

B. Obstacles intérieurs qui entravent la croissance

11. La croissance dans la région Asie-Pacifique a également été compromise en 2013 par la croissance relativement modérée de certains grands pays de la région en raison de difficultés proprement intérieures. Certaines de ces difficultés concernent l'insuffisance des infrastructures, la lourdeur des déficits budgétaires, les pressions inflationnistes, la création insuffisante d'emplois dans le secteur structuré et des inégalités croissantes.

12. L'insuffisance des infrastructures se solde par des écarts dans la capacité de production. Ceux-ci ont alimenté des pressions inflationnistes. L'insuffisance de la croissance de l'emploi dans le secteur structuré et l'augmentation des emplois informels ou précaires empêchent une expansion viable de la demande intérieure au moment où la demande extérieure faiblit. Les recherches confirment que la progression de l'inégalité est néfaste pour la stabilité et la croissance économique. L'Étude conclut à l'existence d'une association positive entre l'inégalité (coefficient de Gini) et l'endettement des ménages.

13. La croissance relativement lente en Chine, en Inde et en Indonésie par rapport aux niveaux atteints avant la crise s'est répercutée sur la croissance économique des plus petits pays, du fait de leur dépendance à l'égard de ces plus grandes économies par le canal des chaînes de valeur régionale.

C. Perspectives de croissance et d'inflation dans la région

14. La croissance économique dans la région a légèrement augmenté, passant 5,4 % en 2012 à 5,6 % en 2013. Cependant, on a observé des variations dans les taux de croissance de la sous-région. En Asie de l'Est et du Nord-Est, une sous-région fortement tributaire du commerce, la croissance a progressé, à la faveur d'une amélioration des perspectives mondiales de croissance. Le ralentissement de la croissance constaté en Chine depuis 2010 s'est interrompu en 2013, tandis que la croissance s'améliorait dans la plupart des autres pays. La sous-région dans son ensemble devrait afficher une croissance régulière en 2014, malgré une augmentation modeste probable de la croissance en Chine et au Japon. Il est peu probable que la Chine retrouve ses taux de croissance

² Fonds monétaire international, « Euro Area: 'Deflation' Versus 'Lowflation' ». Disponible sur le site: blog-imfdirect.imf.org/2014/03/04/euro-area-deflation-versus-lowflation/.

d'avant la crise à court ou moyen terme, car on cherche dans ce pays à rééquilibrer la croissance et à accroître la contribution de la demande intérieure, notamment par la consommation. Des réformes structurelles récentes, comme la transformation de l'économie chinoise en système d'économie de marché et l'effort accompli par la République de Corée pour promouvoir l'investissement des entreprises et la création d'emplois, devraient aider à éclaircir les perspectives de croissance à moyen terme de la sous-région.

15. En Asie du Sud-Est, la croissance s'est ralentie, passant de 5,5 % en 2012 à 5 % en 2013, alors que la lenteur de la reprise économique mondiale a freiné les exportations, en particulier pendant le premier semestre de l'année. La croissance de la demande intérieure a également connu un ralentissement dans les grands pays émergents que sont l'Indonésie, en raison d'un resserrement monétaire en réaction à une inflation plus forte et à une fuite des capitaux, et la Thaïlande, du fait de l'augmentation de l'endettement des ménages et de l'incertitude politique. En revanche, l'économie des Philippines a connu une croissance rapide, et ce malgré le passage du typhon Haiyan à la fin de 2013. Les pays les moins avancés de la sous-région – le Cambodge, le Myanmar, la République démocratique populaire lao et le Timor-Leste – ont conservé des taux de croissance élevés, grâce en partie à l'apport régulier d'investissements étrangers. En 2014, les taux de croissance des pays de la sous-région devraient pour l'essentiel rester inchangés car la reprise prévue des exportations, due à une demande mondiale plus forte, risque d'être contrebalancée par l'instabilité actuelle des marchés financiers.

16. L'Asie du Nord et l'Asie centrale ont enregistré une croissance plus faible, qui se chiffrait à 2,1 % en 2013 contre à 3,8 % l'année précédente. Les économies fondées sur les ressources naturelles, en particulier la Fédération de Russie, ont été touchées par la modération de la demande mondiale d'énergie, d'or et de métaux. Dans le même temps, l'équilibre budgétaire d'un certain nombre de pays de la sous-région a été affecté par une augmentation des dépenses publiques, en particulier celles qui sont consacrées à des programmes sociaux, dans le cadre des efforts entrepris en vue de soutenir la demande intérieure. Dans les pays importateurs nets d'énergie, la croissance de la production a diminué en raison de la faiblesse des dépenses des ménages. Elle s'expliquait en partie par le ralentissement des transferts de salaires des travailleurs migrants, parallèlement à la baisse de la croissance de la Fédération de Russie, principal pays d'accueil des travailleurs migrants de la sous-région. La croissance de la production dans la sous-région devrait continuer à diminuer en 2014, en raison surtout de l'impact de l'instabilité géopolitique actuelle sur l'économie de la Fédération de Russie, où la croissance ne devrait pas dépasser 1 %. Plusieurs autres pays de l'Asie du Nord et de l'Asie centrale ayant des liens étroits avec l'économie de la Fédération de Russie, devraient aussi voir leur croissance ralentir.

17. La croissance en Asie du Sud et du Sud-Est s'est accélérée, passant de 3,4 % en 2012 à 3,9 % en 2013. La croissance plus solide de l'Inde, des Maldives, de Sri Lanka et de la Turquie peut s'expliquer par une augmentation des dépenses des ménages, alimentée par la stabilité des revenus agricoles et des transferts de salaire des travailleurs migrants. Les pénuries d'énergie ont limité les activités économiques dans plusieurs pays. Les tensions politiques et les questions de sécurité ont freiné la croissance en Afghanistan, au Bangladesh, au Népal et au Pakistan. Le ralentissement progressif de l'assouplissement quantitatif aux États-Unis a déclenché une instabilité des marchés de capitaux en Inde et en Turquie, ce qui a souligné la faiblesse des paramètres macroéconomiques fondamentaux tels que les importants déficits des opérations courantes financées par des emprunts extérieurs à court terme. La marge de manœuvre de la politique budgétaire est limitée dans ces pays du

fait de la lourdeur des déficits budgétaires. La croissance dans la sous-région devrait s'accélérer encore en 2014 si la reprise de l'économie mondiale se confirme et si la consommation des ménages et l'investissement augmentent. S'attaquer aux contraintes qui pèsent sur l'offre, en particulier aux pénuries d'énergie, est une condition essentielle de la future croissance.

18. Dans les États insulaires en développement du Pacifique, la croissance a diminué, passant de 5,3 % en 2012 à 4 % en 2013, en raison surtout d'un ralentissement économique des pays riches en ressources naturelles que sont la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Îles Salomon. Des catastrophes naturelles ont également compromis la croissance économique aux Fidji et au Samoa. Les perspectives économiques pour cette sous-région en 2014 sont encourageantes, à la mesure des perspectives de l'économie mondiale. La forte dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires et de combustible, ainsi que la capacité d'exportation limitée ont généralement alourdi les déficits des transactions courantes des pays insulaires du Pacifique. Les principaux obstacles au développement demeurent en général l'insuffisante dotation en ressources, l'éloignement des marchés mondiaux, la faiblesse de la prestation de services publics et la forte vulnérabilité aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques.

