Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13019
14 septembre 2012

Les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2011-2012

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Jean-Marie BOCKEL, France, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, élargie aux délégations des parlements nationaux des Etats membres de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) non membres du Conseil de l'Europe et au Parlement européen, examine à nouveau les activités de l'OCDE.

L'Assemblée ayant souhaité donner une orientation plus politique au débat, pour que l'Assemblée élargie puisse se concentrer sur une évaluation politique du travail de l'OCDE, la commission des questions politiques et de la démocratie présente donc cette année un rapport qui porte une attention particulière aux réponses à la crise de la zone euro et aux activités de soutien aux développements politiques dans le monde arabe.

1. Renvoi en commission: Renvoi 3845 du 9 mars 2012.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3

Annexe – Modification du Règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE 6

B. Exposé des motifs, par M. Bockel, rapporteur 7

1. Introduction 7

2. Les perspectives économiques et les réponses en termes de politique 8

2.1. Une reprise modeste de la croissance et la persistance d'un chômage élevé 8

2.2. La montée des inégalités 9

2.3. Les réponses de politique économique 10

3. La crise des dettes souveraines 11

4. L'OCDE et la coopération avec les pays du Proche et du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) 12

5. Une taxe sur les transactions financières? 15

6. Le rôle des agences de notation 15

7. Conclusions 15

Annexe 1 – Taxe sur les transactions financières – avantages et inconvénients 17

Annexe 2 – Agences de notation de crédit: problématique et réponses 20

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, élargie aux délégations des parlements nationaux des Etats membres de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) non membres du Conseil de l'Europe et à une délégation du Parlement européen, examine, à nouveau, les activités de l'OCDE. L'Assemblée élargie a passé en revue les activités de l'OCDE en 2011-2012 à la lumière des rapports de l'organisation et du rapport présenté par la commission des questions politiques et de la démocratie.

2. A la suite de la réforme des structures et méthodes de travail de l'Assemblée qui est entrée en vigueur en janvier 2012, la commission des questions politiques et de la démocratie a désormais la responsabilité de présenter ce rapport. L'Assemblée a souhaité ainsi donner une orientation plus politique au débat et l'Assemblée élargie juge également important d'aborder l'évaluation du travail de l'OCDE non plus seulement sous l'angle économique, comme elle le faisait par le passé, mais aussi sous l'angle politique. A cet égard, le présent rapport se concentre sur les réponses à la crise de la zone euro et les activités de soutien à la région Proche et Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA).

3. L'Assemblée élargie note la toile de fond de l'économie mondiale sur laquelle s'inscrivent les activités de l'OCDE en 2011-2012. L'économie mondiale doit faire face à des défis majeurs: pendant que la croissance stagne ou devient négative, le risque d'une catastrophe financière augmente. La crise de la dette souveraine et les mesures qui ont été prises pour la résoudre ont un sérieux impact sur les pays périphériques de la zone euro, tandis que partout à travers le monde les économies semblent s'affaiblir.

4. Le Secrétaire Général de l'OCDE a mis l'accent sur quatre secteurs d'action à prendre en compte par les gouvernements des pays membres et partenaires pour répondre aux défis connexes liés à une reprise hésitante: «penser structurel», «penser social», «penser vert» et «penser institutionnel». De nombreux pays se trouvent confrontés à un taux de chômage élevé, à des inégalités grandissantes («penser social»), à des déficits budgétaires et une dette publique élevés. De nouvelles sources de croissance et des mesures propres à renforcer la compétitivité sont à identifier, notamment en matière d'innovation, de croissance verte, d'actifs fondés sur le savoir et, enfin, de compétences, («penser structurel» et «penser vert») afin de remettre les économies de l'OCDE sur la voie d'une croissance solide et inclusive. Restaurer la confiance des ménages et des entreprises dans les marchés, les gouvernements et les institutions («penser institutionnel»), répondre aux défis à long terme liés à une croissance démographique rapide dans les économies émergentes et en développement, s'atteler à des problèmes tels que le vieillissement de la population dans de nombreux pays développés, la pénurie des ressources, le changement climatique et le développement mondial, autant de chantiers qu'il faut également entreprendre et auxquels l'OCDE contribue par ses conseils et ses recommandations. C'est dans cette perspective que la réunion ministérielle de l'OCDE «Tous à bord – Des politiques en faveur d'une croissance inclusive et de l'emploi» a lancé l'initiative «De nouvelles approches face aux défis économiques», qui entend tirer des enseignements de la crise, examiner les arbitrages entre différents objectifs d'action et, s'il y a lieu, revoir les grilles d'analyse afin d'élaborer un programme d'action stratégique pour une croissance inclusive.

