

© OCDE, 2004.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel

2004

Les questions clés



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
Meeting of the OECD Council at Ministerial Level
2004
Key Information

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Préface	5
---------------	---

Perspectives économiques et politiques menées en faveur de la croissance

Perspectives économiques mondiales	9
Se préparer à une époque de changements démographiques	13
La réforme des statistiques de l'OCDE	17

Le système commercial multilatéral

Commerce et investissements internationaux :	
Renforcer le système commercial multilatéral et faire avancer le PDD	21
Échanges agricoles	25
Chaînes de valeur, externalisation et emploi à l'échelle mondiale	29
Stratégies pour résoudre les problèmes de secteurs industriels :	
L'acier et la construction navale	31
Promouvoir un cadre fiscal mondial pour les administrations et les entreprises	35

Gouvernance et sécurité

La gestion des grands risques de demain	41
Travaux de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise	45
La lutte contre les pots-de-vin et la corruption	49
Marchés financiers, pensions privées et assurance	53
Technologies de l'information et sécurité	57
Gouvernance publique et le rôle de l'État	61

Développement durable

Mise en œuvre du développement durable	67
Activités de coopération avec les pays partenaires	71
Systèmes de santé : mesurer et améliorer les performances	75
Garantir un accès équitable à l'éducation	79
Rehausser l'efficacité de la coopération au service du développement	83
Environnement : progrès récents et défis futurs	89

Préface

Chère ministre, cher ministre,

La réunion annuelle des ministres de l'OCDE prend un caractère particulier cette année, puisque pour la première fois, nous accueillerons au même moment les ministres de la Santé de nos pays membres. Luis Ernesto Derbez Bautista, ministre mexicain des Affaires étrangères, présidera la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres ; et Julio Frenk, ministre mexicain de la Santé assurera la présidence de la réunion des ministres de la Santé.

J'espère et j'attends que les débats et les résultats de ces deux réunions se révèlent utiles aux ministres lorsqu'ils s'adressent aux défis économiques et sociaux dans leurs pays, ainsi qu'aux questions d'actualité de l'économie mondiale. À l'heure actuelle le redressement économique se généralise. Des reprises impressionnantes sont en bonne voie aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon. Cependant, la croissance économique reste faible dans certaines des plus grandes économies de la zone euro ; en outre le chômage demeure un problème crucial pour de nombreux pays. Les scandales financiers impliquant de grandes entreprises ont démontré le besoin de renforcer les systèmes de gouvernement d'entreprise, une des raisons pour lesquelles l'Organisation a récemment entrepris la révision des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE.

Les ministres aborderont également le défi à plus long terme d'un renforcement de la croissance à une époque de changements démographiques. Sans une réforme des politiques actuelles, le vieillissement pourrait provoquer un sensible ralentissement de la croissance économique dans la plupart des pays de l'OCDE et se traduire par une forte dégradation des finances publiques. Le défi consiste à concevoir et à mettre en œuvre des politiques sociales et du marché de travail qui permettront d'augmenter le nombre d'emplois et maintiendront la viabilité à la fois des finances publiques, et surtout des pensions.

Les échanges et l'investissement international doivent rester une source de prospérité pour toutes les nations. Lors de la réunion ministérielle, les ministres des pays de l'OCDE, ainsi que ceux de quelques économies émergentes et en développement vont tenter de donner un nouvel élan au Programme de Doha pour le développement, notamment en traitant des préoccupations des pays en développement.

Lors de leur réunion à l'OCDE, les ministres de la Santé se pencheront sur les résultats du Projet OCDE sur la santé mené sur trois ans et intitulé « Vers des systèmes de santé plus performants ». Au cours des 30 dernières années, la part des dépenses de santé sur les dépenses totales nationales dans la zone OCDE a doublé. Cette tendance devrait se poursuivre, d'autant plus que le nombre croissant des personnes âgées dans nos populations fera augmenter la demande pour les soins de santé. Les analyses de l'OCDE indiquent néanmoins que l'efficacité de nos systèmes de santé pourrait encore être améliorée, ce qui contribuerait à répondre au défi des coûts croissants de santé.

Les ministres de la Santé, des Finances et de l'Économie auront également la possibilité de débattre ensemble des moyens d'assurer la stabilité financière de nos systèmes de santé.

Pour la cinquième année consécutive, le Forum de l'OCDE se tient parallèlement à ces réunions ministérielles, cette fois-ci ayant pour thème « Le bien-être des nations ». Le Forum est un événement ouvert au public qui donnera aux dirigeants d'entreprises et des syndicats, ainsi qu'aux personnalités de la société civile, aux ministres de gouvernements et aux responsables d'organisations internationales l'occasion de débattre de ces mêmes questions.

La santé des nations est étroitement liée à la santé de nos citoyens, de nos économies et de la coopération multilatérale. Je serai très heureux de vous accueillir lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres et du Forum, à l'occasion desquels nous chercherons ensemble les moyens de renforcer tous ces éléments au service de la santé de nos nations.



Donald J. Johnston

Perspectives économiques et politiques menées en faveur de la croissance

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES MONDIALES

L'économie mondiale a renoué avec la croissance depuis le milieu de l'année 2003. La reprise a d'abord démarré aux États-Unis, comme souvent dans le passé, mais bénéficie également du rebond de l'activité au Japon et au Royaume-Uni. Par contre, la croissance de la production s'est montrée faible jusqu'à présent dans la zone euro, notamment dans les grands pays où la confiance des consommateurs est faible. Dans ses dernières *Perspectives économiques*, l'OCDE prévoit une reprise qui se généralisera progressivement, avec une croissance supérieure à 3 % cette année et l'année prochaine. Ce redressement permettra de combler de manière significative l'écart de production au niveau de l'OCDE dès la fin 2005. Bien que certaines faiblesses subsistent, les aléas baissiers se sont atténués et la reprise devrait se maintenir.

Les États-Unis connaissent une reprise vigoureuse

Aux États-Unis, l'expansion reste vigoureuse. Les dépenses des ménages continuent à être robustes, grâce au soutien apporté par les faibles taux d'intérêt, les allègements d'impôts sur le revenu et la croissance du patrimoine immobilier. Les investissements productifs profitent du rebond des profits des entreprises et du niveau avantageux des conditions financières. Les exportations bénéficient de l'expansion du commerce mondial et d'un taux de change plus faible. La croissance devrait continuer à progresser quelque peu au-dessus de son rythme potentiel dans le futur proche, permettant ainsi d'éliminer l'écart de production l'année prochaine.

Étant donné la meilleure utilisation attendue des capacités de production, il serait souhaitable que le soutien apporté par la politique monétaire à la demande soit retiré dans un avenir proche. En effet, les taux d'intérêt nominaux de court terme sont longtemps restés à un niveau proche de leur plus bas historique, ou à leur plus bas historique. L'excès d'offre devant se résorber dans un avenir proche, la politique monétaire devrait retourner progressivement vers une position plus neutre. De même, une consolidation budgétaire serait souhaitable à moyen terme. Malgré la reprise, le déficit budgétaire reste très important et ne devrait pas s'améliorer de manière significative sur la base des évolutions actuelles, ce qui pourrait contribuer à faire augmenter les taux d'intérêt de long terme.

Une véritable reprise semble se confirmer au Japon

Au Japon, une véritable reprise, quelque peu irrégulière, semble être en cours actuellement et devrait se poursuivre. Contrairement aux deux dernières reprises économiques japonaises, l'expansion actuelle se fait sans l'appui d'une importante impulsion budgétaire. La demande privée s'est redressée, notamment l'investissement des entreprises qui s'est renforcé grâce à une plus forte rentabilité. Les exportations affichent un taux de croissance à deux chiffres grâce au décollage du commerce entre pays asiatiques, et notamment avec la Chine.

Néanmoins, plusieurs faiblesses persistent, en particulier dans le secteur financier, et la politique monétaire devrait donc continuer à être centrée sur les moyens de mettre fin à la déflation. La stratégie d'injection de liquidités poursuivie par les autorités monétaires s'est révélée payante à cet égard et devrait être poursuivie jusqu'à ce que le risque de déflation soit devenu négligeable. En ce qui concerne la politique budgétaire, le repli du déficit budgétaire attendu cette année et l'année prochaine va dans la bonne direction. De même, le moment semble propice pour entreprendre une consolidation budgétaire plus ambitieuse à moyen terme. Cela permettrait de restaurer la confiance et de ralentir l'augmentation de la dette publique.

Des perspectives inégales dans la zone euro

Contrairement aux autres régions, la reprise de l'activité reste faible dans la zone euro, notamment en Allemagne et en Italie, où la croissance est restée anémique. Alors que les exportations ont profité de la forte expansion du commerce mondial, la confiance des consommateurs est restée déprimée, les niveaux de taux d'épargne, déjà élevés, sont en augmentation, et la consommation privée stagne. Une reprise devrait néanmoins se matérialiser dans la zone euro au cours de cette année et l'année suivante, car l'environnement international continue de soutenir les exportations, ce qui devrait au bout du compte se traduire par un rebond de la demande intérieure. Au cours de l'année prochaine, la croissance du produit intérieur brut (PIB) devrait s'accélérer suffisamment pour résorber l'écart de production. Ces perspectives sont cohérentes avec une désinflation plus forte et un assouplissement des conditions monétaires.

Par contre, avec un nombre croissant de pays européens connaissant un déficit public structurel important, l'assainissement des finances publiques s'avère nécessaire et devrait être entrepris dès que l'activité économique aura accéléré. Il n'y a généralement ni la marge, ni la nécessité pour des mesures de soutien budgétaire à la demande.

Des risques apparaissent dus à la persistance des déséquilibres importants dans la balance des comptes courants

Même si une expansion soutenue semble probable, des faiblesses peuvent apparaître et assombrir les perspectives. Une source de préoccupations au sein de l'économie internationale est le très important déséquilibre de la balance des comptes courants qui prévaut dans plusieurs pays, notamment aux États-Unis, et les impacts au niveau international de leurs éventuels ajustements. Contrairement à l'expérience passée, le déficit de la balance des comptes courants américaine ne s'est pas réduit pendant la récession, et il semble peu probable qu'il diminuera sensiblement d'ici 2005. Au vu de l'importance du déséquilibre, de nombreux scénarios peuvent se concrétiser, ce qui engendrerait des effets significatifs. Une forte réduction du déficit de la balance des comptes courants pourrait avoir un impact négatif sur les évolutions économiques en dehors des États-Unis, bien que de tels effets dépendent des circonstances et des politiques.

Des risques de réaction négative des marchés obligataires

Les niveaux inhabituellement bas des primes de risque sont une autre source possible de fragilité, en particulier sur les marchés d'obligations d'entreprises et sur le marché de la dette des économies émergentes. Alors qu'elles ont joué un rôle important pour soutenir la reprise, les faibles primes de risque pourraient revenir rapidement à des niveaux se rapprochant des moyennes historiques, ce qui aurait un effet immédiat sur les marchés obligataires ou

d'actions. Il y a également la possibilité d'une forte hausse des taux d'intérêt à long terme, qui aurait un effet négatif sur les emprunteurs, et notamment les ménages très endettés, ce qui pourrait annuler les effets positifs de la croissance du patrimoine immobilier. Cette situation met en évidence l'importance de mettre en place une consolidation budgétaire au plus tôt, notamment dans les domaines où les finances publiques montrent d'importants besoins de financement. La hausse des déficits et de l'endettement publics montre que la mise en œuvre de programmes crédibles de consolidation budgétaire contribuerait à l'instauration d'une reprise durable et solide.

Des réformes du marché du travail amélioreraient les perspectives d'emploi

Jusqu'à présent, la reprise économique mondiale a créé bien moins d'emplois que d'habitude, y compris aux États-Unis. Bien que la création d'emplois tende à s'accélérer dans le temps, plusieurs facteurs pourraient ralentir l'augmentation des niveaux d'emplois et entraver le recul du chômage. Le débat public s'est centré sur le rôle que pourrait éventuellement jouer la « délocalisation » dans la faiblesse des créations d'emplois. Cependant, la délocalisation des emplois vers l'étranger semble être d'une ampleur trop faible pour se révéler être un facteur déterminant. Le risque que le marché du travail demeure déprimé montre le rôle déterminant que les politiques structurelles pourraient jouer pour stimuler la création d'emplois. Les perspectives de l'emploi pourraient bénéficier des différentes réformes adaptées aux circonstances, notamment une flexibilité accrue du marché du travail, un renforcement des incitations pour participer au marché du travail et une adaptabilité soutenue de la main d'œuvre, comme il en est question dans le chapitre *Se préparer à une époque de changements démographiques*, p. 13.

SE PRÉPARER À UNE ÉPOQUE DE CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES

Pour la plupart des pays de l'OCDE, s'adapter au vieillissement de leur population est désormais un défi important. Le vieillissement est une source de préoccupations car, sans nouvelles réformes, la croissance à long terme et l'équilibre des finances publiques pourraient être compromis. Mais le vieillissement peut aussi apporter plus à la société car la longévité ne cessant de s'accroître, nous vivons plus jeunes plus longtemps. De fait, l'espérance de vie sans incapacité a augmenté de deux ans et demie chaque décennie au cours du dernier siècle.

Sans nouvelles réformes, le vieillissement compromettra la croissance

Sans une réforme des politiques actuelles, le vieillissement pourrait provoquer un sensible ralentissement de la croissance économique dans la plupart des pays de l'OCDE et se traduire par une forte dégradation des finances publiques. Avec les régimes actuels de retraite et de préretraite, la population active augmentera moins rapidement, ou même diminuera. De plus, le financement des dépenses de retraite exigera des ressources supplémentaires, quelles que soient les modalités institutionnelles de ces régimes (retraites publiques ou privées). Dans les pays avec systèmes de retraite par répartition, un cercle vicieux pourrait s'enclencher. Le gonflement des dépenses pour les retraites publiques pourrait alourdir l'impôt, ce qui risquerait de réduire le nombre d'actifs et de nuire ainsi à la croissance. La hausse des dépenses publiques pour la santé et de la fiscalité qui s'y rattache pourrait fort bien aggraver ces tendances négatives.

Pour briser ce cercle vicieux, une solution possible serait de mettre en œuvre suffisamment tôt une politique budgétaire plus rigoureuse afin de réduire la dette publique. Ceci allégerait à l'avenir la charge des paiements d'intérêts et créerait un « espace » pour l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. Mais actuellement la dette publique s'accroît du fait de la dégradation des budgets publics dans presque tous les pays de l'OCDE. On peut donc s'interroger sur la faisabilité politique d'une stratégie ayant pour but de rembourser la dette afin de se préparer aux conséquences du vieillissement.

Une plus forte participation de la population active est nécessaire

La diffusion des nouvelles technologies est sans aucun doute une source essentielle de la croissance, mais il est difficile pour les pouvoirs publics de programmer son impact. Surtout, les effets bénéfiques du progrès technologique ne se manifestent pas seulement par un relèvement des salaires, mais aussi, plus tard, par une amélioration des retraites, de sorte que cela ne diminue pas les transferts nets aux inactifs.

On considère également parfois que l'immigration est un autre moyen de faire face au défi du vieillissement. Il est vrai qu'à court terme la population active pourra augmenter si les jeunes immigrants bien intégrés sont plus nombreux. Mais les immigrants vieilliront eux aussi et finiront par être à la charge des actifs.

Accroître le taux d'activité des travailleurs âgés

Le problème est donc de concevoir et mettre en œuvre une politique de l'emploi et une politique sociale qui préservent l'équilibre à long terme des finances publiques, et, surtout, qui alimentent la croissance économique. Les mesures favorisant une plus forte activité des travailleurs âgés atténueraient grandement les conséquences du vieillissement. Après tout, pour la plupart des individus, l'espérance de vie en bonne santé augmente, ce qui leur permet de rester actif plus longtemps que leurs parents. Toutefois, cette évolution positive se heurte à de nombreuses incitations et structures institutionnelles qui encouragent un retrait prématuré de la vie active. Les individus consacrent une part de plus en plus courte de leur vie à l'activité, notamment parce que les institutions et les politiques sont mal adaptées à l'accroissement de la longévité. L'âge légal de la retraite ou les fortes incitations qui découlent des régimes publics de retraite découragent l'activité après 60 ans et, *a fortiori*, 65 ans, bien qu'on vive plus longtemps par la suite. Et, dans de nombreux pays, l'invalidité, l'assurance chômage et les régimes spécifiques de préretraite incitent vivement les personnes qui sont en bonne santé et disposées à travailler à cesser leur activité bien avant qu'elles aient droit à leur pension de vieillesse.

Des études récentes de l'OCDE montrent que, si l'on faisait en sorte que les incitations à la retraite soient neutres, l'activité des 55 ans à 65 ans pourrait augmenter à long terme d'un chiffre pouvant aller jusqu'à 20 points de pourcentage, voire plus dans quelques pays. C'est pourquoi les gouvernements envisagent de réformer leurs régimes de retraite de façon à ne pas décourager l'allongement de la vie active. Ces réformes auraient des effets positifs, non seulement sur les taux d'activité, mais aussi sur le financement des budgets publics, grâce aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu. Il faudra surtout un changement d'attitude des employeurs vis-à-vis des travailleurs âgés pour que ceux-ci puissent rester actifs. Dans ce contexte, les pouvoirs publics pourraient prendre des mesures utiles afin de rendre plus attrayante l'embauche de travailleurs âgés.

Renforcer la participation des femmes et des jeunes est aussi nécessaire

Il est essentiel de s'attaquer aux autres entraves à l'activité. Par exemple, le taux d'activité des femmes est faible dans certains pays parce que le système fiscal et la politique familiale ne les incitent pas à exercer un emploi. Une réglementation excessive contribue, elle aussi, à gonfler le coût des services d'accueil de l'enfance et de prise en charge des personnes âgées, ce qui décourage l'activité des femmes. De même pourrait-on inciter les jeunes à travailler plus tôt sans empêcher pour autant l'investissement en capital humain qui leur est indispensable. D'une façon générale, éliminer les obstacles actuels à l'emploi de toutes les tranches d'âge actif contribuerait largement à la croissance économique et à l'équilibre des finances publiques.

Faut-il développer les régimes privés de retraite ?

Même si ces mesures en faveur de l'activité d'une plus forte proportion de la population étaient couronnées de succès, elles seraient probablement insuffisantes pour assurer l'équilibre à moyen terme des budgets publics dans un certain nombre de pays. Dans ce cas,

il faudra peut-être revaloriser moins généreusement les retraites publiques, malgré les problèmes d'équité entre générations qui pourraient en résulter. On pourrait aussi faciliter ces ajustements par un ensemble de mesures incitant les futurs retraités à accumuler une épargne privée pour compléter leurs revenus lors de leur retraite. On peut attendre des retombées bénéfiques d'une plus forte épargne privée : l'investissement progressera, la croissance potentielle s'accélénera et les marchés financiers se développeront.

Les régimes privés de retraite soulèvent néanmoins des difficultés qui leur sont propres. Des incitations fiscales sont souvent offertes pour favoriser ce type d'épargne, mais leur effet peut être davantage de redéployer l'épargne que de stimuler une nouvelle épargne qui aurait été constituée de toute façon. De plus, ce sont les catégories aisées qui ont tendance à bénéficier de ces incitations fiscales, et elles sont coûteuses pour les finances publiques. Selon les estimations de l'OCDE, le coût budgétaire de ces avantages fiscaux est de l'ordre de 0 % à 2 % du produit intérieur brut (PIB). Par ailleurs, les frais d'administration des régimes privés sont souvent élevés. Enfin, les régimes privés de retraite tels qu'ils sont conçus actuellement reposent sur la formule des cotisations définies et non sur celle des prestations définies. Autrement dit, le risque financier incombe pour l'essentiel à l'épargnant individuel, qui n'est pas nécessairement le mieux placé pour le supporter.

LA RÉFORME DES STATISTIQUES DE L'OCDE

Le Secrétariat de l'OCDE doit pouvoir disposer d'un large éventail de statistiques comparables aussi bien pour les travaux analytiques étayant ses recommandations de politiques publiques, que pour ses activités courantes de suivi des évolutions dans les pays membres et dans les grandes économies non membres. L'OCDE diffuse en outre une quantité importante de statistiques à l'intention des utilisateurs extérieurs. Si elle est réputée pour la qualité de ses analyses et des statistiques qui les sous-tendent, l'Organisation ne s'en est pas moins trouvée confrontée à de nouveaux défis ces dernières années. Pour y faire face, en 2001, elle s'est dotée d'une nouvelle stratégie statistique, s'appuyant sur l'élaboration d'un **système d'information statistique OCDE**, la mise au point d'une première ébauche de **cadre de qualité pour les statistiques de l'OCDE** et le lancement de **nouveaux projets statistiques** et de **nouvelles publications**.

Grâce aux résultats obtenus au cours de la première phase de mise en œuvre de sa stratégie statistique, l'OCDE est maintenant mieux à même d'affronter les nouveaux défis auxquels doivent faire face l'Organisation elle-même, mais aussi la communauté statistique internationale dans son ensemble. Dans ce contexte, le Conseil de l'OCDE est convenu, début 2004, de créer un **Comité des statistiques** qui sera chargé de superviser toutes les activités statistiques menées au sein de l'Organisation. Il constituera un instrument essentiel d'amélioration de la qualité globale des statistiques produites à l'OCDE et de renforcement du rôle majeur de l'Organisation sur la scène statistique internationale.

Nouveaux projets de recherche

Au niveau de l'OCDE, la demande croissante de statistiques comparables à l'échelon international concernant tout un éventail de questions économiques, sociales et environnementales soumet les statisticiens et les analystes du Secrétariat à des pressions particulières. Au niveau international, la **révision du Système de comptabilité nationale (SCN)** et du **Manuel de la balance des paiements**, de même que la mise au point de la **nouvelle classification des activités industrielles** auront des retombées majeures sur toutes les statistiques économiques. C'est l'OCDE qui sert d'épicentre aux travaux sur le nouveau SCN. En outre, un nouveau projet sur les comptes des administrations publiques a été lancé. Il vise à assurer la diffusion rapide de données détaillées, à rehausser la comparabilité des grands agrégats relatifs aux administrations publiques (déficit/excédent et/ou dette des administrations publiques) et à produire un nouveau chapitre spécial pour la prochaine édition du SCN.

L'OCDE conduit également des activités de recherche en vue de définir des normes pour la mesure de divers phénomènes économiques, sociaux et environnementaux ainsi que sur l'intégration de ces trois dimensions. Signe concret d'une meilleure intégration des

statistiques de l'OCDE, va paraître la première édition d'un *Annuaire statistique de l'OCDE* qui regroupera des données relatives à tout un éventail de sujets.

