

RÉUNION DU CONSEIL DE L'OCDE AU NIVEAU MINISTÉRIEL

2002

LES QUESTIONS CLÉS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

© OCDE, 2002.

© 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

2002

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

2002

Key Information

© OCDE 2002

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.

PRÉFACE

Chère Ministre,
Cher Ministre,

C'est pour moi un grand plaisir que de vous souhaiter la bienvenue à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2002 ayant lieu les 15 et 16 mai au siège de l'OCDE à Paris.

Les répercussions économiques, sociales et politiques, des événements tragiques du 11 septembre sont encore très présentes dans les esprits. Alors que nous aurions pu craindre que cette tragédie ne conduise les peuples et les nations à se replier sur eux-mêmes et à se détourner de leurs voisins, la communauté internationale exprime, en fait, dans le cadre d'une série de réunions importantes tenues à Doha et à Monterrey et plus tard cet été, à Johannesburg, sa détermination à faire en sorte que la mondialisation contribue à assurer un développement durable de la planète. On assiste, semble-t-il, à une prise de conscience croissante du fait que la Terre est un espace limité et que la prospérité et le bonheur futurs de chaque nation sont étroitement tributaires des progrès accomplis par ses voisins, proches et lointains. La réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, qui se déroulera sous la présidence du Premier ministre de Belgique, Guy Verhofstadt, et le Forum 2002 de l'OCDE s'inscriront dans cette détermination à œuvrer en faveur d'une meilleure répartition des progrès et de la prospérité.

Les pays de l'OCDE peuvent, par le biais de leurs politiques, beaucoup faire pour orienter la mondialisation et faire en sorte que leurs économies contribuent pour une bonne part à favoriser la croissance et les échanges. A la réunion de cette année, les ministres débattront des moyens de renforcer et d'accélérer la reprise économique ainsi que d'assurer l'intégrité et la transparence de l'économie internationale. Pour leurs discussions sur les échanges et le développement ainsi que sur le programme de Doha pour le développement, les ministres des pays de l'OCDE seront rejoints par leurs homologues venus d'Afrique du Sud ; d'Argentine ; du Brésil ; du Chili ; de Chine ; de Hong-Kong, Chine ; d'Inde ; d'Indonésie ; du Kenya ; de Russie ; du Sénégal ; de Singapour et d'Ouganda. Nous rencontrerons aussi des ministres d'Afrique du Sud, d'Algérie, d'Égypte, du Nigeria et du Sénégal pour débattre du nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

La présente brochure offre une synthèse des travaux de l'OCDE pertinents pour les débats de la réunion ministérielle. Le *Rapport annuel* de l'Organisation pour 2002, qui vous a aussi été transmis, dresse le bilan de nos réalisations en 2001 et retrace les perspectives de l'année en cours.

Depuis quelques années, il est devenu évident que les citoyens, les travailleurs, les entreprises ou les responsables politiques, veulent être davantage associés à la définition des politiques publiques. Et l'OCDE sait d'expérience qu'un dialogue constructif avec la société civile, y compris avec les entreprises et les syndicats, peut apporter une contribution très utile sur le fond à l'analyse et à la formulation de ces politiques. En liaison avec la réunion du Conseil au niveau des ministres, se tiendra, les 13-15 mai, la troisième édition du Forum de l'OCDE sur le thème « Les grands enjeux : la sécurité, l'équité, l'éducation et la croissance ». Cette conférence publique internationale offrira aux responsables de la société civile, des milieux d'entreprises et des syndicats, la possibilité de débattre de ces grands enjeux avec des ministres et des responsables d'organisations internationales. La représentante de la présidence du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, Annemie Neyts,

ministre déléguée aux Affaires étrangères de Belgique, rendra compte aux ministres des pays de l'OCDE des grandes conclusions du Forum. J'espère que vous serez nombreux à pouvoir participer aussi à cet événement.

Je me réjouis à l'avance de vous rencontrer pour la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2002 qui promet d'être très fructueuse et intéressante.

Donald J. Johnston

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Donald J. Johnston', written in a cursive style.

TABLE DES MATIÈRES

Préface.....	3
Perspectives économiques : comment renforcer et accélérer la reprise ?	
La situation économique mondiale	9
Faire avancer les réformes structurelles pour renforcer et accélérer la reprise.....	13
Bilan de la première série de revues territoriales	19
Le système commercial multilatéral	
Commerce et investissement internationaux : pour un cadre multilatéral renforcé	23
La dimension développement des échanges agricoles.....	31
Assurer l'intégrité et la transparence de l'économie internationale	
Le gouvernement d'entreprise	37
Lutte contre la corruption	39
Marchés financiers, assurance et pensions privées	41
Moderniser l'administration	45
Entreprises multinationales et intégrité publique : le rôle des principes directeurs de l'OCDE	49
Promouvoir un environnement fiscal mondial pour les gouvernements et les entreprises	53
Les politiques réglementaires dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à l'exercice de la fonction réglementaire.....	59
Maintenir le progrès économique tout en assurant les impératifs de sécurité	
Biotechnologie et sécurité.....	63
Coopération pour le développement, terrorisme et situations de conflit violent	65
Technologies de l'information et sécurité.....	69
Le terrorisme a-t-il modifié le paysage économique ?	71
Sécurité des transports.....	73
Développement durable pour tous	
Perspectives économiques en Afrique	79
Activités de coopération avec les non-membres	83
Efficacité de l'aide publique au développement	87
La santé : un facteur déterminant du développement économique	91
Le NEPAD et l'OCDE	95
Cohérence des politiques au service du développement	99
Rapport sur l'état d'avancement des travaux de l'OCDE sur le développement durable	103
Se préparer à la vie adulte : premiers résultats du cycle 2000 PISA.....	107
Sommet mondial sur le développement durable.....	111

**PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES : COMMENT RENFORCER
ET ACCÉLÉRER LA REPRISE ?**

LA SITUATION ÉCONOMIQUE MONDIALE

La croissance fait sa réapparition dans l'ensemble de la zone OCDE à mesure que s'estompent les causes du ralentissement récent. La résorption des stocks excédentaires semble en bonne voie dans beaucoup de pays. L'effondrement de l'investissement dans les technologies de l'information et de la communication laisse généralement la place à une reprise prudente. La confiance s'est raffermie plus rapidement qu'on ne l'avait prévu à la suite des attentats du 11 septembre, notamment aux États-Unis. Les politiques économiques ont joué un rôle important, le faible niveau des taux d'intérêt réels ayant contribué à stimuler les achats des ménages tandis que la politique budgétaire est venue soutenir la demande. Après une contraction au second semestre de 2001, la croissance du PIB de l'ensemble de la zone OCDE devrait s'accroître progressivement, pour atteindre près de 2 % en 2002 et 3 % en 2003. Cependant, dans un premier temps, la reprise ne sera probablement pas uniforme dans les grandes régions de l'OCDE et, bien que les risques baissent, les décideurs demeurent confrontés à des incertitudes non négligeables.

Une reprise s'amorce, mais avec une vigueur inégale suivant les régions.

Les États-Unis ont été les premiers à s'engager dans la voie de la reprise. La réaction rapide et résolue des autorités monétaires, de même que diverses mesures de relance budgétaire, ont contribué à amorcer un redressement de l'activité dès la fin de 2001. La croissance est stimulée par la consommation, tant privée que publique, et par l'achèvement du cycle de déstockage, entraînant une expansion à court terme de la demande et de la production. Un redressement progressif de l'investissement des entreprises devrait soutenir la reprise au second semestre de 2002 et en 2003.

Un raffermissement de l'activité est manifeste aux États-Unis...

La reprise s'affermissant aux États-Unis, le plus important est maintenant de déterminer à quel moment et à quel rythme il y aura lieu de mettre un terme aux mesures de soutien de la demande. À mesure que la marge de ressources inutilisées se résorbera sur les marchés de produits comme sur le marché du travail, la politique monétaire devra être réorientée pour devenir neutre puis, *in fine*, restrictive, l'ampleur et le calendrier du resserrement devant tenir compte d'une répartition plus équilibrée des risques. Sur le plan budgétaire, à la suite des mesures discrétionnaires de réduction des impôts et de stimulation de la dépense, un retour à plus de rigueur sera nécessaire pour permettre aux administrations publiques de dégager à nouveau un excédent et d'être ainsi mieux à même de faire face au problème du vieillissement. Ceci contribuerait aussi à réduire le déséquilibre extérieur.

... et il faudra donc mettre un terme progressivement aux mesures de soutien de la demande.

Dans la zone euro, la production a stagné au second semestre de 2001 et, à part les résultats des enquêtes sur les anticipations des entreprises, les signes de redémarrage sont encore assez ténus. La confiance des ménages et

Dans la zone euro, la reprise sera plus graduelle...

les dépenses de consommation restent atones et, en dépit de conditions monétaires favorables et du jeu des stabilisateurs budgétaires automatiques, l'activité économique sera sans doute encore peu soutenue au premier semestre de 2002. La croissance devrait s'affermir ensuite, à mesure que les dépenses d'équipement se redresseront et que la reprise aux États-Unis induira une augmentation des exportations dans la zone euro. Il en sera de même au Royaume-Uni où, bien que la croissance ait marqué le pas à la fin de 2001, la fermeté de la confiance des ménages et une expansion des dépenses publiques confèrent une plus large assise à la reprise attendue.

... si bien qu'il ne devrait pas être nécessaire de relever les taux d'intérêt à brève échéance...

La Banque centrale européenne est confrontée à une inflation demeurant supérieure à 2 %, plafond qu'elle a retenu dans sa définition de la stabilité des prix. Cette situation est en partie due à des facteurs exceptionnels et, si l'inflation se ralentit comme prévu, il semblerait souhaitable de ne pas relever les taux d'intérêt avant que la reprise se confirme et que la marge de ressources inutilisées commence à se résorber. Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, la politique budgétaire a soutenu la demande pendant le ralentissement de l'activité, principalement *via* les stabilisateurs automatiques, et les nouveaux progrès dans la voie de l'assainissement des finances publiques ont été différés. L'orientation de la politique budgétaire est certes assez différente d'un pays à un autre, mais plusieurs États membres importants devront renouveler leurs efforts d'assainissement lorsque la reprise s'accélénera, de manière à revenir à une situation qui leur permettra de mieux faire face, à moyen terme, au vieillissement de la population. La reprise du processus d'assainissement budgétaire permettrait aussi aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leur rôle lors de futures phases de ralentissement de l'activité, qui pourraient être plus prononcées que celle que l'on vient d'observer.

... mais il faudrait s'efforcer davantage d'améliorer le potentiel de croissance.

Au-delà du redressement de l'activité à court terme, des décisions vont devoir être prises pour améliorer la productivité et renforcer la croissance potentielle des économies européennes, même si des progrès ont été accomplis dans certains domaines. Sur les marchés de produits, la concurrence se heurte encore à des obstacles à l'entrée (y compris dans les industries de réseau, en dépit de certaines avancées récentes), à une préférence excessive envers les entreprises résidentes dans les marchés publics et, dans certains cas, à des aides publiques généreuses en faveur d'entreprises nationales. Sur le marché du travail, des dispositions ont été prises pour réduire le poids des prélèvements obligatoires pesant sur le travail peu qualifié, mais des progrès sont encore nécessaires dans certains pays. Des mesures devront aussi être prises pour accroître le taux d'activité des travailleurs âgés. Enfin, malgré l'achèvement de l'unification monétaire, l'intégration des marchés financiers est encore incomplète à bien des égards.

Au Japon, une reprise tirée par les exportations s'accompagne d'une déflation sur le plan intérieur...

Au Japon, les exportations sont stimulées par la dépréciation du change et le raffermissement de la demande mondiale, les stocks sont revenus à des niveaux plus normaux et l'activité devrait donc bientôt cesser de se contracter. Néanmoins, la croissance de la production

restera sans doute, au mieux, très faible. La demande d'investissement se ressentira encore des difficultés du secteur bancaire et des restructurations d'entreprises, tandis que les ménages hésiteront à accroître leurs dépenses face à la montée du chômage et aux incertitudes pesant sur leurs retraites. La déflation s'est semble-t-il enracinée, mais elle devrait se stabiliser à son rythme modéré actuel, les effets de la dépréciation du change étant contrebalancés par la montée du chômage et un écart de production important.

Le taux directeur étant pratiquement bloqué à zéro, la Banque du Japon a injecté des liquidités dans le secteur bancaire à un rythme de plus en plus soutenu. Cependant, en raison de leur faiblesse, les banques n'ont pas été en mesure de transformer cette impulsion monétaire en expansion de l'offre de crédit. Les autorités monétaires doivent continuer de fournir des liquidités abondantes, en recourant à une gamme plus large d'instruments, mais la normalisation du crédit bancaire ne sera possible que si le problème des créances improductives est résolu sans retard dans le cadre d'un programme visant à contenir les risques pesant sur le système financier. L'assainissement budgétaire doit se poursuivre dans le contexte d'une stratégie à moyen terme visant clairement à rétablir la viabilité des finances publiques. Il importe de mettre un terme à l'augmentation du rapport de la dette au PIB de manière à éviter que la prime de risque et les tensions financières qui en découlent n'atteignent des niveaux dangereux. Dans le cadre de ce processus, les efforts récemment déployés pour réduire les dépenses publiques et mieux en déterminer les priorités devront être résolument poursuivis.

L'efficacité des politiques de régulation de la demande ayant manifestement atteint ses limites, il importe de mener à bien sans retard de vigoureuses réformes structurelles. Certains signes de transformation se font jour à la suite des actions déjà engagées. Dans le secteur des entreprises, les faillites ont atteint un niveau record, signe d'une restructuration absolument nécessaire. Les autorités ont décidé de privatiser ou de liquider un certain nombre d'entreprises publiques. Il reste qu'une plus grande transparence serait nécessaire lors de l'attribution des aides publiques, là où celles-ci sont justifiées. Sur le marché du travail, des règles plus souples sont introduites pour l'emploi des travailleurs temporaires. Il est maintenant nécessaire d'assouplir les règles concernant la protection de l'emploi des travailleurs permanents, mais en renforçant le filet de protection sociale, en améliorant l'intermédiation sur le marché du travail et en mettant en œuvre des politiques actives du marché du travail plus efficaces.

L'activité dans les pays non membres dans leur ensemble devrait s'accroître au cours de la période de prévision, les économies asiatiques n'ayant pas trop souffert du ralentissement conjoncturel. En Chine, la croissance devrait se maintenir aux alentours de 7 % et l'activité de l'ensemble de la région Asie-Pacifique semble devoir se raffermir sous l'effet d'un redressement des investissements dans les secteurs de haute technologie. L'économie russe, même si elle a connu un ralentissement, a relativement bien résisté. En l'Amérique latine, la situation est contrastée, mais en général la crise en Argentine n'a eu que des retombées limitées dans les autres pays de la région. Globalement, sous l'effet de la reprise dans la zone OCDE et à l'extérieur de celle-ci, le rythme d'expansion des échanges mondiaux devrait passer de 2½ % en 2002 à plus de 9 % en 2003.

... d'où la nécessité de poursuivre une politique monétaire expansionniste, mais aussi de faire preuve d'une plus grande rigueur sur le plan budgétaire...

... et de mener à bien des réformes structurelles.

L'activité se raffermira en dehors de la zone de l'OCDE.

*L'éventualité d'une
reprise plus rapide
incite à la prudence...*

Abstraction faite de l'éventualité de nouveaux attentats, les incertitudes qui entourent l'évolution à court terme de l'économie mondiale sont plus équilibrées. A la hausse, si le raffermissement de la consommation publique et privée induit par les vigoureuses mesures monétaires et budgétaires se traduit par une augmentation des investissements, la reprise aux États-Unis et dans le reste du monde pourrait se révéler plus rapide que prévu. Au second semestre de 2002, presque toutes les économies de l'OCDE devraient connaître une croissance relativement rapide, alors que les écarts de production ne se sont guère creusés. Étant donné les conséquences inflationnistes que pourrait avoir une croissance encore plus soutenue, le calendrier du resserrement des politiques économiques mérite une attention toute particulière.

*... mais des à-coups
pourraient aussi
se produire à
court terme...*

Des risques baissiers pèsent aussi sur la reprise à court terme, notamment dans la mesure où l'envolée récente des dépenses des ménages aux États-Unis a été financée par une expansion rapide du crédit. La hausse du taux d'épargne sera sans doute modérée, mais un ajustement relativement prononcé pourrait néanmoins se produire en cas d'augmentation des taux d'intérêt et du service de la dette. En dehors des États-Unis, on peut surtout craindre que la dégradation du marché du travail ne fasse obstacle à la normalisation attendue de la confiance des ménages en Europe et qu'elle ne renforce la propension déjà perceptible des ménages japonais à différer leurs achats. Un autre risque à court terme est lié à l'évolution du cours du pétrole, qui pourrait dépasser le niveau retenu comme hypothèse pour les prévisions au cas où la situation politique viendrait à se détériorer dans les pays producteurs de pétrole ou dans les pays voisins. Une telle évolution pourrait provoquer, comme en 2000, une augmentation de l'inflation, une baisse des revenus, une dégradation de la confiance des consommateurs et un affaiblissement de la reprise.

*... et des tensions
pourraient
se manifester à
moyen terme.*

A moyen terme, des tensions pourraient aussi se manifester dans un certain nombre de domaines et compromettre la viabilité de l'expansion. En premier lieu, la croissance dans les économies de l'OCDE et les économies non membres est tributaire de la demande américaine, si bien que les déséquilibres commerciaux sont appelés à s'accroître. Rien ne permet pour l'instant de penser que les entrées de capitaux nécessaires pour financer le déficit de la balance courante américaine pourraient se tarir, mais il faudra que l'épargne privée et publique augmente aux États-Unis afin d'éviter une hausse éventuelle des taux d'intérêt à l'échelle mondiale. L'expansion pourrait également être menacée par de nouvelles pressions protectionnistes, dans la mesure où la décision américaine d'appliquer des mesures de sauvegarde à une large gamme de produits sidérurgiques risque de donner lieu à des représailles. Dans le même contexte, la fragilité financière d'un certain nombre de pays émergents constitue une menace supplémentaire. La crise en Argentine a pu être contenue géographiquement, mais ses effets de contagion pourraient bien être plus graves si les échanges internationaux ne se redressaient pas comme prévu.

FAIRE AVANCER LES RÉFORMES STRUCTURELLES POUR RENFORCER ET ACCÉLÉRER LA REPRISE

Des réformes structurelles pour promouvoir la croissance et l'emploi

Les gouvernements des pays Membres de l'OCDE jugent de plus en plus indispensable d'engager des réformes structurelles pour stimuler la croissance et l'emploi, et les pays qui ont entrepris d'ambitieux programmes dans ce sens ont enregistré au bout du compte de bons résultats macro-économiques. Aux États-Unis, la période exceptionnelle de croissance qui a marqué la dernière décennie tient pour une large part aux politiques structurelles ambitieuses mises en œuvre pour intensifier la concurrence sur les marchés de produits et stimuler la croissance de la productivité. Si l'affaiblissement de la conjoncture en 2000/2001 a mis à l'épreuve la durabilité de cette amélioration, les bons résultats sur le plan de la productivité pendant la phase de ralentissement de l'activité indiquent, semble-t-il, que l'économie a bénéficié d'une accélération de la productivité à moyen terme. Les pays européens ont entrepris plus récemment et plus timidement de mettre en œuvre des programmes de réformes structurelles, en partie pour s'ouvrir mutuellement leurs marchés sous les auspices de l'Union européenne. L'ampleur des progrès réalisés varie selon les pays, et ceux dont les mesures étaient les plus ambitieuses ont également vu s'améliorer la croissance de l'activité, s'élever les niveaux de vie et reculer le chômage. Au Japon, les progrès réalisés pour mettre en œuvre le programme de réformes structurelles ont été plus limités, et l'économie est encore engluée dans une stagnation qui se prolonge.

La réforme structurelle est une composante essentielle de la politique économique...

La diversité des résultats macro-économiques d'un pays à l'autre a été le thème du *Rapport sur la croissance*, projet lancé par l'OCDE en 1999. Ce travail auquel ont participé toutes les instances de l'Organisation visait à mieux identifier les facteurs, institutions et mesures susceptibles d'améliorer la performance économique à long terme, et à analyser les causes des différences persistantes entre les pays. Rédigé en 2001, le rapport intitulé *La nouvelle économie : Mythe ou réalité ?* soulignait l'importance d'une action convergente dans les domaines des politiques macro-économiques et structurelles. L'OCDE a poursuivi ses travaux sur les mesures favorables à la croissance en réalisant diverses études approfondies et en organisant des examens mutuels, et elle poursuivra sur cette voie à l'avenir. L'enseignement qui se dégage de ces travaux est que les résultats sur le plan de la croissance sont améliorés lorsque la stabilité macro-économique va de pair avec le bon fonctionnement des marchés, et s'accompagne plus particulièrement de mesures stimulant le savoir et l'innovation. Ceci suppose que l'on facilite la création d'entreprises et d'emplois, que l'on encourage l'innovation et l'esprit d'entre-

... avec des retombées positives pour la croissance et l'emploi.

prise, que l'on renforce le développement des ressources humaines, que l'on recueille les avantages des TIC et de la transmission à large bande et que, plus généralement, on utilise au mieux les technologies émergentes. En particulier, un degré adéquat de concurrence sur les marchés de produits et les marchés du travail et l'existence de marchés financiers efficaces semblent être essentiels à une croissance forte et durable.

Concurrence saine, réforme de la réglementation et performance économique

Une concurrence saine sur les marchés de produits stimule l'investissement...

L'expérience des pays Membres de l'OCDE souligne le rôle positif que peut jouer la concurrence sur les marchés de produits en posant les bases d'une croissance macro-économique durable. Les pays qui ont entrepris de réformer la réglementation des marchés de produits pour favoriser la concurrence en ont constaté les effets positifs sur la productivité et le bien-être des consommateurs. Ainsi, la croissance soutenue qui a marqué les années 90 dans plusieurs pays (notamment les États-Unis, le Canada, la Finlande et les Pays-Bas) a largement tenu aux réformes réglementaires lancées au début de la décennie. En libérant l'initiative privée, les réformes ont stimulé l'efficacité économique et l'innovation, permis aux entreprises de mieux mettre à profit les nouvelles opportunités technologiques et élargi le choix des consommateurs. En revanche, on a constaté que les réglementations anticoncurrentielles applicables aux marchés de produits (par exemple les obstacles à l'entrée sur des marchés potentiellement compétitifs ou des coûts d'exploitation exagérément dissuasifs) avaient d'importants effets négatifs sur les taux d'emploi dans le secteur privé des pays de l'OCDE. Ainsi, la politique de la concurrence se situe désormais au cœur du cadre d'action de la plupart des pays Membres. La cohérence internationale des politiques nationales doit de ce fait répondre à de nouvelles exigences.

... ce qui implique de mettre en place des mesures dans différents domaines.

Dans la pratique, la vigueur de la concurrence sur les marchés de produits est fonction des mesures prises dans plusieurs domaines différents. La *politique de la concurrence* est essentielle pour harmoniser les règles du jeu et éviter l'abus de position dominante. Ceci suppose notamment l'interdiction des comportements anticoncurrentiels tels que la fixation des prix, la discrimination par les prix, les pratiques d'éviction et les arrangements verticaux ou fusions qui feraient naître des rentes de monopole. La *politique réglementaire* joue, elle aussi, un rôle majeur pour éviter les obstacles à l'entrée et réglementer les monopoles publics. La *politique commerciale* fait partie intégrante du contexte pro-concurrentiel, notamment en abaissant les obstacles tarifaires et non tarifaires et en définissant les conditions de l'entrée des investisseurs directs étrangers. Les *aides publiques* (subventions directes et indirectes) peuvent freiner la concurrence des nouveaux entrants comme des producteurs étrangers et peuvent avoir des effets préjudiciables pour la productivité. En ce qui concerne les *droits de propriété intellectuelle*, il est nécessaire de trouver le juste équilibre entre l'encouragement de l'innovation et la diffusion du savoir. Il faut éviter une protection excessive qui freine la concurrence en conférant un monopole à certaines technologies ou à certains procédés, tout en laissant ouverte la possibilité de mettre à profit les nouvelles technologies, moteurs indéniables de la croissance.

Au cours des dernières années, les efforts en matière de réglementation ont surtout porté sur l'ouverture des *industries de réseau* à la concurrence, les consommateurs étant de plus en plus désireux de bénéficier du plus large choix rendu possible par l'innovation technologique. Dans les secteurs des télécommunications, de l'électricité, du gaz naturel, des chemins de fer et des services postaux, qui étaient précédemment des monopoles réglementés et verticalement intégrés, la concurrence a été introduite grâce à l'association de réformes structurelles et de nouvelles réglementations. Le processus de réforme a permis de modifier fondamentalement les conditions de la concurrence dans ce secteur traditionnellement dominé par des entreprises publiques et des réseaux réglementés. Un problème essentiel dans ce contexte a été d'organiser la séparation structurelle d'entités verticalement intégrées et de réglementer l'accès aux réseaux de distribution et de transport. On a constaté que pour que les réformes aient le maximum d'effets positifs, il fallait que les régimes réglementaires soient transparents, cohérents et exhaustifs. Ceci suppose la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat (avec notamment des autorités compétentes en matière de réglementation), l'application de la législation en matière de concurrence, l'ouverture des marchés extérieurs et intérieurs aux échanges et à l'investissement, et la refonte de la réglementation pour faire en sorte qu'elle réponde aux objectifs visés avec efficacité et efficacité.

La concurrence sur les marchés des produits a largement contribué à stimuler l'investissement dans les secteurs de pointe et dans les activités de recherche et développement. En libéralisant leurs marchés de télécommunications, les pays de l'OCDE ont pris une mesure très nécessaire pour lever les obstacles constitués par les réseaux locaux d'accès. Ils ont par là même accéléré le développement des nouvelles technologies d'accès, encouragé l'amélioration des réseaux existants (avec un plus large recours aux câbles à fibre optique), et favorisé la constitution de nouveaux réseaux. Le développement des réseaux à large bande reste cependant inégal selon les pays, ce qui appelle des initiatives spécifiques des pouvoirs publics. Il faudrait notamment prendre des mesures pour renforcer la confiance en assurant les conditions de sécurité et de sûreté nécessaires au développement du commerce électronique, pour faciliter la flexibilité des marchés du travail afin de permettre aux entreprises de se réorganiser et de s'adapter, et pour développer dans la population active les qualifications liées aux TIC, parallèlement à la poursuite de l'ouverture à la concurrence des marchés de télécommunications. Des progrès doivent encore être faits pour exposer au jeu de la concurrence les acteurs qui occupent des positions dominantes. Des mesures telles que le dégroupage des boucles locales et le partage des lignes sont des instruments réglementaires qui peuvent être utilisés pour créer les justes incitations à de nouveaux investissements dans l'accès à large bande. Comme on l'a déjà vu lors de la réforme antérieure de la politique de la concurrence, une action dans ce sens aiguillonnerait à coup sûr l'innovation, l'investissement et le rythme de la croissance.

Le bon fonctionnement du marché du travail et des institutions est essentiel à la vigueur de la croissance

L'OCDE a organisé de nombreux examens mutuels des réformes des marchés du travail, et a publié un certain nombre d'études approfondies. Il ressort de ces travaux que la situation du marché du travail est loin d'être uniforme dans l'ensemble de la zone. Dans certains pays, le chômage est encore élevé, et le recul opportun du nombre de demandeurs d'emploi à la

Les consommateurs bénéficient de l'ouverture des industries de réseau à la concurrence...

... mais d'importants segments du marché – notamment la transmission à large bande – sont encore dominés par les acteurs en place dans plusieurs pays.

Des progrès inégaux ont été faits en vue d'assurer le bon fonctionnement des marchés du travail...

fin des années 90 s'est interrompu avec le ralentissement de l'activité économique. Dans quelques pays européens, malgré les progrès réalisés vers la fin de la dernière décennie, le chômage structurel demeure élevé, en partie du fait de la persistance de rigidités institutionnelles et de contre-incitations inhérentes au système de prélèvements et de transferts. La conjonction d'un chômage relativement élevé et de difficultés de recrutement en Europe illustre les problèmes structurels qui restent à résoudre pour faire reculer le chômage et accroître le taux d'activité. Au Japon, les vagues de licenciements se traduisent par une rapide montée du chômage, qui risque de rester durablement élevé si l'on ne s'attaque pas en temps utile aux rigidités structurelles. Dans un certain nombre de pays, le taux d'activité est faible, spécialement parmi les jeunes, les personnes âgées et les femmes.

... et notamment pour adapter les procédures d'embauche et de licenciement et rendre le travail financièrement attractif...

A la suite de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, la réforme des marchés du travail a progressé, mais à un rythme irrégulier. Certains pays européens ont cherché à réduire les coûts de main-d'œuvre liés à l'emploi de groupes particuliers en abaissant les cotisations patronales à la sécurité sociale, et en combinant parfois cette mesure à de nouveaux types plus flexibles de contrats de travail. En conséquence, l'emploi des personnes visées par ces mesures, en particulier les travailleurs peu qualifiés, a augmenté plus rapidement que celui des autres groupes de la population active. Dans un certain nombre de cas, on a constaté des progrès sur la voie de l'assouplissement des réglementations qui régissent les contrats de durée déterminée et les agences de travail temporaire. Un autre type de réforme du marché du travail a consisté à durcir les critères d'éligibilité à l'indemnisation du chômage et à appliquer ces critères de manière plus rigoureuse. Plus récemment, les gouvernements ont pris de nouvelles mesures ou étendu celles qui existent déjà pour rendre le travail financièrement plus attractif, par exemple en réduisant les taux marginaux d'imposition des travailleurs à bas salaire ou en accordant des prestations liées à l'activité aux chômeurs qui acceptent un emploi. Les efforts doivent cependant être poursuivis. En particulier, la coexistence d'une stricte législation concernant la protection de l'emploi des travailleurs permanents et d'une protection minimale pour les travailleurs temporaires risque d'être préjudiciable au bon fonctionnement des marchés du travail. Il est nécessaire de poursuivre la réforme des systèmes de détermination des salaires pour que la structure des rémunérations reflète bien l'évolution de la situation économique. Le programme d'action défini dans la *Stratégie pour l'emploi* est donc loin d'avoir été mené à son terme dans un certain nombre de pays.

... et pour « activer » les programmes du marché du travail...

Au cours des dernières années, les gouvernements de certains pays Membres de l'OCDE se sont essayés avec prudence à mettre en place des programmes « actifs » afin d'aider les chômeurs à retrouver un emploi, par opposition aux mesures « passives » que constituent l'indemnisation du chômage et le versement de pensions de retraite anticipée. Néanmoins, les programmes actifs du marché du travail ne sont pas tous efficaces par rapport à leur coût et certains emplois créés du fait de telles mesures se révèlent avoir des coûts budgétaires élevés. Il faut mettre davantage l'accent sur des mesures plus efficaces, telles que l'aide et l'encouragement actif à la recherche d'emploi, et y associer le suivi des efforts faits dans ce sens par les bénéficiaires ainsi que la pénalisation de ceux qui ne respectent pas leurs obligations ; des subventions de salaire bien ciblées et des programmes de formation étroitement conçus en fonction des besoins du marché du travail local peuvent aussi se révéler performants pour certains groupes.

Le *Rapport de l'OCDE sur la croissance* soulignait l'importance déterminante de l'investissement en capital humain pour étayer une croissance macro-économique durable. A cet égard, si l'enseignement obligatoire est manifestement essentiel, les pays de l'OCDE ont également souligné dans le passé récent la nécessité de préserver la qualité et la diversité des qualifications par des activités de formation des adultes. Pour assurer cette amélioration volontaire des connaissances, il faut fournir des incitations adéquates aux travailleurs salariés et aux chômeurs. L'idée de donner aux adultes la possibilité de prendre leurs propres décisions en matière d'éducation et de formation tend effectivement à gagner du terrain. Des dispositions institutionnelles adéquates doivent être prises pour offrir une formation au-delà de l'enseignement obligatoire, mais des incitations appropriées sont également nécessaires pour que les adultes aient le sentiment d'être responsables de l'amélioration de leurs qualifications. L'expérience des pays de l'OCDE est rassurante à cet égard dans la mesure où l'on constate que les adultes qui investissent dans l'enseignement et la formation obtiennent généralement des salaires plus élevés et de meilleures possibilités d'emploi.

