



Conseil économique et social

Distr. générale
12 mai 2013
Français
Original : anglais

Session de fond de 2013
Genève, 1^{er}-26 juillet 2013
Coopération régionale

Aperçu de la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique – 2013

Résumé

Le développement en Asie et dans le Pacifique est mis à l'épreuve alors que la région subit de plus en plus le contrecoup des difficultés traversées par le monde développé. La croissance économique a continué de ralentir dans le monde développé durant l'année 2012 : la zone euro a été précipitée dans un scénario de contraction de la croissance en forme de W et la croissance est restée anémique aux États-Unis d'Amérique. Le ralentissement de la demande dans le monde développé a provoqué un freinage largement ressenti dans la région Asie-Pacifique en 2012. La tendance générale à la baisse dans l'ensemble de la région au cours de cette année a mis en évidence des problèmes structurels, comme la montée des inégalités et les pénuries d'énergie et d'infrastructures, attribuables à des erreurs dans les choix politiques passés et aux réactions inadéquates de la part des autorités. Pour stimuler les moteurs internes de la croissance dans la région, il faut rendre le processus de développement plus inclusif et plus durable.

Selon l'*Étude 2013 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique*, le rôle de la politique macroéconomique dans le développement est gravement méconnu dans la région et cette situation a des conséquences profondes pour la pauvreté, l'inégalité et la sécurité économique. Un changement de modèle de développement s'impose donc; il nécessiterait des politiques macroéconomiques tournées vers l'avenir afin de rétablir l'équilibre entre les fonctions de stabilisation et de développement. L'*Étude* recommande de donner à la qualité et à la composition de la dépense publique la primauté sur les considérations de déficits budgétaires globaux ou de niveau de l'endettement public. Elle expose, à titre d'exemples, une série de mesures destinées à renforcer la résilience et l'inclusivité dans la région. Ces exemples montrent que de telles mesures ont un coût supportable durablement pour les finances publiques et ne déstabiliseraient pas l'équilibre macroéconomique. Elles comprennent notamment la fourniture d'une garantie d'emploi pour un nombre limité de jours par année, des services sociaux de base pour l'éducation et la santé, la sécurité du revenu pour les personnes âgées et les personnes atteintes d'incapacité, et des mesures visant à assurer l'énergie efficace pour tous à l'échéance de 2030.



La Commission est invitée à délibérer sur ces questions et à proposer des recommandations de politique générale pour promouvoir le développement inclusif et durable dans la région.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Les perspectives de croissance resteront modérées	4
III. Des freins structurels à la poursuite du progrès	8
A. Le développement inclusif et durable offre la solution	13
B. La coopération régionale en période d'incertitude	14
C. Il faut rétablir l'équilibre : la stabilisation est nécessaire mais non pas suffisante	15
D. Investir dans le développement humain	19
E. L'emploi pour tous	19
F. La sécurité du revenu pour les personnes âgées	20
G. La sécurité du revenu pour les personnes handicapées	20
H. La santé pour tous	21
I. L'éducation pour tous	22
J. L'accès à l'énergie pour tous	22
K. Investir dans le développement inclusif et durable	23

I. Introduction

1. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement¹ précise que la protection de l'environnement et l'environnement social doivent être parties intégrantes du processus de développement. Chacun de ces deux grands domaines est centré sur des aspects distincts, outre le développement économique. Néanmoins, les trois domaines sont interdépendants et s'étayent mutuellement. La Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20), réunie à Rio de Janeiro (Brésil) en juin 2012, a réaffirmé la nécessité de les intégrer dans les politiques et les programmes de développement de tous les pays.

2. Les dirigeants du monde entier réunis à la Conférence Rio +20 ont également demandé d'adopter des politiques macroéconomiques tournées vers l'avenir qui favorisent le développement durable et conduisent à une croissance économique soutenue, inclusive et équitable. En septembre 2010, dans le document final² de la Réunion plénière de haut niveau de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale, les chefs de gouvernement ont exprimé le même souhait, compte tenu des leçons tirées de l'expérience et des politiques et des méthodes ayant fait leurs preuves dans la mise en œuvre et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

3. Pour la région Asie-Pacifique, le mot « inclusivité » doit être pris au pied de la lettre car le miracle de la croissance économique rapide a produit des effets inégaux. Malgré des reculs marqués de la pauvreté, la région abrite toujours plus de 800 millions de pauvres, soit près des deux tiers des pauvres dans le monde qui luttent pour survivre avec un revenu inférieur à 1,25 dollar par jour. Un nombre presque égal d'habitants de la région sont des « quasi-pauvres » ou demeurent menacés par la pauvreté d'après la mesure du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour. En outre, l'inégalité des revenus s'est creusée et la sécurité économique s'est détériorée sur fond de croissance économique rapide. Plus d'un milliard de travailleurs de la région sont en situation d'emploi vulnérable et plus de 500 millions de personnes sont toujours sous-alimentées.

4. La situation est d'autant moins favorable que la plupart des pays en développement d'Asie-Pacifique ne disposent pas d'un mécanisme de protection sociale complet pour aider les personnes à recréer leurs moyens d'existence lorsqu'elles ont été touchées par des crises économiques, des catastrophes naturelles ou des épreuves personnelles. Les habitants de la région, malgré l'endurance remarquable qu'ils manifestent devant les crises économiques, deviennent en fait de plus en plus vulnérables à leurs effets.

5. Le renforcement de la résilience et de l'inclusivité du processus de développement doit donc être reconnu clairement comme la grande priorité pour la région Asie-Pacifique. Les stratégies de développement tendant à accroître la résilience et l'inclusivité sont à ce point liées ensemble qu'elles se renforcent mutuellement et consolident ainsi les trois piliers du développement durable.

¹ Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro (Brésil), 3-14 juin 1992*, vol. I, *Résolutions adoptées par la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I.

² Résolution 65/1 de l'Assemblée générale.

6. L'Étude 2013 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique examine les torts causés par la crise économique mondiale actuelle à l'inclusivité et à la durabilité du processus de développement de la région et cherche à montrer dans quelle mesure ces conséquences sont aggravées par les freins structurels résultant de choix politiques antérieurs inadéquats. L'Étude soutient qu'un changement de modèle de développement s'impose en faveur de politiques macroéconomiques tournées vers l'avenir afin de rétablir l'équilibre entre les fonctions de stabilisation et de développement des politiques macroéconomiques. La qualité et la composition de la dépense publique doivent compter davantage que le volume total des déficits budgétaires ou de l'endettement public. À titre d'illustration, l'Étude propose aussi des exemples à partir d'une série de mesures susceptibles de renforcer la résilience et l'inclusivité dans la région, assortis d'estimations de leur coût pour les finances publiques.

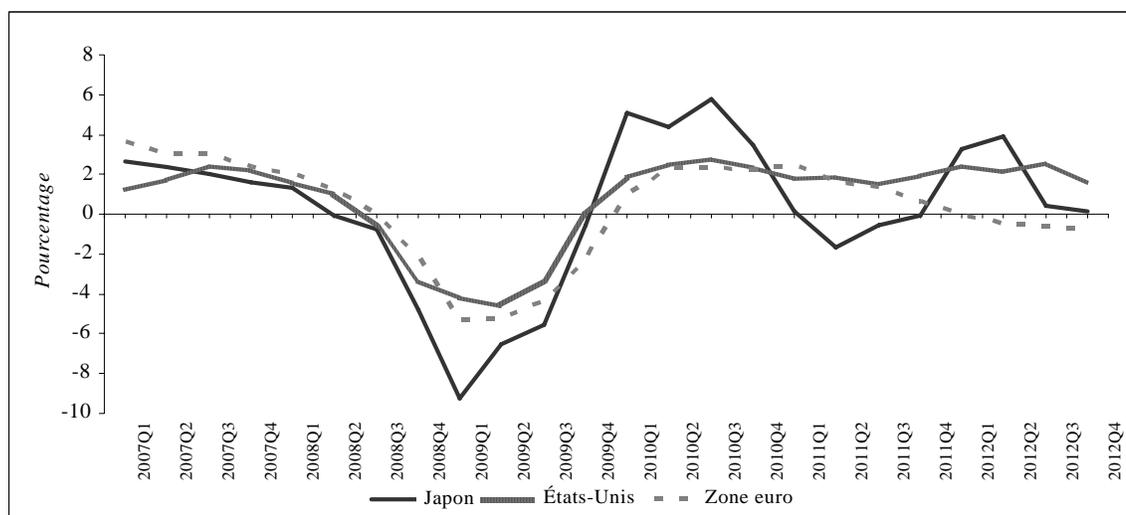
7. Les politiques tournées vers l'avenir comprennent la fourniture d'une garantie d'emploi pour un nombre limité de jours chaque année, des services sociaux de base en matière d'éducation et de santé, la sécurité du revenu pour les personnes âgées et les personnes handicapées et des mesures pour assurer l'efficacité énergétique pour tous à l'échéance de 2030. Les investissements exigés par cet ensemble de mesures ont un coût raisonnable, sont supportables par les finances publiques et ne risquent pas de déstabiliser l'économie. Il convient de rappeler à ce propos que « la protection sociale ne doit pas être perçue tout simplement comme une libéralité. Elle est un investissement dans la croissance inclusive. Elle est un investissement dans les capacités humaines pour faire sortir les personnes de l'exclusion et de la pauvreté et pour construire la résilience aux risques et aux vulnérabilités »³.

II. Les perspectives de croissance resteront modérées

8. Le développement en Asie et dans le Pacifique est mis à l'épreuve alors que la région subit de plus en plus le contrecoup des difficultés traversées par le monde développé. La croissance économique a continué de ralentir dans le monde développé durant l'année 2012 : la zone euro a été précipitée dans un scénario de contraction de la croissance en forme de W et la croissance est restée anémique aux États-Unis d'Amérique (voir la figure 1). Le ralentissement de la demande dans le monde développé a provoqué un freinage largement ressenti dans la région Asie-Pacifique en 2012.

³ Déclaration d'ouverture de la Secrétaire exécutive à la Conférence régionale sur le renforcement de la protection sociale en Asie et dans le Pacifique, tenue au siège de la Banque asiatique de développement à Manille (Philippines) les 21 et 22 avril 2010.

