Réunion du Conseil au niveau des Ministres

Paris, 6-7 mai 2014

NOUVELLES APPROCHES FACE AUX DÉFIS ÉCONOMIQUES (NAEC)

RÉSUMÉ

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC)

Résumé

MESSAGES CLÉS

L'initiative relative aux Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) lancée à l'OCDE en 2012, est un processus de réflexion à l'échelle de l'Organisation concernant les causes et les enseignements à tirer de la crise, ainsi que les tendances à long terme qui se font jour à l'échelle de la planète, processus qui vise à améliorer de manière continue les grilles d'analyse et les conseils d'action publique prodigués par l'OCDE. Le projet NAEC s'inscrit également dans le cadre d'un effort plus vaste visant à définir un programme d'action inclusif et durable à l'appui de la croissance et du bien-être.

L'initiative NAEC prend acte de l'interdépendance et la complexité croissantes de l'économie mondiale et de la nécessité de mieux en comprendre le fonctionnement. Elle appelle à aborder les défis sociaux et économiques dans une perspective pluridisciplinaire, en évitant toute approche compartimentée et en prenant en compte les arbitrages et les synergies entre les différents objectifs de l'action publique. Elle montre à quel point il est nécessaire de mettre l'accent sur des politiques propres à améliorer le bien-être des populations, grâce à une approche multidimensionnelle dans laquelle le revenu, s'il est important, n'est qu'un élément parmi d'autres encore plus nombreux qui influent sur la vie des citoyens, comme la santé, l'environnement, l'éducation et la satisfaction à l'égard de la vie. Enfin, l'initiative NAEC permet d'appréhender les tendances mondiales qui ont un impact sur les prises de décision, comme le changement climatique, le vieillissement de la population, la raréfaction des ressources naturelles ou le creusement des inégalités, et reconnaît la nécessité d'une approche sous l'angle des « stocks » ou de la « création de richesse » qui ne privilégierait plus de manière prédominante les « flux » comme c'est actuellement le cas.

Des recommandations d'action préliminaires ressortant de ces « travaux en cours » sont exposées dans le présent Résumé, qui reprend les principaux messages du document de synthèse C/MIN(2014)2, plus complet.

Message 1 : Accroître la stabilité macroéconomique

L'initiative NAEC met en évidence la nécessité d'accroître la stabilité macroéconomique en mettant en œuvre un cadre réglementaire efficace, en promouvant une soutenabilité budgétaire, en accentuant le caractère contra-cyclique des politiques macroéconomiques et en améliorant la stabilité, l'inclusivité et la viabilité du système financier. Elle recommande en particulier aux responsables de l'action publique :

- D'entreprendre des réformes structurelles ambitieuses et conçues avec soin pour bâtir les fondations d'économies résilientes, réactives et dynamiques.
- D'accorder une attention particulière au choix des **instruments d'assainissement utilisés** lorsqu'il est nécessaire de maîtriser et de réduire l'endettement public.
- De faire apparaître correctement **les passifs éventuels du secteur public** et d'ériger des **garde-fous entre le secteur public et le secteur financier.**
- D'accentuer le caractère contra-cyclique de la politique budgétaire en renforçant les **stabilisateurs automatiques** lorsque cela est nécessaire.
- De faire en sorte que les banques centrales et les autres organismes de surveillance se concentrent sur un **éventail plus large d'indicateurs,** en fonction de leurs mandats respectifs, et inscrivent le ciblage de l'inflation dans une perspective à plus long terme.
- **De poursuivre le renforcement du cadre réglementaire et de surveillance du secteur financier,** y compris par le suivi et la divulgation des ratios d'endettement en plus d'autres indicateurs existants et plus couramment utilisés, de sorte que les marchés de capitaux puissent jouer en toute sécurité leur rôle de courroie de transmission de l'économie.
- **De réintégrer les consommateurs dans les modèles commerciaux des fournisseurs de services financiers,** notamment en améliorant la protection des consommateurs de services financiers et l'éducation financière.

Message 2 : Passer à une croissance plus inclusive

Les trois dernières décennies ont vu un creusement des inégalités, phénomène qui peut peser sur la croissance économique, nuire à la cohésion sociale et saper la confiance dans les marchés et les institutions. Face aux préoccupations croissantes que suscite la montée des inégalités, il est conseillé aux responsables de l'action publique de soutenir **le passage à une approche économique plus inclusive et plus durable** et :

- D'**évoluer vers un modèle de croissance inclusive** dont les inégalités de revenu sont un élément, mais de l'étendre pour y inclure plusieurs autres dimensions importantes pour le bien-être des citoyens, comme la santé, l'emploi et l'environnement. Mettre davantage l'accent sur les **multiples dimensions** des objectifs de l'action publique et sur les **aspects redistributifs**.

- De **mettre au point des politiques plus efficaces pour faire face aux enjeux sociaux**, en s'intéressant tout particulièrement au revenu médian et au revenu disponible des ménages, et en évitant de recourir à des indicateurs moyens qui masquent les disparités.
- De prêter plus d'attention aux **arbitrages et aux complémentarités** lors de la conception et de la mise en œuvre des réformes structurelles, et de **prendre en compte leurs conséquences redistributives à court et long termes.**
- De promouvoir **de nouvelles sources d'emploi**, y compris en favorisant les politiques qui permettent aux jeunes entreprises d'expérimenter et qui garantissent des conditions équitables aux nouvelles entreprises et aux entreprises innovantes.
- D'accorder plus d'attention à la **qualité des emplois**.
- D'investir dans l'**éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie pour tous** et d'inscrire de nouvelles dimensions dans les objectifs d'éducation englobant des compétences non techniques (savoir-être) telles que la pensée créative, l'esprit d'équipe, la connaissance de soi et la tolérance.
- D'assurer **l'équité du système fiscal**, y compris la conformité fiscale de tous les contribuables.