... cependant que des mesures sont prises pour encourager l'éducation des adultes et améliorer les qualifications des travailleurs.

Bon nombre de pays de l'OCDE sont confrontés au problème du vieillissement de la population, qui se traduira par de très importants coûts budgétaires à moyen terme. Des mesures sont de plus en plus souvent prises pour relever ce défi, bien que le niveau des retraites aux taux existants de remplacement soit loin d'être garanti. De ce point de vue, le retrait du marché du travail à un âge où l'individu peut encore contribuer à la vie économique est un choix qui pourrait être contestable. Parmi les mesures récemment prises par plusieurs pays figurent donc la suppression des incitations à la retraite anticipée, l'introduction d'incitations à un report du départ en retraite ainsi que le relèvement de l'âge « normal » de la retraite dans le cadre des régimes publics de base. Certains pays ont également adopté des régimes de retraite progressive tout en entreprenant de modifier la neutralité actuarielle de leurs systèmes, laissant ainsi plus de liberté aux individus pour procéder à leurs propres arbitrages entre l'âge de la retraite et le niveau de la pension. Enfin, les gouvernements ont pris des mesures concernant la formation et le marché du travail afin d'élever les taux d'activité des travailleurs âgés. Malgré ces avancées d'importance inégale, les progrès faits dans l'ensemble de la zone de l'OCDE ont été limités, le taux d'activité des travailleurs âgés est extrêmement faible, le départ effectif à la retraite intervient bien avant l'âge normal, et un grand nombre de travailleurs âgés sont sans emploi. Dans un petit nombre de pays, on est revenu sur les réformes antérieures, par exemple en rendant encore plus généreux certains régimes de retraite. Et des efforts doivent encore être faits pour faire évoluer les esprits et les comportements concernant l'employabilité des travailleurs âgés. En conséquence, l'élévation du taux d'activité des travailleurs âgés sur les marchés du travail de l'OCDE est un objectif qui est encore très loin d'être atteint.

Plusieurs pays ont pris des mesures pour reporter le départ en retraite et offrir plus d'opportunités d'emploi aux travailleurs âgés.

Des marchés financiers efficaces et bien réglementés favorisent l'investissement

La récente période de forte croissance qu'ont connue plusieurs pays, notamment les États-Unis, a attiré l'attention sur leurs systèmes financiers et l'efficacité avec laquelle ils semblent pouvoir canaliser des fonds vers de nouveaux projets d'investissement productif. Les marchés financiers semblent avoir joué un rôle important dans les pays de l'OCDE sur le plan de l'affectation des ressources et de l'encouragement de la croissance. Des marchés

Les marchés financiers peuvent donner un coup de fouet à la croissance à long terme...

financiers efficaces permettent de canaliser l'épargne vers l'investisseur et peuvent influencer la croissance. Ils peuvent donc jouer un rôle indéniable dans le financement de la formation de capital et la diffusion des nouvelles technologies. A cet effet, ils peuvent assurer plusieurs services : ils peuvent mobiliser l'épargne, diversifier les risques et réduire les coûts de surveillance associés à l'affectation de l'épargne et le contrôle des entreprises.

*... mais ils ont besoin
d'un cadre
réglementaire adéquat
pour fonctionner
efficacement...*

Néanmoins, pour que les marchés financiers opèrent de manière efficace, il est essentiel de mettre en place des conditions-cadres adéquates sur le double plan législatif et réglementaire, notamment en ce qui concerne l'application des textes et la transparence. Les récentes faillites d'entreprises ont conduit à s'interroger sur la transparence des documents comptables et des analyses financières, et donc sur les conditions qui régissent l'allocation et le coût du capital. Au Japon, le secteur financier connaît de graves difficultés, les mécanismes de transmission du crédit sont inopérants et le système financier constitue un frein pour l'économie. D'où l'importance d'une législation adéquate et d'une surveillance attentive, portant non seulement sur le système bancaire mais aussi sur d'autres activités connexes telles que l'établissement des documents comptables et l'analyse financière.

*... en assurant
notamment
la protection
des actionnaires
minoritaires.*

En conséquence, le cadre réglementaire dans lequel opèrent les marchés financiers semble largement déterminer l'influence qu'ils exercent sur la croissance. En particulier, il existe semble-t-il un lien entre la protection des investisseurs et la croissance économique. Une solide protection des investisseurs semble améliorer le fonctionnement des marchés financiers et l'affectation de l'épargne. Lorsqu'ils sont dotés d'un cadre réglementaire adéquat, les marchés financiers peuvent non seulement financer la formation de capital fixe mais aussi promouvoir l'investissement dans les activités de recherche et de développement et améliorer la diffusion du progrès technologique.

BILAN DE LA PREMIÈRE SÉRIE DE REVUES TERRITORIALES

Des examens de politiques de développement territorial de cinq pays et de régions situées dans neuf autres pays, menés depuis 1999, les éléments essentiels suivants peuvent être tirés.

Durant les dix dernières années, les disparités régionales (mesurées en terme de PIB par habitant ou de taux de chômage) ont augmenté dans deux tiers des pays de l'OCDE, y compris dans ceux où la croissance économique est en moyenne plus élevée. Cette augmentation est due à plusieurs facteurs : des variations dans les capacités d'ajustement des régions à la concurrence mondiale accrue et à l'intégration économique régionale ; la disponibilité inégale des technologies de l'information et de la communication (TIC) ; la réduction de l'efficacité des politiques industrielles conventionnelles ; des politiques sectorielles inadéquates pour répondre aux besoins spécifiques des régions ; l'inconsistance de plus en plus grande entre les régions fonctionnelles et administratives ; la dévolution asymétrique, et le lent processus de réforme de la gouvernance.

Les réponses des politiques régionales étant le plus souvent inefficaces, ces disparités régionales accrues nécessitent la mise en œuvre, au niveau national, de politiques d'intervention pour compléter les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles dans l'objectif général de prospérité.

La capacité d'ajustement régional est optimisée lorsque les atouts endogènes sont utilisés (le capital local, naturel, physique, financier, social et humain). L'ajustement régional dépend aussi en grande partie de la capacité à réconcilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux au niveau territorial ; le développement durable est ainsi une condition indispensable pour l'amélioration de la compétitivité régionale à long terme. Enfin, l'ajustement régional dépend des réformes de la gouvernance qui permettent de garantir les conditions nécessaires à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de politiques efficaces, y compris la participation citoyenne et l'imputabilité.

L'analyse de l'expérience des pays examinés à ce jour a montré que le nouveau paradigme en matière de politiques territoriales s'appuie de plus en plus sur quatre mesures politiques majeures :

- L'organisation fonctionnelle des pays et leur structure territoriale ne correspondant souvent pas, se développent de nombreuses inconsistances dans le processus de décision politique de même que des distorsions importantes dans le système d'allocation des ressources.

Les disparités régionales ont augmenté dans deux tiers des pays de l'OCDE.

Dans un monde en changement, un nouveau paradigme semble nécessaire...

... dont les principaux objectifs sont un développement endogène et durable et une bonne gouvernance.

Les politiques territoriales s'appuient de plus en plus sur...

... un renouveau de l'aménagement du territoire...

Lorsqu'il prend en compte les besoins des régions fonctionnelles, l'aménagement du territoire aide à établir une vision plus cohérente de l'avenir de tout le pays. Il contribue au développement de politiques plus efficaces en ce qui concerne la localisation de la population et des activités économiques, le lien entre les régions urbaines et rurales, le développement des infrastructures, ainsi que les formes appropriées de gouvernance, en particulier entre différentes juridictions locales ou entre régions transfrontalières.

*... la mise en valeur
des atouts locaux...*

- Les opportunités de développement dépendent de la capacité des villes et des zones rurales de mettre en valeur leur capital territorial (ressources naturelles et culturelles de même que les atouts physiques, financiers, humains et sociaux). Cependant, dans de nombreux cas, ces opportunités restent inexploitées et de nombreux obstacles subsistent comme des insuffisances en matière d'infrastructures de transport et de communication, d'équipements pour l'éducation et la formation, de services aux entreprises, de même que de liens entre les entreprises et les institutions de recherche et les centres technologiques.

*... l'amélioration
des mécanismes de
fédéralisme fiscal et
de péréquation
financière...*

- Les mécanismes de fédéralisme fiscal et de péréquation financière sont pour la plupart relativement obsolètes et ne correspondent plus aux besoins actuels. Ils sont souvent inefficaces et/ou inéquitable d'un point de vue économique, et ne correspondent plus aux critères d'efficacité comme la subsidiarité, le besoin d'éviter que des responsabilités ne soient accompagnées des ressources insuffisantes ou le développement d'infrastructures répondant seulement aux besoins locaux spécifiques. Ces réformes sont indispensables, bien qu'elles soient complexes à élaborer et difficiles à mettre en œuvre.

*... et des réformes
en matière de
gouvernance.*

- La mise en œuvre de la nouvelle politique territoriale nécessite la participation des autorités centrales, régionales et locales. La collaboration entre ces autorités devrait se fonder sur les partenariats et la confiance plutôt que l'approche précédente moins efficace faite de commandes et de contrôles. En collaboration avec des représentants de chambres de commerce, des syndicats et du patronat ainsi que de la société civile, notamment du troisième secteur et de l'économie sociale, les autorités régionales et locales peuvent former des réseaux qui permettent de mieux identifier les problèmes locaux et de développer ensemble des solutions. Ceci implique un recours plus important aux contrats, aux mesures d'incitation, aux obligations de résultats, ainsi qu'un renforcement des partenariats verticaux et horizontaux à plusieurs échelons gouvernementaux. Ceci nécessite à son tour une utilisation accrue du suivi des programmes et des procédures d'évaluation agissant à la fois comme un mécanisme de contrôle et d'apprentissage. Plus de transparence, d'imputabilité et de transfert de compétences vers les acteurs locaux sont donc nécessaires. Enfin, ceci implique la nécessité d'améliorer la coordination centrale d'un grand nombre de mesures par le biais d'arrangements institutionnels permettant une coordination inter-départementale et inter-ministérielle.

LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

COMMERCE ET INVESTISSEMENT INTERNATIONAUX : POUR UN CADRE MULTILATÉRAL RENFORCÉ

Les pays Membres de l'OCDE ont accueilli avec satisfaction la Déclaration de Doha, qui a marqué l'ouverture de nouvelles négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils se sont engagés à faire en sorte que les promesses du Programme de Doha pour le développement se concrétisent. Les travaux analytiques en cours et ceux nouveaux menés par l'OCDE sur un large éventail de sujets visent à contribuer au succès des négociations en mettant en lumière la logique d'une poursuite de la libéralisation progressive des échanges dans un environnement fondé sur des règles et en aidant les pays à mieux préparer et engager les négociations. Les Membres reconnaissent que la libéralisation progressive et le renforcement des règles de l'OMC offrent un cadre solide pour procéder au règlement des différends commerciaux.

Les Membres de l'OCDE se sont félicités du lancement de nouvelles négociations commerciales multilatérales dans le cadre du Programme de Doha pour le développement.

Les considérations relatives au développement ont été mieux intégrées dans tous les aspects des travaux de l'OCDE en matière d'échanges ; de même, l'ouverture sur l'extérieur, l'échange d'informations et le dialogue avec les non-membres ainsi que la coopération avec les autres organisations internationales ont été renforcés. Consciente que la réussite du Programme de Doha pour le développement se mesurera essentiellement à l'élargissement de l'accès aux marchés pour tous les pays, l'OCDE redouble ses efforts d'analyse pour faire avancer la cause du libre-échange, rapprocher les points de vue dans les domaines sensibles, et faciliter les négociations, afin de contribuer aux préparatifs de la 5^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC prévue en 2003.

La poursuite des travaux d'analyse et une plus large ouverture sur l'extérieur visent à contribuer au succès des négociations.

Faire avancer la cause du libre-échange

Il demeure nécessaire d'établir un consensus entre les gouvernements et le grand public en faveur de l'ouverture des marchés. L'OCDE œuvre en ce sens en réalisant des travaux analytiques et en offrant aux Membres et aux non-membres de l'OCDE la possibilité de nouer un dialogue constructif. La publication intitulée *Pour l'ouverture des marchés de services* illustre, par des exemples pratiques concrets, les avantages que présente, pour l'économie dans son ensemble, l'ouverture des marchés dans le domaine des échanges de services et de l'investissement et traite d'une série de problèmes concernant les services publics et le droit de réglementation

Les études intitulées Pour l'ouverture des marchés de services et Échanges et développement : les enjeux visent à mobiliser davantage les gouvernements et l'opinion publique en faveur de l'ouverture des marchés.

L'étude sur Les avantages et les coûts de l'IDE pour le développement illustre toute l'importance du cadre politique d'action.

Soutenir la libéralisation des échanges agricoles nécessite une large compréhension des avantages qu'elle offre et des autres instruments d'action.

Il faut mieux comprendre les liens entre les accords commerciaux régionaux et le système commercial multilatéral.

Le dialogue sur les politiques commerciales avec les économies en transition reste important pour promouvoir l'ouverture des marchés.

Les négociations sur l'accession de la Russie à l'OMC se sont intensifiées.

des pouvoirs publics. Elle expose aussi les grands enjeux des négociations, en particulier pour les pays en développement. De même, l'ouvrage récemment achevé intitulé *Échanges et développement : les enjeux* répond à tout un ensemble de préoccupations des pays en développement concernant la libéralisation des marchés. Cette étude, qui examine le rôle actuel et potentiel de l'OMC pour aider les pays en développement à intégrer plus complètement leurs économies dans les marchés mondiaux, est utilisée dans les efforts actuellement déployés pour renforcer les capacités. Un rapport de synthèse sur *Les avantages et les coûts de l'IDE pour le développement*, à paraître en 2002, montre pourquoi et comment les politiques mises en œuvre sont essentielles pour que les pays récoltent pleinement les fruits de régimes d'investissement ouverts.

L'OCDE s'efforce de faire avancer la cause de la libéralisation des échanges dans le secteur de l'agriculture en élaborant un programme de réformes concrètes qui promet d'être très largement bénéfique. Des travaux sont en cours pour définir et proposer des stratégies et des options destinées à aider ceux qui subissent les coûts d'ajustement dus aux réformes, tout en gardant à l'esprit que d'importants objectifs des politiques nationales peuvent avoir des effets négatifs non voulus sur les échanges s'il est fait usage d'instruments inappropriés. Aux chapitres de la multifonctionnalité, de la sécurité des aliments et du développement durable, les efforts se sont axés sur l'identification de mesures nationales efficaces et efficaces qui ne créent pas de distorsions des échanges ou qui en créent le moins possible.

Les accords commerciaux régionaux (ACR) continuent de proliférer. Centrés sur un certain nombre de domaines clés – investissement, circulation de la main-d'œuvre, règles d'origine, concurrence, facilitation des échanges, protection conjoncturelle, droits de propriété intellectuelle, environnement, services, marchés publics – les travaux de l'OCDE permettent aux membres de l'OMC d'étudier comment gérer les liens entre les ACR et le système commercial multilatéral et œuvrer à leur complémentarité.

Le dialogue sur les politiques commerciales avec les économies en transition reste important pour promouvoir des marchés ouverts aux échanges. Les activités se poursuivent avec les États Baltes après le succès de la réunion sur le cadre économique et commercial des échanges de services qui a eu lieu en décembre 2001 en Estonie. En 2001, une Table ronde a été organisée à Vladivostok sur l'interface entre l'administration centrale et les administrations infranationales dans la politique commerciale de la Russie ; les principales conclusions et analyses de cette Table Ronde seront publiées au cours du deuxième semestre de 2002. Les négociations en vue de l'accession de la Russie à l'OMC se sont intensifiées. Une réunion informelle de l'OCDE va prochainement être consacrée au régime tarifaire de la Russie et aux répercussions des accords régionaux sur le commerce des services de ce pays. Depuis l'examen par l'OCDE de la politique d'investissement de la Russie en 2001, la coopération sur les questions d'investissement se poursuit et les questions commerciales seront abordées dans le cadre de l'examen par l'Organisation de la réforme de la réglementation en Russie.

L'accession de la Chine à l'OMC aura probablement de profondes répercussions sur les courants d'échanges en Asie et, plus généralement, sur le commerce mondial. Une étude de l'OCDE mettra en relief et évaluera les possibilités de développement des exportations vers la Chine qui résulteront de la libéralisation des échanges de ce pays et les nouvelles pressions concurrentielles qui s'exerceront sur les producteurs de la région du fait que les exportateurs chinois auront un meilleur accès aux marchés. Un examen de la politique d'investissement de la Chine portera sur le cadre d'investissement national et sur les conséquences des engagements contractés par la Chine dans le cadre des accords internationaux.

L'accession de la Chine à l'OMC peut avoir de profondes répercussions sur les courants d'échanges.

L'Estonie, la Lituanie et la Slovénie ont adhéré à la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales en 2001 et au début de 2002, et des demandes de la Lettonie, d'Israël, du Venezuela et de Singapour sont en cours d'examen.

Les Participants à l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le Groupe de travail sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation s'efforcent de répondre aux nouveaux défis qui résultent de l'évolution de la situation à l'OMC et, plus généralement, aux préoccupations des pouvoirs publics et de la société civile qui ont trait au Programme de Doha pour le développement, à l'environnement, à la bonne gouvernance et au développement durable. Les travaux se poursuivent pour renforcer les disciplines relatives aux modalités des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui visent à supprimer les distorsions des échanges. Une version actualisée de l'Arrangement reprenant la totalité des décisions et interprétations récentes des Participants va prochainement être publiée.

Une version actualisée de l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation sera bientôt publiée.

A la demande des ministres des pays de l'OCDE, une Déclaration de principes a été approuvée en 2001 afin de décourager l'octroi de crédits à l'exportation pour financer des opérations qui ne sont pas compatibles avec les stratégies de réduction de l'endettement et de développement durable des pays pauvres très endettés (PPTE), ou des opérations qui ne contribuent pas à leur développement social et/ou économique. Les disciplines en matière d'aide liée de l'Arrangement ont réussi à réduire les distorsions des échanges. Des propositions visant à élaborer des règles pour les crédits d'aide non liée en rapport avec des projets sont à l'étude.

Une Déclaration de principes a été approuvée en 2001 et les disciplines en matière d'aide liée de l'Arrangement ont réduit les distorsions.

Dans le cadre de l'examen permanent de la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, on affine actuellement l'inventaire des mesures anti-corruption adoptées par les Membres dans le cadre de leurs systèmes de crédit à l'exportation, de façon à mieux prendre en compte la Déclaration d'action.

Rapprocher les points de vue dans des domaines sensibles

L'OCDE s'efforce de rapprocher les points de vue sur toute une série de questions qui se situent à l'intersection entre la politique commerciale et les autres domaines d'action des pouvoirs publics. Ces questions donnent parfois lieu à de vives divergences de vues. L'étude de l'OCDE sur *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail* a servi de base à un Forum mondial de l'OCDE sur les échanges organisé à Paris en 2001. Les conclusions de cette étude et les discussions auxquelles elles ont donné lieu au Forum mondial ont contribué à élargir le terrain d'entente sur cette question.

L'étude intitulée Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail a élargi le terrain d'entente sur cette question délicate.

La communauté du secteur de l'investissement de l'OCDE travaille à l'élaboration de principes directeurs sur les incitations pour attirer l'IDE.

La concurrence basée sur les politiques à laquelle se livrent les pays pour attirer l'investissement reste un dossier sensible. L'OCDE travaille à la mise au point de bonnes pratiques dans ce domaine et, notamment, sur les points suivants : application non discriminatoire des mesures ; transparence ; mesures fondées sur des programmes (plutôt que ciblées) ; obligation de rendre compte ; prise en considération des coûts d'opportunité ; non-recours à une politique de surenchère. La poursuite des discussions entre les intervenants des pays de l'OCDE dans le secteur de l'investissement devrait déboucher sur l'élaboration d'une liste de critères pour l'élaboration de meilleures mesures d'incitation. Le Forum mondial sur l'investissement international sert de cadre à un dialogue entre les pays Membres et non membres sur les politiques à suivre à l'égard des nouveaux problèmes qui se posent dans le domaine de l'investissement international, notamment sous l'angle des liens entre les échanges et l'investissement. Il vise à créer un environnement propice et fructueux pour l'investissement international.

De plus amples efforts sont nécessaires pour trouver les modes de réglementation les moins restrictifs pour les échanges.

Les questions de réglementation liées aux échanges continuent de recevoir une grande attention et d'être abondamment débattues dans le cadre de l'action menée pour promouvoir une bonne gouvernance. La réduction des obstacles réglementaires aux échanges et à l'investissement permet aux pays de mieux tirer parti de l'innovation technologique et de gagner en efficacité dans les domaines de la production et de la commercialisation. Tout en reconnaissant le droit de réglementation des pouvoirs publics nationaux, l'OCDE s'efforce de promouvoir la recherche des modes de réglementation les plus efficaces et les moins restrictifs pour les échanges. Des travaux analytiques visant à déterminer les meilleures pratiques sont actuellement en cours, à partir d'informations réunies dans le cadre d'examen par pays des expériences nationales en matière de réglementation liée aux échanges. Les conclusions de ces travaux ont fait l'objet de réunions organisées en coopération avec des non-membres. Des analyses concrètes sont également en cours pour mieux comprendre certaines questions plus spécifiques de réglementation liées aux échanges, notamment la façon de réduire les obstacles aux échanges liés aux normes.

Les mesures environnementales peuvent être conçues de manière à avoir le moins d'effets préjudiciables possible sur les échanges.

Les mesures environnementales peuvent être élaborées et appliquées de manière à avoir le moins d'effets préjudiciables possible sur les échanges, mais certains pays peuvent avoir besoin d'une assistance technique et d'autres formes d'aide à l'amélioration de leurs capacités. L'OCDE travaille à renforcer la coopération avec les pays en développement pour ce qui est de la mise au point et du respect des normes environnementales. Une série d'études de cas ont été réalisées pour examiner les problèmes d'accès aux marchés qui se posent aux exportateurs des pays en développement du fait des normes et des réglementations environnementales en vigueur dans les pays Membres de l'OCDE. Ces études constitueront le thème central d'une importante réunion avec les non-membres qui sera organisée en 2002. En outre, des travaux analytiques se poursuivent en application du mandat relatif aux échanges et à l'environnement qui découle du Programme de Doha pour le développement. Les pays Membres continuent de confronter leur expérience dans le domaine de l'évaluation des effets environnementaux de la libéralisation des échanges. Complétant les travaux précédents sur les méthodes d'évaluation de l'impact environnemental de la libéralisation des échanges de marchandises, une méthodologie a été mise au point pour évaluer cet impact dans le cas des échanges de services. Pour donner suite au

Les pays Membres de l'OCDE continuent de confronter leur expérience dans le domaine de l'évaluation des effets environnementaux de la libéralisation des échanges.

mandat ministériel de 2001 concernant les travaux ayant trait au développement durable, l'OCDE porte également une attention croissante à tout ce qui pourrait permettre de surmonter les obstacles à la réforme des subventions préjudiciables pour l'environnement. L'OCDE procède à l'inventaire des transferts financiers des pays Membres, ainsi que des mesures tarifaires, non tarifaires et autres mesures gouvernementales en vigueur dans le secteur de la pêche. L'analyse est centrée sur les liens entre la libéralisation du marché, les régimes de gestion, l'exploitation durable des ressources et les échanges.

Les échanges de services continuent d'offrir d'immenses possibilités d'expansion économique et d'amélioration du bien-être, mais ce dossier demeure sensible, notamment en ce qui concerne les mouvements des prestataires de services. L'OCDE poursuit ses analyses dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le volume de ces échanges, leur impact économique et les possibilités de libéralisation. Une étude menée conjointement avec la Banque mondiale examine les liens entre le droit des pays de réglementer à des fins sociales et économiques et les bonnes pratiques en matière de réglementation. Ces questions, qui comptent parmi les plus difficiles qui se posent aux négociateurs dans le secteur des services, ont été à la base d'une session de réflexion récemment organisée avec des non-membres. Cette réunion a aussi offert aux négociateurs dans le secteur des services et aux spécialistes de la modélisation économique l'occasion de débattre des défis que pose la quantification des gains résultant de la libéralisation des échanges de services.

Faciliter les négociations

La nécessité de parvenir à un accord sur les modalités de négociation, en concertation avec d'autres organisations internationales et avec les non-membres, revêt une importance accrue dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. Le CD-ROM de l'OCDE intitulé *Tariffs and Trade* – largement diffusé parmi les pays en développement – aide les négociateurs à formuler leurs objectifs et leurs stratégies dans le domaine des tarifs douaniers, tout en fournissant aux experts les données essentielles nécessaires pour définir des scénarios de libéralisation et en déterminer les conséquences pour les échanges, l'emploi et la croissance.

Outre la réduction et l'élimination des droits de douane, les négociations relatives à l'accès aux marchés qui seront menées dans le cadre du Programme de Doha pour le développement porteront sur les obstacles non tarifaires. On s'accorde à reconnaître qu'en raison des progrès accomplis par le passé en matière de libéralisation des obstacles tarifaires, les obstacles non tarifaires jouent à présent un plus grand rôle dans l'accès aux marchés. Dans ce domaine, les données globales et comparables à l'échelle internationale font gravement défaut et l'OCDE a entrepris de réunir, de structurer et d'analyser les informations pertinentes, en s'attachant à certaines catégories d'obstacles non tarifaires et aux obstacles procéduraux connexes.

L'amélioration concrète des capacités d'analyse dans le domaine des échanges de services est fondamentale pour aider les membres de l'OMC à se préparer à la phase de l'accès aux marchés des négociations sur les services. Le modèle « offres-requêtes » que l'OCDE met au point définit les meilleures pratiques pour la consultation des parties prenantes nationales et la coordination intra-gouvernementale, présente une liste de contrôle pratique

Les mouvements transfrontières de prestataires de services et les questions de réglementation demeurent un volet essentiel de la libéralisation des échanges de services.

La nécessité de parvenir à un accord sur les modalités de négociation revêt une importance accrue dans le cadre du Programme de Doha pour le développement.

On s'efforce actuellement de réunir, structurer et analyser les données relatives aux obstacles non tarifaires.

La mise au point d'un modèle « offres-requêtes » pour les négociations sur les services améliorera la capacité d'analyse.

pour les négociateurs et fournit un guide concernant les mesures et politiques susceptibles d'influer sur l'intérêt d'une offre de libéralisation.

Le soutien analytique fourni pour les négociations sur l'agriculture porte sur les instruments traditionnels de la politique commerciale mais aborde également de nouveaux problèmes qui pourraient menacer le processus de libéralisation.

L'OCDE continue d'exécuter un vaste programme de recherche à l'appui du processus en cours de libéralisation des échanges agricoles. L'étude annuelle de suivi fournit des indicateurs à jour, mis au point d'un commun accord, du soutien et de la protection dans ce secteur. Des analyses détaillées informent les négociateurs des effets possibles de différents scénarios dans l'optique de nouvelles mesures concernant l'accès aux marchés et les subventions à l'exportation. On étudie aussi les questions qui n'ont pas été totalement réglées dans les accords existants, notamment les crêtes tarifaires et la progressivité des droits de douane, les crédits à l'exportation, le commerce d'État, la mise en commun des prix, l'aide alimentaire et d'autres instruments pouvant fausser les échanges. On accorde une attention croissante aux mesures non tarifaires.

Les travaux de l'OCDE sur les « questions de Singapour » mettent en relief les éléments qui pourraient contribuer à un cadre multilatéral.

Les « questions de Singapour » (investissement, concurrence, marchés publics et facilitation des échanges), inscrites pour la première fois à l'ordre du jour de l'OMC à la Conférence ministérielle qui s'est tenue à Singapour en 1996, suscitent toujours un vif intérêt et des débats animés. La décision, prise à la Conférence ministérielle de Doha, d'engager des négociations sur chacune d'entre elles après la 5^e Conférence ministérielle de l'OMC qui aura lieu en 2003, constitue une étape importante. Les résultats préliminaires des travaux analytiques de l'OCDE sur ces questions font ressortir les bienfaits de disciplines multilatérales plus fermes dans ces domaines et mettent en relief les éléments qui pourraient finalement contribuer à un cadre multilatéral.

L'OCDE examine les répercussions de l'investissement direct étranger sur les échanges.

Une étude sur les liens entre les échanges et l'investissement s'est récemment achevée. Des travaux ont également été entrepris sur les conséquences commerciales de l'investissement direct étranger et sur les interactions entre les différents instruments internationaux en matière d'investissement dans le cadre hétérogène actuel.

L'OCDE étudie les synergies possibles entre la politique commerciale et la politique de la concurrence.

L'OCDE continue d'étudier les moyens par lesquels la politique commerciale et la politique de la concurrence peuvent se compléter et se renforcer au mieux. Elle a entrepris des travaux sur le rôle que pourrait jouer un traitement spécial et différencié dans d'éventuelles initiatives en matière d'élaboration des règles. L'OCDE a mis en route une étude sur le rôle potentiel d'une procédure d'examen par les pairs dans le contexte d'un accord commercial multilatéral sur la concurrence. Les travaux futurs seront étroitement alignés sur le Programme de Doha pour le développement en précisant comment certains principes de base – la transparence, la non-discrimination et l'équité procédurale – ainsi que la flexibilité pour tenir compte des situations des pays en développement, pourraient être appliqués à un accord multilatéral sur la concurrence. Le programme OCDE d'activités avec les non-membres dans le domaine de la concurrence contribue à renforcer les capacités des autorités de la concurrence dans beaucoup de pays non membres.

Les arguments en faveur de la transparence des marchés publics éclaireront les négociations futures.

Les travaux relatifs à la transparence des marchés publics continueront de prendre en compte les liens correspondants avec le processus de réforme de la réglementation et de la bonne gouvernance. On étudiera l'expérience concrète des pays, en articulant les arguments en faveur de la transparence des marchés publics et en définissant des orientations pour concrétiser cette

transparence ; ces arguments éclaireront et appuieront les négociations futures. Dans le domaine de la facilitation des échanges, l'OCDE participe à la collecte d'informations et à des études analytiques visant à approfondir cette question complexe (notamment pour ce qui est des services liés aux échanges) et à déterminer le coût de procédures commerciales inefficaces. Ces efforts visent à clarifier les questions qui pourraient être traitées par la voie de négociations multilatérales.

En décembre 2001, l'OCDE a approuvé le texte d'un Accord sur les crédits à l'exportation pour les navires. En mars 2002, les Participants à l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation ont adopté cet accord à titre d'annexe à l'Arrangement. Enfin, le Secrétariat de l'OCDE et le président des Participants se tiennent prêts à entreprendre toute nouvelle activité concernant un accord sur les crédits à l'exportation de produits agricoles qui pourra être requise sous les auspices de l'OCDE. En l'absence d'accord formel entre les Participants à l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation dans le domaine des produits agricoles, les discussions plus larges à ce sujet devraient se poursuivre dans le cadre des négociations de l'OMC sur l'agriculture.

Les travaux en cours cherchent à clarifier les questions liées à la facilitation des échanges.

Un Accord sur les crédits à l'exportation pour les navires a été adopté en mars 2002 et l'on poursuit les efforts en vue de l'adoption d'un Accord sur les crédits à l'exportation de produits agricoles bénéficiant d'un soutien public.

LA DIMENSION DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES AGRICOLES

Les échanges agricoles sont une voie de choix pour améliorer l'intégration des pays en développement à l'économie mondiale. Comme nombre de ces pays détiennent un avantage comparatif pour une activité agricole ou pour une autre, soit parce qu'ils disposent d'une main-d'œuvre relativement abondante, soit parce qu'ils sont dotés d'espaces cultivables adéquats, ils devraient pouvoir tirer parti des nouveaux débouchés qu'offrent des marchés agricoles plus ouverts.

Les pays en développement ont beaucoup à gagner d'une plus grande ouverture des marchés agricoles...