Figure 1
**Croissance du PIB réel des principales économies développées,
 trimestre par trimestre, d'une année sur l'autre, 2007-2012**

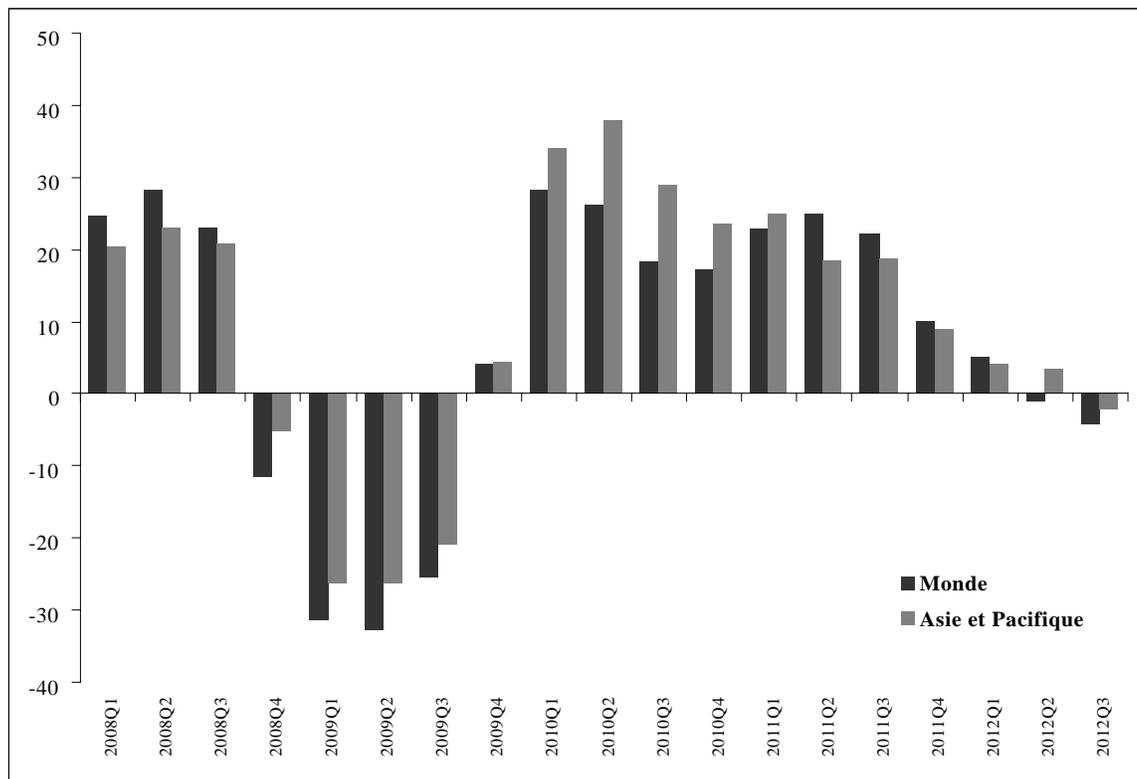


Source : CESAP, à partir des données provenant de CEIC Data Company Limited, disponibles à l'adresse : <http://ceicdata.com>.

9. Plusieurs grandes économies d'Asie et du Pacifique, principalement la Chine et l'Inde, qui avaient bien résisté dans la période initiale de la crise, ont nettement ralenti en 2012; cette situation a réduit en conséquence le degré de soutien aux autres économies d'Asie-Pacifique apporté précédemment par l'intermédiaire de la demande intrarégionale. En conséquence du ralentissement généralisé, à compter du deuxième semestre de 2012, les échanges commerciaux de la région Asie-Pacifique ont amorcé une contraction (voir la figure 2).

Figure 2
**Évolution récente de la croissance des exportations dans la région
 Asie-Pacifique**

(Variation en pourcentage d'une année sur l'autre)



Source : Calculs de la CESAP à partir des statistiques à court terme en ligne de l'Organisation mondiale du commerce pour les marchandises (consultées en février 2013).

10. Une certaine diversité apparaît dans les résultats économiques d'une sous-région à l'autre. La sous-région Asie du Sud-Est, dans son ensemble, a obtenu une croissance économique plus forte en 2012 qu'en 2011, malgré le fléchissement de la demande extérieure. La consommation privée a été forte et soutenue par des mesures de politique économique, notamment des augmentations du salaire minimum, tandis que les investissements bénéficiaient d'une hausse des dépenses publiques d'infrastructure. Toutes les économies de la sous-région Asie du Nord et du Nord-Est, sauf le Japon, ont eu des taux de croissance en baisse en 2012. Néanmoins, le taux de croissance du PIB de la Chine s'est maintenu parmi les plus élevés au monde. Dans la sous-région Asie du Nord et Asie centrale, malgré des résultats économiques restés robustes au début de 2012, la plupart des économies ont commencé à ressentir les conséquences de la détérioration de l'environnement économique externe dans la seconde moitié de l'année. Les économies insulaires en développement du Pacifique ont généralement ralenti en 2012. La Papouasie-Nouvelle-Guinée, riche en ressources et principale économie de la sous-région, a maintenu un fort taux de croissance, légèrement inférieur toutefois à celui de 2011. Dans la sous-région Asie du Sud et du Sud-Ouest où, dans de nombreux pays, la

croissance est pourtant moins dépendante de la demande extérieure, le ralentissement mondial a néanmoins affecté les exportations et donc la croissance économique. De plus, la demande intérieure, particulièrement la demande d'investissements, s'est caractérisée elle aussi par une croissance plus lente.

11. Dans le court terme, les résultats économiques de la région devraient se redresser en 2013, restant cependant toujours inférieurs au potentiel de croissance. Les économies en développement d'Asie-Pacifique devraient, dans leur ensemble et d'après les projections, réaliser une croissance de 6,1 % en 2013, légèrement supérieure aux 5,7 % de 2012⁴. À l'intérieur de la région, les effets des décisions antérieures d'assouplissement et de stimulation budgétaire contribueront aussi à dynamiser la croissance mais les améliorations prévisibles ne seront que modérées. En outre, la reprise attendue en 2013 reste à un niveau inférieur aux 8 % de la période 2010/11 et aux 8,5 % de la période d'avant la crise, allant de 2002 à 2007.

12. Les prévisions annoncent une inflation généralement modeste pour 2013, les prix devant augmenter de 5,0 % dans la région d'après les projections. Bien que l'inflation ne doive pas s'accélérer fortement, il est important de relever cependant que les prix sont élevés et qu'il en résulte de graves difficultés pour les catégories de population les plus pauvres et les plus vulnérables dans de nombreuses économies. De plus, s'il est vrai que l'inflation globale n'augmentera pas nécessairement pour beaucoup d'économies, il reste que les secteurs clés de l'alimentation et des combustibles peuvent être soumis à une pression sur les prix en raison des inquiétudes qui pèsent sur l'approvisionnement mondial. La perspective générale modérée pour l'inflation s'explique par la persistance de la relative faiblesse de la croissance, laquelle modère les facteurs d'entraînement de la demande intérieure et les anticipations inflationnistes.

13. L'impact du ralentissement généralisé en 2012 sur le développement inclusif et durable dans la région risque d'être substantiel et l'on s'attend à ce que la croissance de l'emploi et du revenu faiblisse. La croissance de l'emploi s'étiole déjà : sur 13 pays de la région choisis récemment comme échantillon, 10 faisaient apparaître une diminution d'une année sur l'autre par rapport à 2011. Les conséquences du freinage de la croissance du revenu pour la pauvreté et l'inégalité sont la préoccupation majeure. Les effets produits par la montée de l'inégalité des revenus sur la réalisation des indicateurs sociaux suscitent une grave inquiétude.

14. La situation mondiale difficile affecte particulièrement les pays les moins avancés de la région. Le fléchissement des engagements du monde développé à l'égard de l'aide publique au développement (APD) en conséquence directe de la « grande récession » inquiète fortement. Les flux nets d'APD des pays membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont représenté 133,5 milliards de dollars en 2011, soit une baisse de 3 % en termes réels et une augmentation du manque à fournir par rapport à l'objectif internationalement convenu de 0,7 % du revenu national brut qui correspondrait à un montant de 167 milliards de dollars⁵. Malgré les difficultés du moment, les pays les moins avancés ont néanmoins reçu un appui considérable sous la forme des envois de fonds continus provenant de leur main-

⁴ Données et projections à la date du 5 mars 2013.

⁵ *Situation et perspectives de l'économie mondiale (2013)* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.13.II.C.2), p. viii. Disponible à l'adresse : www.un.org/en/developpement/desa/policy/wesp/wesp_current/wesp2013.pdf.

d'œuvre expatriée. Les économies de la région Asie-Pacifique ont recueilli un montant record d'envois de fonds de l'étranger en 2012 : 219 milliards de dollars, le Bangladesh et le Népal figurant parmi les 12 principaux destinataires dans la région d'après la valeur et la proportion du PIB⁶. L'augmentation de la part relative de ces envois de fonds comme source de capitaux est une bonne chose mais leur portée reste avant tout concentrée au niveau du ménage où ils améliorent les moyens d'existence et la possibilité d'échapper à la pauvreté. De plus, dans la mesure où ces envois de fonds proviennent de l'intérieur même de la région, la tendance risque de ne pas durer si le ralentissement généralisé dans la région s'aggrave encore. Il ne faut donc pas perdre de vue que l'APD garde toute son importance pour les économies en développement en raison du rôle essentiel qu'elle joue dans le financement des dépenses budgétaires pour la fourniture des biens publics comme les routes, l'approvisionnement en eau, l'éducation et la santé.

15. Le ralentissement des deux grands foyers d'activité économique dans la région, la Chine et l'Inde, est la principale cause d'inquiétude pour les économies plus petites dans la région Asie-Pacifique, aggravant les difficultés apparues dans les dernières années par suite de la crise du monde développé. La croissance plus lente dans les plus grandes économies de la région agira immédiatement sur la demande, au préjudice des économies exportatrices plus petites de la région. Cependant, une évolution plus positive devrait se produire dans le moyen terme en raison du rééquilibrage plus marqué en Chine, puisque le pays cherche à se transformer davantage en économie alimentée par la consommation suivant l'action entreprise par le Gouvernement pour remédier aux problèmes de l'inégalité croissante et des déséquilibres régionaux en augmentant le revenu des pauvres, particulièrement dans les campagnes, par des mesures de stimulation de l'activité économique dans les régions rurales et moins développées. L'application de cette politique peut produire un effet positif net sur les autres pays de la région en créant de nouvelles sources de demande dans l'économie chinoise.

16. Les économies de la région, exposées aux problèmes résultant du freinage de la demande dans le monde développé, devront de plus en plus se tourner vers l'adoption de mesures de soutien aux niveaux interne et régional pour maintenir leur avance sur la voie du développement. Les gouvernements devront aussi prendre des mesures pour veiller expressément à ce que les emplois et les revenus des catégories les plus pauvres et les plus vulnérables de la société soient protégés durant cette période difficile. L'un des grands choix qui fait progressivement son chemin dans la région consiste à introduire un salaire minimum obligatoire pour garantir les moyens d'existence des citoyens.