19. Les taux d'inflation ont été très variables d'un pays à l'autre de la région en 2013. En Asie du Sud-Est et en Asie de l'Est et du Nord-Est, l'inflation est demeurée faible en raison du ralentissement de la demande mondiale. Une inflation faible a permis à la plupart de ces pays de mettre en œuvre une politique monétaire accommodante caractérisée par la stabilité ou la baisse des taux d'intérêt. En revanche, les taux d'inflation ont en général été élevés en Asie du Sud et du Sud-Ouest, forçant les décideurs politiques à resserrer leur politique monétaire. En 2014, l'inflation devrait, dans l'ensemble de la région, rester généralement modérée. Cependant, plusieurs grands pays comme le Bangladesh, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan et le Viet Nam devraient continuer à être aux prises avec de fortes pressions sur les prix.

D. Reprise progressive du commerce

20. Les exportations de la région devraient croître en 2014 grâce à l'amélioration des perspectives du commerce mondial à moyen terme, sous l'effet de la poursuite de la reprise économique dans les grands pays développés. Le caractère limité des progrès enregistrés dans le Cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha est l'un des principaux facteurs qui empêchent une évolution plus favorable du niveau des échanges. Le système commercial multilatéral reste morcelé comme on l'a vu lors de la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, tenue à Bali (Indonésie) du 3 au 7 décembre 2013. En outre, l'analyse effectuée par la CESAP indique que la croissance des exportations dans la région est fortement entravée par les mesures protectionnistes non tarifaires prises à l'échelle mondiale et dans la région, ainsi que par les coûts souvent élevés des transactions commerciales.

21. Le commerce intrarégional s'est développé ces dernières années, à la faveur de la plus grande intégration résultant de l'harmonisation des règles et normes commerciales. Cette évolution a été particulièrement sensible entre les pays de l'ASEAN et le reste de la région. Les réformes instituées par la Chine et visant à améliorer la qualité de la croissance en favorisant la consommation intérieure seront probablement un facteur décisif pour les relations commerciales dans la région. Cette réorientation pourrait se traduire par d'importants avantages pour les pays exportateurs de la région, en particulier ceux qui exportent des biens de consommation.

22. La faible proportion des échanges dans la région de l'Asie et du Pacifique des pays les moins avancés demeure préoccupante. Ces pays ne représentent en effet que 0,7 % des exportations totales de la région, soit 50 milliards de dollars en 2012. Il est donc particulièrement important de les intégrer dans les chaînes régionales d'approvisionnement en leur accordant un accès préférentiel aux marchés et en améliorant leur capacité productive. Parallèlement, une bonne connectivité, par l'amélioration des équipements matériels et informatiques, est nécessaire pour approfondir l'intégration commerciale des pays et des sous-régions.

E. Évolution favorable des investissements étrangers directs

23. Les apports d'investissement étranger direct vers les pays en développement de la région ont légèrement augmenté en 2013. La région Asie-Pacifique reste la principale destination mondiale des investissements étrangers directs, représentant près d'un quart de son montant global. Pourtant, la sous-région du Pacifique a attiré moins de 1 % des apports d'investissement étranger direct de la région. Les flux intrarégionaux d'investissement étranger direct au sein de la région de l'Asie et du Pacifique sont en augmentation, les pays de l'ASEAN et la Chine étant des destinations particulièrement attrayantes pour les investisseurs asiatiques³.

24. La baisse des investissements étrangers directs entièrement nouveaux et les répercussions possibles des investissements étrangers directs dans le secteur de l'agriculture constituent des sujets de préoccupation. Les investissements étrangers directs entièrement nouveaux ont d'ordinaire des avantages plus directs que les fusions et acquisitions transfrontières car ils suscitent de nouveaux investissements par l'implantation de sites de production. Les investissements étrangers directs dans le secteur de l'agriculture ont, dans certains cas, entraîné le déplacement des petits exploitants et provoqué des dommages à l'environnement. La Banque mondiale a ainsi signalé le danger que représentent des acquisitions de terres au mépris des droits de la population locale et le risque de voir les petits exploitants se faire manipuler par les investisseurs⁴. Il convient donc de mettre en place des politiques bien conçues pour protéger les petits exploitants des effets d'investissements ou d'acquisitions spéculatifs de terre, et de prévenir une dégradation l'environnementale.

25. En dehors des investissements étrangers directs, les recettes provenant des transferts de salaires des travailleurs migrants et du tourisme sont amenées à augmenter. Les transferts de salaires des travailleurs migrants originaires des pays en développement de la région ont augmenté, passant de 49 milliards de dollars en 2000 à 265 milliards de dollars en 2013. La région Asie-Pacifique reste la région du monde où les transferts reçus sont les plus élevés, en termes tant absolus que relatifs. Les recettes du tourisme international sont passées de 169 milliards de dollars en 2004 à 320 milliards de dollars en 2013. Pour de nombreux pays de la région, ceux du Pacifique en particulier, la dépendance à l'égard du secteur touristique et des services qui s'y attachent est importante et elle est de l'ordre de 20 % du PIB.

26. Les transferts de salaire des travailleurs migrants et le tourisme ont donc potentiellement un rôle important à jouer dans le développement de la

³ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Global Investment Monitor*, n° 15 (28 janvier 2014). Disponible à l'adresse suivante: unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia014d1_en.pdf.

⁴ Banque mondiale, "Land and Food Security", 2 octobre 2012. Disponible à l'adresse suivante: web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/0,contentMDK:23284610~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336682,00.html.

région. Les décideurs doivent toutefois bien en saisir les inconvénients possibles, notamment l'exode des cerveaux et les conséquences socioécologiques défavorables. Par exemple, les exportations de main-d'œuvre risquent d'exacerber l'exode de cerveaux et les transferts de salaires des travailleurs migrants peuvent aggraver les inégalités s'ils ne sont pas investis dans des ressources productives. De même, une expansion anarchique du tourisme pourrait avoir des conséquences écologiques et sociales négatives.

III. Évolution socioéconomique

A. Croissance et qualité de l'emploi: des progrès toujours mitigés

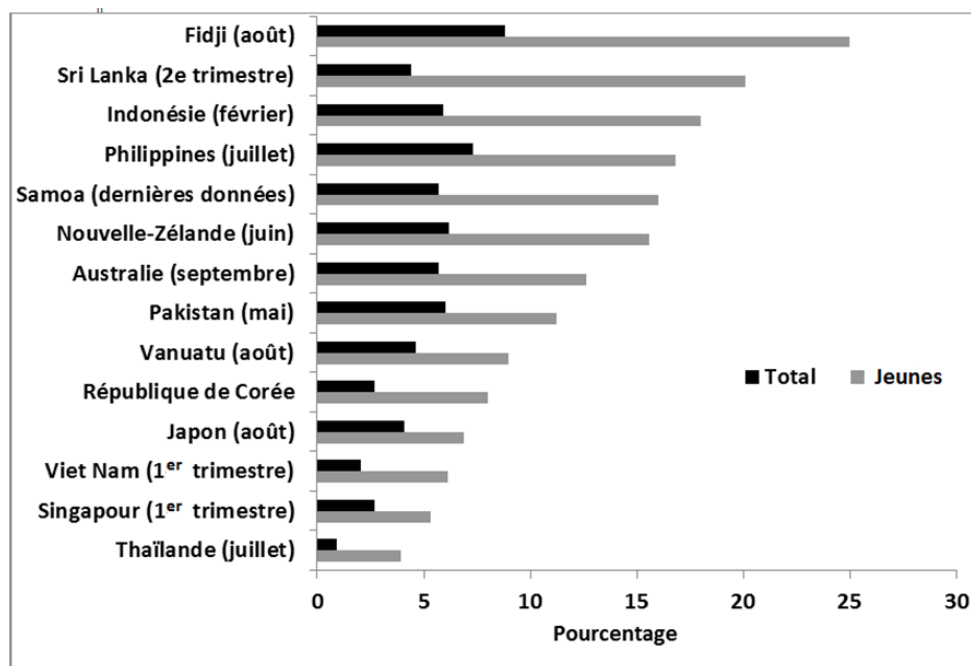
27. La faible création d'emplois dans le secteur structuré représente une grande préoccupation socioéconomique dans la région. Pas plus avant qu'après la crise, la croissance du PIB dans la région ne s'est pas accompagnée d'une expansion comparable de l'emploi dans le secteur structuré. Cela est dû en partie aux changements technologiques et au remplacement de la main-d'œuvre par des machines, ainsi qu'à la nature et au modèle de la croissance économique, qui ne reposait pas sur un développement général concernant l'ensemble de l'économie.