Message 3 : Relever les défis à long terme liés au vieillissement de la population et à l'environnement, en particulier au changement climatique

Un autre message important qui ressort de l'initiative NAEC a trait à l'urgente nécessité de relever **les défis à long terme, en particulier ceux liés à l'environnement et au vieillissement de la population :**

- Éviter les approches cloisonnées et unidimensionnelles **et élaborer des stratégies à l'échelle de l'ensemble de l'administration** pour faire face aux défis associés au vieillissement démographique, en couvrant de nombreux domaines d'action, tels que les retraites, le marché du travail, l'éducation, l'innovation, les migrations et la réglementation des marchés de capitaux.
- Mettre en place des **démarches fondées sur la coopération pour faire face aux conséquences mondiales du changement climatique, de la pollution atmosphérique, de la perte de biodiversité, de la déforestation et du manque d'eau**.
- Un autre grand défi concerne le renforcement escompté de la **dépendance de la croissance économique à long terme à l'égard de l'investissement dans les actifs intellectuels, le biais de qualification associé au progrès technique qui l'accompagne, et ses effets sur la productivité multifactorielle.** Les implications au niveau de l'action publique seront analysées plus longuement à mesure que les travaux menés dans le cadre de l'initiative NAEC livreront leurs résultats dans ce domaine.

Message 4 : Restaurer la confiance dans les institutions

Les pays sont confrontés à une érosion considérable de la confiance du public tant envers les marchés et les institutions publiques qu'envers les gouvernements eux-mêmes. Pour **restaurer la confiance**, il est conseillé aux responsables de l'action publique :

- D'investir dans le renforcement des **capacités institutionnelles** et de renforcer la capacité des gouvernements à **mettre en œuvre des réformes** et à en **mesurer et en suivre les progrès**.
- De renforcer et mettre efficacement en œuvre des politiques visant à garantir **l'engagement des citoyens, l'accès à l'information et l'ouverture de l'administration.**
- De renforcer et de mettre efficacement en œuvre des politiques visant à **gérer les conflits d'intérêts**, promouvoir des règles de conduite strictes dans la fonction publique, et assurer une **bonne réglementation du lobbying et du financement de la vie politique.**

Message 5 : Intensifier la coopération internationale, notamment en matière de réglementation, et la coordination des politiques

Dans une économie mondiale de plus en plus interconnectée, il importe d'**intensifier la coopération internationale.** À cette fin, les recommandations à l'intention des responsables de l'action publique qui se dégagent de l'initiative NAEC sont les suivantes :

- **Accroître la coopération internationale en matière de réglementation** et l'application de la loi dans le domaine de la concurrence, afin d'améliorer la conception et la mise en œuvre de la réglementation, d'accroître l'efficacité des politiques et de réduire les coûts superflus.

- **Renforcer la coordination des politiques**, y compris en ce qui concerne la stabilisation, les politiques structurelles et l'environnement, à la fois pour poursuivre des objectifs communs et pour gérer les retombées internationales.

- **Réduire les obstacles indus aux échanges et à l'investissement** qui nuisent au développement des chaînes de valeur mondiales et freinent le développement, la croissance et les perspectives d'emploi.

Message 6 : Continuer à moderniser, renouveler et renforcer les cadres d'analyse et les outils de l'OCDE

Les travaux menés dans le cadre de l'initiative NAEC mettent également en évidence **plusieurs domaines dans lesquels l'OCDE devrait intensifier ses efforts** pour fournir des analyses factuelles plus pertinentes et mieux ciblées et pour élargir l'éventail des outils à sa disposition dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire. Les pistes suivantes peuvent notamment être envisagées :

- Améliorer le **mécanisme de surveillance** de l'Organisation et renforcer ses capacités de surveillance en évaluant régulièrement les fragilités des économies et leur résistance aux chocs à court et long termes.

- **Développer** encore les **capacités d'anticipation stratégique**.

- Poursuivre le **renforcement et l'intégration des travaux sur le bien-être,** notamment sur la croissance inclusive et la croissance verte.

- Renforcer l'analyse des **liens entre le système financier et l'économie réelle,** poursuivre la mise au point d'outils d'analyse en vue de mieux connaître l'état de santé du secteur financier, notamment une analyse factuelle des modèles commerciaux des banques et de leur distance par rapport au défaut, et mener, dans la même optique, des travaux sur les moyens d'assurer un **financement adéquat de l'investissement à long terme**.

- Poursuivre le développement des **bases de données sur les échanges en valeur ajoutée** et intensifier le rythme des efforts visant à constituer de nouveaux ensembles de données internationales afin d'améliorer la compréhension d'autres aspects des chaînes de valeur mondiales, notamment l'investissement, l'emploi et les compétences.

- **Accorder davantage d'attention à la mesure des stocks** de capital économique, humain, social et naturel, en complément de l'analyse des flux telle qu'elle est pratiquée actuellement, pour **faciliter l'évolution vers des approches plus durables et s'inscrivant dans une optique de long terme**.

- **Accélérer les travaux sur la dégradation de l'environnement** afin de mieux appréhender ses conséquences sur la croissance, de saisir pleinement les effets redistributifs des politiques environnementales, et de mieux tenir compte de l'environnement dans les projections économiques et les analyses prospectives.

- Recourir à une **plus grande variété de modèles**, les actualiser en permanence et participer davantage à des comparaisons fondées sur des approches multi-modèles. Revoir et actualiser en permanence les hypothèses fondamentales, par exemple sur la nature des risques et la distribution des facteurs de risque, ou sur le rôle du secteur financier.

- **Recourir plus systématiquement aux microdonnées** et relier entre elles des microdonnées provenant de différentes sources nationales et thématiques. Continuer à **étudier les perspectives offertes par les « données massives** », ainsi que les difficultés que soulèvent leur collecte, leur transport, leur stockage et leur utilisation.

- Continuer à étendre le recours à d'**autres approches économiques**, y compris l'**économie comportementale,** et créer une plateforme de partage des connaissances et des expériences nationales concernant l'application de ces nouveaux éclairages à l'élaboration des politiques.