5. L'une des conséquences les plus importantes de cette crise est la forte augmentation du chômage, en particulier chez les jeunes. A cet égard, l'Assemblée élargie souhaite rappeler aux gouvernements concernés que, d'après les travaux récents de l'OCDE, en période de sous-emploi des capacités, il est important que les politiques appliquées favorisent la création d'emplois, évitent le chômage de longue durée et aident les plus vulnérables, en particulier les jeunes, avec des programmes et des investissements ciblés dans l'éducation et la formation. Des politiques actives du marché du travail et des réformes fiscales visant à réduire les prélèvements sur le travail et à les déplacer vers la consommation ou la protection de l'environnement peuvent avoir des effets relativement rapides sur l'emploi et contribuer à soutenir l'investissement.

6. Cependant, la montée des inégalités est bien antérieure à la crise financière et c'est le ralentissement de la croissance qui en a renforcé la résonance politique. D'après des travaux récents de l'OCDE, l'augmentation des inégalités tient tout d'abord à un élargissement considérable des revenus salariaux. Si l'ouverture des marchés et le progrès technologique ont permis d'accroître la productivité et la croissance, les travailleurs les moins qualifiés ont été les moins à même de saisir les opportunités ainsi créées. Depuis le milieu des années 90, les systèmes fiscaux et sociaux sont devenus moins redistributifs. L'OCDE met l'accent sur l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre pour lutter contre les inégalités. En conséquence, elle a proposé à ses pays membres une Stratégie sur les compétences lors de la réunion ministérielle de mai 2012 afin de garantir que les investissements nécessaires soient soutenus par le développement des

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 10 septembre 2012.

qualifications voulues. Un réexamen des systèmes fiscaux associé à des programmes ciblés en faveur des personnes les plus vulnérables au sein des systèmes de sécurité sociale ainsi que des réformes pour réduire la segmentation du marché du travail semblent aussi des mesures indispensables.

7. De même, l'Assemblée élargie estime opportun de s'associer à l'appel lancé récemment par l'Organisation internationale du travail à des mesures pour face à la crise de l'emploi des jeunes, aggravée par la crise financière et économique mondiale, qui met en péril la prospérité et la cohésion de nos sociétés. A cet égard, les mesures et les politiques en faveur de l'emploi des jeunes doivent tenir compte du fait que, même si l'éducation et la formation sont essentielles pour permettre aux jeunes de trouver leur place sur le marché du travail, de meilleures qualifications ne se traduisent pas automatiquement par de meilleurs résultats sur le marché du travail ni par un plus grand nombre d'emplois. C'est pourquoi il importe de mettre en œuvre des programmes qui soient spécialement destinés à favoriser l'accès des jeunes à un emploi décent et productif et à promouvoir l'entreprenariat des jeunes, en vue de contribuer à relancer la croissance de manière durable et équitable.

8. L'Assemblée élargie note avec intérêt les prévisions de l'OCDE d'une relance de l'activité pour 2013, tant au niveau mondial qu'européen. Pour que ces prévisions se réalisent, des décisions au niveau politique sont impératives: pour commencer, des mesures d'assainissement plus courageuses que celles qui ont été prises jusqu'à maintenant doivent être prises à l'intérieur de la zone euro, dans un horizon à moyen terme crédible, ainsi que des réformes structurelles favorisant la croissance. A défaut, l'Europe court le risque de plonger dans une spirale de faillites bancaires, de défauts de paiement et une dépression – calamité financière qui pourrait mettre en cause le projet européen tout entier.