28. La qualité de l'emploi est aussi préoccupante. Une majorité de travailleurs de la région sont employés dans le secteur informel ou à leur compte, ou bien il s'agit de travailleurs familiaux, et ils n'ont guère de possibilités de trouver un emploi plus productif, plus sûr et mieux rémunéré. De même, un pourcentage élevé de travailleurs de la région occupent des emplois très mal payés. Ainsi, l'Asie du Sud et du Sud-Est compte le nombre le plus élevé de « travailleurs pauvres », c'est-à-dire ceux qui gagnent moins de deux dollars par jour. La prévalence de travailleurs pauvres et de l'emploi précaire sont la preuve manifeste de l'absence de perspectives économiques et sociales.

29. Les jeunes de la région en particulier peinent à trouver un emploi décent et productif (voir la figure 1). Le taux de chômage des jeunes dans la région est près de trois fois supérieur à celui des adultes. Il y a plusieurs facteurs qui expliquent ce taux élevé de chômage des jeunes, notamment l'absence d'emplois décents et productifs, le décalage entre formation et exigences des employeurs, le faible taux d'achèvement des études secondaires, la discrimination entre les sexes et les grandes aspirations des jeunes. De nombreux pays ont actuellement un dividende démographique potentiel. Mais, pour faire de ce dividende une réalité, ces pays devront assurer un emploi productif au nombre croissant des jeunes et en particulier des jeunes femmes.

Figure 1

Taux de chômage total et taux de chômage des jeunes dans certains pays de l'Asie et du Pacifique (2013), ou données disponibles les plus récentes



Sources: CESAP, d'après les données provenant de l'Organisation internationale du travail et des estimations empruntées à des enquêtes nationales sur l'emploi. L'information relative aux pays du Pacifique a été obtenue auprès du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique.

Note: Le chômage total concerne les personnes de 15 ans ou plus; le chômage des jeunes concerne le groupe des 15-24 ans, à l'exception du Pakistan (15-19 ans) et de Singapour (résidents âgés de 15 à 29 ans); les données ne tiennent pas compte des variations saisonnières.

B. L'inégalité entrave une croissance durable

30. L'inégalité est un autre grave problème socioéconomique dans la région de l'Asie et du Pacifique. Au niveau régional, l'inégalité de revenus (le coefficient de Gini) a augmenté, passant de 33,5 dans les années 1990 à 37,5 en 2010. Au niveau national, le coefficient de Gini a augmenté dans beaucoup de grands pays ces dernières décennies. Un domaine particulièrement préoccupant est celui de l'inégalité entre les sexes, laquelle est étroitement liée à la violence sexiste, prévalente dans la région. Ces problèmes continuent de faire obstacle à la pleine participation des femmes à la vie publique. Ils affectent non seulement le bien-être des femmes elles-mêmes, mais aussi celui de leurs familles et de leurs communautés, et sont susceptibles d'affaiblir la stabilité sociale et économique du pays.

31. Les niveaux élevés d'inégalité de revenus compromettent gravement les résultats économiques et sociaux. Par exemple, le PIB par habitant de nombreux pays de la région diminue sensiblement lorsqu'il est ajusté en fonction des inégalités de revenus. L'indicateur de développement social de la CESAP⁵, qui allie l'éducation et l'espérance de vie, indique que l'inégalité dans plusieurs pays émergents et à faible revenu a également un grave impact sur le développement social.

⁵ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2012: Pursuing Shared Prosperity in an Era of Turbulence and High Commodity Prices*, (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.12.II.F.9).

32. L'analyse faite par la CESAP de l'endettement des ménages et des données de l'inégalité au niveau d'un pays qui couvre la période faisant suite à la crise, tirée de données relatives à 81 pays en développement dans le monde, dont 26 pays de la région, fait apparaître une association positive entre inégalité et endettement des ménages. Cette constatation est conforme aux récentes recherches du Fonds monétaire international (FMI)⁶. Alors que la croissance de revenus s'essouffle, les couches les plus pauvres de la société ont tendance à augmenter leur consommation en la finançant par la dette, parce qu'il est possible d'obtenir des crédits, les groupes à revenu plus élevé déposant dans le système bancaire leurs avoirs qui sont en augmentation. Cette évolution pourrait conduire à un endettement toujours croissant des ménages dans les pays où l'inégalité augmente, ce qui les rendrait vulnérables aux chocs extérieurs. Comme les ménages dépensent plus qu'ils ne gagnent, les pays se trouvent de plus en plus exposés à une augmentation de leur déficit courant qu'aggravent d'autant plus les importations d'articles de luxe par les groupes à revenu plus élevé.

IV. Mesures qui pourraient être prises pour résoudre ces problèmes

A. Des dépenses publiques productives pour soutenir une croissance régulière

33. Les obstacles à une augmentation de la croissance en Asie et dans le Pacifique ne sont pas seulement la faiblesse de la reprise économique dans le monde développé, mais aussi des obstacles structurels à long terme. Cela montre la nécessité d'un soutien public macroéconomique par des mesures productives et anticycliques. De telles mesures peuvent soutenir la croissance à court terme tout en aidant à éliminer les obstacles structurels à long terme. La réaffectation actuelle des capitaux étrangers loin de la région, à la faveur de normalisation de la politique monétaire des États-Unis, augmentera aussi la nécessité de mesures de soutien à l'investissement national. On présente ici des mesures qui pourraient aller dans ce sens.

34. *Dépenses de protection sociale*: Augmenter les dépenses de protection sociale aiderait à soutenir la croissance tout en réduisant l'inégalité. Reconnaisant l'importance et la nécessité de systèmes de protection sociale adéquats, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a adopté (en avril 2009) l'Initiative pour un socle de protection sociale, qui a été entérinée par les États membres à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable. La protection sociale est désormais une priorité dans le programme de développement pour l'après-2015⁷.

35. Plusieurs pays de la région ont récemment lancé des politiques et des programmes visant à améliorer la protection sociale. Il existe une forte corrélation positive entre l'étendue de l'application de ces mesures et les réductions des inégalités, comme le montre l'Étude de 2013⁸. Sur la base des

⁶ Voir Michael Kumhof et Romain Rancière, "Unequal = indebted", *Finance and Development*, vol. 48, n° 3 (septembre, 2011). Disponible à l'adresse suivante: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/09/Kumhof.htm.

⁷ Nations Unies, "Social protection: a development priority in the post-2015 UN development agenda" (Équipe spéciale du système des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015, 2012). Disponible à l'adresse suivante: www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16_social_protection.pdf.

⁸ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2013: Forward-looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.13.II.F.2).

données de la Banque mondiale⁹, la CESAP a constaté que dans un système universel, une protection sociale ciblée et des programmes d'action ciblés sur le marché du travail peuvent réduire les inégalités. La CESAP a mis au point la « boîte à outils » de la protection sociale¹⁰ pour aider les responsables de la politique sociale à concevoir des systèmes de protection sociale plus solides en leur permettant de repérer les lacunes au niveau national tout en offrant des exemples utiles de la marche à suivre.