- Renforcer encore les **travaux horizontaux et les interactions**.

- Accroître le soutien à la **coordination internationale des politiques.**

1. Lancée en 2012 à l'échelle de l'OCDE, l'initiative relative aux Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) est née de la volonté de réfléchir aux causes de la crise et aux enseignements à en tirer, pour favoriser une amélioration continue des cadres d'analyse de l'Organisation et de ses conseils. Cette initiative fait aussi partie intégrante de l'effort plus vaste entrepris pour élaborer un programme inclusif et durable de croissance et de bien-être. Un Rapport intérimaire NAEC a été présenté à la réunion du Conseil au niveau des Ministres (RCM) de 2013, décrivant dans leurs grandes lignes 29 projets spécifiques entrepris dans le cadre de cette initiative.

2. Le présent document passe en revue les enseignements tirés de la crise et donne un aperçu de la Synthèse [C/MIN(2014)2] des principaux résultats de l'initiative NAEC à ce jour, tandis que la Synthèse elle-même contient un inventaire de thèmes plus spécifiques. Le document expose également les conséquences de cette réflexion pour l'OCDE, du point de vue des politiques mais aussi des outils et méthodes analytiques qui devraient être élaborés et améliorés pour mieux conseiller les gouvernements sur la gestion des enjeux que fait naître une économie mondiale de plus en plus interdépendante et complexe. Ces premiers résultats peuvent être amenés à évoluer au fur et à mesure des discussions qui se poursuivent au sein des comités et entre ces derniers. La Synthèse et son Résumé seront des ressources fondamentales sur lesquelles s'appuieront la collaboration entre les directions et les comités de l'OCDE, et l'élaboration de leur Programme de travail et Budget.

I. Réflexion sur la crise

3. L'initiative NAEC a mis en évidence la façon dont, entre autre facteurs, le renforcement de l'intégration et de l'interdépendance des marchés de capitaux, qui a fait suite à la déréglementation des années 80 et 90, a favorisé l'accumulation de déséquilibres financiers non viables. La crise qui a éclaté avait pour toile de fond, dans de nombreux pays, plusieurs déficiences du secteur financier, notamment des incitations inadaptées en direction d'un large éventail d'intervenants sur les marchés de capitaux. Ces facteurs ont fait baisser les taux d'intérêt et ont conduit à un endettement excessif des ménages, des entreprises et de certains États, tout en contribuant à l'accentuation des déséquilibres mondiaux de l'épargne et de l'investissement, entre autres, sous l'effet de la divergence des politiques menées par certaines économies avancées et économies émergentes. Ces évolutions ont été par ailleurs assorties d'une discipline budgétaire insuffisante et d'un manque de réformes structurelles dans de nombreux pays de l'OCDE au cours des années qui ont précédé la crise.

4. Cependant, alors qu'il existait avant la crise de nombreux signes annonciateurs de difficultés, les décideurs politiques et les économistes ont, de manière générale, sous-estimé l'importance des tensions qui se formaient dans l'économie mondiale. En outre, les approches analytiques dominantes n'ont souvent pas permis de saisir la complexité de l'économie mondiale et de la société dans son ensemble, ni les liens d'interdépendance existant entre les économies et au sein de celles-ci. L'OCDE n'était pas non plus totalement adaptée pour assurer une bonne compréhension des interactions entre le secteur financier et l'économie réelle et pour expliquer comment celles-ci pouvaient engendrer des déséquilibres non viables. Nombre d'analystes, y compris à l'OCDE, examinaient également les données disponibles et les interprétaient à l'aide d'approches et de modèles qui ne rendaient pas correctement compte du comportement des agents économiques. La définition des individus en tant qu'« agents rationnels », ainsi que des hypothèses portant notamment sur la capacité des marchés à s'auto-stabiliser, ont conduit à surévaluer la résilience des systèmes économiques et leur aptitude à surmonter les déséquilibres lors d'un choc de grande ampleur. Au niveau international, l'approche « mono-problématique » privilégiée par les organisations intergouvernementales les a peut-être empêchées de mettre en commun leurs idées, de comparer leurs analyses et d'alerter sur leurs inquiétudes naissantes. Cela nous a rendus incapables de percevoir les problèmes et leur ampleur dès le départ et nous a conduits à sous-estimer l'intensité de leur impact.

5. Dans le même temps, le creusement des inégalités de revenus et de patrimoine n'a pas suffisamment retenu l'attention des responsables de l'action publique. En fait, les systèmes fiscaux et de prestations sociales sont de moins en moins à même de contenir la montée des inégalités et ce, depuis longtemps. Si le débat sur le rôle des inégalités dans la période qui a précédé la crise n'est pas encore clos à l'heure actuelle, le creusement des inégalités a certainement compliqué la réponse que pouvaient apporter les pouvoirs publics à la crise, notamment en rendant les mesures d'assainissement budgétaire et les réformes structurelles politiquement et socialement très difficiles. Des analyses plus poussées laissent penser que certaines sources d'inégalité peuvent être préjudiciables à la croissance, par exemple lorsque l'inégalité des chances empêche les ménages à bas revenu d'investir dans l'éducation. De fait, les responsables de l'action publique comme les économistes ont désormais pris conscience de l'impérieuse nécessité qui se fait jour de concevoir et mettre en œuvre des modèles inclusifs de croissance économique.

6. La pensée de groupe a parfois nui à l'expression d'opinions diverses et divergentes, alors que le lobbying exercé par des groupes d'intérêt a, dans certains cas, empêché les réformes nécessaires. La hiérarchisation des critères d'efficience et le cloisonnement caractérisant l'élaboration des politiques ont eu parfois des conséquences inattendues. Le recours privilégié aux modèles quantitatifs a également parfois conduit à négliger certains aspects qualitatifs importants du bien-être. La croissance a par conséquent souvent été considérée comme une fin et non comme un moyen d'améliorer le bien-être de la population. Des questions comme les inégalités ou les atteintes à l'environnement ont de fait parfois été traitées comme des effets secondaires à corriger ultérieurement, ce qui a fait obstacle à une analyse plus équilibrée des arbitrages à opérer et des synergies à exploiter entre différentes options et a empêché de bien comprendre les conséquences non intentionnelles de certaines décisions.

