A usage officiel **C/MIN(2009)2**

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development **23-Jun-2009**

Français - Or. Anglais

CONSEIL

C/MIN(2009)2
A usage officiel

Conseil au niveau des Ministres, 24-25 juin 2009

LA VOIE DE LA REPRISE

Déclassifié

Français - Or. Anglais

JT03267193
Ta 92610

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

La crise : où en sommes-nous ?

1. Nous espérons tous que les politiques actuellement mises en œuvre dans le monde pour faire face à la crise abrègeront la récession et atténueront son impact social. Les initiatives aussi bien nationales qu'internationales visent à assurer une relance massive, à apporter des ressources aux institutions financières internationales et à orienter la réforme des marchés de capitaux. Les gouvernements s'en sont en général tenus à leurs engagements de préservation de l'ouverture des marchés pour les échanges et l'investissement et ils s'emploient à placer l'économie mondiale sur une trajectoire de croissance plus durable et plus respectueuse de l'environnement.

2. La crise menace les sources de la croissance. Les politiques macroéconomiques et structurelles doivent donc être compatibles avec trois grands objectifs :

a) Accroître le potentiel de croissance à moyen terme ;

b) Résorber les déséquilibres des paiements ;

c) Assurer la viabilité budgétaire.

3. Nous sommes à un tournant de la crise. La récession s'estompant lentement, deux scénarios s'offrent à nous. Le premier, positif, table sur un redressement des marchés de capitaux et une consolidation de la croissance, qui passe d'une reprise induite par les politiques à une expansion plus forte et autoentretenue. Dans le deuxième scénario, négatif, les signes initiaux de renouveau s'étiolent ou ne se multiplient pas, l'économie mondiale risquant un nouveau coup d'arrêt. Il faudrait alors s'attendre à un recul très marqué et prolongé de la production, des échanges, de l'emploi et de l'investissement, à une plus grande instabilité, à des déséquilibres persistants et à des tensions supplémentaires sur les finances publiques. La baisse durable de l'emploi et l'aggravation concomitante du chômage saperont les recettes de l'État et gonfleront ses dépenses et auront aussi des conséquences négatives sur la production potentielle. Dans ces conditions, les gouvernements auront plus de mal à assainir la situation budgétaire et à ramener ainsi la dette publique sur le chemin de la viabilité. La conjonction de pressions à moyen terme sur les dépenses publiques liées au vieillissement démographique et d'un faible niveau de recettes fiscales pourrait les obliger à réduire d'autres dépenses publiques, à introduire de nouveaux impôts ou à relever les taux d'imposition en vigueur. Toutes ces options pèseront encore plus sur l'activité économique.

4. Le scénario positif est bien sûr celui que nous nous sommes fixé comme but et pour lequel nous aurons besoin d'une coopération bien conçue et soigneusement mise en œuvre entre les gouvernements, les organisations internationales, les entreprises, les travailleurs et la société civile. Il faut pour cela une démarché cohérente de tous les niveaux d'administration, tirant parti des interactions entre les mesures macroéconomiques, structurelles et réglementaires pour faciliter l'ajustement structurel.

5. L'OCDE peut contribuer à cette démarche cohérente, en proposant un ensemble complet d'options pour remédier à la crise et promouvoir une croissance durable à long terme. Elle réfléchit aussi à l'après-crise, mais c'est dès à présent qu'il faut agir pour bâtir une économie plus forte, plus propre et plus juste.

6. Depuis le lancement de sa *Réponse stratégique à la crise financière et économique* en 2008, l'OCDE a redoublé d'efforts pour soutenir les gouvernements, axant ses travaux sur les principaux aspects du secteur financier, de l'économie réelle, de la politique sociale, du développement, de l'environnement et de l'innovation. Elle entreprend actuellement de nouvelles analyses et a publié des rapports spéciaux pour aider les responsables à remédier à la crise. Elle collabore activement avec le G8, le G20 et d'autres instances mondiales, tout en se préoccupant aussi de dossiers régionaux intéressant l'Europe, l'Afrique,

l'Amérique latine et l'Asie-Pacifique. Forte d'une coopération étroite et ancienne avec les pays non membres à travers le monde, l'OCDE suit également de près l'impact de la crise sur les économies émergentes et en développement.

7. Le présent document évoque les questions essentielles qui conditionnent notre avenir et il propose des solutions qui permettraient de mobiliser l'expérience et les compétences de l'OCDE, en coopération avec les gouvernements, les organisations internationales et d'autres instances décisionnelles.

