



Conseil économique et social

Distr. générale
26 avril 2017
Français
Original : anglais

Session de 2017

28 juillet 2016 – 27 juillet 2017

Point 15 de l'ordre du jour

Coopération régionale

Résumé de l'Étude 2017 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir ci-joint un résumé de l'*Étude 2017 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique*.



Résumé de l'Étude 2017 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique

[Original : anglais, chinois, français et russe]

Note du secrétariat

Résumé

Alors que les pays de l'Asie et du Pacifique ont enregistré dernièrement une expansion économique stable, celle-ci est modeste par rapport à la tendance historique récente, du fait de l'atonie persistante de la demande extérieure, du renforcement du protectionnisme commercial et de l'incertitude croissante dans le monde. Parallèlement, des décennies de croissance économique rapide, favorisées par la mondialisation et les technologies, se sont faites au prix de l'accroissement des inégalités et de la dégradation de l'environnement. Il sera indispensable de s'attaquer à ces défis économiques, sociaux et environnementaux de manière cohérente et décisive pour assurer l'avenir de la région.

À la lumière de ces défis et du Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'Étude 2017 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique met l'accent sur l'importance d'une meilleure gouvernance et d'une gestion budgétaire efficace. En particulier, la qualité de la gouvernance influe sur les résultats en matière de développement puisqu'elle a un effet sur la composition et l'efficacité des dépenses publiques. Par ailleurs, la faiblesse de la gouvernance explique en partie le niveau modique des recettes fiscales dans plusieurs pays de la région. La gouvernance a une incidence sur la façon dont les recettes de l'État sont obtenues car elle influe sur le civisme en matière fiscale, la propension à payer l'impôt étant liée à la perception de la façon dont les recettes fiscales sont utilisées.

L'Étude 2017 fait valoir que la transparence et le respect du principe de responsabilité dans l'administration publique peuvent être améliorés et renforcés en produisant des données et informations essentielles et en y donnant accès, et en donnant les moyens aux administrations publiques de surveiller, d'évaluer et de contrôler les politiques et les actions menées. La création d'institutions inclusives, qui permettent aux bénéficiaires des services publics d'échanger des vues avec les autorités, pourrait également contribuer à accroître les recettes fiscales et à améliorer l'efficacité des dépenses. Le rôle de l'administration en ligne, des technologies de l'information et de la communication et de la décentralisation aux fins de l'amélioration de la gouvernance dans le contexte de la gestion budgétaire est également mis en avant.

Les avantages qui pourraient découler d'une meilleure gouvernance, dont il est fait état dans l'Étude 2017, sont considérables et concernent divers domaines; ils comprennent notamment l'amélioration des résultats en matière de santé dans le Pacifique, la diversification économique en Asie du Nord et en Asie centrale, la création d'emplois décents en Asie du Sud et du Sud-Ouest, les innovations écologiques en Asie de l'Est et du Nord-Est et la réduction des écarts de développement en Asie du Sud-Est.

La Commission est invitée à examiner les questions analysées dans le présent document et à fournir des orientations politiques et des recommandations aux fins du renforcement de la gouvernance et de la gestion budgétaire afin d'améliorer les perspectives économiques à long terme et de répondre aux préoccupations sociales et environnementales.

I. Introduction

1. La croissance économique des pays de l'Asie et du Pacifique, quoique stable, est modeste par rapport à la tendance historique récente, du fait de l'atonie persistante de la demande extérieure et du renforcement du protectionnisme commercial. Bien qu'une croissance économique robuste ne soit pas une condition suffisante pour atteindre les objectifs généraux de développement, une stagnation pourrait compromettre la réduction de la pauvreté et l'expansion de l'emploi décent. Parallèlement, des décennies de croissance économique rapide, favorisée par la mondialisation et la technologie, ont eu pour contrepartie négative un accroissement des inégalités et la dégradation de l'environnement. S'attaquer à de tels défis économiques, sociaux et environnementaux de manière cohérente et décisive sera essentiel pour l'avenir de la région.

2. Dans un contexte d'incertitude mondiale accrue et de réduction de la marge de manœuvre en matière de politique monétaire, l'*Étude 2017 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique* fait valoir le rôle proactif que peut jouer la politique budgétaire pour faire face à ces défis grâce à des investissements productifs dans des domaines tels que l'infrastructure, la protection sociale et l'efficacité des ressources. L'*Étude* montre également que ces mesures passent par l'amélioration de l'efficacité de la gouvernance, laquelle a une incidence sur l'efficacité des dépenses publiques et le civisme en matière fiscale.

3. Une meilleure gouvernance et une gestion budgétaire efficace dans la région Asie-Pacifique peuvent non seulement améliorer les perspectives économiques à long terme, mais aussi faciliter la prise en compte des préoccupations sociales et environnementales. En effet, un progrès équilibré dans ces trois domaines est au cœur même du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La qualité de la gouvernance, qui est une notion abstraite, a été définie à divers degrés par différentes organisations et institutions. Dans l'*Étude 2017*, les dimensions politiques, telles que la responsabilité démocratique, ne sont pas abordées et la gouvernance s'entend de la manière dont le pouvoir est exercé et non de la manière dont il est obtenu. Cette approche respecte la diversité des cultures, des expériences historiques et des niveaux de développement des pays de la région Asie-Pacifique.

4. En retenant une définition plus fonctionnelle de la gouvernance, l'*Étude 2017* peut se concentrer sur le mécanisme de transmission par lequel la gouvernance influe sur divers aspects du développement durable. Plus précisément, l'*Étude 2017* analyse le rôle de la gouvernance dans la mobilisation et l'affectation des ressources budgétaires en faveur du développement. À cette fin, la gouvernance est mesurée sur la base de l'analyse de données concernant l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité de la réglementation, la primauté du droit et la lutte contre la corruption, soit quatre des six indicateurs mondiaux de la gouvernance. Bien que la gouvernance soit incluse dans les objectifs de développement durable au titre de l'objectif numéro 16 (dans lequel les pays sont invités à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous), l'*Étude 2017* fait valoir que la réalisation de cet objectif peut également contribuer à la réalisation d'autres objectifs de développement, au moyen d'une meilleure gestion budgétaire.

5. La structure économique et les défis de développement auxquels sont confrontées les diverses sous-régions et économies de l'Asie et du Pacifique diffèrent considérablement. Pour rendre compte de cette diversité, l'*Étude 2017* propose une analyse macroéconomique ventilée, examinant chacune des cinq sous-régions. Elle présente également cinq questions de développement pour la sous-région pouvant être considérées comme des études de cas sur la manière dont une gestion efficace de la politique budgétaire et une bonne gouvernance économique

peuvent contribuer à améliorer les résultats en matière de développement. Ces questions s'appuient sur l'argument avancé dans l'*Étude 2017*, à savoir que la politique budgétaire devrait jouer un rôle plus actif dans la prise en compte des préoccupations sociales et environnementales et qu'une gouvernance efficace est nécessaire pour renforcer la qualité de la gestion de la politique budgétaire et adopter des réformes structurelles intérieures ayant un réel impact.

6. Les cinq questions qui ont été sélectionnées sont : tirer les enseignements des expériences politiques pour promouvoir l'énergie propre en Asie de l'Est et du Nord-Est; diversifier les sources de croissance économique en Asie du Nord et en Asie centrale; utiliser la politique budgétaire pour améliorer les résultats en matière de santé dans le Pacifique; réduire l'économie informelle et créer des emplois productifs en Asie du Sud et du Sud-Ouest; et traiter les questions urgentes liées à la gouvernance pour réduire les écarts de développement en Asie du Sud-Est.

II. Performance et perspectives économiques récentes

A. Dynamique de la croissance économique

7. Ces dernières années, la croissance économique de la région Asie-Pacifique s'est davantage nourrie de la demande intérieure, mais l'impulsion donnée par la faible inflation et les politiques d'accompagnement adoptées a été plus modeste que prévu. Cette situation tient à plusieurs facteurs : sur le plan de la consommation, à une croissance relativement faible des salaires réels et des revenus agricoles, et sur le plan de l'investissement, à l'incertitude et à l'excédent de capacités de ce secteur. Dans certains pays, le surendettement du secteur privé a également été un facteur important. En particulier, de nombreux pays n'ont pas bénéficié d'investissements privés, ce qui a compromis l'expansion de l'emploi décent. Selon les principaux indicateurs, tels que l'indice des directeurs d'achat du secteur de la fabrication, et les dernières données sur les exportations et les importations, une légère reprise économique est à prévoir en 2017 et 2018. Cependant, il est peu probable qu'il s'agisse d'une relance ferme, étant donné que les facteurs qui ont ralenti la demande intérieure demeurent largement inchangés et que le protectionnisme commercial croissant compromet une éventuelle reprise de la demande extérieure.