Les travaux qui seront menés en 2004 afin d'élaborer de **nouveaux manuels** méritent tout particulièrement de retenir l'attention. Ils seront axés sur les domaines suivants : statistiques de l'éducation, parités de pouvoir d'achat, prix à la production des services, prix hédoniques, statistiques de la mondialisation, et présentation des données et métadonnées. Des recommandations méthodologiques seront établies, ou des révisions seront apportées à celles qui existent déjà, pour les comptes nationaux, les statistiques économiques quantitatives et qualitatives à court terme, les statistiques de l'investissement direct étranger, le système de notification des pays créanciers, les statistiques sur les technologies de l'information et des communications (TIC), la mesure du temps de travail et les statistiques sur les petites et moyennes entreprises (en liaison avec la Conférence ministérielle prévue à Istanbul en 2004).

De **nouvelles séries et publications** seront diffusées sur les comptes des administrations publiques et les comptes financiers, qui s'ajouteront aux extensions considérables déjà apportées aux bases de données sur les enquêtes de conjoncture et auprès des consommateurs. Un site web contenant des données et une documentation méthodologique a par ailleurs été mis en place sur la **mesure et l'analyse de la productivité**.

Enfin, l'OCDE a pris l'initiative d'organiser un **Forum sur les statistiques, la connaissance et l'action publique**. Les gouvernants et la société civile souhaitent avoir un tableau intégré des divers phénomènes pour prendre leurs décisions et apprécier la situation d'ensemble de tel ou tel pays, région ou collectivité locale. L'OCDE a donc décidé de proposer un moyen de catalyser, d'alimenter et de promouvoir la recherche de pratiques communes à l'échelon mondial pour l'élaboration de systèmes d'indicateurs à l'intention d'entités politiques démocratiques et portant sur les principaux centres d'intérêt. Le premier Forum sera organisé en Italie en novembre 2004 et marquera le « coup d'envoi » d'une initiative sur le moyen terme dans ce domaine.

Le système commercial multilatéral

COMMERCE ET INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX : RENFORCER LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET FAIRE AVANCER LE PDD

Les membres de l'OCDE reconnaissent l'importance de donner un nouvel élan au Programme de Doha pour le développement (PDD) en avançant sur les questions de fond et en répondant aux préoccupations des pays en développement. Ils s'engagent à renforcer le système commercial multilatéral et les domaines d'action connexes en vue d'accroître les avantages liés à la mondialisation et d'améliorer le bien-être des populations dans tous les pays.

Accès aux marchés

Pour mener le PDD à bonne fin, il importe que les négociations progressent concrètement, et ce, aussi rapidement que possible. Avec l'agriculture (voir le chapitre *Échanges agricoles*, p. 25), les négociations sur l'accès aux marchés des biens et des services sont un des piliers du PDD, et un élément clé pour réussir sera de trouver les moyens d'accorder un traitement spécial et différencié renforcé aux pays qui en ont le plus besoin.

Droits de douane

De récentes études montrent que les gains de bien-être qui peuvent découler du démantèlement des obstacles tarifaires sont substantiels dans toutes les régions du monde. Ces gains peuvent atteindre USD 100 milliards à l'échelle mondiale, dont jusqu'à 70 % iront aux pays en développement. Si les pays en développement ont beaucoup à gagner de l'amélioration de l'accès aux marchés des pays développés, une part non négligeable de leurs gains potentiels est liée à la libéralisation de leur propre régime tarifaire.

Un certain nombre de pays en développement ont exprimé la crainte que les réductions tarifaires multilatérales puissent, dans certains cas, avoir des effets économiques négatifs, en raison d'une contraction des recettes tarifaires et d'un resserrement des marges préférentielles. L'OCDE cherche à répondre à ces préoccupations grâce à deux études qui analyseront chacune de ces questions de façon empirique. L'objectif est d'examiner ces questions dans leur contexte économique d'ensemble et, le cas échéant, d'envisager les politiques possibles pour remédier aux préoccupations véritables des pays en développement tout en encourageant l'accès aux avantages plus larges de la libéralisation des échanges.

Obstacles non tarifaires

Outre les droits de douane, les négociations relatives au PDD menées dans le domaine de l'accès aux marchés des produits non agricoles comprennent également la réduction ou l'élimination des obstacles non tarifaires. Les discussions intergouvernementales ont

montré clairement que cette question ne concerne pas uniquement les mesures non tarifaires traditionnelles à la frontière, telles que les licences d'importation, les contingents et les interdictions d'importation, mais aussi les difficultés découlant des pratiques en vigueur à l'intérieur des frontières dans les pays importateurs. Les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont commencé à notifier les obstacles non tarifaires, mais n'ont pas encore décidé des modalités de traitement de ces mesures. Étant donné le large éventail d'obstacles non tarifaires et la difficulté que les gouvernements rencontrent pour obtenir des données solides, les discussions relatives aux obstacles non tarifaires ont pris un peu de retard par rapport aux négociations tarifaires.

Pour éclairer et faciliter les débats sur les obstacles non tarifaires, l'OCDE a dressé le bilan de l'éventail des mesures non tarifaires qui préoccupent les opérateurs et procède actuellement à un examen plus détaillé de l'utilisation et de l'incidence sur les échanges de différentes catégories de mesures à la frontière et à l'intérieur des frontières.

Échanges de services

Un enjeu fondamental des négociations sur les échanges de services est d'amener tous les pays à prendre une part active aux négociations. Les travaux de l'OCDE analysent les questions et les difficultés que posent les négociations sur les services dans le cadre du PDD et fournissent des instruments qui peuvent aider les gouvernements à conduire ces négociations. L'étude récente de l'OCDE intitulée « Libéralisation des échanges de services : possibilités et avantages » fournit des exemples concrets d'exportations de services réalisées par des pays en développement et passe en revue les derniers travaux économiques effectués en vue de mesurer les avantages procurés par la libéralisation. Un autre enjeu important des négociations en cours concerne l'impact potentiel de la libéralisation des échanges de services sur les cadres réglementaires des pays. L'OCDE participe en coopération avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) au renforcement concret des capacités en élaborant des listes de vérification pratiques destinées à mieux sensibiliser les négociateurs aux différents aspects de la libéralisation, et notamment aux avantages et aux problèmes de réglementation qui en découlent, ainsi qu'aux moyens par lesquels l'OMC les prend en compte. En plus d'une liste de vérification générique pour les négociations, des listes sectorielles ont été établies pour les services d'assurance et les services énergétiques, d'autres étant en cours d'élaboration pour les services juridiques, les services environnementaux et les services de construction.

La circulation des personnes physiques en qualité de fournisseurs de services est une des questions les plus difficiles que posent les négociations sur les services et revêt une importance particulière pour s'assurer que les pays en développement tirent pleinement parti des avantages de la libéralisation. Pour éclairer les débats sur ce point important, l'OCDE a récemment étudié les accords de reconnaissance mutuelle. Les mouvements temporaires de fournisseurs de services ont aussi été au cœur d'un récent séminaire conjoint OCDE/Banque mondiale/Organisation internationale pour les migrations, organisé avec des non-membres et axé sur le thème « Échanges et migrations » dans le cadre de la série annuelle de réunions d'experts de l'OCDE et de la Banque mondiale dans le domaine des services.

Facilitation des échanges

Depuis quelques années, le commerce international ne cesse d'augmenter et, avec lui, l'importance relative des procédures aux frontières telles que les prescriptions douanières,

ce qui alourdit le coût des transactions pour les gouvernements, les entreprises et, en définitive, les consommateurs. Les études tendent à montrer que les coûts liés aux formalités aux frontières pourraient, au total, atteindre dans certains cas jusqu'à 15 % de la valeur des marchandises échangées. C'est pourquoi les nations commerçantes cherchent les moyens de simplifier et de faciliter l'ensemble du processus d'échange, cet effort étant aujourd'hui couramment dénommé facilitation des échanges. Depuis 1996, la facilitation des échanges constitue également un thème de discussion à l'OMC.

L'OCDE a procédé à une vaste analyse de ce sujet pour aider à mieux faire comprendre les avantages potentiels d'une coopération internationale dans le domaine de la facilitation des échanges et pour identifier les moyens possibles de mettre tout accord en pratique au niveau national. L'analyse est centrée sur l'évaluation des coûts de l'introduction et de l'application de mesures de facilitation des échanges, ainsi que sur les avantages de ces mesures pour les entreprises, en particulier les petites et les moyennes entreprises (PME), et pour les gouvernements, en particulier dans les pays en développement. L'OCDE a aussi analysé les pratiques nationales visant à harmoniser et à simplifier les procédures applicables à la frontière, soulignant leurs forces et leurs faiblesses. L'Organisation a également examiné les solutions possibles pour mettre en œuvre les réformes concernant la facilitation des échanges, ainsi que l'assistance technique et le renforcement des capacités qui s'y rattachent.

Échanges et ajustement structurel

Un système commercial multilatéral sain est – en liaison avec de solides politiques macroéconomiques, structurelles et sociales et une bonne gouvernance – l'une des conditions essentielles pour tirer avantage de la mondialisation. Se fondant sur une proposition formulée par la Suède lors de la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2003, l'OCDE examine actuellement la nature de ces interactions des politiques et des avantages qu'elles promettent à travers l'amélioration du bien-être des populations – tant pour les pays en développement que pour les pays développés. Le projet multidisciplinaire sur les échanges et l'ajustement structurel s'articule autour d'une analyse sectorielle et prospective, s'appuyant sur des études de cas concernant des pays spécifiques. La première partie de l'étude recensera les problèmes dans huit secteurs sélectionnés (agriculture, pêcheries, textiles et habillement, acier, construction navale, véhicules à moteur, services de santé et services de processus d'entreprise externalisés). La deuxième partie passera en revue les politiques structurelles nationales qui facilitent l'ajustement, en tirant parti des travaux de l'OCDE suivants : l'étude sur la croissance, la stratégie pour l'emploi et le bilan des réformes structurelles. La troisième partie comprendra des études de cas sur l'expérience nationale acquise pour les questions d'ajustement structurel dans les huit domaines cités plus haut et en tirera les enseignements pour l'action des pouvoirs publics. L'objectif est d'achever le projet en temps utile pour la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2005.

Crédits à l'exportation

Il est nécessaire d'actualiser régulièrement les disciplines internationales touchant les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public élaborées et gérées à l'OCDE et, en particulier, celles que contient l'Arrangement sur les crédits à l'exportation. Ce besoin découle des nouveaux marchés émergents qui offrent des produits concurrentiels en matière de crédits à l'exportation. L'OCDE continue d'examiner et d'améliorer les règles régissant les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public en tenant compte du

besoin accru de transparence et de responsabilité publique. Dans ce contexte, l'OCDE est parvenue à un consensus et à des résultats concrets au cours des derniers mois : il a été établi une version améliorée de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui confère un meilleur accès aux non-participants désireux de connaître et éventuellement d'appliquer les règles qu'il prévoit, ainsi qu'une Recommandation de l'OCDE sur les crédits à l'exportation et l'environnement qui prévoit un niveau élevé de prise en compte de l'impact environnemental des projets financés par les organismes de crédit à l'exportation.

Commerce et investissement ; commerce et concurrence

Dans le contexte du mandat donné à Doha pour les négociations en cours à l'OMC, un certain nombre de questions sensibles continuent de faire achopper les négociations. Au vu de l'échec de la conférence ministérielle de Cancún et de l'incertitude qui règne depuis lors à l'OMC quant à la possibilité de poursuivre les travaux précédemment entamés à Genève sur les « questions de Singapour », et notamment sur les échanges et l'investissement et les échanges et la concurrence, les membres de l'OCDE ont généralement tenu à poursuivre activement les études et le dialogue sur ces importantes questions commerciales par l'intermédiaire des comités de l'OCDE et de diverses réunions avec des non-membres.

Une nouvelle et importante Initiative sur l'investissement au service du développement a été lancée à l'OCDE pour contribuer à promouvoir l'investissement dans les pays en développement. Cette nouvelle Initiative comporte trois volets : tirer les enseignements de l'utilisation de l'aide publique au développement (APD) à l'appui des efforts consentis par les pays pour mobiliser l'investissement au service du développement ; partager l'expérience acquise par l'OCDE en matière d'examen par les pairs de la politique d'investissement en tant que mécanisme propre à renforcer les capacités ; et élaborer un Cadre d'action intégré en faveur de l'investissement conçu comme un guide opérationnel sur les bonnes pratiques de nature à améliorer l'environnement de l'investissement. D'autres travaux analytiques en cours sur les échanges et l'investissement sont axés sur les accords commerciaux régionaux et l'impact des engagements pris dans le cadre de l'Accord général de l'OMC sur le commerce des services (AGCS) sur les flux d'investissements directs étrangers (IDE).

Les travaux de l'OCDE sur les échanges et la concurrence continuent de répondre aux préoccupations des pays en développement. Avant la conférence ministérielle de Cancún, l'OCDE a étudié les besoins de flexibilité et de progressivité ressentis par les pays en développement pour pouvoir s'acquitter d'éventuelles obligations multilatérales dans le domaine de la politique de la concurrence. Après Cancún, les nouvelles analyses et les nouveaux travaux de promotion des échanges et la concurrence s'articulent autour de deux grands axes : répondre aux préoccupations des pays en développement, notamment à l'aide de programmes de promotion des échanges et de la concurrence et de réunions en la matière avec des non-membres ; et analyser les cadres et les modalités de la coopération multilatérale, ce qui comprend le suivi de l'évolution des négociations à l'OMC. Les travaux actuels reposent sur l'analyse d'études de cas sur la façon dont les pratiques anticoncurrentielles portent atteinte à la performance et à la compétitivité des entreprises des pays en développement et des économies en transition. Ces études de cas visent à mieux faire comprendre comment de vigoureuses mesures en faveur de la concurrence complètent la libéralisation de la politique commerciale en rendant le secteur des exportations des pays en développement plus compétitif, et en favorisant ainsi leur croissance et leur développement économiques.

ÉCHANGES AGRICOLES

Le secteur agricole et alimentaire de nombreux pays de l'OCDE demeure caractérisé par des niveaux élevés de soutien et de protection. Le suivi et l'évaluation des politiques agricoles menés régulièrement par l'OCDE montrent que le soutien financé par les consommateurs et les contribuables représente près du tiers de chaque dollar perçu par les producteurs, alors qu'à peine deux tiers proviennent du marché. Ce soutien passe pour l'essentiel par des prix nationaux élevés qui ne peuvent être maintenus que par le biais de droits de douane élevés, et lorsque la production intérieure est supérieure à la consommation, en recourant à des subventions à l'exportation. Au cours des 15 dernières années, l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'OCDE fait apparaître une légère baisse du niveau de soutien, une amélioration plus sensible, quoique encore limitée, de la composition du soutien, et quelque progrès dans la réduction des écarts entre les niveaux de soutien des différents produits.

Réformer les politiques

Les travaux de l'OCDE montrent sans ambiguïté qu'il est souhaitable de poursuivre la réforme des politiques internes et commerciales. Les réformes permettent en effet d'accroître l'efficacité des politiques mises en œuvre au niveau national pour atteindre les objectifs fixés, de répartir plus équitablement les effets des politiques sur les exploitations de taille et de type différents, d'améliorer la qualité de l'environnement, d'abaisser les coûts qui en résultent pour les consommateurs et les contribuables, et de réduire les distorsions sur les marchés mondiaux, ainsi que les coûts associés qui, sinon, doivent être supportés par les pays moins avancés n'appartenant pas à la zone OCDE.

Les effets bénéfiques et néfastes de l'agriculture étant de mieux en mieux appréhendés, les pouvoirs publics s'efforcent de trouver des moyens de faire en sorte que ces effets coïncident avec les attentes de la collectivité. Les travaux engagés par l'OCDE sur la multifonctionnalité, ainsi que les « préoccupations autres que commerciales » exprimées par plusieurs pays, visent à éclairer les décideurs publics sur les décisions les mieux adaptées quant à la nécessité d'une intervention publique et, dans cette hypothèse, quant à la nature de l'intervention requise. Les travaux connexes sur le découplage contribuent à préciser les conditions dans lesquelles des politiques alternatives pourraient logiquement n'avoir que des effets de distorsion minimales sur les échanges.

L'OCDE cherche également à déterminer si, lorsque les réglementations environnementales sont strictes dans un pays donné, elles constituent un handicap pour la compétitivité de ses agriculteurs par rapport aux pays dotés de réglementations moins rigoureuses. Une telle situation pourrait conduire les acteurs à exiger l'instauration de barrières au commerce. Les études entreprises sur ce sujet dans le cas du secteur porcin, laitier et des grandes cultures sont achevées pour certaines, ou sont en cours. Selon les

données disponibles, il n'y a nullement lieu d'être inquiet : les coûts supplémentaires engendrés par ces réglementations ne représentent qu'une petite fraction de l'ensemble des coûts de production et, dans certains cas, les produits satisfaisant à des normes environnementales sévères peuvent prétendre à un surpris sur le marché. On observe naturellement des variations notables des préférences de la société en fonction des pays.

Les incidences des politiques des pays de l'OCDE sur les pays non membres sont moins connues, de même que les impacts des politiques agricoles de ces derniers sur la croissance et le développement de leur propre agriculture et de leur économie générale. Ce thème figure désormais parmi les priorités de l'OCDE, qui a lancé une nouvelle initiative majeure ayant pour objectif d'examiner les politiques agricoles du Brésil, de la Chine, de l'Afrique du Sud et, éventuellement, de l'Inde (c'est-à-dire des quatre membres fondateurs du G20, le Groupe des 20 pays en développement), ainsi que de leurs effets. Ces analyses contribueront à alimenter les débats futurs sur les orientations souhaitables des politiques à mener, qui se dérouleront entre ces pays, mais aussi avec les pays membres de l'OCDE.

L'accès au marché et concurrence à l'exportation

L'OCDE a récemment procédé à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (AACU) et a mené une étude prospective sur les effets probables d'une extension des engagements pris dans le cadre de cet accord concernant l'accès aux marchés et les subventions à l'exportation. L'AACU a marqué un tournant historique dans la réforme du système d'échanges agricoles en intégrant l'agriculture au cadre multilatéral, permettant d'aborder les politiques faussant les échanges et de négocier (la poursuite de) leur réforme. Dans l'immédiat, les effets quantitatifs de l'AACU sur les échanges et le niveau de protection sont limités, mais les négociations en cours offrent l'opportunité de progresser dans cette voie.

S'agissant de l'accès aux marchés, même après la mise en œuvre complète des engagements contractés par les pays développés au titre de l'AACU, les droits applicables aux importations de nombreux produits agricoles, qui sont en moyenne 10 fois plus élevés que ceux frappant les produits industriels, demeurent prohibitifs. Les contingents tarifaires, qui étaient censés faciliter l'accès aux marchés pour les produits sensibles, sont rarement atteints et, de façon générale, n'ont pas eu l'efficacité attendue en matière d'ouverture des marchés. L'analyse effectuée par l'OCDE fait apparaître que si l'on se contente de réduire les droits de douane dans les proportions prévues par l'AACU sans régler les problèmes liés à l'administration des contingents, des pics tarifaires et de la progressivité des droits, il y a peu de chance de créer de nouveaux flux commerciaux de réelle ampleur.

Les accords préférentiels non réciproques visent à faciliter l'accès des pays en développement aux marchés, mais on ne sait pas réellement dans quelle mesure ils y parviennent effectivement. Il n'en demeure pas moins que de nombreux pays moins avancés redoutent que la réforme des échanges ne réduise les marges préférentielles dont ils disposent aujourd'hui et n'ait de ce fait des conséquences négatives (tout au moins à court terme) sur leur économie. De nouvelles études et analyses empiriques ont été lancées dans le but de déterminer l'ampleur et la répartition des impacts économiques des préférences en vigueur, ainsi que des modifications susceptibles d'être apportées aux systèmes en place.

Pour ce qui concerne la concurrence à l'exportation, l'AACU a consolidé les quantités bénéficiant de subventions à l'exportation, ainsi que les dépenses effectuées au titre de ces subventions, mais n'a imposé aucune discipline pour d'autres mesures telles que les crédits à

l'exportation. L'analyse réalisée par l'OCDE confirme l'importance que revêt la prise en compte de toutes les formes de concurrence à l'exportation susceptibles de conférer des avantages accordés par les pouvoirs publics à un pays donné sur les marchés d'exportation. Cette analyse met aussi en évidence le fait que l'élément subvention des crédits à l'exportation est relativement faible par rapport aux subventions à l'exportation classiques, puisqu'il correspond à moins de 4 % du montant du crédit. Des analyses complémentaires cherchent actuellement à comparer les éléments subvention relatifs et les effets sur les marchés d'un plus large éventail de mesures susceptibles de fausser la concurrence – subventions à l'exportation, crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, éléments de certains programmes d'aide alimentaire, organismes dotés de prérogatives spéciales dans le domaine des exportations (en particulier les entreprises commerciales d'État), différenciation des prix intérieurs et paiements au titre de la production.

Réforme des échanges et ajustement

Les études réalisées par l'OCDE ont également porté sur les incidences de la libéralisation des échanges dans les pays membres sur la pauvreté et la sécurité alimentaire. De façon générale, on observe que la libéralisation des échanges ne saurait à elle seule apporter les résultats attendus et que si la réforme des échanges est favorable aux uns, elle ne l'est pas pour d'autres. Les travaux en cours ont pour objet de mieux appréhender les effets de la réforme des politiques. C'est ainsi que des ressources considérables sont actuellement consacrées à l'analyse et à la détermination des impacts de la réforme des politiques commerciales, à l'échelle mondiale comme au niveau des foyers, avec pour objectif de permettre l'élaboration de politiques d'ajustement à même de contribuer véritablement à un développement économique durable et à la réduction de la pauvreté. En outre une importante collaboration s'est engagée avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dont la finalité est d'affiner notre approche commune des répercussions de la réforme des échanges sur un plus large groupe de pays en développement.

CHAÎNES DE VALEUR, EXTERNALISATION ET EMPLOI À L'ÉCHELLE MONDIALE

Le renforcement de la sous-traitance de la production industrielle – souvent à l'extérieur de la zone OCDE – suscite des préoccupations de plus en plus vives. Cette tendance existe depuis de nombreuses années, mais elle semble s'accroître et s'élargir au-delà du secteur manufacturier pour englober des services et des activités à plus forte valeur ajoutée. Elle résulte des pressions exercées par la concurrence en faveur d'un accroissement de la productivité et d'une réduction des coûts des entreprises, éléments sur lesquels repose depuis longtemps la hausse du niveau de vie. Cependant, dans un contexte de croissance faible de l'emploi, cette évolution fait planer la menace d'une désindustrialisation accélérée et conduit à s'interroger sur l'avenir de la production manufacturière dans les économies développées.

