

A usage officiel

C/MIN(2009)9

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

19-Jun-2009

Français - Or. Anglais

CONSEIL

Conseil au niveau des Ministres, 24-25 juin 2009

RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR LA RÉPONSE STRATÉGIQUE

Déclassifié

**JT03267047
TA92609**

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



**C/MIN(2009)9
A usage officiel**

Français - Or. Anglais

Où en est la réponse à la crise ?

1. On peut espérer que les interventions actuelles des pouvoirs publics à l'échelle mondiale raccourciront la durée de la récession et réduiront ses coûts sociaux. Les mesures prises aux niveaux national et international produisent des effets de relance impressionnants, apportent des ressources aux institutions financières internationales (IFI) et fournissent des orientations pour réformer les marchés de capitaux à l'échelle mondiale. Les gouvernements ont appelé à la préservation de l'ouverture des marchés, et à l'adoption de mesures destinées à engager l'économie mondiale sur la voie d'une croissance plus durable et plus verte.

2. Nous sommes confrontés à deux scénarios possibles. Soit l'expansion économique se renforce, et la reprise tirée par l'action publique débouche sur une nouvelle trajectoire de croissance autonome et plus forte. Soit, après dissipation des premiers signes de reprise, l'économie mondiale se trouve au bord d'une rechute. Dans le second cas, des baisses brutales et prolongées de la production, des échanges, de l'emploi et de la prise de risques débouchent sur une réduction de la croissance potentielle et des déséquilibres insoutenables. Pour que le premier de ces deux scénarios se concrétise, il faudra des mesures économiques judicieusement conçues et correctement mises en œuvre au niveau mondial, fondées sur une coopération internationale entre les gouvernements, les organisations internationales, les entreprises, les travailleurs et la société civile.

3. La réponse à la crise a été impressionnante par l'ampleur, l'intensité et le degré de coordination mondiale qui l'ont caractérisée. Elle a également confirmé la nécessité *d'impliquer tous les acteurs essentiels dans la gouvernance économique mondiale*. Néanmoins, il ne s'agit là que des premiers pas vers une économie mondiale plus durable. *Il faut aller plus loin* et adopter maintenant une perspective de moyen à long terme. L'économie mondiale doit passer d'une reprise tirée par l'action publique à une croissance autonome. Il est tout aussi nécessaire de s'attaquer aux conséquences de la montée du chômage, qui pourrait transformer la crise économique en une crise sociale grave.

4. Une fois la récession terminée, *l'économie mondiale ne devra pas reprendre le cours normal de son évolution comme si de rien n'était*, car les pratiques antérieures se sont révélées non viables. Les gouvernements doivent d'ores et déjà commencer à s'interroger sur la façon de sortir des dispositifs exceptionnels qu'ils ont mis en place, sur plusieurs fronts, pour faire face à la crise. À cette fin, ils devront *se demander non seulement comment et quand sortir de ces dispositifs, mais aussi par quoi les remplacer*.

À quoi devrait ressembler le prochain modèle de croissance ?

5. La croissance doit être *plus forte* : il faut assurer une meilleure régulation des marchés de capitaux, trouver un juste équilibre entre jeu du marché et action publique, et mettre en œuvre des politiques destinées à promouvoir une croissance plus innovante sur le long terme dans une économie mondiale plus équilibrée. On ne doit pas laisser les déséquilibres mondiaux s'accroître, comme par le passé. Pour y remédier, il faut adopter une perspective à la fois macroéconomique et structurelle. L'excédent de l'investissement par rapport à l'épargne observé dans certains pays tient en partie à une émission excessive d'emprunts, tandis que l'excédent d'épargne constaté dans d'autres reflète une forte aversion pour le risque liée à l'absence de protection sociale adéquate. Pour instaurer un environnement de croissance durable, il faut agir sur ces facteurs sous-jacents à la répartition mondiale de l'épargne et de l'investissement. Cela passe par des politiques publiques structurelles à moyen terme, s'ajoutant au processus d'ajustement macroéconomique, qui devront être mises en œuvre dans un cadre coordonné.

6. La croissance doit être *plus propre*. La crise offre l'occasion d'engager l'économie mondiale sur la voie d'une croissance à faible émission de carbone, dans le prolongement des efforts déployés aujourd'hui pour atténuer le changement climatique. Des investissements préjudiciables à l'environnement ne doivent pas être réalisés dans le seul but de soutenir l'activité économique, en particulier lorsqu'il existe d'autres options. À l'avenir, la croissance devra également être intelligente et se caractériser par une plus forte intensité de savoir. Pour être durable et équitable, elle doit également être étayée par un environnement transparent, dans lequel soient prises de manière coordonnée des initiatives énergiques pour lutter contre la corruption, la fraude fiscale et le secret bancaire, et pour favoriser une plus grande transparence ainsi que l'instauration de conditions équitables en matière d'investissement.