8. La croissance économique moyenne des pays en développement de l'Asie et du Pacifique devrait atteindre 5 % en 2017 et 5,1 % en 2018, contre environ 4,9 % selon les estimations pour 2016 (voir figure I). En 2016, les résultats économiques meilleurs que prévu en Chine et en Fédération de Russie ont été contrebalancés par un ralentissement considérable en Inde et en Turquie. Les perspectives économiques modestes mais stables pour 2017 et 2018 sont soutenues par la plus grande économie de la région, c'est-à-dire la Chine, où les secteurs à plus forte valeur ajoutée remplacent progressivement les secteurs présentant des excédents de capacités en tant que catalyseurs de la production, de l'emploi et de la croissance des exportations. La légère embellie des perspectives de croissance économique du reste de la région est due à une reprise des secteurs exportateurs nets de produits de base et des investissements publics dans certains secteurs importateurs nets de produits de base.

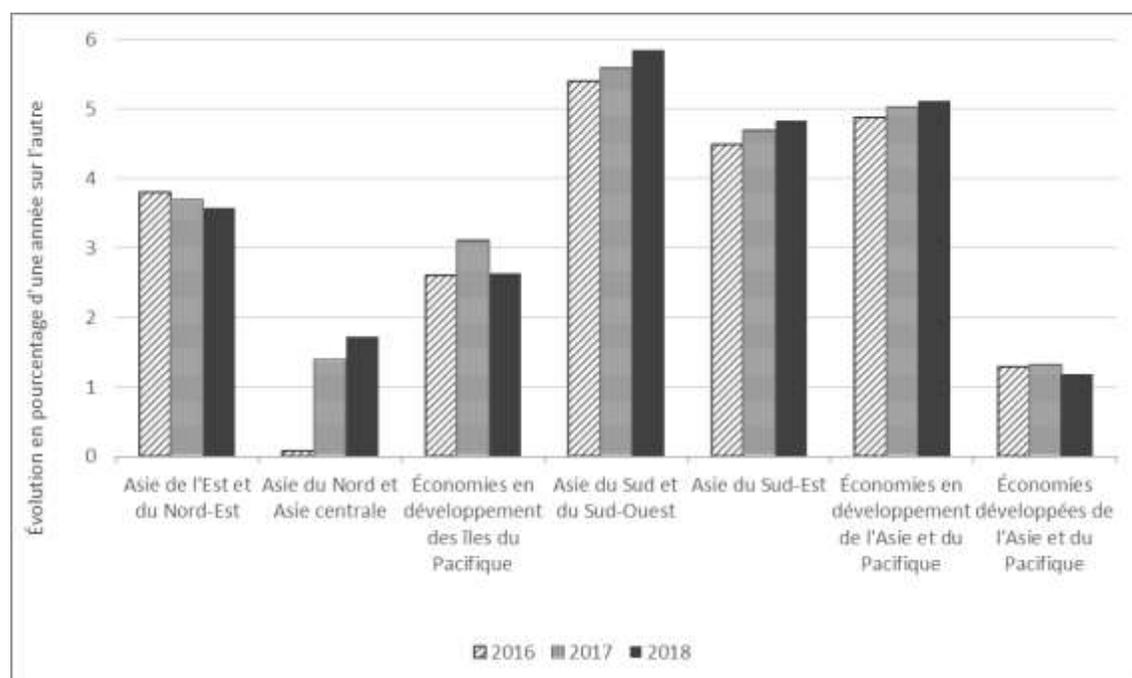
9. En Asie de l'Est et du Nord-Est, la croissance économique a été stable en 2016, s'établissant à 3,8 %, tout en restant inférieure à la croissance moyenne de 4,6 % enregistrée au cours de la période 2011-2013. La principale raison de ce ralentissement est la croissance économique modeste enregistrée en Chine ces dernières années du fait des réformes structurelles orientées vers la consommation des ménages et les services. Cependant, les conditions économiques sont

globalement stables en Chine. La croissance sous-régionale constante en 2016 est soutenue par un léger rebond économique au Japon et en République de Corée, où la demande intérieure, en particulier dans le domaine des projets d'infrastructure et de la construction résidentielle, a été le principal moteur de la croissance économique.

10. Les perspectives économiques à court terme sont stables, la croissance de la production devant s'établir entre 3,6 % et 3,7 % en 2017 et 2018. La tendance à la baisse de la croissance de la Chine devrait se poursuivre, et témoigne principalement des efforts menés actuellement pour freiner la croissance rapide du crédit. Une reprise économique dans d'autres grands pays de la sous-région devrait soutenir l'expansion économique globale. La sous-région étant axée sur les exportations, un des principaux risques de contraction est l'incertitude quant à la vigueur du commerce mondial. Le défi politique immédiat est de s'attaquer à l'augmentation de la charge de la dette tout en maintenant une dynamique de croissance économique constante.

Figure I

Croissance économique dans la région Asie-Pacifique



Source : Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), sur la base de : sources nationales; *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2017* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.17.II.C.2); Fonds monétaire international, bases de données des statistiques financières internationales, disponible à l'adresse : <http://elibrary-data.imf.org> (page consultée le 1^{er} février 2017); Banque asiatique de développement, *Asian Development Outlook 2016 : Asia's Potential Growth* et mises à jour (Manille, 2016); et www.ceicdata.com.

Note : Les données pour 2016 sont des estimations et celles pour 2017 et 2018 sont des prévisions. Parmi les pays développés de l'Asie et du Pacifique figurent notamment l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

11. En Asie du Nord et en Asie centrale, la production n'a augmenté que de 0,1 % en 2016, ce qui est néanmoins nettement plus encourageant que la contraction de 2,7 % enregistrée en 2015. Malgré cette reprise, la faiblesse des prix mondiaux de l'énergie continue de faire pression sur cette sous-région tributaire des produits de base. En Fédération de Russie, qui représente environ 80 % de la production de la sous-région, la récession a également été causée par les sanctions internationales et

les obstacles structurels intérieurs. De même, l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan ont enregistré un ralentissement économique sensible, les fortes dépréciations de la monnaie à la fin de 2015 ayant fait grimper l'inflation, alourdi la dette des entreprises et entraîné un assainissement des finances publiques. La sous-région devrait connaître une expansion économique modérée d'environ 1,4 % à 1,7 % en 2017 et 2018. Les perspectives sont très incertaines et dépendent d'une hausse des prix mondiaux de l'énergie, de la persistance de la demande d'importation de produits de base de la Chine et de la stabilité des conditions géopolitiques dans la sous-région.

12. Les économies en développement des îles du Pacifique ont subi un net ralentissement économique en 2016, la croissance économique ayant chuté à 2,6 % en 2016, alors qu'elle était comprise entre 6,2 % et 7,1 % au cours des deux années précédentes. L'économie de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui représente 60 % de la production du groupe de pays susmentionné, s'est sensiblement tassée en raison du faible cours des minerais. Malgré un tableau globalement sombre, la croissance de la production a augmenté dans près de la moitié des économies de la sous-région. Les perspectives économiques devraient s'améliorer légèrement et l'on prévoit que la croissance économique se situera entre 2,6 % et 3,1 % en 2017 et 2018, sous l'effet de la hausse des prix mondiaux des produits de base, de la stabilité de la croissance économique des principaux partenaires commerciaux comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et des améliorations constantes des infrastructures. Un facteur défavorable majeur est le risque persistant de catastrophes naturelles. Les pouvoirs publics ont généralement une faible marge d'intervention pour faire face aux chocs défavorables, les niveaux d'endettement public étant déjà proches des seuils établis pour la stabilité budgétaire dans plusieurs pays.