Les effets de l'externalisation

On manque de faits tangibles permettant d'étayer les interventions publiques. Des informations d'une grande variété, anecdotiques et souvent contradictoires, sont citées dans le débat public. Les fondements empiriques de la connaissance des tendances économiques sont insuffisants, sans doute en raison de la complexité de ces évolutions et des différences qui existent entre les systèmes de classification statistique. L'OCDE dispose néanmoins de données qui peuvent contribuer à expliquer les effets de l'externalisation.

L'externalisation en direction de pays en développement, par exemple, a fait couler beaucoup d'encre, mais ce n'est qu'un aspect du phénomène plus vaste de la mondialisation de la production et de l'accroissement des activités transfrontalières des entreprises multinationales. Celles-ci adoptent de nouvelles stratégies qui consistent à conserver leurs compétences essentielles et à externaliser de nombreuses autres fonctions, créant ainsi de nouvelles possibilités commerciales dans d'autres pays. Cette évolution profite largement aux pays de l'OCDE eux-mêmes, comme l'indique la contribution de l'investissement direct étranger (IDE) à l'emploi et à la productivité dans les secteurs manufacturiers de la zone OCDE.

Les producteurs externalisent leurs services

La confusion du débat sur l'externalisation résulte aussi du manque de netteté de la frontière entre production et services et des difficultés qui en découlent pour l'interprétation des tendances sectorielles. La quantité des services incorporés dans la production s'est largement accrue ces dernières décennies dans la plupart des pays de l'OCDE. Souvent, l'externalisation correspond à des services que les entreprises manufacturières achètent maintenant à l'extérieur, alors qu'elles les produisaient auparavant en interne. Elles peuvent ainsi réaliser des gains d'efficacité et des économies

en acquérant des services d'informatique et de communication et en se réorganisant pour mieux profiter des avantages des technologies de l'information. Les emplois de production sont reconvertis en emplois de services, et les compétences requises pour les emplois de services sont renforcées.

Emplois et productivité

Malgré tout, le rôle de l'externalisation dans les économies de l'OCDE, ainsi que leur influence sur l'emploi et sur la productivité comporte encore beaucoup d'inconnues. On ne sait pas avec certitude dans quelle mesure le développement de l'externalisation des services agit sur la croissance globale de l'emploi dans la zone OCDE, ni combien d'emplois ont été perdus et créés dans différents pays de l'OCDE en raison du déplacement des équipements de production, par rapport à la croissance générale des échanges et à l'expansion des entreprises multinationales.

Renforcer les fondements de l'analyse

En recueillant davantage de données empiriques et en analysant les causes des évolutions observées dans les secteurs de la production et des services de ses pays membres, l'OCDE peut apporter des informations utiles à l'élaboration de politiques dans ce domaine. Plusieurs bases de données de l'OCDE – sur les échanges interentreprises, les échanges intrabranche et les activités des filiales étrangères – peuvent être mises à jour et rapprochées pour éclairer les schémas mondiaux de production et d'échanges. Des tableaux entrées-sorties et des modèles structurels et sectoriels peuvent être utilisés pour repérer les relations complexes entre la production et les services et déterminer les incidences sur l'emploi. L'étude des données recueillies au niveau des entreprises peut contribuer à expliquer les nouvelles stratégies industrielles mondiales.

Dans les deux années à venir, des travaux seront consacrés à un tour d'horizon empirique plus systématique des effets de l'externalisation et de la délocalisation sur l'emploi, sur la productivité et sur l'innovation dans différents secteurs et pays. On cherchera, par exemple, à déterminer quels ont été les effets réels, au niveau de l'emploi et des salaires, des délocalisations du secteur des technologies de l'information. Ce travail s'appuiera sur l'étude que l'OCDE réalise actuellement sur les services et qui fera l'objet d'un rapport au Conseil des ministres de l'OCDE en 2005. Il permettra d'expliquer la nature évolutive du secteur des produits manufacturés et son importance stratégique pour les économies de l'OCDE. Il devrait aussi fournir des fondements plus solides aux politiques de renforcement de la croissance, de l'emploi et de la productivité des pays de l'OCDE, dans un contexte d'accroissement de l'externalisation et de mondialisation.

En outre, l'externalisation des services de processus d'entreprise sera l'un des huit secteurs étudiés dans le cadre d'un projet horizontal sur les échanges et l'ajustement structurel. Selon une hypothèse de départ, l'externalisation ne constitue pas un jeu à somme nulle, et de nombreux emplois sont conservés ou créés dans le cadre du processus d'externalisation, dans la mesure où les gains d'efficacité sont transférés aux consommateurs sous la forme d'une baisse des prix, ou sont réinvestis dans de nouvelles activités.

STRATÉGIES POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES DE SECTEURS INDUSTRIELS : L'ACIER ET LA CONSTRUCTION NAVALE

Les pouvoirs publics et les industries s'accordent à reconnaître que les interventions de l'État faussent de manière significative les marchés internationaux de certains produits industriels, notamment l'acier et les navires. Ces interventions ont empêché ces marchés de fonctionner normalement, et en particulier de procéder à la fermeture d'installations de production inefficaces. Cette situation a provoqué la création de capacités excédentaires qui ont sérieusement affecté ces secteurs industriels. Les tensions commerciales se sont accentuées au niveau international, tout comme les pressions se sont intensifiées pour résoudre ces problèmes, tant sur le plan politique que sur le fond.

Pour ces deux secteurs, l'OCDE a joué un rôle de premier plan dans les efforts visant à restaurer des conditions normales de concurrence. Si ces efforts sont couronnés de succès, ils renforceront le système commercial multilatéral. L'Organisation a su réunir des acteurs majeurs des économies membres et non membres dans le cadre d'un forum multilatéral, et elle élabore des analyses économiques à l'appui des négociations internationales sur des instruments juridiquement contraignants, lesquels permettront de renforcer les disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'acier

Renforcer les disciplines applicables aux aides publiques

Depuis longtemps, les marchés de l'acier sont faussés par les subventions et autres mesures d'aide publique visant à renforcer la compétitivité des entreprises existantes et/ou à augmenter les capacités. Cette situation crée des excédents de capacités qui ont aggravé notablement les problèmes chroniques, lesquels ont affecté les échanges mondiaux d'acier de ces dernières décennies. En décembre 2002, des négociations ont été lancées sous les auspices de l'OCDE en vue de remédier à ces problèmes, en négociant un accord qui irait beaucoup plus loin que les règles de l'OMC en matière d'interdiction des subventions. Toutes les grandes économies productrices d'acier participent à ces négociations qui devraient s'achever courant 2004.

Pour parvenir à un accord, il sera nécessaire de résoudre des problèmes difficiles tels que la portée des exceptions à une interdiction générale des subventions ; la portée et la nature du traitement préférentiel en faveur des économies en développement ; et la

conception d'instruments d'exécution efficaces. Des progrès considérables ont été accomplis dans d'autres domaines, et les travaux sur un texte de négociation détaillé sont en voie d'achèvement.

Renversement de tendance sur le marché

Le marché, dont la faiblesse a joué le rôle de catalyseur dans les négociations sur l'acier, connaît depuis quelque temps une remarquable embellie. Soutenue par une forte croissance de la consommation d'acier en Chine, le premier marché mondial, la demande d'acier mondiale a fortement augmenté en 2002 et 2003, atteignant chaque année des niveaux records. Cette progression s'est traduite par une tension grandissante sur les marchés des matières premières indispensables au secteur, provoquant cette année une hausse marquée des prix et des pénuries réelles de ces matières. Ces pénuries ont contraint certains producteurs d'acier à limiter leur production.

Les échanges internationaux de produits sidérurgiques sont restés soutenus, représentant 26 % de la consommation mondiale en 2003. De surcroît, avec la levée des mesures de sauvegarde par les principaux acteurs, les tensions commerciales se sont atténuées.

Pour 2004, les perspectives sont prometteuses : le marché de l'acier devrait continuer de se développer, et pour la première fois, la production devrait franchir la barre du milliard de tonnes. Le niveau élevé des prix et la faiblesse de l'offre de matières premières pour la sidérurgie demeurent cependant une source de préoccupation, de même que le nombre croissant de goulets d'étranglement dans le fret transocéanique.

Éliminer les capacités excédentaires inefficaces

Outre les négociations en vue d'un accord sur les subventions dans le secteur de l'acier, les gouvernements portent une attention particulière aux questions relatives à la restructuration de l'industrie sidérurgique. Des examens par les pairs de l'évolution des capacités de production d'acier brut ont été réalisés parallèlement aux négociations, ce qui contribue à accroître la transparence et à identifier les moyens de faciliter l'ajustement. Ces examens ont révélé qu'environ 104,6 millions de tonnes de capacités inefficaces ont fait l'objet de fermetures définitives entre 1998 et 2002, et que 35,6 millions de tonnes supplémentaires devraient être fermées entre 2003 et 2005. Ces fermetures représentent plus de 12 % du total des capacités de production d'acier brut, mais elles sont plus que compensées par l'augmentation des capacités mondiales de production, qui devraient continuer de s'accroître dans les prochaines années. La question de savoir si la consommation mondiale pourra absorber les capacités croissantes pendant tout le cycle conjoncturel reste un sujet de préoccupation, surtout compte tenu des difficultés que l'industrie a rencontré par le passé pour s'adapter au ralentissement des marchés.

La construction navale

La construction navale mondiale face à la menace d'une crise

Pendant des décennies, l'industrie mondiale de la construction navale a fréquemment connu des pics et des creux conjoncturels de la demande. Cette fluctuation de la demande, conjuguée à l'existence d'excédents de capacités et à l'octroi d'aides publiques, a fait chuter les prix des navires à des niveaux non rentables car les constructeurs se sont efforcés de conserver leurs effectifs.

Pour le moment, la forte demande de navires est alimentée par la croissance économique mondiale soutenue, en particulier celle de la Chine, ainsi que par la modification de la réglementation environnementale qui impose la mise à la casse de nombre de pétroliers à coque simple d'ici 2005. Cette situation a provoqué une forte demande de nouveaux navires et la plupart des chantiers travaillent actuellement à la limite de leurs capacités.

Toutefois, cette situation tient en partie à une anticipation artificielle de la demande future normale. Par ailleurs, les capacités n'ont cessé de croître et les excédents pourraient atteindre 30 % en 2007, d'après des estimations récentes de l'OCDE. Si rien n'est fait pour lutter contre les distorsions du marché créées par ce déséquilibre entre l'offre et la demande, l'industrie mondiale de construction navale risque de connaître une nouvelle crise lorsque, comme il est à prévoir, la demande de nouveaux navires chutera brutalement, une fois la demande actuelle satisfaite.

L'OCDE mène l'initiative de résoudre cette crise

Confrontés à ce risque de crise, les gouvernements et les entreprises des économies membres comme les économies non membres de l'OCDE ont reconnu qu'il était indispensable d'instaurer des conditions normales de concurrence dans l'industrie mondiale de construction navale. Pour ce faire, il est prévu de conclure d'ici la fin de 2005 un accord international juridiquement contraignant dans le cadre d'un Groupe spécial de négociations d'un nouvel Accord sur la construction navale, qui s'est réuni pour la première fois en décembre 2002. Le Brésil, la Chine, la Croatie, les Philippines, la Roumanie, la Fédération de Russie, Singapour, le Taipei chinois et l'Ukraine ont participé à ces négociations aux côtés des pays membres de l'OCDE.

Il est largement reconnu que les règles commerciales générales en vigueur, telles qu'énoncées dans l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) et le Code antidumping, ne sont pas parfaitement adaptées à la construction navale, car les caractéristiques spécifiques de cette industrie en empêchent l'application effective.

Par conséquent, les efforts visant à instaurer « des conditions normales de concurrence » dans l'industrie de la construction navale ont porté en priorité sur :

- une discipline applicable aux mesures d'aide interdisant de manière effective les subventions directes et indirectes, ainsi que les autres réglementations et pratiques publiques en faveur de l'industrie de la construction navale ; et
- une discipline applicable à toutes les autres pratiques de nature à fausser le marché, susceptibles d'être identifiées.

À l'appui de ces instruments, il est envisagé de mettre en place un mécanisme contraignant de règlement des différends devant un groupe spécial international, en cas de violation de la discipline applicable aux mesures d'aide et/ou à d'autres pratiques. Ce mécanisme serait assorti de « mesures correctrices » ou de « sanctions ».

Le Groupe spécial de négociations

À ce jour, six réunions ordinaires et deux réunions extraordinaires (consultation avec l'industrie et réunion d'experts) ont été tenues. De l'avis général, il est absolument indispensable que l'Accord prévoie une discipline applicable aux mesures d'aide, mais des divergences subsistent encore quant aux modalités d'une telle discipline.

S'agissant de la seconde question clé relative aux pratiques de nature à fausser le marché, et en particulier aux pratiques de fixation des prix, il subsiste de profondes divergences quant à savoir s'il existe des pratiques qui justifient une intervention dans le cadre de cet accord. Tout est mis en œuvre pour parvenir à un terrain d'entente sur cette importante question.

Une grande chance de réussite

Jamais auparavant les pouvoirs publics et les industries des secteurs industriels en question n'avaient été aussi unis dans leur volonté et leur détermination de renforcer des disciplines obligatoires et exécutoires. Si cette volonté politique se maintient, les discussions menées au sein de l'OCDE ne peuvent qu'être couronnées de succès.

PROMOUVOIR UN CADRE FISCAL MONDIAL POUR LES ADMINISTRATIONS ET LES ENTREPRISES

L'économie mondialisée actuelle est caractérisée par des marchés financiers intégrés, des produits financiers innovants, des entreprises multinationales qui effectuent réellement leurs opérations au niveau mondial, le développement de la consommation au niveau international, et par la prédominance des services par rapport au secteur manufacturier traditionnel. Ces caractéristiques offrent de nouvelles opportunités aux entreprises et constituent un défi pour des systèmes fiscaux qui ont été conçus dans un contexte très différent.

Cette ouverture accrue incite les gouvernements à examiner constamment et à ajuster leurs systèmes fiscaux afin de maintenir leur compétitivité et de supprimer les obstacles fiscaux aux échanges et aux investissements transfrontaliers. Ces obstacles peuvent prendre de nombreuses formes : double imposition ; absence de « règles fiscales » admises au niveau international ; incohérence dans l'application des règles existantes ; pratiques fiscales anticoncurrentielles ; ou absence de mécanismes efficaces de règlement des différends entre deux ou plusieurs autorités fiscales.

Outre la pression toujours plus forte pour offrir un climat fiscal favorable, les administrations doivent ajuster leurs systèmes fiscaux et les moyens pour faire appliquer la loi, afin de faire en sorte que les activités fiscales illicites ne prolifèrent pas du fait de l'ouverture du système financier. Les autorités fiscales trouvent de plus en plus difficile de lutter contre la fraude fiscale internationale, en particulier celle qui fait intervenir des centres financiers où le secret bancaire et l'anonymat sont la règle.

Relever ces défis dans un contexte caractérisé par des changements rapides dans le mode de fonctionnement des entreprises n'est pas facile pour les administrations, surtout si la priorité est donnée à la réduction maximum du coût de la discipline fiscale. L'OCDE aide les gouvernements des pays membres comme des économies non membres, à relever ces défis.

Une réforme fiscale en faveur de la croissance

Les gouvernements reconnaissent la nécessité de réexaminer et de réformer leurs systèmes fiscaux en réponse à tout un ensemble de défis, qui comportent notamment le maintien de leur compétitivité internationale, la stimulation de l'innovation et de l'esprit d'entreprise, le renforcement de l'incitation au travail, et les conséquences du vieillissement des populations pour le financement des retraites et des soins de santé. L'OCDE assiste les gouvernements dans cette tâche en leur offrant un lieu de rencontres où les pays peuvent échanger leurs expériences et analyser ensemble les problèmes importants de politique fiscale. Un exemple récent est constitué par les travaux de l'OCDE sur les options d'achat d'actions destinées aux salariés, qui a comporté une étude des aspects liés aux conventions fiscales, des conséquences pour les prix de transfert et des incitations accordées par les régimes fiscaux nationaux. Un sujet d'étude abordé depuis plus longtemps porte sur les

effets de la fiscalité sur l'incitation au travail, qui a joué un rôle important dans la mise au point de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi et continue d'être un sujet de préoccupation majeur pour les pouvoirs publics.

Supprimer les obstacles fiscaux

Les échanges et les investissements transfrontaliers seraient gravement entravés si ces flux étaient imposés à deux reprises, une première fois dans le pays de la source et une seconde fois dans le pays de résidence. Le Modèle de convention fiscale de l'OCDE et le réseau mondial de conventions fiscales fondé sur ce Modèle contribuent à éviter le risque de cette double imposition en prévoyant des règles claires et consensuelles pour l'imposition des revenus et de la fortune. La Convention nécessite un examen constant pour aborder les nouveaux problèmes fiscaux résultant des changements intervenus dans l'environnement des entreprises. Par exemple, des mises à jour récentes ont clarifié l'application des conventions fiscales aux transactions effectuées dans le cadre du commerce électronique et aux options d'achat.

La Convention couvre aussi les transactions commerciales et financières entre les différents secteurs d'un groupe multinational. Les prix de transfert – tels que les paiements effectués pour des biens, des services ou des actifs incorporels entre différents secteurs d'une entreprise multinationale – peuvent diverger des prix du marché pour différentes raisons et notamment à cause des pratiques de planification fiscale. Le « Principe de pleine concurrence » énoncé dans la Convention et développé dans les Principes de 1995 de l'OCDE en matière de prix de transfert s'efforce de faire en sorte que le prix de transfert au sein d'un même groupe soit celui qui aurait été pratiqué entre des entreprises indépendantes, de telle manière que la base d'imposition soit répartie équitablement entre les pays dans lesquels l'entreprise multinationale effectue ses opérations. Les travaux mettent actuellement l'accent sur le suivi de l'application de ce principe afin de rendre cette application plus cohérente et de fournir des indications plus pratiques sur son application dans les opérations actuelles des institutions financières et des entreprises.

Règlement des différends

Le risque de différends fiscaux transfrontaliers augmente à mesure que les échanges et les investissements se développent au niveau mondial. Si ces différends ne sont pas réglés, il peut en résulter une double imposition et, pour les entreprises, un environnement incertain qui risque d'entraver la libre circulation des biens et des services. Les administrations comme les entreprises ont besoin de procédures efficaces pour réduire au minimum ces différends et les résoudre de manière satisfaisante lorsqu'ils apparaissent.

L'OCDE a contribué à l'établissement de Principes directeurs pour les « Accords préalables en matière de prix (APP) » dans le cadre desquels les administrations et les contribuables peuvent convenir à l'avance de la méthode appropriée pour déterminer le prix « de pleine concurrence » à appliquer aux transactions entre des entités associées. Ces accords donnent par avance aux contribuables l'assurance que les autorités fiscales adopteront une approche cohérente pour régler une transaction transfrontalière.

Des différends peuvent néanmoins se produire. La procédure amiable (« PA ») prévue dans les conventions fiscales constitue le dispositif traditionnel pour régler ces différends. Cette procédure a fonctionné d'une manière relativement satisfaisante dans le passé, mais le nombre de différends transfrontaliers, ainsi que la complexité des affaires concernées ont augmenté. L'amélioration de l'efficacité du fonctionnement de la procédure amiable et, ce qui

est tout aussi important, les mesures prises pour s'assurer que les affaires faisant l'objet d'une telle procédure seront réglées dans les délais requis et de manière satisfaisante, constituent le thème central d'un important nouveau projet de l'OCDE, qui examine également un certain nombre de techniques complémentaires, parmi lesquelles l'arbitrage.

Coopération fiscale

L'échange de renseignements joue un rôle essentiel dans l'amélioration de la coopération fiscale internationale. Cette coopération est nécessaire si les pays membres de l'OCDE, comme les pays non membres, souhaitent maintenir une souveraineté effective sur la conception de leurs systèmes fiscaux et s'ils souhaitent une répartition équitable de la charge fiscale entre les contribuables.

L'OCDE a été à l'avant-garde des efforts entrepris au niveau mondial pour lutter contre la fraude fiscale internationale. Au cours des cinq dernières années, ces travaux ont abouti aux résultats suivants :

- Une norme pour l'accès des autorités fiscales aux renseignements bancaires dans les États membres de l'OCDE.
- Un Modèle d'accord pour l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui est utilisé comme base pour les accords d'échanges de renseignements fiscaux entre pays de l'OCDE et centres financiers extraterritoriaux.
- L'engagement pris par 33 centres financiers extraterritoriaux d'améliorer la transparence de leurs régimes fiscaux et réglementaires, et de mettre en place des échanges effectifs de renseignements à des fins fiscales avec les pays de l'OCDE.
- Un processus de coopération avec les économies non membres de l'OCDE, y compris avec les principaux centres financiers concurrents, dans le cadre d'un effort conjoint pour faire en sorte que ces normes soient appliquées au niveau mondial.

Au cours des prochains mois, des efforts seront entrepris pour améliorer le processus de mise en place d'une « égalité de traitement » dans ce domaine, en facilitant ainsi la négociation d'accords bilatéraux qui jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre efficace de ces engagements. L'OCDE se félicite des progrès importants qui ont déjà été accomplis par certains de ses partenaires participants et invite les cinq paradis fiscaux non coopératifs (Andorre, le Lichtenstein, le Liberia, Monaco et les îles Marshall) à engager ce dialogue.

Promouvoir une concurrence fiscale loyale

L'OCDE s'efforce de promouvoir la concurrence dans le domaine des échanges et dans d'autres domaines, notamment la fiscalité. Cependant, de même qu'il peut exister des pratiques commerciales loyales et déloyales, il peut y avoir des pratiques fiscales anticoncurrentielles, qui réduisent les gains potentiels d'une concurrence fiscale loyale et qui sapent la confiance du public dans l'équité des systèmes fiscaux. Le projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables fournit aux pays un cadre dans lequel ils peuvent coopérer pour mettre fin à ces pratiques concernant les services financiers et autres services. Ce faisant, l'OCDE s'efforce de promouvoir un environnement dans lequel une concurrence fiscale libre et équitable puisse s'instaurer.

En 2000, l'OCDE a identifié 47 régimes fiscaux potentiellement dommageables dans l'ensemble de ses pays membres. Le résultat de trois années d'études approfondies a été publié en mars 2004 : 18 régimes ont été abolis ; 14 régimes ont été modifiés pour mettre fin à leurs caractéristiques dommageables ; et 13 régimes se sont avérés non dommageables. Deux

régimes devront faire l'objet d'une analyse plus approfondie avant qu'une décision ne soit prise à leur égard. L'OCDE poursuivra le suivi des régimes fiscaux préférentiels déjà en vigueur et nouvellement instaurés qui, selon les pays membres, risqueraient de poser des problèmes au regard des critères des régimes préférentiels exposés dans le rapport de 1998 sur la concurrence fiscale dommageable et dans les rapports d'étape établis en 2000, 2001 et 2004.