III. Des freins structurels à la poursuite du progrès

17. La décélération généralisée dans l'ensemble de la région en 2012 révèle des problèmes structurels comme la montée des inégalités et des pénuries d'énergie et d'infrastructure imputables à des choix antérieurs erronés et à des réactions inadéquates de politique générale. En d'autres termes, les causes profondes des difficultés qui se présentent vont au-delà des seules conséquences de la situation que

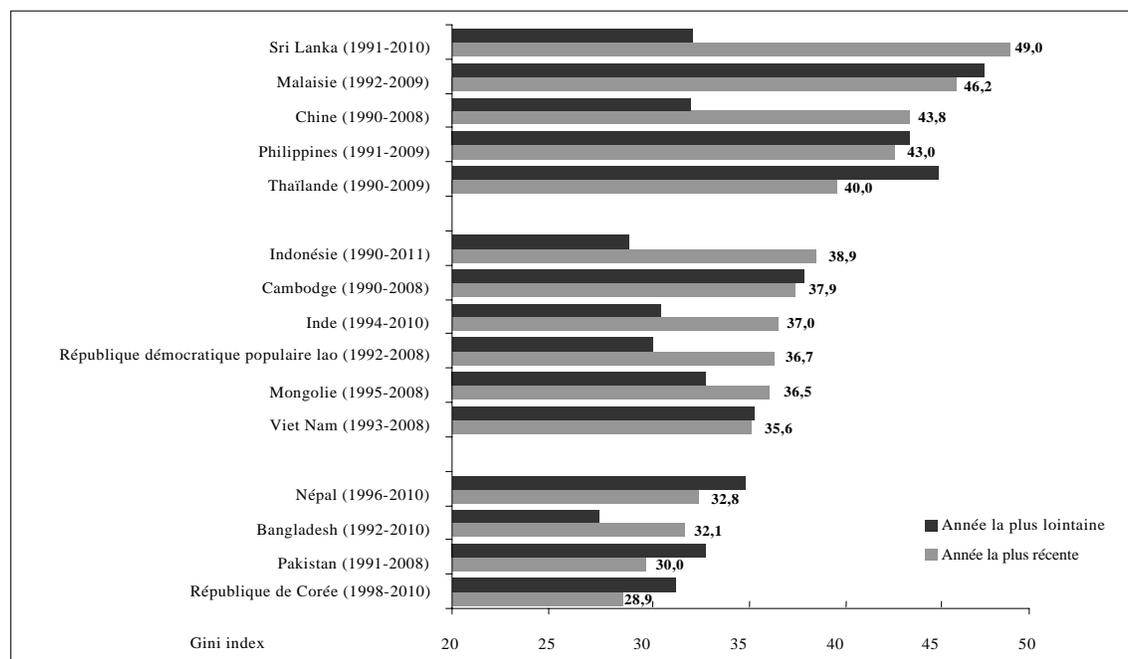
⁶ Dilip Ratha et Ani Silwal, « Migration and Development Brief 18 » (Washington, Banque mondiale), 2012. Disponible à l'adresse : <http://siteresources.worldbank.org/INTROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief18.pdf>.

traverse le monde développé. Le fait que le ralentissement touche même les économies de la région qui ont un vaste marché intérieur démontre clairement les insuffisances des stratégies de développement appliquées au cours des dernières décennies.

18. Une preuve nette des déficiences structurelles ressort, par exemple, de la constatation suivant laquelle le recul de la pauvreté dans la région s'est accompagné d'une aggravation de l'inégalité (voir la figure 3). L'inégalité dans la région a été accentuée par le fait que la politique fiscale n'a pas joué son rôle de redistribution qui aurait exigé d'élargir l'assiette de l'impôt en le rendant également plus progressif et de prévoir une augmentation de la dépense pour la fourniture publique de services essentiels, notamment la protection sociale. En pratique, les économies de la région Asie-Pacifique ont, collectivement, la charge fiscale la plus légère parmi toutes les régions en développement dans le monde. Il existe clairement un rapport négatif entre la charge fiscale des pays de la région et leurs niveaux d'inégalité. Le rapport négatif est plus prononcé entre la dépense sociale publique et les niveaux d'inégalité.

Figure 3

Inégalité des revenus dans certaines économies en développement d'Asie-Pacifique, années 90 et données disponibles les plus récentes

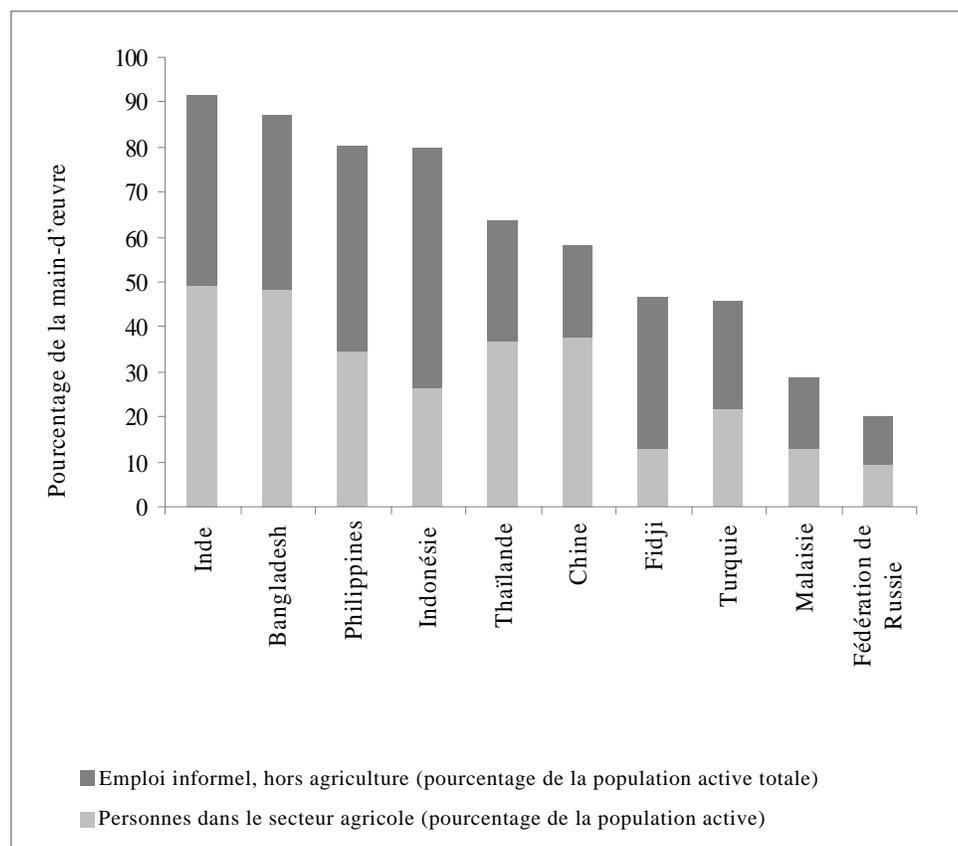


Source : Banque mondiale, données PovcalNet, complétées par les chiffres des enquêtes sur les ménages de l'Inde et les publications du Bureau des statistiques officielles de la République de Corée.

19. Malgré les progrès notables accomplis au cours des années récentes dans un certain nombre de pays, notamment grâce à l'élargissement de l'accès aux soins de santé de base et à l'aide au revenu pour les travailleurs et les ménages pauvres, les régimes de protection sociale restent largement insuffisants dans les pays d'Asie-Pacifique. La dépense publique de sécurité sociale demeure minimale : elle est

inférieure à 2 % du PIB dans la moitié des pays pour lesquels des données sont disponibles. De plus, en moyenne, 30 % seulement des personnes âgées de plus de 65 ans en Asie et dans le Pacifique perçoivent une pension de retraite et seulement 10 % des chômeurs perçoivent une prestation quelconque⁷. L'emploi vulnérable est un problème persistant dans la région Asie-Pacifique (voir la figure 4). Malgré des taux élevés de croissance économique en Asie de l'Est, plus de la moitié de la main-d'œuvre de la région est en situation d'emploi vulnérable. La proportion homologue est bien supérieure encore en Asie du Sud⁸.

Figure 4
Emploi informel en pourcentage de la main-d'œuvre totale



Source : CESAP, à partir de la base de données des Indicateurs du développement mondial de la Banque mondiale.

⁷ Organisation internationale du Travail, *Rapport mondial sur la sécurité sociale 2010/11 : Donner une couverture sociale en temps de crise et au-delà* (Genève, 2010); également : Florence Bonnet, Catherine Saget et Axel Weber, « Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: findings from the ILO/World Bank Inventory », *Employment Working Paper*, n° 113 (Genève, Organisation internationale du Travail, 2012).

⁸ Organisation internationale du Travail, *Asia-Pacific Labour Market Update* (avril 2011). Consulté le 19 novembre 2012. Disponible à l'adresse : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_154215.pdf.

20. La vulnérabilité de l'emploi et l'inégalité vont l'une et l'autre à l'encontre de la demande intérieure. Comme indiqué précédemment, l'inégalité et la vulnérabilité sont exacerbées par le fait que les gouvernements n'ont pas augmenté les recettes fiscales par un élargissement de l'assiette de la fiscalité et l'application de taux de prélèvement progressifs. Leur capacité de financer les services sociaux de base, notamment la protection sociale, s'est ainsi trouvée limitée. L'impôt progressif et les mesures de protection sociale ont le double effet de réduire l'inégalité et d'atténuer la vulnérabilité car ils agissent comme des stabilisateurs automatiques. Les recettes fiscales peu élevées restreignent la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements et donc leur capacité de stimuler la demande intérieure au moment voulu. Une réforme du régime fiscal, consistant notamment à augmenter l'efficacité de l'administration fiscale et à élargir l'assiette des prélèvements, est donc de la plus grande urgence pour la plupart des pays d'Asie-Pacifique, spécialement lorsqu'ils doivent trouver des moteurs intérieurs de croissance alors que les perspectives se détériorent pour les exportations.

21. La région Asie-Pacifique souffre de grands déficits d'infrastructure avec, cependant, des différences considérables d'un pays à l'autre. Le déficit d'infrastructure est clairement un obstacle à la croissance, spécialement en Asie du Sud. Il ressort des enquêtes d'évaluation du climat des investissements auprès des entreprises d'Asie du Sud que l'infrastructure est un obstacle « majeur » ou « sérieux » à l'expansion de l'activité économique. La fourniture d'électricité vient au premier rang des préoccupations, suivie de près par les transports. L'encombrement routier est devenu une caractéristique commune à la plupart des villes d'Asie et son coût peut atteindre jusqu'à 2 % du PIB.