7. Plusieurs réformes engagées après la crise vont dans la bonne direction. La crise et la récession qui l'a suivie ont eu pour effet d'accélérer le rythme de toute une série de réformes structurelles. Néanmoins, la reprise demeure timide et incertaine, et il reste des efforts à faire pour rétablir la confiance, poursuivre les réformes du secteur bancaire, lutter contre des taux élevés de chômage et de sous-emploi, s'attaquer aux inégalités, réduire la dette publique, prendre des mesures face au montant considérable des bilans des banques centrales et des encours de garanties, et encourager l'innovation et la croissance. Par ailleurs, si la crise récente a mis en lumière des risques systémiques dans le secteur financier, ces risques pourraient à l'avenir provenir d'autres secteurs et se propager par d'autres canaux.

II. Thématiques et recommandations nouvelles

8. La Synthèse de l'initiative NAEC expose des thématiques et recommandations nouvelles en vue de consolider la trajectoire vers une croissance économique et un bien être résilients. Les enseignements et les recommandations décrits dans la présente note constituent un tableau partiel et provisoire des résultats à attendre de l'initiative NAEC. Ils serviront à éclairer les travaux des comités de l'OCDE, bénéficieront à leur tour des orientations des comités, et devraient ensuite être mis en application et intégrés dans les travaux de l'OCDE. La crise a incité à réfléchir aux erreurs passées, mais aussi aux perspectives d'avenir. Le projet « OCDE@100 : des politiques pour un monde en mutation » est une première tentative d'offrir de nouveaux points de vue sur les tendances et les tensions futures qui sont à même de déterminer l'environnement politique des cinquante prochaines années.

(i) Le premier message qui ressort de l'initiative NAEC est un appel à accroître la stabilité macroéconomique pour améliorer la résilience des économies face à des chocs importants.

9. La crise a mis en évidence la nécessité de rendre nos économies plus résilientes face à des chocs importants. Pour assurer une plus grande stabilité macroéconomique, le caractère contracyclique et la soutenabilité de la politique macroéconomique doivent être accrus. Il est également important de renforcer, lorsque cela est nécessaire, les stabilisateurs automatiques et la réactivité des dépenses publiques, tels que

l'indemnisation du chômage, les programmes d'aide alimentaire et les prestations sociales, face au cycle économique. Il convient par ailleurs d'envisager un certain nombre de mesures discrétionnaires de politique macroéconomique. De nombreux pays continuent d'avoir besoin d'un assainissement budgétaire pour réduire et stabiliser la dette publique. Pour y parvenir, il est d'abord crucial de maîtriser et réduire les niveaux d'endettement public durant les phases d'expansion. Lorsqu'un assainissement budgétaire est nécessaire, une attention particulière doit aussi être accordée au calendrier de son exécution et au choix des instruments utilisés afin d'atténuer les effets sur la redistribution, notamment pour les populations les plus vulnérables. Il y a lieu également de faire apparaître correctement les passifs éventuels du secteur public et d'ériger des garde-fous entre le secteur public et le secteur financier. En outre, les banques centrales et les autres organismes de surveillance pourraient se concentrer sur un éventail d'indicateurs plus large et inscrire le ciblage de l'inflation dans une perspective à plus long terme, en fonction de leurs missions respectives.

10. L'amélioration de la stabilité, de l'inclusivité et de la durabilité du système financier est aussi indispensable pour accroître la macro-résilience et stimuler la croissance. L'initiative NAEC a souligné l'importance pour le secteur financier de retrouver son rôle essentiel d'intermédiation et de fournir les capitaux indispensables aux activités de production. Pour commencer, la remise en état du système financier doit être menée à son terme, et la prise de risques réduite. Par ailleurs, l'OCDE a appelé à un renforcement du cadre réglementaire, et à une plus grande efficacité de ce dernier. À cette fin, le Secrétariat de l'OCDE a proposé des méthodes pour évaluer son efficacité (ex. : sur la base de l'indicateur de la distance par rapport au défaut) et a formulé des propositions complémentaires (ex. : exigences de séparation structurelle à appliquer aux banques et ratio d'endettement), en plus d'autres mesures existantes et plus couramment utilisées. Les pays Membres de l'OCDE n'ont pas rallié un consensus autour de ces propositions du Secrétariat. Les travaux concertés de l'OCDE, du FMI et du CSF sur la cohérence transfrontalière et les implications au niveau de la stabilité financière mondiale, qui se déroulent actuellement sous l'égide du G20, apporteront des éclairages utiles pour l'élaboration des futures recommandations. Enfin, pour favoriser un fonctionnement harmonieux et efficient des marchés de capitaux, il est aussi urgent de (ré)intégrer les consommateurs dans les modèles financiers, notamment en améliorant la protection des consommateurs de services financiers et l'éducation financière.

(ii) Le deuxième message qui se dégage de l'initiative NAEC est la nécessité du passage à une croissance plus inclusive.

11. La réflexion sur la crise met en lumière la nécessité de généraliser l'approche holistique de l'élaboration des politiques, dans laquelle les individus sont au cœur de la politique économique et sociale. Une amélioration de la productivité et de la croissance est nécessaire pour accroître la richesse et pour assurer l'inclusion sociale. Toutefois, si la croissance peut contribuer à rehausser le niveau de vie, ses effets positifs ne se diffusent pas automatiquement de manière égale de haut en bas de l'échelle sociale. La croissance doit donc être reconnue comme un moyen et non comme une fin en soi. Il est également indispensable, d'une part, de prêter plus attention aux arbitrages et aux complémentarités pour la conception et la mise en œuvre des réformes structurelles, notamment entre croissance et équité, et, de l'autre, de prendre en compte les conséquences redistributives à court et à long terme des réformes structurelles, ainsi que l'ensemble des facteurs déterminant le bien-être subjectif, qu'ils soient liés ou non au revenu. Le débat sur les politiques à suivre s'en trouvera conforté et les décideurs politiques disposeront ainsi des outils nécessaires à l'élaboration de stratégies nationales visant une croissance inclusive.