7. La croissance doit être *plus juste*. Il faut mettre en place des politiques plus efficaces en matière d'échanges, d'investissement et de développement, des cadres sociaux robustes et une structure de gouvernance mondiale commune fondée sur la coopération entre les pays développés, émergents et en développement, offrant davantage de perspectives et réduisant les inégalités. L'ouverture des marchés demeure un principe fondamental de bon fonctionnement des économies. Le mouvement de recul spectaculaire, généralisé et très rapide des échanges, s'il n'est pas inversé, va remettre en cause les activités des entreprises dynamiques présentes dans les secteurs exportateurs, où les gains de productivité sont plus importants, ce qui pourrait avoir des conséquences déstabilisatrices sur les chaînes de valeur mondiales. L'ouverture des marchés reste un déterminant essentiel de la croissance ainsi que de la diffusion des innovations. Opter pour le protectionnisme constituerait une très grave erreur. Les personnes démunies et les plus exposées au risque d'exclusion ne doivent pas être abandonnées à leur sort. La croissance doit être durable sur le plan social et fondée sur un renforcement de l'emploi. Le chômage engendre en effet la pauvreté et limite la croissance à long terme. Les tensions sociales découlant de la montée du chômage pourraient exacerber les pressions protectionnistes.

Que signifie tout cela concrètement ?

8. Depuis le lancement de la *Réponse stratégique de l'OCDE à la crise financière et économique* en 2008, l'Organisation a intensifié ses efforts de soutien des gouvernements, couvrant les domaines essentiels où des mesures s'imposaient pour remédier à la crise, tant dans le secteur financier que dans la sphère réelle de l'économie. Elle a entrepris de nouvelles analyses et publié des rapports spéciaux sur la crise. L'OCDE a également été appelée à participer aux débats mondiaux qui se sont déroulés dans le cadre du Groupe des Huit (G8) et du Groupe des Vingt (G20), entre autres, ainsi qu'à se pencher sur des questions régionales (concernant l'Europe, l'Afrique et l'Amérique latine, par exemple). S'appuyant sur les relations étroites de coopération qu'elle entretient de longue date avec des partenaires non membres de l'OCDE, l'Organisation étudie également l'impact de la crise sur les économies émergentes et en développement.

9. Ce rapport présente les dernières réalisations liées à la *Réponse stratégique*, sachant que d'autres sont en cours d'élaboration. Les documents en question figurent en annexe de ce rapport de synthèse [C/MIN(2009)9/ANN1-5]. Leurs principales conclusions et recommandations à l'intention des pouvoirs publics peuvent être résumées comme suit.

Finance, concurrence et gouvernance : priorités en matière de réformes et stratégies de retrait progressif des dispositions d'urgence¹

10. *Des réformes s'imposent dans un certain nombre de domaines pour mettre en place sur les marchés de capitaux des incitations favorisant l'émergence d'un meilleur équilibre entre recherche du rendement et prudence à l'égard du risque.* Dans la mesure du possible, il importe de concevoir des

¹ Voir le document intitulé « Finance, concurrence et gouvernance : Priorités pour la réforme et stratégies de sortie des mesures d'urgence » [C/MIN(2009)9/ANN1].

mesures de crise qui soient conformes à cet objectif (afin d'éviter de revenir ultérieurement sur les dispositions adoptées). Il est tout aussi important de ne pas oublier que les marchés examineront d'un œil critique la « viabilité » des mesures de crise. ***Si ces dispositions sont jugées « inadaptées », c'est-à-dire non viables, les marchés les rejeteront*** et la crise s'aggravera. Lors du choix de ces mesures d'urgence, les autorités doivent donc (dans la mesure du possible) s'efforcer d'adopter des dispositions qui soient conformes aux objectifs poursuivis à long terme, afin d'en renforcer la crédibilité.