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les niveaux élevés de soutien et de protection dont bénéficient les producteurs pour de nombreux produits restreignent les possibilités d'exportation dont des fournisseurs par ailleurs compétitifs des pays en développement pourraient profiter. D'autre part, les échanges Sud-Sud représentent une proportion importante du commerce agricole, mais ils sont eux aussi limités par les fortes barrières commerciales érigées par les pays en développement sur nombre de leurs marchés. Les négociations multilatérales sur l'agriculture inscrites dans le Programme de Doha pour le développement constituent une opportunité que les pays développés, comme les pays en développement, se doivent de saisir pour libéraliser progressivement les échanges agricoles et en recueillir les fruits sur le plan économique.

... des pays de l'OCDE comme de leurs propres marchés.

Les négociations commerciales en cours à l'OMC ont pour objectif de consolider l'un des principaux acquis du Cycle d'Uruguay, à savoir l'intégration effective de l'agriculture aux règles et disciplines du système multilatéral. L'un des grands défis à relever consistera à dégager un nouvel accord prenant en compte les diverses préoccupations d'une multitude de pays dont le stade de développement n'est pas identique. Or, il faudra débattre de ces sujets en tenant compte du renforcement des réformes relatives aux trois piliers de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay (AACU) : l'accès aux marchés, les subventions à l'exportation et le soutien interne. Ces questions devront également être abordées au regard d'un certain nombre d'autres domaines non spécifiquement agricoles, mais dans lesquels l'agriculture joue un rôle important, notamment les aspects commerciaux des droits de propriété intellectuelle (ADPIC).

Engager des réformes dans les domaines suivants serait source de multiples avantages :

Pour la majorité des pays en développement, une des grandes priorités réside dans une plus grande ouverture des marchés des pays de l'OCDE à leurs exportations agricoles. La « tarification », terme désignant le processus de conversion en droits de douane des mesures d'interdiction des importations et de contingentement, ainsi que des autres mesures de limitation des importations, compte parmi les principaux apports des règles d'accès aux marchés ; toutefois, lors de la mise en place de cette réforme, les nouveaux

... amélioration de l'accès aux marchés pour les exportations agricoles,...

droits ont parfois été fixés à des niveaux extrêmement élevés. Durant six années consécutives, et alors même que la période de mise en œuvre de l'AACU dans les pays développés était arrivée à son terme, les droits de douane sont demeurés très élevés : les taux de droit moyens frappant les produits agricoles sont de l'ordre de 60 %, alors qu'ils sont rarement supérieurs à 10 % dans le cas des biens industriels. En outre, les mesures d'ouverture commerciale sous forme de contingents tarifaires, lesquels autorisent l'importation d'un volume donné avec des droits réduits, n'ont guère rencontré de succès, puisqu'une partie d'entre eux n'est pas totalement utilisée. Comme il fallait s'y attendre, le rythme de croissance des échanges agricoles est demeuré beaucoup plus lent que celui des autres secteurs, et les pays en développement n'ont pas été en mesure d'accroître leurs parts de marché. Selon les études menées par l'OCDE, une amélioration significative de l'accès aux marchés passera impérativement, soit par des baisses tarifaires sensiblement plus fortes, soit par un relèvement important des volumes admis avec des droits réduits, ou encore, de préférence, par les deux simultanément.

*... limitation de toutes
les formes
de subvention
à l'exportation...*

Parmi les pays en développement, nombreux seront aussi ceux qui souhaiteront un renforcement des disciplines relatives au subventionnement explicite des exportations, ainsi que des autres politiques de concurrence à l'exportation pouvant receler une composante subvention, comme les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire et certaines pratiques des entreprises commerciales d'État. En fait, ces disciplines comptent parmi les dispositions les plus efficaces de l'AACU dans la mesure où elles restreignent le recours aux subventions à l'exportation en cas de fléchissement des marchés mondiaux. Non seulement les subventions à l'exportation déstabilisent les marchés mondiaux, mais elles limitent la compétitivité des producteurs efficaces. Certes, la baisse des prix qu'elles impliquent peut bénéficier à quelques pays en développement importateurs, mais le plus souvent, elle nuit aux marchés locaux et freine le développement du secteur agricole de ces pays. L'élimination progressive des subventions à l'exportation pourrait avoir des répercussions importantes sur certains marchés, notamment pour les produits laitiers, et limiterait les risques de voir certains pays revenir au subventionnement des exportations en cas de contraction des marchés mondiaux. L'extension de ces disciplines à toutes les formes de concurrence à l'exportation exclurait toute tentative de mise en place d'autres instruments susceptibles d'avoir eux aussi des effets non souhaitables.

*... renforcement
des disciplines en
matière de soutien
interne.*

La discipline applicable au soutien interne part du principe que les politiques intérieures peuvent influencer sensiblement sur les échanges et sur les politiques commerciales. Les mesures induisant les distorsions les plus marquées à cet égard (soutien des prix, par exemple) ont été soumises à réduction, tandis que celles ayant des effets de distorsion moindres (aides directes découplées, par exemple) ont été exemptées d'engagements de réduction sous certaines conditions. En pratique, ces engagements ne se sont pas révélés très contraignants pour les pays dans la mesure où la période servant de base pour le calcul des réductions correspondait à des années où le soutien avait été exceptionnellement élevé. En outre, plusieurs pays ont depuis lors adopté des mesures faussant moins les échanges. Le principal point noir est qu'avec plus de 300 milliards de dollars par an, le niveau global du soutien demeure très élevé. Peut-être l'exemption de réduction accordée aux mesures

n'influant que de façon minimale sur les décisions de production des agriculteurs n'est-elle pas suffisante pour pallier leurs effets cumulés sur la production, les échanges et les marchés mondiaux.

De façon générale, la poursuite du processus de réforme dans les trois domaines concernés devrait avoir des retombées positives pour les pays en développement. D'aucuns craignent toutefois que, même si un pays est globalement gagnant, les producteurs opérant dans des secteurs moins productifs en concurrence avec des produits importés ne soient perdants et qu'une diminution des aides à la production ne se fasse au détriment des consommateurs, dont les dépenses alimentaires s'alourdiraient. En outre, dans certains pays, la réforme des échanges agricoles peut engendrer des coûts supérieurs aux avantages qu'elle apporte. Certains importateurs nets peuvent ainsi avoir plus à perdre d'une réduction des subventions à la production dans les pays de l'OCDE, tandis que certains exportateurs bénéficiant d'un accès préférentiel pourraient voir leurs parts de marché s'amenuiser s'ils se retrouvent *de facto* en concurrence avec d'autres fournisseurs. Si ces coûts nets peuvent être compensés à terme par les effets positifs de la réforme dans d'autres secteurs ainsi que par une meilleure exploitation des ressources nationales, leurs impacts immédiats ne sauraient être ignorés, en particulier dans le cas des pays les plus démunis.

Pour alléger les charges d'ajustement qui en découlent pour certains pays en développement, il peut être judicieux de réduire leurs engagements et d'allonger la période de mise en œuvre de ces derniers. Toutefois, dans de nombreux cas, la mise en place de structures productives et commerciales peut être largement facilitée par les politiques agricoles adoptées par les pays. Il est donc globalement essentiel de replacer les coûts et avantages de la réforme dans le cadre des autres politiques en faveur du développement économique, notamment l'investissement dans des secteurs-clés susceptibles d'améliorer la productivité (éducation et investissement) et de renforcer les capacités commerciales.

Les pays en développement vont par ailleurs souhaiter que divers autres aspects de la réforme des politiques commerciales s'attachent à répondre à leurs besoins de développement agricole. En effet, compte tenu de la multiplication des mesures non tarifaires telles que les règlements sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les mesures techniques (régime de licences, par exemple), les difficultés rencontrées par un certain nombre de pays pour les respecter ne cessent de croître. En conséquence, certains s'interrogent sur les risques de voir ces mesures utilisées à des fins protectionnistes. De la même manière, le système international de l'OMC relatif aux droits de propriété intellectuelle applicables aux technologies agricoles doit trouver un équilibre entre l'objectif de protection (et, par voie de conséquence, de stimulation) de l'innovation et le souci d'élargir le nombre des bénéficiaires et de favoriser la poursuite du processus d'innovation par les utilisateurs des technologies originales. Face à ces problématiques, les choix publics ne sont pas simples, et les priorités des pays en développement ne sont pas toujours identiques à celles des pays de l'OCDE. A travers les analyses qu'elle propose, l'OCDE cherche à mettre en évidence des moyens permettant de rapprocher les divers points de vue exprimés sur chacune de ces questions au regard de l'intérêt que présentent pour la collectivité des marchés ouverts.

Pour que l'ensemble de la collectivité puisse recueillir les fruits de la réforme...

... il faudrait adopter des politiques internes efficaces, mais aussi renforcer les capacités commerciales.

Si l'on veut que les retombées de la réforme des échanges agricoles profitent au plus grand nombre, il faudra aussi s'attaquer à d'autres questions d'ordre commercial.

**ASSURER L'INTÉGRITÉ ET LA TRANSPARENCE
DE L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE**

LE GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE

Une bonne organisation du pouvoir dans l'entreprise est une condition fondamentale de l'intégrité du marché. On en a vu tout récemment la manifestation à l'occasion d'événements très médiatisés dus à des défaillances dans ce domaine qui ont été très destructrices. Ces dix dernières années, l'importance du gouvernement d'entreprise pour le grand public et l'économie dans son ensemble a été encore amplifiée parce qu'on s'en remet de plus en plus au secteur privé pour tirer la croissance économique et qu'on utilise de plus en plus largement les investissements en actions pour financer les retraites.

Pour que les institutions du secteur privé répondent aux attentes du public, il est indispensable qu'elles restent centrées sur leurs objectifs et responsables de leurs actes ; ce à quoi de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise contribueront. C'est pourquoi les réformes orientées vers le marché doivent toujours s'accompagner d'un engagement sans réserve garantissant l'application de normes élevées en matière de gouvernement d'entreprise.

Il importe tout particulièrement que le public ait confiance dans le processus de transformation de l'épargne en investissements productifs. Et pour cela, une bonne organisation du pouvoir dans l'entreprise doit nécessairement accompagner chaque étape du processus d'investissement.

Au tout premier stade, il faut mettre en place un système de protection efficace de la propriété et des méthodes fiables d'enregistrement des titres de propriété, afin de mobiliser des capitaux propres sur une grande échelle. Au stade suivant, des informations fiables sur les performances de l'entreprise et ses perspectives d'avenir sont nécessaires pour assurer les investisseurs qu'ils peuvent prendre leur décision en connaissance de cause lorsqu'ils affectent leur capital à telle entreprise plutôt qu'à d'autres projets. Enfin, la structure des incitations et le partage des responsabilités entre les différents organes de l'entreprise, tels que l'Assemblée des actionnaires, le Conseil d'administration et la direction, fournissent des exemples des problèmes de gouvernement d'entreprise qu'il faut résoudre pour avoir un véritable contrôle sur l'investissement final. Ce lien direct avec l'investissement, la croissance économique et le bien-être général figure parmi les principales préoccupations qui ont déclenché et nourri les travaux de l'OCDE dans le domaine du gouvernement d'entreprise.

En réponse à ces préoccupations, les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ont été publiés en 1999 et sont rapidement devenus une référence mondiale dans le dialogue sur les politiques. En se focalisant sur les droits de l'actionnaire, le rôle des parties prenantes, les pratiques de diffusion de l'information et les responsabilités du Conseil d'administration, les Principes mettent en évidence les éléments clés de l'intégrité du marché. Ils sont désormais acceptés au niveau mondial et sont utilisés comme outil par les responsables de l'action gouvernementale, aussi bien dans les pays

L'intégrité du marché et la compétitivité présupposent un bon système de gouvernement d'entreprise...

... et le public a besoin d'avoir confiance dans le processus de transformation de l'épargne en investissements productifs.

Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE sont devenus rapidement une référence internationale dans le dialogue sur les politiques...

Membres de l'OCDE que dans les pays non membres. Ils ont aussi été intégrés parmi les douze Principes de base que le Forum sur la stabilité financière internationale a adoptés pour promouvoir la stabilité des marchés de capitaux à l'échelle mondiale.

... et sont largement utilisés en pratique par les autorités publiques pour formuler des objectifs et fixer des priorités en matière de réforme.

Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE sont largement utilisés en pratique, notamment dans les Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise que l'OCDE organise en coopération avec le Groupe de la Banque mondiale et d'importants partenaires régionaux, aussi bien du secteur public que du secteur privé. Ces partenaires sont généralement les ministères concernés, les autorités de tutelle des marchés boursiers, les bourses de valeurs, des organisations professionnelles, des investisseurs, des entreprises et différents groupes d'intérêt ou d'experts qui sont parties prenantes dans le domaine concerné.

Des Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise sont organisées en Asie, Russie, Amérique latine, Europe du Sud-Est et Eurasie.

Des Tables rondes régionales sur le gouvernement d'entreprise sont actuellement organisées en Russie, en Asie, en Amérique latine, en Europe du Sud-Est et en Eurasie. Elles traitent toutes de problèmes spécifiques aux différentes régions, mais elles ont deux choses en commun. Premièrement, elles utilisent toutes les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE comme cadre de discussion, ce qui veut dire que pendant un cycle de quatre ou cinq réunions, les participants parcourent les différents chapitres des Principes et évaluent leur propre cadre réglementaire. Deuxièmement, toutes les Tables rondes régionales ont décidé de publier un Livre blanc qui contiendra les objectifs communs des actions envisagées et des propositions concrètes en matière de réforme. La Table ronde qui a eu lieu en Russie a lancé officiellement son Livre blanc en avril 2002, et l'on s'attend à ce que d'autres Tables rondes suivent en 2003.

Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE sont un document vivant.

Les pratiques de gouvernement d'entreprise doivent toujours s'adapter aux nouvelles circonstances. Dans une économie dynamique, les changements touchant la structure des entreprises, les instruments financiers et le patrimoine d'une entreprise lancent de nouveaux défis aux autorités publiques en termes de mesures relatives au gouvernement d'entreprise. Afin d'assurer la pertinence des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et maintenir leur rôle de leader, ces évolutions méritent la plus grande attention et seront examinées dans l'évaluation prévue des Principes.

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'OCDE, depuis longtemps, est au centre de la lutte contre la corruption internationale, en s'attaquant tout à la fois à ceux qui versent et reçoivent des pots-de-vin.

Sur la base de sa longue expérience à pouvoir établir un consensus sur des sujets politiques majeurs, l'OCDE a contribué à forger l'un des premiers instruments internationaux visant à combattre ceux qui versent des pots-de-vin : la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, entrée en vigueur en février 1999. Avec la participation de 30 pays Membres de l'OCDE et 5 pays non membres, la convention témoigne de la tendance globale croissante qui vise à améliorer la gouvernance dans le secteur public ainsi que dans le secteur privé.

L'application de la Convention de lutte contre la corruption est suivie continuellement

Le processus de suivi, au moyen duquel l'OCDE assure la mise en œuvre efficace de la Convention, fait de celle-ci l'un des instruments les plus efficaces de lutte contre la corruption et les pots-de-vin internationaux. Dans une première étape, la conformité de la loi avec la Convention est évaluée. A la date d'aujourd'hui, 31 pays ont été évalués. Deuxièmement, les structures en place pour appliquer les lois, et leur application en pratique, sont étudiées. L'OCDE veille également à ce qu'il n'y ait pas d'écarts majeurs qui saperont l'application équitable de la Convention par toutes ses parties. Pour cette raison, l'OCDE peut recommander aux pays, dans le cas où des problèmes sont identifiés, de considérer une modification de la loi ou des structures mises en place pour sa mise en œuvre. Plusieurs pays ont introduit des changements législatifs.

Le contrôle exercé par le public peut être un instrument efficace pour compléter le processus de suivi. Pour cette raison, les rapports, y compris les évaluations, sur la mise en œuvre de la Convention par chaque partie sont accessibles au public sur le site Internet de l'OCDE. Cela permet aux associations professionnelles, aux syndicats et aux organisations de la société civile de contribuer au débat sur certaines questions politiques touchant à l'efficacité des efforts de lutte contre la corruption dans les pays Membres de l'OCDE.

Un des défis majeurs dans ce contexte touche aux conflits d'intérêt dans le secteur public. Lorsque la relation entre les secteurs public et privé devient de plus en plus étroite, l'inquiétude augmente par rapport à l'influence des intérêts personnels d'un agent public sur l'intégrité de la prise

Établir un consensus international sur les mesures de lutte contre la corruption.

Assurer que les lois de mise en œuvre des pays sont en conformité avec la Convention, et sont proprement appliquées.

Impliquer la société civile.

Mettre en œuvre une approche à multiples facettes de lutte contre la corruption.

de décision officielle. En se basant sur l'expérience accumulée lors de l'examen de la mise en œuvre des Principes de l'OCDE de 1998 visant à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, l'OCDE va bientôt développer des principes directeurs sur la base des meilleurs exemples de prévention et résolution de conflits d'intérêts.

Des initiatives régionales de lutte contre la corruption contribuent à encourager la bonne gouvernance dans les pays non membres

*Encourager
des initiatives
régionales de lutte
contre la corruption.*

De plus, l'OCDE est impliquée dans plusieurs initiatives de lutte contre la corruption avec les non-membres, généralement en partenariat avec un pays Membre ou avec d'autres organisations internationales ou régionales. Ces initiatives régionales, en particulier celles touchant à l'Asie et le Pacifique, l'Europe du Sud-Est et les pays baltes, soutiennent les gouvernements dans leur processus de consolidation législative et institutionnelle, en matière de bonne gouvernance, de primauté du droit, et de transparence dans les opérations des entreprises, tout en les encourageant à promouvoir une société civile active. Le but est de soutenir les efforts de lutte contre la corruption des non-membres et de promouvoir l'adhésion à des standards internationaux, et par cela de contribuer à une égalité des chances dans le commerce international.

*Engager
la communauté
des donateurs et rendre
l'assistance
plus efficace.*

Les agences d'aide au développement jouent un rôle important dans l'assistance aux efforts de réforme des pays en développement. L'expérience des donateurs en matière de soutien à ces efforts est actuellement analysée dans le but d'identifier des leçons qui peuvent aider les agences d'aide au développement à améliorer leurs approches et à rendre plus efficace leur assistance.

Activités futures

*Globaliser les efforts
de lutte contre
la corruption.*

Du fait de l'intérêt croissant des non-membres vis-à-vis de la Convention, le défi sera celui de préserver l'efficacité, l'intégrité et la crédibilité de la Convention tout en assurant que les États qui sont intéressés par la Convention et prêts à se conformer à ses principes obtiennent le soutien nécessaire. L'OCDE continuera à travailler étroitement avec des organisations internationales, comme par exemple le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États Américains et les Nations Unies, pour étendre les efforts de lutte contre la corruption à l'échelle mondiale.

*Renforcer l'application
de la Convention.*

Les pays Membres de l'OCDE se sont également engagés à se pencher sur d'autres questions liées à la corruption dans le commerce international, telles celles touchant aux partis politiques ou bien à la corruption par le biais des filiales étrangères. L'Organisation continuera à consulter le secteur privé, les syndicats et la société civile, notamment sur des sujets qui ont des répercussions sur les efforts de réformes de lutte contre la corruption, telle la question de la sollicitation des pots-de-vin ou bien la mise en place de mesures de lutte contre la corruption entre acteurs privés.

MARCHÉS FINANCIERS, ASSURANCE ET PENSIONS PRIVÉES

L'intégrité des sociétés, des institutions financières et des marchés est fondamentale pour la stabilité économique. Ces dernières années, le système financier international s'est caractérisé par un important mouvement de déréglementation, de mondialisation et de libéralisation, et par un recours croissant aux marchés pour la supervision des institutions financières. Les marchés financiers ont bien résisté aux chocs récents. Toutefois, la série de défaillances d'entreprises enregistrées dernièrement témoigne, à certains égards, que l'évolution des marchés – liée à des transactions toujours plus complexes, au recours à des instruments financiers sophistiqués et aux nouvelles structures d'entreprise – a été plus rapide que l'évolution des normes et des méthodes de surveillance de ces mêmes marchés. Pour préserver l'intégrité de nos économies, un vaste effort de supervision s'avère nécessaire, qui se fondera sur trois éléments essentiels : la supervision prudentielle par les autorités de supervision, la surveillance par le marché et des systèmes de gouvernance au sein des institutions financières et des sociétés auxquelles elles apportent des financements.

L'intégrité des marchés financiers est fondamentale pour la stabilité économique.

Les derniers développements et tendances sur les marchés financiers, ainsi que les différents aspects constitutifs de leur intégrité – transparence, divulgation de l'information et protection des investisseurs, notamment – sont régulièrement examinés dans le cadre de l'OCDE, en coopération avec des représentants du secteur privé. La conception d'un arrangement pour l'échange d'informations confidentielles sur les réassureurs entre les autorités de contrôle de l'assurance est un des aspects des travaux menés récemment dans le but d'améliorer la supervision financière.

Elle appelle un renforcement du suivi et de la supervision prudentielle par les instances de supervision.

L'intégrité des marchés financiers dépend, dans une large mesure, de la qualité des pratiques de gouvernance des sociétés financières et des sociétés non financières. Des lignes directrices claires sont nécessaires pour la gouvernance des institutions financières et du marché financier, dont la nature appelle des règles spécifiques en plus des règles types que représentent les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. Dans ce contexte, l'OCDE mène actuellement des études sur les principes de gouvernance applicables aux outils de placement collectif et sur l'impact de la gouvernance financière sur les marchés financiers. De nouvelles lignes directrices sur la gouvernance des fonds de pension sont également en cours d'élaboration et des travaux sont en projet sur la gouvernance des sociétés d'assurance.

Des lignes directrices claires sont nécessaires pour la gouvernance des institutions financières.

Les mécanismes réglementaires et de supervision doivent suivre l'évolution des structures du système financier.

L'examen, mené antérieurement, des réformes du secteur financier, a notamment démontré la nécessité d'adapter et d'améliorer les mécanismes réglementaires et de supervision face aux évolutions financières et technologiques, comme par exemple le développement du commerce électronique. Dans certains cas, la libéralisation sera poursuivie ; dans d'autres, il semble qu'il faille s'attendre à une re-réglementation, du moins dans certains contextes. Le coût d'un possible renforcement du cadre réglementaire et de contrôle doit être soigneusement évalué, de même que doit être évalué le niveau actuel de réglementation. Les options envisageables pour atteindre les mêmes objectifs pruden­tiels sont diverses. Les pays devront opter pour les mesures de nature à promouvoir la transparence, la non-discrimination et l'intégrité des marchés financiers.

Les consolidations au plan institutionnel et la convergence entre les différents types de services financiers rendent de plus en plus floues les lignes de partage traditionnelles entre les quatre piliers du système financier (banques, sociétés d'assurance, fonds de pension et maisons de titres), les établissements s'efforçant d'élargir leur gamme de produits, de se développer à l'international et de réaliser des économies d'échelle. Ces évolutions compliquent l'exercice du contrôle et elles ont motivé de nombreuses adaptations des régimes réglementaires et de supervision. La cohérence de la réglementation et de la supervision entre grands secteurs financiers et au sein même des grands secteurs financiers doit dès lors être renforcée, que la supervision soit exercée par une seule ou par plusieurs institutions.

La question, tout à fait d'actualité, de la réglementation des placements des sociétés d'assurance et des fonds de pension fait l'objet d'un examen approfondi. Un projet portant sur l'analyse du principe de gestion « en bon père de famille » dans les pays de l'OCDE, ainsi que sur la comparabilité, la compatibilité et la transparence des méthodes de valorisation, et sur l'élaboration de principes de base quant aux critères de compétence, d'intégrité et de responsabilité des gérants sera finalisé très prochainement.

Garantir des pensions suffisantes est devenu une préoccupation prioritaire dans les pays de l'OCDE aux populations vieillissantes.

Partout dans le monde, les gouvernements sont de façon croissante confrontés aux conséquences du vieillissement des populations. L'un des résultats de cette évolution aura été un désengagement partiel de l'État dans le domaine de la protection de la vieillesse. Les risques étant de plus en plus supportés par les intéressés eux-mêmes, un système de pensions privées conçu et réglementé de manière adéquate est indispensable pour garantir la sécurité des retraites. Depuis 1999, l'OCDE mène des recherches et des analyses sur le fonctionnement et la réglementation des systèmes de pensions privées. L'approbation d'une série de 15 principes pour la réglementation des systèmes de pensions professionnelles privées, qui ont posé les fondements d'une gouvernance et d'une réglementation appropriées des pensions privées, a été une étape déterminante à cet égard. En 2001, les ministres des pays de l'OCDE ont soutenu les travaux de l'Organisation visant à élaborer des principes et des pratiques exemplaires dans ce domaine.

La mise en œuvre de pratiques exemplaires au niveau international est particulièrement importante pour assurer la transparence des placements par les fonds de pension, qui comptent aujourd'hui parmi les plus gros investisseurs institutionnels. En s'inscrivant dans une optique de long terme, les fonds de pension sont des intervenants actifs sur les marchés internationaux

de capitaux et ils font de plus en plus entendre la voix des actionnaires minoritaires ; ils contribuent en cela à moderniser les pratiques de gouvernement d'entreprise tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays non membres. La protection des droits des bénéficiaires est un aspect central des travaux sur les pensions privées. Les récents événements montrent clairement à cet égard l'importance d'une bonne information, de la diversification des placements, du choix et de la transférabilité des droits. L'éducation aux questions financières, une plus grande transparence des systèmes de pension et l'amélioration des mécanismes d'évaluation des risques sont des thèmes prioritaires dans cette perspective.

L'analyse de la structure et du fonctionnement de la supervision des systèmes de pension est également à l'ordre du jour. Le Réseau international des autorités de contrôle et de réglementation des pensions (RIAP), dont l'OCDE assure le secrétariat et qui compte plus de 140 membres émanant de quelque 65 pays, mobilisera les efforts dans ce sens et assurera un haut niveau de coopération internationale en matière de supervision des pensions.

Réduisant l'incertitude et l'exposition aux risques, l'assurance joue un rôle décisif sur l'entrepreneuriat et les décisions d'investissement. C'est pourquoi elle est intimement corrélée à la croissance économique. Outre les activités mentionnées ci-dessus, l'OCDE a récemment entrepris des travaux sur l'assurance des risques émergents – une question qui suscite un vif débat parmi les responsables publics.

Nous vivons dans des « sociétés du risque » dans lesquelles l'assurance joue un rôle sans cesse croissant.

Le rôle crucial, sur le plan économique et social, de l'assurance a une fois de plus été mis en lumière au lendemain du 11 septembre. L'OCDE réfléchit actuellement aux meilleurs moyens de couvrir le risque terroriste, en mettant en place des mécanismes qui reposeraient sur plusieurs piliers – assurance, marchés financiers et gouvernements – notamment pour faire face à des sinistres qui pourraient excéder la capacité d'un État (voir le chapitre intitulé « Le terrorisme a-t-il modifié le paysage économique ? »).

Des travaux sont également menés sur la question de l'assurance des autres risques systémiques émergents – les catastrophes naturelles, les risques liés à la technologie et les risques liés à la santé principalement – vis-à-vis desquels les sociétés d'assurance devraient être appelées à jouer un rôle déterminant, à la fois préalablement et *a posteriori*. L'OCDE aborde les thèmes clés de l'assurabilité même de ces risques, de l'évolution induite du droit de la responsabilité, de la mise au point de mécanismes d'indemnisation alternatifs et du rôle que pourraient jouer les pouvoirs publics, par le biais, notamment, des réglementations liées à la sécurité, des fonds d'indemnisation et de l'assurance obligatoire. La couverture des risques environnementaux fait l'objet d'un traitement particulier.

La santé est également un domaine prioritaire dans lequel l'OCDE s'emploie à évaluer le rôle de l'assurance privée, en complément aux systèmes d'assurance publics et en combinaison avec ces systèmes. L'OCDE s'attachera à analyser les conditions qui doivent présider au développement d'un marché de l'assurance santé efficient et équitable. Il faudra aussi identifier les principaux aspects de politique publique et réglementaire dans cette perspective, compte tenu des préoccupations fondamentales liées à la protection du consommateur, à l'antisélection et à la transférabilité des droits.

MODERNISER L'ADMINISTRATION

La conduite et la gestion des affaires publiques apparaissent désormais comme l'une des questions fondamentales que soulève l'action publique. L'adaptation du secteur public à l'évolution de la situation économique et sociale revêt aujourd'hui une importance capitale pour la compétitivité économique et la cohésion sociale des pays Membres de l'OCDE.

Le Programme de l'OCDE sur la modernisation de l'administration s'articule autour de cinq grandes questions : la conduite des dépenses publiques ; un défi à relever : l'exercice réparti de l'exécutif ; l'administration électronique ; la gestion des risques dans le secteur public ; et associer les citoyens à l'élaboration de l'action publique.

La conduite des dépenses publiques

Une économie de marché efficace se caractérise par la rigueur et la transparence de la budgétisation et de la comptabilité publiques centrales, qui définissent le cadre dans lequel s'inscrivent les liens qui doivent unir les intentions des autorités publiques, les activités de l'administration et l'exercice du contrôle démocratique. Dans une optique prospective, les principales composantes de ce cadre sont :

Comment organiser la prise de décision sur l'affectation et la conduite des ressources publiques ?

- Des lois et mécanismes qui aident à contenir le poids des dépenses publiques totales dans l'économie, par exemple des déclarations d'orientation de la politique budgétaire à moyen terme, un effort de publicité, un plafonnement des dépenses et des engagements à l'équilibre budgétaire.
- La transparence et la cohérence budgétaires qui éliminent les dépenses hors budget, contribuant ainsi à la crédibilité du marché et du secteur public.
- L'adoption, dans la gestion budgétaire et les méthodes comptables, de cibles et de mesures de performances au niveau de l'ensemble des administrations publiques, ainsi qu'à l'échelon de chaque organe et de chaque agent.
- L'adoption, tant pour la budgétisation que pour l'établissement des comptes, des principes de la comptabilité sur la base des droits constatés, qui tiennent mieux compte des éléments d'actif des administrations et de leurs engagements effectifs et conditionnels.

L'OCDE procède actuellement à l'étude des stratégies les plus pertinentes pour :

- renforcer les mécanismes politiques et administratifs du transfert des dépenses publiques des domaines existants à de nouveaux domaines, à mesure qu'évoluent les besoins collectifs, et

- réaliser des provisions budgétaires en vue des tendances démographiques défavorables à long terme, de l'épuisement des ressources et de la dégradation de l'environnement.

Un défi à relever : l'exercice réparti de l'exécutif

Comment organiser les rapports des administrations centrales avec les autorités et les organismes publics...

... pour tirer profit de la décentralisation fonctionnelle et de la déconcentration,...

... tout en préservant leur responsabilité et leur obligation de rendre compte ?

Comment les autorités publiques peuvent-elles exploiter au mieux la nouvelle technologie de l'information et des communications...

pour améliorer leurs engagements et les services aux citoyens,...

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les organismes publics qui exercent leurs activités en dehors de la fonction publique centrale dépensent plus et emploient plus d'agents qu'elle. Aussi l'organisation de cet exercice réparti du pouvoir exécutif est-elle devenue une question urgente. La nature des services rendus est la principale raison qui explique la création, au sein de l'administration et en partenariat avec les ONG et le secteur privé, de nouvelles formes d'organisation indépendantes adaptées aux besoins de certaines catégories de citoyens bénéficiaires. Cependant, la création de ces organisations soulève en même temps les questions de la responsabilité et du contrôle démocratique de ceux auxquels est confiée la charge de les diriger : questions intéressant l'art de gouverner, et qui doivent être abordées si l'on veut préserver la confiance des citoyens. Les atteintes à la sécurité publique telles qu'elles sont perçues à la suite d'événements tels que ceux du 11 septembre mettent en cause certaines fonctions (par exemple la sécurité dans les aéroports) qui échappent au contrôle direct des pouvoirs publics

Les travaux de l'OCDE dans ce domaine sont centrés en premier lieu sur la tutelle des autorités et des organismes publics du point de vue de leur responsabilité et leur obligation de rendre compte. A moyen terme, ils porteront aussi sur l'art de conduire le partenariat du secteur public avec des entités privées.

L'administration électronique

Il est désormais reconnu que la nouvelle technologie de l'information et des communications (« l'administration électronique ») peut être à l'origine d'importants progrès d'efficacité dans l'offre des services publics (par exemple dans les domaines de la fiscalité, des paiements de transfert, l'enregistrement, l'information).