12. Les inégalités de revenu et de richesse se sont accentuées dans la période qui a précédé la crise, mais également après la crise. La croissance étant de plus en plus alimentée par la connaissance et les compétences, les inégalités de revenu avant impôts et transferts pourraient augmenter en moyenne, dans les pays de l'OCDE, de plus de 30 % d'ici 2060 si aucune mesure n'est prise (OECD@100), ce qui laisse entrevoir l'ampleur du défi qui risque de se poser en termes de redistribution. Dans ce contexte, les

gouvernements doivent rechercher les moyens de lutter efficacement contre les inégalités et les pressions exercées sur les institutions sociales, et prendre en compte l'impact redistributif des différentes politiques. Sont visés non seulement le revenu, la richesse et l'accès aux services publics (éducation, santé, logement, par exemple), mais aussi les possibilités pour chacun de s'épanouir et de réussir. Pour être efficaces, les politiques visant à réduire les inégalités devraient cibler tout particulièrement les ménages à bas revenu et empêcher les classes moyennes de perdre du terrain.

13. Les réformes structurelles propres à encourager une croissance inclusive et durable devraient s'inscrire dans une stratégie d'ensemble, qui comporte des mesures visant à promouvoir des emplois mieux rémunérés, des politiques actives du marché du travail plus efficaces, des mesures assurant une meilleure adéquation entre les compétences offertes par le système éducatif et celles que rend nécessaire l'évolution de l'environnement économique, et les initiatives visant à aider les travailleurs en poste à acquérir les compétences nécessaires pour évoluer vers des emplois plus qualifiés. Il est aussi indispensable d'étudier et de suivre les effets des différentes politiques du marché du travail sur les groupes défavorisés, en particulier les jeunes. Des politiques permettant d'accroître le taux d'activité des femmes, de réduire les écarts de salaire entre hommes et femmes et de favoriser l'intégration des immigrés sont également nécessaires. Afin d'assurer une croissance plus inclusive, des systèmes de protection sociale et des politiques d'action sociale adaptés doivent être en place pour compenser les différences dans les facteurs exogènes (« circonstances ») qui réduisent le champ des possibles.

14. Un autre aspect critique du passage à une croissance plus inclusive est la promotion de nouvelles sources d'emploi. Dans cette optique, les politiques qui soutiennent la création et le développement de nouvelles entreprises devraient être favorisées, car les jeunes entreprises, et les « jeunes pousses » en particulier, jouent un rôle moteur clé dans la création d'emplois. Il faut pour cela réduire les obstacles à la création d'entreprises, à la croissance des entreprises au fil du temps et aux sorties ou faillites éventuelles. Il est également essentiel de veiller à offrir des conditions équitables aux nouvelles entreprises et aux entreprises innovantes et de promouvoir l'accès au financement et à d'autres services qui soutiennent l'entrepreneuriat. En outre, les politiques doivent permettre la diffusion de la connaissance et des innovations dans la société, par exemple, à travers des politiques de la concurrence et des politiques visant le transfert de connaissances. Des politiques d'innovation inclusives sont également nécessaires pour améliorer l'accès à la connaissance et permettre à plus de personnes et entreprises à innover. Il est également important de veiller à la redistribution des bénéfices de l'innovation grâce à des politiques sociales, étant donné que l'innovation ne bénéficie pas à tous les individus et groupes de la société dans la même mesure et pourrait de ce fait ne pas contribuer directement à une croissance plus inclusive.

15. La qualité des emplois doit également se voir accorder toute l'attention voulue. Il faut en particulier étudier avec attention l'incidence de la qualité des emplois sur le bien-être et, plus précisément, sur l'inégalité de revenu des ménages, l'accès à la formation et aux systèmes de prestations sociales et le risque de pauvreté en général. Par ailleurs, de nouvelles données montrent que les emplois atypiques peuvent être un premier pas important pour (ré)intégrer le marché du travail pour certaines catégories de la population, il n'en demeure pas moins que la probabilité d'accéder par ce moyen à un emploi classique est particulièrement faible pour les jeunes travailleurs temporaires. Ces données indiquent aussi qu'une attention particulière doit être prêtée à la vulnérabilité économique des ménages qui occupent des emplois faiblement rémunérés ou atypiques.

16. Les nouvelles recommandations issues de l'initiative NAEC amènent en outre à renouveler l'appel en faveur de l'investissement dans l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie pour tous. Les pouvoirs publics doivent prêter une attention particulière à la façon dont les compétences sont acquises, mobilisées et utilisées et, en particulier, mettre en œuvre des politiques qui améliorent l'égalité des chances en matière de renforcement des compétences. Les financements publics devraient être focalisés sur les domaines dans lesquels les avantages sociaux à attendre sont les plus

importants, comme l'éducation de la petite enfance et les personnes défavorisées. Il est également essentiel de développer les liens entre l'univers de l'apprentissage et celui du travail, et d'accorder une attention particulière à ceux dont les compétences risquent le plus d'être faibles ou de se dévaloriser, en particulier les migrants de langue étrangère et les travailleurs âgés.

17. Les politiques doivent aussi soutenir le développement des compétences non cognitives, comme la persévérance, la vigilance, le respect, la solidarité et l'estime de soi, qui peuvent être aussi importantes que les compétences cognitives pour l'épanouissement et la réussite des individus et des sociétés. L'éducation et les compétences ne sont pas seulement des outils indispensables pour réussir sur le marché du travail. Les travaux de l'OCDE doivent également permettre d'approfondir la notion de « savoir-être » (*soft skills*) et de mieux comprendre le rôle que l'éducation peut jouer pour encourager une croissance plus inclusive, démocratique et pacifique.

