



Conseil économique et social

Distr. générale
25 avril 2014
Français
Original : anglais

Session de fond de 2014

Point 13 de l'ordre du jour provisoire*

Coopération régionale

Résumé de l'étude sur la situation économique et sociale en Asie et dans le Pacifique en 2014

Note du Secrétariat de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique**

Résumé

Dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique, la croissance économique devrait progresser légèrement en 2014. Cependant, la diversité de la région explique la dispersion des résultats entre les sous-régions et pays.

Plusieurs facteurs expliquent que la croissance, dans la région, n'est pas plus rapide. D'abord, la lenteur de la croissance dans les pays avancés continue à retentir de façon négative sur les exportations et les marchés financiers de la région. Deuxièmement, la réduction progressive de l'assouplissement quantitatif, aux États-Unis, introduit une pression supplémentaire qui joue contre la reprise dans plusieurs pays de la région en suscitant des sorties importantes de capitaux. Troisièmement, surtout dans certains des grands pays en développement de la région, l'économie se heurte à un certain nombre de facteurs limitatifs d'origine intérieure, notamment l'insuffisance de l'infrastructure, la lourdeur des déficits budgétaires, des pressions inflationnistes et la persistance et l'augmentation de l'inégalité.

En raison de ces facteurs limitatifs qui pèsent sur la croissance, il est essentiel que la dépense publique contribue effectivement à une croissance et à un développement durable sans exclusive. L'ouverture d'une marge de manœuvre budgétaire, permettant de telles dépenses, pose un problème que l'Étude sur la situation économique et sociale en Asie et dans le Pacifique en 2014 cherche à examiner. Elle analyse les moyens, pour 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

* E/2014/1/Rev.1, annexe II.

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



suffisant ni équitable. L'Étude donne des estimations qui montrent qu'un grand nombre de pays ont un important 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 ces recettes, notamment l'élargissement de l'assiette fiscale et la rationalisation des taux d'imposition pour inciter le contribuable à respecter intégralement l'obligation fiscale. Une meilleure coopération régionale en matière fiscale contribuerait aussi à limiter la surenchère fiscale et le transfert illicite de fonds.

L'Étude montre que les pays doivent améliorer l'efficacité et la transparence de leur administration fiscale pour réduire l'évasion et la fraude fiscales. Elle présente un certain nombre d'options de réforme progressive de la politique fiscale et de l'administration fiscale, notamment 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 Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, qui suivrait l'évolution de la législation fiscale des pays membres et publierait régulièrement un examen des réformes fiscales afin d'harmoniser la fiscalité dans la région et faciliter l'échange de pratiques optimales.

La Commission souhaitera peut-être étudier les questions et les propositions présentées dans la présente Étude et examiner comment ces propositions pourraient être renforcées pour l'avantage de tous les pays membres.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Une reprise de la croissance qui reste incertaine	6
A. La lenteur de la croissance et des politiques suivies dans les pays développés retentit sur la région	6
B. Obstacles intérieurs qui entravent la croissance	6
C. Perspectives de croissance et d'inflation dans la région	7
D. Reprise progressive du commerce international	9
E. Évolution favorable des investissements étrangers directs	9
III. Évolution socioéconomique	11
A. Croissance et qualité de l'emploi : des progrès toujours mitigés	11
B. L'inégalité est contraire à une croissance durable	12
IV. Mesures qui pourraient être prises pour résoudre ces problèmes	13
A. Des dépenses publiques productives pour soutenir une croissance régulière	13
B. Investir dans la jeunesse	16
C. Réduire les risques résultant de la fébrilité des capitaux	17
V. Mobilisation des ressources intérieures : des options pour un élargissement de la marge de manœuvre budgétaire	19
A. Suivre de près les recettes fiscales	22
B. Politiques susceptibles d'augmenter les recettes fiscales	24

I. Introduction

1. En 2014, le taux moyen de croissance économique dans les pays en développement de l'Asie et du Pacifique devrait augmenter pour atteindre 5,8 %¹, soit une augmentation modeste de 0,2 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 pays avancés, les sorties de capitaux qui sont causées par l'inversion de la politique monétaire des États-Unis posent des difficultés dans plusieurs pays de la région. La croissance dans certains des grands pays en développement de la région est également ralentie par l'effet de plusieurs contraintes structurelles intérieures.

3. La croissance et la stabilité macroéconomique continuent à être affectées par la croissance lente et par les politiques suivies dans les pays développés. Elles sont suscitées par la réduction de la politique d'assouplissement quantitative suivie par la Réserve fédérale des États-Unis, par la réduction du programme d'achat d'obligations « tapering », qui expliquent une proportion appréciable de la volatilité des marchés des actifs financiers, d'abord en septembre 2013 puis de nouveau en janvier 2014. Les pays ont réagi en mettant en œuvre un ensemble de mesures telles que, notamment, une dépréciation de leur monnaie, l'utilisation de réserves de devises et la hausse des taux d'intérêt.

4. En 2013, l'économie de certains des grands pays de la région a subi également l'effet de facteurs limitatifs d'origine intérieure, notamment l'insuffisance des infrastructures, de lourds déficits budgétaires, des pressions inflationnistes, une expansion insuffisante des emplois de qualité dans le secteur moderne et la montée de l'inégalité. Cette limitation des perspectives de croissance intérieure montre bien l'importance que les gouvernements doivent attacher à la productivité des dépenses publiques pour soutenir une croissance et un développement durable et inclusif. 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. En particulier, les pays doivent renforcer la collecte de l'impôt car, à son niveau actuel, 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 plusieurs d'entre eux recèlent un potentiel fiscal appréciable qui n'est pas exploité. Exploiter ce potentiel permettrait d'augmenter de 70 % ou plus les recettes fiscales dans un certain nombre de pays. Alors que certaines exonérations et concessions fiscales sont utiles, beaucoup sont improductives et 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.

¹ Toutes les projections et toutes les données sont relatives à la situation au 17 avril 2014.

6. Plusieurs mesures permettraient d'augmenter les recettes fiscales. Les pays pourraient par exemple élargir l'assiette fiscale, rationaliser les taux d'imposition afin d'encourager le contribuable à s'acquitter intégralement de l'impôt dû, et ils devraient régler rapidement les affaires d'évasion ou de fraude fiscale et rendre leur administration fiscale plus efficace et plus transparente. Dans cet esprit, l'Étude présente à grands traits une stratégie de réforme progressive de la politique fiscale et de l'administration fiscale, qui passerait notamment par la création de tribunaux fiscaux spéciaux. 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 ce sujet, l'Étude propose la création d'un forum fiscal asiatique qui serait placé sous l'égide de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP).