Cependant, l'administration électronique ne se limite pas à des considérations d'efficacité. L'utilisation des TIC, et en particulier d'Internet, permet de transformer l'élaboration de l'action publique et les mécanismes de la gestion stratégique. Il s'agit notamment des moyens dont disposeront les autorités publiques pour suivre les effets de leur action et communiquer directement avec les citoyens. De toute évidence, les TIC permettront aussi d'élargir l'information des citoyens et leur participation à l'élaboration de l'action publique et à la conception du service public, renforçant ainsi leur confiance. Ces bienfaits ne se concrétiseront que par l'application d'une gestion stratégique pertinente. L'administration électronique suppose des investissements publics lourds et souvent risqués, ainsi que des réformes structurelles qui peuvent indisposer les agents publics et les administrés si elles sont mal conduites. Il faut aussi tenir compte des préoccupations concernant la vie privée et prévoir des mesures de protection face à l'utilisation de nouveaux et puissants outils de propagande.

Les travaux que l'OCDE consacre à l'administration électronique visent à donner aux autorités publiques des orientations pratiques alors que toutes s'emploient activement à élaborer une stratégie dans ce domaine et à réaliser les investissements correspondants, sans pouvoir compter sur leur expérience. Les pays Membres se tournent vers l'OCDE pour qu'elle les aide à définir un projet sectoriel à long terme qui aille au-delà d'une simple mise en ligne des services et traite l'ensemble des problèmes que posent la mise en œuvre de l'administration électronique, la réorganisation des administrations publiques et, naturellement, le resserrement des liens d'interdépendance qui unissent l'administration et les citoyens.

... et pour conduire la réforme des administrations publiques ?

La gestion des risques dans le secteur public

La réalisation du programme de modernisation est source de progrès d'efficacité, mais il est essentiel que les décideurs conservent et développent les moyens stratégiques de détecter, de prévenir et de maîtriser les risques et dangers nouveaux.

La gestion des grands risques nationaux porte sur toute une série de risques naturels ou dus à des activités humaines qui menacent la santé et la sécurité de l'homme, ainsi que la prospérité économique et financière. Au nombre de ces risques figurent les catastrophes naturelles, le terrorisme, l'utilisation de certaines technologies (par exemple l'énergie nucléaire), la dégradation de l'environnement, l'instabilité financière. Pour gérer ces différents types de risques, les autorités devront repenser les institutions et les mécanismes publics centraux d'aide à la décision et de coordination. Des mesures concrètes peuvent aussi être prises pour mieux prévoir les risques, appliquer les méthodes de gestion qui s'imposent face aux dangers, et mettre en place des réseaux de communication plus efficaces.

Comment réduire les conséquences de revers inattendus pour les politiques et les stratégies suivies,...

L'OCDE a lancé des études et des analyses pour livrer aux pays Membres des conseils précis sur les moyens d'améliorer leurs ressources et leur état de préparation face aux dangers qui pourraient porter brusquement atteinte à leur sécurité économique, sociale et environnementale.

... et comment agir efficacement lorsque ces événements surviennent ?

Associer les citoyens à l'élaboration de l'action publique

Renforcer les relations avec les citoyens et les autres intervenants est un investissement judicieux dans l'élaboration de l'action publique et une condition essentielle de l'exercice du pouvoir. Les autorités publiques peuvent ainsi mobiliser de nouvelles idées applicables à leur action, des connaissances techniques et des ressources au service de la prise de décision. Cet investissement contribue à renforcer la confiance des citoyens dans l'administration et élargit les possibilités de mettre en œuvre avec efficacité les politiques adoptées.

Comment associer les citoyens à l'effort de qualité de l'action publique et affermir leur confiance dans l'administration ?

L'OCDE propose 10 Principes directeurs en vue de prendre des mesures concrètes à l'appui des relations de l'administration avec les citoyens et la société civile. Tirant parti de la base de données comparative de l'OCDE, unique en son genre, pour élargir l'accès des citoyens à l'information, développer leur consultation et leur participation à l'élaboration de l'action publique,

les pays de l'OCDE ont pris conscience de la nécessité d'élaborer des outils et d'étoffer leurs moyens d'évaluation ; de définir clairement les conditions de la participation des divers intervenants à la prise de décision et de donner à tous des possibilités égales d'influer sur l'action des pouvoirs publics.

ENTREPRISES MULTINATIONALES ET INTÉGRITÉ PUBLIQUE : LE RÔLE DES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE

Une amélioration de la gestion publique est cruciale pour la transparence et l'intégrité du système mondial. Dans certaines régions, la responsabilité gouvernementale et les contrôles budgétaires sont faibles, ce qui entraîne souvent d'autres problèmes, notamment des conflits civils, des trafics illicites et la protection d'activités terroristes. L'expérience montre que les entreprises multinationales opérant dans ces régions peuvent jouer un rôle positif dans l'évolution vers une meilleure gouvernance publique, par exemple en refusant de transiger sur leurs propres normes de responsabilité de l'entreprise dans leurs rapports avec les gouvernements. Cependant, il y a des limites à ce que les entreprises multinationales responsables peuvent faire isolément. Les pays d'origine et les pays d'accueil, les organisations internationales et les ONG ont aussi leur rôle à jouer.

Les entreprises multinationales investissent parfois dans des pays dont le système de gouvernance est faible. La déficience des cadres réglementaires du pays d'accueil peut engendrer des risques dans des domaines tels que la concurrence, l'environnement et la sécurité des produits. D'autres risques découlent des activités industrielles et commerciales dans les zones de conflit. Les études de l'OCDE montrent que la fréquence moyenne des conflits dans ces régions a quintuplé au cours des quatre dernières décennies. Dans nombre de pays, la corruption est un problème quotidien pour les entreprises. Parfois, les entreprises multinationales s'engagent à ne pas divulguer les sommes qu'elles versent aux gouvernements qui n'appliquent pas les principes de contrôle budgétaire fondamentaux. Les entreprises peuvent adresser un message clair aux gouvernements en évitant de s'associer à un régime de gouvernance publique vicié, par exemple en refusant de verser des pots-de-vin ou de signer des accords fiscaux non transparents.

Les milieux d'affaires internationaux commencent à assumer un rôle dans l'amélioration de la gouvernance publique. Les entreprises multinationales sont souvent parmi les acteurs externes les mieux informés dans les pays d'accueil et elles peuvent donner l'exemple d'une bonne gouvernance. C'est particulièrement le cas dans les pays où elles fournissent une forte proportion des recettes publiques et dans les secteurs où elles constituent les principaux concurrents. S'il est vrai que l'entreprise se trouve confrontée à une situation inhabituelle lorsqu'elle doit traiter des questions qui sont principalement du ressort des pouvoirs publics, quelques sociétés de premier plan ont participé activement à la recherche de solutions.

Intégrité et transparence du système mondial : les entreprises internationales responsables ont un rôle à jouer.

Une gouvernance publique déficiente pose de sérieux problèmes en matière de responsabilité des entreprises.

Quelques entreprises multinationales s'emploient aujourd'hui à trouver des solutions.

Cependant, dans certains domaines, agir en toute intégrité peut entraîner un handicap concurrentiel. Des partenariats sont nécessaires.

Les Principes directeurs de l'OCDE peuvent jouer un rôle en encourageant l'intégrité et en favorisant les partenariats.

Les Principes directeurs ne sauraient remplacer des cadres nationaux robustes, mais ils éclairent les entreprises en l'absence de ces cadres.

Le processus de mise en œuvre des Principes directeurs aide à définir le rôle de l'entreprise...

... et à mobiliser un plus grand nombre d'entreprises dans la recherche de solutions.

D'autres acteurs prennent part à cette recherche : organisations internationales, autres organes de l'OCDE, gouvernements de pays Membres et non membres et ONG.

Exercer une activité commerciale de façon responsable – par exemple en s'abstenant de pratiques de corruptions ou anticoncurrentielles et en entretenant des relations transparentes avec les pouvoirs publics – peut entraîner un handicap concurrentiel à moins que tous les concurrents ne conviennent de respecter des normes élevées de responsabilité de l'entreprise. En s'engageant sur ces questions, les entreprises devront impérativement travailler en partenariat les unes avec les autres – par exemple dans le cadre d'associations professionnelles – mais aussi avec les organisations internationales et les gouvernements des pays d'accueil et d'origine.

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales – un code de conduite adopté multilatéralement – ont un rôle à jouer dans ce partenariat. Ils renferment de nombreuses recommandations sur les questions d'intégrité – fiscalité, lutte contre la corruption, pratiques concurrentielles, transparence et publication d'informations. A ce jour, quelques « cas spécifiques » touchant ces questions ont été signalés à l'attention des Points de contact nationaux, institutions qui ont pour mission de promouvoir les Principes directeurs dans le contexte national. En outre, les Principes directeurs ont servi de base pour l'analyse intergouvernementale de ces questions.

Dans quelques pays d'accueil, les ingrédients manquants essentiels sont les structures juridiques et réglementaires établies par des gouvernements élus démocratiquement et les éléments plus « souples » produits par des sociétés où les droits de la personne humaine, les droits politiques et les droits du travail sont respectés. Les Principes directeurs ne se substituent pas aux lois et réglementations des pays d'accueil, mais ils renferment des conseils donnés par les gouvernements des pays d'origine aux entreprises sur la conduite à tenir lorsque les institutions des pays hôtes ne fonctionnent pas bien.

Des travaux délicats doivent être menés avec les parties prenantes – entreprises internationales, syndicats et ONG – pour définir le rôle approprié de chacun. Dans les pays d'accueil où les problèmes de gouvernance sont particulièrement aigus, le rôle des pouvoirs publics est prépondérant. Les gouvernements des pays d'origine peuvent apporter leur concours par l'action diplomatique et par leur contribution au renforcement des capacités. Les Principes directeurs pourraient être utilisés pour explorer les domaines dans lesquels le secteur des entreprises peut fournir un apport utile.

Les Principes directeurs peuvent aussi aider à mettre les entreprises sur un pied d'égalité. En encourageant toutes les entreprises multinationales à agir sur ces questions, surtout par le biais de leurs associations professionnelles, les gouvernements adhérents peuvent atténuer les distorsions de concurrence qui se produiraient si quelques entreprises s'engageaient activement alors que les autres resteraient en retrait.

Parmi les acteurs qui travaillent sur ces questions, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international explorent les moyens d'améliorer la gestion budgétaire du revenu des industries extractives avec les gouvernements des pays d'accueil et les entreprises. Les Lignes directrices du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur les moyens de prévenir les conflits violents offrent aux entreprises des conseils en vue d'accroître leur contribution dans des situations de conflit violent. Les principales ONG militant pour les droits de l'homme et contre la corruption ont également mis sur pied des projets

dans ces domaines. Les gouvernements des pays de l'OCDE et des pays non membres ont lancé au plus haut niveau des appels à l'action, surtout en faveur de certaines régions d'Afrique. Aussi, même si la mise en œuvre concrète des réformes s'annonce difficile, ce consensus naissant sur les avantages d'une gouvernance efficace pour le développement est tout à fait encourageant.

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

Les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales sont des recommandations adressées par les gouvernements de 36 pays (Membres et non membres de l'OCDE) aux entreprises multinationales opérant dans ou depuis leur territoire. Ils définissent des principes et normes volontaires de conduite responsable des entreprises dans des domaines tels que la sécurité des produits, l'environnement, la gestion de la main-d'œuvre, les responsabilités sur la chaîne d'approvisionnement, la divulgation des risques majeurs et la concurrence. Ces recommandations expriment les valeurs communes des nations qui alimentent la plupart des flux d'investissements directs dans le monde et qui abritent la plupart des entreprises multinationales.

Un atout essentiel des Principes directeurs réside dans les procédures uniques de suivi créées par les gouvernements et les entreprises. Les gouvernements des 36 pays adhérents ont mis en place un système de Points de contact nationaux pour promouvoir le respect des Principes directeurs par les entreprises multinationales opérant « dans ou depuis » leur territoire.

A en juger par les observations recueillies jusqu'ici, les Principes directeurs remplissent leur fonction. De nombreuses sociétés ont reconnu publiquement que les Principes sont pour elles un étalon de bonne conduite. Les Principes directeurs sont mis en pratique pour éviter les malentendus et promouvoir la confiance mutuelle et la prévisibilité entre le monde des entreprises et les communautés des pays d'origine et d'accueil. Jusqu'ici, on a examiné une vingtaine de cas spécifiques dans lesquels il y avait lieu de se demander si une entreprise avait ou non observé les Principes directeurs dans une situation déterminée.

Les Principes directeurs font partie d'un instrument de plus large portée, la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. La Déclaration vise à promouvoir une approche globale et équilibrée du traitement équitable de l'investissement direct étranger par les gouvernements et de la responsabilité des entreprises.

PROMOUVOIR UN ENVIRONNEMENT FISCAL MONDIAL POUR LES GOUVERNEMENTS ET LES ENTREPRISES

Les problèmes fiscaux mondiaux exigent des solutions globales et l'OCDE offre le cadre requis à cet effet. Les pays participants, Membres et non membres, peuvent échanger leurs expériences et élaborer des principes directeurs et des pratiques optimales. Avec l'apport du monde des affaires, un environnement fiscal mondial se met en place par l'intermédiaire de l'OCDE qui répond aux exigences d'un monde économique et commercial en évolution rapide et qui fonctionne pour le plus grand bénéfice des gouvernements et du secteur privé.

Les problèmes fiscaux mondiaux appellent des solutions globales.

Les systèmes fiscaux, et en particulier les règles de fiscalité internationale, s'efforcent de suivre le rythme de la mondialisation et de la libéralisation des marchés. La plupart des dispositifs fiscaux en vigueur aujourd'hui ont été élaborés à une époque où les autorités fiscales pouvaient s'appuyer sur le contrôle des changes, sur une étroite réglementation des marchés de capitaux et sur des contraintes technologiques pour se protéger contre les effets fiscaux négatifs des activités mondiales. Ces obstacles aux activités transfrontalières évitaient aux autorités fiscales de subir de plein fouet les effets de l'interaction entre les systèmes fiscaux nationaux. Tandis que les entreprises se sont mondialisées, les autorités fiscales ont été de plus en plus entravées par les frontières nationales.

Les dispositifs en matière de fiscalité internationale s'efforcent de suivre le rythme de la mondialisation.

Pourtant, les États doivent fonctionner, et pour financer les services votés par leurs citoyens, être à même de prélever un impôt de montant approprié dans ce nouvel environnement mondial. Reste à savoir comment procéder. Un système équitable de taxation du capital peut-il se maintenir au côté de marchés financiers libéralisés et dans un monde où les spécialistes extrêmement mobiles tiennent une place croissante ?

Les États doivent être en mesure de collecter un impôt approprié.

Mais plusieurs autres questions se posent. Comment préserver l'essor d'une concurrence fiscale équitable entre nations souveraines et éliminer la concurrence déloyale ? Quel est le moyen le plus approprié de taxer les entreprises mondiales ? La « nouvelle économie » oblige-t-elle à créer de nouveaux impôts ou à redéfinir les impôts existants ? Comment les responsables des politiques fiscales peuvent-ils contribuer à préparer un avenir plus « vert » pour les futures générations ? Et quel est le rôle des administrations fiscales dans ce monde nouveau : sont-elles simplement chargées de percevoir l'impôt ou assurent-elles un large éventail de services publics ? Ce sont là quelques-unes des questions que l'OCDE examine.

Cela soulève plusieurs questions pour les pouvoirs publics.

Vers une amélioration de la coopération internationale sur les questions fiscales

Comment les États devraient-ils réagir face au défi de la mondialisation ?

Face au défi de la mondialisation, les gouvernements ont le choix entre trois attitudes. Ils peuvent se retrancher derrière les frontières nationales et tenter de revenir à une approche « isolationniste » des questions fiscales mondiales. La deuxième option consiste à se battre pour une harmonisation du système fiscal international : il en résulterait une sorte de code fiscal mondial administré par une autorité fiscale internationale. Enfin, les gouvernements peuvent intensifier leur coopération, et notamment mettre en place des systèmes transparents, procéder à un partage d'informations par delà les frontières et reconnaître l'intérêt d'éviter les pratiques fiscales qui induisent un nivellement par le bas préjudiciable à tous les pays.

La solution n'est pas une approche isolationniste ou une harmonisation de l'impôt.

La première option n'est manifestement pas applicable dans le contexte mondial actuel. Aucun pays ne peut s'isoler suffisamment pour être en mesure de négliger les contraintes et les conséquences internationales de sa réforme fiscale, et pareille issue ne serait d'ailleurs pas souhaitable. La deuxième option, si elle semble une réponse rationnelle à l'internationalisation accrue des questions fiscales, n'est pas non plus souhaitable ni réalisable au niveau de l'OCDE. Elle supposerait que les États renoncent à l'un de leurs droits souverains fondamentaux : celui de percevoir l'impôt de la façon la plus appropriée compte tenu des réalités politiques, des besoins économiques et des valeurs socioculturelles de chaque pays. Il n'y a aucune raison pour que la Suède, l'Espagne, la Grèce et l'Australie harmonisent leurs systèmes d'imposition. Cela ne veut pas dire que des groupements économiques de taille réduite ne devraient pas s'orienter vers une plus grande cohérence dans la conception de leurs systèmes fiscaux pour refléter des objectifs communs. Mais s'agissant des États-nations dans l'environnement politique actuel, il n'existe pas de consensus sur ce que serait ou devrait être ce système fiscal harmonisé ; un tel consensus a du reste peu de chances de se dégager dans l'avenir prévisible.

La réponse appropriée : une intensification de la coopération internationale.

La troisième option – intensifier la coopération – constitue la réaction appropriée aux pressions de la mondialisation, et c'est la stratégie que les pays Membres de l'OCDE ont choisi de suivre. Les gouvernements nationaux conservent leur pouvoir de définir leurs propres systèmes fiscaux mais ils acceptent que ces décisions soient influencées par les considérations internationales et les effets transfrontaliers. Ce choix implique aussi que les pays doivent examiner avec soin comment leurs décisions affecteront la capacité d'autres pays de mettre en œuvre leurs propres lois et politiques fiscales. L'OCDE a créé l'instance au sein de laquelle les pays Membres peuvent se rencontrer pour détecter, analyser et résoudre les problèmes engendrés par l'interaction internationale accrue des systèmes d'imposition. Les travaux ont avancé dans de nombreux domaines et revêtu des formes très diverses, mais le thème fondamental n'a pas changé : élaborer des solutions internationales concertées pour résoudre les problèmes mondiaux.

Commerce électronique et fiscalité

A mesure que se développent de nouvelles façons de faire des affaires, les règles fiscales existantes doivent être adaptées et recentrées de telle sorte que les effets bénéfiques des pratiques novatrices ne soient pas contrariés par des règles fiscales inappropriées. Parallèlement, les gouvernements doivent pouvoir répartir équitablement la charge fiscale entre entreprises nouvelles et entreprises traditionnelles. Le commerce électronique a représenté un défi pour les responsables des politiques fiscales comme pour les entreprises. Dans ce secteur, aucun pays ou groupe de pays ne peut « jouer personnel » et instituer des impôts sans courir le risque d'une double imposition. En 1998, les ministres de 48 économies Membres et non membres de l'OCDE ainsi que des représentants du monde des affaires se sont réunis à Ottawa et ont adopté des Conditions cadres sur la fiscalité pour résoudre les problèmes de fiscalité liés au commerce électronique. L'OCDE s'emploie maintenant à donner suite aux décisions d'Ottawa. Le programme est mené en coopération étroite avec les organisations fiscales régionales du monde entier. La question la plus urgente est celle des impôts sur la consommation, puisque des décisions immédiates sont requises par les entreprises pratiquant le commerce électronique. Après la publication en 2001 de principes d'application convenus, l'OCDE compte publier un projet de lignes directrices pour leur mise en œuvre en 2003.

Entreprises et gouvernements s'emploient ensemble à relever les défis.

Pour une imposition efficace et équitable des entreprises multinationales

De plus en plus, les activités internationales sont conduites par l'intermédiaire de groupes de sociétés multinationaux intégrés. Les transactions entre les membres du groupe soulèvent d'importantes questions fiscales. Le « prix de transfert » perçu sur les transactions entre les entités apparentées, indépendamment des mécanismes de marché, détermine en premier lieu la façon dont le revenu issu de la transaction est réparti entre les différents pays. Mais ce prix ne reflète pas nécessairement les réalités économiques des activités menées dans les pays impliqués dans le développement, la production et la vente du bien ou du service. Les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert, adoptés pour la première fois en 1995, ont permis aux pays d'observer une approche commune pour déterminer le traitement approprié des prix de transfert et donner aux entreprises une base ferme pour la planification de leurs activités. Par ses travaux, l'OCDE améliore à la fois les principes de fond selon lesquels les prix de transfert sont déterminés et les procédures que peuvent utiliser les pays pour coordonner l'application de ces principes à l'échelle nationale. Les pays non membres manifestent un intérêt croissant pour les Principes, qui sont en train de devenir la « norme internationale » dans le domaine des prix de transfert.

Les Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert servent de base à des solutions mondiales.

Moderniser les conventions fiscales

Plus de 1 500 conventions bilatérales en vue d'éviter la double imposition et de prévenir la fraude fiscale se sont inspirées du Modèle de convention fiscale de l'OCDE, qui a joué un rôle très important dans l'élaboration des traités parmi les pays Membres comme parmi les non-membres. Mais il faut poursuivre les travaux sur le Modèle de convention pour l'adapter à

Le réseau mondial de conventions fiscales s'appuie sur le Modèle de l'OCDE.

l'évolution des transactions internationales. A titre d'exemple, le recours croissant aux options d'achat d'actions pour la rémunération des cadres supérieurs a soulevé d'importantes questions concernant à la fois la double imposition et la « double exonération » des plus-values sur options d'achat d'actions lorsque les lois nationales régissant la taxation de ces titres sont appliquées sans tenir compte de leurs conséquences internationales. Pour aider à résoudre ces problèmes, l'OCDE élabore des propositions de modifications du Modèle de convention fiscale visant à faire en sorte que la plus-value soit taxée une seule fois, et par le pays approprié.

Combattre les pratiques fiscales dommageables

L'avènement d'un marché mondial plus concurrentiel a eu des effets positifs sur les systèmes fiscaux, mais les pratiques fiscales anticoncurrentielles peuvent compromettre ces gains.

Ces dernières décennies, l'avènement d'un marché mondial plus ouvert et plus concurrentiel a eu de nombreux effets positifs sur les systèmes fiscaux. Les taux d'imposition ont généralement baissé et les assiettes fiscales ont été élargies. Toutefois, certaines pratiques fiscales ou liées à la fiscalité remettent en cause les bienfaits de la concurrence fiscale. C'est le cas plus spécialement si des pays instaurent des pratiques qui incitent à bafouer les lois fiscales d'autres pays. Les perdants sont en définitive les contribuables honnêtes. Ceux-ci finissent par payer pour les pratiques déloyales en supportant une part accrue de la charge fiscale, et ils perdent de leur confiance dans l'intégrité et l'équité des systèmes fiscaux et dans l'administration publique en général. Depuis 1998, l'OCDE a coordonné des actions pour faire en sorte que les pays – grands et petits, riches et pauvres, Membres et non membres de l'Organisation – puissent s'employer ensemble à éliminer les pratiques fiscales dommageables concernant les activités mobiles sur le plan géographique, notamment les activités financières et les autres activités de services. Les efforts de l'OCDE se sont concrétisés par les engagements de 31 centres financiers extraterritoriaux en faveur de la transparence et d'un échange effectif de renseignements. Parallèlement, les régimes préférentiels dommageables sont démantelés dans les pays Membres de l'OCDE et les discussions se poursuivent avec les économies non membres dans le contexte du Forum mondial de l'OCDE.

L'activité de l'OCDE s'est traduite par 31 engagements de la part de centres financiers extraterritoriaux.

Renforcer les administrations fiscales

Les entreprises planifient et opèrent à l'échelle mondiale.

Les entreprises planifient et agissent à l'échelle mondiale et sur la base d'informations internationales. De même, les administrations fiscales doivent de plus en plus élargir leur réflexion au-delà de leurs frontières, et l'OCDE les aide à cet effet. Le Forum de l'OCDE sur la gestion stratégique réunit les administrateurs fiscaux du rang le plus élevé en vue d'échanger des renseignements et des expériences et d'élaborer des pratiques internationales optimales pour résoudre des questions d'administration spécifiques. Le Forum cherche à élaborer dans la concertation des réponses efficaces aux questions administratives actuelles et conduit un dialogue exploratoire sur les questions stratégiques susceptibles d'apparaître dans le moyen et le long terme. Son travail est facilité par une capacité virtuelle installée sur Internet qui permet une communication instantanée en vue de résoudre les problèmes urgents d'administration de l'impôt.

Les administrations fiscales doivent développer leur réflexion au-delà de leurs propres frontières.

L'OCDE s'emploie à élaborer des réponses efficaces.

Approfondir l'analyse des politiques fiscales

L'information et l'analyse sont les préalables de toute décision éclairée. Les pays Membres font appel à l'OCDE car celle-ci constitue la principale source de la documentation statistique et analytique dont ils ont besoin pour formuler leurs politiques fiscales. Les travaux actuels de l'OCDE sur l'analyse des politiques fiscales couvrent les domaines suivants : taxation liée à l'environnement, incitations au travail et taxation des travailleurs à bas salaires, incitation fiscale à l'investissement direct étranger, taxation des options d'achat d'actions, taxation des retraites, décentralisation fiscale, réformes fiscales dans les pays de l'OCDE, et imposition des revenus du capital. Pour alimenter ces activités et informer les gouvernements et le grand public, l'Organisation recueille une large gamme de données sur les recettes fiscales, les systèmes fiscaux et leurs effets dans ses pays Membres.

Des décisions éclairées supposent une information et une analyse.

L'OCDE collecte une large gamme de données sur les systèmes fiscaux.

Développer le dialogue mondial

L'OCDE n'a pas limité aux pays Membres ses efforts pour rechercher des solutions concertées aux questions fiscales nouvelles. Un dialogue plus intense s'est noué avec diverses organisations fiscales régionales, toutes confrontées aux mêmes catégories de problèmes. Des partenariats avec ces organisations et avec des pays non membres sur des projets déterminés permettent d'approfondir ces travaux. Cette année, une nouvelle initiative importante a été lancée conjointement par l'OCDE, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale (voir www.oecd.org/daf/ctpa). Le Dialogue fiscal international confrontera des points de vue très divers sur les questions cruciales qui se posent aux administrateurs des impôts et aux responsables des politiques fiscales. Il vise principalement à faciliter les discussions techniques et l'échange d'expériences entre fonctionnaires pour le plus grand profit des pays en développement comme des pays développés.

L'OCDE n'a pas limité ses efforts aux pays Membres.

Des partenariats ont été lancés.

LES POLITIQUES RÉGLEMENTAIRES DANS LES PAYS DE L'OCDE : DE L'INTERVENTIONNISME À L'EXERCICE DE LA FONCTION RÉGLEMENTAIRE

Peu de réformes du secteur public ont reçu plus d'attention et fait couler autant d'encre, ces vingt dernières années, que les réformes apportées à l'activité réglementaire et à la gestion de la réglementation. Le développement des politiques réglementaires montre que les idées nouvelles de « déréglementation » ou de « réduction de la bureaucratie » ont vite abouti à une stratégie de gouvernance qui repose sur deux principes directeurs :

La montée des politiques réglementaires dans les pays de l'OCDE.

- La pratique réglementaire des pays de l'OCDE peut améliorer très sensiblement le fonctionnement du marché, l'efficacité du secteur public et la satisfaction des citoyens. Mais cette amélioration n'est possible que si le secteur public change sa façon de réglementer.
- La déréglementation n'est pas un principe qui suffit à guider les politiques réglementaires. Pour être efficaces, celles-ci doivent associer la déréglementation, un retour de la réglementation et un effort sur la qualité de la réglementation, et s'appuyer sur des réformes institutionnelles.

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995 est un outil d'auto-évaluation, censée servir à l'orientation des pays dans leurs efforts pour améliorer leur environnement réglementaire.

Établi sur la base d'un large éventail de réformes de la réglementation menées sur plusieurs années dans les pays de l'OCDE, et tiré du programme d'examen par pays de la réforme de la réglementation*, un nouveau rapport, intitulé *Politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE : de l'intervention à la gouvernance de la réglementation*, montre, données à l'appui, l'évolution de la qualité de la réglementation. En tant qu'évaluation de la manière dont les gouvernements de l'OCDE ont mis en œuvre la Recommandation de 1995, il passe en revue les mesures, les institutions et les instruments auxquels les pays de l'OCDE ont eu recours, distinguant les pratiques optimales et prometteuses, ainsi que les initiatives moins heureuses. Il met en relief les principaux moteurs des réformes, ainsi que les obstacles auxquels elles se heurtent. Enfin et surtout, il établit un lien entre ces différents aspects de la politique réglementaire et les objectifs généraux de la gouvernance.

Le développement de pratiques optimales pour la réforme de la réglementation.

* Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Turquie.

Les politiques réglementaires de qualité peuvent améliorer l'efficacité économique et aider les autorités publiques à répondre à d'autres objectifs d'intérêt général...

Les études confirment qu'une réglementation de qualité incite puissamment les entreprises à rechercher l'efficacité, l'innovation et la compétitivité, et qu'un cadre réglementaire de qualité peut stimuler la productivité dans des branches entières d'activité et entraîner des baisses de prix fortes et rapides, ainsi que des améliorations qualitatives et une diversification des produits et services, pour le plus grand bien des consommateurs et des branches d'activité utilisatrices. Non moins important, le rapport montre, documents à l'appui, que les nouvelles stratégies de réglementation peuvent aider les autorités publiques à répondre à d'autres objectifs d'intérêt général et à traiter des problèmes tels que la cohésion sociale, la qualité de l'environnement et le vieillissement de la population, ainsi qu'à réduire le risque de coûteuses lacunes réglementaires.

... mais beaucoup reste à faire.

En dépit de la rapidité et de l'ampleur de l'intégration des politiques de qualité de la réglementation, l'évaluation montre que la tâche reste inachevée dans la plupart des pays. En même temps, de nouveaux éléments apparaissent qui appellent des réformes « de deuxième génération ». Des contraintes internes et externes pèsent de plus en plus lourd sur les autorités publiques, qui sont de plus en plus limitées par des considérations budgétaires. Parmi ces contraintes, on citera les attentes des citoyens dans le domaine des services publics, les nouvelles technologies, l'exigence de transparence et de responsabilité, des chocs inattendus qui ont mis en évidence les rigidités de l'économie, et le passage des économies du secondaire au tertiaire.

C'est dans cette perspective que le rapport recommande aux pays Membres des efforts incessants pour renforcer les outils et les institutions de la politique réglementaire. Il encourage aussi l'OCDE à poursuivre ses travaux collectifs afin d'assurer le suivi et le réexamen de la Recommandation de 1995 et de l'adapter aux nouveaux défis que doit relever l'État dans l'exercice de sa fonction réglementaire.

Les Recommandations de l'OCDE sur la qualité de la réglementation (1995)

La Recommandation renfermait un élément essentiel : une liste de critères pour aider la décision en matière réglementaire, qui s'articulait autour de dix questions fondamentales :

1. Le problème est-il correctement défini ?
2. L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?
3. La réglementation est-elle le mode d'intervention publique le mieux adapté ?
4. Quel est le fondement juridique de la réglementation ?
5. Quel est (quels sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir ?
6. Les avantages de la réglementation en justifient-ils le coût ?
7. La répartition sociale de ses effets est-elle transparente ?
8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?
9. Tous les intéressés ont-ils pu donner leur avis ?
10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

**MAINTENIR LE PROGRÈS ÉCONOMIQUE
TOUT EN ASSURANT LES IMPÉRATIFS DE SÉCURITÉ**

BIOTECHNOLOGIE ET SÉCURITÉ

La biotechnologie est une technologie de base essentielle pour la croissance et le développement économiques. L'OCDE est bien placée pour faciliter la coopération internationale en vue de tirer profit des avantages de cette technologie. Au XXI^e siècle, l'OCDE continuera à œuvrer pour donner réalité à une économie fondée sur le savoir, plus durable et exploitant davantage les sciences de la vie.