13. Malgré une légère décélération de la croissance économique, qui s'établissait à 5,4 % en 2016, l'Asie du Sud et du Sud-Ouest a été la sous-région qui a connu la croissance la plus rapide de l'Asie et du Pacifique. L'Inde, qui représente au moins la moitié de la production de la sous-région, a enregistré un ralentissement de la croissance économique en raison d'un recul de l'activité manufacturière et des investissements en capital fixe. La démonétisation inattendue a également pesé sur les performances économiques du pays. La croissance économique a également diminué en Turquie en raison de l'incertitude politique accrue. En revanche, le Bangladesh, les Maldives et la République islamique d'Iran ont enregistré une croissance plus forte. Dans l'ensemble, les dépenses de consommation ont stimulé l'activité économique, soutenue par une faible inflation depuis plusieurs années et des conditions d'emploi favorables.

14. En 2017 et 2018, la croissance de la production devrait augmenter et être comprise entre 5,6 % et 5,9 %. La consommation privée, ainsi que l'investissement public dans certains pays, seront les principaux facteurs de croissance. En Inde, les effets perturbateurs de la démonétisation devraient être temporaires et l'on s'attend à une reprise progressive de la croissance économique. Le principal risque à la baisse réside dans une inflation plus élevée que prévu, qui pourrait entraîner un resserrement de la politique monétaire et un fléchissement des dépenses de consommation. Malgré les perspectives positives à court terme, le développement économique de la sous-région est limité par les insuffisances sur le plan des infrastructures et de l'énergie. Pour combler ces lacunes, il faudra effectuer d'importantes dépenses budgétaires, ce qui nécessite des réformes de la politique fiscale en vue de restructurer les entreprises publiques, d'élargir l'assiette fiscale et d'améliorer l'administration fiscale.

15. En Asie du Sud-Est, la croissance économique de 4,5 % en 2016 était comparable aux taux de 2014 et de 2015. L'Indonésie, la Thaïlande et les

Philippines ont enregistré une croissance économique plus forte en 2016, grâce aux dépenses de consommation et aux investissements dans les infrastructures publiques. En revanche, comme c'est le cas depuis plusieurs années, la Malaisie et Singapour ont connu une faible expansion économique, du fait du ralentissement du commerce mondial. Comme les années passées, l'expansion économique des économies moins développées de la sous-région – à savoir le Cambodge, le Myanmar, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam – a été plus rapide que celle des économies émergentes de la sous-région, grâce à des taux robustes d'exportation de produits manufacturés et à l'accroissement des flux d'investissement direct étranger.

16. Selon les projections, la croissance économique devrait s'améliorer légèrement en 2017 et 2018 pour s'établir entre 4,7 % et 4,8 %. Les politiques macroéconomiques de soutien et la faible inflation devraient favoriser la consommation des ménages, bien que ces facteurs n'aient peut-être pas les effets escomptés du fait du niveau d'endettement élevé des ménages dans certaines économies sous-régionales. L'investissement privé devrait rester timide, en raison des vastes capacités de production inutilisées et de la prudence affichée par les investisseurs. Les principaux risques sont les éventuels retards dans les projets d'investissement public et la faible demande d'importation en Chine.

B. Risques pesant sur les perspectives économiques de la région

15. Malgré une légère progression attendue dans la plupart des sous-régions, dans l'ensemble, les perspectives de croissance économique de la région sont assombries par certains risques. Cette situation s'explique par une recrudescence sensible de l'incertitude politique au niveau mondial au cours des derniers mois. Le plus grand risque est le protectionnisme commercial. On a déjà constaté une augmentation notable des mesures commerciales restrictives, adoptées aussi bien au niveau mondial que régional, comme en fait état le Rapport intitulé *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016 : Recent Trends and Developments*.

18. Les récents changements d'orientation politique aux États-Unis d'Amérique en ce qui concerne le commerce, la monnaie, l'immigration et d'autres domaines pourraient aussi avoir des effets négatifs sur la région, notamment pour les exportations de marchandises en provenance de la Chine et les exportations de services de l'Inde. Les changements politiques qui se profilent aux États-Unis, le Brexit et les élections qui se tiendront prochainement dans certains pays d'Europe ont également eu pour effet d'exacerber l'incertitude au niveau mondial, ce qui nuit aux investissements dans la région. Tout manque à gagner dans le domaine du commerce et de l'investissement pourrait à son tour peser sur les perspectives d'emploi et ralentir la croissance de la productivité dans les années à venir. Une analyse de la CESAP suggère que la progression de la croissance économique en 2017 pourrait être inférieure de 1,2 point de pourcentage par rapport aux projections de base si la montée du protectionnisme commercial et de l'incertitude économique mondiale se révèle plus marquée que prévu.

19. Le contexte actuel est celui d'un éventuel durcissement des conditions financières mondiales, influencé par un relèvement progressif des taux directeurs aux États-Unis résultant d'une amélioration des données économiques. Cette mesure pourrait avoir pour effet de mettre fin au cycle d'assouplissement de la politique monétaire de la région. Les pressions liées aux sorties de capitaux, qui ont augmenté suite aux élections américaines en novembre 2016 avant de diminuer récemment, risquent de resurgir avec l'annonce de l'adoption de mesures de relance budgétaire par les États-Unis, et d'entraîner une nouvelle dépréciation des monnaies de la

région. Les pays de la région présentant un gros déficit de la balance des opérations courantes ou une dette extérieure à court terme élevée, comme l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et la Turquie, sont particulièrement vulnérables. Sur le plan positif, les exportations régionales pourraient bénéficier d'une demande extérieure relativement plus forte et d'une compétitivité induite par la monnaie, mais tout accroissement sera sans doute limité par le nombre élevé de mesures protectionnistes commerciales.

20. S'il est vrai que les cours mondiaux des produits de base se sont globalement stabilisés au cours des deux dernières années, ces derniers présentent toujours un risque de hausse ou de baisse selon qu'un pays est ou non un exportateur ou un importateur net de produits de base. Par exemple, si les cours mondiaux du pétrole dépassaient les projections de référence de 52 à 55 dollars le baril, les importateurs nets de la région subiraient une hausse de l'inflation, mais les exportateurs nets bénéficieraient d'une reprise économique plus rapide.

21. Dans la région, le rôle de la Chine en tant qu'émetteur et transmetteur de chocs s'est accru ces dernières années. L'instabilité économique réelle ou perçue de la Chine pourrait entraîner des accès d'instabilité financière dans la région, comme ce fut le cas au début de 2016. Étant donné que plusieurs économies régionales rivalisent avec la Chine dans les chaînes de valeur mondiales, la dépréciation du renminbi exerce une pression dépréciatrice sur d'autres monnaies régionales. D'un point de vue positif, si, comme en 2016, les performances économiques de la Chine sont meilleures que prévu, il pourrait y avoir des retombées commerciales positives.

22. À moyen terme, il sera primordial d'assurer le renforcement de la demande nationale et régionale pour faire face à un environnement externe difficile. À cet égard, le rééquilibrage et l'ouverture de la Chine sont de bon augure pour la région. Des initiatives telles que l'initiative chinoise « Une ceinture, une route » pourraient donner un nouvel élan à la connectivité régionale et au commerce intrarégional, alors que la libéralisation des mouvements de capitaux en Chine pourrait considérablement élargir les sources de financement à long terme disponibles pour les investissements dans la région. L'avenir de la demande régionale dépend aussi en grande partie de la possibilité pour l'Asie du Sud de réaliser pleinement son potentiel, et la coopération et l'intégration économiques régionales pourraient jouer un rôle essentiel pour compléter les efforts nationaux en ce sens.

III. Considérations en matière de politique économique

A. Marge d'action limitée en matière de politique monétaire

23. Les politiques monétaires appliquées dans la région, auparavant conciliatrices, sont récemment devenues plus neutres, les risques à la hausse pesant sur l'inflation ayant légèrement augmenté. Au cours des deux premiers mois de 2017, les taux d'intérêt n'ont pas évolué en Inde, en Indonésie et aux Philippines, alors que les taux d'intérêt à court terme ont été relevés en Chine. Cette tendance contraste avec celle des deux années précédentes, au cours desquelles les taux directeurs ont été abaissés ou maintenus au plus bas dans ces pays et dans d'autres, comme le Pakistan, la République de Corée et la Thaïlande. L'inflation moyenne dans les économies en développement de l'Asie et du Pacifique devrait passer de 3,6 % en 2016 à 3,8 % en 2017 et en 2018. Cette hausse est plus manifeste si l'on exclut de la moyenne l'Asie du Nord et l'Asie centrale, où l'inflation a diminué à la suite de fortes dépréciations des monnaies, qui ont entraîné une inflation élevée ces deux dernières années.