Quels sont nos objectifs ?

8. L'économie de l'après-crise devra être **plus forte** si nous voulons assurer une croissance plus durable. Une meilleure régulation des marchés de capitaux et un juste équilibre entre les mécanismes du marché et l'action des pouvoirs publics favoriseront une économie mondiale plus solide et plus résistante. Les déséquilibres mondiaux s'accentuaient bien avant la crise. Pour y remédier, il faut agir au niveau tant macroéconomique que structurel, et cela ne peut se faire que par une action concertée de tous les acteurs.

9. Des marchés ouverts bien réglementés restent indispensables pour renforcer la confiance et améliorer la performance économique. Nous devons donc souligner combien il est nécessaire de conclure le Programme de Doha pour le développement. La contraction généralisée et très rapide des échanges, si elle n'est pas inversée, sapera l'activité de la plupart des entreprises exportatrices dynamiques, où les gains de productivité sont les plus importants, avec toutes les conséquences préjudiciables qui peuvent en résulter pour les chaînes mondiales de valeur. L'ouverture des marchés reste également cruciale pour la diffusion de l'innovation. Le protectionnisme étoufferait le potentiel d'innovation de tous les pays et détruirait ce qui a été durement acquis.

10. L'économie de l'après-crise devra être **plus propre**. La crise offre la possibilité de placer l'économie mondiale sur la voie d'une croissance sobre en carbone, dans la ligne des efforts déployés actuellement pour atténuer le changement climatique et mieux gérer les ressources naturelles. Les investissements respectueux de l'environnement, piliers d'une robuste croissance économique à long terme, devront être favorisés et il faudra tirer parti des autres options disponibles. La croissance, pour être durable et équitable, devra également s'appuyer sur une bonne gouvernance, avec de vigoureuses initiatives coordonnées pour promouvoir la responsabilité des entreprises et l'éducation financière, lutter contre la corruption, la fraude fiscale, le strict secret bancaire et les pratiques dolosives, œuvrer à la transparence et à l'éthique dans les entreprises et l'administration et assurer des conditions saines et égales pour l'investissement.

11. Il faudra aussi que l'économie de l'après-crise soit **plus juste**. Nous devrons donc œuvrer en faveur de politiques plus efficaces pour les échanges, l'investissement et le développement, de cadres sociaux solides et d'une structure de gouvernance mondiale renforcée. Il faudra à cet effet une coopération plus étroite entre les pays développés, émergents et en développement pour améliorer la croissance et les possibilités d'emploi, réduire les inégalités et tenir davantage compte des besoins et des opportunités au niveau local. Il ne faut pas abandonner les pauvres et tous ceux qui sont les plus exposés au risque d'exclusion. La croissance doit être socialement durable et, pour cela, il faut que l'emploi augmente. Le chômage engendre la pauvreté et étrangle la croissance à long terme. Son aggravation risque d'exacerber le protectionnisme et de créer des tensions politiques et sociales.

Comment faire dans la pratique ?

i) Du soutien à court terme à la croissance à long terme

12. Jusqu'à présent, l'effort a surtout porté sur les mesures d'urgence destinées à éviter un effondrement de la demande et à stimuler à court terme la croissance économique. Mais un grand nombre

de ces mesures pourraient menacer la croissance et la viabilité des finances publiques en longue période, si nous ne les démantelons pas correctement. Il est donc crucial d'envisager dès maintenant des stratégies de sortie pour éviter plus tard de nouvelles menaces. Et nous devons bien entendu veiller à ce que les mesures d'aide à l'industrie ne tombent pas dans le protectionnisme.

13. A terme, après avoir fait face à la nécessité immédiate de revitaliser nos économies, nous devrons nous attacher aux politiques structurelles qui déboucheront sur une croissance durable. L'innovation sera l'une des clés de la reprise, surtout parce qu'elle peut contribuer à ramener les pays sur une trajectoire de croissance durable « plus verte et plus intelligente ». De nombreux pays ont pris dans le cadre de leurs plans de relance à court terme des mesures destinées à renforcer l'innovation, souvent associées à des initiatives en faveur d'une meilleure efficacité énergétique.