11. ***Les stratégies de retrait progressif des dispositions d'urgence – dites « stratégies de sortie » – doivent être globalement conformes aux objectifs économiques poursuivis sur le long terme.*** Il s'agit en l'occurrence d'améliorer les flux d'informations et de les rendre plus symétriques (transparence), afin de réduire les risques de crise de liquidité ; de veiller à ce que la réglementation n'induisse pas d'effets de distorsion ; de mettre en place des mécanismes de gouvernement d'entreprise et des régimes d'imposition propices à l'émergence de structures d'incitation permettant un meilleur contrôle des risques ; d'instaurer des structures d'entreprise remédiant aux risques de contamination à partir des filiales ; de faire en sorte que les marchés offrent des conditions de concurrence équitables à l'échelle nationale et entre pays ; et de veiller à ce que les politiques macroéconomiques et sociales soient durables, et à ce qu'elles n'exercent pas un « effet d'éviction » sur les activités privées et ne dégradent pas les perspectives d'évolution à long terme en matière de chômage et de bien-être.

Principes des réformes

- De nombreux problèmes doivent être réglés pour restaurer la confiance du public à l'égard des marchés de capitaux, et mettre en place des incitations favorisant l'émergence d'***un équilibre empreint de prudence entre risque et recherche du rendement*** dans le secteur bancaire (au sens large). Le G20 et le Conseil européen ont commencé à agir en ce sens. Si l'action publique peut se décliner dans le détail sous une multitude de formes, quelques priorités stratégiques se détachent nettement en matière de réformes :
- simplifier le cadre réglementaire, mettre l'accent sur les règles prudentielles et les règles de conduite des entreprises, et renforcer les incitations au respect de ces règles ;
- mettre l'accent sur l'intégrité et la transparence des marchés, en accordant notamment une importance prioritaire à la communication d'informations et à la protection contre la fraude ;
- réformer la réglementation des fonds propres afin que le montant des capitaux exposés au risque (c'est-à-dire non couverts par une assurance ou une garantie) soit sensiblement revu à la hausse (et que l'endettement soit réduit) par rapport au niveau habituel dans le cadre du système bancaire. Ces règles devraient se caractériser par un biais anticyclique et encourager une meilleure gestion des liquidités au sein des établissements financiers ;
- éviter que des obstacles n'entravent les flux d'investissements internationaux, afin de pouvoir attirer des volumes suffisants de nouveaux capitaux ;
- renforcer la gouvernance des établissements financiers et veiller à ce que leurs gestionnaires soient tenus de rendre des comptes aux propriétaires et aux créanciers ayant des capitaux exposés au risque. La mise en place de sociétés holdings pures devrait être encouragée pour les sociétés financières complexes ;
- une fois la crise terminée, laisser les détenteurs de capitaux exposés au risque, notamment les créanciers importants, accuser des pertes lorsqu'ils commettent des erreurs ;

- améliorer la compréhension de l'impact des politiques fiscales sur le bon fonctionnement des marchés de capitaux ;
- tenir compte de la complexité accrue des produits financiers et du transfert des risques (notamment du risque de longévité) aux ménages en améliorant les programmes d'éducation financière et de protection des consommateurs.

Principes des stratégies de sortie

12. Des réformes en ce sens doivent être engagées aussi rapidement que possible. La stabilisation de la situation économique et financière prendra un certain temps, mais une fois assurée, les gouvernements devront lancer le processus de ***sortie des dispositifs de soutien atypiques*** qui se sont accumulés tandis qu'ils s'efforçaient d'endiguer la crise. Dans la mesure où la situation restera précaire, il conviendra de ne pas mettre en péril la reprise en retirant de manière précipitée les différentes mesures de soutien précédemment adoptées. L'essentiel sera que ce processus de retrait soit judicieusement conçu, et non qu'il soit rapide. L'éventail des solutions pouvant être mises en œuvre dans une optique pragmatique est naturellement très large, mais il convient de définir dès le départ des ***principes clairs destinés à orienter ce processus***. Ces principes doivent être les suivants :

- le calendrier de sortie (passant notamment par une cession complète des actions avec droit de vote acquises par l'État) dépendra en partie des progrès accomplis en matière de réformes de la réglementation, entre autres, suivant les principes énoncés plus haut ;
- des conditions de concurrence équitables seront rétablies à terme et les dispositifs de soutien seront démantelés ;
- les entreprises viables seront remises sur pied et devront retrouver un mode de fonctionnement commercial sur le marché considéré ;
- le soutien accordé ne sera pas retiré de manière précipitée mais tarifé sur une base de plus en plus réaliste ;
- si les bénéficiaires d'aides ne parviennent pas à s'en sevrer, cette tarification intégrera une pénalité de plus en plus importante ;
- à mesure que des réserves satisfaisantes de capitaux propres deviendront disponibles, les entreprises financières détenues ou contrôlées par l'État seront privatisées et devront mener leurs activités sans aucune des garanties implicites généralement associées à l'engagement capitalistique de l'État ;
- les actifs douteux, et les biens connexes fournis en garantie, qui restent aux mains des pouvoirs publics doivent être gérés en vue de limiter au maximum les pertes assumées par les contribuables à moyen terme ;
- il faut renforcer la confiance du public à l'égard des systèmes privés de retraite ainsi que leur solidité financière, et promouvoir la mise en place de dispositifs hybrides afin réduire les risques.