24. Les faibles taux directeurs ont eu un impact relativement limité sur la demande intérieure et donc sur l'inflation, ce qui indique que la marge d'action en matière de politique monétaire est faible. La hausse récente de l'inflation, bien que principalement due à des facteurs de la demande non nationaux, tels que les cours du pétrole et les dépréciations des taux de change, invite aussi à la prudence. Les dépréciations probables de la monnaie pourraient limiter encore la marge d'action en matière de politique monétaire, notamment en raison de leurs effets inflationnistes. Néanmoins, il serait également délicat de relever les taux directeurs. Par exemple, les ménages et les entreprises endettés pourraient voir les coûts du service de la dette augmenter et éprouver des difficultés de refinancement, ce qui aggraverait les risques pesant sur la stabilité financière. Ainsi, il est recommandé aux pays de maintenir le statu quo en matière de taux directeurs. Ils devraient par ailleurs envisager de renforcer la gestion des flux de capitaux et les mesures macroprudentielles pour atténuer les effets négatifs des dépréciations des taux de change et garantir la stabilité financière.

B. Nécessité d'adopter une politique budgétaire proactive

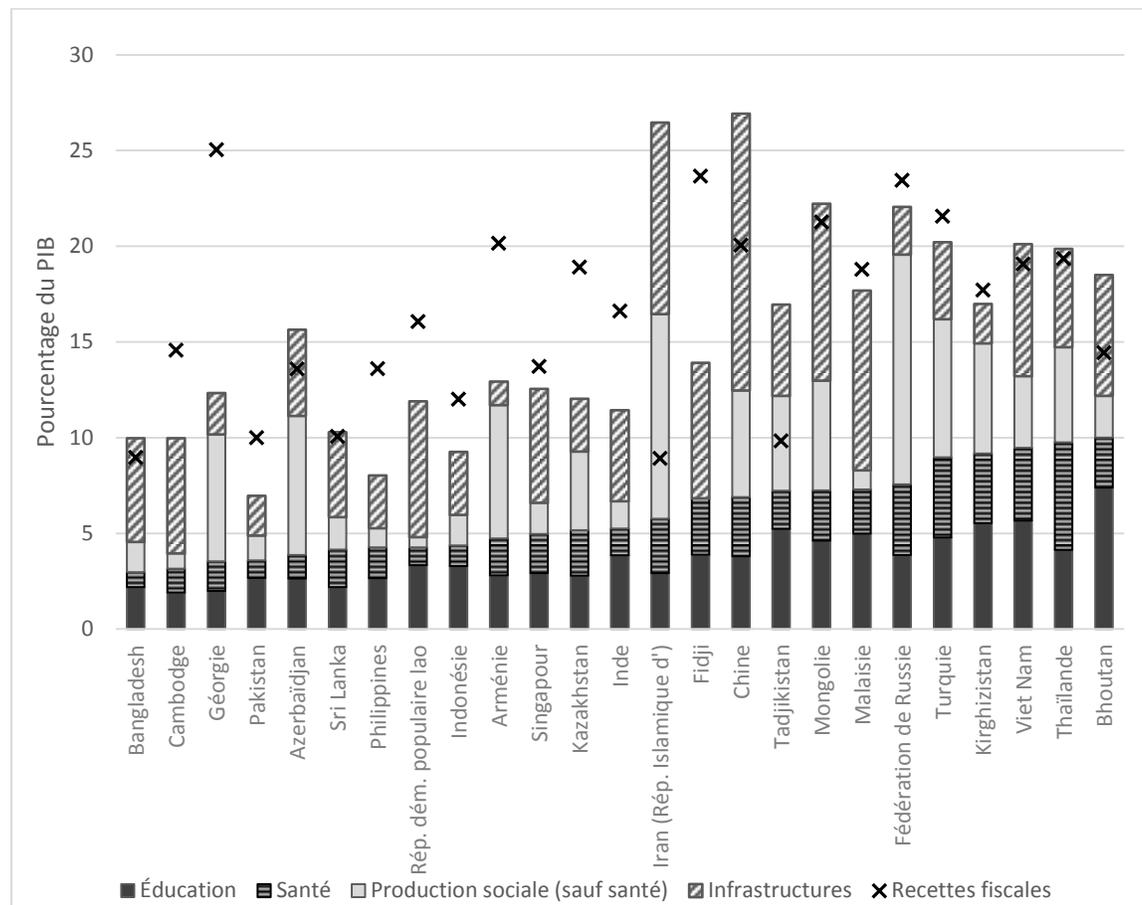
25. La politique budgétaire pourrait jouer un rôle actif pour stimuler la demande intérieure et promouvoir les priorités de développement, telles que la réduction de la pauvreté, l'atténuation des inégalités et le soutien aux mesures de protection sociale. Toutefois, son efficacité dépend largement de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la gouvernance. Dans la région, la politique budgétaire a globalement été anticyclique et expansionniste ces dernières années. La Chine a lancé de vastes projets d'infrastructure et consenti des allègements fiscaux, l'Inde a ajusté sa stratégie d'assainissement budgétaire à moyen terme pour tenir compte de l'augmentation des dépenses courantes, et la République de Corée et la Thaïlande ont engagé diverses mesures de relance. Cependant, les exportateurs nets de produits de base ont adopté une approche plus prudente, compte tenu des pertes au titre des termes de l'échange qui se sont répercutées sur les finances publiques.

26. Au-delà des considérations liées à la stabilisation, des efforts ont également été déployés pour améliorer la répartition et la qualité des dépenses publiques à l'appui des priorités de développement. Les dépenses sociales en matière d'éducation, de santé et de protection sociale ont généralement augmenté, quoique progressivement et en partant d'un faible niveau, alors qu'un certain nombre de pays ont des plans d'infrastructure ambitieux (voir figure II). Au-delà du financement, les pays doivent engager des réformes plus larges de la gouvernance du secteur public afin de garantir que les dépenses se traduisent par de meilleurs résultats en matière de développement.

27. Assurer la viabilité budgétaire nécessiterait des réformes fiscales et une gestion efficace de la dette. Le recouvrement de l'impôt reste relativement faible dans la région Asie-Pacifique, et les possibilités d'accroître les recettes en favorisant un plus grand respect de l'obligation fiscale et en élargissant l'assiette fiscale sont particulièrement importantes. Dans les pays où la demande intérieure est en repli, certains allègements fiscaux pourraient être compensés par le financement de la dette, en profitant des rendements relativement faibles des obligations d'État au cours des dernières années, bien que les possibilités en la matière soient peut-être de plus en plus minces.

28. Lorsqu'ils s'interrogent sur la viabilité budgétaire, les pays devraient tenir compte des répercussions positives que les investissements dans le domaine social ou infrastructurel pourraient avoir sur l'économie à long terme. Si les retombées sont suffisamment importantes, par exemple grâce à la canalisation de l'investissement privé, le ratio dette publique/produit intérieur brut (PIB) pourrait se stabiliser à long terme. Il s'agit d'un domaine nécessitant des recherches supplémentaires, les données empiriques dont on dispose dressant un bilan mitigé. Parallèlement, les efforts d'amélioration de l'efficacité des dépenses et des recettes – aspects influencés par une meilleure gouvernance – pourraient contribuer à contenir le niveau du solde financier primaire et rendre la dynamique de la dette moins sensible à l'écart entre taux d'intérêt et croissance du PIB nominal.

Figure II
Dépenses et recettes publiques générales



Source : Fonds monétaire international (FMI), Fiscal Monitor Database (disponible à l'adresse : www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/app/FiscalMonitoring.html; page consultée le 1^{er} février 2017); FMI, World Economic Outlook Database (disponible à l'adresse : www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx; page consultée le 1^{er} février 2017); FMI, Investment and Capital Stock Dataset (disponible à l'adresse : www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data.xlsx; page consultée le 1^{er} février 2017); base de données de l'Institut de statistique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (disponible à l'adresse : <http://uis.unesco.org/>; page consultée le 1^{er} février 2017); Banque mondiale, base de données sur les indicateurs de développement dans le monde (disponible à l'adresse : <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>; page consultée le 1^{er} février 2017).