9. Les causes de la crise des dettes souveraines sont multiples: la faiblesse des taux d'intérêt et la facilité d'accès au crédit ont conduit les ménages, les entreprises privées, le secteur bancaire et les gouvernements à s'endetter excessivement; la faiblesse de la réglementation des marchés financiers a conduit les banques à négliger de maîtriser leurs risques et à gonfler excessivement leurs engagements au cours des 20 dernières années. La situation d'endettement des Etats et du secteur bancaire est devenue intenable, créant une crise de confiance et, dans certains pays, une crise de liquidités. A l'été 2011, les marchés financiers ont commencé à douter de la capacité de certains pays européens à assurer leurs besoins de financement, notamment parce qu'il apparaissait de plus en plus probable qu'ils auraient à renflouer leur secteur bancaire privé.

10. A cet égard, l'Assemblée élargie note que la crise actuelle résulte également du fait que des mesures juridiques ont été prises trop tard pour empêcher la prise de risque excessive des institutions financières. Par conséquent, elle souligne l'importance de garantir l'efficacité du cadre réglementaire national et international, en particulier le mécanisme d'alerte précoce pour les risques financiers, afin de rendre les opérations des institutions financières équitables et raisonnables. De plus, l'Assemblée élargie approuve les efforts de l'OCDE pour présenter l'orientation politique de la réglementation financière grâce à son initiative «De nouvelles approches face aux défis économiques» et elle encourage l'OCDE à continuer de fournir l'expertise nécessaire à ses pays membres.

11. L'Assemblée élargie accueille avec satisfaction les mesures adoptées par les membres de la zone euro pour faire face à cette situation, telles que les nouveaux mécanismes de soutien financier (le Mécanisme européen de stabilisation financière et la Facilité européenne de stabilité financière), créés en mai 2010, et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire, qui devrait entrer en vigueur en janvier 2013. Ce nouveau traité, qui vise à renforcer la coordination et la surveillance des politiques au sein de la zone euro, donne à la Commission européenne et au Conseil le droit d'examiner les projets de budget nationaux et, s'il y a lieu, de préconiser des modifications, et rend obligatoire la mise en œuvre des recommandations de la Commission dans le cadre de l'application du Pacte de stabilité et de croissance.

12. De plus, aux difficultés économiques, sociales et au niveau de l'emploi s'ajoutent désormais les doutes sur l'acceptabilité par les opinions publiques du processus d'ajustement. Dans le rapport économique sur la zone euro qu'elle a publié en mai 2012, l'OCDE recommande un ensemble de mesures en ligne avec les orientations récentes prises au niveau européen et permettant de faire face à la crise des dettes souveraines, combiné à des mesures ciblées d'investissement dans la formation et l'éducation, et dans le soutien pour les personnes les plus vulnérables. L'Assemblée élargie recommande instamment aux gouvernements concernés de veiller à ce que le poids de ce processus soit socialement équilibré et distribué équitablement entre toutes les strates de la population, de manière à réduire les inégalités. L'acceptabilité des opinions publiques en dépend.

13. L'Assemblée élargie salue la contribution précieuse de l'OCDE, par sa Stratégie pour une croissance verte, au consensus et aux accords atteints lors de la Conférence Rio+20, visant à assurer un développement durable. L'OCDE y voit une approche pratique et souple permettant une évaluation conjointe des politiques économiques et environnementales dans le sens d'un redressement économique fondé sur l'utilisation durable des ressources naturelles, les gains d'efficacité dans l'utilisation de l'énergie et la valorisation des services écosystémiques, compatible avec la croissance économique, la création d'emplois et l'éradication de la pauvreté. Par ailleurs, l'Assemblée élargie rappelle que les initiatives et les efforts de ce type devraient être mis à profit par les Etats pour honorer leurs obligations internationales dans le domaine de l'environnement et prendre de nouveaux engagements en la matière.

14. L'Assemblée rappelle ses Recommandation 2002 (2012) et Résolution 1885 (2012) «La jeune génération sacrifiée: répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière», sa Résolution 1884 (2012) «Mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux» et sa Résolution 1886 (2012) sur l'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe. Tous ces textes, adoptés pendant la partie de session de juin 2012, vont dans le sens d'une réorientation des programmes de lutte contre la crise dans le but de favoriser la relance économique tout en protégeant les groupes les plus défavorisés de la population, notamment les jeunes. L'Assemblée se félicite du travail novateur accompli par l'OCDE dans ce domaine et l'encourage à continuer de rechercher des solutions politiques concrètes.