Encourager la discipline fiscale

Une administration fiscale efficace ne limite pas son rôle au recouvrement de chaque dollar dû en application de la législation fiscale. Elle s'efforce plutôt d'optimiser le niveau général de discipline fiscale volontaire de manière à montrer que le système fonctionne de manière efficace. De plus en plus dans les pays de l'OCDE, cet objectif doit être atteint avec des budgets restreints.

Traditionnellement, pour améliorer la discipline fiscale, les contrôles sont renforcés. Toutefois ces derniers sont coûteux et, du point de vue de nombreux contribuables, ils représentent une atteinte à la vie privée. De plus, sauf en ce qui concerne les contribuables les plus importants, les administrations fiscales ne disposent pas de ressources suffisantes pour procéder à des contrôles d'envergure des différents groupes de contribuables.

C'est pourquoi les pouvoirs publics mettent désormais l'accent sur la discipline fiscale volontaire. Toutes les administrations fiscales ont la responsabilité d'assurer une formation appropriée des contribuables en ce qui concerne leurs droits et leurs obligations. Elles doivent aussi leur offrir des niveaux de services appropriés pour leur faciliter l'application de la discipline fiscale volontaire tout en minimisant le coût de cette discipline. Les recherches effectuées dans les pays de l'OCDE ont démontré qu'une formation ciblée et des stratégies de services à l'intention du contribuable peuvent contribuer efficacement à traiter les problèmes importants du non-respect des obligations fiscales, à condition qu'elles soient associées à une stratégie efficace de mise en application de la législation fiscale.

En conséquence de tous ces facteurs, ainsi que d'autres, les administrations fiscales sont soumises à l'heure actuelle à des demandes de plus en plus fortes qui nécessitent une approche plus systématique de l'identification des principaux domaines comportant des risques pour la discipline fiscale. Pour aboutir aux meilleurs résultats, les administrations fiscales doivent mettre au point des stratégies adaptées à chacun des principaux risques pour la discipline fiscale identifiés pour chaque groupe de contribuables, en tenant compte du fait que leurs comportements et leurs attitudes d'indiscipline fiscale varient considérablement. Les pouvoirs publics doivent aussi sensibiliser davantage les Conseils d'administration des entreprises aux risques que comportent, pour leur réputation et sur le plan financier, les stratégies fiscales choisies. Ces questions sont parmi les défis les plus importants actuellement étudiés par l'OCDE auxquels se trouvent confrontées les administrations fiscales qui cherchent à appliquer la législation d'une manière satisfaisante.

Établir des partenariats

L'association de pays non membres de l'OCDE au dialogue sur les principales questions internationales est primordiale pour le développement et la promotion de normes fiscales et de bonnes pratiques au niveau mondial. Ce vaste programme, qui comporte plus de 60 manifestations chaque année, met l'accent sur l'association des économies non membres de l'OCDE au débat général et sur l'aide apportée aux pays pour leur permettre un développement durable grâce à une base d'imposition prévisible et un renforcement de leur capacité d'attirer les investissements directs étrangers.

Gouvernance et sécurité

LA GESTION DES GRANDS RISQUES DE DEMAIN

Comme nous l'ont montré les événements de ces dernières années, le monde est devenu bien plus dangereux qu'auparavant. Le panorama des risques a beaucoup changé avec l'émergence d'attentats terroristes dévastateurs ayant pour cibles des civils, de nouvelles maladies contagieuses touchant aussi bien les êtres humains que les animaux, de catastrophes naturelles cataclysmiques (notamment les séismes et les inondations) et de graves perturbations des infrastructures essentielles que sont les systèmes de transport, d'information et d'approvisionnement énergétique. Mais un changement s'est aussi manifesté dans le contexte d'apparition de ces nouvelles menaces et la capacité des sociétés à les gérer. La mondialisation contribue à ces évolutions de manière significative en compliquant les enjeux et en renforçant l'interdépendance économique, sociale et environnementale. La coopération entre les gouvernements et entre les secteurs public et privé n'en devient que plus cruciale.

Les risques émergents

En 2003, le Programme de l'OCDE sur l'avenir a publié un rapport intitulé *Les risques émergents au XXI^e siècle : Vers un programme d'action* qui a polarisé l'attention sur la vulnérabilité de nombreux systèmes vitaux dont dépendent les économies de la zone OCDE (santé, transports, eau, électricité, information). Il a également proposé un certain nombre de recommandations à l'attention des pouvoirs publics et du secteur privé visant à améliorer, à l'avenir, la gestion des risques systémiques émergents. Les suites actuellement données à ces travaux concernent trois axes.

Réévaluation de la gestion des risques

Le premier axe consiste à aider les gouvernements des pays de l'OCDE à réévaluer leurs politiques de gestion des risques. L'accent est mis sur la cohérence des politiques, sur leur aptitude à relever les enjeux (présents et futurs) créés par les risques systémiques émergents et sur les perspectives d'amélioration. À cette fin, un groupe de pays membres se sont réunis pour examiner quelques politiques appliquées aux risques et, sur la base d'études de cas concrets, pour élaborer « une boîte à outils » applicable à l'échelle internationale pour la gestion des risques. Ils exploreront également les possibilités de mise en œuvre de pratiques exemplaires. Les études de cas vont vraisemblablement se concentrer sur une palette de menaces et de vulnérabilités potentiellement critiques pour le fonctionnement des économies des pays membres. Elles traiteront donc probablement de thèmes tels que l'évaluation permanente de la vulnérabilité des infrastructures vitales, la sécurité et la fiabilité des systèmes d'alimentation électrique, mais aussi la prévention des catastrophes déclenchées par des risques naturels tels que les inondations, et la gestion publique/privée des accidents de grande ampleur.

Faire partager les leçons tirées des catastrophes de grande ampleur

Le deuxième axe concerne la nécessité de partager les enseignements que l'on peut tirer des catastrophes de grande ampleur. À la suite d'une proposition soumise à la réunion de mars 2003 du Comité exécutif réuni en session spéciale, l'OCDE a lancé une analyse des répercussions économiques et sociales des récentes catastrophes de grande ampleur et répertorié les enseignements qu'il convient de tirer pour l'avenir. Les travaux sont essentiellement centrés sur la restauration de la confiance et le retour à la normale après l'émergence d'une catastrophe. Pour préparer cette analyse, le Secrétariat de l'OCDE s'est fortement appuyé sur les connaissances expertes internes, constituant une équipe de spécialistes issus de huit directions et agences de l'OCDE.

Plusieurs messages concernant l'action publique ressortent de ces travaux :

- Souvent, les pouvoirs publics ne sont pas bien préparés à prendre en charge les répercussions économiques et sociales d'une catastrophe. Outre la perte de vies humaines et les souffrances infligées aux individus, les dommages subis par l'économie peuvent être colossaux. On estime par exemple que le coût économique des attentats terroristes du 11 septembre 2001 s'est élevé à quelque USD 120 milliards, et celui du tremblement de terre de Kobe de 1995 à USD 130 milliards environ.
- La confiance du public, mais aussi celle des consommateurs et des investisseurs, sont des éléments essentiels du retour à la normale. Elles doivent être renforcées par des actions de communication crédibles et des interventions publiques efficaces.
- Ces interventions, en outre, doivent souvent donner lieu à des partenariats avec le secteur privé qui a un rôle important à jouer non seulement en matière de prévention des catastrophes, mais aussi en matière d'intervention et de retour à la normale. Nul doute que le partage de la charge des mégarisques nécessite une amélioration des interactions entre le public et le privé (voir *Risques catastrophiques*, p. 55).
- Enfin, les très grandes catastrophes peuvent avoir des incidences mondiales facilement capables de dépasser la capacité de réaction d'un pays isolé, et qui nécessitent donc une étroite coopération internationale.

Le rapport a été publié au printemps 2004 sous le titre *Catastrophes de grande ampleur : les leçons du passé*.

Les effets d'un renforcement de l'activité de la sécurité

Le troisième axe des activités en cours a pour objet de mieux comprendre les répercussions générales d'une hausse de l'activité de la sécurité. Le crime organisé, le terrorisme, la perturbation des filières mondiales d'approvisionnement, les virus informatiques ont tous joué un rôle dans la sensibilisation du public aux risques auxquels il est confronté dans le monde d'aujourd'hui. Il en a résulté l'émergence d'un marché de USD 100 milliards pour les biens et les services de sécurité, alimenté par une demande croissante des pouvoirs publics, des entreprises et des ménages. La mondialisation et les progrès technologiques se développant à un rythme rapide, l'expansion de l'économie de la sécurité devrait se poursuivre dans les années à venir. De nouvelles technologies d'identification et de surveillance telles que la biométrie et l'identification par radiofréquences voient le jour, et la surveillance par satellite devrait jouer un rôle encore plus grand. Ces évolutions ne manqueront pas d'avoir des répercussions économiques et sociales profondes sur le long terme. Pour les responsables de l'action publique, le défi est

de savoir comment satisfaire le besoin apparent de sécurité renforcée sans entraver inutilement l'efficacité économique ni brider les droits au respect de la vie privée et les autres droits démocratiques.

L'OCDE est sur le point de publier un premier rapport sur ces questions intitulé *L'économie de la sécurité*. Il montre que l'amélioration de la sécurité a un coût qui est de deux ordres : premièrement, l'investissement nécessaire à la mise en place des dispositifs sécuritaires ; et deuxièmement, les répercussions de second ordre que les dispositifs sécuritaires peuvent avoir sur le fonctionnement du secteur en question, voire sur l'ensemble de l'économie. Un renforcement de la sécurité, par exemple, peut avoir pour corollaire un allongement des délais de livraison, un bouleversement des filières mondiales d'approvisionnement et une perturbation des systèmes d'approvisionnement en flux tendu bien paramétrés. Ces coûts frictionnels ont tendance à renchérir les échanges et à réduire les flux commerciaux. De la même manière, le renforcement des contrôles portant sur les flux d'individus aux frontières peut provoquer des retards et des pertes d'efficacité. Les nouvelles technologies peuvent aider à atténuer ces inconvénients, mais elles ont elles-mêmes des incidences potentielles en matière de protection des données et de respect de la vie privée. D'autres travaux sont nécessaires pour mieux comprendre les aspects complexes de l'économie émergente de la sécurité, des modalités du calendrier de l'intervention des pouvoirs publics et de la hiérarchisation des politiques.

TRAVAUX DE L'OCDE SUR LE GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE

Il est désormais clairement démontré qu'un gouvernement d'entreprise de qualité contribue à affermir la croissance sur le long terme dans la mesure où il entretient la confiance du public et la stabilité financière, permettant ainsi l'accès à des capitaux à moindre coût. Veiller à la qualité du gouvernement d'entreprise suppose de mettre en place des mécanismes transparents et fiables de diffusion de l'information sur les résultats des entreprises. De même, une définition claire des responsabilités des actionnaires, du Conseil d'administration et de la direction est primordiale. En revanche, la médiocrité du système de gouvernement d'entreprise a un coût dont les manifestations concrètes sont des comportements contraires à l'éthique, un déclin de la légitimité des entreprises, des interrogations quant à l'intégrité des marchés et un recul des performances économiques. Aider les pays à améliorer leurs régimes de gouvernement d'entreprise et la qualité de l'environnement dans lequel les entreprises exercent leur activité est donc un objectif stratégique important pour l'OCDE.

Les Principes de l'OCDE mis à jour

L'OCDE joue un rôle moteur dans le cadre de l'effort déployé à l'échelon international pour relever la qualité du gouvernement d'entreprise. Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, dont la première version a été publiée en 1999, constituent la réponse à l'appel lancé par les pays membres pour définir un ensemble de normes dans le domaine du gouvernement d'entreprise destinées à guider les responsables politiques, les instances chargées de la réglementation, les investisseurs et autres acteurs du secteur privé. Aujourd'hui, les Principes de l'OCDE bénéficient d'une reconnaissance mondiale et ont été adoptés comme l'une des 12 normes fondamentales pour la solidité des systèmes financiers définies par le Forum sur la stabilité financière.

En 2002, les ministres de l'OCDE ont demandé qu'on procède à une évaluation et à une révision des Principes, processus dont les résultats sont présentés à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2004. La révision des Principes s'est centrée en particulier sur les améliorations et les bonnes pratiques recensées dans une publication relative aux évolutions en matière de gouvernement d'entreprise dans les pays de l'OCDE qui a été publié récemment. Des observateurs des principales institutions internationales ont pris part activement au processus d'évaluation, de même qu'aux consultations organisées avec des représentants du secteur privé, des syndicats, de la société civile et de pays non membres de l'OCDE. Le processus a également mis à profit le fruit des réflexions menées lors de rencontres, sous forme de tables rondes informelles, organisées par le Secrétaire général de l'OCDE entre de hauts responsables de grandes organisations internationales, du milieu des affaires et des syndicats. Le public a été appelé à faire des commentaires sur le projet du texte grâce à Internet, ce qui a permis de recueillir de nombreuses suggestions constructives.

D'après l'évaluation, il a été conclu que les Principes devaient être révisés afin de tenir compte des évolutions et préoccupations nouvelles, mais qu'ils devaient l'être sans remettre en cause le caractère non contraignant de ces Principes, reconnaissant ainsi la nécessité d'adapter les modalités de leur mise en œuvre à des contextes juridiques, économiques et culturels variés. Les Principes révisés comportent un nouveau chapitre qui définit des principes de portée générale pour une mise en œuvre et une application effectives, et notamment les principes à suivre lorsque de nouvelles dispositions réglementaires sont envisagées. La qualité du gouvernement d'entreprise repose sur l'équilibre des pouvoirs dans l'entreprise. C'est dans le but de renforcer cet équilibre que les Principes révisés visent à resserrer la surveillance exercée sur la direction par le Conseil d'administration et à améliorer l'obligation pour le Conseil d'administration de rendre des comptes aux actionnaires. Dans leur nouvelle version, les Principes invitent les actionnaires à exercer les droits qui leur reviennent, et ce, d'une part en renforçant leur capacité de peser sur les décisions du Conseil d'administration, et d'autre part, en abaissant les coûts inhérents à l'exercice de leurs droits. Dans leur nouvelle version, les Principes invitent à accorder une attention accrue à la gestion des conflits d'intérêt grâce à une meilleure diffusion de l'information et à une plus grande transparence. La nécessité de faire état publiquement des conflits d'intérêt et de les gérer s'impose désormais non seulement aux dirigeants et aux actionnaires de contrôle, mais aussi aux investisseurs institutionnels, aux réviseurs des comptes, aux sociétés de bourse et aux analystes.

Promouvoir un gouvernement d'entreprise de qualité

Les Principes constituent la clé de voûte d'un grand nombre d'activités entreprises par l'OCDE pour améliorer le gouvernement d'entreprise. En coopération avec la Banque mondiale, l'Organisation s'est en effet référée aux Principes pour engager un dialogue sur les politiques à suivre, dans le cadre d'une série de tables rondes régionales organisées en Asie, en Amérique latine, en Eurasie, en Europe du Sud-Est et en Russie en vue de promouvoir la réforme des systèmes de gouvernement d'entreprise au niveau régional. Cette activité s'est concrétisée dans toutes les régions, à l'exception de l'Eurasie, par l'élaboration de Livres blancs régionaux qui fixent des objectifs communs de politiques et met en avant des recommandations concrètes à l'intention des pouvoirs publics. Les connaissances acquises grâce à ces tables rondes régionales ont été rendues publiques et sont rassemblées dans un rapport de synthèse, publié récemment par l'OCDE, qui compare les difficultés rencontrées dans le domaine du gouvernement d'entreprise par des économies de marché émergentes extrêmement différentes les unes des autres. Ce rapport recense aussi les priorités que ces pays se sont fixés.

Le virage vers la prochaine étape du processus des tables rondes est déjà amorcé. En ce qui concerne la table ronde en Russie, les participants sont convenus de créer deux groupes d'étude *ad hoc* chargés d'étudier les solutions envisageables par les pouvoirs publics dans deux domaines prioritaires : d'une part, la transition vers l'adoption de normes d'information financière reconnues au niveau international, et d'autre part, le règlement des problèmes posés par les transactions avec des parties liées et la question étroitement liée à la précédente de la transparence de l'information sur le contrôle et les bénéficiaires effectifs. Les résultats des débats, et notamment de l'examen des solutions envisageables par les pouvoirs publics, seront présentés dans deux documents sur les faits nouveaux dont la version finale devrait être prête avant la fin de l'année. S'agissant des

tables rondes organisées en Asie et en Amérique latine, les débats seront axées en 2004 sur l'amélioration de la mise en œuvre et de l'application des textes.

La qualité du gouvernement d'entreprise est également une nécessité pour les entreprises d'État. La fonction de l'État, en sa qualité d'actionnaire des entreprises qu'il détient, est une question qui n'a pas encore été totalement résolue, même si l'on tient compte des effets bénéfiques de la privatisation partielle qui, dans un grand nombre de pays, a préparé le terrain à des initiatives sans précédent en faveur de la restructuration et à une plus grande ouverture à la concurrence des entités privées. L'OCDE élabore actuellement un ensemble de Principes directeurs qui, lorsqu'ils seront achevés en 2005, permettront aux pays de disposer d'une référence plus précise pour définir les missions de l'État en tant qu'actionnaire.

La réforme de la réglementation s'accompagne souvent d'une réorganisation du cadre régissant le gouvernement d'entreprise. Face à une demande de plus en plus pressante d'informations mises à jour, complètes et comparables sur les évolutions récentes dans le domaine de la réglementation, l'OCDE a réagi en créant la Base de données sur le droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise, qui constitue un outil interactif sans équivalent de diffusion des informations à caractère juridique et réglementaire sur le gouvernement d'entreprise. Actuellement accessible uniquement pour les membres des gouvernements des pays de l'OCDE, le grand public pourra consulter cette base de données sur Internet avant la fin 2004.

Examen des prochaines étapes

Les Chefs d'État et de gouvernement réunis au Sommet d'Évian du G8 en France ont approuvé la révision des Principes de l'OCDE et ont appelé de leurs vœux la poursuite des efforts, à l'échelon international, en vue d'améliorer le gouvernement d'entreprise. Les Principes, qui font figure de référence sur le plan international, se situent au cœur de cet effort, ce qui n'est pas sans avoir des répercussions sur les travaux futurs de l'Organisation. Compte tenu de leur portée générale et de leur caractère non contraignant, les Principes sont compatibles avec un grand nombre de stratégies de mise en œuvre qui sont fonction des conditions juridiques, économiques et sociales propres à chaque pays. L'idée que l'OCDE doit instaurer un dialogue entre les pays désireux de partager les enseignements de leurs expériences respectives de mise en pratique des Principes, et d'échanger leurs points de vue sur les « bonnes pratiques » qui se font jour petit à petit, est largement reconnu. La qualité et la pertinence d'un tel dialogue passent par la définition d'un cadre global, accepté par le plus grand nombre, permettant de structurer les échanges en mettant en lumière les interactions entre les différentes mesures de chacun. Alimenter un dialogue structuré doit demeurer l'axe central des travaux menés par l'OCDE dans le domaine du gouvernement d'entreprise.

LA LUTTE CONTRE LES POTS-DE-VIN ET LA CORRUPTION

Cela fait cinq ans que la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la « Convention anti-corruption ») est entrée en vigueur. Les coûts sociaux, politiques et économiques de la corruption sont aujourd'hui largement admis. De ce fait, les gouvernements, les ONG et de nombreuses organisations internationales sont mobilisés pour lutter contre la corruption, d'autant plus que les liens entre corruption et terrorisme, criminalité organisée, trafic de stupéfiants et d'êtres humains deviennent plus manifestes. Les gouvernements doivent agir collectivement pour parer à cette menace par l'adoption et la mise en application d'accords internationaux qui traitent de tous les aspects de la corruption. La Convention des Nations Unies contre la corruption, qui a été signée en décembre 2003, constitue un ajout bienvenu à l'éventail existant des instruments de lutte contre la corruption de l'OCDE, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation des États américains, de l'Union européenne, et d'autres encore. Ces instruments se renforcent mutuellement et peuvent produire un impact cumulatif sur les efforts de lutte contre la corruption.

La Convention anti-corruption de l'OCDE

Ces instruments juridiques varient quant à leur portée et leur couverture géographique. Ce qui distingue la Convention anti-corruption de l'OCDE, c'est qu'elle est exclusivement centrée sur le côté de l'offre de l'opération de corruption dans le contexte du commerce international et qu'elle comporte un mécanisme intégré permettant de suivre le respect des obligations de la Convention. Les 30 pays de l'OCDE, ainsi que cinq pays non membres (Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili et Slovaquie) sont parties à la Convention et prennent part au Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le « Groupe de travail »).

Le Groupe de travail est responsable de l'application de la Convention et il a réalisé un vaste exercice de suivi rigoureux du respect par les pays des dispositions de la Convention. Ce suivi se déroule en deux phases : la première consiste à évaluer si la législation d'application de la Convention des différents pays est convenable, tandis que la deuxième phase consiste à vérifier avec quelle efficacité chaque pays concerné met en œuvre la Convention dans la pratique. Trente-quatre pays ont déjà été examinés au titre de la Phase 1 et à la fin de 2003, huit pays avaient fait l'objet d'examens au titre de la Phase 2, parmi lesquels trois pays du G7. Ces examens par pays se traduisent par des recommandations visant à améliorer le dispositif législatif et institutionnel pour détecter les infractions de corruption étrangère, pour mener des enquêtes et pour engager des poursuites dans de telles affaires. À partir de 2004 et jusqu'en 2007, le rythme du suivi des pays va s'accélérer avec l'examen de sept pays programmé chaque année.

Le processus de suivi porte ses fruits

L'impact concret du processus de suivi se manifeste de plusieurs façons. La déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers n'est plus possible dans aucun pays de l'OCDE ou autre pays partie à la Convention. Les recommandations spécifiques résultant des rapports d'examen ont obligé plusieurs pays à modifier leur législation en vue de renforcer leur dispositif anti-corruption. Des pressions s'exercent en outre sur les pays pour qu'ils accélèrent la mise en œuvre de ces lois. Des poursuites ont déjà abouti dans certaines affaires et, plus récemment, plusieurs enquêtes ont été ouvertes à l'encontre de sociétés accusées d'avoir transgressé les lois de lutte contre la corruption étrangère. Les examens mettent aussi en évidence les domaines dans lesquels les pays doivent consentir plus d'efforts et mieux cibler leur action à travers notamment des mesures de sensibilisation à la Convention et aux lois nationales contre la corruption étrangère et la suppression des obstacles à l'entraide judiciaire. De toute évidence, les gouvernements doivent servir de façon volontariste les objectifs de la Convention, notamment en encourageant le secteur privé à mieux respecter les règles et en renforçant la coopération avec les pays non membres de l'OCDE et avec la société civile.