22. L'agriculture est à l'origine d'un quart du PIB dans les pays en développement de la région. Le secteur emploie environ 60 % de la population active et concentre la majorité des pauvres. Or, le secteur agricole est négligé depuis des décennies, comme l'a signalé l'*Étude 2008 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique*⁹. Le secteur n'a donc guère eu les moyens de réduire la pauvreté et l'inégalité. Les obstacles structurels à la croissance de la productivité dans l'agriculture comprennent l'inégalité dans la propriété foncière, le manque de développement du capital humain faute d'un accès suffisant aux services de santé et à l'éducation, et la carence de l'infrastructure rurale. Ces obstacles résultent largement de choix macroéconomiques qui ont provoqué une diminution des investissements publics dans l'agriculture, spécialement dans la recherche-développement et dans les services de vulgarisation, et des réductions du crédit à l'agriculture et des subventions en faveur des moyens de production. Le désintérêt à l'égard du secteur rural et agricole est attesté par les inégalités qui existent dans l'accès aux services de santé, à l'éducation et à l'infrastructure. Ainsi, près d'un quart de la population rurale n'a pas accès à l'eau potable, tandis que la proportion homologue est de 7 % dans les zones urbaines. Moins d'un tiers de la population des régions rurales a accès à des équipements d'assainissement améliorés, tandis que la proportion homologue est de 70 % en milieu urbain. Des écarts du même ordre existent aussi dans l'accès à l'éducation.

23. Il s'impose d'augmenter la productivité agricole, non seulement pour amortir l'instabilité des marchés mondiaux et renforcer la sécurité alimentaire mais aussi pour réduire la pauvreté et l'inégalité. D'après les estimations de la CESAP, une

⁹ Publications des Nations Unies, numéro de vente : F.08.II.F.7.

hausse de la productivité agricole de 1 % entraînerait une baisse de 0,37 % de la pauvreté dans la région Asie-Pacifique. Étant donné les écarts considérables de la productivité de la main-d'œuvre agricole parmi les pays de la région, les gains prévisibles seraient substantiels. Par exemple, l'élévation de la productivité agricole moyenne de la région au niveau atteint par la Thaïlande pourrait faire sortir 218 millions de personnes de la pauvreté.

24. L'industrialisation et un marché de consommateurs en expansion et de plus en plus prospère gonflent la demande de toutes sortes de ressources. Les tendances de l'utilisation de la biomasse, de l'énergie, de la construction et des minéraux montrent qu'à l'inverse des économies des autres régions du monde qui deviennent moins intensivement consommatrices de ressources avec le temps, la région Asie-Pacifique a besoin de davantage de ressources pour produire un dollar de PIB à mesure que l'économie croît. Si l'augmentation du niveau de richesse est la première responsable des pressions subies par l'environnement à cause de l'utilisation des ressources, l'inégalité persistante quant au manque d'accès aux services de base n'est pas non plus sans influence. Quelque 800 millions de personnes n'ont pas accès aux formes modernes d'énergie, principalement dans les campagnes. Cette situation freine le progrès socioéconomique général et le manque d'accès à l'électricité est responsable aussi de l'enchaînement par lequel le besoin de bois et d'autres formes d'énergie tirée de la biomasse accentue l'extraction de ressources de l'environnement naturel.

25. L'idée que l'utilisation intensive des ressources et la dégradation de l'environnement sont des phénomènes acceptables suivant une conception du développement du type « la croissance aujourd'hui, le nettoyage plus tard » impose des coûts socioéconomiques considérables, supportés le plus souvent par les groupes les plus vulnérables dans la société. Les événements météorologiques extrêmes, peut-être liés aux changements climatiques, alourdissent encore ces coûts. Les pertes économiques ne sont qu'un aspect des conséquences de la croissance à forte intensité de ressources comme modèle de développement. Les auteurs d'une publication collective¹⁰ relèvent que, s'il est en effet nécessaire de continuer à élever les niveaux de vie, il faut y parvenir par des stratégies de croissance caractérisées par l'efficacité de l'utilisation des ressources plutôt que par l'intensité de la consommation de ressources. Dans un contexte où les prix des ressources sont chers et instables et où les limitations des disponibilités de ressources sont de plus en plus évidentes, un modèle de croissance à forte intensité de ressources crée une économie plus fortement exposée au risque, spécialement dans le cas des catégories les plus vulnérables de la société. De plus en plus, sur le front économique comme sur le front social, l'efficacité de l'utilisation des ressources est une stratégie de gestion du risque économique.

26. La région court encore d'autres types de risques. L'Asie et le Pacifique forment la région du monde la plus exposée aux catastrophes. En 2012, les inondations et les tempêtes ont été le type de catastrophe le plus fréquent dans la région et ont eu le coût humain et économique le plus lourd. La vulnérabilité aux catastrophes continue d'augmenter tandis que le développement économique expose

¹⁰ Voir CESAP, Banque asiatique de développement et Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Green Growth, Resources and Resilience: Environmental Sustainability in Asia and the Pacific* (ST/ESCAP/2600) (Bangkok, 2012). Disponible à l'adresse : www.unescap.org/esd/environment/flagpubs/ggrap/documents/Full-Report.pdf.

aux catastrophes un nombre sans cesse croissant de personnes et de biens. La nécessité d'agir en collaboration pour réduire le risque, la vulnérabilité et l'exposition des populations et des biens n'a jamais été plus évidente dans l'intérêt du bien commun. Le problème commun aux pays d'Asie et du Pacifique consiste à maîtriser l'augmentation du taux d'exposition et l'aggravation de la vulnérabilité. Des investissements correctement ciblés dans la réduction et la gestion des risques de catastrophe peuvent diminuer la vulnérabilité et l'exposition aux catastrophes. La protection sociale, conçue d'une manière plus résiliente en tenant compte de l'atténuation de la pauvreté et en agissant sur les causes profondes, peut réduire la vulnérabilité des populations durant et après une catastrophe. Le renforcement des mesures de réduction de la vulnérabilité dans les zones à haut risque, la planification de l'utilisation des sols, la gestion de la chaîne d'approvisionnement et la mise en place de filets de sécurité sociale pour les catégories les plus vulnérables dans le cadre d'un système de protection sociale d'application universelle sont autant de moyens de réduire sensiblement les risques de catastrophe. De plus, la coopération régionale peut s'appliquer à un partage économiquement rationnel des technologies de l'information et de la communication et des technologies spatiales, hautement complexes et parfois coûteuses.

27. Outre les obstacles structurels qui se présentent à la région en général, certaines limitations et problèmes sont davantage caractéristiques de certaines sous-régions. L'inégalité des revenus et le vieillissement démographique sont des préoccupations majeures en Asie de l'Est et du Nord-Est. Les pouvoirs publics ont conscience du besoin d'adapter l'environnement normatif et institutionnel dans un sens favorable à un développement plus inclusif et durable. Dans la sous-région d'Asie du Sud-Est, les principaux problèmes à régler pour avancer vers le développement inclusif et durable portent sur la productivité de l'emploi, la protection sociale et l'énergie propre. La région d'Asie du Nord et Asie centrale rencontre toujours de graves difficultés tenant à sa dépendance envers les exportations de produits de base, pétrole et gaz notamment, qui la rend extrêmement sensible à l'environnement économique externe. La diversification plus forte de ces économies restera toujours un défi à relever. Comme la plupart des pays de la sous-région sont des pays sans littoral, les questions du commerce et du transit sont pour eux de la première importance. Les économies insulaires en développement du Pacifique sont dans une situation bien particulière : des populations peu nombreuses, une base de ressources plutôt réduite (sauf dans quelques cas exceptionnels), un emplacement éloigné par rapport aux partenaires commerciaux plus développés, des catastrophes naturelles fréquentes et une exposition marquée aux conséquences négatives des changements climatiques mondiaux. Ces caractéristiques rendent difficile pour ces pays d'obtenir durablement des taux élevés de croissance économique. L'Asie du Sud et du Sud-Ouest, qui abrite le plus grand nombre de pauvres et de personnes mal nourries par comparaison avec l'ensemble des autres sous-régions d'Asie et du Pacifique, doit maximiser son potentiel de croissance et multiplier les emplois productifs en dynamisant les industries afin de réduire encore la pauvreté et la faim.

A. Le développement inclusif et durable offre la solution

28. Le meilleur moyen de stimuler les moteurs internes de la croissance dans la région consiste à rendre le processus de développement plus inclusif et durable.

Dans le domaine social, le développement plus inclusif dynamisera la consommation de la majorité de la population de nombreuses économies en développement, c'est-à-dire des membres de la société les plus pauvres et les plus vulnérables. L'amélioration de l'assiette des prélèvements fiscaux et de leur administration, ainsi que la progressivité de ces prélèvements, joueront également un rôle important pour procurer les recettes nécessaires afin de financer à la fois la poursuite du développement économique et les mesures à prendre pour renforcer la performance sociale et environnementale. Le mouvement ainsi induit en direction d'un modèle de développement plus inclusif placerait à terme les économies sur la voie du développement durable dans la région Asie-Pacifique. Quant à l'environnement, l'incapacité actuelle des pays de réfréner la détérioration de leur environnement naturel rend leurs économies incapables de fonctionner à leur plein potentiel. Les causes qui influent directement sur la qualité de la croissance économique sont notamment le déboisement, l'endommagement des sources d'eau et d'énergie et la pollution atmosphérique. Il appartient aux pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires pour redresser les déficits sociaux et structurels.

B. La coopération régionale en période d'incertitude

29. Il existe toujours le danger que les pays se fassent mutuellement concurrence lorsqu'ils sont tous confrontés à la contraction de leurs marchés d'exportation et que les investissements étrangers diminuent chez tous. Les pays doivent éviter de se lancer dans une course à tout prix en se faisant concurrence pour attirer les investissements étrangers, souvent au moyen d'avantages fiscaux ou en concédant des assouplissements en matière de protection de l'environnement et de droits des travailleurs. Une attitude de « tant pis pour le voisin » ne profite finalement à aucun pays et préjudicie au développement inclusif et durable. Il faut au contraire que les pays renforcent la coopération régionale, notamment pour redresser leurs profonds déficits infrastructurels et remédier aux autres obstacles qui ont un caractère transfrontalier. Plutôt que de saper les efforts de tel ou tel pays, il faut une action collective pour augmenter les niveaux de vie des populations, par exemple en élevant le salaire minimum, ce qui élargirait les marchés régionaux pour tous.

Des politiques macroéconomiques tournées vers l'avenir pour un développement résilient, inclusif et durable

30. Les politiques macroéconomiques qui ont pris forme dans les pays industrialisés dans la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale avaient essentiellement pour objectif de parvenir à l'équilibre interne, défini comme le plein emploi et la stabilité des prix, et à l'équilibre externe, défini par rapport à « l'équilibre » de l'élément de la balance des paiements correspondant au solde des opérations courantes. Cependant, l'abandon du système des taux de change fixes issu des accords de Bretton Woods et les chocs des prix des produits pétroliers survenus dans les années 70 ont conduit à l'abandon de fait du principe d'équilibre entre la croissance, le plein emploi et la stabilité des prix. En conséquence, la politique budgétaire a cessé de remplir ses rôles de développement et de redistribution car les déficits budgétaires modestes ont été considérés dès lors comme essentiels pour préserver une inflation basse et rendre la balance des paiements durablement supportable.