29. L'importance de la gestion de la politique budgétaire dans la promotion du développement social est manifeste dans les pays en développement des îles du Pacifique. Les données suggèrent que les dépenses de santé, actuellement relativement importantes dans la sous-région du Pacifique, pourraient être plus efficaces si davantage de ressources étaient consacrées aux soins préventifs et aux traitements précoces par les services de santé spécialisés. En ce qui concerne la politique en matière de recettes, des taxes et des droits de douane ont été introduits pour décourager la consommation de produits malsains, bien qu'il semble qu'une hausse des taux d'imposition puisse être envisageable. Les formules telles que les services de santé payés par les utilisateurs et les partenariats public-privé sont également une possibilité, mais ils nécessitent une mise en œuvre minutieuse et une gouvernance efficace pour assurer l'accès aux services.

C. Importance des réformes structurelles

30. Les réformes structurelles pourraient venir compléter les politiques monétaires et budgétaires et contribuer à accroître la productivité et la croissance, mais il convient d'accorder une attention suffisante à leurs effets redistributifs. Récemment, les réformes structurelles ont fait l'objet d'un intérêt grandissant dans le débat politique, bien qu'aucune définition n'ait été arrêtée. Ces réformes renvoient généralement aux changements d'ordre politique, législatif et réglementaire qui accroissent l'efficacité des marchés des facteurs (terre, main-d'œuvre et capital) et des marchés des produits. Parmi les exemples récents dans la région, on peut citer la libéralisation des taux d'intérêt en Chine et la nouvelle loi de l'Inde sur les faillites, mesures qui sont censées soutenir l'investissement privé. Il convient d'évaluer de très près les effets que ces réformes de promotion de la croissance auront sur la répartition des revenus et sur l'environnement, afin que les mesures compensatoires appropriées puissent être introduites. De telles réformes pourraient également permettre de voir plus loin que la mesure du PIB comme référence, et faire une place aux considérations sociales et environnementales qui ont une incidence sur le bien-être social.

31. Dans de nombreux cas, l'élément déclencheur de la mise en œuvre de réformes structurelles intérieures est l'apparition de nouvelles possibilités résultant de l'évolution du contexte extérieur. Par exemple, en Asie du Nord et en Asie centrale, l'Union économique eurasienne aspire à devenir un marché unique régi par le libre-échange entre ses membres, tandis que l'initiative chinoise « Une ceinture, une route » vise à améliorer la connectivité des échanges et des infrastructures entre la Chine et l'Europe par l'intermédiaire de la masse terrestre eurasienne. Pour tirer parti des gains potentiels liés à l'Union économique eurasienne et à l'initiative « Une ceinture, une route », les économies sous-régionales doivent réduire les charges imposées par la réglementation nationale, pour permettre aux entreprises de profiter d'une baisse des coûts du commerce transfrontière. Au fur et à mesure que la capacité de production augmente, une participation plus active aux chaînes d'approvisionnement mondiales peut contribuer à élargir l'assise économique de la sous-région.

IV. Améliorer la qualité de la croissance économique

32. En plus d'assurer une croissance économique soutenue et robuste, les responsables politiques devront relever certains grands défis sociaux et environnementaux afin d'améliorer la qualité de cette croissance. Dans l'*Étude* 2017, l'analyse consacrée aux évolutions récentes dans la région en ce qui concerne

le marché du travail, la pauvreté et les inégalités est suivie d'un examen des tendances récentes en matière de protection sociale et d'efficience des ressources dans la région Asie-Pacifique.

A. Créer des emplois décents pour la réduction de la pauvreté et la croissance équitable

33. L'expansion du travail décent reste un défi. En 2016, la croissance moyenne de l'emploi dans la région Asie-Pacifique a été modeste, mais est demeurée stable avec un taux de 1,1 %, alors que la part des emplois vulnérables, environ 50 %, s'est maintenue à un niveau élevé. Sur la base des statistiques officielles du travail pour l'année écoulée, peu de pays semblent avoir progressé à la fois sur le plan de la quantité et de la qualité (par exemple, les Philippines), certains ayant réussi à privilégier uniquement la quantité (Indonésie) ou la qualité (Thaïlande, Viet Nam), tandis que d'autres n'ont enregistré de progrès dans aucun des deux domaines (Sri Lanka).

34. En Chine, le marché du travail continue de s'adapter au rééquilibrage structurel de l'économie. En Inde, la démonétisation a créé une incertitude à court terme sur les marchés du travail, mais elle pourrait contribuer à traiter les questions liées au travail informel à plus long terme. Dans toute la région, des progrès ont été faits dans la lutte contre le chômage, même si les jeunes sont toujours défavorisés à cet égard. En 2015 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles), la croissance des salaires réels était relativement robuste en Asie du Sud, peut-être grâce à la désinflation, ainsi qu'en Chine, où la part du travail dans le revenu national s'est redressée.

35. Par rapport aux autres catégories, les pauvres ont moins bénéficié des avantages de l'expansion économique, comme en atteste l'inégalité croissante des revenus. Une réduction durable de la pauvreté dans le contexte d'une croissance économique plus lente passera davantage par l'amélioration de la répartition des revenus et par la prise en compte de facteurs autres que le revenu, comme l'exclusion sociale. Cependant, l'inégalité des revenus a augmenté ou demeure élevée dans de nombreux pays, avec une forte concentration de richesse au sommet. Une forte inégalité de revenus nuit également à la cohésion sociale et compromet la croissance économique à long terme en exacerbant l'inégalité des chances.

36. La lutte contre les inégalités suppose l'adoption de mesures globales, notamment en matière de politiques du marché du travail – instauration d'un salaire minimum et formation des travailleurs peu qualifiés notamment – et de mesures budgétaires telles que la fiscalité progressive et les aides sociales. Par exemple, la lutte contre les inégalités croissantes et le niveau élevé de pauvreté en Asie du Sud et du Sud-Ouest passera obligatoirement par les emplois décents et à forte productivité, car la plupart des ménages dépendent entièrement du revenu du travail pour survivre. Il convient également de réduire la prévalence des emplois informels, généralement mal rémunérés et assortis d'une protection sociale limitée. À cet égard, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour créer de nouveaux secteurs à forte productivité, ainsi que pour accroître la valeur ajoutée des activités économiques existantes, notamment celle du secteur agricole.

37. Pour « formaliser » l'économie, il serait bon de simplifier les lourdeurs administratives et d'établir un lien entre mécanismes d'incitation, comme les aides financières, et enregistrement des entreprises et respect des exigences de base de la réglementation du travail. Les gouvernements pourraient également apporter un soutien accru aux travailleurs du secteur informel, notamment en ne subordonnant pas l'octroi de prestations de sécurité sociale au paiement de contributions par les

employés. Toutes ces initiatives nécessiteront de s'employer à améliorer divers éléments de la gouvernance.

B. Élargir le financement et la portée de la protection sociale

38. Un système solide de protection sociale peut garantir que personne n'est laissé de côté et contribuer au renforcement de la demande intérieure d'une manière plus équitable et durable. Les aspects essentiels de tout socle de protection sociale comprennent l'accès universel à des soins de santé à un coût abordable, la gratuité de l'enseignement primaire et secondaire, le versement de prestations de chômage aux salariés et l'instauration de mesures de soutien au revenu pour les personnes dans le besoin, l'existence de régimes de retraite contributifs et de pensions sociales et le plein accès aux prestations sociales pour les personnes handicapées.

39. Outre qu'elle permet la réalisation des droits des personnes, une plus grande protection sociale peut contribuer à renforcer la demande intérieure en réduisant l'épargne de précaution, permettant ainsi aux pauvres de consommer et d'investir dans des stratégies de nature à améliorer la rentabilité de leur travail. La protection sociale peut également fluidifier le fonctionnement des marchés du travail en facilitant le perfectionnement des compétences et en favorisant l'emploi, ce qui est particulièrement important dans les économies qui font l'objet de changements structurels rapides.