36. La difficulté de parvenir à un financement durable constitue le plus grand défi dans les efforts qui sont menés pour accroître l'accès aux mesures de protection sociale tout en élargissant leur couverture et leur profondeur. La conception de mesures de protection sociale doit essentiellement prendre en compte les problèmes de plus en plus importants auxquels les gouvernements sont confrontés face au vieillissement de la population. Le secteur privé doit également apporter sa contribution à cet effort et coopérer avec les gouvernements. Certains fonds mondiaux et régionaux pourraient être mis en place grâce à des sources de financement novatrices. À cet égard, des initiatives régionales ont été proposées dans l'étude thématique 2013 de la CESAP¹¹.

37. *Dépenses d'équipement*: la région Asie-Pacifique est notoirement sous-équipée, et les gouvernements doivent y remédier. En dehors des besoins actuels, la demande d'équipements collectifs devrait beaucoup augmenter avec la croissance démographique et la progression de l'urbanisation. L'étude faite par la CESAP en 2006 estimait que le besoin de financement d'équipements collectifs dans la région Asie-Pacifique était d'environ 600 milliards de dollars par an¹². Une étude plus récente de la Banque asiatique de développement, datant de 2009, chiffrait ce besoin de financement à 800 milliards de dollars par an pour la période 2010-2030¹³. À lui seul, le secteur privé ne peut combler ce manque de financement, puisque les dépenses annuelles d'équipement au cours des 20 dernières années ont été de l'ordre de 13 milliards de dollars et se sont concentrées dans des investissements moins risqués.

38. Les formes existantes d'investissement dans les équipements dans la région pourraient être complétées par la création d'une nouvelle facilité de prêt à grande échelle qui ferait appel à de nouvelles sources de financement pour le développement. Une telle institution pourrait émettre des titres que les banques centrales des pays de la région pourraient acquérir pour placer leurs réserves en excédent. Cette facilité de financement de l'équipement pourrait aider à coordonner d'autres sources de prêt, telles que les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement et les institutions financières privées, alors que son soutien à des projets d'équipement pourrait également servir de signal aux investisseurs privés. En tant que mécanisme régional, cette facilité serait aussi en mesure de suivre attentivement les retombées intrarégionales et de financer de grands ouvrages transfrontaliers présentant un intérêt économique, ainsi que

⁹ Banque mondiale, ASPIRE database: The Atlas of Social Protection - Indicators of Resilience and Equity. Disponible à l'adresse suivante: <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>.

¹⁰ Cette « boîte à outils » offre l'accès à une base de données de plus de 80 pratiques optimales en matière de protection sociale dans les pays en développement. Pour plus d'informations, consulter l'adresse suivante: www.socialprotection-toolbox.org/.

¹¹ *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.13.II.F.3).

¹² *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including that Related to Disaster Management* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.06.II.F.13).

¹³ Banque asiatique de développement et Institut de la Banque asiatique de développement, *Infrastructure for a Seamless Asia* (Tokyo, Institut de la Banque asiatique de développement, 2009). Disponible à l'adresse suivante: www.adbi.org/files/2009.08.31.book.infrastructure.seamless.asia.pdf.

de fournir des services consultatifs et une assistance technique au montage financier des grands ouvrages.

39. En dehors du manque de financement, il est évident qu'il faut améliorer sensiblement la législation et la réglementation de l'investissement dans les équipements pour une grande partie de la région. Ces dernières années, une telle réglementation a manqué de clarté, ce qui a joué pour beaucoup dans les explications avancées concernant l'aggravation du climat des investissements et la réduction de la construction de nombreux ouvrages qui s'en est suivie dans toute la région. Faute d'améliorations apportées à la réglementation et à défaut d'une plus grande constance politique, même en présence d'un financement adéquat, les investisseurs resteront réticents à l'idée de participer à des investissements de grande ampleur. Parallèlement, l'instabilité politique est un autre facteur qui décourage les investissements privés dans de grands ouvrages.

40. *Dépenses liées à l'environnement*: les gouvernements doivent consacrer des fonds au traitement des facteurs environnementaux qui, s'ils ne sont pas pris en main, risqueraient de compromettre la croissance. Les dégâts causés à l'environnement limitent déjà la croissance dans la région. Par exemple, on a estimé qu'en 2012, la dégradation environnementale devrait coûter à l'Inde pas moins de 6 % de son PIB par an¹⁴. Le potentiel économique est également compromis par une forte déperdition d'écosystèmes naturels et de diversité biologique.

41. Des mesures destinées à améliorer l'accès à des sources modernes d'énergie doivent également être prises. Celles-ci peuvent rendre la croissance plus durable et elles pourraient contribuer à une plus forte croissance en rendant les ménages plus productifs. En vue d'améliorer l'accès à des sources modernes d'énergie, plusieurs pays ont formulé des stratégies d'investissement dans l'infrastructure énergétique destinées à améliorer l'efficacité énergétique et à accroître l'utilisation des sources d'énergie renouvelables.

42. Il faut envisager de lutter contre les changements climatiques plus efficacement en améliorant le financement de l'action climatique en vue de garantir une croissance durable. Les sources de financement de l'action climatique devraient être mobilisées auprès du secteur public et du secteur privé. Les fonds publics peuvent servir à mobiliser des fonds privés pour résoudre les problèmes de climat. Plus précisément, les mécanismes de financement de l'action climatique devraient être systématiquement introduits dans la structure de financement en évolution du programme de développement pour l'après-2015.

B. Investir dans la jeunesse

43. Les pays de la région se heurtent à l'énorme difficulté de la création d'emplois productifs et décents en nombre suffisant pour répondre à la montée de la plus grande génération de jeunes que l'histoire ait jamais connue. Cette réponse est essentielle si l'on veut valoriser le dividende démographique. Si certains des problèmes s'expliquent par une pénurie d'emplois, de nombreux jeunes qui entrent sur le marché du travail pâtissent de qualifications insuffisantes ou qui ne correspondent pas aux besoins nouveaux des marchés de l'emploi.

¹⁴ Banque mondiale, *India - Diagnostic assessment of select environmental challenges: an analysis of physical and monetary losses of environmental health and natural resources*, vol. I. Report n° 70004-IN (Washington, D.C., 2013).

44. Les gouvernements doivent suivre le développement des jeunes depuis l'enfance et les aider à se préparer à l'emploi en mettant à leur portée des connaissances, des compétences et une expérience adéquates. Des programmes concrets d'intervention sur le marché du travail doivent également être élaborés pour relier au mieux les systèmes d'éducation, de formation et de perfectionnement et les besoins des employeurs. Le problème de l'élargissement de l'accès à l'éducation est particulièrement aigu pour les pays à faible revenu, où la probabilité d'accéder à l'enseignement supérieur est faible.

45. Les efforts visant à améliorer les systèmes d'enseignement doivent prêter tout particulièrement attention aux inégalités entre les sexes. Même si ce domaine a connu de nettes améliorations dans la région ces dernières années, les disparités persistent et se traduisent par une déperdition du potentiel productif dans l'optique de la croissance à moyen et long terme. Il est à noter que la sous-région de l'Asie du Sud et de l'Asie du Sud-Ouest enregistre un retard à cet égard, puisque seules huit filles sont inscrites dans l'enseignement secondaire pour 10 garçons et, ce qui est plus préoccupant encore, seules trois femmes pour quatre hommes suivent des études supérieures. L'éducation des filles rencontre en effet de nombreux obstacles, y compris le fardeau des tâches ménagères, une compréhension insuffisante des avantages que présente l'éducation des filles et des femmes, et diverses attitudes sociales et culturelles négatives. Pour lutter contre de tels préjugés, il faut augmenter les investissements consacrés au recrutement d'enseignantes et apporter un soutien aux familles pauvres afin de rendre les établissements d'enseignement plus ouverts aux filles.