14. Indéniablement, la nécessité de restaurer de saines finances publiques après la crise exigera de délicats arbitrages. Il faudra réduire considérablement les dépenses ou dégager des recettes supplémentaires, mais les mesures d'assainissement devront être conçues de manière à ne pas entraver la reprise et la croissance économique à plus long terme. La crise a suscité de nouvelles interrogations quant à l'équité et au rôle des systèmes fiscaux dans la perspective d'un juste partage des coûts et des avantages de la mondialisation. L'enjeu sera de redistribuer sans nuire à la recherche d'emploi, sans compliquer la vie des entreprises et sans affaiblir la capacité de restructuration de nos économies.

15. Un suivi attentif de ces mesures, avec la participation de tous les grands acteurs, permettrait d'obtenir une surveillance nettement plus efficace et de renforcer les synergies avec les autres organismes internationaux. L'OCDE a les capacités nécessaires pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs suivants : un environnement budgétaire plus viable, des politiques fiscales saines, une reprise tirée par l'innovation, une croissance verte. En collaboration avec l'OMC, elle peut également aider à mettre en lumière les éventuelles mesures protectionnistes et à mettre en garde contre ce type de mesures, aussi bien pour les échanges que pour l'investissement, comme l'a également demandé le G20. Elle peut en outre contribuer à faire en sorte que les marchés mondiaux restent ouverts et équitablement réglementés.

Questions à examiner :

Touchons-nous le point bas de la crise ou en sommes-nous proches ? Quand l'assainissement budgétaire doit-il commencer et quels sont les risques respectifs d'une rigueur trop précoce (étranglement de la reprise) et d'une rigueur trop tardive (forte hausse de la dette publique, perte de confiance des marchés et augmentation des primes de risque) ?

La crise a-t-elle modifié le potentiel de croissance et les priorités en matière de réformes ?

Comment utiliser les plans de relance budgétaire de façon à la fois à soutenir l'activité à court terme et à placer la croissance à long terme sur une trajectoire plus durable ?

Que faire pour obtenir des finances publiques plus viables : faudra-t-il agir simultanément du côté des dépenses et de l'impôt ? Quels sont les types de mesures fiscales qui peuvent procurer des recettes durables sans entraver la reprise économique ?

Comment renforcer le plus possible l'efficacité de la coordination et de la coopération entre tous les grands acteurs ?

ii) Comment les gouvernements peuvent-ils faire face aux graves répercussions sociales ?

16. Les conditions se dégradent rapidement sur le marché du travail. Selon les dernières prévisions de l'Organisation, le taux de chômage dans les pays de l'OCDE pourrait dépasser 10 % en 2010, contre 5.6 % en 2007. Dans ces seuls pays, il pourrait y avoir environ 25 millions de chômeurs de plus, de loin l'augmentation la plus forte et la plus rapide de la période d'après-guerre. Au niveau mondial, l'OIT considère qu'il pourrait y avoir 40 millions de chômeurs supplémentaires, chiffre qui pourrait être encore plus élevé. Avec l'aggravation du chômage, les travailleurs des catégories les plus défavorisées – les jeunes, les personnes faiblement qualifiées, les immigrants et les travailleurs sous contrat à durée déterminée – sont les premiers à être mis à pied et, compte tenu des graves difficultés qu'ils rencontrent pour retrouver un emploi, ils sont très exposés au risque de chômage de longue durée. Les classes moyennes, aussi bien dans les pays à revenu relativement élevé que dans les économies émergentes, sont elles aussi durement touchées par la crise.

17. De saines politiques sociales et en matière d'emploi sont une composante essentielle d'une stratégie de croissance réussie, empêchant la crise financière de dégénérer en crise sociale de grande ampleur et permettant d'éviter d'éventuelles réactions protectionnistes. L'indemnisation du chômage intervient automatiquement pour soutenir les revenus d'un grand nombre de travailleurs qui perdent leur emploi, mais la couverture de l'assurance chômage est faible ou inexistante dans certains pays de l'OCDE et pays partenaires. Tout en comblant les lacunes des systèmes de protection sociale, il faudrait renforcer les programmes du marché du travail pour faciliter la réinsertion des travailleurs et pour éviter une forte hausse du chômage de longue durée. Des filets de sécurité axés sur l'emploi sont également indispensables pour ne pas avoir à supporter le coût élevé en longue période des mesures axées sur l' « inactivité », notamment les régimes d'invalidité ou de préretraite. Il faudra davantage de ressources pour faire face aux vagues subites de licenciements. Dans la plupart des cas, les plans de relance budgétaire ont prévu des financements à cet effet, mais ceux-ci devront être augmentés. Il faudra prêter une attention particulière à l'impact redistributif des mesures fiscales pour mettre fin à la tendance à des inégalités croissantes de revenu dans un grand nombre de pays de l'OCDE et d'économies émergentes. Les politiques d'éducation devront viser davantage à assurer l'acquisition des compétences qu'exigent l'innovation et l'entrepreneuriat.