Comme toute technologie, la biotechnologie peut être mise au service du meilleur comme du pire. A la suite des événements du 11 septembre 2001, et de la montée des craintes pour la sécurité dans le monde qu'ils ont suscitée, l'attention s'est focalisée sur le risque de voir la biotechnologie et, plus généralement, la biologie servir à la production d'armes de destruction ou à des actes de terrorisme. Aux États-Unis, et peut-être dans d'autres pays, une souche du bacille du charbon (*Bacillus anthracis*) a été utilisée l'année dernière pour provoquer la mort de quelques citoyens innocents et semer la terreur parmi beaucoup d'autres qui menaient leurs activités quotidiennes.

Confrontés à un usage aussi barbare d'agents biologiques, beaucoup ont appelé à restreindre l'accès aux ressources biologiques, aux laboratoires et à certaines publications scientifiques librement disponibles jusqu'à présent. Les craintes d'un possible double usage des technologies se sont développées et la libre circulation des informations et des idées scientifiques qui est une composante indispensable de l'utilisation optimale des technologies et du dynamisme des économies fondées sur le savoir, est aujourd'hui menacée. Le danger que fait peser sur la sécurité une utilisation abusive de la biotechnologie est réel, mais la nécessité de protéger l'accès aux technologies et aux connaissances scientifiques à des fins légitimes l'est tout autant.

L'OCDE s'emploie à trouver un juste équilibre entre l'accès et la sécurité dans le cadre d'un vaste projet destiné à mettre en place un réseau mondial de Centres de ressources biologiques (CRB). Les pays Membres, qui ont adopté les grandes lignes de ce projet en mars 2001, fourniront à la fin de 2003 un plan détaillé pour sa mise en œuvre. L'une des toutes premières priorités pour progresser dans cette voie est de s'entendre sur des règles et procédures régissant l'accès et le suivi des ressources biologiques susceptibles de faire l'objet d'une utilisation abusive.

La biotechnologie offre aussi un moyen puissant de lutter contre les armes biologiques. Les pays Membres de l'OCDE sont pleinement conscients que pour limiter les effets sur la santé publique des risques biologiques, il est impératif de les déceler, les diagnostiquer et les prendre en charge à un

La biotechnologie est essentielle pour la croissance et le développement économiques...

... mais le 11 septembre et la peur de la maladie du charbon aux États-Unis ont fait surgir la crainte du bioterrorisme.

La libre circulation des informations et des idées scientifiques est une composante indispensable de l'utilisation optimale des technologies.

L'OCDE œuvre à élaborer des dispositions internationales régissant l'accès aux matériels biologiques potentiellement dangereux.

La biotechnologie peut aider à lutter contre le terrorisme.

stade précoce. Il en va de même pour les dangers liés à l'emploi délibéré d'agents biologiques infectieux (dans les armes biologiques, par exemple) ou pour les maladies émergentes naturelles (les zoonoses comme la peste aviaire, ou le VIH, notamment). L'OCDE offre depuis plusieurs années aux pays Membres un cadre privilégié de collaboration pour évaluer les implications sanitaires des maladies émergentes ou susceptibles d'apparaître.

La Conférence de Lisbonne de l'OCDE examinera comment la biotechnologie peut aider à combattre les maladies infectieuses.

En octobre 2002, le gouvernement portugais accueillera une importante conférence de l'OCDE sur la biotechnologie et la contribution qu'elle peut apporter à la lutte contre les risques liés aux maladies infectieuses. Cette conférence passera en revue les nouvelles avancées dans les domaines de la génomique, de la biotechnologie et des nanotechnologies (biocapteurs, par exemple) et examinera comment les mettre au service de la surveillance, de l'alerte précoce, du diagnostic et du traitement des maladies infectieuses, notamment de celles qui seraient provoquées délibérément. La diffusion d'agents infectieux dans l'eau de consommation risque de faire peser une menace sur la sécurité, particulièrement difficile à contrecarrer. L'OCDE collabore avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) depuis quatre ans sur la détection des agents infectieux et des dangers biologiques liés à l'eau. Les nouvelles méthodes moléculaires offrent des moyens beaucoup plus rapides et efficaces pour détecter l'apparition de risques biologiques. Lors d'un atelier organisé à Mexico au début de 2003, l'OCDE examinera les mesures envisageables dans les pays Membres pour améliorer le recours aux meilleures méthodes biotechnologiques de détection et pour élaborer de meilleures stratégies d'intervention de santé publique.

L'OCDE collabore avec les pays non membres pour promouvoir une utilisation optimale de la biotechnologie.

L'OCDE continuera de promouvoir une utilisation optimale des technologies, y compris de la biotechnologie (sous réserve de la preuve de leur innocuité pour l'homme et pour l'environnement), de façon à assurer le progrès et la croissance économiques au sein de ses pays Membres et des pays non membres. Dans tous les projets évoqués précédemment, les pays non membres participent à la recherche de ripostes adaptées et efficaces aux deux fléaux que constituent la maladie et le terrorisme. L'OCDE développera des activités sur la biotechnologie en direction des pays non membres dans les mois à venir afin de les aider à exploiter les avantages de cette technologie au service d'un développement durable, c'est-à-dire d'une amélioration de la productivité alimentaire et industrielle sans les dommages concomitants causés à l'environnement par le passé.

COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT, TERRORISME ET SITUATIONS DE CONFLIT VIOLENT

Les conflits violents sont devenus un obstacle majeur au développement depuis la fin de la guerre froide ; il en sévit aujourd'hui dans plus de 30 pays, où ils prélèvent un lourd tribut en vies perdues ou brisées.

Parmi les principales questions qui retiennent aujourd'hui l'attention figurent celles de savoir comment :

- Mieux intégrer la prévention des conflits et la construction de la paix dans les politiques de coopération pour le développement, en particulier avec des États fragiles où un conflit menace ou qui traversent une crise, dans lesquels s'impose peut-être l'instauration de « cadres » pour remédier aux maux chroniques que sont devenus l'instabilité, l'insécurité, la violence et l'effondrement de l'ordre public.
- Tenir compte de certains éléments fondamentaux de l'économie politique de la guerre, y compris la relation entre conflit violent, responsabilité des entreprises et qualité de la gestion des affaires publiques.
- Aider les pays en développement à gérer leurs problèmes de sécurité.

Le terrorisme de portée mondiale : conséquences sur le développement

Les évolutions observées après le 11 septembre 2001 montrent que les attaques terroristes peuvent avoir des répercussions encore plus graves pour les pays en développement que pour les économies avancées. Avec le ralentissement des échanges mondiaux, les pays en développement risquent de voir baisser le volume et les prix de leurs exportations. Le sentiment accru d'insécurité a par ailleurs entraîné une sensible diminution du tourisme et de l'investissement étranger, en particulier dans les pays où la sécurité et la gouvernance sont jugées poser problème. Globalement, il en résulte des retards plus ou moins importants, au niveau de la croissance, du recul de la pauvreté et de la concrétisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

La question de savoir comment définir le terrorisme, dans ses diverses manifestations, suscite un débat animé. Les événements récents ont porté sur le devant de la scène les inquiétudes que suscite le risque d'une multiplication des actes de terrorisme contre des cibles internationales. Il est plus important que jamais d'abandonner la stratégie de réaction au profit d'une culture de la prévention, exploitant toute la gamme des instruments à la disposition des pays de l'OCDE, y compris la coopération pour le développement. Au moment où la communauté des donateurs s'interroge sur le surcroît d'aide que requiert la réalisation des OMD, il est d'autant plus essentiel que

La prévention des conflits constitue désormais un aspect essentiel de la coopération pour le développement

Une attention toute particulière doit être portée aux retombées pour le développement du terrorisme de portée mondiale.

Il est plus important que jamais de renoncer aux politiques passées de simple réaction au profit d'une culture de la prévention.

les ressources allouées à la prévention du terrorisme et à l'atténuation de ces conséquences aient un caractère additionnel et ne soient pas prélevées sur l'aide au développement destinée à soutenir la lutte contre la pauvreté dans d'autres pays ou régions.

Sources de terrorisme liées au développement

Le terrorisme, comme les autres formes de conflit violent, a des causes diverses.

Parmi les nombreux facteurs recensés dans les analyses récentes dont la conjugaison est susceptible de provoquer ou d'entretenir le terrorisme figurent les suivants :

- l'existence d'un sentiment de marginalisation ;
- l'isolement ou l'exclusion ;
- l'absence d'institutions représentatives capables d'offrir un lieu d'expression politique, de maintenir la sécurité publique et de régler les différends de manière pacifique ;
- un climat général de corruption ;
- un niveau élevé de chômage ou de sous-emploi parmi les hommes jeunes ;
- des inégalités ressenties comme excessives, au plan intérieur et par rapport aux autres pays ;
- l'instabilité politique ;
- la polarisation de la politique sur l'identité de groupe ;
- l'extrémisme religieux ou idéologique ;
- l'existence de profonds ressentiments ;
- un conflit qui s'éternise ;
- et l'accès à des moyens financiers et à des armes.

Les chercheurs commencent tout juste à appréhender l'importance relative de ces différents facteurs et leurs interactions.

La pauvreté ne constitue pas en soi une condition suffisante pour alimenter le terrorisme. Cela dit, nombre des facteurs susmentionnés sont liés à des situations de pauvreté relative ou absolue. Des initiatives visant à remédier à certains aspects de la pauvreté, comme le manque d'accès à l'éducation et à des moyens de subsistance ou l'impossibilité de faire entendre sa voix, peuvent contribuer à atténuer les sentiments d'exclusion et d'isolement, et à modérer les extrémismes religieux et politiques. Dans l'examen des conséquences qui en découlent pour l'orientation à moyen et long termes de la coopération pour le développement, une large place doit être faite au lien entre la cohérence des politiques de lutte contre la pauvreté et la nécessité de remédier à telle ou telle situation, par exemple l'existence d'inégalités excessives d'ordre politique ou social, source de tensions déstabilisatrices dans la société.

Le rôle de la coopération pour le développement

Remédier aux obstacles majeurs que les conflits violents font peser sur le développement...

En 2001, l'OCDE a publié des Lignes directrices sur le thème *Contribuer à prévenir les conflits violents*, centrées sur le rôle que peut jouer la coopération pour le développement dans la prévention des conflits et la construction de la paix. Si celles-ci ne traitent pas expressément du terrorisme, elles y font

implicitement référence en tant que vecteur de conflits violents et abordent indirectement certaines des principales dimensions qu'il peut prendre au plan intérieur et certaines de ses retombées pour les pays voisins. Quasi-toutes les recommandations qui y sont formulées s'appliquent au terrorisme, en tant que manifestation incontestable de l'existence d'un conflit violent, même s'il est également capital de prendre des mesures dans d'autres domaines qui ne sont pas couverts par les lignes directrices, par exemple des sanctions juridiques à l'encontre des dirigeants de groupes terroristes et des structures, financières et autres, qui les soutiennent.

Affronter les problèmes de développement liés au terrorisme et autres formes de conflits violents appelle donc un ensemble complexe d'interventions. Ainsi que le soulignent les Lignes directrices, les organismes d'aide, bilatéraux et multilatéraux, doivent s'interroger sur la manière dont la coopération pour le développement peut contribuer à prévenir le recours à la violence et au terrorisme. La crise afghane montre plus que jamais que les gouvernements des pays de l'OCDE ne peuvent se permettre d'ignorer même les pays avec lesquels le partenariat est le plus malaisé, car un État qui se retrouve isolé et exclu n'en est que davantage enclin à soutenir le terrorisme.

Comme il est observé dans *Contribuer à prévenir les conflits violents*, de même que dans les *Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté*, autre produit de l'OCDE, la coopération avec les pays partenaires peut concourir à atténuer les risques de conflits violents au sein de la société. Les deux ouvrages étudient et proposent des moyens de promouvoir une meilleure gestion des affaires publiques et un développement économique à large assise, de faire refluer la pauvreté dans tous ses aspects et d'œuvrer à l'instauration d'institutions démocratiques. Les organismes d'aide peuvent aussi appuyer les efforts déployés par leurs gouvernements pour s'attaquer aux sources de financement du terrorisme – par exemple en luttant contre le blanchiment des capitaux, les pratiques fiscales dommageables et la protection excessive du secret bancaire. Ils peuvent en outre s'appliquer à convaincre les diasporas de faire valoir leurs doléances par des moyens pacifiques et non par la force. D'une manière plus générale, il est urgent, et la situation s'y prête, de renforcer la coopération internationale à l'appui du développement en intégrant les considérations de prévention des conflits dans la formulation et la mise en œuvre des politiques.

Il est donc d'autant plus important de faire de la mondialisation un processus « sans exclus », qui contribue davantage et plus largement à supprimer les causes du terrorisme. Cela implique que les organismes d'aide collaborent avec les autres secteurs de l'administration, afin que les actions engagées dans différents domaines s'inscrivent dans un cadre cohérent. Les organismes d'aide ont un rôle important à jouer en tant que « défenseurs du développement » et représentants, au sein des gouvernements, des intérêts du développement à long terme. Cela nécessite une volonté, aux niveaux décisionnel et opérationnel, de travailler main dans la main avec les spécialistes des échanges, de la défense et de la politique étrangère même s'il doit souvent en résulter un climat difficile, mais stimulant, de tension. Les organismes d'aide, et les gouvernements des pays donateurs d'une manière plus générale, doivent aussi rester humbles dans leurs attentes et admettre le

... et affronter les problèmes de développement liés au terrorisme et autres formes de conflit violent..

... appelle un ensemble complexe d'interventions...

... bien conçues et s'intégrant dans une stratégie cohérente.

rôle limité que l'aide est susceptible de jouer, surtout à court terme, pour inverser une situation.

Même si l'ouvrage intitulé *Contribuer à prévenir les conflits violents* contient de précieux conseils pour la prévention du terrorisme, des recherches complémentaires n'en seront pas moins entreprises pour y intégrer le produit de la réflexion en cours sur les « partenariats difficiles » et l'adoption d'une optique de prévention du terrorisme. Se placer dans une telle optique pourrait aider à mieux comprendre comment remédier aux causes profondes qui permettent au terrorisme de faire des adeptes et établir une coopération constructive avec des États fragiles dont l'effondrement risquerait de favoriser la mise en place de sanctuaires pour terroristes.

TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET SÉCURITÉ

Le commerce électronique est au centre de l'économie du numérique telle que la conçoit l'OCDE – un monde en réseau offrant des perspectives de croissance de l'économie et de l'emploi, d'expansion des échanges mondiaux et d'amélioration des conditions sociales. L'économie du numérique étant intrinsèquement transfrontière, son développement requiert donc dans une large mesure des solutions transfrontières. Cela pose pour les politiques publiques de nouveaux défis nécessitant une analyse élargie et un dialogue entre secteur public et secteur privé, qui correspondent bien aux capacités de l'OCDE.

Le commerce électronique est la clé de l'économie du numérique.

La confiance est essentielle pour le développement du commerce électronique et de l'économie du numérique. Il s'agit d'assurer aux consommateurs et aux entreprises que leur utilisation des services sur réseaux est sûre, fiable et vérifiable.

L'instauration de la confiance est un préalable au développement du commerce électronique.

Tout l'environnement qui entoure l'utilisation des technologies de l'information et des communications a sensiblement changé au cours des dernières années. Des ordinateurs personnels toujours plus puissants, la convergence des technologies et la généralisation de l'utilisation d'Internet dans de nombreux pays ont remplacé ce qui était autrefois des systèmes autonomes aux capacités limitées et des réseaux essentiellement fermés. Aujourd'hui les entreprises, les gouvernements, les consommateurs et d'autres personnes et organisations sont totalement tributaires de la disponibilité et de la fiabilité des infrastructures et services d'information. D'autres infrastructures vitales, par exemple la production et le transport de l'énergie, les marchés financiers ou les transports, sont toutes largement dépendantes des systèmes et réseaux d'information et tendent à être toutes interconnectées à l'échelle mondiale. La nature et le type des technologies constituant l'infrastructure de l'information et des communications (avec l'apparition des services à large bande, des réseaux d'interconnexion à grand débit, d'Internet, des liaisons sans fil et des systèmes par satellites) ont fortement évolué. Les dispositifs d'accès se sont multipliés et diversifiés. Les utilisateurs sont de plus en plus nombreux à accéder aux réseaux par des liaisons toujours ouverts à grand débit. De plus, l'Internet façonne dans une large mesure la façon dont les entreprises conduisent leurs activités, dont les gouvernements fournissent des services aux citoyens et aux entreprises et dont les personnes communiquent et échangent des informations. Le moyen de protéger les systèmes vitaux d'information contre les défaillances accidentelles ou les actes délibérés de piratage ou de cyberterrorisme est une préoccupation majeure pour tous les pays, individuellement et collectivement. Ces évolutions créent de nouvelles questions aux politiques gouvernementales relatives à la sécurité.

La nature des technologies de l'information et de l'environnement de la sécurité a changé.

On se préoccupe davantage du rôle que chacun joue dans l'instauration d'une culture de sécurité.

S'il reste des limites à ce que l'on peut attendre des utilisateurs, il ne fait pas de doute que chacun doit être un participant actif dans une culture de sécurité. Chaque participant, chaque utilisateur de systèmes et réseaux d'information, est un élément important dans un environnement de plus en plus interconnecté et interdépendant. Les participants devraient être sensibilisés aux risques qui existent en matière de sécurité et aux mesures de prévention correspondantes, et assumer leurs responsabilités et prendre les mesures nécessaires pour renforcer la sécurité de ces systèmes et réseaux. Des mesures tant préventives que réactives peuvent rendre les systèmes plus sûrs, grâce à une gestion rigoureuse et améliorée des risques et des incidents de sécurité. Les participants devraient adopter et promouvoir une « culture de sécurité » qui imprègne les analyses, les évaluations et les actions concernant le fonctionnement des systèmes et réseaux d'information. Cela devrait faire partie intégrante du comportement quotidien.

L'OCDE révisé actuellement ses Lignes directrices de 1992 sur la sécurité.

Au cours de la décennie écoulée, les Lignes directrices de l'OCDE de 1992 régissant la sécurité des systèmes d'information ont défini les principes sur lesquels devrait être fondée la sécurité de l'information. L'OCDE contribue à l'adaptation de ce processus au nouvel environnement de réseaux en procédant à une révision approfondie de ses Lignes directrices sur la sécurité. Avec cette révision, l'OCDE souhaite promouvoir une « culture de sécurité » en sensibilisant davantage aux problèmes de sécurité et en préconisant à l'égard de la sécurité une responsabilité collective des participants à tous les niveaux qui utilisent des systèmes d'information, notamment via des réseaux. Les événements du 11 septembre ont suscité une accélération de ces travaux.

L'OCDE a élaboré des Lignes directrices régissant la protection des consommateurs, de même que des orientations pratiques sur la protection de la vie privée.

Les travaux de l'OCDE sur la protection des consommateurs (Lignes directrices de l'OCDE de 1999 régissant la protection des consommateurs dans le contexte du commerce électronique) et la protection de la vie privée (Lignes directrices de l'OCDE de 1980 régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel) représentent un consensus international sur les caractéristiques essentielles d'une approche mondiale efficace à l'égard de ces deux questions. Parmi les activités que mène actuellement l'OCDE figurent notamment des études de ce que l'on appelle les « mécanismes de règlement alternatif des litiges (RAL) en ligne », l'examen des moyens de faire appliquer les mesures de protection des consommateurs au-delà des frontières, l'analyse des formes de protection à la disposition des titulaires de cartes de paiement ainsi que le suivi des lois, politiques et pratiques en matière de protection des consommateurs dans les pays Membres. L'OCDE encourage les actions d'éducation et de sensibilisation sur les questions de vie privée en ligne, et elle étudie aussi les instruments et mécanismes juridiques et techniques à caractère réglementaire ou fondés sur l'autoréglementation pour la surveillance du respect et l'application des dispositions de protection de la vie privée. Sur le plan de la technologie, le Générateur de déclarations de politique de protection de la vie privée de l'OCDE contribue à la transparence en aidant les sites Web à établir des déclarations de politique de protection de la vie privée, et des travaux ont été effectués pour explorer et discuter un certain nombre d'instruments et mécanismes juridiques et techniques destinés à assurer la protection de la vie privée en ligne. Ce travail a accéléré le consensus sur la protection effective dans le cadre de l'autorégulation par l'industrie ou de la réglementation juridique.

LE TERRORISME A-T-IL MODIFIÉ LE PAYSAGE ÉCONOMIQUE ?

Dans la matinée du mardi 11 septembre 2001, les États-Unis ont été frappés par une série d'attaques terroristes sans précédent conçues pour infliger des pertes civiles et matérielles massives. Sept mois plus tard, les effets économiques directs semblent s'être grandement estompés. Rapidement, la confiance s'est rétablie et les cours des actions se sont redressés, tandis que la consommation et l'activité se montraient plus robustes qu'on avait pu le croire au départ. Ce bon résultat doit beaucoup à la prompte réaction des responsables économiques, qui se sont employés à restaurer la confiance, préserver le système financier et éviter une récession autoréalisatrice. La politique monétaire a été considérablement assouplie, les banques centrales à travers le monde baissant fortement leurs taux d'intérêt dans les semaines qui ont suivi les attentats. Aux États-Unis, un ensemble de mesures d'urgence a été adopté en quelques jours et des subventions ou des garanties de prêt ont été mises en place en faveur des compagnies aériennes. Cette réaction de grande ampleur, de même que plusieurs éléments de nature autre qu'économique, notamment les progrès militaires rapides en Afghanistan, ont largement contribué à dissiper les incertitudes et à stimuler l'activité. Dans ces conditions, ce sont surtout les conséquences possibles à moyen terme qui retiennent l'attention.

Une gestion de crise efficace a permis de rétablir la confiance après les attentats du 11 septembre.

Les enjeux de politique économique à moyen terme

Les attentats ont eu trois principales conséquences directes : les primes d'assurance ont fortement augmenté et il est plus difficile d'assurer les activités exposées au risque terroriste ; des pressions de plus en plus vives s'exercent pour renforcer la sécurité aux frontières et mieux contrôler l'énorme volume de marchandises entrant dans les pays de l'OCDE ; les dépenses publiques pour la sécurité et pour les opérations militaires sont en hausse, ce qui grève les budgets.

L'aggravation du risque terroriste pourrait avoir des effets durables.

Depuis les attentats, le secteur des assurances commerciales a relevé ses primes. En outre, et cela est plus préoccupant, la couverture s'est érodée pour plusieurs activités jugées trop risquées, notamment les transports aériens. Il est possible qu'à terme le secteur privé des assurances se décide à revenir sur le marché des risques liés au terrorisme en offrant des garanties spécialement conçues à cet effet. Mais, pour le moment, cette perspective n'est qu'hypothétique. Il faudrait que l'intervention des pouvoirs publics pour combler les lacunes – telle qu'on peut l'observer dans certains pays – soit de durée et de portée limitées et se fasse en partenariat avec le secteur privé. A cet égard, les mécanismes de partage des risques à *plusieurs piliers*, rassemblant les assureurs, les réassureurs, les marchés financiers et, le cas

Pour couvrir les risques, il faudra peut-être rechercher des solutions temporaires de partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé.

échéant, les pouvoirs publics en tant qu'assureur en dernier ressort, peuvent constituer une solution valable. Le « mega-terrorisme » peut être à l'origine de sinistres tels que le seul secteur privé n'est pas en mesure d'y faire face. Ce défi appelle la participation des pouvoirs publics et l'examen de solutions internationales.

De nouvelles solutions sont nécessaires pour répondre aux deux impératifs du passage aux frontières : la sécurité et l'efficacité.

Les graves perturbations du système de transport après les attentats illustrent toute l'importance de frontières efficaces et ouvertes pour les opérations quotidiennes des entreprises. La gestion en flux tendus, de plus en plus répandue dans le secteur manufacturier, est très tributaire d'un passage efficace aux frontières. Cette gestion en flux tendus a subi de graves perturbations dans les jours qui ont immédiatement suivi les attentats, en particulier à la frontière entre les États-Unis et le Canada. Les contrôles aux frontières ont maintenant été assouplis et les temps d'attente sont moins longs, mais, pour certains observateurs, la porosité des frontières est une menace pour la sécurité. Ce qu'il faut donc, c'est mettre au point des solutions satisfaisantes sur le double plan de la sécurité et de l'efficacité économique. Ces initiatives du type « frontière intelligente » doivent être prises de préférence en coopération avec le secteur privé et également en accord avec les partenaires commerciaux et dans des conditions non discriminatoires.

Pour améliorer la sécurité, les pouvoirs publics devraient rationaliser les dépenses plutôt que de les augmenter.

Pour lutter contre le terrorisme, les dépenses publiques pour la sûreté intérieure et pour les opérations militaires ont sensiblement augmenté aux États-Unis et, dans une moindre mesure, dans les autres pays de l'OCDE. Les dépenses du secteur privé devraient, elles aussi, s'accroître pour renforcer la sécurité des locaux, des salariés et de l'information. Cela pourrait évincer l'accumulation de capacités directement productives, alourdir le coût du capital, faire monter les salaires et détourner des ressources de R-D au profit de projets militaires. En conséquence, le dividende de la paix des années 90 pourrait être fortement entamé. Les pertes en résultant devraient rester faibles au vu des mesures actuellement annoncées ; la prudence s'impose néanmoins dans le climat actuel d'incertitude. La forte hausse des dépenses antiterroristes doit donc se doubler d'un examen rigoureux des coûts et avantages des autres programmes militaires, dans la lignée des objectifs fixés plus généralement pour les dépenses autres que celles consacrées à la défense. L'enjeu est de financer la lutte contre le terrorisme en dépensant mieux et non en dépensant plus.

SÉCURITÉ DES TRANSPORTS

Même si les attentats du 11 septembre ont impliqué des avions, la plupart des autres modes de transport posent également des risques pour la sécurité, surtout si l'on considère l'importance du transport de voyageurs et les mouvements de marchandises liés au transport de surface, qui font l'objet d'une surveillance toute relative. Sont concernés à cet égard les transports routiers, ferroviaires et maritimes, leurs infrastructures connexes (ports, terminaux, tunnels, ponts et autres éléments constitutifs des réseaux routiers et ferroviaires) ainsi que les systèmes sous-jacents d'information et de communication.

La plupart des modes de transport comportent des risques pour la sécurité.

Risques potentiels

Pour tous les modes de transport, les risques de base sont très semblables et entrent dans quatre grandes catégories :

- utilisation du véhicule (aéronef, navire, camion, train, conteneur, etc.) et de l'infrastructure connexe pour transporter des terroristes, des armes ou d'autres marchandises dangereuses ;
- utilisation du véhicule de transport et de l'infrastructure connexe comme arme en soi (comme bombe pour causer des dommages et porter atteinte à la vie d'autrui, pour bloquer ou perturber l'accès aux transports afin de nuire à l'économie, etc.) ;
- risque encouru par une concentration de personnes dans un lieu vulnérable et confiné, ne disposant pas de moyens de sortie facile ;
- risque encouru par un désordre majeur du système économique résultant d'un endommagement de l'infrastructure.

Un véhicule peut être utilisé pour faciliter l'activité terroriste ou comme arme en soi.

Dans le domaine de l'aviation, où la sûreté des aéronefs est une préoccupation constante, le niveau de sécurité déjà élevé qui était assuré a permis de réagir rapidement aux événements du 11 septembre, et la plupart des administrations ont simplement renforcé les mesures de sûreté existantes. Par exemple, la sécurité au sol dans les aéroports et le contrôle des passagers et des marchandises, et d'autres mesures ont été renforcées, même au prix de retards. Le concept d'« expéditeur connu » (expéditeurs que les compagnies aériennes connaissent et auxquels elles peuvent faire confiance), appliqué dans le secteur du fret aérien, suscite aujourd'hui beaucoup d'intérêt dans les autres modes de transport, où il pourrait permettre de renforcer efficacement la sécurité des mouvements de marchandises.

La sûreté du transport aérien a été renforcée.

*Mais le renforcement
des normes de sécurité
en haute mer est
plus difficile...*

S'agissant du transport maritime, les préoccupations sont centrées sur le fret, et en particulier sur les conteneurs, qui circulent constamment, en très grand nombre, dans le monde entier, et dont il est difficile de savoir précisément ce que les nombreux petits expéditeurs, en général inconnus, y ont chargé. C'est pourquoi, il devient extrêmement important de vérifier la cargaison et de s'assurer qu'elle n'est pas manipulée entre son point d'origine et sa destination finale. De même, certaines marchandises transportées en vrac (telles que les produits pétroliers, le GPL/GNL, les phosphates, etc.) peuvent constituer de très lourdes menaces. Indépendamment des marchandises, les navires de croisière et les transbordeurs présentent des risques élevés à la fois comme cibles et comme armes potentielles.

Étant donné la nature internationale du transport maritime et la difficulté de suivre toute l'activité hauturière, les navires ont parfois servi à transporter des terroristes et des armes un peu partout dans le monde, pour générer des recettes visant à financer des activités terroristes et pour blanchir des fonds illicites destinés à des organisations terroristes possédant par ailleurs une façade légale. C'est pour cette raison que le contrôle des gens de mer, dont le métier permet de se déplacer constamment dans le monde entier, revêt une très grande importance.

*... et les risques
qui pèsent sur les
transports terrestres
sont comparables
à ceux auxquels est
exposé le transport
maritime en haute mer.*

Les transports terrestres (routiers et ferroviaires) peuvent être tout aussi exposés aux visées terroristes, comme armes permettant d'attenter à la sécurité nationale ou d'atteindre des cibles économiques. Le transport routier assure le lien avec tous les autres modes de transport et joue par conséquent un rôle central dans le déroulement de l'activité économique. C'est pourquoi les transports routiers et intermodaux sont exposés à des risques analogues à ceux énumérés ci-dessus qui pèsent sur le transport maritime. Tous les pays sont dotés de réseaux routiers et ferroviaires étendus qui pénètrent jusqu'au cœur des villes et relient entre eux les agglomérations, les entrepôts, les ports et les terminaux. Ces réseaux comprennent des ponts et des tunnels qui, dans de nombreuses villes, revêtent une importance vitale pour la conduite efficace des activités économiques.

Les progrès récents en ce qui concerne l'application des technologies de l'information et des communications (TIC) aux transports, notamment l'utilisation des systèmes mondiaux de localisation par satellite (GPS) pour suivre les cargaisons, permettent désormais aux terroristes de suivre eux aussi le déplacement de leurs « cargaisons » et d'actionner le détonateur à l'endroit où leur action sera la plus destructrice. En outre, la large application des TIC et du GPS aux transports a facilité l'émergence d'opérations logistiques perfectionnées pour améliorer la localisation des sources d'approvisionnement, la production et la distribution d'un large éventail de produits, ce qui rend la sécurité des transports encore plus difficile à assurer.

Des volumes considérables de marchandises dangereuses, notamment des produits chimiques toxiques et des carburants, des quantités d'armes perfectionnées et d'autres fournitures militaires sont transportés par route. Une attaque terroriste visant un pont ou tunnel stratégique ou un autre ouvrage d'interconnexion du réseau utilisé pour le transport de ce type de marchandises pourrait causer des dommages capables de paralyser n'importe quelle grande agglomération. Dans tous les modes de

transport, les points de répartition et d'interconnexion (tels que les aéroports, les ports et les terminaux) sont particulièrement vulnérables aux activités terroristes, et il importe d'appliquer des procédures plus rigoureuses d'attribution de licence/accréditation pour le personnel, les voyageurs et les marchandises.

Le rôle de l'OCDE

Rares sont les gouvernements qui ont à ce jour décidé d'agir de façon unilatérale face aux menaces qui pèsent sur la sécurité des transports, et la majorité des pays ont reconnu qu'il s'agissait là d'un problème international exigeant une solution internationale. Même si l'OCDE ne se situe pas au coeur de l'action menée actuellement en ce domaine, elle a réuni de façon informelle un groupe *ad hoc* sur les transports maritimes composé de responsables gouvernementaux et de représentants de la profession, afin de réfléchir à ce que l'Organisation pourrait faire pour apporter une contribution efficace à l'amélioration de la sécurité. Cette réunion très suivie, à laquelle ont participé des représentants des pouvoirs publics et de la profession, de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), portait sur le transport maritime, mais ses conclusions valent pour tous les modes de transport.