18. Enfin, et surtout, il est nécessaire d'assurer l'équité du système fiscal, de sorte qu'il permette à la fois d'atteindre les objectifs d'équité et de promouvoir la discipline fiscale chez tous les contribuables, et de concevoir des programmes d'assainissement budgétaire qui concilient la nécessité d'accroître les recettes fiscales et des objectifs sociaux. Les travaux menés dans le cadre de l'initiative NAEC montrent qu'il est possible de tenir compte à la fois de considérations liées à l'équité et d'objectifs de croissance lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures d'assainissement budgétaire. Ils examinent également les circonstances dans lesquelles l'équité fiscale peut être atteinte au moyen d'un relèvement des impôts des plus hauts revenus, en particulier de l'augmentation de leur taux d'imposition moyen et non de leur taux marginal d'imposition. L'assiette d'imposition pourrait aussi être élargie en s'attaquant aux flux financiers illicites, notamment la fraude fiscale internationale, le blanchiment d'argent et la corruption transnationale. La lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) est une autre étape importante et nécessaire vers un système fiscal plus juste et l'initiative NAEC réitère l'appel lancé en faveur de la mise en œuvre du Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

(iii) Le troisième message est la nécessité urgente de s'attaquer aux défis à long terme liés à l'environnement et au vieillissement de la population afin de garantir une croissance durable.

19. Il convient d'élaborer des stratégies globales à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour faire face au frein important à la croissance économique et au bien-être que représentera le vieillissement de la population. Ces stratégies doivent couvrir des domaines nombreux et étroitement imbriqués, comme les retraites, le marché du travail, l'éducation, l'innovation et la réglementation des marchés de capitaux. Des réformes fiscales et portant sur les dépenses, ainsi que des réformes structurelles, peuvent apporter une réponse aux pressions budgétaires induites par le vieillissement de la population et accroître l'efficience du système de santé. L'innovation technologique, organisationnelle et sociale pourrait aussi contribuer à améliorer la qualité des soins, la sécurité des patients et la coordination des soins. En outre, en vue de faire évoluer positivement le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de bénéficiaires de prestations, le rapport NAEC suggère d'adapter régulièrement les paramètres des régimes de retraite aux gains d'espérance de vie, en veillant à prendre en compte les effets redistributifs et à maintenir la population en bonne santé jusqu'à un âge avancé. Des politiques favorables aux migrations pourraient aussi contribuer à freiner le déclin naturel de la population en âge de travailler dans la zone OCDE.

20. Dans le domaine de l'environnement, les premiers résultats de l'initiative NAEC donnent à penser que le changement climatique aura des répercussions négatives significatives sur la croissance à long terme, et requièrent une démarche fondée sur la coopération pour faire face aux conséquences mondiales du changement climatique, de la pollution atmosphérique, de la perte de biodiversité, de la déforestation et du manque d'eau. Ils mettent également en lumière le risque d'effets de verrouillage, qui pourraient renchérir considérablement le coût des actions à engager à l'avenir pour relever les défis

environnementaux si rien n'est fait aujourd'hui. À titre d'illustration, une croissance qui se poursuivrait au taux d'aujourd'hui devrait entraîner une hausse de 50 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Les enseignements dégagés de l'initiative NAEC montrent qu'il est possible de mener des politiques environnementales plus ambitieuses sans forcément pénaliser l'innovation ou la croissance de la productivité. Toutefois, les décideurs publics doivent veiller à ce que ces politiques soient favorables à la concurrence et efficientes par rapport à leur coût – de sorte que les mêmes règles s'appliquent aux entreprises en place et aux nouveaux entrants, à encourager l'adoption de technologies nouvelles et plus respectueuses de l'environnement et à permettre l'entrée d'entreprises fonctionnant selon de nouveaux modèles économiques. Les indicateurs environnementaux doivent faire partie intégrante des outils utilisés pour concevoir des politiques économiques saines.

21. Un autre défi crucial a trait au renforcement escompté de la dépendance de la croissance économique à long terme à l'égard de la productivité multifactorielle, du fait de la diminution, dans la plupart des pays de l'OCDE, de la contribution du facteur travail. Par ailleurs, les économies émergentes pourraient évoluer vers des activités reposant davantage sur les compétences. La croissance de la productivité est essentielle pour la hausse des salaires, et doit reposer sur des marchés concurrentiels, qui fonctionnent correctement et qui stimulent l'innovation. Des politiques favorables à l'ouverture des marchés, à l'investissement et à une croissance tirée par le secteur privé, et également favorables à l'innovation et à l'investissement dans le capital intellectuel, jouent donc un rôle de premier plan à cet égard. Des politiques qui aident les économies à mieux s'adapter aux évolutions structurelles seront également utiles. Les travaux engagés dans le cadre de l'initiative NAEC sur la croissance de la productivité à long terme en sont encore à un stade précoce et de nouveaux résultats en ressortiront au fur et à mesure de l'évolution des travaux.

(iv) Le quatrième message est un appel renouvelé en vue de rétablir la confiance dans les institutions publiques

22. Les pays sont confrontés à une érosion considérable de la confiance du public tant envers les marchés et les institutions publiques qu'envers les gouvernements eux-mêmes. Pour restaurer la confiance, il convient de renforcer et de mettre efficacement en œuvre des politiques visant à assurer l'engagement des citoyens, l'accès à l'information et l'ouverture de l'administration. Une gestion efficace des conflits d'intérêts, des règles de conduite strictes dans la fonction publique et une bonne réglementation du lobbying et du financement de la vie politique sont également déterminantes pour limiter les abus d'influence et instaurer des garde-fous pour préserver l'intérêt général.