31. L'importance excessive donnée au souci de stabilisation a conduit à négliger le rôle de développement des politiques macroéconomiques. Il s'est ensuivi de graves conséquences pour la pauvreté, l'inégalité et la sécurité économique. En outre, les recommandations adressées aux pouvoirs publics de réformer la structure des prélèvements fiscaux en réduisant l'impôt direct (sur le revenu et sur les sociétés) et en augmentant la fiscalité indirecte ont eu pour effet de diminuer la progressivité de l'impôt et sa capacité de servir d'instrument de redistribution. Les restrictions dans la prestation par l'État de services sociaux et économiques de base et l'introduction du principe du copaiement par l'utilisateur ont contribué à creuser l'inégalité, même là où s'est produite une croissance économique rapide. Le rétrécissement de la marge de manœuvre budgétaire a amenuisé la capacité des gouvernements d'appliquer des politiques budgétaires à contre cycle; pire encore, la fixation sur l'endettement et les déficits totaux ou sur les chiffres de l'inflation a rendu les politiques macroéconomiques procycliques.

C. Il faut rétablir l'équilibre : la stabilisation est nécessaire mais non pas suffisante

1. Politique budgétaire : la composition de la dépense publique est importante

32. Comme y insiste l'*Étude 2009 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique*¹¹, la composition de la dépense publique est clairement importante. Par exemple, l'investissement public joue un rôle central dans les pays en développement, spécialement dans les domaines qui nécessitent des investissements massifs, où les délais de mise en place sont longs et les profits relativement modestes, toutes raisons pour lesquelles le secteur privé n'est pas disposé à opérer dans ces domaines. Les domaines prédominants comprennent l'infrastructure, la santé, l'éducation et la sécurité sociale, qui produisent tous d'importants effets positifs de croissance. La dépense initiale d'investissements publics massifs est importante, particulièrement dans les domaines de l'énergie renouvelable et de la culture des denrées par les petits exploitants, pour attirer ensuite des investissements privés complémentaires. Tel est le cas plus encore dans le contexte actuel de récession économique mondiale et de forte instabilité des prix des produits alimentaires. Les marchés publics peuvent servir de moyen pour orienter la production et la consommation vers des activités plus écologiques et à plus forte intensité de main-d'œuvre.

33. Les dépenses de marchés publics des autorités administratives sont une composante notable de la demande totale dans les pays d'Asie et du Pacifique. Pour un échantillon de 19 pays comprenant l'Australie, la Chine, la Fédération de Russie, l'Inde, le Japon et la Nouvelle-Zélande, le total des dépenses de ce type s'est élevé à 582 milliards de dollars en 2010.

34. Les gouvernements d'Asie et du Pacifique ont consacré 18,6 % de leurs dépenses totales aux marchés publics en 2010, soit une proportion intermédiaire entre les chiffres homologues pour les pays de l'Union européenne (13,8 %) et pour l'Amérique du Nord (22,1 %). En outre, plusieurs pays ont consacré cette année-là aux marchés publics une proportion plus forte des dépenses générales des

¹¹ Publications des Nations Unies, numéro de vente : F.09.II.F.11.

administrations publiques, les chiffres allant de 28,2 % en Nouvelle-Zélande à 43 % au Kazakhstan. Au moyen de si fortes dépenses pour les marchés publics, les pays d'Asie-Pacifique pourraient accompagner le secteur privé sur la voie menant à des activités plus écologiques et à plus forte intensité de main-d'œuvre. Une action de ce type peut être un important instrument de politique budgétaire en faveur du développement inclusif et durable.

35. Il serait donc souhaitable de porter davantage d'attention à la composition de la dépense publique plutôt qu'au niveau global des déficits ou de l'endettement. Et ceci d'autant plus que les pays où l'endettement est élevé et difficilement supportable ont, dans le passé, soit orienté leur dépense vers des secteurs non productifs soit omis de percevoir suffisamment de recettes lorsque l'économie était en phase de croissance.

2. Politique monétaire : la recherche d'une inflation très basse peut nuire à la croissance

36. Les décideurs publics reçoivent généralement la recommandation de viser un taux d'inflation bas à un seul chiffre. Or, un grand nombre d'études montre que le rapport entre l'inflation et la croissance est de type non linéaire : positif jusqu'à un niveau modéré et négatif au-delà. Le seuil au-delà duquel l'inflation agit négativement sur la croissance varie. Il est plus élevé dans le cas des pays qui sont à un stade de développement relativement précoce. Par exemple, plusieurs pays en développement d'Asie-Pacifique ont eu une croissance économique dans un contexte d'inflation relativement forte. On peut citer notamment : l'Indonésie, le Kirghizistan, la Mongolie, l'Ouzbékistan, la République de Corée, la République démocratique populaire lao, Sri Lanka et le Tadjikistan. Dans ces pays, le taux de croissance a été supérieur à 5 % en période d'inflation forte.

37. Contrairement à une croyance largement répandue, une inflation modérée ne nuit pas nécessairement aux efforts de réduction de la pauvreté. Les taux de pauvreté ont chuté spectaculairement en Indonésie et en République de Corée entre le milieu des années 60 et le milieu des années 80, malgré une inflation qui s'est étagée de 13 % à 17 % dans ces pays. Bien que l'inflation comprime les salaires réels, elle a aussi pour effet d'encourager les entreprises à recruter davantage. Plusieurs études ont constaté que l'effet d'une inflation modeste sur l'emploi est plus fort que son effet sur les salaires, ce qui se traduit par un effet positif net sur la réduction de la pauvreté. L'inflation diminue aussi la valeur réelle de l'endettement et a donc toutes chances d'avantager les pauvres qui sont généralement débiteurs nets. La politique monétaire qui contrôle l'inflation des prix, spécialement l'inflation causée par les chocs de l'offre, peut préjudicier aux pauvres si elle entraîne des pertes d'emplois, attendu particulièrement que les travailleurs non qualifiés sont habituellement les premiers à perdre leur emploi. Il s'ensuit que les autorités monétaires ne devraient pas réagir à l'inflation sans en analyser d'abord systématiquement les causes et les conséquences à un niveau désagrégé.

38. La recherche d'une inflation trop basse peut freiner la croissance, spécialement si le moyen choisi consiste à maintenir des taux d'intérêt élevés car l'accès aux moyens de financement est essentiel, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises (PME) et pour l'agriculture. Alors que le resserrement monétaire pour maîtriser l'inflation provoquée par le choc de l'offre ou la hausse des prix des produits alimentaires et des combustibles aggrave les conséquences négatives pour

la croissance et pour l'emploi, une inflation modérée maintient les taux d'intérêt réels à un bas niveau et encourage par conséquent les investissements. Elle élargit aussi la marge de manœuvre budgétaire par le biais du prélèvement inflationnaire et des paiements d'intérêts réduits sur la dette.

3. Politique financière : déréglementation financière et inclusion financière

39. Les banques centrales tiennent un rôle important dans le développement. En abaissant les obstacles à l'entrée et en favorisant l'inclusion financière par des modifications des réglementations afin d'encourager les « agents bancaires », les banques centrales peuvent renforcer le développement. Dans le passé, elles ont été en mesure aussi d'assouplir les difficultés d'accès au crédit pour les entreprises en appliquant des mesures de répartition du crédit. Ces interventions ont eu un effet sensible, par exemple dans l'application de la stratégie d'encouragement de l'industrie lourde et de l'industrie chimique en République de Corée ou encore dans le changement résolu d'orientation du crédit en faveur de l'agriculture intervenu en Inde dans les années 70 et 80. Cependant, à la suite de la déréglementation du secteur financier dans les années 80, il s'est produit une contraction du crédit offert par les établissements financiers spécialisés aux agriculteurs et aux PME. En particulier, la pression dans le sens de la rentabilité, mesurée par les critères de court terme des marchés financiers instables, a provoqué une vague de fusions dans le secteur bancaire et l'évincement des PME et des petits emprunteurs des marchés formels du crédit. La déréglementation du secteur financier a entraîné une recrudescence de crises bancaires et financières qui a eu des conséquences dévastatrices pour les pauvres et les classes moyennes. Il faut donc que les pays réexaminent la déréglementation du secteur financier et affermissent les mesures prudentielles tout en améliorant l'inclusion financière.

4. Taux de change et développement

40. Le choix d'un régime du taux de change est important car les taux de change ont des rôles microéconomiques et macroéconomiques interdépendants. Ils remplissent une fonction économique essentielle de changement structurel entre les secteurs marchands et non marchands d'une économie et pour maintenir la compétitivité internationale. Leur influence dans le champ de la politique macroéconomique tient aux rapports étroits qui lient les résultats de la balance des paiements, les déficits budgétaires et la politique monétaire. Les taux de change peuvent imposer une certaine discipline dans les choix de politique macroéconomique en restreignant la capacité des pouvoirs publics de maintenir, en imprimant de la monnaie, des déficits budgétaires insoutenables causés essentiellement par des dépenses improductives.

41. Au cours des 30 dernières années, beaucoup de pays développés ont abandonné officiellement un régime de taux de change fixe. Souvent néanmoins, leur régime du taux de change n'est pas totalement souple dans la pratique. En dépit des nombreuses études soutenant qu'une plus grande souplesse n'est pas toujours une politique optimale pour le monde en développement, les crises monétaires passées inclinent toujours à considérer qu'une plus grande souplesse du taux de change est préférable. Il ne faut cependant pas voir là une panacée pour tous les problèmes. Au contraire, les pays devraient rechercher la stabilité du taux de change. Elle est vitale, en effet, pour promouvoir la croissance économique et la prospérité au moyen du commerce international. Elle exerce en outre une influence

majeure sur la réduction de la pauvreté. La recherche de la stabilité du taux de change peut, cependant, conduire à une certaine perte d'indépendance monétaire si le pays concerné ne peut pas maintenir un certain contrôle sur la mobilité des capitaux à court terme ou si la mobilité des capitaux est considérable.

5. La régulation des mouvements de capitaux élargit la marge d'action des autorités et atténue la fragilité du secteur financier

42. Les flux de capitaux privés à destination des marchés émergents ne cessent de s'amplifier car beaucoup de pays en développement présentent de meilleures perspectives de croissance et les taux d'intérêt y sont supérieurs à ceux des pays avancés. Les hausses des entrées de capitaux créent de sérieux problèmes de politique générale et perturbent fortement le développement en exerçant une pression à la hausse sur les taux de change et en effritant la compétitivité. Elles peuvent aussi alimenter les pressions inflationnistes et former des bulles spéculatives sur les marchés si rien n'est fait pour stériliser les réserves qui s'accumulent.