Le processus de suivi a aussi réussi à rendre plus accessible les informations sur les initiatives des pouvoirs publics en matière de lutte contre la corruption et les pots-de-vin, grâce à la publication systématique de tous les rapports d'examens, y compris les recommandations à l'intention des pays pour qu'ils remédient aux lacunes de leur dispositif. Cela a contribué à faire que la société civile se sente habilitée à demander des changements et réclamer des comptes. En expliquant les mesures prises par les pays qui sont parties à la Convention et en évaluant en toute franchise l'efficacité de leur dispositif, les rapports aident à faire mieux connaître les facteurs qui produisent un impact sur la lutte contre la corruption et cela peut servir d'outil d'identification des pratiques exemplaires dans ce domaine à des pays qui ne sont pas parties à la Convention.

Coopérer avec les non-membres

La coopération avec les pays non membres passe notamment par le développement de partenariats avec les gouvernements, les milieux d'affaires, les ONG, la société civile et les médias de ces pays. Les initiatives régionales comme celles qui sont menées dans la région Asie-Pacifique (en collaboration avec la Banque asiatique de développement), dans les pays Baltes, en Amérique latine ainsi que dans les pays en transition d'Europe orientale, d'Asie centrale et du Caucase peuvent constituer un moyen efficace de promouvoir la coopération régionale, l'appropriation de la question de la corruption par les pays, l'implication des citoyens et le soutien de la communauté internationale des donateurs d'aide.

Les enjeux futurs

Malgré les nombreuses réussites, des problèmes demeurent. L'un de ces problèmes consiste à accueillir de nouvelles parties à la Convention tout en préservant son efficacité. Une récente décision du Conseil de l'OCDE devrait contribuer à régler ce problème. Il s'est en effet penché sur les critères devant être utilisés pour accepter de nouveaux pays, sur le type de suivi auquel les nouveaux pays devront se soumettre, sur la structure de gouvernance devant aider le Groupe de travail à gérer l'insertion de nouveaux membres et sur la stabilité budgétaire nécessaire pour que la Convention reste efficace. Les pays doivent par ailleurs se montrer vigilant quant au risque que certains actes, comme la corruption en liaison avec des partis politiques étrangers ou des candidats à des postes

d'agents publics étrangers ou l'utilisation de filiales étrangères dans des opérations de corruption, ne servent à contourner la Convention. Il convient aussi de répondre aux préoccupations grandissantes face à ce qui apparaît comme des actes courants de corruption dans le secteur privé.

Le suivi étant bien engagé, il convient d'accorder plus d'attention au rôle du secteur privé dans la lutte contre la corruption. De récents scandales ont sensibilisé les entreprises aux pertes financières et à la détérioration de leur réputation qu'elles peuvent subir face aux allégations de corruption ou d'autres formes d'irrégularité. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui constituent un code facultatif de conduite responsable des affaires et prévoit le mécanisme dit des « Points de contact nationaux » chargés de promouvoir l'observation de ces principes, peut aider les pays à gérer ces risques. En particulier, le chapitre des Principes directeurs consacré à la lutte contre la corruption couvre un large éventail d'opérations de corruption, ainsi que des aspects comme le recours à des intermédiaires, la sensibilisation des salariés, les systèmes de gestion de la lutte contre la corruption et les contributions apportées à des partis politiques.

MARCHÉS FINANCIERS, PENSIONS PRIVÉES ET ASSURANCE

Même si les marchés financiers se sont quelque peu redressés après la tempête financière et les défaillances du gouvernement d'entreprise qui ont marqué ces dernières années, les faiblesses systémiques qui sont apparues alors n'ont pas encore été réglées. Remédier à ces points faibles et rétablir la confiance du public et l'intégrité financière reste le grand défi à relever pour les institutions financières, les pouvoirs publics et les autorités de tutelle, indépendamment de l'amélioration du climat induite par la reprise en cours. Il faudra renforcer les systèmes de gouvernement d'entreprise, de gestion des risques et de communication d'informations si l'on veut durablement améliorer l'intégrité du système financier.

L'OCDE a procédé à des analyses importantes de la politique à suivre en ce qui concerne la gouvernance des investisseurs institutionnels et leur intervention dans le gouvernement des entreprises. Ces institutions jouent en effet un rôle essentiel dans le gouvernement des entreprises non financières auxquelles ils apportent des ressources financières. En outre, leur propre gouvernance se trouve au cœur de la question de l'intégrité du système financier. Au-delà de la révision des Principes de gouvernement d'entreprise, l'OCDE élabore des lignes directrices, compatibles avec les Principes sur la gouvernance et destinées aux fonds de pension et aux assureurs ; il s'agit là en effet des principaux établissements d'épargne à long terme qui jouent un rôle vital pour l'épargne, l'investissement et la viabilité des marchés financiers.

Les nouveaux défis

Plus généralement, il faut réexaminer les paramètres fondamentaux. Il convient d'évaluer le nouveau paysage de la réglementation financière qui est en train de se dessiner afin de définir les grandes réformes entreprises, les éventuelles lacunes restantes, mais aussi les risques de réglementation excessive. C'est d'autant plus important que les marchés de capitaux, et l'économie dans son ensemble, sont confrontés à de nouveaux défis et risques, liés au vieillissement des populations, à l'individualisation de la responsabilité en matière de risques, à l'apparition de nouveaux risques catastrophiques ainsi qu'à l'intégration et la mondialisation des marchés.

Vieillesse et pensions privées

Le vieillissement des populations fait peser une charge croissante sur les systèmes de sécurité sociale et sur la dette publique dans le monde entier, et ce phénomène se poursuivra dans les années à venir. Face à cette évolution, les pays ont réagi de diverses façons. Ces dernières années, les réformes des retraites dans de nombreux pays ont notamment accordé une plus grande place aux régimes de retraite par capitalisation sous

gestion privée. Même si ces pensions privées sont censées alléger une partie du fardeau et s'il faut favoriser leur développement, leur efficacité est liée à l'existence d'un dispositif réglementaire reposant sur des bases saines. L'apparition de déficits de financement considérables de régimes de retraite professionnelle a alerté les pouvoirs publics quant à la nécessité d'instaurer des règles de financement et d'investissement appropriées. La tendance actuelle à adopter des régimes de retraite à cotisations définies amène à se demander si les futurs revenus de retraite seront convenables.

Compte tenu des pressions démographiques et budgétaires qui s'exercent en faveur de réformes, il est d'autant plus nécessaire pour les responsables politiques de comprendre les caractéristiques complexes des différents régimes de retraite, leur impact sur les marchés de capitaux et la meilleure façon de les régler. L'OCDE est la grande instance internationale pouvant permettre d'atteindre ces objectifs. Le suivi régulier, la collecte et l'analyse de données, ainsi que la définition des principes de réglementation et des pratiques exemplaires ont déjà commencé. Le Conseil de l'OCDE a approuvé en mars 2004 une recommandation sur les principes fondamentaux de réglementation des pensions professionnelles, confirmant ainsi le rôle de l'Organisation d'instance de définition des normes relatives à la réglementation des retraites. L'OCDE travaille actuellement sur de nouvelles lignes directrices sur le financement et les investissements de ces régimes de retraite.

L'ampleur et le rythme des réformes des retraites dans le monde entier ont aussi créé un besoin considérable de statistiques complètes et comparables sur les retraites, de façon à rendre compte des nombreuses dimensions que revêtent les régimes de retraite et à aider les pouvoirs publics à évaluer leurs programmes et leurs réformes. De fait, on ne dispose actuellement que d'ensembles de données dispersés portant sur des sujets comme le niveau convenable des revenus de retraite et les tendances en matière de couverture, de financement et d'investissement.

Pour pallier le manque considérable de données statistiques sur les retraites, l'OCDE a récemment lancé un projet de base de données sur les statistiques des retraites afin de compléter les statistiques qu'elle collecte déjà sur les assurances.

Éducation financière

Les réformes des systèmes de retraite accroissent la responsabilité des particuliers dans ce domaine, alors qu'ils ne sont pas toujours bien armés pour faire des choix et prendre des décisions de façon judicieuse, ce qui appelle un renforcement urgent de leur éducation financière. Plus généralement, l'importance de l'éducation financière s'est accrue ces dernières années par suite à la fois de l'évolution des marchés de capitaux et des mutations démographiques, économiques et politiques. En effet, les marchés financiers se perfectionnent et de nouveaux produits apparaissent en permanence, notamment des instruments hybrides présentant un couple risque-rendement dont les caractéristiques ne sont pas immédiatement discernables. Dans ces conditions, il est primordial de parvenir à un niveau d'éducation financière convenable pour que les consommateurs disposent des outils nécessaires pour déterminer leurs besoins financiers ainsi que se procurer et utiliser concrètement les informations financières sur les services et les produits financiers. Compte tenu du nombre croissant de consommateurs responsables de leurs propres décisions financières, les conséquences de choix erronés deviennent graves.

En 2003, l'OCDE a lancé un grand projet destiné à répondre à ces préoccupations quant à la politique à suivre, avec pour ambition de promouvoir l'adoption de pratiques exemplaires auprès des principaux intervenants dans ce domaine. L'OCDE est en effet la seule instance internationale porteuse d'un tel projet politique de promotion de l'éducation financière.

Assurance santé privée

Si l'évolution que connaissent les retraites appelle des initiatives urgentes des pouvoirs publics, il en va de même pour les systèmes de santé. Là encore, l'idée de systèmes privés figure en bonne place dans les projets des pouvoirs publics, bien que l'organisation générale de ces systèmes soit très différente d'un pays à l'autre. En effet, la question du financement des systèmes de santé suscite de graves inquiétudes. L'assurance santé privée peut jouer un rôle à cet égard, comme complément aux régimes publics, mais elle doit être convenablement encadrée sur le plan réglementaire pour garantir le respect des objectifs sociaux élémentaires de la politique de santé. L'OCDE a analysé ces questions dans le cadre de son projet sur la santé et elle poursuivra ses travaux dans ce domaine, en s'attachant aux relations qui existent entre vieillissement et santé.

Risques catastrophiques

Ces dernières années auront été marquées par un certain nombre de catastrophes à grande échelle, à la fois d'origine humaine, comme les attentats terroristes du 11 septembre 2001, ou naturels comme la tempête tropicale Allison en 2001 aux États-Unis, les grandes inondations dans des régions entières d'Europe en 2002, le tremblement de terre en Algérie en mai 2003 ou l'apparition de nouvelles maladies infectieuses tel que le SRAS. La fréquence de ces catastrophes et l'ampleur des sinistres correspondants ont eu tendance à augmenter. Depuis le 11 septembre, les pouvoirs publics comme le secteur privé, notamment les assureurs et réassureurs, ont donc entrepris une réflexion approfondie sur les moyens de se prémunir contre la menace de futures catastrophes d'une ampleur comparable, voire plus graves encore. Cette menace représente un défi opérationnel et financier : ces désastres de grande ampleur se traduisent par d'innombrables sinistres qui doivent être déclarés, expertisés et traités dans des délais assez brefs, ce qui peut ensuite donner lieu au versement d'indemnités énormes.

L'OCDE a étudié l'apport essentiel du secteur de l'assurance à la gestion non financière des catastrophes, à savoir l'évaluation et la prévention des risques, ainsi que la gestion des demandes d'indemnisation. Elle a également recueilli des informations sur les mécanismes nationaux d'indemnisation des sinistres catastrophiques. En ce qui concerne le terrorisme, l'OCDE s'est efforcée de trouver des critères permettant de définir le terrorisme à des fins d'indemnisation. L'Organisation a aussi analysé la question de savoir si le risque de terrorisme est assurable et s'est penché sur les rôles respectifs que doivent jouer les marchés privés de l'assurance et de la réassurance, les marchés de capitaux et les pouvoirs publics pour couvrir le risque de terrorisme. Enfin, l'OCDE a abordé la question du méga-terrorisme et les solutions envisageables pour l'indemnisation de sinistres extrêmes.

Mondialisation

Tous ces nouveaux risques apparaissent dans le cadre de la mondialisation et de l'intégration des marchés de capitaux. La mondialisation affecte l'infrastructure et le mode de fonctionnement des « petits » marchés de capitaux, tandis que l'intégration a entraîné

dans plusieurs pays un nouveau mouvement de concentration des marchés et de leur surveillance. Ces évolutions structurelles affectent aussi la cohérence de la réglementation des systèmes financiers nationaux et sectoriels. Ces mutations ne sont pas non plus sans conséquences pour les efforts visant à améliorer la compréhension mutuelle et la coopération à l'échelle internationale qui s'avèrent indispensables dans un système financier de plus en plus intégré et aux dimensions de plus en plus mondiales.

Le développement de la coopération internationale dans le domaine des services financiers et surtout la libéralisation de l'établissement, de l'investissement et des opérations transnationales des sociétés de services financiers sont essentiels pour permettre aux particuliers et aux entreprises d'avoir accès aux meilleurs services financiers qui soient proposés sur le marché. Ce sont là des éléments qui conditionnent eux-mêmes la qualité du développement économique et favorisent l'esprit d'entreprise.

Pour appuyer le développement d'échanges ouverts et judicieusement réglementés de services financiers, les dispositions relatives aux assurances du Code de libération des opérations invisibles courantes de l'OCDE ont été revues et mises à jour pour prendre en compte les conditions actuelles du marché et la réglementation en vigueur. Pour améliorer la transparence et permettre une libéralisation progressive, les pays de l'OCDE vont désormais devoir évaluer la conformité de leur dispositif aux nouvelles prescriptions du Code et inscrire des réserves correspondantes. Des questions sensibles, comme la pertinence du cadre prudentiel de référence devront être examinées. Plus généralement, la relation entre libéralisation et déréglementation va demeurer une question prioritaire pour les autorités de réglementation et de contrôle, dans des marchés de l'assurance en mutation rapide et de plus en plus intégrés.

La sphère financière est désormais mondiale et les pays de l'OCDE travaillent en coopération de plus en plus étroite avec d'autres pays. L'OCDE joue un rôle déterminant dans la promotion d'une réglementation financière convenable et de pratiques exemplaires dans les économies émergentes, en s'attachant plus particulièrement aux économies brésilienne, indienne, russe et chinoise, ainsi qu'aux régions asiatique et latino-américaine. L'Organisation encourage aussi la coopération internationale par l'intermédiaire du Réseau international des autorités réglementaires et de contrôle des pensions ou du Réseau multilatéral sur la gestion de la dette qui a été constitué en 2003.

TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET SÉCURITÉ

Renforcer la sécurité et la confiance

La sécurité et la confiance sont essentielles au développement de l'économie du numérique. L'amélioration de la sécurité des systèmes et des réseaux d'information et le renforcement de la confiance à l'égard des réseaux mondiaux de communication demeurent pour les gouvernements des enjeux fondamentaux pour promouvoir le développement des technologies de l'information et des communications (TIC) et la croissance économique. Comme le montrent les recherches et les enquêtes, un manque de sécurité et de confiance en ligne a toutes les chances d'avoir un impact défavorable sur l'économie du numérique émergente. La sécurité et la confiance dans les TIC occupent une place centrale dans la manière dont l'OCDE conçoit l'économie mondiale du numérique et son potentiel en matière de croissance économique et d'amélioration du niveau de vie et des conditions sociales. La confiance des utilisateurs dans la société de l'information et les réseaux mondiaux repose sur la garantie pour les consommateurs et les entreprises de pouvoir utiliser les services sur réseau de façon sûre, fiable et vérifiable. L'OCDE travaille dans ce domaine depuis le tout début de l'économie de l'information. Elle a élaboré des Lignes directrices régissant la protection de la vie privée dès 1980 et d'autres régissant la sécurité des systèmes d'information dès 1992. Renforcer la sécurité et la confiance dans l'économie du numérique pose des défis politiques qui exigent un vaste travail d'analyse et un dialogue entre les secteurs public et privé, deux missions taillées sur mesure pour l'OCDE.

Pour maintenir la confiance dans les réseaux mondiaux et pour protéger les infrastructures vitales, il est crucial de porter la sécurité de l'information à un niveau qui permet de parer aux défaillances internes comme aux menaces extérieures, telles que le cyberterrorisme, les virus informatiques ou le piratage. En plus de sensibiliser le public aux risques pesant sur les systèmes et les réseaux d'information, les Lignes directrices révisées de l'OCDE régissant la sécurité des systèmes et réseaux d'information de 2002 (Lignes directrices régissant la sécurité) proposent des conseils sur les politiques, les pratiques, les mesures et les procédures envisageables pour aborder ces risques, tout en faisant ressortir la nécessité d'adopter et de mettre en œuvre ces Lignes directrices. Elles invitent tous les participants (gouvernements, entreprises et utilisateurs finaux) à instaurer une « culture mondiale de la sécurité ». En résumé, les Lignes directrices visent à stimuler la confiance à l'égard des systèmes et des réseaux d'information, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre et d'utilisation.

Risques et responsabilités partagés

À l'ère des réseaux mondiaux, les risques, les menaces et les responsabilités sont partagés. Tous les participants – gouvernements, entreprises et utilisateurs finaux – ont eu à faire face aux attaques des virus et « vers » informatiques qui se sont rapidement

propagés dans le monde. L'explosion du spam observée récemment ne fait qu'amplifier les risques pour la sécurité, dans la mesure où ces messages non sollicités peuvent servir de vecteur de diffusion de code malveillant. Au-delà des solutions techniques, le renforcement de la sécurité de l'information nécessite de faire évoluer la perception des risques et le comportement de tous les participants de la société. Cette évolution « culturelle » devrait concilier le besoin de sécurité renforcée pour le respect de la vie privée et d'autres valeurs démocratiques importantes. L'instauration d'une culture de la sécurité relève de la responsabilité collective ; il s'agit d'établir la confiance à l'égard de la société mondiale de l'information en assurant la fiabilité, l'intégrité et le développement durable des systèmes et des réseaux d'information. La nature des menaces pesant sur ces derniers évoluant sans cesse, leur sécurité exige un effort concerté permanent de la part de l'ensemble des acteurs, sur le plan national comme international.

Soutien international

Les Lignes directrices régissant la sécurité, qui constituent une réponse dans un environnement en perpétuelle mutation et qui préconisent l'instauration d'une culture de la sécurité, ont remporté une large adhésion aux niveaux national et international. Elles ont servi de base à la Résolution adoptée en décembre 2002 par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la « Création d'une culture mondiale de la cybersécurité » (A/RES/57/239), et ont été reconnues par le Conseil des ministres du forum de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ainsi que par le Conseil de l'Union européenne.

Mise en œuvre de la sécurité

Les pays membres de l'OCDE poursuivent activement la mise en œuvre des Lignes directrices de 2002 régissant la sécurité. En janvier 2003, ils ont adopté un plan pour l'application de politiques nationales coordonnées en matière de sécurité en ligne et ont lancé une enquête pour suivre l'avancement de la mise en œuvre des Lignes directrices. En octobre 2003, le gouvernement norvégien a accueilli le Forum mondial de l'OCDE sur la sécurité des systèmes et réseaux d'information, qui visait à permettre un échange d'informations entre les pays membres de l'OCDE, les pays non membres, les entreprises et la société civile, ainsi qu'un débat tourné vers l'avenir sur le développement de la culture de la sécurité. Le Forum a aussi permis de faire le bilan de la mise en œuvre au niveau national des Lignes directrices régissant la sécurité.

Un site web sur la « culture de la sécurité » a été créé pour offrir aux gouvernements des pays membres et non membres un moyen d'échanger des informations sur les initiatives visant à mettre en œuvre les Lignes directrices de 2002 régissant la sécurité. Il propose des liens vers des sites web utiles, et prend ainsi l'initiative des premiers pas vers l'instauration d'une culture mondiale de la sécurité. Il se veut également être un portail centralisé permettant l'accès aux outils pédagogiques en rapport avec la sécurité à l'intention des utilisateurs de systèmes et de réseaux d'information.

Actions futures

Les pays membres de l'OCDE se sont engagés à jouer un rôle moteur dans le renforcement de la sécurité de l'information. Ils ont décidé de prendre des initiatives concrètes pour instaurer une véritable culture mondiale de la sécurité. De fait, il est essentiel de tirer les enseignements de l'expérience acquise par les pays et d'échanger des informations pratiques et détaillées pour renforcer la cybersécurité aux niveaux national et

international. À partir des informations déjà recueillies, les pays membres procéderont à un vaste recensement des initiatives nationales visant à mettre en œuvre les Lignes directrices régissant la sécurité, de façon à disposer d'une masse critique d'études de cas et d'informations détaillées. Ces informations seront mises en commun entre les économies membres et non membres.

Le spam étant de nature à compromettre sérieusement la sécurité de l'information et la confiance, l'OCDE a décidé de réagir et de contribuer à coordonner la coopération internationale pour lutter contre ce phénomène. En s'appuyant sur les travaux menés par l'Organisation en 2003 et sur les résultats de l'atelier de l'OCDE sur le spam qui a été accueilli par la Commission européenne en février 2004, l'action de l'OCDE consistera à élaborer une approche cohérente pour lutter efficacement à plusieurs niveaux contre le spam, y compris en facilitant la répression transfrontalière de ses auteurs.

Relations avec les non-membres

Les relations avec les économies non membres sont primordiales pour améliorer la sécurité de l'information à l'échelle mondiale. Sachant que le niveau de sécurité des systèmes interconnectés est seulement égal à celui du maillon le plus faible, la culture de la sécurité doit être mondiale et doit associer les économies non membres pour être efficace. Les économies non membres adoptent des approches semblables à celles des pays membres de l'OCDE, mais ces économies ont des besoins particuliers dont il faut tenir compte. Il est particulièrement important que les uns et les autres échangent des informations sur les expériences et les initiatives pratiques. Dans cette optique, l'OCDE continuera d'intensifier ses efforts de coopération avec les économies non membres dans le cadre de l'APEC et au-delà, et contribuera davantage au processus du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI).

Autres éléments indispensables à la confiance

Outre le renforcement de la sécurité des TIC, l'instauration de la confiance dans l'économie du numérique nécessite de protéger de manière appropriée la vie privée et les consommateurs. Au-delà de la sécurité, l'OCDE continue donc d'œuvrer tant en faveur de la protection de la vie privée que de la protection des consommateurs, deux éléments essentiels pour établir la confiance.

Faisant suite à des travaux menés antérieurement, l'OCDE a adopté en juin 2003 les Lignes directrices régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses. Celles-ci énoncent des principes de portée générale concernant la coopération internationale, ainsi que des dispositions spécifiques visant la notification, les échanges d'informations et l'entraide en matière d'enquête. Elles abordent également des questions en rapport avec l'autorité des organismes de protection des consommateurs, invitent le secteur privé à coopérer et jettent les bases de futurs travaux sur les moyens permettant aux consommateurs d'obtenir des réparations. La mise en œuvre de ces Lignes directrices est l'un des grands axes de travail.