40. La région Asie-Pacifique accuse actuellement un retard par rapport au reste du monde en matière de financement et d'étendue de la protection sociale, bien qu'il existe des exemples de réussites dans la région. Les dépenses totales moyennes, englobant les assurances sociales, l'aide sociale et les programmes de promotion du marché du travail, représentent 5,3 % du PIB de la région, tandis que la moyenne mondiale est de 8,6 %. La portée des régimes de protection sociale est limitée; par exemple, 7 % seulement de la population active de la région bénéficie de prestations en cas de chômage (régime contributif ou non contributif), alors que la moyenne mondiale est de 12 %. En particulier, l'élargissement du nombre de bénéficiaires pour y inclure les travailleurs du secteur informel reste difficile, bien que des pays tels que la Chine et la Thaïlande aient réussi à mettre en place des systèmes universels de soins de santé et de retraite grâce à une combinaison de régimes contributifs et non contributifs. On a également fait appel à des approches novatrices pour accroître le nombre de bénéficiaires, notamment au Bangladesh et en Malaisie (assurance en cas d'accident du travail), et en Inde (garantie de l'emploi dans les zones rurales).

41. Le développement de socles de protection sociale est un processus en plusieurs étapes qui suppose d'engager un dialogue social à l'échelle nationale, d'élaborer une stratégie de financement et des mécanismes d'exécution. Comme c'est en général le cas pour les biens collectifs, la protection sociale est une question de choix politiques et nécessite des concertations au niveau national. C'est particulièrement le cas pour la mise en place de socles nationaux et de régimes universels, ce qu'un nombre croissant de pays envisagent de faire. Les réussites de certains pays, ainsi que les exercices de simulation, montrent que les programmes universels peuvent être abordables.

42. Pour financer les programmes de protection sociale, plusieurs solutions existent, notamment : réaffectation des ressources budgétaires, y compris par l'élimination progressive des subventions non ciblées et la limitation de la masse salariale; amélioration de l'efficacité des dépenses, notamment par le transfert direct des allocations; réforme des régimes de retraite et de santé, notamment par de plus nombreuses incitations à utiliser les services de santé communautaires; et adoption

de mesures visant à accroître les recettes. Le nombre de bénéficiaires pourrait être élargi progressivement, comme cela a été fait en Chine pour la population rurale, puis pour les membres de la population urbaine qui n'étaient pas assurés. Il faudrait par exemple chercher à créer des synergies en renforçant les infrastructures de santé publique à travers des programmes axés sur l'emploi public. Les programmes du marché du travail, même s'ils ne sont guère utilisés dans la région, pourraient contribuer à accroître l'impact de la protection sociale sur la croissance économique.

C. Internalisation des coûts de la dégradation de l'environnement

43. Bien qu'elles ne soient pas prises en compte dans la mesure du PIB, la dégradation de l'environnement et les émissions de carbone pèsent sur le bien-être social et compromettent la viabilité des économies. La pollution atmosphérique est maintenant le quatrième risque sanitaire au niveau mondial, et a provoqué un décès sur dix en 2013; selon une étude récente, la perte de bien-être qui y est associée se chiffrerait à environ 5 000 milliards de dollars. Même avec des gains d'efficacité continus, on prévoit, selon le scénario de base, que les émissions mondiales de carbone augmenteront de 13 % d'ici à 2035, taux bien trop élevé au regard de la réduction de 30 % qui est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés dans l'Accord de Paris. L'urbanisation sauvage et la conversion des terres agricoles, des forêts, des zones humides et autres écosystèmes ont également accru la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles et les effets des changements climatiques. Au niveau mondial, les changements climatiques font désormais peser une lourde menace sur l'humanité.

44. La croissance économique rapide de la région au cours des dernières décennies s'est faite en grande partie au prix de la dégradation de l'environnement, avec des effets concomitants sur la santé et une utilisation intensive et inefficace des ressources et des richesses naturelles. La région est très vulnérable aux changements climatiques, dont les effets néfastes risquent de compromettre fortement les acquis en matière de développement économique et de faire sombrer plus de 100 millions d'habitants de la région dans la pauvreté extrême d'ici à 2030. Les conditions indispensables à la santé – air pur, eau potable, nourriture en quantité suffisante et hébergement sûr – sont également menacées par les changements climatiques.

45. En dépit d'améliorations progressives, la région accuse un retard par rapport au reste du monde en ce qui concerne les niveaux d'intensité énergétique et d'intensité carbone. En moyenne, les économies en développement de l'Asie et du Pacifique utilisent deux fois plus de ressources par dollar de PIB que le reste du monde. Malgré des baisses constantes depuis les années 1990, les niveaux d'intensité énergétique et d'intensité carbone de la région, en termes de production, restent relativement élevés. Compte tenu du poids croissant de la région dans l'économie mondiale, cela signifie que la part de la région dans la consommation mondiale d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre a également augmenté, en dépit des améliorations en matière d'utilisation par dollar de PIB. À partir d'un niveau certes bas, la consommation par habitant et les niveaux d'émission ont progressivement augmenté et sont maintenant à égalité avec le reste du monde.

46. Une combinaison d'instruments – qu'ils soient réglementaires, fondés sur les marchés, volontaires ou reposant sur l'information fournie – peuvent être utilisés pour lutter contre les déséquilibres environnementaux. Par rapport aux instruments réglementaires, les instruments économiques qui fonctionnent sur la base des prix ou des marchés nécessitent moins d'informations et sont supérieurs sur le plan de l'efficacité de la répartition des ressources, mais ils ne permettent pas d'exercer

autant de contrôle sur les résultats en matière d'environnement. Il s'agit notamment des taxes, des subventions et des systèmes d'échange de droits d'émission. Les mesures d'application volontaire ou fondées sur l'information, comme l'éco-étiquetage et la communication d'informations par les entreprises sur la durabilité de leurs activités, sont relativement peu onéreuses à mettre en œuvre mais ne couvriraient peut-être qu'un nombre limité de secteurs.

47. La sous-région de l'Asie de l'Est et du Nord-Est offre un très bon exemple de politiques visant à parvenir à une croissance économique plus respectueuse de l'environnement. Après des années de forte industrialisation, qui a abouti à la dégradation des conditions environnementales, la sous-région se tourne désormais vers la croissance verte et la mise au point de technologies renouvelables et à haut rendement énergétique. Ensemble, la Chine et le Japon représentent près de la moitié des investissements commerciaux dans les technologies propres dans le monde, tandis que la Chine est le pays qui a déposé la plupart des brevets dans le domaine des technologies d'atténuation des effets des changements climatiques.

48. Les expériences de la sous-région mettent en évidence trois aspects souhaitables des politiques publiques visant à promouvoir les énergies propres, et toutes illustrent l'importance d'une gouvernance efficace. Le premier aspect repose sur une structure de gouvernance bien conçue faisant intervenir toutes les acteurs gouvernementaux, des mécanismes de suivi et d'évaluation efficaces, et des partenariats multipartites dès le stade de la conception de la technologie, jusqu'à celui de sa diffusion. Le deuxième consiste en un cadre politique équilibré dans lequel les pouvoirs publics font appel à plusieurs mécanismes incitatifs, comme la tarification favorable des énergies renouvelables, ainsi qu'à la réglementation, par exemple en fixant des normes minimales en matière d'efficacité énergétique. Le troisième aspect est axé sur un système financier favorable, notamment sur les instruments de financement non traditionnels et les instruments dits « verts », comme l'échange de droits d'émission de carbone et les obligations vertes.

V. Gouvernance, gestion budgétaire et résultats en matière de développement

A. Gouvernance et résultats en matière de développement

49. Selon les indicateurs mondiaux de la gouvernance, une amélioration marginale de la qualité institutionnelle a été observée, en moyenne, dans la région Asie-Pacifique au cours des deux dernières décennies. Cette tendance tient principalement aux progrès réalisés en la matière en Asie de l'Est et du Nord-Est et dans les pays en développement sans littoral, en particulier ceux de l'Asie du Nord et de l'Asie centrale. Ces améliorations s'expliquent par l'augmentation générale des niveaux de revenu et par la demande de meilleures institutions de la part de la population, demande qui résulte d'une expansion de la classe moyenne et du meilleur niveau de formation. En outre, les modifications apportées aux lois et réglementations ainsi que leur mise en œuvre ont joué un rôle essentiel en modifiant la qualité perçue de la gouvernance.

50. Comme le montre l'*Étude 2017*, une meilleure gouvernance et des institutions efficaces influent sur les trois aspects du développement durable. Par exemple, en termes de résultats économiques, la qualité de la gouvernance pèse sur la capacité d'une économie à avoir accès à une main-d'œuvre qualifiée, à améliorer les perspectives d'investissement et à soutenir l'innovation. Tous ces facteurs contribuent à leur tour à renforcer le niveau et le rythme de productivité, d'où de meilleures perspectives économiques à long terme pour les économies.