7. Le résumé de l'Étude se divise en quatre parties. La section II traite de façon plus détaillée des difficultés que rencontre la région. Elle 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 examine ensuite les perspectives de croissance et d'inflation, notamment dans certains des grands pays de la région. Vient ensuite un examen des perspectives de commerce et des investissements étrangers directs (IED). La section III examine certains des grands problèmes socioéconomiques qui se posent dans la région et notamment celui de la création d'emplois, la qualité de l'emploi et le problème persistant de l'inégalité. La section IV donne des recommandations sur les politiques à suivre pour tenter de résoudre certains de ces problèmes. Parmi ceux-ci figurent une augmentation 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, aspect particulièrement important du problème de l'emploi, 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. On présente ensuite 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 – moins que suggérerait la structure de leur économie. Enfin, on présente plusieurs options pour le choix d'une politique tendant à augmenter les recettes fiscales de ces pays.

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 a subi le contrecoup du ralentissement de la croissance dans les grands pays développés, notamment aux États-Unis, dans la zone euro et au 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 ainsi difficile d'augmenter notablement la croissance dans les pays développés à court terme. Une forte augmentation de la demande de consommation est peu probable aux États-Unis ou 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, un risque d'instabilité macroéconomique demeure dans le cas d'un nouveau recul de la confiance des investisseurs, dans les perspectives de règlement de la dette. En outre, les possibilités de déflation dans la zone euro donnent lieu à des vues divergentes². Dans la région Asie-Pacifique, les perspectives de croissance au Japon dépendront de l'effet qu'aura le programme de réforme actuellement mené, notamment celui de tout un ensemble de mesures qui seront annoncées pour restructurer l'économie du pays et une augmentation de la taxe à la vente décidée en avril 2014.

10. Les politiques suivies dans les pays développés ont également un impact sur la région par le canal des retombées de la réduction progressive de l'assouplissement quantitatif aux États-Unis. Janvier 2014 a été marqué par de fortes sorties de capitaux de la région. La baisse la plus forte des cours des actions a été constatée en Turquie (7,7 %) et en Inde (4,4 %). Cette baisse faisait suite à une sortie très prononcée de capitaux pendant le troisième trimestre de 2013, car les marchés des capitaux s'attendaient à ce que la réduction progressive de l'assouplissement quantitatif commencerait 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 %). En août 2013, la capitalisation boursière de sept pays de la région avait diminué de 323 milliards de dollars par rapport au mois précédent.

B. Obstacles intérieurs qui entravent la croissance

11. En 2013, dans la région Asie-Pacifique, la croissance a également été compromise par la croissance assez lente de certains grands pays de la région du fait de difficultés proprement intérieures. Certaines de ces difficultés concernent la pénurie d'infrastructures, l'importance des déficits budgétaires, les pressions inflationnistes, la création insuffisante d'emplois dans le secteur moderne et la montée de l'inégalité.

12. Les lacunes des infrastructures expliquent des goulets d'étranglement importants de la capacité productive. Ceux-ci expliquent les pressions inflationnistes. L'insuffisance de la croissance de l'emploi dans le secteur moderne et la montée 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, qui est constatée dans l'ensemble de la région, est néfaste

² FMI. Voir le blog : « Euro Area : 'Deflation' Versus 'Lowflation' » (2014).

pour la stabilité et la croissance économiques. 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 se répercute sur les pays du fait de la dépendance de ceux-ci à l'égard des grands pays de la région par le canal de la chaîne de valeur régionale.

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

14. La croissance économique dans la région s'est légèrement accélérée, passant de 5,4 % en 2012 à 5,6 % en 2013. Cependant, les résultats obtenus en 2013 varient selon les sous-régions. En Asie de l'Est et du Nord-Est – sous-région fortement dépendante du commerce international – la croissance a atteint 4,2 % en 2013, à la faveur surtout 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 enregistrer une croissance régulière en 2014, malgré un ralentissement modeste probable de la croissance en Chine et au Japon. Il est peu probable que la Chine retrouve ses taux de croissance 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 dans la sous-région.

15. En Asie du Sud-Est, la croissance s'est ralentie de 5,5 % en 2012 à 5 % en 2013. La lenteur de la reprise économique mondiale a freiné les exportations de cette sous-région, en particulier pendant la première semestre de l'année. La croissance de la demande intérieure a également connu un ralentissement dans les grands pays émergents que sont l'Indonésie – du fait d'un resserrement monétaire réagissant à une inflation plus forte et des fuites de capitaux – et la Thaïlande, du fait de l'endettement accru des ménages et de l'incertitude politique. Par contraste, l'économie philippine a connu une croissance rapide malgré le 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 préservé des taux de croissance élevés, grâce en partie à l'entrée régulière d'investissements étrangers. Les taux de croissance de cette sous-région devraient pour l'essentiel rester inchangés en 2014. Les exportations devraient fortement reprendre à la faveur d'une demande mondiale plus forte et aider à soutenir la croissance. Cependant, la volatilité des marchés financiers, qui s'est accrue vers le milieu de 2013 en raison des perspectives de réduction progressive de l'assouplissement quantitatif, continuera à jouer dans le sens d'un risque de baisse.

16. En Asie du Nord et en Asie centrale, la croissance a été plus lente, puisqu'elle est passée de 3,8 % en 2012 à 2,1 % en 2013. La modération de la demande mondiale d'énergie, d'or et de métaux a freiné la croissance dans les pays fortement dépendants de l'exploitation de ces ressources, notamment la Fédération de Russie. Les dépenses publiques, en particulier celles consacrées à des programmes sociaux, ont augmenté

dans plusieurs pays grâce à la volonté de soutenir la demande intérieure, et cela a eu un retentissement négatif sur l'équilibre budgétaire de ces pays. Dans les pays importateurs nets d'énergie, la croissance de la production a diminué en raison de la faiblesse des dépenses des ménages par suite du ralentissement des transferts de salaires des travailleurs migrants et du ralentissement économique dans la Fédération de Russie, principal pays qui accueille les 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 la sous-région ayant des liens étroits avec l'économie de la Fédération de Russie devraient également voir leur croissance économique ralentir.