C. Réduire les risques résultant de la fébrilité des capitaux

46. Les pays de la région ont géré l'effet des mouvements de capitaux fébriles sur leur taux de change en utilisant plusieurs méthodes, notamment une dépréciation de leur taux de change, en puisant dans leurs réserves de devises et en relevant leur taux d'intérêt. Par exemple, la livre turque s'est dépréciée de 7 % par rapport au dollar en janvier 2014. Entre juin et août 2013, c'est la monnaie indienne qui s'est le plus dépréciée (13 %), suivie par les monnaies de l'Indonésie, de la Malaisie, des Philippines, de la Thaïlande et de la Turquie (entre 6 et 9 % de dépréciation). Pour empêcher une dépréciation excessive de leurs monnaies, les pays ont utilisé une partie de leurs réserves de devises. L'Inde, l'Indonésie et la Thaïlande ont ainsi vu la réduction la plus importante de leurs réserves respectives, ces trois pays ayant utilisé entre 11,5 milliards et 19,3 milliards de dollars entre janvier et août 2013. Certains pays de la région ont aussi relevé leurs taux d'intérêt pour gérer la dépréciation de leurs monnaies respectives. Cette approche a non seulement accru l'attrait de leurs monnaies, mais elle a aussi aidé les décideurs à atténuer l'impact inflationniste de la dépréciation de la monnaie sur les prix intérieurs. En janvier 2014, la Turquie a relevé son taux du financement à un jour, le portant de 7,75 à 12 %, tandis que l'Inde a augmenté de 25 points de base, à 8 %, son taux de mise en pension. Durant l'épisode précédent de sorties de capitaux, l'Indonésie avait augmenté, entre mai et novembre 2013, son taux de référence, le portant de 5,8 à 7,5 %.

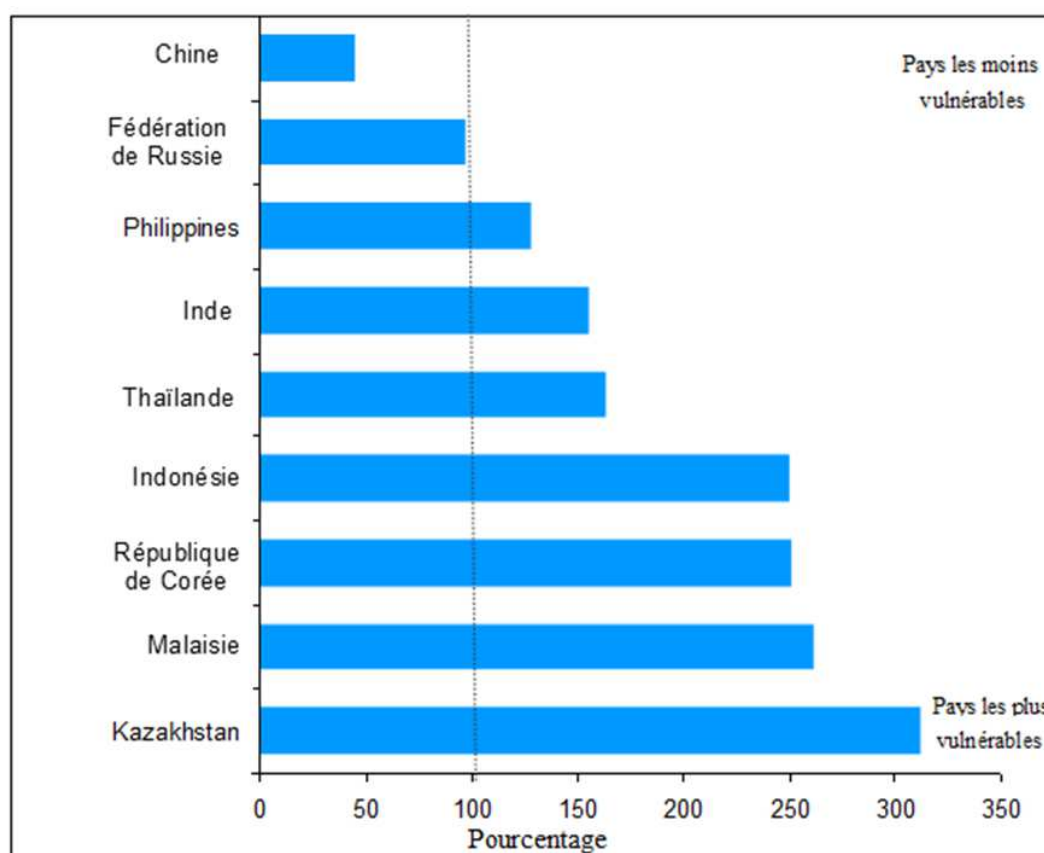
47. Les pays doivent rester vigilants au sujet de la détention de réserves suffisantes de devises. L'indicateur de vulnérabilité établi par la CESAP concerne la somme des engagements à court terme sur les devises, y compris les mouvements d'investissements de portefeuille, la dette à court terme et les importations trimestrielles, en pourcentage des réserves de devises. Il indique que certains pays de la région n'ont peut-être pas des réserves suffisantes de devises pour couvrir les sorties de capitaux étrangers de leur marché financier

et s'exposent donc à des risques de dépréciation excessive de leur taux de change (voir la figure 2).

48. Les préoccupations concernant les réserves de devises insuffisantes d'un pays face aux risques entraînés par la fébrilité des mouvements de capitaux ont rappelé la nécessité d'un soutien régional plus ferme. Les difficultés des taux de changes dans divers pays en 2013 ont montré que des mécanismes régionaux existants, tels que la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai, ne sont pas assez utilisés. Dans certains cas récents, des pays ayant besoin d'un soutien en devises et bien que faisant partie du Groupe ASEAN+3¹⁵ ont utilisé à l'occasion des sources régionales de fonds offertes par les nombreux accords de crédits croisés bilatéraux. Une autre solution consisterait en un mécanisme de soutien financier Asie-Pacifique complet faisant appel à certaines des vastes réserves de devises détenues par certains gouvernements de la région. Un tel mécanisme serait important même pour les pays qui sont actuellement couverts par des accords régionaux, étant donné que les crises de change dans les pays non protégés peuvent se propager à toute une région.

Figure 2

Indicateur de vulnérabilité en pourcentage des réserves de devises de certains pays d'Asie et du Pacifique, dernières données disponibles



Source: CESAP, d'après des données du CEIC, à consulter à l'adresse suivante: ceicdata.com/ (consulté le 20 février 2014).

Note: L'indicateur de vulnérabilité est égal à la somme de l'endettement extérieur à court terme, aux dernières importations trimestrielles en moyenne sur la base de quatre

¹⁵ Brunéi Darussalam, Cambodge, Chine, Indonésie, Japon, Malaisie, Myanmar, Philippines, République démocratique populaire lao, République de Corée, Singapour, Thaïlande et Viet Nam.

trimestres, et de la position estimative des investissements transfrontières, divisée par des réserves de change.

49. L'utilisation de réserves de devises peut aider à stabiliser une monnaie subissant de fortes pressions, mais elle ne permet pas d'amortir l'impact négatif sur les marchés des actifs d'une sortie brutale de capitaux. C'est pourquoi, comme l'a montré le FMI¹⁶, un autre moyen important de soutien peut consister à appliquer au niveau national des mesures de gestion des flux de capitaux pour éviter les variations brutales des entrées et sorties de capitaux sur les marchés des actifs. De telles mesures sont désormais plus facilement admises, comme le recommande la CESAP depuis de nombreuses années. Certaines mesures récentes de gestion du compte de capital sont d'inspiration marchande, comme les impôts ou taxes prélevés sur certains instruments financiers, alors que d'autres sont quantitatives et peuvent par exemple fixer un maximum ou même interdire l'achat de certains instruments. La plupart de ces mesures visent les entrées de capitaux ou les acquisitions financières, mais certaines visent aussi à décourager les sorties de capitaux ou les ventes d'actifs. Une directive générale devrait recommander que ces mesures soient intégrées à des politiques à long terme de prévention de fortes variations de l'activité économique.