(v) Le cinquième message est la nécessité d'intensifier la coopération internationale en matière de réglementation et la coordination des politiques

23. Il est également urgent d'intensifier la coopération internationale en matière de réglementation, dans le but d'améliorer la conception et la mise en œuvre de la réglementation, d'accroître l'efficacité de l'action publique et de diminuer les coûts indus pour la société, les individus et les entreprises. La coopération entre les pays pour renforcer l'application de la loi s'avère de plus en plus nécessaire et pourrait exiger l'élaboration de nouveaux outils pour gagner en efficacité, surtout dans le domaine de la concurrence. De façon plus générale, la coordination des politiques peut aider les pays à poursuivre leurs objectifs communs et à gérer les retombées internationales. Renforcer la stabilité macroéconomique, instaurer une croissance plus inclusive et apporter des réponses adéquates aux défis à long terme, tels que la durabilité environnementale, sont autant d'objectifs qui pourraient bénéficier d'une coordination internationale plus efficace et approfondie, y compris en ce qui concerne les programmes de stabilisation et les politiques structurelles.

III. Perspectives : implications pour les travaux de l'OCDE

24. L'initiative NAEC était au départ une réflexion menée au sein de l'OCDE sur les causes de la crise. Sa principale contribution, toutefois, consiste à susciter des travaux sur des politiques qui permettent non seulement de surmonter la crise, mais aussi de bâtir des sociétés plus résilientes, plus inclusives et plus prospères. En ce sens, elle s'efforce de trouver les moyens de remédier aux séquelles de la crise, à savoir les niveaux élevés d'endettement, de chômage et d'inégalité, de favoriser des réformes structurelles et de remettre en marche le moteur de l'économie mondiale, dont les échanges, l'investissement et la croissance dans les économies émergentes et en développement.

25. Les travaux menés au titre de l'initiative NAEC mettent en évidence plusieurs domaines dans lesquels l'OCDE devrait intensifier ses efforts pour fournir à ses pays Membres et à ses Partenaires de nouvelles analyses factuelles plus pertinentes et mieux ciblées. Certaines des pistes examinées dans la présente section font déjà l'objet de projets dans le cadre de l'initiative NAEC à laquelle ils ont peut-être déjà été intégrés. D'autres peuvent supposer le lancement de nouveaux projets, ou ne font pas encore partie du programme de travail ordinaire en matière d'analyse, de conseil et de réflexion des directions et comités de l'OCDE, qui doivent continuer à jouer un rôle essentiel dans les décisions prises sur la façon de s'y prendre.

26. Il importe de revoir et de renforcer constamment les processus de prévision, et d'examiner leur pertinence au regard de l'élaboration des politiques. L'OCDE, comme de nombreuses autres organisations, a sous-estimé la fragilité du système financier international dans la période qui a précédé la crise, ainsi que ses effets potentiels sur l'économie réelle. Elle n'a pas non plus tenu suffisamment compte de l'interdépendance croissante de l'économie mondiale et de la vitesse de propagation des retombées de la crise à l'échelon mondial. Des progrès significatifs ont depuis lors été réalisés pour repenser les processus de prévision. L'Organisation doit continuer à réfléchir à ces processus et à les réformer, afin de mieux prendre en compte divers risques, notamment en intégrant davantage le secteur financier et les risques qui y sont associés dans ses analyses, en élaborant de nouveaux scénarios d'analyse et en approfondissant son examen des probabilités d'une évolution plus défavorable. Elle pourrait aussi améliorer ses cadres de surveillance et renforcer ses capacités en la matière en évaluant régulièrement les fragilités et la résistance de nos économies aux chocs à court et à long termes, tout en prenant en compte la portée et les conclusions des travaux sur le sujet menés par d'autres organisations internationales et régionales. Cela permettra d'améliorer la complémentarité des travaux de l'OCDE avec ceux des autres organisations internationales et régionales de surveillance.

27. Il est également essentiel de mieux comprendre l'interdépendance, ses conséquences pour l'action publique et les arbitrages qui en résultent. Pour y parvenir, l'OCDE doit améliorer sa compréhension du caractère multidimensionnel des travaux qu'elle mène sur le bien-être et continuer à les renforcer et les intégrer, en saisissant cette occasion unique d'analyser les arbitrages et les complémentarités entre les différents objectifs des politiques publiques. Pour concrétiser ce programme d'action sur le bien-être, l'initiative en cours sur la croissance inclusive présente des perspectives très prometteuses.

28. En outre, il est indispensable d'améliorer notre analyse de la relation entre le système financier et l'économie réelle, non seulement pour améliorer les prévisions et la précision de nos modèles d'analyse, mais également pour élaborer des mesures adéquates afin d'encourager le financement de l'investissement à long terme. Pour mieux appréhender le fonctionnement de l'économie internationale, il faudra étoffer notre base de connaissances en enrichissant nos bases de données sur les échanges en valeur ajoutée (TiVA) et en accélérant les travaux portant sur la constitution de nouveaux ensembles de données internationales qui livrent des informations sur d'autres aspects des chaînes de valeur mondiales (CVM),

notamment l'investissement, l'emploi et les compétences, car elles sont essentielles pour mieux comprendre la complexité de l'économie mondiale.

29. Au cours des dernières décennies, la croissance économique mondiale s'est faite à un coût de plus en plus élevé pour l'environnement. Si une action de plus grande envergure n'est pas engagée dès maintenant par les pouvoirs publics, l'état de l'environnement continuera de se détériorer, ce qui fera peser de graves menaces sur le bien-être humain. Il importe par conséquent d'accélérer le rythme de nos travaux sur la dégradation de l'environnement. Il faudra en particulier engager de nouvelles analyses en vue de mieux appréhender ses conséquences sur la croissance et de saisir pleinement les effets des politiques environnementales sur la distribution des revenus. Il convient également de poursuivre l'intégration des activités de l'OCDE sur la croissance verte, et de mieux tenir compte de l'environnement dans nos projections économiques et nos analyses prospectives.