15. En juin 2012, l'Assemblée a aussi adopté la Résolution 1888 (2012) sur la crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui, qui analyse les relations entre la gouvernance et la crise ainsi que les dangers pour la démocratie liés à certaines des mesures prises pour faire face à la crise. Ses conclusions, où elle souligne que l'Europe a besoin d'Etats solides reposant sur des démocraties fortes, à même d'assurer une représentation adéquate et une participation accrue de leurs citoyens aux niveaux local, régional, national et transnational, pourraient constituer une précieuse contribution au débat démocratique dans d'autres pays membres et non membres de l'OCDE.

16. Toujours pendant sa partie de session de juin 2012, l'Assemblée a aussi adopté la Résolution 1892 (2012) sur la crise de la transition démocratique en Egypte et la Résolution 1893 (2012) sur la transition politique en Tunisie, qui font suite à ses travaux sur les développements politiques récents dans ces pays. Elle rappelle une fois de plus sa Résolution 1831 (2011) sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et les démocraties émergentes dans le monde arabe, et confirme qu'elle est prête à partager son expérience en matière de transition démocratique pour faciliter leur transition politique.

17. En conséquence, l'Assemblée élargie salue la décision de l'OCDE de renforcer son programme de coopération avec les pays arabes à la suite des développements politiques récents. Elle note que l'approche de l'OCDE de faire bénéficier les pays arabes de son expertise dans la réforme, de mobiliser l'expertise des Etats membres et de créer les bases pour une coopération régionale est très proche de celle préconisée par l'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 1831 (2011). Elle invite l'OCDE à coordonner divers projets pertinents et à y contribuer de manière volontariste.

18. Il est vital, pour stimuler la croissance économique mondiale, que l'OCDE approfondisse le dialogue non seulement avec ses Etats membres, mais aussi avec les pays non membres qui occupent une place importante dans l'économie mondiale. A cet égard, l'Assemblée élargie espère que le processus d'adhésion de la Fédération de Russie à l'OCDE en tant que membre à part entière va progresser et inclure des éléments démocratiques pertinents. Elle encourage l'OCDE à resserrer ses relations avec ses principaux partenaires, à accroître le nombre de ses membres et à continuer de faire des propositions à ses principaux partenaires en vue de promouvoir une croissance économique saine.

19. Enfin, l'Assemblée élargie se félicite du rôle moteur joué par l'OCDE dans diverses initiatives stratégiques portant notamment sur la création d'emplois, l'amélioration de la politique de développement, la promotion du libre-échange et d'autres domaines d'action évoqués dans les précédents paragraphes. L'Assemblée élargie invite également l'OCDE à fournir aux participants au débat élargi, d'ici au prochain débat ou pendant celui-ci, des informations concernant ses activités stratégiques relatives aux questions traitées dans la présente résolution.

20. En dernier lieu, l'Assemblée élargie décide de modifier le Règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE (voir annexe), pour tenir compte de la réforme des structures de l'Assemblée parlementaire et de la nouvelle répartition des tâches entre ses commissions.

Annexe – Modification du Règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE

1. Le Règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE est modifié comme suit:

1.1. au chapitre I sur les «Généralités», remplacer le paragraphe 1 par le paragraphe suivant:

«Des débats parlementaires sur les activités de l'OCDE sont organisés sur la base d'un accord entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les parlements nationaux des Etats membres de l'OCDE non membres du Conseil de l'Europe et avec l'approbation du Conseil de l'OCDE.»;

1.2. au chapitre II sur les «Participants», remplacer l'alinéa 1.2 par l'alinéa suivant:

«des délégations des parlements nationaux des Etats membres de l'OCDE non membres du Conseil de l'Europe»;

1.3. au chapitre IV sur «Emploi des langues et documents», supprimer le paragraphe 6;

1.4. au chapitre VI sur les «Amendements et sous-amendements», remplacer le paragraphe 3 par le paragraphe suivant:

«Le Président de l'Assemblée parlementaire est juge de la recevabilité des amendements et des sous-amendements. Ceux-ci doivent être signés par au moins cinq membres et déposés conformément aux délais prévus dans l'article 33.6 du Règlement de l'Assemblée;

1.5. au chapitre VIII sur la «Votation», supprimer le paragraphe 2;

1.6. au chapitre IX sur «Procédure en commission et examen du rapport portant réponse au rapport d'activité de l'OCDE»:

1.7.