La réunion a reconnu qu'en raison de l'émergence de la logistique des transports, il n'était pas possible de compartimenter les activités de transport pour les aborder isolément. Au contraire, il apparaît clairement nécessaire, compte tenu de la nature intégrée du transport moderne, de trouver une réponse sécuritaire intégrée pour maximiser la détection et la neutralisation des menaces potentielles.

Il existe plusieurs domaines importants dans lesquels le Comité des transports maritimes (CTM) ainsi que le Comité de direction du Programme de coopération dans le domaine de la recherche en matière de transports routiers et de liaisons intermodales (RTR) peuvent contribuer à la sécurisation des réseaux de transport, sans entraver de façon notable les flux d'échanges et la circulation des personnes, ou imposer des charges économiques inutiles aux pouvoirs publics et à l'industrie. Il sera accordé à ces activités un degré élevé de priorité :

- Amélioration de la transparence en ce qui concerne la propriété et le contrôle des navires (en complément des travaux menés par l'OMI).
- Analyse des risques qui pèsent sur les réseaux de transport ; calcul du coût économique qu'impliquerait le fait de ne pas mettre en œuvre des mesures de précaution adéquates en matière de sécurité ; et réflexion sur les moyens de répartir le coût supplémentaire de ces mesures de sécurité pour uniformiser les règles du jeu. Ce volet pourrait également couvrir les implications économiques liées à l'imposition au système de transport de normes de sécurité très strictes (par exemple, le problème auquel sont actuellement confrontées les compagnies aériennes et leur demande d'aides publiques, ainsi que les difficultés croissantes à surmonter pour offrir une couverture d'assurance suffisante contre les activités terroristes).

Les menaces pour la sécurité des transports sont des problèmes internationaux qui appellent des solutions internationales.

L'OCDE attribue un degré élevé de priorité à plusieurs domaines dans lesquels elle peut contribuer à la sécurisation des réseaux de transport.

- Vérification des cargaisons acheminées par tous les modes et suivi de ces cargaisons depuis leur lieu d'origine jusqu'à leur destination afin d'en assurer la sécurité. Pour les modes de surface, ce suivi devra être essentiellement centré sur le transport multimodal de conteneurs et de marchandises dangereuses, et être effectué en coopération avec d'autres organisations compétentes, notamment la CEMT.
- Recensement des pratiques exemplaires en matière de sécurité pour l'ensemble des activités de transport (à l'intérieur des différents modes de transport, mais aussi en ce qui concerne les arrangements inter-compagnies, l'identification du personnel, les normes d'immatriculation des navires, les plans de sûreté pour les aéroports, les ports et terminaux, les mesures de sécurité et plans d'urgence pour le réacheminement d'une cargaison suspecte).

DÉVELOPPEMENT DURABLE POUR TOUS

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES EN AFRIQUE

La publication du rapport sur les « Perspectives économiques en Afrique » est un projet conjoint du Centre de Développement de l'OCDE et de la Banque africaine de développement, qui s'appuie sur des équipes locales de chercheurs dans chacun des pays étudiés. Ce rapport propose une série de notes par pays dans un format homogène, permettant de comparer précisément les performances des économies étudiées. Le rapport 2001/2002 couvre 22 pays : Afrique du Sud, Burkina Faso, Botswana, Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guinée équatoriale, Kenya, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Tchad et Zimbabwe. Le rapport compare les perspectives des pays africains, replaçant l'évolution des économies du continent dans le contexte de l'économie mondiale. Il est prévu d'élargir le champ d'investigation du rapport à d'autres pays dans l'avenir (Algérie, Madagascar, Tunisie et Zambie pour le rapport 2002/2003).

Un projet conjoint du Centre de Développement de l'OCDE et de la Banque africaine de développement...

Le projet a deux objectifs principaux et interdépendants : premièrement, fournir aux décideurs des pays d'Afrique et de l'OCDE, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé (chefs d'entreprise, investisseurs et responsables de l'aide dans les pays donateurs et receveurs), des informations comparables et des analyses tant sur l'évolution macro-économique à court terme que sur des problèmes structurels, notamment la pauvreté ; deuxièmement, consolider l'appropriation du projet par les partenaires africains et créer le réseau d'expertise locale indispensable pour qu'ils soient en mesure de le prendre complètement en charge dans un délai de cinq ans environ, notamment en appuyant et en formant les experts africains chargés de la préparation des notes par pays et en renforçant progressivement leur participation dans la production du rapport.

... vise à fournir aux décideurs des secteurs public et privé des informations et des analyses comparables, tout en créant un réseau d'experts locaux...

En élargissant la base de connaissances sur les économies africaines, ce rapport permet de faire un état des lieux comparatif sur des sujets qui sont au cœur des préoccupations du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) lancé en 2001 par un groupe de chefs d'État africains. En particulier, il devrait être utile pour les exercices d'examen par les pairs envisagés dans le contexte de cette initiative.

... et met au service du NEPAD l'expertise de l'OCDE.

L'Afrique n'a pas encore bénéficié de la mondialisation

Malgré de nombreux épisodes de succès économiques dans le passé, l'Afrique dans son ensemble a connu au cours des dernières décennies une tendance à la marginalisation économique, et n'a pas tiré parti des gains potentiels de la globalisation. Cela est imputable dans une large mesure aux

Les performances des économies individuelles varient beaucoup et les réussites sont fragiles.

politiques internes, plutôt qu'aux contraintes imposées par l'environnement international. Le rapport souligne toutefois que les performances varient fortement d'un pays à l'autre : dans chaque région du continent, certaines économies progressent tandis que d'autres régressent. De plus, les pays qui progressent ne sont malheureusement pas toujours les mêmes, de telle sorte que les succès rencontrés ici ou là sont marqués par une grande fragilité.

Les efforts de relance des économies africaines doivent venir de l'intérieur...

Les pays africains devront continuer à progresser sur la voie de l'ajustement, pour renforcer leurs économies. Il y a en la matière une grande variété d'expériences dont certaines sont très positives, ce qui suggère que des succès plus nombreux sont à la portée de l'Afrique. Il ne s'agit pas, comme l'a montré l'expérience des pays qui s'en sortent le mieux, d'appliquer des recettes toutes faites proposées par les bailleurs de fonds, mais bien plutôt de parvenir à une appropriation de ces politiques par les gouvernements africains. Cependant, ils sont confrontés à des difficultés communes difficiles à résoudre, dans des domaines tels que la réforme du secteur de l'énergie ou la libéralisation des filières agricoles d'exportation. L'un des objectifs du NEPAD est que les pays africains affrontent ensemble ces difficultés communes. Le rapport leur fournit les données et le cadre analytique nécessaires à une prise de décision informée.

... tout en bénéficiant d'un appui extérieur.

Dans les années récentes, plusieurs initiatives politiques internationales ont été prises dans le but d'améliorer l'environnement international. Il s'agit en particulier de l'ouverture unilatérale du marché européen aux produits des PMA dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes », de l'accord de partenariat signé à Cotonou entre l'Union européenne et les pays ACP, et de l'initiative AGOA (*African Growth and Opportunity Act*) des États-Unis. En dépit du recul de l'aide au développement dans les années 90, l'initiative de désendettement des PPTC commence à porter ses fruits et va permettre à une vingtaine de pays africains de réduire leur charge d'endettement de façon substantielle, au profit du financement de programmes de lutte contre la pauvreté.

La stabilité politique et l'amélioration de la santé et de l'éducation sont des conditions du progrès économique et social

Améliorer l'accès à la santé et à l'éducation sont des impératifs...

Le progrès économique et la réduction de la pauvreté dépendront aussi des efforts menés par les gouvernements en matière de développement des ressources humaines, une priorité clairement définie du NEPAD. Le rapport souligne à ce titre que, dans le domaine de l'éducation, les évolutions récentes observées sont plutôt positives, mais les résultats sont très contrastés d'un pays à l'autre avec un effort budgétaire variant de moins de 2 % à 10 % du PIB selon les pays. Mais il n'y a pas de lien marqué entre ces dépenses publiques et les performances du secteur, en raison de différences d'efficacité tout aussi importantes, comme le montrent les données disponibles sur les coûts unitaires ou les taux de redoublement. D'une manière générale, les succès les plus marqués sont obtenus par les pays qui misent sur la scolarisation primaire et qui ont une approche décentralisée de l'organisation de l'enseignement. En matière de santé, les tendances récentes observées en Afrique sont plus préoccupantes, en raison notamment de l'épidémie du VIH/SIDA qui a réduit à néant, dans les pays d'Afrique australe et orientale les

plus touchés, les progrès potentiels en matière d'amélioration de l'espérance de vie. La prévention n'a pas été véritablement développée en Afrique, en dehors des expériences réussies de l'Ouganda et du Sénégal.

Il n'y aura pas de progrès économique et social en Afrique sans une situation politique stable. Gouvernance et sécurité sont d'ailleurs inscrites dans le NEPAD comme des préalables incontournables au développement. Il est indéniable que les tendances des années 2000 et 2001 ont été positives, malgré la persistance de zones de conflits. La situation la plus grave est celle de l'Afrique centrale, en raison de la dimension internationale du conflit de la République démocratique du Congo. Il est sans doute encore trop tôt pour faire des pronostics de normalisation de la situation dans cette région. En Afrique australe, les tensions politiques et la répression croissantes au Zimbabwe sont également préoccupantes. D'une manière générale, la résolution des problèmes politiques dépend des avancées de la démocratisation. La réduction des risques politiques en Afrique dépend aussi des progrès obtenus en matière de gouvernance. De tels progrès appellent certainement une démocratisation du pouvoir central, mais aussi des politiques de décentralisation, domaine dans lequel seuls quelques pays présentent à ce jour une expérience significative.

*... tout comme
la stabilité politique.*

ACTIVITÉS DE COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

L'OCDE coopère avec un grand nombre d'économies non membres de toutes les régions du monde selon des modalités très similaires à celles appliquées aux activités avec ses propres Membres. Elle encourage les responsables gouvernementaux à partager l'expérience qu'ils ont acquise sur le plan national dans des domaines prioritaires selon des méthodes permettant d'apaiser les conflits et de contribuer à l'émergence d'un consensus sur les mesures qui s'imposent. Le mécanisme de la pression exercée par les pairs, qui s'accompagne souvent de critiques constructives, est très solidement ancré dans la culture et les méthodes de travail de l'OCDE. Il constitue le ciment des relations entre les Membres de l'Organisation et est souvent utilisé au service d'un dialogue mutuellement avantageux avec les non-membres. L'Organisation collabore avec les non-membres pour soutenir la réforme des politiques gouvernementales, le renforcement des capacités d'action des autorités et pour aider à la mise au point des stratégies de nature à favoriser le progrès économique, environnemental et social.

L'OCDE travaille en partenariat avec les non-membres.

Les pays Membres de l'OCDE ont une conscience aiguë de l'interdépendance sans cesse croissante entre les économies du monde entier. Parce que les interactions économiques, sociales et environnementales se multiplient, les pays ne peuvent plus définir, ni mettre en œuvre une politique sans se soucier du reste du monde. Tous ont intérêt à appliquer, au niveau national, des mesures cohérentes et compatibles avec celles appliquées par les autres. L'OCDE a pour mission de partager le savoir et l'expérience qu'elle a accumulées dans les domaines du renforcement des institutions et de la formulation de l'action gouvernementale avec les pays émergents, les pays en transition et les pays en développement, de façon à contribuer au succès de leur intégration dans l'économie mondiale. De nombreux points d'entrée permettent aux non-membres d'avoir accès aux connaissances et au savoir-faire acquis par l'Organisation. Ils peuvent adhérer à un certain nombre de recommandations et d'autres instruments élaborés par l'OCDE, participer aux travaux de différents comités et s'associer à divers programmes de coopération mis en place à leur intention. La diversité des activités entreprises par l'OCDE dans le cadre du dialogue sur les politiques à suivre avec les non-membres devrait apporter une contribution utile à la coordination des efforts déployés au niveau international pour donner suite à la Déclaration ministérielle de Doha, au Consensus de Monterrey et aux conclusions qui seront dégagées lors du Sommet de Johannesburg sur le développement durable.

L'OCDE contribuera activement à l'action qui sera engagée dans le prolongement des conférences de Doha et de Monterrey, et apportera son soutien à l'initiative NEPAD.

Les participants à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel de 2002 se félicitent que treize non-membres – l'Afrique du Sud ; l'Argentine ; le Brésil ; le Chili ; la Chine ; Hong-Kong, Chine ; l'Inde ; l'Indonésie ; le Kenya ; l'Ouganda ; Russie ; le Sénégal et Singapour – puissent participer directement à un débat sur les questions qui se posent concernant les échanges

Les non-membres sont invités à participer à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2002...

et le développement. Les ministres des pays de l'OCDE entendent également mettre à profit cette occasion de s'entretenir directement avec leurs homologues des pays siégeant au Comité de direction du NEPAD, à savoir l'Algérie, l'Égypte, le Nigeria, le Sénégal et l'Afrique du Sud, pour recenser les moyens par lesquels l'OCDE pourrait aider le NEPAD à atteindre les objectifs qui lui ont été assignés.

... dans le contexte plus large d'un programme de coopération en constante évolution.

Le dialogue qui s'est établi entre les Membres de l'Organisation et les non-membres offre une assise solide à la participation des non-membres à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres. Ce dialogue s'organise autour de thèmes présentant un intérêt mutuel et il peut remplir de multiples fonctions selon les besoins mis en évidence. Le dialogue avec les non-membres est un processus dynamique qui s'adapte à l'évolution des réalités dans le monde, ainsi qu'aux des changements économiques et aux faits nouveaux survenant tant dans les pays Membres que dans les pays non membres.

Le dialogue engagé à l'échelle mondiale est capital pour le progrès économique, environnemental et social...

L'OCDE a lancé récemment huit Forums mondiaux qui ont vocation à permettre d'élargir et d'approfondir les relations avec les économies non membres dans des domaines où l'Organisation est particulièrement compétente et où l'instauration d'un dialogue à l'échelle planétaire est capitale pour le progrès économique, environnemental et social. Les Forums mondiaux mettent largement à profit le savoir-faire de l'OCDE et ont pour objet de former des réseaux stables et actifs de responsables de l'action gouvernementale provenant de toutes les régions du monde. Pour le moment, les Forums mondiaux ont pour thème le développement durable, l'économie du savoir englobant les biotechnologies et l'économie numérique, la gouvernance, la fiscalité internationale, les échanges, l'investissement international, l'agriculture et la concurrence.

... et les programmes de coopération plus ciblés répondent à des préoccupations spécifiques.

Les programmes régionaux et les programmes par pays visant des non-membres portent sur des zones géographiques où il est jugé mutuellement avantageux de développer des liens de coopération directement en rapport avec les caractéristiques ou les besoins propres aux régions concernées. L'OCDE conduit, en collaboration avec les gouvernements des pays non membres, des examens par les pairs qui visent à mettre en évidence leurs points forts, ainsi que les secteurs où ils doivent engager des réformes. Les examens consacrés à l'investissement peuvent servir de point de départ à la réflexion sur l'action à mener pour améliorer la compétitivité. Une étude consacrée à la réforme de la réglementation en Russie vient d'être lancée pour tenter de remédier aux multiples carences de la réglementation russe qui entravent la mise au point de mesures respectant les mécanismes du marché dans ce pays. L'OCDE et la Chine ont entrepris des travaux de grande ampleur pour améliorer la collecte et l'analyse des comptes nationaux et des statistiques nationales afin qu'il soit possible de procéder à une évaluation plus précise de la situation de l'économie chinoise et d'ouvrir de nouvelles perspectives en matière d'investissement. Les examens des politiques nationales d'éducation de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie n'ont pas seulement vocation à appuyer la définition d'une stratégie gouvernementale dans ces pays ; ils doivent en outre contribuer à la mise en place d'un programme plus vaste visant à créer des réseaux réunissant des représentants des pays Membres et non membres et intitulé « Éducation et économie dans les pays d'Europe centrale et orientale ».

L'OCDE peut contribuer à l'élaboration de « programmes de réforme », ce qu'elle fait déjà en Europe du Sud-Est dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte pour l'investissement du Pacte de stabilité qui vise à promouvoir l'investissement et l'intégration économique dans la région. Ces programmes peuvent également revêtir la forme d'études économiques, comme dans le cas du Brésil et de la Russie. Forte des observations et des connaissances sur le développement économique accumulées collectivement par les pays de l'OCDE, l'Organisation a pu produire une grande étude intitulée *La Chine dans l'économie mondiale : les enjeux de politique économique intérieure*.

L'OCDE peut contribuer à l'élaboration de programmes de réforme...

En Asie, l'OCDE a créé, en partenariat avec les économies émergentes, un programme destiné à augmenter la résistance des économies et des sociétés des pays d'Asie aux chocs économiques externes et internes. Ce programme prévoit par exemple que l'OCDE coopère avec les gouvernements des pays concernés en vue de renforcer les cadres réglementaires dans des domaines comme la surveillance financière, la législation sur les faillites et la concurrence.

... au renforcement des cadres réglementaires...

L'OCDE compte parmi ses Membres des économies en transition avancées, notamment la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque. Ces pays prennent notamment part au dialogue sur les mesures à prendre dans le domaine des échanges engagé avec d'autres économies en transition tandis que l'OCDE aide les NEI et d'autres pays d'Europe du Sud-Est à mener à bien la libéralisation des échanges et à réussir leur intégration dans l'économie mondiale et dans le système commercial international.

... à l'intégration des économies non membres dans l'économie mondiale et dans le système commercial international...

Les non-membres peuvent participer, en qualité d'observateurs, aux travaux de divers comités et organes de l'OCDE. Ce statut les amène au cœur de l'Organisation et leur permet d'avoir des échanges directs avec des responsables gouvernementaux des pays de l'OCDE. La coopération avec l'OCDE est pour les non-membres un moyen d'être associés à la définition et à la mise en œuvre des « règles du jeu », comme la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales ou la Convention sur la lutte contre la corruption, qui visent à instaurer à l'échelle de la planète une économie plus transparente et plus équitable. L'Argentine, le Brésil et le Chili par exemple, qui ne sont pas Membres de l'Organisation, ont toutefois souscrit à l'un et l'autre de ces deux instruments et s'emploient à rendre leurs législations respectives plus conformes aux critères définis dans ces deux textes.

... et faire adhérer un plus grand nombre d'acteurs aux « règles du jeu ».

Enfin, l'OCDE travaille en partenariat avec d'autres organisations internationales, que ce soit à l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey) ou du Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg), de façon à partager l'expérience et les connaissances qu'elle a accumulées dans le domaine du développement. Elle a signé avec la Banque mondiale et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) des Déclarations conjointes définissant les priorités auxquelles doit obéir la coopération avec ces institutions.

L'OCDE travaille en partenariat avec d'autres organisations intergouvernementales.

EFFICACITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

La coopération pour le développement est un vecteur de plus en plus efficace de croissance économique et de développement social. Grâce à elle, de nombreux pauvres parviennent à accroître leur revenu, voient s'allonger leur espérance de vie, bénéficient d'une meilleure santé et d'une plus grande sécurité et mènent une vie plus productive. Un document du CAD portant sur l'offre et la demande d'aide publique au développement (APD) aboutit à la conclusion, fondée sur l'observation des faits, que la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement appelle un accroissement notable du volume de l'APD – qu'il conviendrait de multiplier par deux environ sur le moyen terme – et de son efficacité, et que ces deux conditions sont possibles à satisfaire.

D'un séminaire d'experts organisé conjointement par le CAD et le Centre de développement sur L'efficacité de l'aide, la sélectivité et le problème des pays peu performants, il est ressorti que l'optimisation de la contribution que l'aide peut apporter au recul de la pauvreté nécessite une révision des procédures de répartition de l'aide afin de tenir plus rigoureusement compte des besoins, et de l'efficacité avec laquelle les ressources sont utilisées, dans la détermination et la justification des budgets d'aide. Cela implique un report notable de l'aide sur les pays à faible revenu, même s'il faut aussi continuer de prêter assistance à des pays moins pauvres et plus peuplés comptant un grand nombre de déshérités. La mise en œuvre de saines politiques, la bonne gestion des affaires publiques et la qualité des institutions sont des considérations importantes, mais la pauvreté reste le critère primordial. Dans leur appréciation de la performance des pays, les donateurs doivent tenir compte de l'impact des chocs extérieurs et le cas de l'Afghanistan vient indéniablement rappeler la nécessité de maintenir des liens avec les pays fragiles. Il convient d'aider ces derniers à régler leurs problèmes de gouvernance et, lorsque c'est possible, à assurer les services sociaux de base. Cela atténuera les risques d'y voir l'État mis en faillite, avec les conséquences désastreuses qui en résulteraient pour ces pays eux-mêmes, leurs voisins et le monde en général. Les besoins humanitaires et de reconstruction au sortir des conflits exercent aussi des ponctions considérables sur les ressources allouées à l'aide.

Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) traduisent un projet commun au service du développement. Outre les avancées spécifiques qu'ils appellent pour 2015 dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de l'éducation, de la santé et de l'environnement, ils prévoient un suivi du volume de l'aide, de l'ouverture des marchés et des allègements de dette – autant de témoins de la cohérence des politiques au service du développement. La plupart des indicateurs qui y sont associés renvoient toutefois soit aux moyens mis en œuvre soit à des résultats à long terme. En collaboration

L'aide est de plus en plus efficace...

... mais doit être considérablement accrue pour permettre la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

L'efficacité de l'aide passe par une réorientation de l'aide vers les pays pauvres ayant entrepris des réformes et la recherche de modes de coopération adéquats avec les pays peu performants.

Les OMD constituent un projet d'avenir commun au regard duquel mesurer l'efficacité de l'aide et en rendre compte...

... et un effort est donc indispensable pour produire des statistiques nationales plus fiables et à jour.

avec la Commission européenne (CE), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Banque mondiale, le CAD a donc entrepris – dans le contexte de stratégies de lutte contre la pauvreté prises en main par les pays eux-mêmes – de rechercher des indicateurs prévisionnels d'intrant et de résultat pour lesquels des chiffres pourraient être recueillis chaque année afin de montrer les progrès accomplis et, partant, l'efficacité avec laquelle sont utilisées les ressources nationales et celles provenant de l'aide. Ce genre d'indicateurs facilitera à la fois la répartition des ressources limitées d'APD et l'imputation des avancées obtenues dans la voie du développement. Il a aussi été entrepris d'élaborer des indicateurs qualitatifs de la gestion des affaires publiques ainsi que du respect de l'État de droit et des droits de l'homme, en s'appuyant sur les bilans par pays auxquels procèdent les donateurs pour opérer la répartition de leur APD. Tous ces indicateurs rendent d'autant plus indispensable l'existence de statistiques nationales à jour, et l'initiative PARIS 21 – dont le secrétariat est installé au siège de l'OCDE – a justement pour but de rehausser et de coordonner le soutien consenti par les donateurs à l'appui du renforcement des capacités statistiques. Le CAD participe par ailleurs à l'élaboration de rapports annuels sur les progrès accomplis à l'échelle mondiale, destinés à sous-tendre une nouvelle campagne de promotion des OMD centrée sur l'argument selon lequel, l'aide, si elle est bien ciblée, concourt efficacement à faire reculer la pauvreté et à ouvrir la perspective d'une vie meilleure et plus longue.

Des évaluations critiques et indépendantes permettent d'apporter une réponse à la question de savoir « ce qui marche et ce qui ne marche pas » dans le domaine de l'aide.

L'évaluation fait partie intégrante de la mission du CAD. Des évaluations critiques et indépendantes garantissent la transparence quant aux résultats obtenus et permettent de dégager des enseignements propres à améliorer les programmes d'aide. Le Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide s'applique à synthétiser des données d'expérience et à en tirer des leçons concernant ce qui marche et ce que ne marche pas. Il recense actuellement les enseignements de l'expérience accumulée en matière de promotion de la décentralisation et de la gouvernance locale, d'une part, et de l'égalité homme-femme, d'autre part. Il s'emploie aussi à affiner les outils utilisés pour l'évaluation de l'aide et a entrepris de passer en revue les méthodes de gestion axée sur les résultats. Au printemps 2002, il publiera un glossaire des termes de l'évaluation et de la gestion axée sur les résultats destiné à préciser les concepts et à atténuer la confusion terminologique qui règne dans ce domaine. La détermination de la contribution apportée par les programmes des donateurs aux avancées générales obtenues dans la voie du développement économique et social est essentiel pour les évaluations d'impact mais ne va pas sans soulever certains problèmes. Une solution consiste, en l'espèce, à procéder à des évaluations conjointes, formule que le CAD s'efforce activement de promouvoir et de faciliter.

Des examens par les pairs aident à tirer des enseignements de l'expérience accumulée et se montrer à la hauteur des défis à relever et des opportunités à exploiter...

Les examens par les pairs sont autant d'occasions de recenser et de faire connaître les enseignements à retenir, les défis à relever et les possibilités qui s'ouvrent au vu de l'expérience accumulée par les organismes Membres du CAD, dans leurs services centraux comme sur le terrain. Les examens réguliers par les pairs, qui donnent lieu à des missions dans les pays partenaires, sont complétés par des évaluations périodiques conjointes de l'efficacité des programmes mis en œuvre par plusieurs Membres du CAD dans un même pays partenaire (par exemple, en 2001, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni au Mozambique). Dans les examens par les pairs, l'accent est

actuellement mis, entre autres, sur la cohérence des politiques suivies par les pays Membres du CAD, condition jugée essentielle, à côté du volume de l'aide, pour obtenir de réelles avancées dans la voie du développement.

En 2002, le Groupe d'étude du CAD sur les pratiques des donateurs mettra à la disposition des Membres un ensemble de documents de référence recensant les bonnes pratiques de nature à promouvoir des approches communes ainsi que la simplification et l'harmonisation des procédures des donateurs. Cette activité du CAD associe des représentants de pays en développement et se raccorde aux efforts déployés par ailleurs, notamment dans le cadre de la Table ronde des banques multilatérales de développement et du Partenariat stratégique pour l'Afrique. L'application par les Membres de ces bonnes pratiques contribuerait à alléger la ponction que la gestion de l'aide exerce sur les capacités des pays partenaires et à réduire les coûts de transaction qui y sont associés. Cela accroîtrait d'autant les gains d'efficacité induits par le déliement, effectif depuis janvier 2002, de la majeure partie de l'aide destinée aux pays les moins avancés.

... en privilégiant la cohérence des politiques au service du développement.

Une simplification des procédures des donateurs pourrait alléger la charge de travail imposée aux partenaires et réduire les coûts de transaction de l'aide.

LA SANTÉ : UN FACTEUR DÉTERMINANT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Une population en bonne santé est fondamentale pour le bon fonctionnement des sociétés et des économies. Les travaux de l'OCDE sur la santé abordent cette problématique sous l'angle du développement économique mondial et de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, ainsi que dans la perspective des pays Membres, en mettant en particulier l'accent sur la performance des systèmes de santé.

Une population en bonne santé est fondamentale pour le développement

Il est admis depuis longtemps qu'un bon état de santé est fondamental sur le plan du développement humain, et que l'amélioration de l'état de santé des populations pauvres est une fin en soi. Il existe aujourd'hui un fort consensus international, étayé par les conclusions de la Commission Macroéconomie et Santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), pour dire qu'un bon état de santé de la population est un facteur déterminant du développement économique à long terme et que la réduction de la pauvreté doit être au cœur de la politique au niveau international en matière de santé. Améliorer la santé et la longévité des populations pauvres est un moyen d'atteindre tous les Objectifs de développement pour le millénaire (ODM), et pas seulement les objectifs en matière de santé.

Les pauvres sont très exposés à la maladie et à la mortalité prématurée. Par exemple, les 20 % les plus pauvres de la population mondiale ont un risque de mourir dans l'enfance dix fois supérieur à celui des 20 % les plus riches. En Afrique, le risque de mortalité maternelle est de 1 pour 12 contre 1 pour 4 000 en Europe, et 28 millions de personnes vivent avec le virus du SIDA. Le SIDA reste la première cause de décès en Afrique, et c'est la quatrième cause de décès au niveau mondial.

Les ménages confrontés à l'expérience de la maladie, quand elle atteint une certaine gravité, voient leur situation matérielle se dégrader du fait d'un manque à gagner en termes de revenus courants et futurs, d'une réduction de leur patrimoine et d'un niveau de dépenses inhabituellement élevé consacré aux services de santé.

Investir dans l'amélioration de l'état de santé des populations pauvres influe tant sur la situation des ménages que sur les économies nationales. Les données provenant des travaux de la Commission Macroéconomie et Santé de l'OMS montrent qu'un bon état de santé se traduit par une

La santé est un facteur déterminant du développement économique à long terme.

Le SIDA est la principale cause de décès en Afrique.

La maladie entraîne une perte de revenus et une diminution du patrimoine.

Un bon état de santé se traduit par une meilleure productivité du travail.

meilleure productivité du travail et un plus fort potentiel de revenu, des taux supérieurs d'investissement et d'épargne, de meilleurs niveaux de formation et un moindre niveau de dépenses pour les ménages.

L'OCDE s'attache actuellement à définir des orientations à l'intention des Membres sur la pauvreté et la santé

L'OCDE est consciente que la santé est un élément clé des efforts de lutte contre la pauvreté.

L'OCDE est consciente que la santé est un élément clé des efforts de lutte contre la pauvreté et elle a largement contribué aux travaux de la Commission Macroéconomie et Santé de l'OMS. Elle s'attache actuellement à examiner les stratégies de développement les plus efficaces pour améliorer la santé des populations pauvres et soutenir des systèmes de santé favorables aux pauvres dans les pays partenaires. Depuis janvier 2001, des experts de la pauvreté et des spécialistes de la santé publique se réunissent pour élaborer des orientations à l'intention des Membres sur la pauvreté et la santé.

Les orientations définies par l'OCDE mettront l'accent sur des partenariats efficaces pour améliorer la santé.

Ces orientations mettront en évidence les justifications qu'il y a à investir dans la santé pour réduire la pauvreté et promouvoir le développement économique. Elles s'appuieront sur les travaux de la Commission Macroéconomie et Santé de l'OMS en examinant les stratégies susceptibles de permettre de renforcer l'efficacité des partenariats pour le développement visant à améliorer l'état de santé, tout en mettant particulièrement l'accent sur la réduction de la pauvreté. Dans ce cadre, on examinera le contenu approprié d'un système de santé favorable aux populations pauvres, l'efficacité des différents instruments d'aide de nature à influencer sur l'état de santé, la nécessité de mobiliser les ressources nationales et internationales et de nouveaux instruments d'aide tels que le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, ainsi que les moyens de mesurer les progrès au regard de la réalisation des ODM.

Les orientations définies par l'OCDE examineront les politiques à mettre en œuvre, y compris en dehors du secteur de la santé.

Les orientations définies par l'OCDE iront au-delà des travaux de la Commission Macroéconomie et Santé de l'OMS en ce sens que, prenant en compte la nécessité de travailler avec les pays partenaires, elles examineront les stratégies à mettre en œuvre à cet effet pour améliorer l'état de santé des populations grâce à des politiques ne visant pas uniquement le secteur de la santé mais aussi l'environnement et l'éducation. Enfin, les orientations examineront l'importance croissante des biens publics au niveau mondial pour la santé, leur impact sur l'état de santé dans les pays partenaires et leurs conséquences pour l'aide internationale au développement.

Améliorer la performance des systèmes de santé dans les pays de l'OCDE

Mesurer et améliorer la performance des systèmes de santé est une priorité essentielle.

Le coût annuel de la santé, dans les pays de l'OCDE, atteint aujourd'hui les 2 300 milliards de dollars des États-Unis – soit près de 10 % du PIB. Liée au vieillissement de la population et aux attentes de plus en plus grandes du public, la demande de services est très forte. Les progrès continus des technologies médicales contribuent, aussi, à accroître la pression. Et l'on s'inquiète de la persistance des inégalités en termes de santé et d'accès aux services. Les responsables publics sont de plus en plus conscients que le simple accroissement des financements publics ne suffira pas. Et c'est pourquoi l'on s'intéresse de plus en plus à trouver comment mesurer et améliorer l'efficacité des dépenses de santé par rapport à leur coût.