Préserver l'ouverture des marchés²

13. Bien que le protectionnisme en matière d'échanges et d'investissement reste une menace et qu'une vigilance continue s'impose, les pouvoirs publics ont dans une large mesure résisté aux pressions protectionnistes jusqu'ici. Cela étant, de nombreux gouvernements ont adopté des mesures destinées à canaliser les investissements publics et les aides sectorielles, et ils disposent souvent d'une latitude considérable pour leur application.

14. Dans le cadre de certains programmes, ils imposent des conditions susceptibles d'exercer un effet dissuasif sur les échanges, en particulier les importations, ou sur les flux d'investissement. Faute d'être soigneusement conçues, ces mesures présentent un risque de dérive vers des dispositions discriminatoires de nature à empêcher le retour à une croissance durable.

15. Les accords commerciaux et les instruments de l'OCDE relatifs à l'investissement offrent des marges de manœuvre aux États en situation de crise. Néanmoins, aux termes de ces mêmes instruments, les gouvernements devraient veiller à ce que de telles mesures ne portent pas indûment atteinte aux intérêts d'autres pays, par exemple en faisant obstacles aux investissements internationaux ou en faussant le jeu de la concurrence.

16. Par ailleurs, les négociations commerciales multilatérales sont toujours enlisées. Les pays devraient redoubler d'efforts en vue de conclure le Programme de Doha pour le développement (PDD) en 2009, afin de favoriser le développement et d'améliorer l'état de santé systémique de l'économie mondiale.

17. Le défi actuel que doivent relever les gouvernements pour préserver la « liberté d'investissement » consiste à faire usage des nouvelles prérogatives dont ils disposent face à la crise pour s'attaquer efficacement aux problèmes économiques et sociaux, tout en minimisant les obstacles aux flux d'investissement en provenance et à destination de l'étranger.

18. Les gouvernements doivent continuer à œuvrer de concert pour remédier à la crise économique mondiale actuelle. ***Quelle est la meilleure façon dont les gouvernements des pays membres et non membres de l'OCDE peuvent coopérer, de manière suivie, pour promouvoir dans l'intérêt de tous le renforcement des échanges et de l'investissement, et contribuer ce faisant davantage à relancer la croissance de l'économie mondiale ?***

Conjuguer mesures de relance et croissance à long terme

19. Dans les temps à venir, les politiques macroéconomiques et structurelles devront être conformes à trois grands objectifs : ***assurer un niveau élevé de croissance potentielle, éviter les déséquilibres insoutenables de balance des paiements, et garantir la viabilité des finances publiques***³. Le calendrier et la composition des mesures de relance budgétaire doivent être de plus en plus alignés sur ces objectifs. Un certain nombre de recommandations spécifiques en ce sens destinées aux pouvoirs publics sont évoquées dans le rapport résumé ci-après⁴.

² Voir le document intitulé « Maintenir l'ouverture des marchés aux échanges et à l'investissement » [C/MIN(2009)4].

³ Ce dernier aspect est développé dans un document sur la viabilité budgétaire du Département des affaires économiques (ECO).

⁴ Voir le document intitulé « Stratégies pour concilier mesures de relance et croissance à long terme » [C/MIN(2009)9/ANN2].

20. La nécessité de nouvelles mesures discrétionnaires de relance budgétaire varie suivant les pays, étant donné que les stabilisateurs automatiques fonctionnent de manière plus puissante dans certaines économies. Dans ce contexte contrasté, la contrainte la plus forte qui pèse sur l'adoption de mesures de relance supplémentaires est la réaction des marchés de capitaux à l'augmentation du besoin de financement des administrations publiques.