17. La croissance économique en Asie du Sud et du Sud-Ouest s'est accélérée, passant de 3,4 % en 2012 à 3,9 % en 2013. La croissance s'est ainsi améliorée en Inde, aux Maldives, à Sri Lanka et en Turquie. Alimentées par la croissance régulière des revenus agricoles et des transferts des travailleurs migrants, les dépenses des ménages ont suscité une reprise de l'économie dans ces pays. Les pénuries d'énergie ont limité les activités économiques dans plusieurs pays. Les tensions politiques et les questions de sécurité ont également 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 plus grande instabilité des marchés financiers en Inde et en Turquie, ce qui souligne la précarité des indicateurs 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 du fait de la lourdeur des déficits budgétaires. Dans la sous-région, la croissance 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. Mais le desserrement des contraintes d'offre, en particulier les pénuries d'énergie, est une condition essentielle de la future croissance de la sous-région.

18. Dans les pays en développement insulaires du Pacifique la croissance s'est ralentie, passant de 5,3 % en 2012 à 4 % en 2013, en raison surtout du ralentissement économique dans les pays riches en ressources naturelles comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Îles Salomon. Des catastrophes naturelles ont également compromis la croissance de la production aux Fidji et au Samoa. On s'attend cependant en 2014 à une amélioration des résultats dans cette sous-région à la faveur surtout des perspectives meilleures de l'économie mondiale. La forte dépendance à l'égard des importations de denrées alimentaires et de combustibles et la capacité d'exportation limitée de ces pays ont généralement alourdi les déficits des transactions courantes. De façon générale, les principaux obstacles au développement demeurent l'insuffisante dotation en ressources, l'éloignement des marchés mondiaux, la précarité de la prestation des services publics et la forte vulnérabilité aux catastrophes naturelles et au changement climatique.

19. Les taux d'inflation ont été très variables entre les pays de la région en 2013. Dans les pays exportateurs tels que ceux de l'Asie du Sud-Est et de l'Asie de l'Est et du Nord-Est, l'inflation a diminué ou est restée stable en 2013 du fait du ralentissement de la demande mondiale. Une inflation faible a permis d'assouplir la politique monétaire dans la plupart de ces pays, où les taux d'intérêt directeurs sont restés stables ou ont baissé en 2013 par rapport à 2012. En revanche, les taux d'inflation ont été généralement élevés en Asie du Sud et du Sud-Ouest et la politique monétaire a été resserrée en conséquence dans certains des pays de la sous-région. En

2014, l'inflation devrait, dans l'ensemble de la région, rester généralement modérée. Cependant, plusieurs grands pays comme l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan continueront à être aux prises avec de fortes pressions sur les prix.

D. Reprise progressive du commerce international

20. Les exportations de la région devraient s'accroître en 2014, grâce à l'amélioration des perspectives du commerce mondial sous l'effet de la poursuite de la reprise économique dans les principaux pays développés. Le caractère très 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 demeure morcelé, comme on l'a vu lors de la Neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce tenue en 2013 à Bali (Indonésie). 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 des coûts souvent élevés des transactions commerciales.

21. Le commerce intrarégional s'est développé ces dernières années, grâce à l'approfondissement de l'intégration commerciale sous l'effet de l'harmonisation des règles et des normes commerciales. Cela s'est produit entre les pays de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et les autres pays de la région en particulier. Les réformes instituées en Chine pour améliorer la qualité de la croissance en réorientant la consommation vers l'intérieur pour l'augmenter au détriment des exportations et des investissements sera un facteur d'importance critique pour les relations commerciales dans la région. Cette réorientation de la croissance pourrait avoir d'importants avantages pour les pays exportateurs de la région, en particulier ceux qui exportent des biens de consommation.

22. Les pays les moins avancés (PMA) ne représentent qu'une faible proportion des échanges dans la région de l'Asie et du Pacifique et cela demeure préoccupant. 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 d'intégrer les PMA dans les chaînes d'offres régionales en leur accordant un accès préférentiel aux marchés et en améliorant leur capacité productive. En même temps, une bonne connectivité, par l'amélioration des équipements matériels et informatiques, sera nécessaire pour approfondir l'intégration commerciale des pays et des sous-régions.

E. Évolution favorable des investissements étrangers directs

23. Les apports d'investissements étrangers directs (IED) aux sous-régions en développement de l'Asie et du Pacifique ont légèrement augmenté en 2013³. Avec l'importance grandissante que prennent les destinations de ces investissements, comme les pays de l'ASEAN et la Chine, la région Asie-Pacifique en développement demeure la principale destination mondiale des IED, représentant près d'un quart de leur montant global. Entre les diverses sous-régions en développement de l'Asie et du Pacifique, l'Asie de l'Est et l'Asie du Nord-Est continuent à attirer de vastes apports d'IED, bien que la part de l'Asie du Sud-Est augmente également. Les pays en

³ CNUCED. *Global Investment Trends Monitor*, No 15. 28 janvier 2014.

développement du Pacifique attirent moins de 1 % des apports d'IED dans la région. Les flux intrarégionaux d'investissements étrangers directs au sein de la région de l'Asie et du Pacifique sont également en augmentation. Les pays de l'ASEAN et la Chine sont des destinations particulièrement attrayantes pour les investisseurs asiatiques. Cependant, les pays les moins avancés n'ont reçu qu'environ 5,5 milliards de dollars d'IED en 2012.

24. Les investissements étrangers directs entièrement nouveaux sont en diminution; cela est préoccupant, tout comme les effets possibles de l'IED dans le secteur de l'agriculture. Les investissements étrangers directs entièrement nouveaux ont d'ordinaire des avantages plus directs que les fusions et acquisitions transfrontières, car ils créent de nouvelles possibilités de production. Dans certains cas, l'IED dans l'agriculture a entraîné une éviction des petits agriculteurs et provoqué des dommages à l'environnement. La Banque mondiale a ainsi été amenée à signaler le danger que comportent des acquisitions de terres qui méconnaissent les droits de la population locale, et la facilité avec laquelle des investisseurs peuvent manipuler les petits exploitants⁴. Il faut donc mettre en place des politiques bien conçues pour protéger les petits exploitants des effets d'investissements ou d'acquisitions spéculatifs de terre et prévenir une dégradation environnementale.