43. Outre les politiques monétaire et budgétaire et les politiques du taux de change, la régulation des mouvements de capitaux est donc un important instrument pour maîtriser les risques que ces afflux de capitaux entraînent pour la stabilité macroéconomique et financière. Plusieurs pays, notamment l'Indonésie, la République de Corée et la Thaïlande, ont adopté avec succès des mesures défensives contre les mouvements de capitaux durant les crises financière et économique mondiales.

44. La régulation des mouvements de capitaux relève du droit souverain de tout pays. Bien que l'ouverture aux mouvements de capitaux soit souvent considérée comme essentielle pour stimuler l'investissement, les preuves empiriques de l'effet de croissance produit par la libéralisation des mouvements de capitaux sont loin d'être tranchées. Premièrement, la convertibilité des capitaux diminue l'effet de la croissance sur la réduction de la pauvreté en rendant plus inégale la répartition du revenu après impôt. Comme la libéralisation des mouvements de capitaux permet facilement à l'investissement étranger direct de quitter un pays, les pays en développement finissent en effet par offrir des avantages fiscaux divers pour rester attractifs. La charge fiscale se déplace alors du revenu des capitaux vers le revenu du travail. Deuxièmement, la possibilité d'une fuite des capitaux pousse le Gouvernement à faire le choix d'une politique budgétaire conservatrice qui se traduit souvent par des réductions de la dépense publique, spécialement dans le secteur social et le secteur de l'infrastructure. Un tel choix restreint la capacité d'assurer le développement des secteurs prioritaires et le développement humain. Troisièmement, l'ouverture aux mouvements de capitaux dans un pays relativement peu développé conduit généralement à l'augmentation des sorties de capitaux. Les pays réagissent fréquemment en offrant des taux d'intérêt internes plus élevés, lesquels nuisent à l'investissement intérieur. En outre, des taux d'intérêt intérieurs élevés peuvent attirer les entrées de capitaux mais peuvent aussi détériorer la compétitivité internationale d'un pays et son rythme d'industrialisation par l'effet du « syndrome hollandais », c'est-à-dire du rapport qui semble exister entre l'exploitation accrue des ressources naturelles et un déclin dans le secteur manufacturier.

45. L'ouverture aux mouvements de capitaux ne doit donc pas être considérée comme une décision de tout ou rien. Au contraire, la régulation des mouvements de capitaux à court terme peut être avantageuse pour les pays en développement dans la mesure où elle réduit la possibilité de crises provoquées par les mouvements de capitaux internationaux instables. Elle isole en outre les taux d'intérêt intérieur et le taux de change et ménage une marge pour une politique monétaire d'expansion. En bref, la gestion prudentielle des mouvements de capitaux renforce les deux rôles de stabilisation et de développement de la politique macroéconomique.

D. Investir dans le développement humain

46. Les grandes lacunes de développement dans la région et à l'intérieur des pays tendent à montrer qu'une plus forte intervention de l'État peut être nécessaire pour redresser de manière intégrée les déséquilibres macroéconomiques, sociaux et écologiques persistants. Pour encourager le développement inclusif et durable, les gouvernements devraient adopter des mesures d'intervention publique qui correspondent aux conditions et aux besoins économiques, sociaux et environnementaux de la région. Les stratégies devraient porter simultanément sur les déséquilibres économiques, sociaux et environnementaux en tenant compte des effets des mesures adoptées sur ces trois déséquilibres et en donnant la plus haute priorité aux politiques qui s'adressent simultanément à plus d'un déséquilibre.

47. La fourniture des services publics de base à tous sera un moyen critique de rendre la croissance plus résiliente, inclusive et durable dans la région. Les six mesures suivantes ont une importance critique : assurer l'emploi pour tous; la sécurité du revenu pour les personnes âgées; la sécurité du revenu pour les personnes handicapées; la santé pour tous; l'éducation pour tous; l'accès à l'énergie pour tous.

E. L'emploi pour tous

48. L'objectif du plein emploi est inscrit dans la Charte des Nations Unies (Art. 55). Le taux de chômage élevé et la fréquence de l'emploi vulnérable et du sous-emploi entravent la croissance et le développement. L'impossibilité pour de grandes proportions de la main-d'œuvre de gagner leur vie dans des conditions de sécurité et de dignité limite leur capacité d'épargner; il en résulte un bas niveau de capital disponible pour investir. Cette situation limite aussi la possibilité de la population concernée d'investir dans la santé et l'éducation, ce qui accentue la vulnérabilité des générations actuelles et futures. Des efforts concertés en faveur de la création d'emplois devraient donc être un élément central des politiques nationales de développement en Asie et dans le Pacifique. En procurant des emplois au moyen de programmes de travaux publics ou par des garanties d'emploi, par exemple, les gouvernements créeraient un important filet de sécurité pour les travailleurs vulnérables et les travailleurs du secteur informel en leur fournissant une source garantie de revenu pour une durée déterminée. De même, des subventions des salaires et des formules d'emploi comme l'apprentissage, liées à des programmes de stimulation du marché, pourraient activer la demande ou créer des incitations à réembaucher.

49. Des garanties d'emploi et des subventions des salaires auraient aussi des effets induits considérables sur les économies nationales. Par exemple, des programmes de développement de l'infrastructure pourraient augmenter les capacités de production. Conçus soigneusement, de tels programmes pourraient aussi contribuer à rendre les capacités économiques et productives plus écologiques. Les investissements et les dépenses ciblées sur l'infrastructure sociale peuvent créer des emplois et améliorer l'accès des populations rurales aux services sociaux de base.

50. La fourniture d'une garantie d'emploi de 100 jours procurant un salaire équivalant au seuil national de pauvreté à tout travailleur du secteur informel ne nécessiterait pas des ressources considérables : juste au-dessus de 1 % du PIB dans le cas de la Chine et de la Fédération de Russie; jusqu'à 8 % du PIB dans le cas du Bangladesh.

F. La sécurité du revenu pour les personnes âgées

51. La population vieillit dans beaucoup de pays de la région et il faut donc se préoccuper d'assurer la sécurité du revenu des personnes âgées. Quand les personnes vieillissent, leur niveau de vie baisse souvent, généralement à cause d'une réduction des possibilités d'activité économique et de la détérioration de l'état de santé. Traditionnellement, les sociétés de la région Asie-Pacifique s'en remettent à des mécanismes informels d'entraide familiale pour assurer la sécurité du revenu à l'âge de la vieillesse. Cependant, l'urbanisation rapide et d'autres changements sociaux contribuent à la rupture de ces contrats intergénérationnels informels. La vulnérabilité des personnes âgées, spécialement dans le secteur informel, justifie donc la mise en place d'un mécanisme qui procure une certaine forme de sécurité du revenu pour ces personnes.

52. Si un régime de retraite officiel existe bien dans quasiment tous les pays de la région, en général, sa couverture privilégie les zones urbaines et le secteur formel. La couverture globale de la population active est relativement faible : d'après les estimations, dans l'Asie en développement, huit travailleurs sur 10 ne sont pas couverts. Il s'ensuit que de nombreuses personnes, en particulier les célibataires, les veufs et les veuves et les personnes sans enfant (les femmes particulièrement) sont fortement menacées par la pauvreté dans leur vieillesse. Plusieurs pays ont adopté des programmes suivant lesquels la condition d'admission aux prestations est d'avoir atteint un certain âge et le bénéfice des prestations ne dépend pas des moyens d'existence. Au Népal, par exemple, un programme de ce type a été introduit en 1995; un tel programme existe au Brunéi Darussalam depuis 1984. Des programmes semblables devraient être établis plus largement dans la région. Globalement, le coût de la fourniture à toutes les personnes âgées de plus de 65 ans d'une pension universelle d'un montant équivalent au seuil national de pauvreté se situerait entre 1 % et 4 % du PIB sur la durée du moyen terme (à l'échéance de 2030).

G. La sécurité du revenu pour les personnes handicapées

53. La région Asie-Pacifique compte environ 650 millions de personnes handicapées. En raison de l'accès limité à la protection sociale dans les pays en développement d'Asie et du Pacifique, la vaste majorité de cette population ne

dispose pas d'une couverture suffisante. D'après une étude de la CESAP¹², plus de 70 % des personnes handicapées n'ont pas un revenu suffisant pour être autonomes. Le contraste est grand avec la situation qui existe dans de nombreux pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques qui assurent des prestations généreuses pour cause d'incapacité à une proportion relativement forte de la population. Il est donc essentiel que ces personnes aient accès à la protection sociale dans des conditions d'égalité avec le reste de la population. La fourniture aux personnes handicapées de prestations équivalant au seuil national de pauvreté coûterait beaucoup moins que 1 % du PIB dans la région Asie-Pacifique.

H. La santé pour tous

54. À la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles, en septembre 2011, les États Membres se sont engagés à lancer une offensive générale contre ces maladies au titre de leur campagne pour parvenir à la santé pour tous. En 1981, l'adoption de la Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici l'an 2000 a marqué la naissance du mouvement pour « la santé pour tous ».

55. Bien que les résultats de la santé aient énormément progressé dans la région depuis lors, la couverture publique de santé peut encore être améliorée dans bien des pays. La dépense de santé publique est particulièrement faible dans les pays les moins avancés de la région. En outre, les inégalités en matière de santé à l'intérieur des pays de la région sont parfois considérables.

56. En 2011, en reconnaissant que la couverture universelle des soins de santé est un élément essentiel du développement inclusif et durable, 193 États membres de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont pris l'engagement d'avancer vers la couverture universelle des soins de santé. Cependant, les progrès sont inégaux, spécialement dans la région Asie-Pacifique où seulement 20 % de la population ont accès à une aide aux soins de santé et où les dépenses médicales sans remboursement atteignent des niveaux parmi les plus élevés au monde. Dans les pays d'Asie du Sud, par exemple, 8 % seulement de la population sont couverts par des programmes de soins de santé. Il est nécessaire d'intensifier les efforts pour parvenir à la couverture universelle des soins de santé en Asie et dans le Pacifique et tous les pays de la région devraient porter la dépense publique de santé à au moins 5 % du PIB suivant les recommandations de l'OMS. Une telle mesure ne nécessiterait pas de vastes ressources.

¹² Nations Unies, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Disability, Livelihood and Poverty in Asia and the Pacific: An Executive Summary of Research Findings* (ST/ESCAP/2643). Disponible à l'adresse : www.unescap.org/sdd/publications/DL/SDD-Disability-Livelihood.pdf.

I. L'éducation pour tous

57. L'éducation pour tous est aussi un objectif de développement internationalement convenu, adopté à Dakar en 2000¹³. L'éducation est l'une des bases du développement inclusif et durable. L'élargissement de l'accès des femmes à l'éducation influe fortement sur la santé des enfants et contribue à abaisser le niveau de fécondité, quel que soit le niveau de développement; d'autre part il existe clairement un rapport positif entre l'éducation et les résultats de santé, le revenu et la croissance plus forte.