- Il ne faut pas laisser les mesures de crise remettre en cause le jeu de la concurrence.
- Une action coordonnée peut créer des effets d'entraînement positifs, en ayant sur la production un impact global plus important que des interventions nationales isolées.
- Dans les temps à venir, nombre des dispositions d'urgence adoptées aujourd'hui pourrait menacer la croissance et la viabilité des finances publiques à long terme si elles ne sont pas correctement démantelées. Les autorités doivent donc concevoir et mettre en œuvre ces dispositions à titre temporaire, en veillant à limiter au maximum leurs effets de distorsion, et les assortir d'un plan et d'un échéancier clairs et crédibles pour leur retrait progressif une fois la reprise bien engagée. Il est crucial d'envisager dès maintenant ces stratégies de sortie, en même temps que les dispositions d'urgence, afin d'éviter que de nouveaux risques n'apparaissent ultérieurement.
- Les autorités doivent renforcer la crédibilité du cadre budgétaire à moyen terme, en prenant dès le départ un engagement clair en faveur de la viabilité des finances publiques à long terme.
- Des plans crédibles d'assainissement budgétaire peuvent exiger des réformes fiscales, notamment un élargissement des bases d'imposition et une amélioration de la discipline fiscale permettant de garantir des recettes durables.
- À mesure que les économies émergeront de la récession, il sera probablement nécessaire d'obtenir des recettes supplémentaires. À moins que des coupes durables ne soient pratiquées dans les dépenses, il ne sera pas suffisant de ramener les recettes à leur niveau d'avant la crise.

Mesures fiscales

21. De manière générale, des **réformes fiscales axées sur la croissance** impliqueraient un redéploiement des recettes passant par un allègement des impôts sur les sociétés et les revenus des personnes physiques, ou des cotisations de sécurité sociale, conjugué à une augmentation des prélèvements sur la consommation et le patrimoine, y compris les logements.

22. Cela étant, toute proposition de mesure fiscale doit prendre en compte les effets induits sur la distribution des revenus, et il est particulièrement important de songer aux plus démunis en période de récession économique, ceux-ci tendant à être durement touchés par la crise.

23. Des réductions d'impôts ciblées sur les travailleurs à bas revenu peuvent améliorer les niveaux de vie, à la fois directement, en augmentant leur revenu disponible, et indirectement, en rendant plus attractif l'exercice d'une activité professionnelle.

Mesures concernant la main-d'œuvre, la protection sociale et l'enseignement

24. **Les mécanismes de subvention destinés à renforcer la demande de main-d'œuvre doivent être temporaires et bien ciblés. La mise en place de dispositifs de retraite anticipée doit être évitée.**

25. Les pays dotés de régimes de prestations de chômage limités jugeront peut-être bon d'envisager une extension de leur champ d'application et, éventuellement, un allongement de la durée maximale de versement de ces prestations pendant la phase de repli de l'activité économique.

26. Il serait important de renforcer les politiques actives du marché du travail (PAMT) efficaces, afin de maintenir le cap de l'activation. Il pourrait toutefois s'avérer difficile d'accroître les ressources affectées aux services publics de l'emploi en proportion de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois, notamment parce qu'il faut du temps pour recruter et former de bons agents chargés du traitement des dossiers. Dans ces circonstances, il peut exister des possibilités de coopération efficace entre les services publics de l'emploi et les bureaux de placement privés, permettant d'offrir toute une palette de services d'activation sous-traités.

27. Les aides axées sur l'enseignement et la formation professionnelle qui favorisent la transition vers de nouveaux emplois et des domaines prometteurs doivent également demeurer une priorité des pouvoirs publics, ainsi que les mesures destinées à faciliter le passage des jeunes du système éducatif au monde du travail.

28. Les préoccupations concernant l'intégration des immigrants devraient être pleinement intégrées dans les volets des plans de relance relatifs au marché du travail.

Retraites

29. Tant les régimes publics que privés de retraite sont soumis à rude épreuve et, dans de nombreux cas, ils doivent être étayés.

30. Les retraites pourraient constituer une composante des plans de relance économique. Les gouvernements devraient renforcer les systèmes de protection sociale afin d'empêcher une montée de la pauvreté parmi les personnes âgées. Les portefeuilles d'investissements pourraient être différenciés et un glissement vers des actifs plus risqués pourrait intervenir à l'approche de la retraite dans le cadre des dispositifs privés de retraite (à cotisations définies). Par ailleurs, les autorités pourraient laisser davantage de temps aux régimes professionnels de retraite (à prestations définies) pour redresser leur situation.

31. Ce que les gouvernements ne doivent pas faire, c'est recourir aux régimes de retraite anticipée ou d'invalidité pour tenter d'endiguer la montée du chômage. En fait, certains pays proposent de relever l'âge de départ en retraite pour améliorer la situation financière des régimes de retraite.