18. Les fonds de pension ont été durement touchés par la crise et l'épargne-retraite des travailleurs seniors va se trouver sérieusement amputée. La confiance dans les retraites privées est faible et les retraites publiques sont elles aussi menacées par la récession et l'aggravation correspondante du chômage. Les pressions politiques s'exerçant à court terme sur les gouvernements pour qu'ils trouvent une solution à ces problèmes sont importantes, s'ajoutant aux enjeux à long terme liés aux évolutions démographiques et au vieillissement. Dans le domaine des retraites, la meilleure solution est une combinaison de sources de revenu publiques et privées.

19. ***L'OCDE continuera de suivre et d'analyser les politiques de l'emploi et les politiques sociales, du point de vue aussi bien de leur impact à court terme que de leur compatibilité avec la croissance à long terme et la viabilité budgétaire. Le Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales continuera d'attacher une extrême importance à l'efficacité des politiques du marché du travail et des politiques sociales, en comparant les expériences et en évaluant les meilleures pratiques.***

<u>Questions à examiner</u>

Quelles mesures exceptionnelles peut-on prendre pour soutenir l'emploi durant la récession et comment ces mesures pourraient être ensuite démantelées ?

Comment faire en sorte que les financements supplémentaires destinés aux politiques du marché du travail et aux filets de protection sociale soient utilisés comme prévu, tout en préservant l'incitation au travail et en réduisant les inégalités de revenu ?

Comment l'expertise et l'expérience des organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent-elles être mises au service des politiques et des initiatives des pouvoirs publics ?

Comment les gouvernements peuvent-ils restaurer la confiance dans les plans de retraite et assurer la viabilité financière à long terme des divers régimes de retraite ?

iii) Comment sortir de l'urgence pour s'avancer sur la voie d'une économie mondiale plus stable ?

20. La réponse à la crise a été impressionnante par son ampleur et son intensité et aussi par son degré de coordination au niveau mondial. Il faut maintenant que les pays planifient l'élimination des nombreuses mesures exceptionnelles qu'ils ont prises pour faire face à la crise.

21. Des réformes sont nécessaires dans plusieurs domaines pour créer dans le secteur financier des incitations à mieux concilier le gain privé et l'intérêt public au sens large, et aussi pour favoriser une prise de risque plus responsable et plus prudente. Il importe de concevoir des mesures stables et d'éviter ainsi des changements ultérieurs des politiques. Dans leur choix des mesures d'urgence et des stratégies de sortie, les responsables doivent privilégier les actions conformes aux objectifs à long terme de performance économique, afin de renforcer leur crédibilité et leur appropriation par les marchés.

22. L'OCDE s'attache à analyser des « stratégies de sortie », qui pourront servir de base à l'élimination des mesures d'urgence lorsque la crise aura été surmontée. Ces travaux ont pour but d'aider les gouvernements à s'attaquer à la question de la viabilité budgétaire, alors même que les niveaux d'endettement s'envolent sous l'effet de la récession, des pressions à long terme découlant du vieillissement et des dépenses de santé ainsi que des plans de relance budgétaire. C'est aujourd'hui qu'il faut déterminer les instruments d'action et les objectifs, dans une optique de transparence et de crédibilité. Ces objectifs sont les suivants : des flux d'informations améliorés et plus symétriques (transparence) pour réduire le risque de crise de liquidité ; une réglementation qui ne créée pas de distorsions ; un gouvernement d'entreprise et des régimes fiscaux qui encouragent des mécanismes d'incitation compatibles avec une meilleure maîtrise des risques ; des structures sociétaires qui évitent la propagation des risques provenant des entreprises affiliées ; et, surtout, une stratégie globale de viabilité budgétaire à moyen et long terme.

23. L'OCDE étudie actuellement les interactions entre les mesures d'urgence ainsi que les moyens de coordonner les stratégies de sortie pour minimiser l'incertitude sur les marchés, les inégalités de concurrence et les possibilités d'arbitrage réglementaire. Cette action est également conforme aux demandes du G20.