58. Beaucoup de pays de la région sont déjà parvenus à l'éducation primaire universelle. Il faut cependant poursuivre les efforts pour élargir la scolarisation au niveau primaire. D'après les estimations disponibles, un cinquième des 61 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui n'étaient pas scolarisés dans le monde vivaient en Asie du Sud. Cependant, l'achèvement de l'école primaire ne suffit plus pour répondre aux demandes du marché du travail de plus en plus exigeant qui apparaît à mesure que les pays se développent. Les gouvernements doivent donc aussi s'engager à atteindre l'inscription universelle dans l'enseignement secondaire. En augmentant la dépense publique pour l'enseignement primaire et secondaire de moins de 1 % du PIB, la plupart des pays de la région seraient en mesure de réaliser ces deux objectifs.

J. L'accès à l'énergie pour tous

59. Afin d'attirer l'attention mondiale sur les problèmes concernant l'accès à l'énergie et de pousser la communauté internationale à l'action, l'Assemblée générale, en décembre 2010, a déclaré l'année 2012 Année internationale de l'énergie durable pour tous. Dans la région Asie-Pacifique, 1,7 milliard de personnes dépendent de la biomasse traditionnelle et plus de 600 millions de personnes vivent sans électricité. Plus de 70 % de la population du Pacifique n'ont pas encore accès à l'électricité. Simultanément, la croissance économique dans la région exerce une pression considérable sur les ressources naturelles. Il faut donc que l'action entreprise aux niveaux national et régional cherche à établir des politiques sectorielles, spécialement dans le secteur de l'énergie, qui aillent dans le sens de l'élimination de la pauvreté et qui favorisent la durabilité environnementale.

60. L'accès universel aux services de l'énergie est essentiel non seulement pour les pauvres mais aussi pour accroître les activités économiques qui créent des emplois. De même, le manque d'accès aux combustibles de cuisson modernes cause un grave risque sanitaire en raison de la pollution de l'air intérieur due à l'inefficacité des combustibles de cuisson comme la biomasse traditionnelle. L'élargissement de l'accès à l'énergie moderne, propre et efficace est donc un moteur central du développement inclusif et durable. Les gouvernements devraient traiter de ces questions d'intérêt général à travers des politiques de l'énergie visant à améliorer l'efficacité et à répandre l'usage de l'énergie renouvelable dans l'assortiment énergétique de chaque pays. Le surcroît annuel moyen d'investissements nécessaire

¹³ Voir *Final Report of the World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs, Jomtien (Thaïlande), 5-9 mars 1990*, Commission interinstitutions (Banque mondiale, PNUD, UNESCO, UNICEF) pour la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, New York, 1990, appendice I.

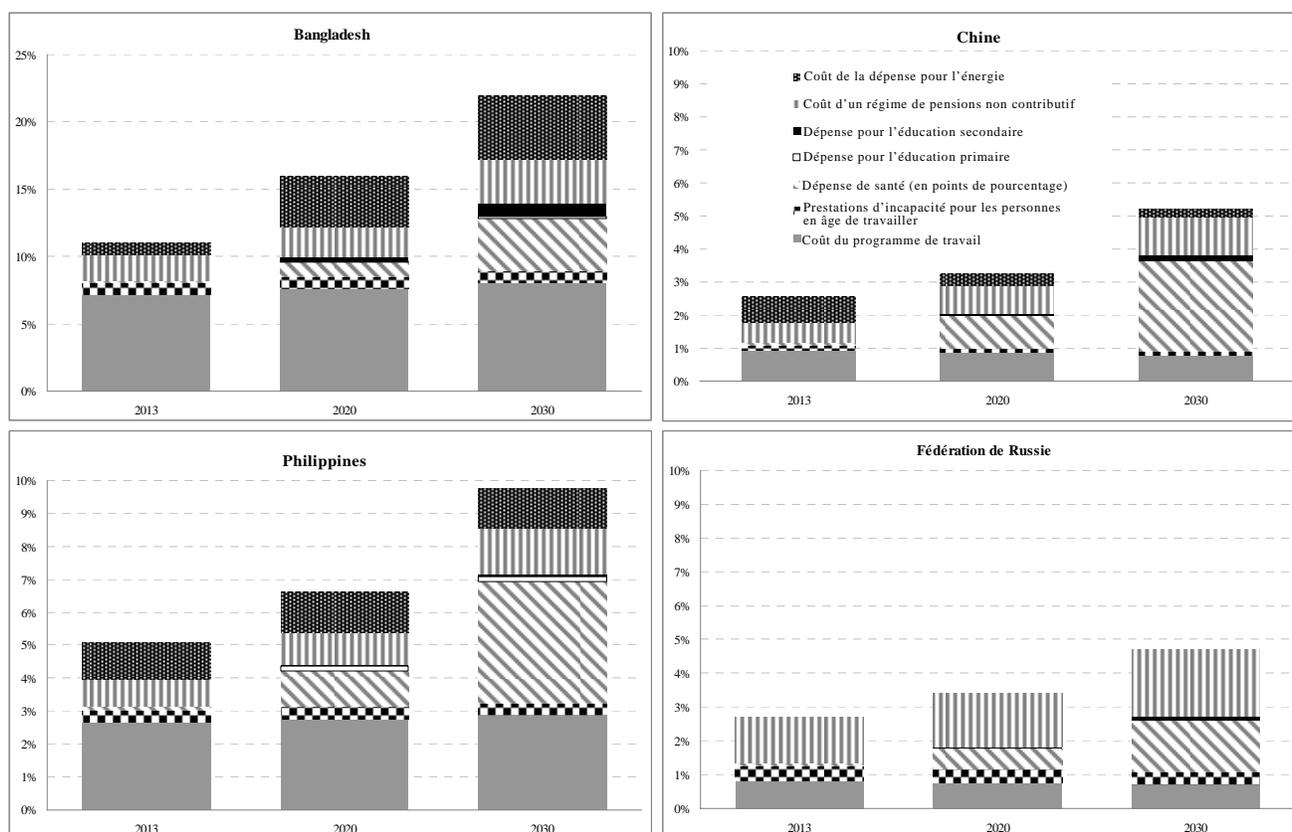
pour assurer l'accès universel aux services de l'énergie à l'échéance de 2030 s'étage entre environ un tiers de 1 % du PIB en Turquie et 3 % au Bangladesh.

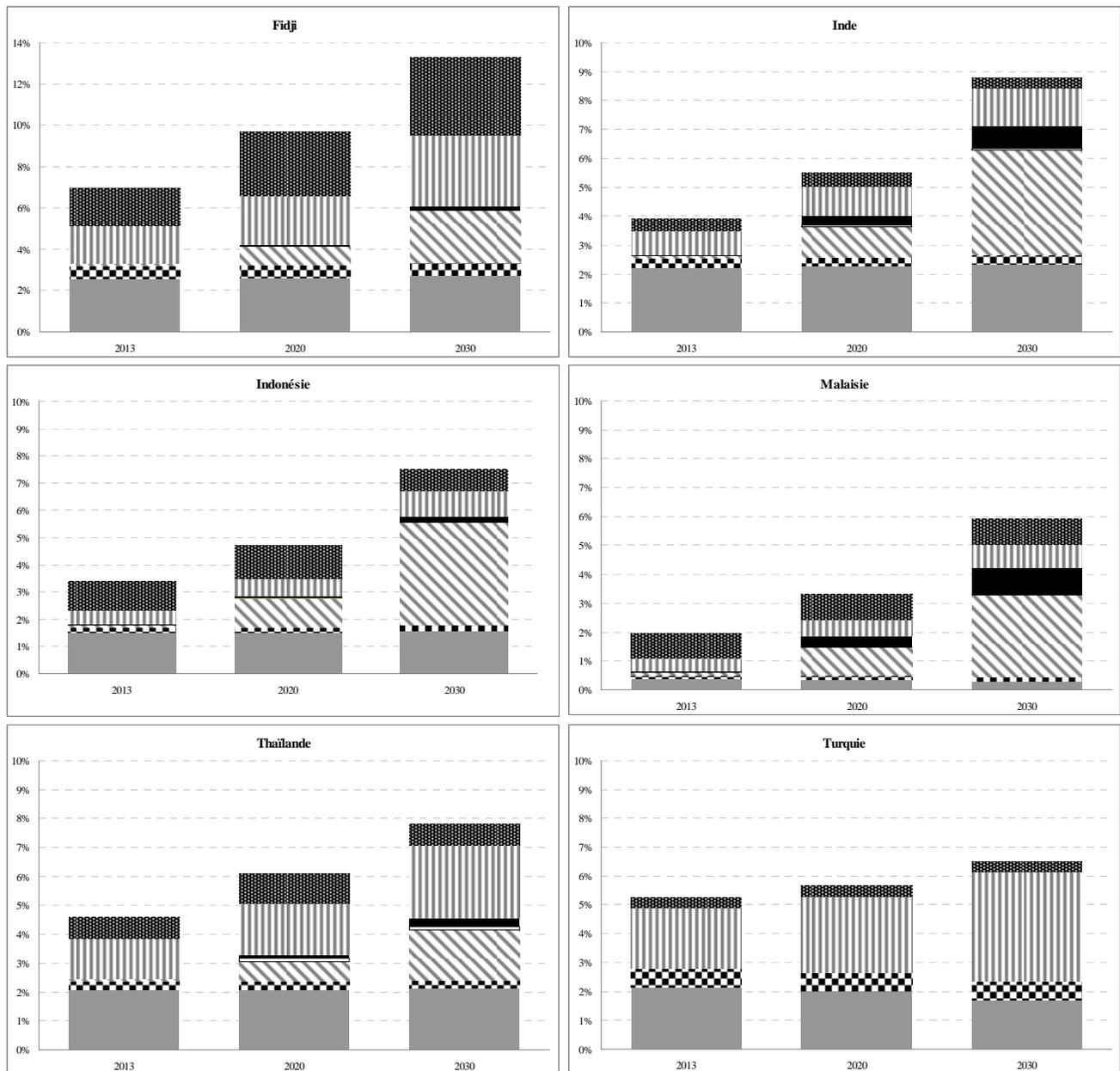
K. Investir dans le développement inclusif et durable

61. La dépense totale d'investissement nécessaire pour procurer une garantie d'emploi à toutes les personnes qui travaillent dans le secteur informel, assurer l'accès universel aux services d'éducation et de soins de santé, procurer des prestations en cas d'incapacité et des pensions de vieillesse et fournir l'accès universel aux sources modernes d'énergie varie d'un pays à l'autre (voir la figure 5). D'après les projections, en Chine, les besoins atteindraient 3,3 % du PIB en 2020 et 5,2 % du PIB à l'échéance de 2030, date à laquelle tous les objectifs seraient atteints. Les estimations pour la Fédération de Russie, l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande et la Turquie s'étagent entre 5 % et 8 % du PIB; dans le cas du Bangladesh et des Fidji, les besoins resteraient inférieurs à 10 % du PIB durant toute la période allant jusqu'à 2030.