51. La faiblesse des institutions a généralement pour effet d'accroître les inégalités et de ralentir le rythme de réduction de la pauvreté. Les principaux problèmes abordés dans l'*Étude 2017* sont la mauvaise répartition des ressources et l'inefficacité des marchés; l'existence d'un système fiscal peu progressif qui favorise les personnes ayant des relations avec des milieux influents et les ménages à revenu élevé; et le fait que les ménages à faible revenu désireux de contracter un emprunt sont défavorisés, en raison des déficiences dans l'application des règles. La faiblesse des institutions explique également partiellement l'inégalité d'accès aux services sociaux, en particulier pour les femmes et pour les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la société.

52. La qualité de la gouvernance est également importante pour les résultats en matière d'environnement, comme en témoignent, par exemple, les capacités variables à formuler et à appliquer les règles et garanties relatives à l'environnement. En revanche, la bonne gouvernance peut favoriser l'innovation écologique et le transfert de technologie, qui contribuent à atténuer la dégradation de l'environnement, comme on l'a vu dans l'exemple de l'Asie de l'Est et du Nord-Est, présenté plus haut.

53. Une gouvernance efficace peut également contribuer à combler les écarts de développement entre les pays en permettant de mener à bien les réformes grâce auxquelles les pays les plus démunis pourraient bénéficier davantage de l'intégration économique régionale. Dans les économies émergentes de l'Asie du Sud-Est, le revenu moyen par habitant est plus de dix fois supérieur à celui du Cambodge, du Myanmar, de la République démocratique populaire lao et du Viet Nam. Il existe également d'importantes lacunes en matière de développement dans les domaines de l'éducation et de la santé. Il est important de réduire ces écarts pour ainsi aider le Cambodge, le Myanmar, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam à tirer pleinement parti des avantages potentiels de la Communauté économique de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. Il est notamment essentiel de mener des réformes structurelles visant à améliorer les infrastructures publiques, les compétences professionnelles et la protection sociale dans les pays précités afin de combler les écarts de développement.

54. La bonne mise en œuvre de ces réformes passe impérativement par une gouvernance économique efficace et des institutions de bonne qualité. De nombreuses questions de gouvernance pourraient être améliorées au Cambodge, au Myanmar, en République démocratique populaire lao et au Viet Nam, notamment s'agissant du renforcement de l'application de la loi, du respect des droits de propriété et de l'amélioration de l'indépendance de l'appareil judiciaire. Afin d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement, ces pays gagneraient également à recourir davantage au système de justice pénale pour lutter contre la corruption, à renforcer la coordination interministérielle afin d'éviter les doubles emplois et à mettre en place un cadre réglementaire pour les entreprises qui soit plus transparent.

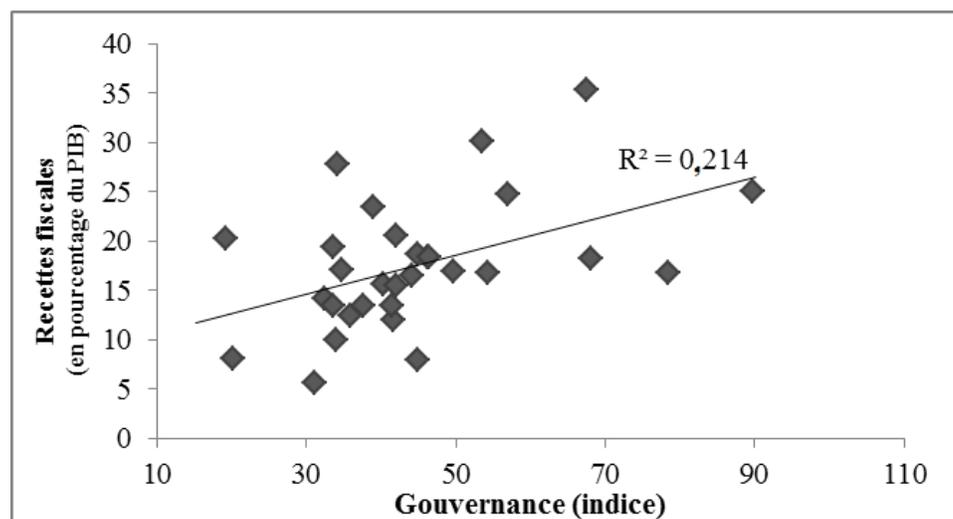
B. Améliorer la gouvernance pour accroître les recettes fiscales et mieux gérer les dépenses publiques

55. La faiblesse de la gouvernance explique en partie la modicité des recettes fiscales dans plusieurs pays de la région (voir figure III), ce qui peut être lié au degré élevé de corruption, qui a souvent pour effet de réduire le niveau d'impôt perçu en part du PIB et de favoriser des niveaux plus élevés d'évasion fiscale. D'autres facteurs contribuent à la corruption fiscale ou l'encouragent, notamment la complexité de la législation fiscale; le pouvoir discrétionnaire excessif dévolu aux

agents de l'administration fiscale et la nécessité de contacts fréquents entre les contribuables et les autorités fiscales; les déficiences des systèmes juridiques et judiciaires; le manque de responsabilité et de transparence au sein de l'administration fiscale; et les faibles niveaux de salaire dans le secteur public.

Figure III

Gouvernance et recettes fiscales dans les pays de l'Asie et du Pacifique

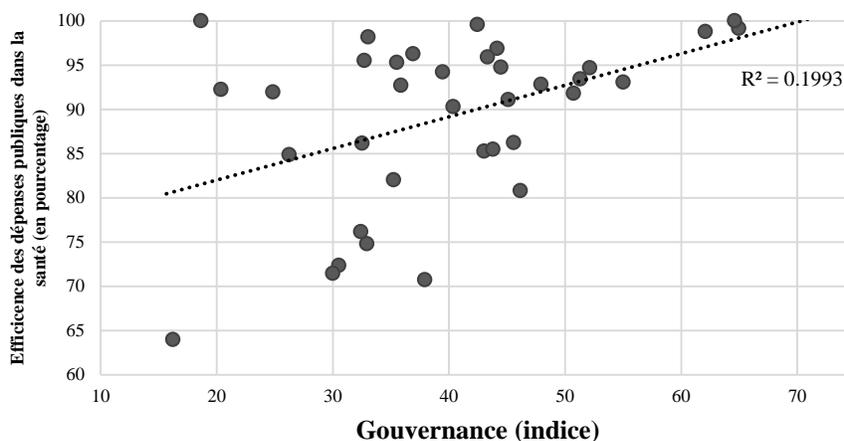


Source : CESAP, fondé sur des données provenant de la base de données sur les indicateurs de développement dans le monde de la Banque mondiale (page consultée le 15 novembre 2016); et Indicateurs mondiaux de la gouvernance (Banque mondiale) (disponible à l'adresse : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>; page consultée le 15 novembre 2016).

56. En influant sur le degré de civisme en matière fiscale, la gouvernance est aussi un élément qui détermine le recouvrement de l'impôt, puisque le consentement à l'impôt est lié à la perception qu'ont les contribuables de l'utilisation, bonne ou non, des recettes fiscales. C'est pourquoi les contribuables sont généralement disposés à payer leurs impôts s'ils estiment que le niveau de services publics qui est offert en contrepartie est à la hauteur de leur facture fiscale, mais ils risquent de se soustraire à leurs obligations fiscales s'ils constatent un décalage entre celles-ci et les services reçus. Le manque de civisme en matière fiscale peut également être lié à la perception que l'évasion fiscale est un phénomène répandu, en particulier chez les personnes ayant un revenu élevé. Selon l'*Étude 2017*, la rétrogradation de l'indicateur de gouvernance pourrait expliquer jusqu'à 8 % de la baisse des recettes fiscales enregistrée entre 2005 et 2014 au Pakistan et jusqu'à 21 % au Bhoutan.

57. La qualité de la gouvernance a aussi un effet sur la réalisation des objectifs de développement, puisqu'elle influe sur la composition et l'efficacité des dépenses publiques. On a constaté par exemple que la corruption fausse la structure des dépenses publiques en réduisant la part des dépenses sociales qui vont à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. En revanche, une gouvernance de meilleure qualité permet d'amplifier l'impact qu'ont les dépenses de santé publique sur les taux de mortalité infantile (voir figure IV), et d'accroître l'efficacité des dépenses publiques dans le domaine de l'éducation primaire, ce qui se traduit par de meilleurs résultats dans l'enseignement primaire.