Le rapport *Protection de la vie privée en ligne : orientations politiques et pratiques de l'OCDE* a été mis à jour et publié en 2003. Destiné à promouvoir la protection de la vie privée aux niveaux national et international, il s'adresse aux pouvoirs publics, aux entreprises et aux particuliers. Ce rapport expose les méthodes d'adoption et de publication d'une politique de protection de la vie privée, et il propose des mécanismes d'application et de répression, ainsi que des moyens de promouvoir l'éducation et la sensibilisation des utilisateurs.

GOVERNANCE PUBLIQUE ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

Une bonne gouvernance publique est essentielle pour le développement économique, social et environnemental à long terme. La recherche d'une plus grande efficacité du secteur public constitue un volet de la stratégie pour une administration moderne. L'amélioration des opportunités pour les marchés et l'initiative privée en est un autre.

L'OCDE aide les pays membres à renforcer leurs capacités de bonne gestion des affaires publiques et à les maintenir dans quatre domaines essentiels : la modernisation du gouvernement ; le maintien de la confiance dans l'administration publique ; une meilleure exploitation de l'administration en ligne ; et l'amélioration du cadre juridique et institutionnel destiné aux marchés.

Moderniser l'État

Au-delà d'une administration publique et d'une prestation de services efficaces, moderniser l'État suppose une connaissance approfondie du système dans son ensemble et de la façon dont il fonctionne. Les gouvernements doivent se doter d'instruments convenables de diagnostic et d'analyse des risques, et mieux comprendre la culture et la capacité d'initiative de la fonction publique et leur place déterminante dans la bonne gestion des affaires publiques. Cela signifie plus d'études sur la meilleure façon d'introduire des changements durables dans les comportements et les attitudes.

L'expérience des pays de l'OCDE tend à montrer que l'un des principaux leviers pour changer les comportements et les attitudes dans tout système de gestion publique réside dans le budget et la façon dont il est utilisé pour définir les objectifs et les responsabilités. Cela peut passer par des objectifs de résultats, des mécanismes d'information et de réaffectation. La structure organisationnelle et la gestion des ressources humaines sont aussi des éléments essentiels d'une stratégie de changement. Le rôle des divers organismes, ministères et autres entités gouvernementales, le recours à des prestataires de services du secteur privé et les relations entre les différents niveaux de l'administration constituent également des éléments essentiels d'une administration moderne.

L'OCDE est sur le point de finaliser un grand programme visant à évaluer l'expérience des pays membres dans chacun de ces domaines et la façon dont ils influent sur les capacités de gestion stratégique des pouvoirs publics. Les cinq grandes composantes de ce programme sont les suivantes : la gouvernance axée sur les résultats, les tendances nouvelles de la fonction publique, la conception des institutions, l'administration par voie de contrats et l'évolution du rôle des organismes centraux. Les résultats sont résumés dans « Réflexion sur dix années de modernisation », qui comprendra un débat sur les problèmes et les stratégies recommandées. Les conclusions du programme contribueront également aux travaux de l'OCDE sur les relations fiscales entre les différents niveaux de l'administration publique qui s'attache plus particulièrement aux questions institutionnelles, budgétaires, fiscales et macroéconomiques.

La confiance dans l'administration publique

Les administrations publiques doivent être ouvertes, plus responsables et plus accessibles si elles veulent gagner et garder la confiance des citoyens, des investisseurs et des consommateurs. Des consultations systématiques et efficaces des parties prenantes au processus d'élaboration des politiques des pouvoirs publics constituent des approches prometteuses pour faciliter la communication avec les citoyens. Les codes de conduite du service public destinés à prévenir la corruption et mieux gérer les conflits d'intérêt potentiels sont également importants, compte tenu des liens croissants entre les secteurs public et privé.

Les Lignes directrices sur la gestion des conflits d'intérêt, adoptées par le Conseil en juin 2003, fournissent un guide pratique de référence permettant d'examiner les solutions et les mécanismes de modernisation compatibles en vigueur avec les pratiques exemplaires des pays membres de l'OCDE. Les Lignes directrices, complétées par un ensemble d'instruments, aident les administrations publiques à instaurer une politique efficace de gestion des conflits d'intérêt, qui renforce la confiance du public dans l'intégrité des agents publics et de la prise de décision publique, tout particulièrement à l'interface entre secteur public et secteur privé.

Exploiter au mieux l'administration en ligne

Les technologies de l'information et des communications (TIC) créent de nouvelles opportunités pour améliorer les relations entre l'administration et les citoyens, réduire les barrières administratives et améliorer l'efficacité des services publics.

Les conclusions de la première phase du projet de l'OCDE sur l'administration en ligne ont été publiées début 2003. Le rapport *L'administration électronique : un impératif* expose une série d'orientations pour assurer le succès de l'administration en ligne, allant de la nécessité d'obtenir un soutien politique, jusqu'à la création de structures de coopération au sein des administrations publiques, ainsi que les dimensions du travail axé sur le client, et la question de la responsabilité. Un deuxième rapport sur les services administratifs intégrés, qui sera publié en automne 2004, reflète les difficultés auxquelles sont confrontés les responsables de la mise en œuvre des stratégies de réforme en matière d'administration en ligne dans les pays de l'OCDE. En 2004-2005, une série d'examen par pays présentera des solutions innovantes et donnera accès à des données comparées et à leur analyse.

Gouvernance et fonctionnement des marchés

Même si le rôle joué par l'État en tant que fournisseur direct de produits et de services et d'intervenant sur les marchés a diminué dans les pays de l'OCDE, sa mission de délimitation du cadre dans lequel opèrent les marchés reste déterminante. En fait, des réglementations de qualité et des mécanismes de gouvernance institutionnels passent à juste titre pour exercer une influence dominante sur l'émergence et le fonctionnement de marchés innovants et efficaces. Ces deux éléments sont aussi essentiels pour promouvoir la compétitivité tant au niveau national que local.

Les travaux de l'OCDE sur la gouvernance de la réglementation et le développement territorial couvrent les dimensions nationales et régionales des structures de marché et de la compétitivité. Plus précisément, l'OCDE aide les pays membres à améliorer leur réglementation, à protéger la santé, la sécurité et l'environnement, à instaurer et maintenir des structures de marché qui encouragent une concurrence efficace et élargissent le choix

des consommateurs. L'Organisation aide aussi ses membres à promouvoir des mesures permettant de réduire la dépendance des régions à l'égard des transferts et des subventions, et de stimuler au contraire la compétitivité des régions en mobilisant les actifs locaux. Elle accorde une attention toute particulière à l'amélioration des dispositifs contractuels et à l'efficacité des partenariats verticaux et horizontaux entre les différents niveaux de l'administration publique.

La réforme de la réglementation étant désormais à l'ordre du jour des pouvoirs publics en ce qui concerne la croissance et l'emploi, les pays font aujourd'hui face à une nouvelle série de problèmes, à savoir, évaluer les résultats de la réglementation, s'assurer de l'efficacité des consultations du public ou décider s'il faut utiliser les instruments de la réglementation dans des secteurs comme la santé ou l'enseignement, et comment les mettre en œuvre. Le rapport de l'OCDE sur les *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, souligne le caractère dynamique du processus de réforme de la réglementation. Les travaux actuels de l'OCDE dans ce domaine accordent une attention toute particulière à l'indépendance des autorités de réglementation, à l'évaluation des politiques de réglementation et aux défis liés aux politiques réglementaires à travers les différents niveaux de l'administration. Les examens par pays consacrés à la réforme de la réglementation, qui concernent tous les pays du G-7 ainsi que la Russie, premier pays non membre à prendre part à ce programme, constituent un vecteur essentiel pour faire progresser les dossiers à l'ordre du jour en matière de gouvernance de la réglementation.

L'OCDE aborde aussi les disparités régionales d'une nouvelle perspective orientée vers le marché, étant donné que les mesures en faveur des régions en retard n'ont pas produit de résultats satisfaisants malgré l'affectation de ressources considérables sur de longues périodes. Les examens territoriaux spécifiques par pays et les analyses des politiques territoriales aident les pays membres à promouvoir la compétitivité, le développement durable et des mécanismes de gouvernance innovants au niveau régional, notamment au niveau local.

Développement durable

MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Entre 2001 et 2004, les travaux de l'OCDE sur le développement durable ont été axés sur les indicateurs et les examens par les pairs ; sur les obstacles à la réduction des subventions dommageables à l'environnement et au développement de l'utilisation des taxes liées à l'environnement ; sur les aspects sociaux du développement durable ; et sur la cohérence et l'intégration des politiques. Les diverses activités entreprises par l'OCDE pendant cette période ont porté sur « l'interface » entre l'environnement et l'économie, d'une part, et entre l'économie et la société, d'autre part.

Interface environnement-économie

Les performances environnementales se sont améliorées à plusieurs égards depuis 1990 et les pays de l'OCDE continuent de se fixer des objectifs afin de progresser encore. Les coûts liés à la protection de l'environnement ont aussi augmenté tout au long de cette période. Ils représentent environ 2 % du produit intérieur brut (PIB), sinon plus, dans les pays où des normes relativement rigoureuses ont été fixées, et pourraient être inférieurs d'au moins 25 % si de nombreux pays de l'OCDE avaient davantage recouru à des instruments plus efficaces par rapport aux coûts. Cette possibilité n'a guère été mise à profit en raison, notamment, de l'insuffisante prise en compte des préoccupations environnementales et économiques dans l'élaboration des politiques. Les préoccupations suscitées par les répercussions sociales des politiques de l'environnement, outre les problèmes d'économie politique, ont aussi fait monter les coûts, dans la mesure où elles ont conduit à accorder des exonérations ou à assouplir les exigences de réduction des émissions pour certaines des activités les plus polluantes. Les coûts de la lutte antipollution pourraient augmenter sensiblement à l'avenir, à mesure que les normes deviennent plus contraignantes, rendant ainsi plus pressante la nécessité de choisir des solutions d'un bon rapport coût-efficacité dans les prochaines années. C'est le cas, en particulier, pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, domaine dans lequel il est nécessaire de définir d'urgence des politiques permettant d'atteindre les objectifs visés – et ce au moindre coût – dans la mesure où la date butoir de la première période d'engagement au titre du protocole de Kyoto (2008 à 2012) approche.

Si tous les pays de l'OCDE ont recours, sous une forme ou sous une autre, à des taxes environnementales pour abaisser les coûts de la lutte contre la pollution et en retirer des recettes, certains d'entre eux ont considérablement étendu leur utilisation depuis le début des années 1990, portant à 2 % environ du PIB la part que représente les recettes tirées de ces taxes. Plusieurs pays de l'OCDE ont engagé une réforme fiscale écologique, souvent neutre en termes de recettes (associant par exemple une augmentation des taxes sur l'énergie et une réduction des cotisations de sécurité sociale). Si les recettes tirées des taxes liées à l'environnement ont considérablement augmenté dans certains pays

entre 1994 et 2001, elles ont diminué de 8 % en moyenne depuis 1999. Un tiers environ de cette baisse est dû au fléchissement des ventes d'essence, provoqué par la hausse des taxes et ainsi des prix. Ce phénomène montre qu'il est possible de modifier sensiblement les comportements par l'application de taux d'imposition appropriés – ou de systèmes de permis négociables créant des incitations de prix analogues.

Si les données disponibles ne permettent guère d'affirmer que les taxes liées à l'environnement ont fait sensiblement baisser la compétitivité internationale, cette conclusion doit être nuancée par les nombreuses exonérations et réductions d'impôt actuellement accordées aux secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Étant donné que l'industrie consacre généralement de très faibles montants aux taxes liées à l'environnement, des retombées importantes sur la compétitivité ne sont pas à redouter. De surcroît, les inquiétudes liées à la compétitivité doivent être mises en balance avec l'objectif principal des réformes environnementales, à savoir, celui de protéger l'environnement en encourageant l'adoption de solutions de remplacement aux produits/processus nuisibles.

Les atteintes à l'environnement sont souvent un effet secondaire des politiques en matière de subventions. Les pays de l'OCDE octroient chaque année près de USD 400 milliards de subventions – dont trois quarts environ vont à l'agriculture, un dixième aux transports et le reste aux pêcheries et à la foresterie, à la production d'énergie et au secteur manufacturier. Malgré l'évolution vers des formes de soutien moins dommageables pour l'environnement enregistrée depuis le milieu des années 1980, les progrès ont été lents. Les formes de soutien à l'agriculture qui sont potentiellement préjudiciables pour l'environnement représentent environ USD 235 milliards par an. Pour l'essentiel, les USD 6 milliards accordés au titre des subventions à la pêche dans les pays de l'OCDE vont à des services généraux – dont certains appuient des activités de recherche, de gestion et de mise en place d'activités pouvant avoir un effet écologiquement favorable. Cependant, certaines dépenses consacrées aux services généraux vont à des programmes d'infrastructure et d'amélioration des pêcheries qui peuvent contribuer à la surpêche. On estime que les subventions au titre de l'énergie représentent entre USD 20 milliards et USD 80 milliards par an. Les subventions en faveur de la production de charbon et de tourbe sont parmi les plus dommageables pour l'environnement, et les aides accordées dans les pays de l'OCDE à l'industrie du charbon se situent, selon les estimations, aux alentours de USD 5 milliards par an.

Dans ce contexte, l'OCDE a recommandé d'apporter certains changements fondamentaux aux politiques poursuivies :

- Vu le manque d'efficacité et d'efficience des **approches volontaires**, les *Études économiques* de l'OCDE ont préconisé la réévaluation ou la cessation de ces pratiques.
- Tout en reconnaissant que, dans certains cas, les **réglementations** constituent l'instrument le mieux indiqué pour maîtriser la pollution, l'OCDE a recommandé d'accorder moins d'importance à ces instruments, de plus en plus d'indices montrant qu'ils peuvent empêcher les entreprises de recourir aux moyens les plus efficaces de réduire leurs émissions, et par conséquent d'élever les coûts pour la collectivité.
- L'OCDE recommande de recourir plus largement à des systèmes transparents de **taxes** ou de **permis d'émission négociables** qui concentrent les mesures d'atténuation sur les activités où les émissions peuvent être réduites au moindre coût. Toutefois, ces instruments ne seront efficaces par rapport à leur coût que s'ils s'attaquent à toutes les sources d'un type de pollution donné. Aussi l'OCDE préconise-t-elle la suppression des exonérations actuelles

des taxes sur le carbone et des taxes sur la pollution de l'eau dans les secteurs d'activité les plus polluants.

- Lorsque les taxes et les permis négociables ont des répercussions sociales négatives, il faut y remédier au moyen du système classique de protection sociale, par exemple en ajustant le mode de calcul des allocations ou en introduisant de nouvelles aides.
- Une stratégie en plusieurs volets est nécessaire pour éliminer les obstacles à la réforme des subventions. Il importe de faire valoir la diversité des moyens d'action envisageables pour répondre aux objectifs de la collectivité, et de reconnaître que les subventions ne sont généralement pas des instruments efficaces pour atteindre les objectifs en matière d'emploi ou d'autres aspects de la politique sociale. Parmi les autres facteurs de réussite des réformes figurent la diffusion de projets novateurs, un meilleur ciblage des subventions en vigueur, et une conception plus judicieuse des programmes dans le but d'améliorer l'efficacité des subventions accordées pour remédier aux problèmes d'environnement – encore que même celles-ci risquent d'enfreindre le principe pollueur-payeur.
- À propos des problèmes d'environnement transfrontaliers, l'OCDE recommande de tirer parti des accords internationaux qui permettent de concentrer la lutte contre la pollution dans les domaines où les résultats peuvent être obtenus au moindre coût, tout en soulignant les avantages d'une coopération internationale accrue.

Interface social-économie

Du point de vue économique et social, les *Études économiques* ont mis l'accent sur la durabilité des systèmes de revenus de retraite dans les pays de l'OCDE, et sur les moyens d'améliorer le niveau de vie dans les pays en développement. En ce qui concerne la première question, de nombreux pays de l'OCDE ont déjà pris des mesures pour assurer la viabilité financière des régimes généraux publics. Dans d'autres pays, en revanche, les progrès ont été lents, et l'OCDE a recommandé que des mesures spécifiques soient prises pour accélérer le rythme des réformes sans pour autant compromettre le niveau de revenu des personnes âgées. En particulier, l'OCDE a invité ces pays à supprimer les incitations qui raccourcissent artificiellement la vie active, par exemple en supprimant la possibilité de quitter définitivement la population active à un âge peu avancé par le biais du chômage, de l'incapacité ou de régimes spéciaux de prestations et, dans certains cas, en relevant l'âge légal d'ouverture des droits à la pension.

D'une façon plus générale, l'OCDE a souligné l'importance que revêt le bon fonctionnement du système de protection sociale pour aborder les problèmes sociaux et pour maintenir des conditions favorisant à la fois la croissance économique et la viabilité environnementale. Pour assurer la pérennité des systèmes de protection sociale, il est indispensable de faire face à un certain nombre de pressions à long terme – liées à la démographie, aux structures familiales, aux marchés de l'emploi et à la répartition des ressources et des débouchés économiques – au moyen de politiques adaptées à chaque phase de la vie des personnes. Ce point de vue permet de concilier le souci de parvenir à un développement durable au niveau mondial et celui de préserver la cohésion sociale à l'aide de programmes bien conçus dans chaque pays.

En ce qui concerne le niveau de vie dans les pays en développement, l'OCDE a souligné que les améliorations qui ont caractérisé la plupart de ces pays depuis 1990 ne se sont pas concrétisées en Afrique subsaharienne. Dans les autres régions, l'amélioration du niveau de vie est allée de pair avec des résultats soutenus à l'exportation, qui s'expliquent en

partie par la suppression des barrières protectionnistes dans les pays de l'OCDE et par des mesures spécifiques visant à ouvrir les marchés de ces derniers aux pays les moins avancés. Toutefois, l'exportation des produits agricoles des pays en développement n'en reste pas moins difficile en raison des restrictions commerciales et des subventions agricoles. L'OCDE encourage vivement ses pays membres à réduire le soutien à l'agriculture. Les niveaux de vie dans les pays en développement ont aussi bénéficié de l'importance accrue accordée à la lutte contre la pauvreté dans l'aide au développement, ainsi que des mesures prises pour mieux cibler l'aide et la rendre plus efficace. L'OCDE recommande que de nouvelles initiatives soient engagées dans ce sens. Il importe tout particulièrement de cibler les aides sur l'amélioration de la santé dans les pays les moins développés. Ainsi, la progression du bien-être en Afrique subsaharienne pourrait représenter USD 30 milliards, sinon plus, si le nombre d'années de vie perdues en raison des maladies infectieuses pouvait être réduit des deux tiers, or cette région ne reçoit que 20 % des flux bilatéraux d'aide au développement.

Poursuite des travaux

Il est demandé à l'OCDE de continuer de consacrer des travaux au développement durable et de mieux les faire connaître. Les domaines dans lesquels ces travaux pourraient être menés sont notamment : les obstacles à la réduction des subventions dommageables à l'environnement et le renforcement de l'utilisation des instruments économiques ; l'utilisation durable des ressources et notamment la comptabilité des flux de matières, le découplage des pressions sur l'environnement de la croissance économique et de la productivité des ressources ; et les questions qui se font jour, le cas échéant.

Table ronde sur le développement durable

Cette année, la Table ronde de l'OCDE sur le développement durable a axé ses travaux sur les questions suivantes : peut-on mettre fin à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) ; jusqu'où les actions menées par les pays de l'OCDE dans le cadre des accords internationaux sur le développement durable peuvent-elles réellement contribuer à renforcer le développement des pays les plus pauvres ; et enfin, quelle action concrète peut être entreprise pour atteindre les Objectifs de développement pour le millénaire concernant l'accès à l'eau et l'assainissement.

Les ministres de la Pêche des pays membres de l'OCDE et des pays en développement se sont réunis en juin 2003 et ont créé un Groupe d'action, conduit par les ministres, qui au cours des 18-24 mois à venir, produira des analyses et des recommandations concernant les actions à mener pour s'attaquer aux problème de pêche INN en haute mer. En mars 2004, les ministres ont fixé les priorités pour la réunion à venir de la Commission du développement durable des Nations unies sur l'eau et l'assainissement.

ACTIVITÉS DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS PARTENAIRES

La Convention de l'OCDE confère à l'Organisation le mandat de promouvoir des politiques qui favorisent une saine expansion économique dans les pays membres, mais aussi dans les économies non membres. Aussi, les activités avec les non-membres – « l'ouverture » – font partie intégrante des travaux de l'Organisation. De nombreux pays hors de la zone OCDE sont devenus des acteurs importants de l'économie mondiale, à telle enseigne que leur participation aux travaux de l'Organisation ne fait que renforcer l'efficacité des initiatives concrètes convenues dans le cadre de l'OCDE.

Rechercher le consensus

L'OCDE offre un cadre de dialogue qui permet aux pays participants de définir, au travers d'un processus de recherche de consensus, des pratiques optimales, des orientations, des principes et d'autres « règles du jeu » – autant d'éléments qui peuvent être annonciateurs ou jeter les fondements de traités officiels ou d'autres accords internationaux ayant force exécutoire. La participation de non-membres renforce l'efficacité d'initiatives telles que le Modèle de convention fiscale et les Principes applicables en matière de prix de transfert, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et le Programme sur la sécurité des produits chimiques.

Le processus de recherche de consensus passe par : i) une analyse commune des problèmes et la compréhension réciproque des positions des autres pays ; ii) la formulation de mesures communes fondées sur le jeu du marché pour résoudre les problèmes ; et iii) l'observation des suites données par chaque pays au travers d'un processus d'« examen par les pairs ». Cette méthode a conduit les économies non membres à faire preuve d'une remarquable volonté de coopération avec l'OCDE. Par exemple, des pays qui étaient opposés à l'inclusion des « questions de Singapour » (l'investissement, la politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges) dans les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancún se sont montrés disposés à en débattre dans le contexte des Forums mondiaux de l'OCDE et d'autres programmes avec les non-membres.

Partager le savoir et les compétences

L'Organisation travaille avec les non-membres afin de soutenir la réforme des politiques et la mise en place des capacités dont ceux-ci ont besoin pour élaborer des politiques propices au progrès économique, environnemental et social. Les activités d'ouverture de l'OCDE englobent les moyens de susciter un meilleur climat d'investissement, de faire progresser les méthodes statistiques, d'améliorer la gouvernance publique et le

gouvernement d'entreprise, de renforcer les institutions nationales de la politique commerciale et de favoriser plus généralement l'éventail des réformes internes auxquelles doivent procéder tous les pays pour profiter des avantages de la mondialisation.