1.7.1. au paragraphe 1, remplacer les mots «Les commissions de l'Assemblée parlementaire concernées par les questions de l'OCDE peuvent tenir des réunions» par les mots «La commission de l'Assemblée parlementaire chargée d'établir un rapport sur les activités de l'OCDE peut tenir des réunions», et supprimer la note de bas de page;

1.7.2. remplacer le paragraphe 2 par le paragraphe suivant:

«Lors des réunions de la commission de l'Assemblée parlementaire concernée, il est attribué aux délégations des Etats membres de l'OCDE non membres du Conseil de l'Europe le nombre de voix suivant:

– Etats-Unis d'Amérique, Japon et Mexique: 4 voix

– Canada et République de Corée: 3 voix

– Australie et Chili: 2 voix

– Nouvelle-Zélande et Israël: 1 voix»;

1.7.3. en conséquence, supprimer l'annexe 2 du Règlement;

1.8. supprimer le chapitre X sur les «Réunions de liaison»;

1.9. au chapitre XI sur les «Invités spéciaux et observateurs parlementaires», dans le titre et les paragraphes 1 et 2, remplacer les mots «invité(s) spécial(aux) et observateur(s) parlementaire(s)» par les mots «invité(s) spécial(aux), observateur(s) parlementaire(s) et partenaire(s) pour la démocratie»;

1.10. au paragraphe 4 de l'annexe 1:

1.11.

1.11.1. remplacer les mots «le statut d'invité spécial ou le statut d'observateur permanent» par les mots «le statut d'invité spécial, d'observateur ou de partenaire pour la démocratie»;

1.11.2. à la fin du paragraphe, ajouter ce qui suit: «Maroc: 3; Conseil national palestinien: 1».

B. Exposé des motifs, par M. Bockel, rapporteur

1. Introduction

1. En juin 2011, l'Assemblée parlementaire a décidé certaines réformes de ses structures et une nouvelle répartition des tâches. Ainsi, le nouveau mandat de la commission des questions politiques et de la démocratie indique que «[l]a commission établit des rapports sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). En vue de la préparation des rapports et des débats à l'Assemblée, la commission entretient des relations avec l'OCDE et la BERD, ainsi qu'avec les parlements des Etats non membres participant à ces débats».

2. La réforme étant entrée en vigueur en janvier 2012, la commission des questions politiques et de la démocratie m'a nommé rapporteur sur les activités de l'OCDE en 2011-2012.

3. Le débat sur les activités de l'OCDE, auquel participe le Secrétaire général de cette organisation, a lieu sur la base d'un règlement spécial, dans le cadre d'une «Assemblée élargie» composée de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et des délégations des parlements nationaux des pays non européens membres de l'OCDE: l'Australie, le Canada, le Chili, la Corée, les Etats-Unis d'Amérique, Israël, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande, ainsi que du Parlement européen.

4. Par le passé, d'autres commissions de l'Assemblée ont présenté, sur une base plus ou moins régulière, des contributions au rapport et au projet de résolution. Etant donné l'orientation plus politique que l'Assemblée veut donner au débat, il me paraît que cette procédure pourrait être allégée en éliminant des contributions «obligatoires» mais en laissant aux commissions qui le souhaiteraient la possibilité de demander à être saisies pour avis chaque fois que cela serait nécessaire.

5. Jusqu'à présent, le rapport sur les activités de l'OCDE était adopté à titre provisoire en juin et envoyé aux délégations des pays non européens membres de l'OCDE, pour leur laisser le temps de préparer des amendements qui, en sus de ceux des autres commissions contribuant au débat, étaient ensuite ajoutés au projet de résolution, juste avant son adoption par la commission pendant la partie de session d'octobre. Cette procédure paraît trop lourde.