24. Assurer un environnement de marché concurrentiel est également important pour la croissance à long terme. La concurrence est essentielle pour la croissance de la productivité, pour les choix et la protection des consommateurs et pour la baisse des prix. ***L'OCDE évaluera l'incidence des mesures prises pour faire face à la crise et pour en sortir sur les conditions de concurrence, et elle fera connaître le résultat de ces évaluations.***

<u>*Questions à examiner*</u>

Comment instaurer un meilleur équilibre entre la gestion des risques et le profit ? Quels mécanismes d'incitation -- réglementations, régimes fiscaux et structures de gouvernance – sont nécessaires ?

Le choix de la bonne stratégie de sortie des mesures d'urgence et de désengagement de l'État du capital des banques est plus important que son rythme de mise en œuvre. Quels sont les problèmes à régler pour gérer ce désengagement de façon qu'il aille de pair avec les réformes nécessaires ?

La gouvernance s'est révélée défaillante à plusieurs niveaux, notamment à celui des entreprises, les principes de base d'une saine gestion ne paraissant pas avoir été appliqués dans un certain nombre de banques ; d'autre part, s'agissant de la régulation et de la surveillance, des problèmes de captation des autorités et de laxisme dans l'application se sont posés. Comment y remédier ? Comment les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE pourraient-ils être mieux mis en œuvre à l'avenir ?

Quelles réformes réglementaires seront nécessaires pour améliorer les comportements, tout en assurant les conditions nécessaires à des marchés vigoureux et dynamiques ?

iv) Que faire face à l'incidence de la crise sur les plus démunis partout dans le monde ?

25. La crise a durement touché les pays en développement. C'est un aspect qui doit revêtir une bien plus grande importance dans la réflexion sur la réponse à la crise. La mondialisation a sorti de la pauvreté des millions d'individus et dynamisé des économies qui connaissaient antérieurement une faible croissance, notamment via les échanges, mais aussi via l'investissement. En 2007, les pays en développement représentaient environ un tiers des échanges mondiaux, contre un cinquième seulement au milieu des années 90. Il faudrait par conséquent que les pays déploient davantage d'efforts pour conclure en 2009 le Programme de Doha pour le développement, ce qui serait bénéfique non seulement pour le développement, mais aussi pour la solidité systémique de l'économie mondiale.

26. Le financement des échanges, instrument essentiel de la croissance, a énormément souffert de la crise. Les pays de l'OCDE et les autres grandes économies se sont engagés à ce que des financements suffisants soient disponibles pour les entreprises exportatrices du monde entier, et notamment pour celles des pays en développement. ***Le G20 s'est engagé à mettre à disposition 250 milliards de dollars sur deux ans et l'OCDE suivra l'exécution de cet engagement par le biais de son Groupe de direction sur les crédits à l'exportation.***

27. Mais les préoccupations concernant les pays en développement ne touchent pas uniquement les échanges. La situation budgétaire déjà fragile de ces pays souffre de la crise actuelle, en raison surtout de la baisse des prix à l'exportation de leurs matières premières et de la diminution des transferts de fonds des travailleurs émigrés. Il faut tirer pleinement parti, en veillant à ce qu'elles aient plus d'impact, d'initiatives comme le Plan d'action d'Accra pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide et les principes des donneurs pour l'engagement dans les États fragiles.

28. Une aide supplémentaire des donneurs sera nécessaire pour atténuer les effets de la crise et pour pouvoir atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). ***Il faudrait réexaminer les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales pour faire en sorte qu'ils soient plus pertinents à l'égard des économies émergentes et des pays en développement et pour amener le secteur privé à contribuer davantage au renforcement de la confiance dans les investissements transnationaux.***

Questions à examiner :

Comment s'assurer que les pays donneurs respecteront leurs engagements en matière d'aide ?

Comment les pays peuvent-ils collaborer pour améliorer l'efficacité et la gouvernance de l'aide ?

Que faire pour que les pays de l'OCDE et les pays non membres ouvrent davantage leurs marchés aux biens et services provenant des pays à bas revenu et pour que diminuent les subventions qui faussent les échanges ?

Quelles mesures pourrait-on prendre pour promouvoir l'investissement, l'innovation et les nouvelles technologies de façon à améliorer le niveau de vie des pays pauvres ?