V. Mobilisation des ressources intérieures: des options pour un élargissement de la marge de manœuvre budgétaire

50. La mobilisation des ressources intérieures est nécessaire pour financer des besoins de développement de la région. Il est en particulier nécessaire d'élargir la marge de manœuvre budgétaire étant donné les très lourds déficits budgétaires que connaissent de nombreux pays.

51. Les gouvernements ont à leur disposition plusieurs options pour élargir cette « marge de manœuvre budgétaire », notamment accroître leur endettement, faire en sorte que les dépenses publiques soient plus efficaces, changer l'ordre de priorité des dépenses pour les réorienter plus nettement vers le développement ou augmenter les recettes fiscales et non fiscales. L'option consistant à accroître leur endettement peut être risquée, même quand le niveau d'endettement est relativement faible. D'abord, le futur service de la dette entraînera une ponction sur les ressources. Les paiements nets d'intérêt concernent déjà un quart des recettes publiques en Inde, un tiers au Pakistan et un cinquième aux Philippines. Une augmentation des taux d'intérêt et une discordance entre les échéances sont les autres risques de l'endettement. L'augmentation de la proportion de dettes qui sont libellées en monnaies étrangères peut également entraver l'efficacité d'une politique macroéconomique anticyclique.

52. Bien entendu, les gouvernements peuvent créer une marge de manœuvre budgétaire en utilisant mieux les ressources existantes. L'un des moyens à cet effet serait de réduire les dépenses dans les secteurs non prioritaires. On pourrait par exemple réduire les dépenses consacrées à la défense nationale qui, dans plusieurs pays, dépassent celles qui sont consacrées à la santé et à l'éducation prises ensemble, et qui n'apportent guère de contribution au développement. Une autre option serait de réduire les divers

¹⁶ Fonds monétaire international, "Liberalizing capital flows and managing outflows" (Washington, D.C., 2012). Disponible à l'adresse suivante: www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/031312.pdf; Fonds monétaire international, "The liberalization and management of capital flows: an institutional view" (Washington, D.C., 2012). Disponible à l'adresse suivante: www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf.

types de subventions à la consommation qui sont mal ciblées et qui, dans de nombreux pays, représentent une proportion très appréciable des dépenses publiques totales.

53. Mais, avant tout, les gouvernements doivent augmenter les recettes publiques, notamment celles qui viennent de l'impôt. La collecte de l'impôt dans les pays en développement d'Asie et du Pacifique n'est ni suffisante ni équitable. En se basant sur l'expérience des différents pays de la région, il semble qu'il existe de vastes possibilités d'améliorer toutes les formes de fiscalité, directes ou indirectes, par des impôts perçus sur les entreprises ou les particuliers. En fait, de nombreux pays ont pu augmenter leurs recettes fiscales au cours des dix dernières années.

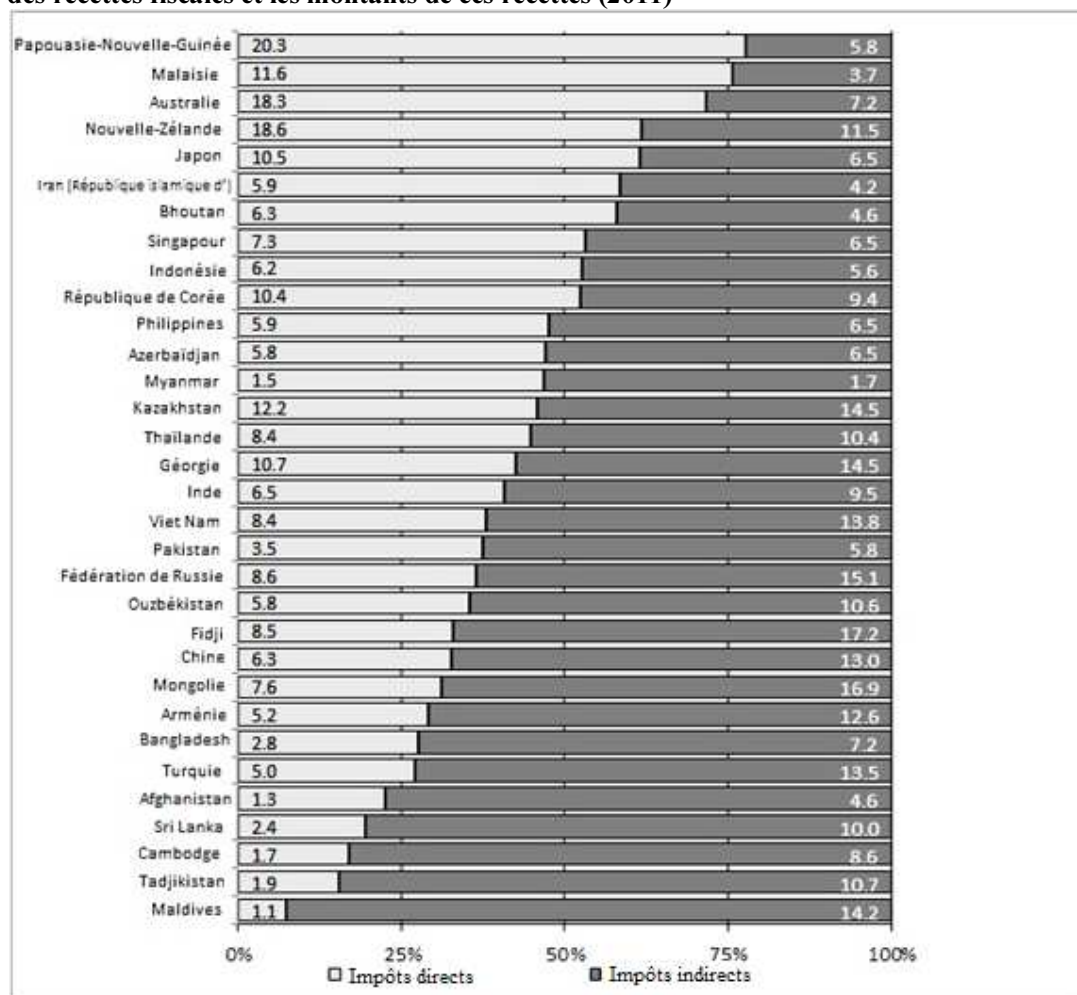
54. La collecte de l'impôt par l'État dans les pays en développement d'Asie et du Pacifique ne représente que 14,8 % du PIB en 2011, contre 17,1 % du PIB en Amérique latine et dans les Caraïbes, et 16,3 % en Afrique subsaharienne. Sept pays seulement (dont quatre qui sont riches en ressources naturelles) ont collecté des impôts représentant plus de 20 % du PIB en 2011, tandis que plusieurs autres ont un rapport impôt/PIB inférieur à 10 %¹⁷. On est loin des 25 à 35 % du PIB, proportion considérée comme nécessaire pour pouvoir financer les dépenses publiques caractéristiques d'un pays développé.

55. La composition des recettes publiques est aussi importante que leur niveau. Les impôts indirects sont la première source de recettes fiscales dans plus de la moitié des pays de la région (voir la figure 3), mais leur contribution au total des recettes fiscales diminue dans la plupart des pays. En effet, une proportion importante des impôts indirects dans la région, en particulier dans le Pacifique, provient du commerce international. Pour encourager celui-ci, beaucoup de pays ont ces dernières années réduit les taxes sur les échanges et privilégié au contraire les impôts perçus sur les marchandises et les services, notamment la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et la taxe sur les ventes. Cependant, si les recettes provenant de ces deux types de taxe ont en moyenne augmenté, passant de moins d'un cinquième des impôts indirects à la moitié environ depuis 1990, cela n'a pas suffi à compenser la diminution des recettes d'impôts sur le commerce international dans beaucoup de pays, tels que la Malaisie, le Pakistan et Vanuatu.