25. En dehors de l'IED, les recettes provenant des transferts de salaires des travailleurs migrants et du tourisme pourraient augmenter. En 2013, les transferts de salaires des travailleurs migrants originaires de pays en développement de l'Asie et du Pacifique ont atteint 265 milliards de dollars, alors qu'ils n'étaient que de 49 milliards de dollars en 2000. La région Asie-Pacifique demeure la région du monde où les transferts reçus sont les plus élevés, tant en termes absolus que relatifs. Les recettes du tourisme international sont passées de 169 milliards de dollars en 2004 à 320 milliards en 2013. Pour beaucoup de 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 très importante et est de l'ordre de 20 % du produit intérieur brut (PIB).

26. Les transferts de salaires des travailleurs migrants et le tourisme ont donc potentiellement un rôle important à jouer dans le développement de la région. Cependant, les décideurs doivent bien en saisir les inconvénients possibles, et notamment l'exode des cerveaux et les conséquences socioécologiques défavorables. Par exemple, les exportations de main-d'œuvre peuvent exacerber l'exode des cerveaux et, si les transferts de salaires des travailleurs migrants ne sont pas investis dans des ressources productives, ils risquent d'aggraver l'inégalité. De même, une expansion anarchique du tourisme peut avoir des conséquences écologiques et sociales négatives.

⁴ Banque mondiale, « Land and Food Security » (2012).

III. Évolution socioéconomique

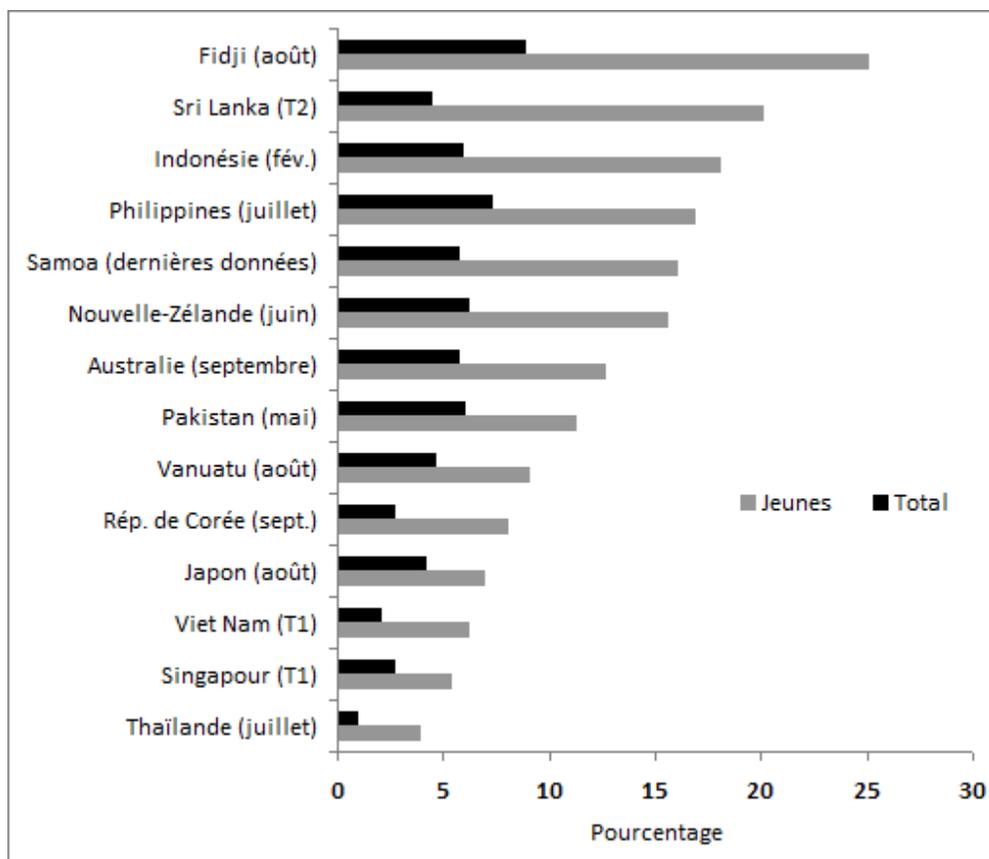
A. Croissance et qualité de l'emploi : des progrès toujours mitigés

27. La faible création d'emplois par le secteur structuré de beaucoup de pays de la région est l'une des principales préoccupations socioéconomiques de celle-ci. Pas plus après qu'avant la crise, la croissance du PIB dans la région ne s'est accompagnée d'une expansion comparable de l'emploi dans le secteur structuré. Cela s'explique en partie par les changements technologiques et le remplacement de la main-d'œuvre par des machines, mais aussi par la nature et le modèle de croissance économique qui ne reposent pas sur un développement qui englobe divers secteurs de l'économie.

28. La qualité de l'emploi est également préoccupante. Une majorité de travailleurs de la région sont employés à leur compte dans le secteur spontané, ou sont des aides familiaux n'ayant guère de perspectives de trouver un emploi plus productif, plus sûr et mieux rémunéré. Un pourcentage élevé des travailleurs de la région occupent des emplois très mal payés. Ainsi, le nombre de travailleurs qui sont pauvres, c'est-à-dire qui gagnent moins de 2 dollars par jour, est le plus élevé en Asie du Sud et en Asie du Sud-Ouest. La prévalence de la pauvreté des travailleurs et de l'emploi précaire est une manifestation sans équivoque de l'absence de perspectives économiques et sociales.

29. Les jeunes en particulier peinent à trouver un emploi décent et productif (voir figure 1 plus bas). Le taux de chômage des jeunes dans la région est près de trois fois celui des adultes. Il y a à ce phénomène de nombreuses causes. Indépendamment de l'absence d'emplois adéquats, productifs et décents, c'est également le résultat d'un grave décalage entre l'éducation et les exigences des employeurs, d'un faible taux d'achèvement des études secondaires, de la discrimination entre les sexes et des aspirations élevées des jeunes. Beaucoup de pays ont actuellement un dividende démographique potentiel, mais pour qu'il devienne une réalité, ces pays doivent assurer un emploi productif à leurs jeunes dont le nombre ne cesse d'augmenter, et en particulier aux 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 : Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (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 économies du Pacifique a été obtenue auprès du secrétariat 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 sont pas désaisonnalisées.

Abréviations : T1, premier trimestre, T2, deuxième trimestre.

B. L'inégalité est contraire à une croissance durable

30. L'inégalité est un autre grave problème socioéconomique dans la région. Au niveau régional, le coefficient de Gini (qui mesure l'inégalité des revenus) est passé de 33,5 % durant 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. L'inégalité des sexes est particulièrement préoccupante. Elle est étroitement liée à la violence sexiste, prévalente dans la région. Ces problèmes continuent à faire obstacle à la pleine participation des femmes à la vie publique, et

affectent non seulement leur bien-être mais aussi celui de leur famille et de leur collectivité, et affaiblissent la stabilité sociale et économique du pays.