Figure 5

Dépense totale nécessaire pour donner une garantie d'emploi aux travailleurs du secteur informel dans certains pays d'Asie-Pacifique





Source : Calculs de la CESAP.

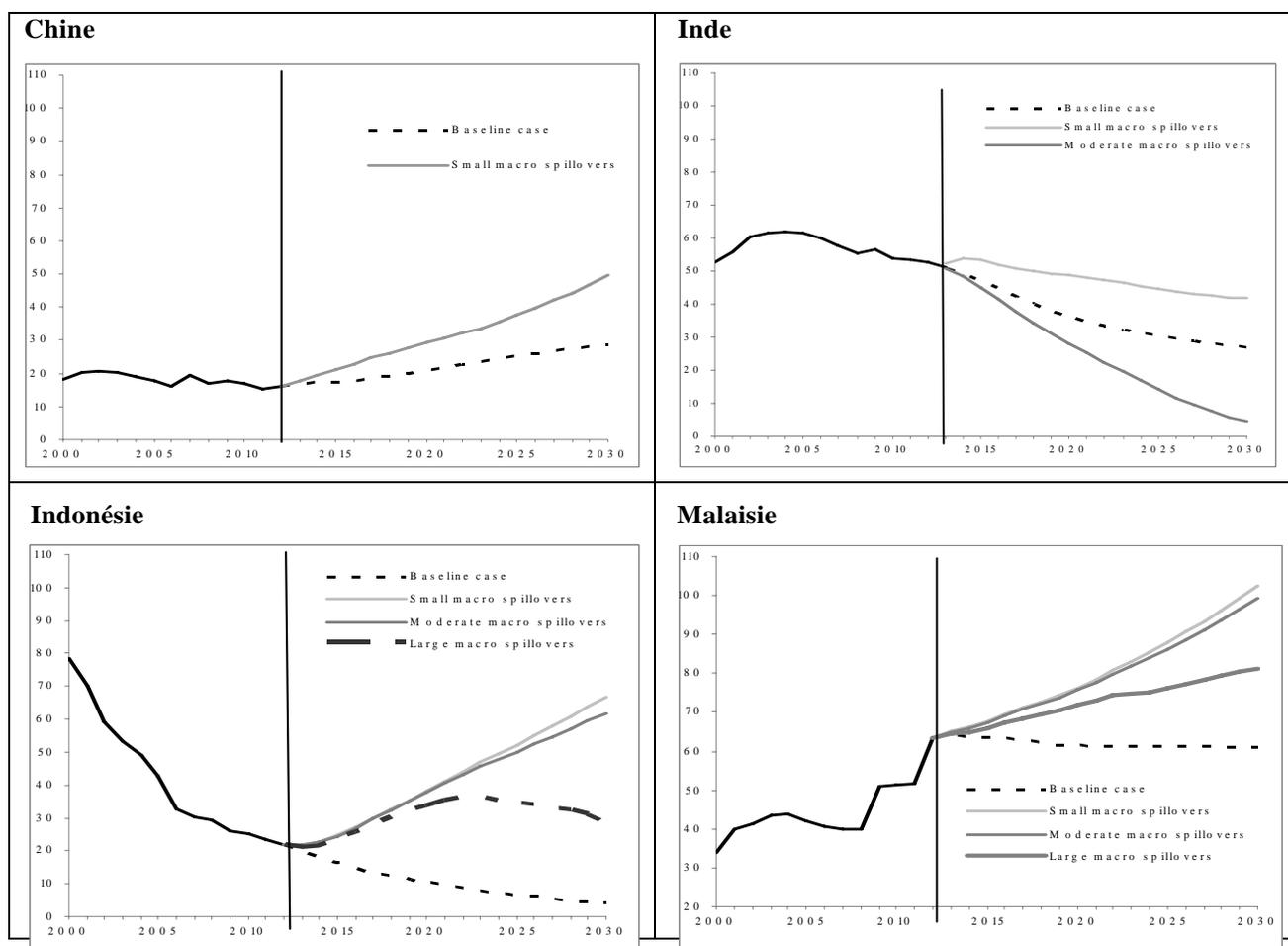
Note : Pour la Turquie, les données sur la dépense publique pour l'enseignement primaire et secondaire ne sont pas disponibles et ne figurent pas dans le graphique. L'accès à l'énergie étant déjà universel dans la Fédération de Russie, aucun investissement ni aucune dépense supplémentaires ne sont nécessaires pour cet indicateur.

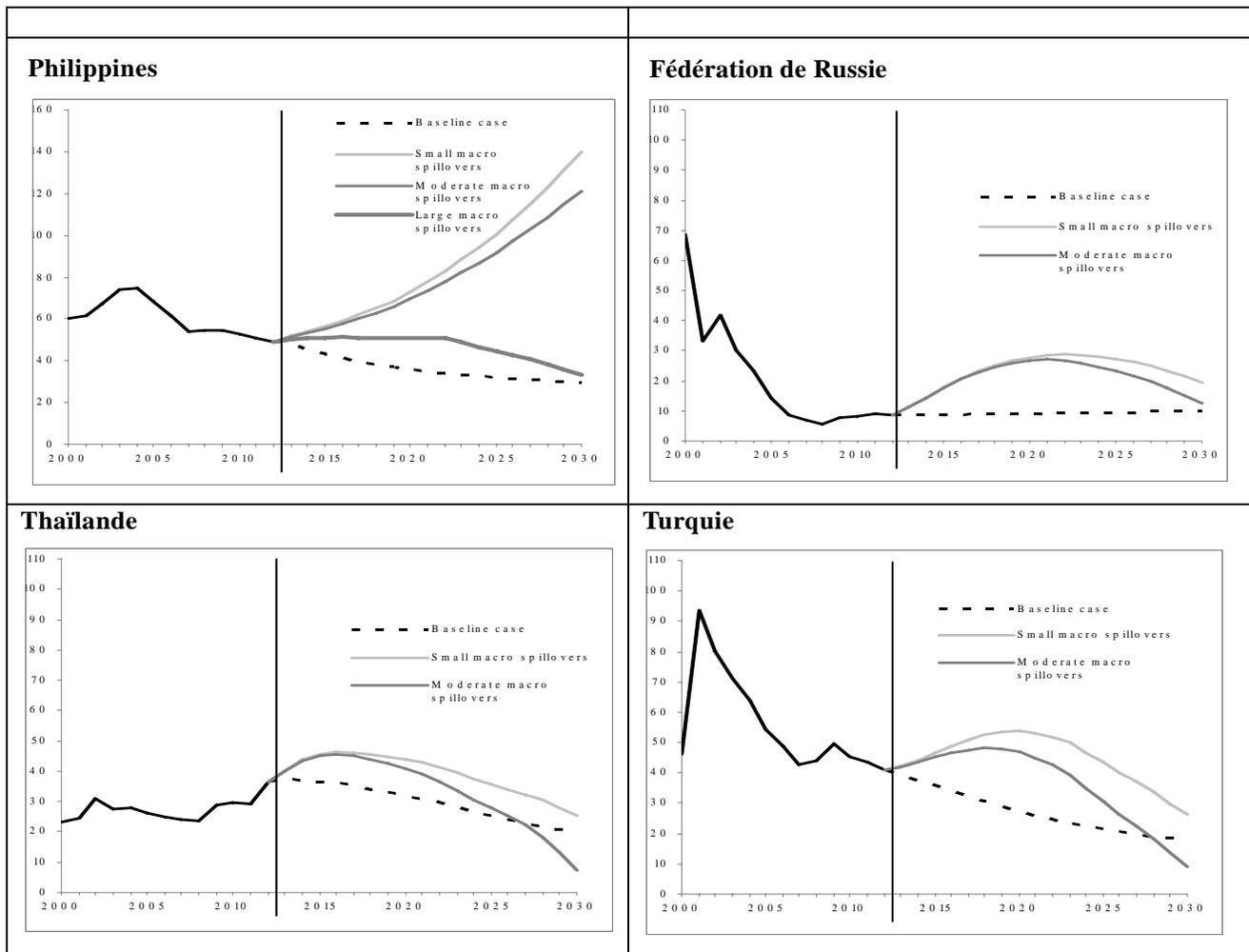
62. Ces montants, sans être négligeables, sont d'un ordre de grandeur raisonnable, surtout si l'on considère les pourcentages relativement bas de la dépense par rapport au PIB et des recettes fiscales par rapport au PIB dans la région. Dans ces conditions, des efforts supplémentaires de mobilisation des ressources internes pourraient procurer les moyens de financement nécessaires. Les options

envisageables comprendraient des efforts accrus pour augmenter les recettes fiscales en élargissant l'assiette de la fiscalité, l'adoption de structures de l'impôt plus progressives, le renforcement de l'efficacité de l'administration fiscale et l'adoption de politiques créatives des recettes afin d'augmenter les ressources disponibles. L'affectation des recettes fiscales aux investissements socialement désirables ou l'exécution d'une campagne du type « l'impôt pour le développement » améliorerait vraisemblablement les incitations à acquitter l'impôt.

63. De plus, une simulation macroéconomique à long terme indique que les gouvernements peuvent poursuivre une politique de développement inclusif et durable sans déséquilibrer les finances publiques et tout en préservant la stabilité des prix. Par conséquent, l'effet direct de la dépense publique supplémentaire sur la croissance de la production et les effets indirects sur la participation au marché du travail, les gains salariaux et la productivité de la main-d'œuvre mettraient les pays sur la voie d'un endettement futur durablement supportable (voir la figure 6). Parallèlement, l'inflation resterait tenable d'après divers scénarios de simulation envisagés.

Figure 6
Ratio de l'endettement public brut par rapport au PIB dans certains pays d'Asie-Pacifique





Source : Calculs de la CESAP à partir du Modèle économique mondial d'Oxford.

Note : Les scénarios de base sont les projections produites par le modèle d'Oxford quand aucun choc n'est imposé à aucune variable. La même échelle est utilisée dans toutes les figures, sauf dans le cas des Philippines. [N. B. : Scénario de base (Baseline case), Faibles retombées macro (Small macro spillovers), Retombées macro modérées (Moderate macro spillovers) et Fortes retombées macro (Large macro spillovers)]

64. Le résultat est encourageant pour les pays déterminés à donner une réalité au droit essentiel de leurs citoyens au développement. En avançant dans ce sens, ils peuvent simultanément renforcer la résilience de leur population, améliorer la sécurité humaine, rendre le développement plus inclusif et fortifier ainsi le développement durable. En somme, investir dans la santé, l'éducation et le revenu et la sécurité énergétique constitue une solution « tout bénéfice » des problèmes de court terme et de long terme associés à la recherche d'un développement résilient, inclusif et durable.