Investissements en infrastructures

32. La plupart des plans de relance adoptés dans les économies membres et non membres de l'OCDE ont en commun le souci d'améliorer les infrastructures nationales (essentiellement par le biais de travaux publics). Les domaines visés sont les routes, les chemins de fer, les transports publics, les aéroports, la distribution d'eau et l'assainissement, les structures de garde d'enfants, les établissements scolaires et universitaires, les hôpitaux, les réseaux d'énergie et la sécurité énergétique, ainsi que les infrastructures de communication à haut débit. Certains de ces équipements doivent ensuite être gérés en partenariat avec les régions et les communes concernées.

33. S'agissant des dépenses d'infrastructure, les pouvoirs publics devraient prendre en considération les principes suivants :

- Mettre l'accent sur les projets « prêts à être mis en chantier », notamment ceux qui correspondent à des objectifs déclarés et dont la préparation est suffisamment avancée pour qu'ils puissent être mis en œuvre rapidement et efficacement. Une période de crise ne se prête pas aux projets

d'investissement complexes, qui exigent généralement une préparation longue et minutieuse. Dans la mesure du possible, la priorité doit être donnée aux projets novateurs les plus susceptibles d'améliorer l'efficacité avec laquelle sont utilisées l'énergie et les autres ressources, et qui renforcent la viabilité écologique à long terme.

- Les investissements dans les réseaux de communication à haut débit prévus dans le cadre des plans de relance économique doivent aller de pair avec des cadres réglementaires favorisant l'accès libre aux réseaux et le jeu de la concurrence sur le marché considéré. Ces investissements devraient également viser à renforcer l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) en vue d'en retirer des bénéfices économiques et sociaux. Le fait de lier les investissements en TIC à d'autres dépenses d'infrastructures matérielles de grande ampleur – telles que des bâtiments, des routes, des systèmes de transport, des infrastructures de santé ou des réseaux électriques – leur confère un caractère « intelligent » et permet de réaliser des économies d'énergie, d'accompagner le vieillissement de la population, d'améliorer la sécurité et de faciliter l'adaptation aux idées neuves. Ces investissements devraient également être liés aux réseaux de services et organisationnels. Ces infrastructures peuvent également réduire les obstacles aux activités entrepreneuriales et permettre de satisfaire de manière efficace et « verte » les besoins d'approvisionnement en énergie, de mobilité et de services sociaux importants (formation, recherche d'emploi et mise en réseau).
- Il faut cibler les dépenses sur les ressources inexploitées, notamment les groupes vulnérables comme les jeunes peu qualifiés, les femmes et les travailleurs âgés, qui sont les plus exposés au risque de tomber dans le piège du chômage.
- Les autorités doivent recourir aux programmes et organismes existants pour distribuer les fonds, mais veiller à ce qu'ils aient les moyens de le faire. Il peut être fait appel à des organismes régionaux pour atteindre des acteurs qui sont hors de portée des organismes et programmes nationaux.

Croissance verte

34. *Il est possible de conjuguer croissance économique et objectifs environnementaux*⁵. Il est possible de mettre en œuvre des stratégies permettant de progresser simultanément sur ces deux fronts à long terme : (i) une réforme fiscale verte (consistant à réaliser un transfert de charge fiscale du travail et du capital vers les polluants ou les activités polluantes) et la vente aux enchères de permis de polluer – source de recettes – qui sont bonnes pour l'environnement tout en contribuant à la viabilité des finances publiques ; (ii) réformer ou supprimer les politiques inefficaces, en particulier les subventions à la production et à la consommation de combustibles fossiles, ce qui s'accompagne d'un double ou triple dividende (remédier à l'inefficacité qui caractérise la répartition des ressources dans l'économie, faire avancer la cause écologique, et économiser les deniers publics et l'argent des contribuables) ; et (iii) lever les obstacles (tels que les défaillances du marché, notamment sur le plan informationnel) à une généralisation des pratiques permettant d'améliorer l'efficacité énergétique et les transports.