30. Un autre grand défi pour l'OCDE à l'avenir consiste à développer des outils permettant de mieux appréhender l'interdépendance, l'hétérogénéité et la complexité. De fait, la crise récente a confirmé la nécessité de revoir, d'adapter et de renforcer en permanence nos cadres et nos outils d'analyse. L'OCDE doit donc recourir à une plus grande variété de modèles mis à jour en permanence, participer davantage à des comparaisons multi-modèles, tout en gardant à l'esprit les limites et les frontières des différents modèles et en présentant clairement les hypothèses sur lesquelles ils reposent. Elle devrait également prendre en compte des données différentes pour examiner les faits sous des angles complémentaires. Afin de renforcer la pertinence de nos analyses, nous devons enrichir notre panoplie d'outils en faisant appel plus largement à l'apport qualitatif d'autres disciplines. Au-delà de cette recherche de nouveaux modèles, l'OCDE devrait revoir et actualiser en permanence ses hypothèses fondamentales, par exemple sur la nature des risques et la répartition des facteurs de risque, ou sur le rôle du secteur financier.

31. Concernant les données, l'Organisation devrait s'efforcer de fournir un accès aux microdonnées et d'y avoir recours plus systématiquement, notamment à des données au niveau des ménages et des entreprises, reliées entre elles par différentes sources nationales et thématiques. L'OCDE est très bien placée pour construire de nouveaux indicateurs à partir des microdonnées et pour assurer la coordination entre les pays dans ce domaine. De même, la collecte et l'exploitation des immenses quantités de données qui circulent à travers le monde, les « données massives », procurent une ressource extrêmement riche qui permet d'effectuer des analyses innovantes. Les « données massives » pourraient par exemple servir à analyser la croissance de la productivité et l'innovation sur le long terme, mais également à élaborer des indicateurs de bien-être en rapport avec la confiance, la réciprocité, la discrimination, etc. L'Organisation pourrait continuer à étudier les perspectives offertes par une utilisation des « données massives » ainsi que les difficultés que posent leur collecte, leur transport, leur stockage et leur utilisation. Elle doit également accorder plus d'attention à la mesure des stocks et tenir compte à la fois du concept de stock et de celui de flux dans ses analyses.

32. En outre, les enseignements de travaux théoriques, et notamment en économie comportementale et dans diverses disciplines des sciences sociales, ainsi que la consultation étroite de différentes sphères de compétence et parties prenantes pourraient être utiles. En particulier, l'Organisation pourrait utiliser plus systématiquement l'économie comportementale en vue d'élaborer de meilleures politiques. Elle pourrait aussi créer une plateforme de partage des connaissances et des expériences nationales entre pays Membres et Partenaires concernant l'application des enseignements de l'économie comportementale à l'élaboration des politiques.

33. Plus fondamentalement, l'OCDE doit continuer de renforcer ses capacités de prospective stratégique en vue d'encourager des échanges stratégiques plus ouverts, orientés vers l'avenir, en matière d'analyse des politiques, et de mieux se préparer à faire face à l'interdépendance des défis à venir. Il convient en particulier d'encourager et de faciliter l'échange de connaissances prévisionnelles et

d'entretenir les capacités de simulation/d'élaboration de scénarios sur un mode participatif afin de dégager les arbitrages et les synergies utiles pour l'élaboration de cadres d'action à l'échelle de l'ensemble de l'administration. La base de données concrètes de l'OCDE devrait être étendue pour y inclure des données anticipatives et les utiliser dans le but de préciser et tester les hypothèses de maintien du statu quo qui sous-tendent les perspectives à long terme, et d'élaborer des systèmes d'alerte précoce/de surveillance efficaces.

34. L'Organisation doit aussi renforcer les travaux horizontaux et les interactions en son sein. En s'appuyant sur le caractère pluridisciplinaire de l'OCDE, les travaux horizontaux permettront de mieux appréhender l'imbrication des enjeux de l'action publique.

35. Enfin, l'OCDE doit impérativement accroître son soutien à la coordination internationale des politiques. L'OCDE a déjà approfondi ses contributions aux programmes d'action du G20 et du G8 ces cinq dernières années, en travaillant en étroite collaboration avec la troïka des présidences, en vue d'étayer leurs travaux au moyen d'analyses fondées sur des faits. Ce soutien a joué un rôle fondamental dans l'élaboration des programmes d'action du G20 et des accords qui ont été conclus.

IV. Prochaines étapes et intégration de l'initiative NAEC

36. La version finale de la Synthèse, qui sera présentée à la RCM de 2015, mettra l'accent sur les projets qui auront été menés à terme à cette date. Les premiers messages, tels que la nécessité de cibler les efforts sur le bien-être et la croissance inclusive, devraient être intégrés dans les travaux des comités. À long terme, les directions et les comités devront s'inspirer des recommandations formulées dans le cadre de l'initiative NAEC sur les moyens de continuer d'améliorer les cadres d'analyse et les recommandations sur les politiques à suivre, et de définir les domaines importants sur lesquels faire porter la réflexion. Cette évolution devra également avoir lieu lors des débats qui se déroulent au sein des comités de l'OCDE sur le Programme de travail et Budget pour 2015-16.

37. L'initiative NAEC a déjà eu pour effet d'inciter les comités à échanger leurs vues et à se tenir mieux informés des travaux menés par les autres comités. Les séminaires organisés dans le cadre de l'initiative ont également permis à des experts et des ambassadeurs de débattre de sujets importants susceptibles d'éclairer les travaux des comités à un stade ultérieur. Ces pratiques devraient être poursuivies car elles permettront de renforcer l'avantage comparatif unique que détient l'Organisation en matière d'analyse comparative internationale dans une grande variété de domaines. L'initiative NAEC a également un effet mobilisateur qui incite à rester en première ligne de la réflexion économique et de l'aide à la formulation des politiques, une motivation qui alimente les débats menés au sein des comités lors de l'élaboration du prochain Programme de travail et Budget.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

SEMAINE DE L'OCDE 2014

www.ocde.org

OCDE Paris
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 (0) 1 45 24 82 00