31. Les niveaux élevés d'inégalité des revenus compromettent gravement les résultats économiques et sociaux. Par exemple, le PIB par habitant dans beaucoup de pays de la région diminue sensiblement quand on le corrige de l'inégalité des revenus. L'indicateur de développement social de la CESAP⁵, qui allie l'éducation et l'espérance de vie, fait apparaître que l'inégalité dans plusieurs pays émergents et pays à faible revenu a également un grave impact sur le développement social.

32. L'analyse faite par la CESAP de l'endettement des ménages et des données de l'inégalité au niveau d'un pays, tirée de données relatives à 81 pays en développement dans le monde dont 26 dans la région et couvrant la période faisant suite à la crise, montre 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 des revenus s'essouffle, les couches les plus pauvres de la société augmentent leur consommation en la finançant par la dette, du fait 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. De tels processus de transmission pourraient 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, de plus en plus, se trouvent exposés à une augmentation de leur déficit courant, encore aggravé par 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 dans la région Asie-Pacifique sont liés en partie à la faiblesse de la reprise économique dans le monde développé, mais aussi à des obstacles structurels à long terme qui jouent contre la croissance. Cela montre la nécessité d'un soutien public de l'économie par des mesures productives et anticycliques. De telles mesures pourraient soutenir la croissance à court terme tout en aidant à éliminer les obstacles structurels à long terme. La réaffectation en cours des capitaux internationaux au détriment de la région, du fait que la politique monétaire aux États-Unis revient à une orientation normale, augmentera la nécessité de mesures de soutien à l'investissement national. On présente ici certaines des mesures qui pourraient aller dans ce sens.

⁵ Voir : *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2012* (Publication des Nations Unies, numéro de vente E.12.II.F.9).

⁶ Voir Michael Kumhof et Romain Rancièrè (2011), « Unequal = Indebted », *Finance & Development*, vol. 48, N° 3 (Washington. FMI, septembre 2011).

Dépenses de protection sociale

34. Augmenter les dépenses de protection sociale aiderait à entretenir 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 du 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 du développement et figure comme telle dans le programme de développement pour l'après-2015⁷.

35. Plusieurs pays de la région ont récemment lancé des politiques et des programmes d'amélioration de la protection sociale. Il existe une forte corrélation positive entre l'étendue de l'application de ces mesures et la réduction de l'inégalité, comme le montre l'Étude de 2013. Sur la base de données de la Banque mondiale⁸, la CESAP constate que dans un système universel, une protection sociale ciblée et des programmes d'action ciblés sur le marché du travail peuvent réduire l'inégalité. La CESAP a mis au point un ensemble de mesures de protection sociale pour aider les responsables de la politique sociale à concevoir des systèmes de protection sociale plus solides⁹. Cela permet aux décideurs de repérer les lacunes existant au niveau national tout en offrant des exemples utiles de la marche à suivre.

36. La difficulté de trouver durablement des moyens de financement complique la tâche des dirigeants qui voudraient élargir la couverture et la profondeur des mesures de protection sociale. La conception des mesures de protection sociale dépend essentiellement de l'obtention de crédits budgétaires au moment où la population marque un vieillissement dans la région. Le secteur privé doit également apporter sa contribution et coopérer avec les gouvernements. Certains fonds mondiaux et régionaux pourraient être considérés comme des sources nouvelles de financement. L'Étude *thématique* de la CESAP 2013 proposait à cet égard l'adoption d'initiatives régionales.

Dépenses d'équipement

37. 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 l'augmentation de la population et avec l'harmonisation. L'étude faite par la CESAP en 2006 estimait que le besoin de financement d'équipements collectifs dans la région Asie-Pacifique était de l'ordre de 600 milliards de dollars par an¹⁰. Une étude plus récente de la Banque asiatique de développement (BASD) en 2009 chiffrait ce besoin de financement à

⁷ Nations Unies (Équipe spéciale des Nations Unies chargée du programme de développement pour l'après 2015), « Protection sociale : une priorité de développement pour l'après-2015 », Programme de développement des Nations Unies : réflexion thématique (2012).

⁸ Banque mondiale (2014). « *The Atlas of Social Protection – Indicators of Resilience and Equity* », ASPIRE Database, 2014.

⁹ Cet ensemble de mesures offre l'accès à une base de données de plus de 80 pratiques optimales en matière de protection sociale dans les pays en développement. Consulter : www.socialprotection-toolbox.org/

¹⁰ Voir : CESAP, *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including That Related To Disaster Management*. (publication des Nations Unies, numéro de vente E.06.II.F.13).

800 milliards de dollars par an pour la période 2010-2020¹¹. 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 grands ouvrages présentant moins de risque.

38. La création d'une nouvelle facilité de prêt pour le financement des grands ouvrages d'équipement et faisant appel aux ressources publiques, serait un moyen de compléter les formes existantes d'investissement d'équipement. 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. Son soutien à des projets d'équipement pourrait également servir de signal aux investisseurs privés. Cette facilité, qui serait un mécanisme régional, serait également en mesure de suivre attentivement les retombées intrarégionales et de financer de grands ouvrages transfrontaliers présentant un intérêt économique. Cette facilité aurait également pour fonction possible de fournir des services consultatifs et une assistance technique à la conception du financement des grands ouvrages.

39. En dehors du manque de financement, il est manifeste que la législation et la réglementation de l'investissement d'équipement dans une grande partie de la région doivent être notablement améliorées. Les dernières années ont mis en évidence l'absence d'une telle réglementation; cela contribue beaucoup à expliquer l'aggravation du climat des investissements et la réduction résultante de la construction de nombreux ouvrages dans beaucoup de pays de la région. Sans une amélioration de la réglementation et sans une plus grande certitude des politiques suivies, même en présence d'un financement adéquat, les investisseurs restent très hésitants à l'idée de financer des grands ouvrages. L'instabilité politique décourage également les investisseurs privés.

Dépenses liées à l'environnement:

40. Les gouvernements devront 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 par an près de 6 % de son PIB¹². Le potentiel économique est également compromis par une forte déperdition d'écosystèmes naturels et de diversité biologique.

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

¹¹ Asian Development Bank and Asian Development Bank Institute. *Infrastructure for a Seamless Asia*. (Tokyo, 2009).