35. En outre, de nombreux investissements en infrastructures prévus dans le cadre des plans de relance sont destinés à accroître les investissements publics axés sur l'efficacité énergétique des bâtiments, les transports publics, les réseaux d'énergie renouvelable, l'amélioration de l'efficacité des systèmes de traitement des eaux, d'approvisionnement en eau et d'assainissement, ainsi que les infrastructures de prévention des inondations et autres risques écologiques et dégradations de l'environnement. Cela peut contribuer à améliorer la qualité de l'environnement, et permettre de saisir l'occasion offerte par la crise de

⁵ Voir le document thématique intitulé « Croissance verte : Surmonter la crise et au-delà » [C/MIN(2009)3].

stimuler les investissements publics en infrastructures concourant à réduire le niveau d'émission de carbone de l'économie.

Innovation

36. La crise a déjà commencé à se répercuter sur l'innovation, compte tenu de ses effets sur l'investissement, la finance, les échanges, l'entrepreneuriat et l'emploi⁶. Par le passé, les dépenses de recherche-développement (R-D) des entreprises et les dépôts de brevets ont évolué parallèlement au produit intérieur brut (PIB), ralentissant nettement au cours des phases de repli de l'activité économique du début des années 90 et du début des années 2000.

37. ***L'innovation sera une des clés de la sortie de la récession et du retour des pays sur une trajectoire de croissance durable – et plus intelligente.*** De nombreux gouvernements ont intégré dans leurs plans de relance des mesures destinées à renforcer l'innovation, et peuvent également adopter des dispositions afin d'améliorer leur potentiel d'innovation à long terme.

38. Il importe d'atténuer l'impact négatif de la crise sur l'innovation, dans la mesure où elle a amplifié des défaillances bien connues du marché concernant le financement de l'innovation. L'investissement dans l'innovation est maintenant jugé encore plus risqué qu'auparavant, et certains investissements à long terme dans les nouvelles technologies en sont particulièrement affectés. De plus, les mesures de relance offrent l'occasion d'employer judicieusement les ressources disponibles pour l'innovation (notamment de la main-d'œuvre qualifiée).

39. Dans le cadre du soutien apporté à l'investissement privé dans l'innovation, les administrations publiques doivent veiller à ce que leurs dépenses soient engagées à bon escient ; les projets d'innovation les moins prometteurs sont généralement abandonnés d'abord par le secteur privé, et il n'y a pas lieu de les relancer ensuite avec de l'argent public. Dans ce contexte, les autorités devraient prendre en considération les éléments suivants :

- Il faut axer les aides publiques sur les activités de recherche et d'innovation les plus durement touchées par la crise, telles que les recherches risquées et s'inscrivant dans une perspective à long terme, les recherches réalisées par de jeunes entreprises, et les recherches relatives à des problèmes sociétaux (environnement, vieillissement, etc.). L'utilisation des instruments et véhicules existants en matière de soutien peut contribuer à maximiser l'impact à court terme des initiatives prises.
- Les partenariats public-privé (PPP) bien conçus qui sont déjà en place peuvent contribuer à renforcer la résistance de l'investissement en R-D sur la durée du cycle économique. Cela pourrait notamment passer par un ajustement de l'équilibre entre financements publics et privés au cours du cycle économique. De tels partenariats peuvent également être utilisés au niveau local ou régional, par exemple dans le cadre de grappes d'innovation, pour faire en sorte que les fonds publics parviennent aux acteurs nouveaux et de petite taille, et réduire du même coup le risque de captation de ces ressources par des « acteurs forts ».
- Comme les autres dépenses d'infrastructure, les investissements en infrastructures de recherche peuvent contribuer à la fois à stimuler la demande à court terme et l'offre à long terme.

⁶ Voir le document intitulé « Promouvoir l'innovation pour une croissance durable » [C/MIN(2009)9/ANN3].

- Des procédures ouvertes et concurrentielles de passation des marchés publics peuvent aussi être utilisées pour soutenir la R-D, en particulier lorsqu'elle contribue au règlement de problèmes sociaux, tels que les questions de mobilité, d'énergie ou de santé.

40. Les gouvernements doivent également axer leur action sur des mesures destinées à renforcer l'innovation dans une perspective de moyen à long terme. Comme indiqué dans le rapport d'étape sur la Stratégie pour l'innovation⁷, un large éventail de réformes sera nécessaire dans les pays de l'OCDE pour s'adapter à la nature évolutive du processus d'innovation et renforcer les résultats obtenus en matière d'innovation, afin de favoriser une croissance durable et de relever des défis clés au niveau mondial.