¹⁷ Banque mondiale, "Indicateurs du développement dans le monde". Disponible à l'adresse suivante: data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

Figure 3

Part en pourcentage du PIB des impôts directs et indirects dans le total des recettes fiscales et les montants de ces recettes (2011)



Source: Calculs effectués par la CESAP sur la base des statistiques financières publiques établies par le FMI, consultées en novembre 2013, et d'autres sources officielles.

Note: Les nombres de la figure 3 indiquent le volume des impôts en pourcentage du PIB. Il s'agit des données de 2011, excepté pour les pays suivants: Myanmar et Tadjikistan (2004), Afghanistan (2007), Bhoutan et Iran (République islamique d') (2009), Maldives, Cambodge et Chine (2010).

56. Au cours des vingt dernières années, deux tiers environ des pays qui disposent de données sur le sujet ont vu une augmentation de leurs recettes fiscales directes, notamment de l'impôt sur le revenu, sur les bénéfices et sur les plus-values, l'impôt sur les salaires et sur les revenus de la propriété. Au Bhoutan, en Inde, en Malaisie et au Pakistan, par exemple, la part de la fiscalité directe dans les recettes fiscales totales a augmenté d'un quart environ. Cette évolution est de façon générale souhaitable car les impôts indirects retentissent sur les prix et influencent donc la réallocation des ressources. De plus, la croissance des recettes fiscales indirectes, et en particulier la taxe sur les ventes, prend toujours un certain retard par rapport à la croissance du revenu ou du PIB, car la dépense ne croît pas aussi vite que le revenu. De ce fait, la taxe sur les ventes doit périodiquement être relevée et son assiette étendue. La taxation indirecte est souvent plus régressive, mais elle encourage aussi l'évasion fiscale ou le recours systématique aux espèces dans les transactions économiques. En revanche, l'impôt direct est plus équitable car il peut être progressif, avec des taux élevés à mesure que le revenu augmente.

57. Pourtant, dans la plupart des pays, moins de la moitié des recettes fiscales proviennent des impôts directs. De plus, l'augmentation des recettes provenant de la fiscalité directe est souvent assez faible. Cela tient notamment à ce que, dans de nombreux pays, le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est faible, en particulier quand une grande proportion de la main-d'œuvre est employée dans le secteur informel ou dans l'agriculture. Il arrive aussi que les particuliers à revenus plus élevés, dans beaucoup de pays, soient très peu imposés sur le revenu par suite de l'évasion et de la fraude fiscales. Dans plusieurs pays, moins de 1 % de la population paie l'impôt sur le revenu.

A. Suivre de près les recettes fiscales

58. Les gouvernements devraient être en mesure de suivre de près leur système fiscal. L'un des indicateurs possibles à cet effet est « le dividende fiscal », c'est-à-dire l'élasticité des recettes fiscales par rapport aux variations du produit, sans qu'il soit fait de distinction entre les augmentations discrétionnaires ou automatiques des recettes. Entre 2007 et 2012, cette élasticité a varié. Elle était supérieure à 1 dans 12 des 20 pays pour lesquels des données sont disponibles, ce qui implique que, dans ces pays, les recettes fiscales ont augmenté plus vite que le produit. Parmi ces pays figurent les quatre pays les moins avancés, à savoir le Bangladesh, le Bhoutan, le Népal et la République démocratique populaire lao, où l'élasticité globale du système fiscal par rapport au PIB dépassait 1,5. Et comme le rapport des recettes fiscales au PIB est inférieur à 15 % dans ces pays, l'augmentation de l'élasticité augure bien de l'avenir car ce rapport de la recette fiscale au PIB augmentera avec l'augmentation du produit.

59. Les recettes fiscales collectées par la plupart des pays de la région sont inférieures à ce qu'elles pourraient être. Manifestement, la capacité d'un pays de collecter l'impôt dépend de nombreux facteurs – ses structures, son développement, ses institutions et son niveau socioéconomique¹⁸. Il est important de prendre en compte ces facteurs si l'on cherche à apprécier la capacité d'un pays de collecter davantage d'impôts. Une analyse qui tient compte de ces facteurs structurels, tels que le revenu par habitant, la part de l'agriculture dans la production totale et le degré d'ouverture de l'économie, montre que ce potentiel d'augmentation des recettes fiscales peut être tout à fait appréciable. Dans plusieurs pays, l'écart entre les recettes effectivement collectées et le niveau qui serait tout à fait indiqué étant donné la structure économique du pays, équivaut à 5 % du PIB, voire plus (voir le tableau). En essayant de valoriser ce potentiel d'augmentation des recettes et en éliminant les lacunes existantes actuellement, les pays et territoires suivants pourraient augmenter leurs recettes fiscales de plus de 70 %: l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, Hong Kong (Chine) et la République islamique d'Iran.

60. Si les recettes fiscales sont faibles dans la région, c'est peut-être que les taux d'imposition sont relativement faibles. Par exemple, le taux moyen d'imposition des entreprises pour l'Asie et le Pacifique était de 28,2 %, contre 32,2 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes, et contre 29,8 % pour l'Afrique. Les taux d'imposition des sociétés sont souvent faibles, certains pays les ayant réduits pour attirer les investissements étrangers directs. Ainsi, au cours des sept dernières années, sur un échantillon de 24 pays de la région, les deux tiers ont réduit leur taux d'imposition sur les sociétés. Cette réduction a été la plus forte en Chine, où ce taux est passé de 33 à 25 %; à Sri Lanka, où il est passé

¹⁸ Richard A. Musgrave et Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York, McGraw-Hill, 1989).

de 32,5 à 28 %; et en Thaïlande, où il est passé de 30 à 20 %. Cependant, les effets de ces réductions sur les investissements étrangers directs ne sont pas clairs. Si les investisseurs étrangers peuvent apporter quelque chose de plus par rapport aux investisseurs intérieurs, il peut être utile de leur offrir des incitations fiscales spéciales¹⁹. Si ce n'est pas le cas, ce traitement fiscal préférentiel fausse la concurrence et désavantage les entreprises locales.

Tableau

Estimation du potentiel d'augmentation des recettes fiscales dans certains pays et territoires asiatiques

Pays ou territoire	Année	Rapport recettes fiscales-PIB		Différence	Différence, en proportion des recettes fiscales actuelles
		Effectif	Potentiel		
Afghanistan	2011	8,8	15,0	6,2	70,5
Azerbaïdjan	2012	12,9	15,1	2,1	16,6
Bangladesh	2013	10,5	18,0	7,5	72,1
Bhoutan	2009	9,2	16,0	6,7	72,9
Cambodge	2011	10,0	13,0	3,0	30,4
Chine	2012	19,4	21,2	1,8	9,4
Hong Kong (Chine)	2011	14,2	26,7	12,5	88,1
Indonésie	2012	11,9	16,6	4,7	39,3
Iran (République islamique d')	2013	5,8	13,1	7,2	124,5
Japon	2012	17,0	19,3	2,2	13,1
Malaisie	2012	16,1	17,4	1,3	7,9
Maldives	2010	10,7	16,5	5,8	54,2
Népal	2013	15,2	16,1	0,9	5,6
Pakistan	2012	10,3	12,1	1,8	17,3
Philippines	2012	12,9	14,3	1,5	11,4
Singapour	2011	13,8	20,7	6,9	50,3
Thaïlande	2011	18,8	19,0	0,2	0,9

Source: Calculs effectués par la CESAP.