¹² Banque mondiale. « *Diagnostic Assessment of Select Environmental Challenges in India* », Rapport N° 70004 (2013)..

42. La pérennité de la croissance exige également que l'on s'occupe du problème du changement climatique, en utilisant pour cela de meilleurs moyens de financer l'action climatique. Les sources de financement à vocation 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 du climat. Plus précisément, des mécanismes de financement de l'action climatique devraient être systématiquement introduits dans la structure de financement 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 jeune génération, la plus nombreuse de l'histoire. Cela est d'importance cruciale si l'on veut valoriser le dividende démographique. Alors que certains des problèmes sont causés par le manque d'emplois décents et productifs, beaucoup de jeunes qui entrent sur le marché du travail ont des qualifications insuffisantes ou qui ne correspondent pas aux besoins nouveaux du marché du travail.

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. Dans cet esprit, la transition entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doit tenir compte des capacités et du potentiel des jeunes. Des mesures concrètes d'intervention sur le marché du travail devraient également être prises pour relier au mieux les systèmes d'éducation, de formation et de perfectionnement professionnel et les besoins des employeurs. Le problème de l'élargissement de l'accès à l'éducation est particulièrement aigu dans les pays à faible revenu, où la probabilité d'accéder à l'enseignement supérieur est faible.

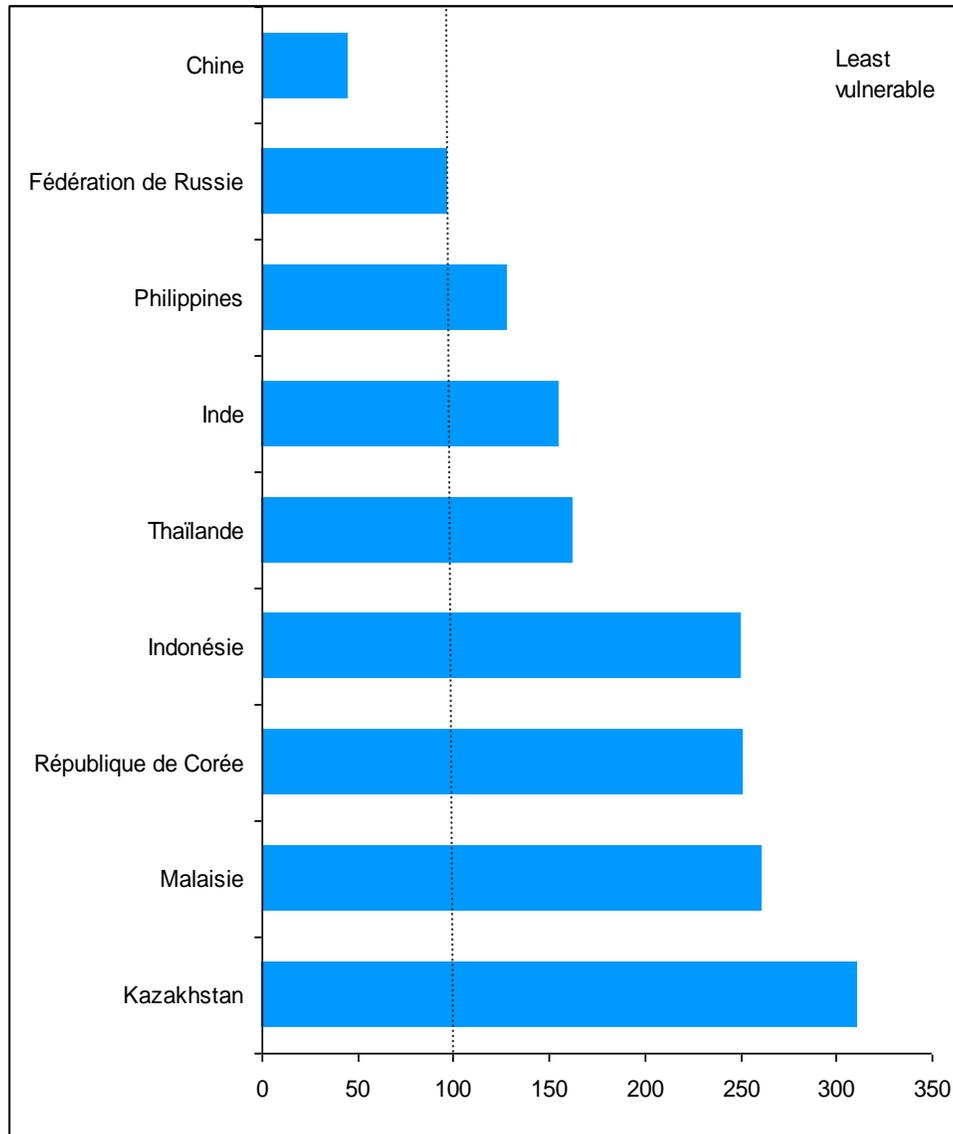
45. L'amélioration des systèmes d'enseignement devra prêter tout particulièrement attention aux inégalités entre les sexes. Alors que dans l'éducation, ces dernières années, les inégalités entre les sexes ont diminué dans la région, des disparités persistent et elles aboutissent à une déperdition du potentiel productif dans l'optique de la croissance à moyen et à long terme. La sous-région de l'Asie du Sud et de l'Asie du Sud-Ouest est en retard à cet égard, puisque dans l'enseignement secondaire seulement 8 filles sont inscrites pour 10 garçons et, ce qui est plus préoccupant encore, trois femmes pour quatre hommes suivent des études supérieures. L'éducation des filles rencontre en effet des obstacles, notamment 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 contraires. C'est en venant à bout de ces préjugés, en augmentant les investissements consacrés au recrutement d'enseignantes et en apportant un soutien aux familles pauvres, que l'on pourra rendre les établissements d'enseignement plus attrayants pour les 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 en permettant une dépréciation de leur taux de change, en utilisant leurs réserves de devises et en relevant leur taux d'intérêt. Ainsi la Turquie a laissé sa monnaie baisser de 7 % par rapport au dollar en juillet 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, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et la Turquie (entre 6 et 9 % de dépréciation). Pour empêcher une dépréciation excessive, les pays ont atténué la chute de la monnaie en dépensant 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, puisque ces trois pays ont consacré entre 11,5 milliards et 19,3 milliards de dollars à cette action entre janvier et août 2013. Pour gérer les dépréciations de leur monnaie, certains pays ont eu recours à une hausse de leurs taux d'intérêt et ont ainsi accru l'attrait de leur monnaie. Les taux d'intérêt ont également été relevés pour atténuer l'impact inflationniste de la dépréciation de la monnaie sur les prix intérieurs. En janvier 2014, la Turquie a brutalement haussé son taux de prêt au jour le 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 pour être à même de se défendre contre une dépréciation excessive de leur monnaie résultant de la fébrilité des mouvements de capitaux. La constitution progressive de réserves de devises a été l'un des principaux moyens, pour les gouvernements, de protéger leur monnaie et de prévenir ainsi l'instabilité macroéconomique qui résulterait d'une forte dépréciation du taux de change. La CESAP a calculé un indicateur de vulnérabilité, qui est la somme des engagements à court terme sur les devises, les mouvements d'investissements de portefeuille, la dette à court terme et le nombre de mois d'importations, en pourcentage des réserves de devises. Cet indicateur montre 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 de leur taux de change (voir figure II plus bas).