Dans le cadre du nouveau Projet de l'OCDE sur la santé, l'OCDE et Santé Canada ont tenu une importante conférence à Ottawa, du 5 au 7 novembre 2001. Les principaux enseignements et conclusions tirés de la Conférence d'Ottawa ont fait l'objet, tout récemment, d'une publication, sous le titre *Être à la hauteur : Mesurer et améliorer la performance des systèmes de santé dans les pays de l'OCDE*. Cette publication fait le point de la situation en ce qui concerne la mesure des performances dans les systèmes de santé des pays de l'OCDE et montre comment on peut s'appuyer sur les indicateurs de performance pour améliorer les systèmes de santé. On y analyse les pratiques optimales pour mesurer la qualité des soins hospitaliers (appréciée tant du point de vue des professionnels que du point de vue des patients), ainsi que la qualité d'une prise en charge de longue durée. Par ailleurs, on y examine les problèmes qui se posent quand on tente de combiner différents indicateurs en un indicateur synthétique unique de la performance des systèmes, et la conclusion à laquelle on parvient est que la méthodologie appliquée jusqu'à présent est assez médiocre.

Une conférence tenue récemment à Ottawa a permis de passer en revue les progrès dans ce domaine ; ses principales conclusions ont fait l'objet d'une publication en avril 2002.

La Conférence d'Ottawa a permis l'expression d'un fort engagement politique en faveur d'une coopération internationale pour la mise au point de systèmes de mesure des performances sur lesquels puissent s'appuyer les efforts déployés pour améliorer les systèmes de santé. Elle a aussi mis en évidence un certain nombre d'enjeux qui restent à relever, en particulier pour mesurer la qualité des soins et les déterminants de la qualité. Le Projet de l'OCDE couvrira nombre de ces questions.

Il reste à relever un certain nombre de défis.

Le Projet de l'OCDE sur la santé

La plupart des systèmes de santé n'en sont encore qu'au début pour ce qui est de mettre en œuvre des méthodes efficaces pour mesurer et améliorer les performances. Il y a beaucoup à apprendre des diverses expériences et, dans le cadre du projet de l'OCDE sur la santé, on s'attachera à analyser ces expériences et à diffuser l'information sur les politiques qui sont efficaces et celles qui ne le sont pas.

En 2001, les ministres ont demandé que soit réalisé un Projet sur la santé...

Dans le cadre du Projet sur la santé, on cherchera à voir comment maximiser la qualité des soins avec un souci d'efficacité par rapport au coût. Le Projet couvrira plusieurs aspects essentiels, parmi lesquels on peut citer les suivants :

... afin d'identifier les méthodes efficaces pour mesurer et améliorer les performance en mettant l'accent sur la qualité des soins et l'efficience par rapport au coût.

- équilibre entre réglementation et responsabilité professionnelle ;
- ressources médicales et ressources infirmières ;
- gestion des hôpitaux et autres institutions médicales ;
- mise en place d'une prise en charge de longue durée et accès à ce type de services ; et,
- rôle de l'assurance santé privée dans le financement des soins.

Les progrès de la science et de la technologie suscitent de grands espoirs d'amélioration des soins. Les gouvernements s'efforcent de trouver les moyens de mesurer l'efficacité potentielle, sur le plan clinique et en termes de coût, des nouvelles technologies médicales et d'optimiser l'utilisation des ressources tout en assurant un haut niveau de soins. Le Projet examinera l'impact des nouvelles technologies médicales et des nouveaux produits pharmaceuti-

Les gouvernements souhaitent faire en sorte que l'argent consacré aux nouvelles technologies soit utilisé au mieux.

ques sur les dépenses de santé, et passera en revue les procédures actuelles d'évaluation, de diffusion et d'adoption des technologies.

C'est pourquoi ils souhaitent notamment quantifier l'impact des nouvelles technologies sur les résultats de la R-D en matière de santé.

Utilisant des données sur les brevets comme indicateurs supplétifs de la configuration et de l'orientation de l'évolution technique, le Projet cherchera à quantifier l'impact des nouvelles technologies sur les résultats de la R-D en matière de santé. On examinera, dans ce cadre, l'évolution des sources du changement technique et ses aspects organisationnels (contributions respectives de la recherche publique et du secteur des entreprises, internationalisation de la R-D, comparaisons entre pays).

Approche micro-économique de l'efficacité de différents traitements

Le niveau des dépenses consacrées à la santé se reflète dans le mode de traitement des différentes maladies.

L'étude des pathologies liées au vieillissement a examiné le rapport entre les dépenses consacrées au traitement de certaines maladies (pathologie cardiaque ischémique, cancer du sein et accidents cérébro-vasculaires) et les résultats obtenus. Au lieu de simplement se demander : « Combien les pays consacrent-ils à la santé ? », on a cherché à comprendre pourquoi les pays dépensent ce qu'ils dépensent et ce qu'ils obtiennent en retour.

Des dépenses accrues n'impliquent pas nécessairement amélioration des résultats.

Il y a une plus grande variabilité de la mortalité par type de maladie parmi les pays de l'OCDE que de la mortalité générale. Cette variabilité non seulement reflète les particularités des dépenses de santé mais subit aussi l'influence du mode de structuration et de gestion des systèmes de santé.

Les mécanismes d'incitation économiques expliquent les disparités des traitements.

Certains pays ont une approche plus holistique, liée à la population. D'autres se fondent davantage sur une utilisation intensive des hautes technologies. Les disparités ne s'expliquent pas seulement par le niveau des ressources. Elles dépendent aussi des incitations économiques auxquelles les prestataires sont soumis : en ce sens, elles dépendent, dans une large mesure, du mode de rémunération des médecins et des hôpitaux.

Les progrès des hautes technologies entraînent le développement de leur utilisation.

La diffusion des hautes technologies s'est intensifiée dans tous les pays au cours des 20 dernières années. Néanmoins, le niveau d'utilisation des hautes technologies demeure très variable d'un pays à l'autre. Les gains de productivité obtenus grâce aux hautes technologies ont favorisé le développement de ces technologies, surtout dans les pays qui ont été les premiers à les adopter.

LE NEPAD ET L'OCDE

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) traduit un engagement des dirigeants africains à promouvoir la paix et la stabilité, la démocratie, une saine gestion économique et un développement centré sur l'être humain et à se tenir mutuellement comptables du respect des accords définis dans le programme. Le NEPAD se fonde sur « une vision commune ainsi qu'une conviction ferme et partagée qu'il incombe d'urgence [aux dirigeants africains] d'éradiquer la pauvreté, de placer leurs pays, individuellement et collectivement, sur la voie d'une croissance et d'un développement durables ».

Le NEPAD est l'émanation de la *Nouvelle initiative africaine*, entérinée par les Chefs d'État et de gouvernement au Sommet de l'Organisation de l'unité africaine tenu à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001. Il est le produit de deux initiatives parallèles lancées au premier semestre de 2001 : l'*Association du millénaire pour le programme de redressement africain* (PRA), proposée par les présidents de l'Afrique du Sud, de l'Algérie et du Nigeria, et le *Plan Omega*, présenté par le président du Sénégal. La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), avec son idée de Pacte pour le redressement de l'Afrique, a grandement facilité la fusion de ces deux initiatives.

La gestion du NEPAD est confiée à un Comité chargé de la mise en œuvre composé de 15 Chefs d'État, dont le secrétariat est basé à Pretoria, en Afrique du Sud, et à cinq gestionnaires de programme (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Nigeria et Sénégal). Le soutien analytique et technique est assuré, entre autres, par la CEA et la Banque africaine de développement (BAfD).

La création du NEPAD ouvre des possibilités de coopération avec l'OCDE

Étant la résultante de plusieurs initiatives, le NEPAD intègre deux éléments fondamentaux :

- **Une adhésion au principe de bonne gestion des affaires publiques**, mettant l'accent sur l'appropriation et la responsabilité des gouvernements africains. Cet engagement est étayé par un ensemble d'initiatives, assorties de programmes d'action concrets, concernant, d'une part, la paix, la sécurité, la démocratie et une saine politique et, d'autre part, la gouvernance économique et le gouvernement d'entreprise, pour lesquelles la CEA a esquissé les grandes lignes d'un Mécanisme africain d'examen par les pairs. Le Comité des Chefs d'État chargé de la mise en œuvre a désormais décidé de mettre en place un tel mécanisme.

Le NEPAD, un projet fondé sur une vision du développement de l'Afrique reposant sur l'appropriation, le partenariat et la reddition mutuelle de comptes.

Le NEPAD est une initiative d'inspiration purement africaine...

... dont les structures de gestion intègrent des dirigeants et institutions de la région.

Les deux fondements du NEPAD sont...

... une volonté de bonne gestion des affaires publiques...

... et un ensemble de priorités sectorielles associées à des plans d'action.

- **Un ensemble de priorités sectorielles associées à des plans d'action** dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, de la mise en valeur des ressources humaines, de l'agriculture, de l'environnement, de la culture, de la science et de la technologie et du fossé numérique. L'accent est mis sur l'investissement dans les infrastructures publiques, de transport principalement, à l'échelle régionale, afin de faciliter les liaisons entre les petites économies africaines de façon à créer des marchés plus larges. Si cela suppose une coordination régionale, le but est également de mobiliser des ressources accrues, y compris de sources extérieures publiques.

Ces deux axes se renforcent mutuellement.

Les deux axes d'intervention retenus se renforcent mutuellement. La bonne gestion des affaires publiques est en effet essentielle pour l'instauration d'un environnement propice au lancement de solides initiatives sectorielles et de nature à attirer des capitaux importants, de sources publiques aussi bien que privées, à investir dans des infrastructures satisfaisantes, productives et bien gérées.

Trois rôles pour l'OCDE, dans le cadre d'un partenariat avec le NEPAD :

La création du NEPAD ouvre de nombreuses possibilités de coopération avec l'OCDE et ses Membres. Le rôle que l'OCDE et ses organes compétents pourraient jouer dans ce cadre s'articule autour de trois grands axes :

Coordination de l'aide

- **Coordination de l'aide**, dans la perspective d'un renforcement de l'efficacité de l'aide et des obligations mutuelles de reddition de comptes.

Conseil

- **Conseil au Secrétariat du NEPAD**, à supposer que celui-ci souhaite s'inspirer des méthodes de travail de l'OCDE pour ses propres processus de coopération régionale.

Dialogue sur les politiques à suivre

- **Dialogue sur les politiques à suivre**, par une association plus étroite des pays et structures du NEPAD aux dispositifs de coopération avec les non-membres concernant des questions de fond en matière d'orientation de l'action publique dans divers domaines prioritaires.

Exemples de coopération future possible

Trois axes de dialogue :

Les paragraphes qui suivent, qui s'appuient sur un récent inventaire des travaux analytiques et/ou activités de dialogue impliquant des pays africains, donnent un aperçu des dispositions qui pourraient être prises et de la manière dont elles pourraient être coordonnées.

Obligation mutuelle de rendre des comptes et examen de l'efficacité de l'aide.

La proposition du NEPAD de créer un « Forum de l'APD » africain pourrait utilement contribuer à l'institutionnalisation de l'obligation mutuelle de rendre des comptes et à l'examen systématique de l'efficacité de l'aide. L'amélioration de cette dernière nécessite des réformes des deux côtés. Or, l'OCDE s'interroge actuellement sur les réformes à opérer du côté des donateurs pour améliorer l'efficacité de l'aide et a créé, dans ce cadre, un groupe consultatif de représentants des pays en développement auquel participent six pays africains. Les recommandations sur lesquelles déboucheront

ces travaux pourraient être débattues dans le contexte de l'Afrique d'une manière plus générale.

Ces activités de l'OCDE/CAD doivent être coordonnées avec celles du Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA), institution existant de longue date qui assure avec efficacité la coordination de l'aide à l'Afrique sous la conduite des services de la Banque mondiale chargés de la région Afrique. La création du NEPAD, avec les conséquences qui en découlent pour le PSA et les Membres de l'OCDE, a largement retenu l'attention lors des dernières réunions du PSA. Un Groupe technique s'est réuni à la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), qui est maintenant membre à part entière du PSA, à Addis Ababa en novembre 2001. A aussi été organisée une réunion conjointe avec le Groupe de réflexion de la CEA sur les CSLP. Le NEPAD a également été au centre des débats de la réunion plénière du PSA, qui s'est tenue à Paris en janvier 2002, où il a fait l'objet d'une présentation par le président de son Comité de direction.

Le Mécanisme africain d'examen par les pairs a été approuvé par le Comité des Chefs d'État chargé de la mise en œuvre du NEPAD à sa réunion d'Abuja, le 26 mars dernier. Ce mécanisme est centré sur les questions de gouvernance politique et économique. Il est indéniablement essentiel de lui préserver son caractère de processus fondamentalement africain. Cela dit, l'expérience accumulée par l'OCDE en matière d'examen par les pairs, dans le cadre de ses divers comités, n'en peut pas moins être partagée avec les homologues africains. En fait, le Secrétaire exécutif de la CEA est venu à l'OCDE au printemps 2001 afin de recueillir des informations sur les examens par les pairs réalisés à l'Organisation, et de voir comment l'expérience et les connaissances de cette dernière pourraient être exploitées par la CEA pour l'élaboration de sa propre approche. Les contacts se poursuivent.

L'OCDE pourrait encourager le partenariat en matière de gouvernance économique et financière, et en rehausser l'impact par l'organisation de manifestations dans le cadre, par exemple, de ses forums mondiaux sur l'investissement international, sur la concurrence et sur la fiscalité. Les enseignements tirés des Tables rondes de l'OCDE et de la Banque mondiale sur le gouvernement d'entreprise pourraient par ailleurs utilement étayer le dialogue sur ce sujet en Afrique. Le Forum des partenaires au développement organisé par le CAD les 27 et 28 février 2002, qui avait pour thème central « APD et financement privé », a lui aussi fournit un cadre pour débattre des questions de gouvernance économique avec des représentants de haut niveau de pays africains.

Le Centre de développement de l'OCDE coparraine, avec la Banque africaine de développement, la publication Perspectives économiques en Afrique et le Forum international annuel sur les perspectives africaines. Un des pères fondateurs du NEPAD, le président Wade du Sénégal, a pris la parole au Troisième Forum international sur les perspectives africaines, tenu en février 2002, de même que plusieurs ministres africains et le Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine. Une participation du NEPAD aux futurs forums annuels pourrait être envisagée, et un de ceux-ci pourrait être couplé à la réunion annuelle du Comité chargé de la mise en œuvre. Le Forum 2002 a marqué le lancement de la première édition de Perspectives économiques en Afrique.

Partage des connaissances accumulées à l'OCDE sur les questions de gouvernance économique.

Activités du Centre de développement de l'OCDE et du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Grâce à sa connaissance des approches régionales en Afrique et à ses liens avec les réseaux régionaux, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest pourrait faciliter la formation d'un noyau ouest-africain du NEPAD. Dans le cadre de ses études prospectives, le Club a prévu d'examiner la cohérence des politiques des pays de l'OCDE et leur impact sur la compétitivité à plus long terme de l'Afrique occidentale dans divers secteurs.

COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

La cohérence des politiques, comme la bonne gouvernance et l'efficacité de l'aide, a désormais incontestablement sa place dans les priorités de l'action internationale à l'appui du développement. Elle figure en bonne position parmi les objectifs des grandes manifestations internationales récentes et à venir, à Doha, Monterrey et Johannesburg, notamment.

Les ministres des pays de l'OCDE ont vigoureusement souligné l'importance de la cohérence des politiques pour faire de la mondialisation un processus sans exclus, où les pauvres ne soient pas laissés en marge. En 2001, ils ont donné mandat à l'Organisation de renforcer la dimension développement de ses travaux et d'œuvrer à l'amélioration de la cohérence des politiques dans des domaines tels que les échanges et la coopération pour le développement. Les liens entre échanges et développement seront un thème majeur de la réunion 2002 du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres.

La coopération pour le développement et l'APD *ne peuvent s'abstraire de leur contexte*. Elles doivent se renforcer mutuellement et renforcer – non saper – les mesures prises dans d'autres domaines.

Du côté des Membres de l'OCDE, la cohérence des politiques appelle une double démarche. D'une part, elle suppose d'intégrer dans les politiques de coopération pour le développement les points de vue et préoccupations exprimés dans le débat concernant d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics, notamment les échanges et l'investissement. D'autre part, elle implique de sensibiliser les spécialistes de ces autres domaines aux retombées de leurs décisions (avec les arbitrages qui en découlent) pour les objectifs poursuivis par les Membres de l'OCDE eux-mêmes en matière de développement international.

Du côté des pays en développement, elle nécessite une politique rationnelle, centrée sur le développement durable, et l'élaboration de cadres que ces pays font leurs (cadre de développement intégré, cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, par exemple) pour régir l'action à l'appui du développement durable et de la réduction de la pauvreté.

La Conférence de Monterrey sur le financement du développement fournit un bon exemple de recherche, d'un commun accord, d'une démarche intégrée. Au lieu de concentrer exclusivement leur attention sur l'APD, les participants à la Conférence ont considéré celle-ci comme une composante d'un système de financement du développement, en tenant compte à la fois des autres sources de financement extérieur (investissement étranger, allége-

La cohérence des politiques est essentielle pour l'efficacité de l'action à l'appui du développement...

... et reflète la démarche globale qui inspire désormais les efforts de toutes les parties au partenariat mondial pour le développement.

ment de la dette, échanges, notamment) et du rôle essentiel qui revient à la mobilisation et à la répartition efficaces, selon des modalités durables, des ressources intérieures, avec les impératifs que cela implique au plan stratégique.

Une démarche intégrée réduit les risques d'incohérence des politiques

La cohérence des politiques au service du développement passe par la mise en évidence des intérêts convergents et l'exploitation des synergies...

Une façon efficace et pragmatique de promouvoir la cohérence des politiques consiste à recenser les possibilités de *synergie positive* entre domaines d'action où existe un objectif partagé et à encourager l'adoption d'une stratégie globale plus cohérente au service de cet objectif. Tout le monde souhaite, par exemple, que le système commercial multilatéral fonctionne bien et joue un rôle fédérateur. Tout le monde reconnaît également les bienfaits pour le développement d'un accroissement des apports d'IDE aux pays en développement. Ce qu'il faut, en conséquence, c'est trouver et appliquer des solutions permettant de mieux raccorder les décisions visant l'aide, les échanges, l'investissement et d'autres domaines afin que leur *valeur ajoutée se cumule* au service du développement.

La cohérence des politiques au service du développement favorise un *renforcement mutuel* des mesures qui ont des retombées pour les pays en développement. Dans le domaine des échanges, par exemple, elle appelle un effort dans de multiples sphères d'intervention des pouvoirs publics (commerce, agriculture, coopération pour le développement, entre autres) non seulement pour régler les problèmes soulevés par l'accès aux marchés et les subventions mais aussi pour doter les pays en développement des capacités voulues pour participer aux négociations, élaborer une politique commerciale et adapter leur offre face à l'expansion des possibilités d'échanges. Dans le domaine de l'investissement, elle suppose de s'interroger sur l'influence que la coopération pour le développement peut exercer sur les facteurs qui restreignent actuellement l'investissement direct étranger (gouvernance financière, gouvernement d'entreprise, coopération régionale afin de créer des marchés plus larges, par exemple) de manière à obtenir une synergie plus efficace entre les apports d'aide et les flux d'investissement.

... ou, à tout le moins, elle suppose d'éviter ou de minimiser les hiatus entre les différents domaines de l'action gouvernementale.

L'incohérence des politiques fait que les mesures prises dans un domaine ont pour effet de saper ou d'annuler les efforts déployés dans un autre. Constitue par exemple un cas d'incohérence flagrante, le fait que les pays de l'OCDE dépensent des sommes considérables, au titre de l'APD, pour renforcer les capacités commerciales des pays en développement tout en restreignant parallèlement l'accès à leurs marchés. En est un autre l'exportation de matériel militaire vers des régions où les conflits constituent le principal frein au développement.

Les cas d'incohérence des politiques ont parfois la vie dure et les régler d'une manière qui satisfasse toutes les parties en présence ne va pas toujours sans soulever des difficultés politiques. En règle générale, la solution passe par un arbitrage et l'établissement de priorités. Le mieux, tout du moins à court terme, est peut-être de veiller à ce que la définition des priorités concernant un domaine de l'action gouvernementale soit éclairée par une parfaite connaissance des répercussions que ces choix peuvent avoir sur les objectifs poursuivis dans d'autres sphères d'intervention des pouvoirs publics. Dans une optique à plus long terme, s'interroger sur les avantages et

les coûts plus généraux et moins immédiats peut aider à mettre en évidence des intérêts communs et à trouver une base plus solide sur laquelle fonder une démarche plus cohérente.

Le caractère pluridisciplinaire des travaux de l'OCDE facilite l'adoption d'une approche intégrée

La valeur ajoutée dont jouit l'OCDE pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement tient au caractère pluridisciplinaire de ses travaux de recherche et d'analyse (et donc à son approche globale des questions d'orientation de l'action gouvernementale) ainsi qu'à son aptitude à réunir, dans le cadre de ses processus d'examen par les pairs notamment, des décideurs des capitales des pays Membres chargés des différents domaines d'intervention des pouvoirs publics. Son vaste programme d'ouverture et de dialogue en direction d'autres acteurs (pays en développement, secteur privé, société civile, en particulier) favorise une collaboration active sur les problèmes de gouvernance et d'orientation de l'action gouvernementale.

La dimension développement des travaux de l'OCDE est actuellement renforcée afin de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement entre les différentes sphères d'intervention des pouvoirs publics.

Est également en cours de lancement un *programme sur la cohérence des politiques au service du développement* visant toute une série de domaines critiques (échanges, investissement, agriculture, technologies de l'information et des communications, notamment) ayant des retombées sur le développement. Ces travaux mettront en lumière les arbitrages à opérer et les synergies à susciter et déboucheront sur des recommandations destinées à étayer l'action à l'appui des objectifs de développement. Ils contribueront en outre à la visibilité et à la transparence des politiques des pays Membres de l'OCDE ayant une incidence sur le développement.

Les travaux sur l'investissement, la concurrence et l'agriculture, en particulier, viseront à mettre en évidence la contribution que l'OCDE peut apporter à la mise en œuvre du Programme de Doha pour le développement et à lui donner corps. On s'y appliquera à analyser plus avant la dimension développement des questions traitées à Doha, à apprécier les conséquences qui en découlent au niveau des besoins, en matière de renforcement des capacités, et à promouvoir une action internationale concertée pour répondre à ces besoins.

Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges, dont la nécessité a été soulignée dans le Programme de Doha pour le développement, est un problème majeur auquel doivent s'atteler les responsables des politiques des échanges et du développement. Dans la Déclaration de Doha, il est spécifiquement stipulé « qu'il faut d'urgence coordonner de manière efficace la fourniture de l'assistance technique avec les donateurs bilatéraux, au Comité d'aide au développement de l'OCDE et dans les institutions intergouvernementales internationales et régionales pertinentes, dans un cadre de politique général et selon un échéancier cohérents ». Face à ce constat, le CAD et l'OMC ont conjointement organisé une réunion

L'OCDE est bien placée pour œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement...

... et elle a entrepris de renforcer son approche afin de multiplier les avis sur des questions concrètes touchant tout un éventail de domaines fondamentaux.

des donateurs bilatéraux et multilatéraux, qui s'est tenue à Paris en janvier 2002. Il a désormais été entrepris de créer une base de données conjointe OCDE/OMC afin de mettre en commun les informations existantes sur les activités de renforcement des capacités dans le domaine des échanges et d'en faciliter la coordination et l'évaluation. La coopération entre organismes bilatéraux et multilatéraux s'intensifie et il a été entrepris de mettre au point un modèle de base – élaboration, à l'initiative des pays, de processus de politique commerciale se raccordant aux stratégies nationales de développement, assortis de plans d'action que les pays font leurs et qui bénéficient d'un soutien efficace des donateurs – pour sous-tendre systématiquement les efforts de renforcement des capacités d'échange. Les Lignes directrices de l'OCDE sur le renforcement des capacités dans le domaine des échanges, parues en 2001, constituent un cadre de référence utile pour les spécialistes de l'aide et des échanges, étant le fruit d'un effort collectif tendant à proposer des définitions et des principes communs et à recenser les bonnes pratiques dans ce domaine.

L'accord sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

L'accord appelé à faire date conclu en 2001 sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés représente une avancée majeure pour atténuer la fréquente concurrence entre intérêts commerciaux et objectifs de développement dans les politiques des pays Membres. Cet accord a pris effet début 2002 et les premiers résultats obtenus grâce à sa mise en œuvre sont très encourageants.

La cohérence des politiques commence dans les capitales.

Les efforts déployés à l'OCDE pour rehausser l'efficacité du dialogue entre spécialistes des différentes sphères d'intervention des pouvoirs publics visent à la fois à alimenter et à susciter un débat identique dans les pays Membres, notamment au niveau des centres de gouvernement. Les dispositions prises à l'OCDE pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement peuvent s'inspirer des enseignements se dégageant de l'expérience accumulée dans les pays Membres mais elles doivent aussi être étayées par une action des capitales pour faire de la cohérence des politiques au service du développement une réalité.

RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE L'OCDE SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

A la réunion de 2001 du Conseil de l'OCDE, les ministres ont reconnu le développement durable comme un objectif fondamental pour l'Organisation et ses pays Membres. Ils ont demandé à l'OCDE de leur apporter son concours dans la formulation et la mise en œuvre de politiques propres à assurer le développement durable, notamment : i) *en élaborant des indicateurs convenus* pour mesurer les progrès accomplis concernant les trois dimensions du développement durable, afin de les intégrer aux processus d'examen par les pairs menés par l'Organisation ; ii) *en déterminant les moyens de surmonter les obstacles aux réformes des politiques* ; iii) *en analysant plus avant les aspects sociaux du développement durable* ; et iv) *en formulant des orientations pratiques pour l'amélioration de la cohérence et de l'intégration des politiques* économiques, environnementales et sociales. Les ministres ont également demandé à l'OCDE de contribuer au prochain Sommet mondial sur le développement durable¹ et de leur faire rapport sur les progrès accomplis dans ces domaines d'ici 2002².

*Le mandat donné
par les ministres...*

Eu égard au mandat très large donné par les ministres, au calendrier serré envisagé et aux ressources limitées disponibles, l'Organisation a donné la priorité à la préparation d'un rapport au Sommet mondial sur le développement durable ; aux indicateurs destinés aux examens par les pairs menés à l'OCDE ; et aux travaux sur les moyens de surmonter les obstacles à l'élimination progressive des subventions préjudiciables à l'environnement et sur les aspects sociaux du développement durable. La plupart des activités entreprises en liaison avec le mandat donné par les ministres couvrent une période de trois ans, et les enseignements dégagés seront réunis dans un rapport final aux ministres en 2004³.

*... et la suite donnée
par l'Organisation.*

Les enjeux de l'édification d'un avenir plus durable ne sont pas les mêmes selon les pays et les juridictions⁴. Certaines des menaces auxquelles doivent faire face avec le plus d'urgence les pays en développement aujourd'hui ont reçu des réponses satisfaisantes de la part des pays Membres de l'OCDE dans le passé. Mais les pays Membres continuent d'être confrontés à tout un éventail d'enjeux qui perdurent ou surgissent dans les domaines économique, social et environnemental. L'un des grands axes des travaux entrepris par l'OCDE vise l'élaboration d'indicateurs pour le suivi des progrès des pays de l'OCDE dans la recherche de solutions à ces problèmes, et l'utilisation de ces indicateurs pour éclairer les débats sur les politiques propres à faire avancer sur la voie du développement durable. La première phase de ces travaux⁵ a consisté à élaborer un cadre pour les examens par pays de l'OCDE, qui propose une « liste » de questions de fond et un ense-

*Indicateurs destinés
aux examens par
les pairs de l'OCDE...*

ble d'indicateurs utiles pour leur analyse. La deuxième phase consistera en un certain nombre d'examens effectifs par pays, dans le contexte du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement. La troisième phase sera de réunir les enseignements tirés de ces examens dans un document de synthèse.

Le choix des questions de fond à prendre en compte dans les examens du Comité EDR a été basé sur deux critères : i) un fort degré de permanence et un souci des problèmes intergénérationnels ; et ii) les possibilités d'analyse. Le premier critère implique que l'étude est axée sur les problèmes qui s'accumulent avec le temps, de sorte que l'action ou l'inaction d'aujourd'hui pourrait avoir des conséquences durables, voire irréversibles. Le second critère limite le périmètre d'examen aux questions qui se prêtent à une analyse et à des discussions de fond fondées sur des données robustes. Pour chacun de ces domaines d'action⁶, le document-cadre examine les arbitrages que peut nécessiter la réalisation d'un objectif dans l'une des dimensions du développement durable, compte tenu des effets négatifs induits dans les autres dimensions⁷.

... et du découplage.

Plusieurs indicateurs proposés pour les examens par les pairs de l'OCDE sont le résultat d'efforts spécifiques visant à compiler des indicateurs qui mesurent les progrès dans le *découplage* entre les pressions sur l'environnement et la croissance économique. Un rapport de l'OCDE explore le concept de découplage⁸ et présente des indicateurs pour sa mesure au niveau aussi bien national que sectoriel. Ces indicateurs montrent que pour la plupart des thèmes nationaux identifiés, d'importants progrès ont été réalisés sur la voie du découplage dans les pays Membres de l'OCDE. Dans certains cas, cette évolution s'est accompagnée de réductions en valeur absolue des pressions sur l'environnement.

Surmonter les obstacles à la réforme.

Les ministres ont également demandé à l'OCDE de voir comment il serait possible de surmonter les obstacles aux réformes de l'action publique, notamment à une meilleure utilisation des instruments fondés sur le marché. Dans ce contexte, l'OCDE poursuit ses travaux sur l'utilisation des taxes liées à l'environnement⁹. Ces travaux mettent maintenant l'accent sur la façon dont il serait possible de surmonter les craintes concernant les effets que les taxes sur l'environnement pourraient avoir sur la compétitivité et la répartition des revenus et sur la façon de combiner au mieux les taxes environnementales avec d'autres instruments de la politique environnementale, comme les permis négociables.

L'élimination progressive des subventions préjudiciables pour l'environnement pourrait aussi avoir des retombées environnementales, économiques et sociales positives. L'OCDE est une organisation pilote dans la mesure et l'analyse des subventions, notamment à l'agriculture, à la pêche et à la production houillère. Les responsables, toutefois, sont confrontés à tout un éventail de définitions et d'approches ; à des données parcellaires et incomplètes et à des estimations non comparables entre secteurs. Les difficultés sont encore plus grandes lorsqu'il s'agit d'identifier les circonstances qui produisent des effets préjudiciables sur l'environnement. Les travaux dans ce domaine mettront, dans un premier temps, l'accent sur la caractérisation et la mesure des subventions préjudiciables pour l'environnement, l'idée étant de parvenir à une compréhension commune de la situation et d'identifier certaines des

lacunes dans l'information et l'analyse¹⁰. Un point de la situation concernant la mesure des aides fournira des données sur les aides, fondées sur une classification cohérente, dans un certain nombre de secteurs, l'idée étant de les évaluer et de les chiffrer selon leur nocivité pour l'environnement.

Bien que le débat sur le développement durable soit principalement motivé par des préoccupations environnementales, les considérations sociales ont commencé à jouer un rôle plus important. Les travaux *sur les aspects sociaux du développement durable* demandés par les ministres n'en sont encore qu'à leur phase initiale. Les aspects sociaux qui sont les plus pertinents différeront également selon les débats. Un premier point de vue consiste à privilégier les liens directs entre les évolutions environnementales et sociales. Il s'agit notamment de voir comment les évolutions de l'état de l'environnement influent sur les conditions sociales, comment les conditions sociales induisent un éventail de pressions sur l'environnement et comment des politiques environnementales ambitieuses agissent sur les individus et les entreprises. L'OCDE mène actuellement des travaux sur un grand nombre de ces liens entre les aspects sociaux et environnementaux du développement durable.