Figure IV
Gouvernance et efficacité des dépenses publiques dans le secteur de la santé dans les pays de l'Asie et du Pacifique



Source : CESAP, sur la base d'une analyse (fondée sur la méthode d'enveloppement des données) des variables tirées de la base de données sur les indicateurs de développement dans le monde (page consultée le 15 novembre 2016).

Note : Les notes d'efficacité correspondent à une comparaison entre les apports réels (dépenses publiques) et les apports théoriques qui devraient être mobilisés pour obtenir le même niveau de résultat (résultats en matière de santé).

58. De plus, une diminution des dépenses sociales va généralement de pair avec une augmentation des dépenses consacrées à d'autres postes budgétaires, tels que le maintien de l'ordre public, les subventions aux combustibles et les subventions énergétiques, ainsi que la défense. Selon l'*Étude 2017*, entre 2005 et 2014, l'amélioration de la gouvernance et de l'efficacité des politiques appliquées aurait permis d'améliorer l'efficacité du secteur public dans une fourchette variant entre 0,34 % (Fédération de Russie) et 57 % (Géorgie) en ce qui concerne le secteur de la santé, et entre 0,15 % (Timor-Leste) et 32 % (Indonésie), en ce qui concerne le secteur de l'éducation.

C. Politiques visant à renforcer la gouvernance pour améliorer la gestion budgétaire

59. L'amélioration de la transparence et de la responsabilité dans l'administration publique est la clef d'une meilleure gestion budgétaire. Comme indiqué dans l'*Étude 2017*, la transparence et la responsabilité peuvent être améliorées et renforcées en assurant la production de données et d'informations essentielles et en y donnant accès, en élaborant des mécanismes gouvernementaux en matière de surveillance, d'évaluation et d'audit des politiques et mesures, et en créant des institutions inclusives permettant aux bénéficiaires des services publics d'échanger des vues avec les pouvoirs publics. L'utilisation d'outils d'administration en ligne, la promotion de la décentralisation et les réformes de la fiscalité et des dépenses peuvent également contribuer à la mise en œuvre de ces activités en tant que moyens d'améliorer la transparence et la responsabilité.

60. Une évaluation régionale a montré que plusieurs pays de l'Asie et du Pacifique exigent des fonctionnaires, à divers niveaux, qu'ils déclarent leurs actifs financiers, en vue de promouvoir l'intégrité ainsi que la confiance du public. Cette démarche a permis d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et la qualité générale de la

gouvernance, même si des améliorations s'imposent toujours en matière d'accès public aux informations pertinentes et de teneur de ces informations, ainsi qu'en matière de suivi et de surveillance de la mise en œuvre des politiques dans ce domaine.

61. L'accès à des informations significatives sur le budget contribue à accroître la transparence. Toutefois, dans plusieurs pays de la région, il reste difficile d'obtenir des informations sur les ressources perçues par diverses instances gouvernementales chargées de fournir des services publics, et d'avoir publiquement accès à des informations fondamentales sur les ressources budgétaires, bien que des politiques de ce type aient donné des résultats positifs en Géorgie, en République de Corée, au Samoa et à Singapour. De plus, il semblerait que les informations sur les données financières communiquées par les autorités soient de piètre qualité et guère utiles, en particulier en Asie du Nord et en Asie centrale. Outre la production et la diffusion d'informations, les responsables gouvernementaux vont également devoir mieux gérer les risques opérationnels associés à l'exécution du budget, qu'ils soient liés aux rentrées fiscales ou aux dépenses, en procédant à des contrôles et des audits internes et en se prêtant à des audits externes.

62. Une analyse de la gestion des finances publiques dans certains pays de l'Asie et du Pacifique montre qu'il existe une marge de manœuvre considérable pour renforcer les contrôles internes et les fonctions d'audit externe et interne. Par exemple, les évaluations menées dans le cadre du programme intitulé « Dépenses publiques et responsabilité financière » montrent que, dans plusieurs pays, il existe des problèmes liés à l'exhaustivité, à la pertinence et à la compréhension des règles et procédures de contrôle interne. De même, le degré de conformité aux règles de traitement et d'enregistrement des transactions est faible. En ce qui concerne les audits internes, les pays de l'Asie et du Pacifique font face à des problèmes liés à la fréquence et à la diffusion des rapports, ainsi qu'à la suite donnée par les gestionnaires aux recommandations issues des audits internes. Enfin, en ce qui concerne les audits externes, les principales préoccupations sont les suivantes : portée des audits externes, respect des normes internationales et présentation des rapports dans les délais.

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

64. La mise en œuvre des politiques décrites ci-dessus peut être optimisée par les technologies de l'information et de la communication et par une utilisation plus large des produits financiers par les bénéficiaires des services publics et les contribuables. Les recettes fiscales peuvent être considérablement accrues grâce à la mise en place d'un système de déclaration d'impôts en ligne. L'efficacité des dépenses publiques peut également être améliorée grâce aux systèmes électroniques, car les programmes gouvernementaux peuvent être mieux coordonnés – comme c'est le cas en Malaisie avec le système eKasih – et l'on peut suivre l'utilisation des fonds jusqu'au bénéficiaire final, comme en Inde avec le système de versement des prestations sociales ou des salaires sur compte bancaire. Alors que les systèmes d'administration en ligne ouvrent des possibilités en matière de gestion des finances publiques et que des progrès ont été réalisés au cours de la dernière décennie, les pays de l'Asie et du Pacifique pourraient en tirer meilleur parti. Dans l'ensemble,

les pays ayant des besoins particuliers (à savoir, les pays les moins avancés et les pays en développement sans littoral) qui sont confrontés à des problèmes de gouvernance n'ont pas tendance à utiliser les plateformes d'administration en ligne, même si elles pourraient leur être très utiles.

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

66. En permettant de mieux maîtriser les recettes locales, la décentralisation fiscale peut accroître la responsabilité et améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Toutefois, à l'échelon infranational, plusieurs pays de l'Asie et du Pacifique privilégient les mécanismes de transfert visant à combler les écarts ainsi que la mise en commun des recettes, plutôt que les ressources obtenues de manière autonome. Certaines mesures, par exemple le contrôle de la structure des taux d'imposition à l'échelon local, permettraient de mieux intégrer le principe de responsabilité, même si certains aspects de l'administration fiscale sont gérés à un autre niveau. Étant donné leurs capacités limitées, les administrations infranationales pourraient également envisager d'opter pour la taxation découplée, à savoir la perception de l'impôt en fonction de la base d'imposition retenue par le gouvernement central, à laquelle vient s'ajouter une surtaxe calculée sur la base du taux d'imposition. La responsabilité pourrait aussi être accrue en faisant appel à un régime de taxation foncière qui prenne en compte la superficie et l'emplacement du bien foncier et le coût des services publics assurés.

VI. Conclusion

67. La façon dont les sociétés investissent, innovent et veillent à ce que personne ne soit laissé de côté dépend largement de la qualité de la gouvernance ou de la confiance des personnes dans leurs institutions. Alors que les pays de l'Asie et du Pacifique continuent leur processus de vaste transformation structurelle, comme en témoigne le rééquilibrage qui a actuellement lieu en Chine et les réformes en Inde, le rôle de la gouvernance ne fera que s'amplifier. Dans l'*Étude 2017*, la question de la gouvernance est examinée dans le contexte particulier de la gestion budgétaire, compte tenu du rôle croissant que la politique budgétaire est appelée à jouer pour soutenir l'économie et relever divers défis sociaux et environnementaux.

68. Les pays de la région qui sont parvenus à accroître les dépenses d'infrastructure, à élargir la portée de la protection sociale et à améliorer l'efficacité des ressources font tous ressortir l'importance d'une bonne gouvernance et d'une gestion budgétaire efficace. Les défis à moyen terme auxquels sont confrontées différentes sous-régions, par exemple la diversification économique en Asie du Nord et en Asie centrale, exigent également d'améliorer la gouvernance. En outre, bien qu'elle ne soit pas abordée dans le présent document, une autre dimension de la gouvernance – à savoir la confiance entre les pays de l'Asie et du Pacifique – sera essentielle pour promouvoir la coopération et l'intégration économiques régionales et soutenir le dynamisme de la région face à un environnement externe difficile.