Figure II
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 : www.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 trimestres, et de la position estimative des investissements transfrontières.

48. Les préoccupations concernant les réserves de devises insuffisantes d'un pays face aux risques entraînés pas la fébrilité des mouvements de capitaux a rappelé la nécessité d'un soutien régional plus ferme. Les difficultés de taux de change dans divers pays en 2013 ont montré que des mécanismes régionaux existants, tels que

l'Initiative de multilatéralisation de Chiang Mai, ne sont pas en fait utilisés. Dans des cas récents, quand les pays ont eu besoin d'un soutien en devises, même les pays faisant partie du Groupe ASEAN+3 (ASEAN plus Chine, Japon et République de Corée) se sont tournés à l'occasion vers des sources régionales de fonds offertes par les nombreux accords de crédits croisés bilatéraux. Une autre solution serait 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 pour les pays qui sont actuellement couverts par des accords régionaux, étant donné que les crises de change dans des pays non protégés peuvent se propager par contagion à toute une région.

49. Alors que l'utilisation de réserves de devises peut aider à stabiliser une monnaie subissant de fortes pressions, ces réserves peuvent être complétées par des mesures nationales de gestion de la sortie de capitaux. L'utilisation de réserves de devises ne permet pas d'amortir l'impact négatif sur les marchés financiers d'une sortie brutale de capitaux. C'est pourquoi, comme l'ont montré les études du FMI¹³, un autre moyen important de soutien pourrait consister à appliquer au niveau national des mesures de gestion des sorties des capitaux pour éviter les variations brutales des entrées et sorties de capitaux sur les marchés financiers. 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; c'est le cas par exemple des impôts ou taxes prélevés sur certains instruments financiers. D'autres mesures sont quantitatives, et peuvent par exemple fixer un maximum ou même interdire complètement l'achat de certains instruments. En outre, alors que la plupart des mesures visent les entrées de capitaux ou les acquisitions financières, certaines visent au contraire à décourager les sorties de capitaux ou les ventes d'actifs. Une directive générale devrait recommander que de telles réglementations soient intégrées à des politiques à long terme de prévention des 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 de ressources intérieures doit jouer un rôle important dans le financement adéquat 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. Pour élargir cette marge de manœuvre budgétaire, les gouvernements ont à leur disposition plusieurs options possibles. Ils peuvent accroître leur endettement, ils peuvent faire en sorte que les dépenses publiques soient plus efficaces, ils peuvent changer l'ordre de priorité des dépenses pour les orienter plus nettement vers le développement, et ils peuvent encore accroître les recettes fiscales et non fiscales. L'augmentation de leur endettement peut être risquée, même quand le niveau d'endettement est relativement faible. D'abord, le futur service de la dette entraînera une sortie de ressources. Les paiements nets d'intérêt concernent déjà un

¹³ Voir FMI. « Liberalizing Capital Flows and managing Outflows » (2012); FMI. « The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View » (2012).

quart des recettes publiques en Inde, un tiers au Pakistan et un cinquième aux Philippines. L'endettement comporte également d'autres risques, notamment celui d'une augmentation des taux d'intérêt et d'une discordance entre les échéances. L'augmentation de la proportion de dettes qui sont libellées en monnaies étrangères peut également entraver l'efficacité d'une politique économique anticyclique.

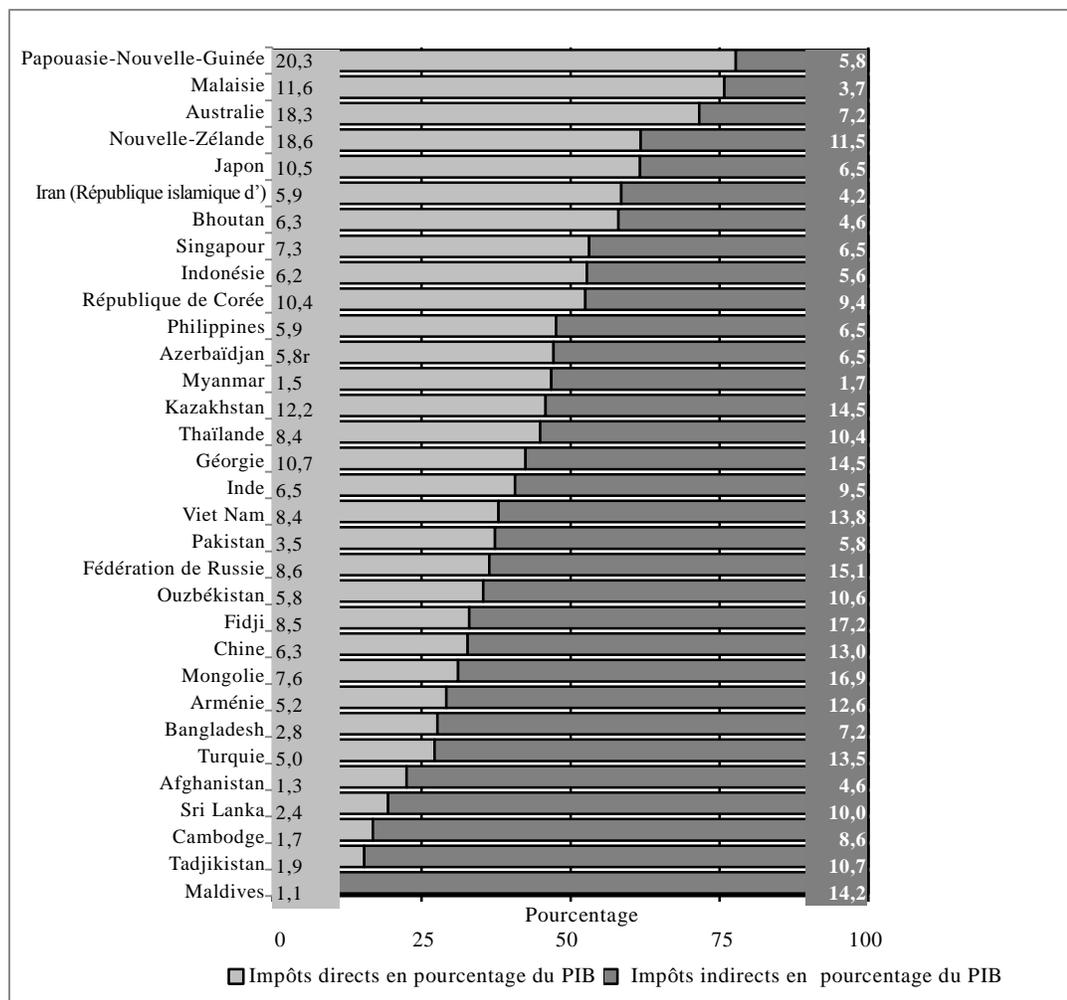
52. Bien entendu, les gouvernements peuvent créer une marge de manœuvre budgétaire en utilisant mieux les ressources existantes. L'un des moyens à cet effet serait de réduire les dépenses dans les secteurs non prioritaires. On pourrait par exemple réduire les dépenses consacrées à la défense nationale, qui dans plusieurs pays dépassent les dépenses consacrées à la santé et à l'éducation prises ensemble, et n'apportent guère de contribution au développement. Une autre option serait de réduire les divers types de subventions à la consommation qui sont mal ciblées, et qui dans beaucoup de 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. L'expérience des différents pays démontre qu'il existe de vastes possibilités d'améliorer toutes les formes de fiscalité, directes et 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 10 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 %. On est là 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 figure III plus bas). Cependant, leur contribution au total des recettes fiscales diminue dans la plupart des pays. En effet, une proportion substantielle 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 droits de douane 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, 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'impôt sur le commerce international dans beaucoup de pays (par exemple la Malaisie, le Pakistan et Vanuatu).