Actuellement, il existe trois grands axes de coopération entre les membres et les non-membres : les Forums mondiaux de l'OCDE ; les programmes régionaux et par pays ; et les comités, organes et instruments de l'OCDE. En outre, la réunion ministérielle de 2004 accueille des non-membres qui sont invités à participer aux débats sur les questions liées aux échanges.

Les huit Forums mondiaux de l'OCDE mettent largement à profit les compétences de l'Organisation et visent à approfondir et à élargir les relations avec les économies non membres dans des domaines où l'OCDE possède un savoir-faire particulier et où un dialogue mondial est essentiel au progrès social, environnemental et économique. Selon les cas, ces Forums encouragent la mise en œuvre à l'échelle mondiale de principes directeurs et d'accords établis sous l'égide de l'OCDE ou offrent un lieu privilégié où les participants peuvent débattre de questions délicates dans un contexte neutre, à l'écart des cadres de négociation. À l'heure actuelle, les Forums mondiaux portent notamment sur le développement durable ; l'économie du savoir, et en particulier les biotechnologies et l'économie numérique ; la gouvernance ; la fiscalité internationale ; les échanges ; l'investissement international ; l'agriculture ; et la concurrence.

Par l'intermédiaire de ses programmes géographiquement ciblés, l'OCDE prête son concours à la réforme des politiques dans des régions et des pays dans lesquels sont jetées les fondements d'une coopération mutuelle. La coopération entre l'OCDE et la Chine contribue à assurer une intégration durable et mutuellement avantageuse du pays dans l'économie mondiale. L'OCDE a lancé un programme sur deux ans en vue de réformer les systèmes et pratiques de gouvernance de la Chine. Ce programme aidera les responsables politiques chinois à s'attaquer aux problèmes difficiles qui se posent en matière de gouvernance et qui influent sur le développement social et économique du pays. Une deuxième étude de l'économie chinoise dans son ensemble sera publiée au printemps 2005. Elle devrait avoir un impact notable sur l'élaboration des politiques macroéconomiques et structurelles dans le pays. Dans le cadre de l'Initiative OCDE-BASD de lutte contre la corruption dans la région Asie-Pacifique, 21 pays d'Asie ont souscrit à un plan régional – le Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique – qui officialise leurs objectifs d'action et leur engagement en matière de lutte contre la corruption. Créé en 2004, le Centre régional OCDE-Corée pour la concurrence offre un nouveau modèle permettant de renforcer les capacités et d'instaurer le dialogue entre les pays membres de l'OCDE et les non-membres d'Asie.

Assurant le secrétariat du Programme d'action environnementale pour l'Europe centrale et orientale (PAE), l'OCDE a appuyé avec succès plusieurs initiatives concrètes relatives à l'environnement dans les pays en transition. En Europe du Sud-Est, l'OCDE assume les fonctions de coprésident de la Charte pour l'investissement, qui vise à stimuler l'investissement dans le secteur privé de la région. En sa qualité de Coordinateur des activités portant sur la politique d'enseignement en général et l'amélioration du système éducatif dans le cadre du Pacte de stabilité, le secrétariat de l'OCDE a réalisé 13 examens plus ou moins approfondis, et un quatorzième est en cours. L'OCDE travaille en étroite coopération avec la Russie depuis le début de l'ère post-communiste afin de soutenir ses efforts de réforme et de transition. L'un des axes forts des travaux actuels est un examen des politiques de la Russie en matière de réforme de la réglementation. Les activités conjointes

en cours recouvrent un large éventail d'initiatives en faveur de la réforme des marchés. Cinq *Études économiques* ont ainsi été réalisées, et des examens des politiques ont été conduits dans des domaines comme la concurrence, l'investissement, l'éducation, l'agriculture, l'environnement, les politiques en matière d'innovation et d'échanges, la réforme du gouvernement d'entreprise et la lutte contre la corruption. Les travaux de l'OCDE ont eu une influence profonde sur l'élaboration de la politique et le gouvernement russe a repris de nombreuses recommandations de l'OCDE dans son programme de réformes.

Une deuxième *Étude économique* du Brésil est en cours. L'équipe de transition du président Lula da Silva a demandé fin 2002 à l'OCDE de réaliser une analyse du budget et des dépenses des administrations publiques. Cette étude a influencé la conception de la politique de responsabilité budgétaire suivie par le nouveau gouvernement. Après avoir travaillé avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) à la mise au point du mécanisme d'examen par les pairs de ce dernier (le MAEP), l'OCDE lance des initiatives de réforme des politiques afin de rendre le climat plus propice à l'investissement et au développement du secteur privé et de soutenir les efforts de réforme de la gouvernance sur le continent africain.

Les non-membres participent aussi aux travaux des comités et d'autres organes de l'OCDE, ce qui permet des échanges directs avec les représentants des gouvernements des pays de l'OCDE à l'occasion de discussions générales, d'examens par les pairs ou de travaux d'élaboration de nouveaux principes directeurs ou accords.

Partenariats avec d'autres organisations internationales

L'OCDE travaille étroitement avec d'autres organisations internationales pour renforcer le dialogue avec les non-membres. Plusieurs exemples récents peuvent être mentionnés. Ainsi, l'OCDE et la Banque interaméricaine de développement ont parrainé conjointement le Forum latino-américain sur la concurrence organisé en avril 2003 afin de promouvoir l'efficacité du droit et de la politique de la concurrence en Amérique latine. Par ailleurs, dans le cadre de l'initiative de coopération OCDE-APEC sur la réforme de la réglementation, un Guide commun de référence est en cours d'élaboration pour permettre l'autoévaluation des politiques suivies en matière de réglementation, de concurrence et d'ouverture des marchés. Son application renforcera la concurrence et la réforme de la réglementation. En 2003, les Tables rondes régionales OCDE/Groupe de la Banque mondiale pour le gouvernement d'entreprise ont publié un Livre blanc consacré aux recommandations de réforme en Asie, en Europe du Sud-Est et en Amérique latine. Enfin, l'OCDE a publié, conjointement avec l'Organisation mondiale de la santé, un manuel sur les échanges de services de santé qui contribue à la recherche d'un consensus sur cette question, y compris dans le contexte des négociations en cours à l'OMC.

SYSTÈMES DE SANTÉ : MESURER ET AMÉLIORER LES PERFORMANCES

Les 30 dernières années ont été une période de mutations et d'expansion pour les systèmes de santé modernes. La plupart des pays de l'OCDE ont réalisé la couverture universelle d'un ensemble de services de santé de base et ont amélioré l'accessibilité de ces services pour leurs populations. L'état de santé de ces dernières s'est amélioré de façon régulière, voire spectaculaire, grâce au développement économique et social, et aussi aux efforts concertés déployés pour réduire les facteurs de risque et promouvoir une vie saine. Les progrès de la médecine et des soins ont eu des effets positifs directs en termes, non seulement de traitement, mais aussi de prévention des maladies.

Il est néanmoins souhaitable, et possible, d'améliorer davantage encore la performance des systèmes de santé. Des insuffisances graves dans la qualité des soins – à un degré qui ne serait pas toléré dans d'autres branches d'activité à haut risque – ont récemment été mises en lumière. Les patients et les consommateurs de soins demandent qu'on prenne davantage en compte leurs attentes et leurs préférences. Dans un certain nombre de pays, il existe encore des obstacles qui font qu'il est difficile aux catégories sociales défavorisées d'avoir un accès équitable aux soins et aux améliorations de la santé que cela permet.

Les systèmes de santé sont, par ailleurs, confrontés à des problèmes majeurs de coût et de financement. La croissance des coûts y est plus rapide que celle de l'économie générale, dans la plupart des pays, ce qui pose un problème pour les finances publiques. Tout indique que les pays doivent s'attendre à la poursuite de cette croissance des coûts de la santé, avec la mise au point de nouveaux traitements qui peuvent être coûteux et à susciter de nouvelles attentes. Le vieillissement de la population va, lui aussi, avoir des répercussions sur le financement des soins de santé et de la dépendance, et risque fort d'accroître la demande dans ces deux domaines, ce qui pose la question de la viabilité des systèmes de santé. L'une des solutions possibles est d'améliorer l'efficacité des systèmes de santé, ce qui peut passer par un accroissement de la productivité, une réduction des gaspillages ou une meilleure efficacité/coût des soins. Cependant, il s'est révélé difficile, jusqu'à présent, d'améliorer l'efficacité.

Les systèmes de santé diffèrent en termes de structure, de moyens et de résultats. Néanmoins, les responsables des politiques de santé ont des objectifs communs dans tous les pays et ils peuvent tirer profit de leur expérience mutuelle quant à l'efficacité ou non des réformes visant à améliorer la performance des systèmes. Le projet de l'OCDE sur la santé, qui s'est déroulé sur trois ans et qui trouvera un aboutissement dans la réunion de mai 2004 des ministres de la Santé, a eu pour but d'enrichir la base d'information et de tracer des orientations que les autorités responsables pourront adapter à leur contexte national pour tenter d'améliorer la performance de leur système de santé.

Des coûts raisonnables et un financement durable

Si les pays riches tendent à dépenser davantage pour la santé, il y néanmoms de grandes différences, même entre des pays à niveaux de revenu comparables. Par ailleurs, les systèmes qui dépensent le plus ne sont pas nécessairement ceux qui obtiennent les meilleures performances.

Les pays ont pu ralentir la croissance des dépenses en conjuguant maîtrise budgétaire et administrative des financements, des prix et de l'offre de services. Même s'il peut être techniquement difficile d'appliquer des systèmes de financement sophistiqués, il existe de nombreux exemples de réussites – par exemple, le financement sur la base des sorties d'hôpital – qui montrent qu'on peut accroître la productivité sans nuire aux résultats. D'un autre côté, les systèmes qui maintiennent artificiellement bas les salaires des professionnels de santé et les prix risquent fort de se heurter, à terme, à des problèmes de baisse de qualité, de recrutement et de continuité d'exercice parmi les praticiens, ou d'insuffisance de l'offre de services et de l'innovation médicale.

La croissance des dépenses n'est pas nécessairement une mauvaise chose, surtout si les bénéfices supplémentaires qu'on en tire excèdent le surcoût. Cependant, les dépenses de santé des pays de l'OCDE étant financées aux trois quarts sur fonds publics, cela engendre des tensions sur les budgets publics. Et les tensions seront d'autant plus fortes que la population vieillit et que la proportion des actifs diminue. Le recours à l'impôt pour financer l'accroissement du volume de soins alourdit la charge pour le contribuable ou enlève des ressources à d'autres services ou programmes financés sur fonds publics. Pour alléger la pression sur les budgets publics, à l'avenir, les individus pourront être appelés à financer une plus grande part de leurs propres soins de santé.

Le fait de faire supporter une partie de la dépense par l'utilisateur peut alléger la charge des systèmes de financement public. Mais il est peu probable que cela se traduise par des économies importantes, d'autant plus que les populations vulnérables doivent être épargnées par ce type de mesures afin d'éviter des restrictions d'accès qui pourraient se révéler coûteuses à long terme. Les mesures d'exonération induisent des coûts administratifs. En outre, les consommateurs risquent de négliger les soins préventifs et les traitements dont ils auraient besoin s'ils ne sont pas incités à avoir un autre comportement.

Le rôle de l'assurance maladie privée

Les assurances complémentaires privées peuvent aider à assurer l'accès aux soins lorsque la part laissée à la charge de l'utilisateur est importante, mais elles peuvent aussi amplifier la demande et, par conséquent, les coûts globaux.

L'assurance maladie privée peut prendre en charge une partie des coûts qui, sans cela, seraient supportés par les fonds publics. Toutefois, il faut parfois prévoir des subventions pour encourager l'achat d'assurance privée, et d'autres mesures peuvent être nécessaires pour promouvoir l'utilisation de services à financement privé par les personnes couvertes par l'assurance publique. Même dans les pays où une part importante de la population a une assurance privée, ce type d'assurance tend à représenter une proportion relativement faible des dépenses totales de santé, car elle est souvent axée plus sur les risques mineurs que sur les traitements coûteux.

Les primes d'assurance maladie à taux fixe représentent un moyen de financement régressif comparé à l'impôt ou aux cotisations d'assurance sociale assises sur le revenu. Lorsque les primes tiennent compte de l'état de santé, elles peuvent être aussi régressives

que le paiement direct par l'utilisateur. Néanmoins, l'assurance maladie permet bien une mutualisation des risques et permet d'éviter les dépenses trop lourdes. Les réglementations complexes qui limitent la sélection des risques ou se traduisent par des subventions ciblées peuvent améliorer l'équité sur les marchés de l'assurance maladie privée, sur le plan tant du financement que de l'accès aux soins, mais cela suppose ou bien des subventions publiques ou bien des primes élevées pour les clients qui représentent un faible risque.

L'efficacité des systèmes de santé et des soins

En fin de compte, accroître l'efficacité est peut-être le seul moyen de concilier l'augmentation de la demande de soins et les contraintes du financement public. Les données internationales indiquent qu'il y a possibilité d'améliorer le rapport coût-efficacité des systèmes de soins. En effet, le secteur de la santé se caractérise généralement par des imperfections du marché et une intervention publique massive, deux facteurs qui peuvent être générateurs de dépenses excessives ou mal réparties. Il peut en résulter un gaspillage de ressources et des occasions manquées d'améliorer la santé. En d'autres termes, ce n'est pas simplement en réduisant les coûts, mais en changeant la manière de dépenser que l'on pourra améliorer l'efficacité.

Les travaux récents menés par l'OCDE ont montré sur quels points on peut améliorer l'efficacité des systèmes de santé. On peut donner quelques indications : gérer la demande pour les interventions chirurgicales non urgentes et d'autres soins discrétionnaires ; appliquer des systèmes de prix qui incitent à choisir, parmi des médicaments similaires, le plus efficace par rapport à son coût ; utiliser l'évaluation des technologies pour mieux éclairer les choix en matière technologique ; et mettre en œuvre des systèmes sophistiqués de financement qui récompensent la productivité, le recours aux services appropriés et la contribution à des améliorations sur le plan de la santé.

Optimiser le rapport coût-résultats est un objectif mouvant qui exige à la fois d'expérimenter et de mesurer soigneusement les performances à l'aide d'indicateurs spécifiques et opérationnels. Le recours à des référentiels, dans un même pays et entre pays, et à l'observation mutuelle peuvent aider à mettre en lumière les pratiques efficaces et les conditions de l'efficacité.

GARANTIR UN ACCÈS ÉQUITABLE À L'ÉDUCATION

Pour une société plus équitable, l'idéal serait que tous les individus, quels que soient leur milieu socio-économique, leur origine sociale, leur âge et leur sexe, aient des possibilités de formation équivalentes. L'équité dans l'accès à l'éducation, un pilier solide sur lequel construire la cohésion sociale, est une préoccupation générale dans les travaux de l'OCDE. Parmi les questions examinées, les principales sont les suivantes :

- Comment garantir l'équité d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie ?
- Comment répondre aux besoins des enfants défavorisés ?
- Comment limiter l'influence des antécédents socio-économiques ?
- Les technologies de l'information et des communications (TIC) peuvent-elles contribuer à améliorer l'équité dans l'accès à l'éducation ?

L'équité d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie

L'apprentissage tout au long de la vie couvre toutes les activités d'apprentissage entreprises dans un but précis, de l'éducation préscolaire à la formation des adultes, qui ont pour objet d'améliorer les connaissances théoriques et pratiques de chacun. Si l'on veut respecter l'équité, il faut faciliter l'accès à l'enseignement à tous les niveaux, de l'éducation préscolaire aux enseignements primaire, secondaire et tertiaire, et enfin jusqu'à l'éducation des adultes.

Très récemment, un nouveau projet portant sur l'éducation et l'équité a été lancé par le Comité de l'éducation de l'OCDE. Il a pour objet d'analyser les différentes sortes d'iniquité, leurs causes et leurs remèdes. Neuf pays participent à ce travail approfondi, quatre d'entre eux faisant l'objet d'une visite d'étude permettant d'arriver à des options politiques et à des recommandations pour améliorer l'équité. Un élément particulier de ce travail est qu'il se fait dans le contexte du cycle de vie. L'équité d'accès est également un thème clé de l'examen thématique en matière d'éducation supérieure auquel participent 14 pays et qui vient juste d'être lancé.

L'apprentissage tout au long de la vie pour tous est loin d'être une réalité dans tous les pays de l'OCDE, ce qui tient avant tout à la difficulté d'assurer un accès suffisant aux prestations préscolaires et à l'éducation des adultes.

L'éducation et l'accueil des jeunes enfants

Les résultats de la recherche sur l'éducation préscolaire montrent que les enfants qui bénéficient pendant un temps suffisant d'activités d'éducation et d'accueil de bonne qualité ont de bien meilleures chances d'acquérir des compétences de haut niveau en matière de raisonnement et de résolution des problèmes, de se montrer plus coopératifs et plus attentifs aux autres, d'avoir une meilleure estime d'eux-mêmes et d'être mieux

préparés à passer sans heurts à l'enseignement obligatoire. Les effets sont en général plus sensibles et plus durables chez les enfants de milieux défavorisés. Il ressort d'une analyse récente des principales études d'évaluation des programmes dispensés dans les établissements que si certaines exigences structurelles sont respectées (notamment un investissement suffisant, la durée et l'intensité des programmes, des taux d'encadrement des enfants favorables), on peut espérer obtenir des résultats positifs et durables en organisant des programmes structurés, dotés de finalités évolutives et pédagogiques claires. C'est pourquoi la plupart des pays de l'OCDE offrent aux jeunes enfants au moins deux ans d'éducation préscolaire publique avant leur entrée à l'école primaire. Dans certains pays, ces prestations sont entièrement gratuites ; dans d'autres, les parents devront couvrir les coûts élevés de l'éducation préscolaire, au moyen d'une échelle mobile de droits de scolarité.

Cependant, comme mis en avant par des récents travaux de l'OCDE, faute d'une position synergique des pouvoirs publics, on risque fort de voir se constituer un système d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) à deux vitesses où les enfants des catégories aisées bénéficient d'une éducation préscolaire de qualité, alors que les plus pauvres ne peuvent accéder qu'à des prestations médiocres.

L'éducation des adultes

L'éducation des adultes doit, elle aussi, être améliorée dans les pays de l'OCDE. L'éducation des adultes et les taux de participation des adultes à la formation augmentent avec le niveau de formation initiale, de sorte que ce type d'éducation tend à renforcer les inégalités qui existent déjà en matière de niveau d'instruction. La discrimination liée à l'âge, qui prend plusieurs formes, est également une caractéristique de nombreux systèmes éducatifs, ce qui accroît l'iniquité entre les générations. La difficulté consiste donc pour les pouvoirs publics à surmonter ces disparités, à la fois en améliorant la formation initiale organisée – pour réduire le nombre des élèves qui abandonnent sans perspective d'apprentissage ultérieur – et en intervenant pour remédier au problème initial – en encourageant les adultes plutôt sceptiques, et sans doute démotivés, à reprendre leurs études. Cela signifie donner plus d'importance à l'accès à l'éducation, aux programmes et aux méthodes pédagogiques. Faute de quoi, une grande partie de l'éducation des adultes ne sert qu'à enrichir les connaissances de ceux qui en ont déjà le plus bénéficié, aggravant encore les inégalités.

Dans un examen thématique en cours, l'OCDE a montré qu'il ne suffisait pas d'augmenter le nombre des cours. La création sur le lieu de travail d'un environnement propice à l'apprentissage peut être aussi importante que le nombre disponible des cours de formation. Faute d'une diversification accrue des possibilités de s'instruire, l'éducation tertiaire risque de servir avant tout les catégories déjà privilégiées. L'OCDE examine également à l'heure actuelle les défis financiers auxquels fait face la formation permanente et comment les formules de co-financement pourraient en partie résoudre le problème.

Satisfaire les besoins des enfants défavorisés

Tous les élèves présentant des déficiences organiques, des difficultés d'apprentissage (dyslexie, dyscalculie, etc.) ou des handicaps sociaux (enfants de milieu socio-économique défavorisé, éventuellement certains immigrés et membres de minorités ethniques) devraient bénéficier d'un environnement scolaire équivalent à celui des autres élèves.

Pour répondre aux besoins des élèves défavorisés, les pays ont le choix entre les écoles spécialisées et ordinaires et peuvent donc inclure ces élèves dans des classes spéciales ou ordinaires. Si les solutions adoptées par les pays varient sensiblement, les travaux du Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de la Direction de l'éducation de l'OCDE montrent que pour doter, dans la mesure du possible, les élèves défavorisés de moyens d'apprentissage équivalents, ces élèves, même ceux qui souffrent d'infirmités graves, doivent être scolarisés dans les écoles traditionnelles plutôt que dans des établissements séparés, à condition que les ressources supplémentaires fournies aux écoles spécialisées soient maintenues ailleurs. Il semble même que les élèves non handicapés tirent profit du soutien supplémentaire fourni aux classes ordinaires qui accueillent des élèves handicapés.

Un défi permanent consiste à inclure et à conserver les enfants défavorisés à l'école. Le programme (YEPP) développé par le CERI est un élément essentiel du travail de l'OCDE dans ce domaine qui vise, grâce à des partenariats entre les secteurs privé, public et indépendant, à développer une approche communautaire concrète et une amélioration de la cohésion sociale.

Limiter les effets des différences socio-économiques

Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) a montré que :

- Les variations de compétences en lecture de jeunes âgés de 15 ans peuvent s'expliquer par les différences de résultats entre écoles, voire à l'intérieur d'une même école. Des variations significatives entre écoles témoignent des différences d'équité dans l'accès à l'éducation. Les pays qui ont les notes moyennes les plus élevées en lecture sont aussi ceux qui ont des niveaux de résultats élevés dans l'ensemble des écoles. À l'inverse, les écarts importants entre écoles s'accompagnent souvent de résultats d'ensemble plus faibles.
- Dans nombre de pays, une proportion non négligeable des variations de performance entre écoles relève des différences d'origine socio-économique des élèves. C'est notamment le cas lorsque l'affectation des élèves aux différents programmes est liée à leurs antécédents socio-économiques. Dans la plupart des pays, il est nettement préférable de fréquenter une école dont les élèves sont, en moyenne, issus de milieux plus favorisés.

En conclusion, l'origine socio-économique n'explique qu'en partie les écarts des résultats scolaires. La qualité des écoles et le niveau moyen des élèves sont nettement plus importants. Dans les pays où les écoles présentent de grandes différences sur le plan socio-économique, les élèves issus de milieux défavorisés réussissent moins bien que les autres. Dans ces conditions, les talents restent inexploités et les élèves d'origine défavorisée risquent de ne pas aller jusqu'au bout de leurs possibilités, autrement dit, l'inégalité des résultats peut relever de l'inégalité des chances.