Entrepreneuriat et nouveau industriel

41. En modifiant leur approche de l'innovation, les gouvernements doivent également se demander quelle est la meilleure façon de favoriser la prise de risques, notamment l'investissement dans les jeunes entreprises innovantes. Dans le cadre de la réforme de la réglementation des marchés de capitaux destinée à remédier à la crise financière, les autorités pourraient réexaminer le rôle des marchés du capital-risque et de la titrisation des actifs liés à l'innovation (tels que la propriété intellectuelle), qui constituent des vecteurs de financement essentiels pour de nombreuses jeunes entreprises innovantes.

42. Les nouveaux débouchés économiques et le redéploiement des ressources des activités en déclin vers les domaines prometteurs revêtent une importance cruciale pour la reprise. Les gouvernements devront éviter de figer les anciens modèles et structures économiques. Tout soutien apporté à des entreprises et des secteurs d'activité n'ayant pas un modèle économique viable fera obstacle à la restructuration nécessaire pour parvenir à une croissance plus durable. À l'inverse, en facilitant la création de nouvelles entreprises et en garantissant le libre jeu de la concurrence, les autorités peuvent contribuer à étayer ce processus de restructuration.

43. Les gouvernements peuvent se préparer à la prochaine phase de croissance de la productivité tirée par l'innovation, par exemple en favorisant l'entrée et le développement de nouvelles entreprises, et la sortie ou la réorientation des entreprises existantes en difficulté.

44. Certaines politiques sectorielles intègrent des éléments potentiellement protectionnistes (tels que certaines aides sectorielles, et éventuellement certaines mesures « vertes ») tandis que d'autres reposent sur une meilleure appréciation de la frontière entre la phase préconcurrentielle et la phase d'introduction sur le marché de la R-D. Les secondes se caractérisent par des dispositions favorisant le jeu de la concurrence adoptées parallèlement aux mesures de relance (telles que l'obligation d'assurer un « accès libre » aux infrastructures dans le cadre des trains de mesures relatifs aux connexions à haut débit). Il convient de prêter attention aux différentes stratégies adoptées et à leur déploiement, en examinant de manière plus approfondie les méthodes utilisées et les coûts associés aux deux alternatives suivantes : miser sur les gagnants ou protéger les perdants, d'une part, et favoriser les acteurs en place ou encourager l'entrepreneuriat, d'autre part. Il faudrait également recenser les meilleures pratiques concernant les mécanismes d'évaluation et de suivi en cours d'élaboration.

⁷ Voir le document intitulé « Rapport intérimaire sur la Stratégie pour l'innovation » C/MIN(2009)8].

Financement des PME

45. L'accès aux financements demeure un des principaux obstacles à la création, la survie et la croissance des petites et moyennes entreprises (PME), en particulier lorsqu'elles sont innovantes⁸. Ce problème est fortement exacerbé par la crise économique et financière.

46. Les autorités pourraient étudier les recommandations suivantes en vue de remédier aux insuffisances qui caractérisent de longue date l'environnement financier des PME :

- Les dirigeants de PME ayant rarement des contacts de personne à personne avec les banquiers du fait de la structure du système bancaire actuel, les banques pourraient envisager d'appliquer avec plus de discernement leurs méthodes d'évaluation de la solvabilité des PME, en renforçant leur dimension de « banque relationnelle ».
- Les banques pourraient aussi conclure des partenariats avec des fournisseurs de services aux entreprises en vue de réduire les risques que représentent les prêts aux PME. Les systèmes automatisés d'évaluation des risques de crédit ne sont pas toujours efficaces, au point que des entreprises viables se voient parfois refuser les prêts qu'elles ont sollicités. Il faudrait disposer de systèmes qui permettent d'évaluer les risques de crédit des PME à l'échelle de l'entreprise et non plus à celle du secteur, tout en restant conformes aux pratiques de gestion prudentielle en termes de ventilation sectorielle des fonds.
- Les besoins de financement spécifiques des microentreprises pourraient être satisfaits par le biais de mécanismes de microfinancement dans les pays où il n'en existe pas encore.
- Comme indiqué dans les Principes d'action de l'OCDE adoptés à Brasilia sur le financement des PME et de l'entrepreneuriat : « Le fait d'informer les PME de la palette des possibilités de financement, par le biais par exemple de programmes publics de garantie, d'investisseurs tuteurs et du crédit bancaire, renforcera l'utilisation des dispositifs. »
- Les PME devraient être associées dès le départ à l'élaboration des programmes et des politiques publiques liés à leur financement, afin que leurs points de vue et leurs besoins soient bien compris et pris en compte.

⁸ Voir le document intitulé « Rapport sur le financement des PME et de l'entrepreneuriat » [C/MIN(2009)9/ANN5].