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



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

56. Au cours des 20 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 bénéficiaires et sur les plus-values, l'impôt sur les salaires et le revenu de la propriété. Par exemple, au Bhoutan, en Inde, en Malaisie et au Pakistan, 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 impôts indirects, 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; sinon, cela rend le système fiscal plus régressif et encourage aussi l'évasion fiscale et 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 plus 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. L'une des raisons en est que dans beaucoup de 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. Cependant, même des individus plus riches, dans beaucoup de pays, ne paient que très peu d'impôt sur le revenu par suite de l'évasion et 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 ayant des données, ce qui indique que dans ces pays, les recettes fiscales ont augmenté plus vite que le produit. Parmi ces pays, figurent quatre

PMA (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. La plupart des pays de la région collectent actuellement moins de recettes fiscales qu'ils le pourraient. Manifestement, la capacité d'un pays de collecter l'impôt dépend de nombreux facteurs – ses structures, son développement, ses institutions, son niveau socioéconomique¹⁴. Il est important de tenir compte de ces facteurs si l'on cherche à apprécier la capacité d'un pays de collecter davantage d'impôts. Une analyse qui tient compte de 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 pour le pays en raison de sa structure économique, équivaut à 5 % du PIB ou même plus (voir tableau ci-dessous). 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.

¹⁴ Voir Richard A. Musgrave et Peggy B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*, (New York, McGraw-Hill, 1989).

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 (Rép. 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.

Notes : 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.

60. Si les recettes fiscales sont faibles dans la région, c'est que les taux d'imposition sont relativement faibles. Par exemple, le taux de l'impôt moyen sur les entreprises en 2013 était de 28,2 % dans la région, soit sensiblement moins qu'en Amérique latine (32,2 %) ou en Afrique (29,8 %). Les taux de l'impôt sur les sociétés sont souvent faibles en raison de la surenchère fiscale qui amène certains pays à réduire le taux d'imposition pour attirer l'investissement étranger direct. 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 de 32,5 à 28 %, et en Thaïlande où il est passé de 30 à 20 %. Cependant, les effets de ces réductions sur l'IED ne sont pas clairs. Si les investisseurs étrangers apportent effectivement quelque chose de nouveau par rapport aux investisseurs intérieurs, il peut être utile de leur offrir des incitations fiscales spéciales¹⁵. Si ce

¹⁵ Voir Magnus Blomström, Ari Kokko and Jean-Louis Mucchielli. « The Economics of Foreign Direct Investment Incentives », National Bureau of Economic Research, document de travail N° 9489 (Heidelberg, Allemagne, Springer, 2003).

n'est pas le cas, ce traitement fiscal préférentiel fausse la concurrence et désavantage les entreprises locales.

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 bénéficiaires, 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 diverses raisons. Beaucoup de pays ont également abaissé leurs droits à l'importation, 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 exonérations fiscales et les difficultés de l'application de la taxe à la valeur ajoutée et de la taxe sur les ventes contribuent à une déperdition de 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, ces dépenses fiscales, pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des sociétés, représentent 0,5 % du PIB et même 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 façons, 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 plus 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 plusieurs 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 également 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 les titres ou les biens immeubles de façon plus large. En outre, il faut mettre au point des mécanismes appropriés pour déterminer la part des opérations intérieures et des opérations extérieures des sociétés multinationales, de façon qu'il n'y ait pas de déperdition de recettes fiscales, en particulier quand il existe des conventions visant à éviter la double imposition. 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 individus riches, 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 par 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 beaucoup de pays, l'introduction progressive de réformes de la fiscalité et de l'administration fiscale est nécessaire. Dans une première phase de réforme des administrations fiscales, 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 revenu et le paiement de l'impôt, une autre division est chargée de l'audit et des investigations, 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 des biens et des services, en prenant des mesures pour compenser son impact disproportionnel sur les personnes à faible revenu. Il faut alors rationaliser les taux d'imposition afin de réduire les distorsions et 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 d'une même région ou appartenant à des associations régionales telles que l'Association sud-asiatique de coopération régionale (SAARC) ou l'ASEAN, serait un moyen d'augmenter les recettes fiscales. Une coopération régionale efficace peut servir à éviter la double imposition, à lutter contre

l'utilisation inclusive 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 et 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.