Le rôle des TIC

Ceux qui n'ont pas accès aux TIC ou ne savent pas s'en servir deviennent de moins en moins capables de prendre part à la société du savoir. Pour réduire la fracture numérique qui en résulte, il faut envisager toute une gamme d'initiatives politiques. Ceci est particulièrement urgent dans la mesure où les TIC peuvent permettre une équité plus élevée en matière d'accès à l'éducation.

Nombre de pays de l'OCDE ont mis au point des programmes destinés à :

- Améliorer l'accès aux TIC dans les écoles, les bibliothèques et les centres d'apprentissage, en privilégiant les enfants et les écoles des quartiers pauvres.
- Améliorer les compétences informatiques des enseignants.
- Augmenter l'aide financière consacrée aux investissements dans les TIC.
- Assurer la formation informatique des travailleurs peu qualifiés.
- Encourager les entreprises à investir dans la formation aux TIC au moyen de mesures fiscales.

Malgré des résultats encourageants, il reste beaucoup à faire. Les TIC offrent d'importantes possibilités d'améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et de diversifier les chances de s'instruire. Mais on peut aussi considérer qu'elles présentent de grands risques car la difficulté, pour les élèves de familles modestes et les adultes peu instruits, d'y accéder et de s'en servir peut déboucher sur d'autres disparités sociales.

REHAUSSER L'EFFICACITÉ DE LA COOPÉRATION AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

Accroître l'efficacité de l'aide a constitué le thème central de la réunion annuelle (les 15 et 16 avril 2004) des ministres de la Coopération pour le développement et responsables des organismes d'aide au développement des membres du Comité d'aide au développement (CAD).

Dans le prolongement de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, la communauté des donateurs s'est engagée à accorder USD 19 milliards supplémentaires à l'aide au développement au cours des quelques années à venir. Si ces engagements sont pleinement tenus, en 2006, l'aide publique au développement (APD) devrait atteindre quelque USD 75 milliards aux prix et taux de change de 2002. Au vu des estimations concernant le surplus d'aide que requerrait la concrétisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), un accroissement plus rapide encore des apports d'APD serait nécessaire. Comme il est reconnu dans le Consensus de Monterrey, une augmentation du volume de l'aide n'est cependant pas suffisante. L'aide doit aussi devenir plus efficace, pour contribuer à la réalisation des OMD et à un recul de la pauvreté, ainsi que pour générer un renforcement du soutien de l'opinion publique des pays de l'OCDE pour l'aide au développement.

Accroître l'efficacité de l'aide

Accroître l'efficacité de l'aide n'est pas une tâche aisée et, qui plus est, elle ne dépend pas entièrement des donateurs. Les résultats des évaluations montrent clairement que les déterminants les plus importants de l'efficacité de l'aide sont les politiques et les capacités des pays partenaires. Cela dit, une harmonisation de l'aide au développement est essentielle pour rehausser l'efficacité d'acheminement de cette aide. Ce qu'il faut c'est parvenir à rationaliser notre gestion collective de l'aide à l'appui des stratégies de lutte contre la pauvreté arrêtées par les pays partenaires eux-mêmes. L'idée n'est certes pas nouvelle. L'harmonisation des pratiques des donateurs figure depuis des années déjà parmi les objectifs de la communauté internationale, mais jusqu'à récemment sans grandes retombées concrètes. Bien trop souvent les donateurs continuent comme si de rien n'était et imposent aux pays partenaires de multiples procédures administratives, sans aucune coordination, ce qui affaiblit d'autant les capacités qu'ils peuvent consacrer à la gestion de leur propre processus de développement. Du même coup, l'utilité de l'aide au développement s'en trouve elle aussi réduite.

L'harmonisation est cruciale

Les choses seraient-elles sur le point de changer ? Des signes prometteurs laissent penser que les donateurs s'attaquent aujourd'hui plus sérieusement au problème. C'est

ainsi que suite à l'adoption du Consensus de Monterrey, les participants au Conseil européen de Barcelone (mars 2002) ont par exemple souscrit à huit engagements concernant l'harmonisation et l'acheminement de l'aide. Plus récemment, le Commissaire européen à la coopération pour le développement, Poul Nielson, a suggéré que soit élaborée une directive de la CE en faveur d'une meilleure harmonisation. En février 2003, le CAD a pour sa part co-parrainé un Forum de haut niveau sur l'harmonisation, tenu à Rome, auquel se sont dégagés un consensus et une volonté renouvelés pour trouver des moyens d'améliorer l'efficacité avec laquelle l'aide est mise en œuvre. La stratégie définie à cet effet dans la Déclaration de Rome s'appuie sur trois principes qui se renforcent mutuellement :

- *Appropriation* – C'est aux pays partenaires de coordonner l'aide au développement.
- *Alignement* – Les donateurs doivent accorder leur aide au développement aux priorités et systèmes des pays partenaires. Dans cette optique, l'appropriation par les pays partenaires revêt une importance fondamentale, et il est essentiel que ces derniers mènent la coordination de l'aide au développement.
- *Rationalisation* – Les donateurs doivent agir ensemble pour harmoniser leurs procédures administratives et, notamment, pour réduire le nombre de projets et missions séparés.

Conscients de la nécessité de maintenir une pression politique ferme afin d'induire des changements, les donateurs sont par ailleurs convenus, à Rome, de tenir un deuxième forum de haut niveau sur l'harmonisation. Le gouvernement français a accepté d'accueillir cette manifestation, prévue début 2005. Elle permettrait d'évaluer et d'encourager les progrès de la mise en œuvre du Consensus de Monterrey et de la Déclaration de Rome.

En prévision de cette réunion, le CAD a entrepris, en étroite collaboration avec la Banque mondiale, de suivre les progrès accomplis dans l'application des accords conclus à Rome. Cependant, les premières observations donnent à penser que l'objectif d'harmonisation n'a pas encore été suffisamment internalisé dans les politiques opérationnelles des organismes d'aide au niveau des pays.

S'il serait déraisonnable d'espérer des avancées d'envergure sur une période aussi courte, les donateurs n'en doivent pas moins admettre l'ampleur des défis qui les attendent et, en conséquence, redoubler d'efforts, surtout au niveau des pays. Cela pourrait impliquer, par exemple, que les responsables des organismes d'aide fassent comprendre à leurs agents l'importance de l'harmonisation pour la concrétisation des OMD. D'une manière plus générale, les donateurs se doivent par ailleurs, par souci de crédibilité, de montrer que les principes qu'ils affichent se reflètent progressivement dans leurs pratiques.

Financer le développement

L'épargne intérieure constituera la plus importante source de financement pour atteindre les OMD. Mais la plupart des pays les moins avancés, par définition, ne sont pas capables de mobiliser l'épargne aux niveaux requis. Ils doivent donc aussi recourir à des financements extérieurs considérables. Et même lorsque les engagements pris à Monterrey pour accorder davantage d'APD ont été pris en compte, il faudra accorder USD 25 milliards supplémentaires par an jusqu'en 2015, pour que les OMD puissent être atteints. Il appartient donc à la communauté internationale de considérer quelles doivent être les formes de financement au service du développement, autres que les traditionnelles APD, pour pouvoir respecter les délais et parvenir à cet objectif. Les options les plus importantes, mises en évidence dans une récente Synthèse du Centre de développement de l'OCDE, comprennent notamment une *taxe prélevée à l'échelle mondiale* sur, par exemple les transactions de devises,

l'utilisation d'énergie, les ventes d'armes ; les contributions *volontaires du secteur privé* par le biais de donations, des loteries mondiales et des obligations à lots, ou des fonds mondiaux ; et l'ingénierie financière, notamment la « facilité de financement international » (FFI), une utilisation axée sur des droits de tirage spéciaux et/ou des garanties publiques.

D'après cette Synthèse, chacune de ces options présente des avantages et des inconvénients économiques et politiques, ce qui nous amène à reconsidérer que le moyen le plus direct d'éviter le sous-financement des OMD serait d'accroître davantage les APD. Cependant, avec une volonté politique renouvelée, un renforcement soutenu de la part de l'opinion publique et une évolution de l'attitude dans certains pays de l'OCDE, une combinaison de certaines de ces options pourrait réussir à apporter les financements requis dans le temps imparti. Certains peuvent penser qu'il est peu probable que les taxes à l'échelle mondiale soient mises en application à temps, cependant, le FFI, avec une utilisation renforcée des garanties publiques et des obligations à lots, pourrait permettre une meilleure chance d'apporter des fonds nécessaires requis.

RÉFORME DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ ET GOUVERNANCE : PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES

Les membres de l'OCDE reconnaissent qu'il existe un lien inextricable entre développement et sécurité. Dans ces conditions, il devient possible de considérer la sécurité dans les pays partenaires comme une question de gouvernance et de politique publique, et d'appeler à une surveillance plus étroite par le public de la politique de sécurité. Les gouvernements des pays de l'OCDE s'appliquent en conséquence à aider les pays partenaires à mettre en place des structures et des mécanismes propres à leur permettre de gérer le changement et les différends politiques par des moyens démocratiques et pacifiques. Lors de sa réunion à haut niveau d'avril 2004, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a entériné un document intitulé « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques », qui énonce des principes et fournit des exemples concrets pour guider les efforts des donateurs désireux de mener des activités dans ce domaine.

Sécurité et réduction de la pauvreté

Ce document met en évidence les évolutions qui s'opèrent dans la conception qu'ont les donateurs de la sécurité. Il montre en particulier que la sécurité ne renvoie pas seulement à la stabilité de l'État et à la préservation du régime en place, mais également à la protection des populations et à l'amélioration de leurs conditions de vie. La sécurité dans tous ses aspects est fondamentale pour faire reculer la pauvreté, garantir la protection des droits de l'homme et assurer la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

La réforme des systèmes de sécurité vise à rehausser la capacité des pays partenaires de répondre à tout l'éventail des besoins de leur communauté en matière de sécurité d'une manière qui soit compatible avec les normes démocratiques et les principes de bonne gouvernance, de transparence et de respect de la règle de droit. Il inclut, tout en débordant largement de leur cadre, des activités plus traditionnelles d'aide centrées plus spécifiquement sur la défense, le renseignement et la police. Le système de sécurité englobe l'armée, la police et la gendarmerie, les services de renseignement et autres organes similaires, les institutions

judiciaires et pénitentiaires ainsi que les instances civiles élues et dûment nommées auxquelles il revient d'en assurer le contrôle et la supervision (le Parlement, l'Exécutif, le ministère de la Défense, notamment).

Améliorer la cohérence des politiques

Les organismes d'aide s'appliqueront à rehausser la cohérence des politiques par l'adoption d'une approche de la réforme des systèmes de sécurité à travers l'ensemble de l'administration. La formulation de stratégies de soutien à la réforme des systèmes de sécurité faisant intervenir l'ensemble de l'administration nécessitera une collaboration entre les ministères de la Défense, des Affaires étrangères, de la Coopération pour le développement et d'autres encore. Les organismes d'aide auront un rôle clé à jouer dans ce dialogue. Ils s'emploieront en outre à promouvoir une cohérence similaire dans les pays partenaires qui engagent des réformes de leur système de sécurité en encourageant l'adoption d'une approche qui fasse du système de sécurité un tout.

Les donateurs s'engagent à faciliter l'appropriation et la conduite des réformes par les pays partenaires, reconnaissant que si tel n'est pas le cas les efforts de réforme risquent fort d'échouer. Ils s'emploieront à améliorer la coordination, l'harmonisation et la répartition du travail dans un même pays partenaire. L'aide doit être adaptée au contexte car les besoins, les priorités et les ressources diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Les donateurs encourageront l'émergence à l'échelon local d'une demande et d'un projet d'avenir concernant la gouvernance démocratique du système de sécurité. L'objectif est en l'occurrence de contribuer à la mise en place d'un environnement propice aux réformes, par exemple en renforçant l'implication de la société civile, y compris les associations des femmes et les médias, ainsi que des capacités institutionnelles nécessaires au changement.

L'analyse comme le soutien devraient se réaliser dans une perspective régionale car les évolutions observées dans des pays voisins peuvent exercer une grande influence, positive ou négative. En conséquence, l'aide destinée à appuyer un programme national devra peut-être être complétée par une action en direction d'organisations régionales ou infrarégionales.

ENVIRONNEMENT : PROGRÈS RÉCENTS ET DÉFIS FUTURS

En avril 2004, les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE se sont réunis pour examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les 10 premières années du XXI^e siècle, adoptée en 2001. Le rapport d'information préparé pour leur réunion, *Stratégie de l'environnement de l'OCDE : Bilan en 2004*, montre que les pays membres ont déjà fait des progrès dans un certain nombre de domaines, mais que des mesures beaucoup plus ambitieuses s'imposent. Les politiques en vigueur sont insuffisantes pour protéger la biodiversité ou réagir au changement climatique avec efficacité. Par ailleurs, le découplage des pressions sur l'environnement et de la croissance économique dans les secteurs clés est trop lent. Le rapport met en évidence plusieurs obstacles à la réforme des politiques de l'environnement (les obstacles politiques, par exemple, comme l'absence d'intégration de l'action des pouvoirs publics, ou encore le manque d'informations), auxquels il faudra faire face. Les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE devront collaborer de plus en plus étroitement avec leurs collègues des autres ministères, avec leurs homologues étrangers et avec leurs partenaires du secteur privé et de la société civile en vue de concevoir et de mettre en œuvre des politiques environnementales adaptées.

Changement climatique

Bien que de nombreux pays de l'OCDE continuent de voir leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) progresser, la plupart ont réduit l'intensité en GES de leur croissance économique. Beaucoup se sont engagés sur la voie du partenariat avec le secteur privé et avec d'autres pays afin de créer des synergies dans la mise au point d'outils et de technologies nouvelles pour faire face au changement climatique. La moitié environ des pays de l'OCDE sont dotés de taxes sur le carbone ou sur l'énergie, une proportion similaire a officiellement établi des programmes volontaires de lutte contre le changement climatique avec l'industrie, et les mécanismes d'échanges de droits d'émission gagnent en importance. Néanmoins, des mesures supplémentaires devront de toute évidence être prises pour atteindre les objectifs de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et *a fortiori* les objectifs convenus par la plupart des pays de l'OCDE dans le cadre du Protocole de Kyoto. Étant donné que l'évolution du climat devrait avoir des répercussions notables dans les prochaines décennies malgré les engagements actuels de réduction des émissions de GES, les pays de l'OCDE devront consentir des efforts pour intégrer l'adaptation au changement climatique dans les politiques au niveau national, de même que dans les programmes d'aide au développement.

Ressources en eau douce

La plupart des pays de l'OCDE ont su gérer leurs ressources en eau douce de façon à répondre aux besoins humains, moyennant notamment un recours accru à des mécanismes de tarification de l'eau pour gérer la demande. Ils ont aussi accordé une plus grande attention aux préoccupations sociales concernant l'accès des ménages à faible revenu à des services de l'eau abordables. Au Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu en 2002 à Johannesburg, les pays de l'OCDE se sont engagés à élaborer des plans intégrés de gestion des ressources en eau d'ici 2005, mais ils devront consacrer des moyens substantiels à leur mise en œuvre pour qu'ils portent leurs fruits. Les masses d'eau les plus polluées ont été assainies dans les pays de l'OCDE, et les rejets dans les eaux de surface provenant de sources ponctuelles, en particulier les rejets d'eaux usées industrielles et urbaines, ont été sensiblement réduits. En revanche, des progrès moindres ont été accomplis dans la lutte contre la pollution imputable au ruissellement à partir des terres agricoles et à d'autres sources diffuses. Dans la plupart des pays de l'OCDE, on constate une tendance à la détérioration de la qualité des eaux souterraines, du fait notamment des concentrations élevées de pesticides et de nitrates et, dans certains pays, de la salinisation.

Biodiversité

Les zones protégées créées pour atteindre certains objectifs liés à la biodiversité couvrent désormais 14,6 % des terres émergées des pays de l'OCDE, et des progrès ont été réalisés dans la constitution de réseaux écologiques reliant ces zones par des corridors. Des efforts insuffisants sont faits pour freiner la disparition et le morcellement des habitats en dehors des zones protégées et pour appliquer l'approche écosystémique à la gestion des ressources naturelles, ce qui témoigne d'un manque d'intégration des préoccupations concernant la biodiversité dans les politiques sectorielles (agriculture, pêche, forêts et tourisme, par exemple). Le pourcentage des espèces connues qui sont menacées d'extinction ne cesse d'augmenter, et les indicateurs des populations de vertébrés en milieu naturel continuent de baisser. Ces dernières années ont vu l'entrée en vigueur d'un certain nombre d'accords internationaux importants destinés à favoriser une gestion durable des pêcheries, mais il est encore trop tôt pour que leur mise en œuvre ait pu permettre de ralentir la tendance persistante à la surexploitation des ressources halieutiques. Les instruments économiques (droits, redevances, écotaxes, etc.) sont de plus en plus utilisés pour encourager l'exploitation durable de la biodiversité, de même que l'attribution de droits de propriétés bien définis.

Agriculture

Certains progrès ont été réalisés en ce qui concerne la réduction des pressions dommageables exercées sur l'environnement par l'agriculture, mais des avancées beaucoup plus importantes sont nécessaires. L'utilisation des terres et l'érosion des sols ont diminué, le recul persistant de la biodiversité sur les exploitations agricoles s'est ralenti et certaines réductions des émissions de GES d'origine agricole ont été obtenues. Toutefois, la consommation d'eau du secteur augmente et le ruissellement des éléments nutritifs et des pesticides continue d'atteindre des niveaux élevés dans beaucoup de pays. De nombreux pays de l'OCDE luttent contre les effets de l'agriculture sur l'environnement, en multipliant les mesures agro-environnementales et en recourant aux mécanismes d'écoconditionnalité, qui obligent les agriculteurs à respecter certaines règles de protection de l'environnement

pour pouvoir bénéficier des aides. Cependant, le soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production et les subventions aux intrants – qui sont potentiellement les formes de soutien les plus préjudiciables à l’environnement – représentent toujours 80 % des aides totales à l’agriculture. Tous les pays de l’OCDE sont à présent dotés d’un système de surveillance réglementaire pour traiter des incidences potentielles des organismes génétiquement modifiés (OGM) sur la santé et l’environnement, ce qui constitue une évolution positive.

Transports

Les effets sur l’environnement et la santé de certains polluants atmosphériques émis par les transports – tels que le plomb, le dioxyde de soufre et l’oxyde nitreux – sont en diminution depuis quelque temps dans les pays de l’OCDE. Les émissions de la plupart des polluants demeurent cependant élevées, et les valeurs limites de qualité de l’air continuent d’être dépassées, de même que les charges et les niveaux critiques en matière d’acidification, d’eutrophisation et d’ozone troposphérique. Les progrès sont plus lents en matière de lutte contre le bruit, de prévention du morcellement des habitats et de réduction de la pollution par ruissellement imputable aux transports. En outre, les émissions de dioxyde de carbone dues aux transports ont continué de progresser. De nombreux pays ont réformé la fiscalité et la tarification des transports de façon à mieux cibler les externalités environnementales et les encombrements, et à stimuler le développement des modes de transport moins préjudiciables à l’environnement. Pour encourager un recours accru aux transports collectifs, certains ont créé ou agrandi des réseaux de tramway ou de métro léger et ont augmenté la capacité des services voyageurs sur les liaisons ferroviaires interurbaines. Il convient de s’occuper sans plus attendre des effets sur l’environnement du transport aérien, qui connaît une expansion rapide et qui est déjà responsable de 11 % environ de la consommation d’énergie imputable aux transports dans leur ensemble. Il est impératif de mieux prendre en compte les transports dans l’aménagement urbain et d’utiliser les évaluations stratégiques de l’impact sur l’environnement dans la planification des transports

Énergie

Sous l’impulsion du progrès technique, stimulé par une combinaison d’incitations par les prix et de mesures réglementaires et volontaires visant les bâtiments, les appareils et les moteurs électriques, l’utilisation de l’énergie est devenue plus efficace dans l’industrie, le secteur des ménages et le secteur commercial. Cela étant, une grande partie du potentiel d’amélioration de l’efficacité énergétique reste inexploité, même lorsqu’il repose sur des solutions ayant un coût faible ou nul. En ce qui concerne la production et la transformation énergétiques, les forces du marché et les réformes réglementaires ont stimulé dans beaucoup de pays le remplacement du charbon par le gaz, avec à la clé des retombées favorables sur l’environnement. En outre, plusieurs nouvelles initiatives de recherche ont été lancées récemment sur la viabilité et le rapport coût-efficacité de la capture et du stockage du carbone. Les changements structurels, conjugués à l’amélioration de l’efficacité énergétique, se sont traduits par un certain découplage entre la consommation d’énergie et la croissance économique. De nouveaux progrès sont cependant peu probables si des politiques et des mesures nettement plus ambitieuses ne sont pas adoptées, notamment en vue de mieux internaliser les coûts environnementaux dans les prix de l’énergie et, par conséquent, d’accélérer la diffusion des technologies moins polluantes.

Gouvernance et coopération internationales en matière d'environnement

La gouvernance internationale en matière d'environnement a été renforcée par l'entrée en vigueur de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Les pays de l'OCDE ont ratifié un nombre plus élevé encore de conventions relatives à l'environnement, dont toutes ne sont pas encore entrées en vigueur. Ils ont également appuyé l'adoption de mesures destinées à renforcer les mécanismes de contrôle ou d'examen de plusieurs conventions existantes et à améliorer la coopération entre les secrétariats des AME. Par ailleurs, on constate une tendance croissante à l'incorporation de dispositions environnementales dans les accords économiques – par exemple, dans des accords bilatéraux et régionaux sur les échanges et l'investissement et dans la Déclaration ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 2001 (Programme de Doha pour le développement). Depuis 1998, les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont consacré environ USD 50 milliards à USD 55 milliards par an à l'aide publique au développement (APD), dont quelque USD 5 milliards à USD 6 milliards ont été affectés à des activités liées à l'environnement. Les pays du CAD s'attachent aussi à intégrer systématiquement dans leurs activités de base d'aide au développement des réponses aux problèmes d'environnement tels que le changement climatique. En dépit de l'augmentation des investissements directs étrangers, les ressources actuellement mobilisées sont insuffisantes pour atteindre les objectifs convenus à l'échelle internationale tels que l'engagement pris à Johannesburg au sujet de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. En 2003, les pays de l'OCDE se sont accordés sur des approches communes pour la prise en considération des aspects environnementaux dans le cadre de l'octroi de crédits à l'exportation. Plusieurs d'entre eux ont depuis renforcé les obligations d'évaluation de l'impact sur l'environnement des projets bénéficiant de garanties de crédit à l'exportation, et pris d'autres mesures pour assurer une intégration transparente des objectifs d'environnement dans les décisions concernant la planification et le financement des projets. Ils ont également appuyé la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, y compris leur volet environnemental.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(00 2004 77 2 P) – n° 82632 2004