Note: L'écart est calculé en prenant la différence entre le potentiel estimatif d'augmentation des recettes fiscales et le rapport impôt-PIB dans un pays donné durant l'année pour laquelle les données sont les plus récentes. Seuls les pays où cet écart est positif figurent sur le tableau.

61. Mais beaucoup de pays n'utilisent pas autant qu'ils le pourraient ce potentiel fiscal. Cela s'explique par l'utilisation fréquente de mesures de dérogation et de concession, qui ont aussi pour effet de réduire la progressivité de l'impôt dans la région. Dérogations et dégrèvements fiscaux peuvent par exemple prendre la forme d'exonération fiscale temporaire, de réduction des taux de l'impôt sur le revenu des sociétés, de dégrèvement de l'impôt sur les investissements réalisés et d'exemption partielle de l'imposition des bénéfices afin de réduire le coût du capital. Au niveau de la personne physique, il peut s'agir d'abattement ou de crédit d'impôt pour une vaste gamme de produits. Beaucoup de pays ont aussi abaissé leurs tarifs douaniers sur les importations, plus que ne leur permet normalement la clause de la nation la plus favorisée. Cela réduit les recettes douanières et les droits d'importation. En outre, les

¹⁹ Magnus Blomström, Ari Kokko et Jean-Louis Mucchielli, *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives* (Heidelberg, Berlin, Springer, 2003).

exonérations fiscales et les difficultés de l'application de la TVA et de la taxe sur les ventes contribuent à une baisse des recettes fiscales.

62. Les allègements fiscaux peuvent être utiles, en particulier s'ils amènent vraiment une augmentation des investissements ou relancent la croissance. L'abandon de recettes fiscales (appelé « dépenses fiscales ») du fait de ces déductions et exonérations peut être important. En Géorgie, aux Philippines et au Tadjikistan par exemple, les dépenses fiscales, pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des sociétés, représentent 0,5 % du PIB ou plus. Les abandons de recettes fiscales sous forme de moindres droits de douane peuvent représenter plus de 1 % du PIB au Pakistan et aux Philippines, et plus de 8 % du PIB en Chine.

B. Politiques susceptibles d'augmenter les recettes fiscales

63. Les pays dont le potentiel d'augmentation des recettes fiscales n'est pas exploité peuvent les augmenter de plusieurs manières, par exemple en élargissant l'assiette fiscale et en rationalisant les taux d'imposition, en luttant contre l'évasion et la fraude fiscales, en rendant plus efficace et transparente l'administration fiscale, et en échelonnant avec soin des réformes de la fiscalité et de l'administration fiscale, ainsi qu'en renforçant la coopération régionale.

64. Les gouvernements peuvent prendre un certain nombre de mesures pour rationaliser et élargir leur fiscalité, afin d'augmenter la matière imposable tout en conservant des taux d'imposition relativement faibles ne créant pas de distorsion dans l'allocation des ressources. Les pays devraient examiner leur fiscalité indirecte et ne conserver que les exonérations ou concessions qui atteignent effectivement les objectifs déclarés. La TVA et la taxe sur les ventes devraient être simplifiées. Il faudrait aussi étendre ces impôts à des secteurs qui en sont exempts. Il est également justifié d'élargir l'assiette des droits de douane aux importations de services, comme c'est déjà le cas dans certains pays.

65. La fiscalité directe doit être renforcée par des mécanismes permettant de taxer les plus-values réalisées sur des titres ou les biens immobiliers de façon plus large. En outre, il faut mettre au point des mécanismes appropriés pour déterminer correctement la part des opérations intérieures et des opérations extérieures des sociétés multinationales, de sorte qu'il n'y ait pas de déperdition de recettes fiscales. Cela inclut également l'harmonisation des taux d'impôt sur le revenu de façon qu'idéalement, le taux soit le même pour les sociétés et pour les riches particuliers, afin de préserver la progressivité de l'impôt et de prévenir le déplacement des revenus visant uniquement à réduire l'impôt.

66. La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales est une priorité étant donné qu'entre 2001 et 2010, en particulier, les sorties illégales de capitaux des pays en développement ont atteint, à l'échelle mondiale, le chiffre de 5 900 milliards de dollars, la région comptant dans ce chiffre pour plus de 61 %. Pour faire face à l'évasion et à la fraude fiscales, les pays peuvent introduire un taux minimum d'imposition sur les sociétés par actions et les sociétés de personnes. Ils peuvent également lutter contre l'évasion fiscale visant l'impôt sur le revenu des personnes physiques en adoptant plus généralement l'imposition à la source ou les acomptes provisionnels, et ils peuvent améliorer le rendement de la TVA en augmentant les mesures incitatives pour une simplification des procédures et une accélération des remboursements. En outre, les gouvernements devraient envisager de créer des tribunaux fiscaux spéciaux pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

67. Rendre le système fiscal plus équitable et plus efficace suppose que l'on protège l'administration fiscale de la corruption, de l'ingérence politique et des groupes de pression. Dans de nombreux pays, l'introduction progressive de réformes de la fiscalité et de l'administration fiscale est nécessaire. Dans une première phase de réforme de l'administration fiscale, il faut former des spécialistes et organiser l'administration fiscale selon des principes fonctionnels où, par exemple, une unique division est chargée à la fois de traiter les déclarations de revenus et le paiement de l'impôt, une autre division est chargée de l'audit et des investigations, et une autre encore de la collecte de l'impôt. En outre, il faut intégrer à ces réformes une large utilisation de l'informatique. Dans une deuxième phase, il est possible d'élargir l'assiette fiscale en repérant de nouveaux contribuables et en les incitant plus nettement à se conformer à l'obligation fiscale. Enfin, l'évaluation du montant de l'impôt à payer doit reposer sur les preuves qui peuvent être collectées dans les différents ministères et il devrait être possible de réduire le nombre des impôts différents afin de faire mieux respecter l'obligation fiscale.

68. La réforme de la fiscalité suppose que les gouvernements puissent élargir l'assiette fiscale grâce à des régimes de prélèvement à la source ou d'acompte provisionnel, et en réduisant les exonérations et les concessions fiscales. En outre, la TVA doit être élargie à l'ensemble de biens et des services, en prenant des mesures pour compenser son impact disproportionné sur les personnes à faible revenu. Il faut alors rationaliser les taux d'imposition afin de réduire les distorsions et d'éliminer les anomalies fiscales existantes. Enfin, la législation devrait être renforcée pour réglementer les prix de transfert et déterminer le montant imposable d'une personne, en tenant compte de tous ses revenus dans le monde entier.

69. Une plus grande coopération régionale pourrait jouer un rôle important dans la mobilisation des recettes fiscales. La surenchère dans la recherche des investissements étrangers directs conduit à réduire presque à zéro l'imposition des profits des sociétés multinationales, mais l'harmonisation de la fiscalité entre pays, en particulier ceux des mêmes associations régionales telles que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), serait un moyen d'augmenter les recettes fiscales. Une coopération régionale efficace peut servir à éviter la double imposition, à lutter contre l'utilisation des prix de transfert par les sociétés multinationales et à réduire le problème des paradis fiscaux.

70. Comme la collecte de l'impôt laisse beaucoup à désirer dans la région, il serait assez justifié d'établir un forum fiscal asiatique qui serait placé sous l'égide de la CESAP. Un tel forum suivrait l'évolution de la législation fiscale des pays membres et publierait régulièrement une synthèse des réformes de la fiscalité. Il servirait aussi de registre de la législation fiscale, organiserait des séminaires ou des ateliers sur les questions fiscales nouvelles et diffuserait les pratiques optimales en matière de politique fiscale, d'administration fiscale et de réformes de la fiscalité.