6. Dans le débat sur la réforme de l'Assemblée, certains membres de l'ancienne commission des questions économiques et du développement ont proposé que les rapports sur les activités de l'OCDE (et de la BERD) soient préparés par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (qui a hérité d'autres compétences de la commission économique) et non par la commission des questions politiques et de la démocratie, proposition à laquelle M. Robert Walter répondit: «La logique de confier cette tâche à la commission des questions politiques, c'est que le travail de ces deux institutions est éminemment politique. C'est de l'examen de ces institutions dont nous parlons (…) et cela relève très logiquement de la commission des questions politiques.[3]»

7. Les rapports de l'Assemblée sur les activités de l'OCDE devraient donc se concentrer davantage sur une évaluation politique du travail de l'institution et non pas tant sur ses activités dans le domaine économique, comme par le passé. En conséquence, j'ai proposé que, pour cette année, le rapport se concentre sur les réponses à la crise de la zone euro et les activités de soutien au Printemps arabe, deux questions sur lesquelles notre commission est déjà active.

8. Le 18 avril 2012, je me suis rendu à l'OCDE et y ai rencontré M. Yves Leterme, Secrétaire général adjoint, accompagné par M. Luiz de Mello, chef adjoint du Cabinet du Secrétaire général, et par M. Andreas Schaal, conseiller au Cabinet du Secrétaire général. J'ai aussi rencontré M. Jean-Luc Schneider, directeur adjoint au Service économique. Nous avons discuté des relations entre l'OCDE et l'Assemblée parlementaire, à la suite de la réforme de l'Assemblée en général, et de mon rapport en particulier. Le 23 mai, j'ai participé à la présentation des «Perspectives économiques de l'OCDE» dans le cadre du Forum et de la Réunion ministérielle de l'OCDE.

9. A la suite de nos contacts avec l'OCDE, la commission des questions politiques et de la démocratie a approuvé le programme suivant pendant la partie de session d'avril 2012 (Strasbourg, 23-27 avril):

– le 30 mai, à Paris: la commission tient une première discussion sur un avant-projet de rapport, avec la participation de M. Yves Leterme, Secrétaire général adjoint de l'OCDE;

3. Débats 24e séance, 22 juin 2011, CR 24 (2011).

– pendant la partie de session de juin (Strasbourg, 25-29 juin): la commission donne son accord sur un projet de rapport, qui est ensuite envoyé aux délégations des pays non européens membres de l'OCDE, qui sont invitées à envoyer leurs commentaires par écrit à temps pour être inclus dans le rapport (mi-août);

– 10-11 septembre, à Helsinki: la commission élargie approuve le rapport, dans lequel les contributions ont été incorporées (les délégations des pays non européens membres de l'OCDE et un représentant de l'OCDE sont invités); le projet de résolution devrait inclure les modifications nécessaires au règlement spécial;

– 2 octobre, à Strasbourg: la commission élargie prend position sur les éventuels amendements et organise le dîner traditionnel avec les délégations des pays non européens membres de l'OCDE et le secrétariat de l'OCDE;

– 3 octobre, à Strasbourg: débat de l'Assemblée élargie sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2011-2012 avec la participation du Secrétaire général de l'OCDE et les délégations des pays non européens membres de l'OCDE.

10. Au cours du débat de l'année dernière, l'Assemblée élargie a adopté un amendement à la résolution qui encourageait l'OCDE à explorer les pistes d'introduction d'une taxe globale sur les transactions financières. Dans nos contacts avec l'organisation, nous avons demandé son avis sur le rôle des agences de notation dans le cadre de la crise de la dette souveraine en Europe. L'OCDE, à qui j'adresse mes remerciements, m'a fait parvenir ses réflexions sur les deux questions, que je mentionne dans les chapitres 5 et 6 de ce rapport et que je présente en annexe.

11. Enfin, les amendements proposés au règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE présentés dans l'annexe au projet de résolution tiennent compte de la réforme des structures de l'Assemblée et de la nouvelle répartition des tâches entre ses commissions. Mon souci a été de simplifier la procédure tout en maintenant les possibilités de participation des délégations des parlements nationaux des Etats membres de l'OCDE non membres du Conseil de l'Europe. Forte de l'expérience du débat de cette année, la commission des questions politiques et de la démocratie pourrait décider d'ajuster certains détails ultérieurement.