*Aspects sociaux
du développement
durable.*

Mais la concrétisation du développement durable nécessite aussi un certain équilibre dans les progrès le long de chacune de ses diverses dimensions. Cette approche prend toute sa pertinence au niveau international, où d'importantes disparités dans les conditions économiques sont des obstacles puissants à une entente sur des objectifs communs et à la coordination des initiatives. Elle est cependant importante aussi pour les pays Membres de l'OCDE, dans la mesure où des pays qui souffrent de taux de chômage élevés, de l'exclusion sociale et de systèmes de protection sociale inadaptés n'accorderont sans doute pas une aussi grande importance aux autres dimensions du développement durable. Dans cette approche, la prise en compte des aspects sociaux du développement durable oblige à considérer dans quelle mesure les institutions sociales d'aujourd'hui sont susceptibles de continuer de fonctionner avec autant d'efficacité dans le temps. Il faut donc identifier les pressions durables qui pourraient avoir des conséquences critiques sur les performances de ces institutions à long terme, débattre des stratégies propres à maintenir leurs performances face à ces pressions et faciliter les arbitrages susceptibles d'apparaître entre objectifs concurrents¹¹.

Le développement durable est aussi un défi fondamental pour les structures de gouvernance dans l'ensemble des pays Membres de l'OCDE, car il exige des institutions en mesure d'adopter une perspective à long terme et interdisciplinaire pour nombre de leurs décisions. En s'appuyant sur des études de cas de la gouvernance en faveur du développement durable dans cinq pays Membres de l'OCDE¹², l'OCDE a élaboré une liste de critères pour améliorer la cohérence et l'intégration des politiques en faveur du développement durable. Des travaux complémentaires pourraient être consacrés : i) aux moyens d'intégrer le développement durable dans le processus budgétaire ; ii) aux mécanismes encourageant la coordination entre diverses institutions au plan national ; iii) au choix et à l'utilisation des instruments d'action ; et iv) à l'élargissement de la participation du public en faveur du développement durable.

*Cohérence et intégration
des politiques.*

NOTES

1. Voir OCDE (2002), *Ouvrer ensemble pour un développement durable : l'expérience de l'OCDE*, Paris, et les pages 111-115 de la présente brochure.
2. Voir « Travaux de l'OCDE sur le développement durable faisant suite au mandat de la Réunion ministérielle de 2001 : rapport intérimaire à la Réunion du Conseil au niveau des ministres de 2002 ».
3. Pour contribuer à guider ces travaux, un Groupe *ad hoc* sur le développement durable a été constitué.
4. Les travaux en cours sur la relation entre les politiques relatives au climat et les politiques de développement visent à renforcer la prise en compte des besoins spécifiques des pays en développement dans le contexte des activités que l'OCDE consacre au développement durable. Voir « Développement et Climat ».
5. Voir « Développement durable : Cadre pour les examens par les pairs et les indicateurs correspondants ».
6. Les domaines actuellement identifiés sont : i) réduire les émissions de gaz à effet de serre ; ii) réduire les polluants atmosphériques ; iii) réduire la pollution de l'eau ; iv) rechercher une utilisation durable des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables ; v) réduire et mieux gérer les déchets ménagers ; vi) améliorer le niveau de vie dans les pays en développement ; et vii) mettre en place des régimes de retraite viables.
7. Pour éclairer la recherche d'indicateurs destinés aux examens du développement durable par les pairs, le Secrétariat a procédé à un recensement des indicateurs sélectionnés par un certain nombre d'organismes nationaux et internationaux. Voir « Overview of Sustainable Development Indicators Used by National and International Agencies ».
8. Défini comme les taux d'évolution relatifs d'une pression sur l'environnement et d'une variable économiquement pertinente à laquelle celle-ci est rattachée par un lien de cause à effet.
9. Parmi les travaux récents de l'OCDE sur ces questions figurent la publication en 2001 du rapport sur *Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : problèmes et stratégies* et l'élaboration d'une base de données en ligne OCDE/CE sur les taxes liées à l'environnement (www.oecd.org/env/tax-database).
10. Voir « Surmonter les obstacles à la réforme des politiques : Travaux sur les subventions nuisibles à l'environnement ». Un atelier, les 7 et 8 novembre 2002, réunira des experts de l'OCDE, d'organisations internationales et non gouvernementales et du monde universitaire pour une analyse de ces questions.
11. Un rapport sur la pérennité des institutions sociales de la zone de l'OCDE pour la satisfaction des besoins des individus tout au long de leur vie sera disponible dans le courant de 2003.
12. Voir OCDE (2002), *La gouvernance pour le développement durable – Étude de cinq pays de l'OCDE*, Paris.

SE PRÉPARER A LA VIE ADULTE : PREMIERS RÉSULTATS DU CYCLE 2000 PISA

Dans quelle mesure les systèmes éducatifs parviennent-ils à doter les jeunes d'une solide base de connaissances et de compétences et à les préparer à leur vie adulte ainsi qu'à des activités de formation au-delà de l'école ? Dans le passé, les comparaisons internationales des résultats des systèmes éducatifs étaient approximatives. Toutefois, depuis 1997 les pays de l'OCDE s'emploient de concert à établir un cadre comparatif pour évaluer l'efficacité avec laquelle leur système éducatif respectif atteint certains objectifs essentiels. Ces efforts ont abouti à la création du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA), l'exercice international le plus exhaustif et le plus rigoureux entrepris à ce jour pour comparer les résultats des élèves et pour repérer les moyens d'action susceptibles de contribuer à améliorer les performances des systèmes éducatifs.

Plusieurs années de collaboration ont permis aux pays de l'OCDE de comparer les résultats de leurs systèmes éducatifs.

Les premiers résultats du PISA, publiés en décembre 2001, révèlent dans quelle mesure, dans les pays de l'OCDE, les jeunes de 15 ans peuvent appliquer leurs savoirs et savoir-faire dans les domaines essentiels que sont la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique ; par ailleurs, ces résultats font également apparaître les caractéristiques de ce groupe de population en tant qu'apprenants. Certains pays enregistrent des résultats tout à fait décevants, leurs élèves accusant un retard considérable par rapport à leurs homologues dans d'autres pays, ce retard équivalant parfois à plusieurs années d'études, malgré, dans certains cas, de gros investissements dans l'enseignement, sous la forme à la fois de dépenses publiques et de temps d'apprentissage pour les élèves.

Les résultats sont décevants dans certains pays...

Globalement, toutefois, les résultats donnent plusieurs indications encourageantes. Premièrement, les performances de pays tels que la Corée, la Finlande et le Japon révèlent que l'excellence dans l'enseignement est un objectif réalisable, qui plus est, à un coût acceptable. Deuxième constat, tout aussi important, il apparaît qu'un niveau élevé n'est pas nécessairement atteint au prix de grands écarts de performances entre les élèves : parmi les huit pays présentant les écarts les plus faibles en culture mathématique, six obtiennent globalement de bonnes performances. Enfin, le Canada, la Corée, la Finlande, le Japon et la Suède, qui conjuguent des niveaux élevés de performances moyennes avec un impact très faible du milieu social sur les performances des élèves, sont des exemples qui montrent bien que les mauvaises performances scolaires ne sont pas automatiquement dues au milieu socio-économique défavorisé des élèves.

... mais globalement, ils montrent que l'excellence dans l'ensemble du système éducatif est un objectif qui peut être atteint...

... et que la maximisation des performances et la répartition équilibrée des possibilités de formation ne s'excluent pas nécessairement.

Le PISA a montré, et c'est là une de ses conclusions importantes, que les pays se différencient non seulement par leurs performances moyennes globales, mais aussi par l'efficacité avec laquelle ils sont capables de réduire l'écart entre les meilleurs élèves et les moins bons et de surmonter certains des obstacles empêchant une répartition équitable des résultats de l'apprentissage. Le PISA tend à démontrer que la maximisation des performances moyennes globales et la répartition équilibrée des possibilités de formation peuvent aller de pair.

Les systèmes éducatifs performants ont entraîné une réorientation des politiques et pratiques en matière d'enseignement...

Les performances élevées que certains pays ont atteintes placent la barre très haut pour les autres. Quels enseignements les seconds peuvent-ils tirer des constats du PISA pour aider leurs élèves à apprendre mieux, leurs maîtres à enseigner mieux et les établissements scolaires à être plus efficaces. Le PISA n'indique pas les politiques ou pratiques *porteuses* de réussite, mais il permet effectivement de repérer certaines des caractéristiques que les élèves, les établissements et les systèmes éducatifs performants ont en commun. D'après le PISA, la réussite est associée à un environnement pédagogique positif orienté vers les résultats. En général, obtiennent de meilleurs résultats les élèves et les établissements scolaires qui travaillent dans un climat se caractérisant par un niveau élevé d'attente et la volonté de s'investir dans son travail, le plaisir d'apprendre, de bonnes relations entre élèves et enseignants et le très bon moral des enseignants.

... qui privilégient non plus la maîtrise des ressources mais la gestion des résultats de l'apprentissage dans les établissements scolaires mêmes...

Nombre des pays qui obtiennent de bonnes performances aujourd'hui dans l'évaluation du PISA ont procédé peu à peu au cours de la dizaine d'années passées à une réorientation de leurs politiques et pratiques en matière d'éducation et privilégient désormais non plus la maîtrise des ressources, des structures et des contenus d'enseignement, mais plutôt la gestion des résultats de l'apprentissage par l'établissement scolaire même. Ils ont fixé des objectifs éducatifs clairs pour toutes les parties prenantes et suivent la réalisation de ces objectifs de façon systématique. Parallèlement, le PISA montre que les établissements scolaires dans ces pays jouissent souvent d'une plus grande liberté dans l'organisation de leur environnement pédagogique et des diverses disciplines enseignées ainsi que dans l'administration des ressources qui leur sont allouées. En contrepartie de cette plus grande autonomie, les établissements scolaires des pays les plus performants ont en général une plus grande obligation de résultats et ont en outre la responsabilité de répondre aux besoins d'une clientèle plus variée. Ils ont rarement la possibilité de faire redoubler les élèves ou de les réorienter vers des filières éducatives ou des types d'établissements moins exigeants, option qui existe souvent dans les pays dont les performances sont plus faibles.

... non plus les programmes et les établissements mais l'acquisition de connaissances et l'apprenant...

Les causes des écarts de performances entre élèves varient, tout comme les stratégies retenues par les différents pays pour y remédier. Certains pays sont dotés de systèmes scolaires non sélectifs qui s'emploient à offrir à tous les élèves les mêmes possibilités de formation et qui exigent que chaque établissement scolaire s'adapte à tous les élèves, quel que soit leur niveau. Pour s'adapter à la diversité, d'autres pays constituent des groupes d'élèves de niveaux analogues, par une sélection qui s'opère soit au sein des établissements mêmes soit entre les établissements, l'objectif étant de répondre aux besoins particuliers des différents élèves. Comment ces différentes politiques et pratiques influent-elles sur les performances réelles des élèves ? Les

résultats du PISA tendent à montrer que les variations globales de performances aussi bien des élèves que des établissements scolaires sont en général plus grandes dans les pays où une différenciation explicite entre les types de programmes et d'établissements s'opère à un stade précoce de la formation. Le PISA donne également à penser que les effets du regroupement social sont plus grands dans les systèmes scolaires où différents types d'établissements existent que dans ceux où le programme d'enseignement ne varie pas sensiblement d'une école à l'autre. Des filières de formation plus intégrées et plus souples, associées à un soutien personnalisé des élèves, est donc, semble-t-il, propre à assurer de meilleurs résultats et une répartition plus équilibrée des chances devant l'enseignement. Pour améliorer les performances, il semble essentiel, entre autres moyens, de centrer les systèmes éducatifs plutôt sur l'acquisition de connaissances et les apprenants que sur les programmes et les prestataires d'activités éducatives.

Le PISA donne également quelques indications importantes au sujet des contenus d'enseignement qui favorisent les meilleurs résultats en matière d'apprentissage. Les élèves performants sont en général ceux qui s'investissent le plus à fond dans leur propre apprentissage, qui réfléchissent sur les connaissances dont ils ont besoin et qui les planifient au lieu d'attendre que les professeurs leur mâchent l'information. Il est donc nécessaire que certains systèmes éducatifs s'emploient davantage à préparer les élèves à s'investir dans l'acquisition de savoirs et à développer chez eux la capacité de le faire efficacement, en particulier dans le but de favoriser la formation tout au long de la vie. Les élèves qui quittent l'école en sachant fixer leurs propres objectifs d'apprentissage et en ayant le sentiment qu'ils peuvent atteindre ces objectifs seront des apprenants en puissance toute leur vie durant. La motivation et l'investissement personnels peuvent également influencer sur l'efficacité avec laquelle les élèves sauront saisir avec succès d'autres possibilités d'études ou d'emploi. Dans de nombreux pays, les systèmes éducatifs ont encore à cet égard un long chemin à parcourir et il est, en effet, décevant qu'une minorité non négligeable d'élèves dans tous les pays, et une majorité dans certains d'entre eux, affichent des attitudes négatives à l'égard de l'acquisition de savoirs et ne s'investissent pas dans leur cursus scolaire. Non seulement les attitudes négatives sont associées à des performances moins bonnes des élèves, mais les jeunes qui témoignent d'une désaffectation pour l'apprentissage scolaire auront aussi moins de chances d'entreprendre ultérieurement dans leur vie des activités de formation, soit dans le système éducatif soit en dehors de celui-ci.

Les décideurs publics ont accordé un rang élevé de priorité aux questions liées à l'égalité des garçons et des filles, et se sont en particulier attachés aux handicaps éducatifs des jeunes filles. Le PISA montre que si les efforts de nombreux pays ont été couronnés de succès, un problème nouveau se pose concernant les garçons, en particulier en compréhension de l'écrit et au bas de l'échelle des performances. En culture mathématique, les jeunes filles, en moyenne, accusent toujours un retard dans de nombreux pays, mais l'avantage masculin, dans les pays où il persiste, est principalement dû au niveau élevé de performance d'un nombre relativement faible de jeunes garçons.

... non plus les solutions pédagogiques basées sur la répétition, mais plutôt la résolution de problèmes et l'investissement personnel dans l'apprentissage.

S'il est vrai que les jeunes filles souffrent toujours de quelques handicaps éducatifs, les sous-performances des garçons posent un problème croissant...

... encore que certains pays aient démontré qu'il était possible de combler les écarts entre garçons et filles.

Dans le même temps, les écarts entre les garçons et les filles varient considérablement d'un pays à l'autre. Les données communiquées par les pays où les jeunes filles ne sont plus défavorisées donnent à penser que des politiques et des pratiques efficaces peuvent permettre de remédier à une situation qui a souvent été considérée comme le résultat inévitable de différences entre les garçons et les filles dans les modes d'apprentissage voire dans les aptitudes pures et simples. De fait, les résultats du PISA montrent clairement que certains pays offrent un environnement pédagogique, ou un cadre d'apprentissage plus vaste, qui est tout aussi favorable aux garçons et aux filles. Les différences persistantes dans d'autres pays, ainsi que les difficultés générales auxquelles sont à présent confrontés les jeunes garçons en compréhension de l'écrit, qui souvent sont le reflet exact de la motivation et de l'intérêt des élèves à l'égard des différentes disciplines, exigent que les pouvoirs publics s'en préoccupent sérieusement.

Les évaluations futures montreront si les pays progressent dans la bonne direction.

Les résultats du PISA conduisent à penser qu'aucun facteur n'explique à lui seul pourquoi certains établissements scolaires ou certains pays obtiennent de meilleurs résultats que d'autres. Les bonnes performances sont attribuables à une myriade de facteurs parmi lesquels les ressources des établissements scolaires, la politique et les pratiques de l'école, et les pratiques en classe. Des recherches et une analyse beaucoup plus poussées seront nécessaires pour définir comment ces facteurs opèrent et influent sur les performances des élèves. Afin de mieux comprendre cette situation, l'objectif est de publier durant l'année en cours et en 2003 une série de rapports thématiques qui présenteront une analyse plus vaste de l'impact des facteurs scolaires et systémiques sur les performances des élèves et qui tenteront de cerner de plus près *les raisons pour lesquelles* certains pays obtiennent des résultats à la fois meilleurs et plus équitablement répartis. Dans l'intervalle, le simple fait que de très bonnes performances soient déjà une réalité pour la plupart des élèves dans certains pays est en soi un résultat encourageant montrant qu'il est possible de relever avec succès les défis à venir. Les cycles d'évaluation qui seront réalisés en 2003, 2006 et 2009 révéleront si les pays progressent dans la bonne direction ou marquent un nouveau recul.

SOMMET MONDIAL SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable : défis et opportunités

Au Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, août-septembre 2002), les pays évalueront leurs progrès dans ce domaine et traceront la voie à suivre. En guise de contribution au processus préparatoire du Sommet, l'OCDE a produit un rapport évaluant les avancées réalisées par les pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie et soulignant quelques-uns des principaux enseignements des travaux de l'Organisation sur le développement durable.

Le rapport constate que si les pays de l'OCDE ont fait des progrès vers le développement durable depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992, il est possible d'aller plus loin. La croissance économique a été soutenue et les conditions sociales se sont améliorées dans la plupart des pays de l'OCDE, qui sont parvenus simultanément à atténuer un certain nombre de pressions sur l'environnement. Néanmoins, nombre de problèmes urgents subsistent. Il n'y aura pas de développement durable si l'on ne réduit pas la pauvreté et les maladies. Un cinquième de la population mondiale survit avec moins de 1 dollar par jour et des millions d'êtres humains souffrent de faim chronique. Le changement climatique, la perte de biodiversité, la déforestation, la désertification et la surpêche appellent une action immédiate. Le VIH/SIDA et d'autres maladies minent les fondements de la société dans nombre de pays. Parallèlement, les conflits internationaux et les guerres civiles menacent la capacité des individus de sortir de la pauvreté, en les plongeant dans un cercle vicieux où la pauvreté alimente les conflits violents, et vice versa.

Les pays de l'OCDE reconnaissent qu'ils ont une responsabilité particulière à assumer dans la voie du développement durable en raison de leur impact sur l'économie mondiale et sur l'environnement. Mais l'instauration du développement durable exigera une coopération et des partenariats entre les pays de l'OCDE, les économies en transition et les pays en développement. Dans les pays de l'OCDE, l'un des impératifs majeurs est de mettre en œuvre des politiques qui engendreront un découplage plus marqué entre les pressions écologiques et la croissance économique en corrigeant les schémas de consommation et de production inviables. Une intégration plus étroite des dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable dans l'élaboration des politiques s'avère également indispensable. Des politiques appropriées ont été définies pour traiter nombre de ces questions, mais la mise en œuvre traîne en longueur.

Des progrès ont été accomplis depuis la Conférence de Rio...

... mais on peut aller plus loin.

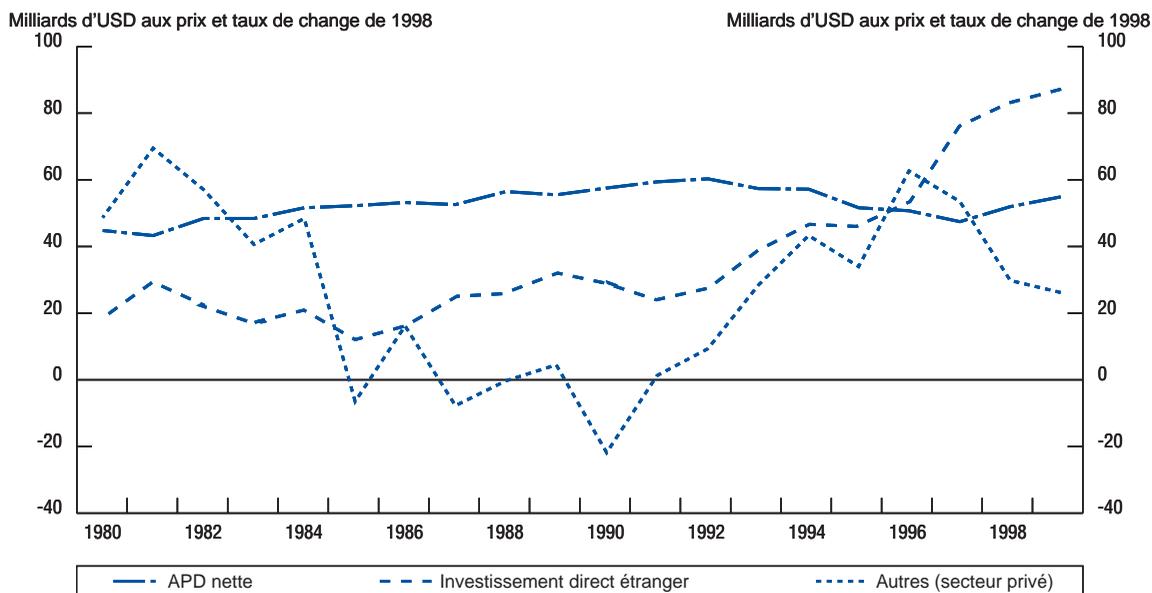
Les pays de l'OCDE sont résolus à montrer l'exemple.

Les pays de l'OCDE contribuent à la réduction de la pauvreté dans le monde

La plupart des pays ont adopté des objectifs ambitieux pour la réduction de la pauvreté et le développement durable.

La plupart des pays sont convenus d'objectifs ambitieux pour la réduction de la pauvreté et le développement durable, à savoir les objectifs de développement du Millénaire établis par les Nations Unies. La réalisation des objectifs fixés pour 2015 – il est prévu notamment de réduire l'extrême pauvreté de moitié et d'éliminer la faim – représente un défi majeur. La plupart des pays de l'OCDE ont décidé de consacrer 0.7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide au développement. La majorité d'entre eux sont en deçà de ce chiffre, l'APD n'ayant guère augmenté au cours des deux décennies écoulées (graphique 1). Toutefois, on constate chez les pays Membres une volonté nouvelle d'intensifier les efforts d'aide, comme en témoigne la Conférence internationale sur le financement du développement qui a eu lieu en mars 2002.

Graphique 1. Aide publique au développement (APD), investissement direct étranger (IDE) et autres flux d'investissement (directs) des pays de l'OCDE vers les pays en voie de développement, 1980-1999



La libéralisation accrue des échanges et des investissements peut jouer un rôle à cet égard.

La libéralisation croissante des échanges et des investissements est également cruciale ; elle a contribué à soutenir la croissance économique dans les pays de l'OCDE et dans quelques pays non membres. Son importance pour le développement durable ne saurait être sous-estimée, mais elle doit s'accompagner de politiques nationales appropriées de manière à garantir la protection du tissu social et de l'environnement. Cependant, quelques-uns des pays les plus pauvres ont été laissés en arrière. Leurs capacités insuffisantes les ont empêchés dans une certaine mesure de tirer profit de ces perspectives, mais il faut aussi incriminer la persistance de barrières aux échanges dans les pays de l'OCDE. Les gains que les pays en développement

retireraient d'un accès sans restriction aux marchés des pays de l'OCDE pour les textiles et les vêtements, les autres biens manufacturés et les produits agricoles pourraient totaliser 43 milliards de dollars par an. Les efforts en vue de réduire les distorsions commerciales restantes sont amplifiés dans le contexte du Programme de Doha pour le développement établi par l'OMC.

En dépit de la croissance économique, des problèmes sociaux et écologiques subsistent dans les pays de l'OCDE

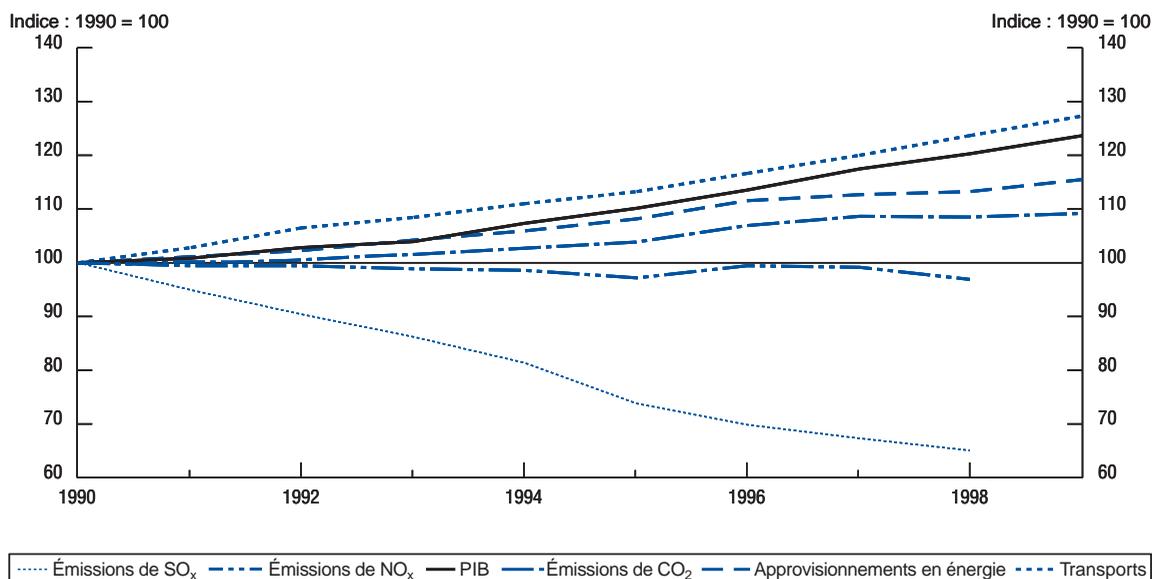
Des problèmes persistent aussi dans les pays de l'OCDE, en dépit de la croissance économique soutenue enregistrée au cours de la décennie écoulée. Cette expansion a induit une amélioration de la qualité de vie pour la plupart des citoyens de ces pays, mais tous n'en ont pas bénéficié. L'exclusion sociale des chômeurs de longue durée et les problèmes rencontrés pour concilier travail et responsabilités familiales (surtout chez les parents isolés) suscitent des préoccupations croissantes. Le vieillissement rapide des populations mettra de plus en plus à l'épreuve les régimes de retraite, avec d'importantes conséquences pour l'équité intergénérationnelle.

La croissance économique a amélioré nombre de paramètres sociaux, mais des disparités subsistent...

Les activités économiques continuent aussi de faire peser des contraintes sur l'environnement, même si l'on a observé un certain découplage entre les pressions écologiques et la croissance économique (graphique 2). Les pays de l'OCDE ont pratiquement éliminé les émissions de plomb émanant de l'essence et de chlorofluorocarbones appauvrissant la couche d'ozone, et ils ont accru les superficies boisées mais d'autres efforts sont nécessaires.

... et les politiques d'environnement doivent être mieux appliquées.

Graphique 2. Évolution des émissions de CO₂, de NO_x et de SO_x, des approvisionnements totaux en énergie primaire et du trafic routier par rapport au PIB



Dans les pays de l'OCDE, les polluants atmosphériques urbains issus de l'énergie et des transports dépassent encore les normes sanitaires nationales dans quelques régions, tandis que la pollution imputable à l'agriculture et à d'autres sources altère la qualité des eaux et des sols. Les produits chimiques persistants et toxiques sont plus répandus dans l'environnement. Bien que les déchets soient de plus en plus recyclés, leur volume continue de croître.

Les obstacles à la réforme des politiques sont surmontables

Des solutions rentables existent mais leur mise en œuvre se heurte à des obstacles majeurs.

Un certain nombre de politiques efficaces par rapport à leur coût ont été définies, mais leur mise en œuvre se heurte à des obstacles. Pour avancer dans la voie du développement durable, il faut :

- réformer les processus gouvernementaux de décision pour permettre une approche plus intégrée du développement durable, avec notamment de meilleurs mécanismes d'interaction avec la société civile ;
- utiliser plus largement les instruments économiques, associés à des réglementations efficaces et à la suppression des subventions nuisibles à l'environnement, pour inciter producteurs et consommateurs à prendre en compte intégralement les coûts des impératifs environnementaux ou sociaux ;
- exploiter la science et la technologie de manière à optimiser leur contribution au développement durable, notamment par un plus large recours à des politiques technologiques en vue de faciliter le découplage entre les pressions sur l'environnement et la croissance économique ;
- veiller à ce que les politiques des échanges, de l'investissement, de l'environnement et des affaires sociales soient cohérentes et se renforcent mutuellement et faire en sorte que les bienfaits de la mondialisation et du progrès technologique soient largement partagés ;
- mettre en œuvre les réformes à un rythme et selon des modalités permettant une adaptation adéquate à d'éventuelles répercussions sociales négatives.

Ces obstacles peuvent être surmontés par des mesures correctrices contre les répercussions sociales négatives,...

par une action coordonnée,...

Les pays de l'OCDE utilisent de plus en plus les instruments économiques pour s'attaquer aux externalités environnementales, notamment en faisant davantage appel aux écotaxes et aux permis négociables. Cependant, les exonérations des taxes d'environnement peuvent être substantielles, et elles sont souvent accordées aux industries les plus polluantes et les plus gourmandes en énergie, ce qui réduit l'efficacité de cet instrument. La réforme des subventions préjudiciables à l'environnement traîne en longueur. La résistance aux réformes s'explique principalement par la crainte d'une érosion de la compétitivité dans les secteurs touchés ou de coûts trop élevés en termes d'emploi ou de revenu. L'absence d'informations sur les effets complets des programmes de soutien et des mesures de taxation contribue à entraver la réforme. Des mesures visant ces répercussions sociales ou une action coordonnée peuvent s'avérer utiles à cet égard.

La science et la technologie peuvent apporter une contribution substantielle au développement durable par diverses voies : élaboration de substituts aux combustibles fossiles et utilisation plus efficace de ces derniers, mise au point de médicaments d'un prix abordable pour combattre les maladies répandues, création de systèmes accessibles d'épuration de l'eau, étude approfondie des écosystèmes. Mais on doit s'employer à surmonter les déficits d'information et les obstacles commerciaux qui freinent le développement et la diffusion de ces technologies, notamment en améliorant la capacité des pouvoirs publics de faciliter et d'encourager un large débat éclairé sur les questions critiques, et de gérer le savoir scientifique dans une optique à plus long terme.

... par le développement et la diffusion d'une science et d'une technologie appropriées...

Étant donné la nature pluridimensionnelle du développement durable, il faut renforcer le processus de prise de décision par une intégration plus étroite des politiques. Des investissements appropriés doivent être consacrés aux trois piliers du développement durable : équipements, capital intellectuel, capital humain et capital naturel. Le suivi et la notification des progrès vers le développement durable, notamment par l'utilisation d'indicateurs, est important à cet effet, de même qu'une plus grande transparence des décisions et une participation accrue des entreprises et de la société civile.

... et par une plus grande cohérence des politiques au profit du développement durable.

Des partenariats mondiaux sont indispensables

Avec la mondialisation de l'activité économique et des problèmes d'environnement, la coopération et les partenariats sont devenus indispensables pour tracer les voies du développement durable les moins coûteuses. Les pays de l'OCDE et les pays en développement peuvent œuvrer ensemble pour réaliser des objectifs communs, mettre en place des cadres juridiques appropriés, élargir l'accès aux marchés de biens et de services et offrir les conditions requises pour stimuler l'investissement direct étranger à l'appui du développement durable. Les pays de l'OCDE sont à même d'appuyer les efforts des pays en développement par une coopération pour le développement efficace, notamment en accroissant les niveaux de l'APD, en partageant leur savoir-faire et en favorisant une coopération technologique plus intense et mieux ciblée. Augmenter l'efficacité de l'APD et la porter jusqu'à un niveau approprié peut aider les pays non membres de l'OCDE à développer les capacités humaines, les institutions et les systèmes de gouvernance qui leur permettront de tirer profit des possibilités offertes par la mondialisation.

Des partenariats plus étendus entre pays de l'OCDE et pays non membres s'avèrent nécessaires,...

Le cadre international visant à encourager les financements – par exemple l'investissement direct étranger, les flux d'investissements de portefeuille et l'aide financière des institutions de financement internationales – est régulièrement amélioré, de même que les mécanismes qui favorisent les investissements intégrant les considérations environnementales et sociales. Pour attirer les flux d'investissement à l'appui du développement durable, il est également nécessaire de mettre sur pied des capacités et des cadres d'action appropriés au niveau national – notamment en ce qui concerne la bonne gouvernance, la transparence, la prévisibilité et l'instauration de conditions écologiques et sociales adéquates.

... de même que des cadres appropriés pour les flux financiers privés et une APD plus efficace.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(00 2002 1T 2 P) – n° 81684 2002