2. Les perspectives économiques et les réponses en termes de politique

2.1. Une reprise modeste de la croissance et la persistance d'un chômage élevé

12. Dans ses *Perspectives économiques* de mai 2012, l'OCDE laisse entrevoir une reprise graduelle de l'activité en moyenne dans les pays de l'OCDE, mais avec de fortes disparités entre les Etats membres.

13. Aux Etats-Unis, les indicateurs récents semblent mieux orientés, notamment dans le secteur de la consommation des ménages avec une augmentation des crédits à la consommation. Le marché de l'immobilier continue de peser sur la reprise, mais le niveau des prix semble se stabiliser et les ventes comme les mises en chantier se sont raffermies. Avec une politique monétaire toujours très accommodante et l'amélioration graduelle de la structure d'endettement du secteur privé, la croissance du produit intérieur brut (PIB) devrait graduellement se raffermir pour s'inscrire sur un rythme de l'ordre de 2,75 % à la fin de 2013. L'OCDE insiste toutefois sur le fait qu'à législation inchangée, l'expiration des mesures de dégrèvement fiscal et d'extension des prestations sociales impliquera une forte restriction budgétaire en 2013 (de l'ordre de 4 % du PIB), qui risquerait de faire retomber l'économie américaine dans la récession.

14. La zone euro connaît une quasi-récession, avec une stagnation de l'activité au premier trimestre 2012 après un léger recul à la fin de 2011; l'OCDE n'attend pas de retournement significatif de l'activité avant 2013. Outre les risques créés par la crise des dettes souveraines et les problèmes des secteurs bancaires, l'assainissement budgétaire et la détérioration du marché du travail risquent de peser durablement sur la croissance. Cette moyenne reflète toutefois des situations très contrastées entre les pays. L'Italie, l'Espagne, le Portugal et plus encore la Grèce ont vu leur activité reculer et les perspectives restent négatives jusqu'à la fin de 2013. A l'opposé, on a observé un rebond significatif de l'Allemagne au premier trimestre 2012 après une baisse au quatrième trimestre de 2011, et la croissance devrait s'affermir pour se situer sur un rythme de 2,25 % à la fin de 2013. Au Japon, la croissance semble également repartir après un affaiblissement à la fin de l'année dernière, la politique budgétaire et les besoins de reconstruction apportant un soutien à l'activité.

15. Au total, sur la base des prévisions de l'OCDE pour 2013, la croissance moyenne au cours des cinq années depuis le début de la crise aura été à peine supérieure à 1 % par an aux Etats-Unis, et approximativement nulle en Europe, avec faible croissance moyenne en Allemagne (1 %) et en France (0,5 %), nulle au Royaume-Uni, et franchement négative en Espagne et en Italie, tandis que le recul cumulé de l'activité aura été de 7 % en Irlande et au Portugal et de près de 20 % en Grèce.

16. A l'opposé, le risque d'une répercussion significative sur les économies émergentes de l'atonie de la demande dans la zone de l'OCDE ne semble pas se matérialiser. Le ralentissement attendu en Chine reste mesuré et les autorités chinoises ont rapidement réagi pour soutenir l'activité. La contribution des grandes économies de marché émergentes (les «BRICS»: Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) à la croissance globale devrait rester élevée. La «bascule de richesse» vers l'est et le sud devrait donc se poursuivre en 2012/2013, la part dans la production mondiale des économies émergentes atteignant désormais près de la moitié du total du PIB mondial contre à peine plus d'un tiers au début des années 1960. Avec la différence des taux de croissance potentielle, de l'ordre de 1,5 % en Europe et d'un peu plus de 2 % aux Etats-Unis, mais peut être de l'ordre de 7 % à 9 % en Chine et en Inde, le mouvement ne peut que s'accélérer. Selon les prévisions de l'OCDE, le PIB de la Chine dépassera ainsi celui des Etats-Unis en 2017, même si l'écart au niveau des revenus par tête restera considérable.

17. Dans ce contexte de sous-emploi des capacités de production, le chômage reste élevé, se situant en mars 2012 à 8,5 % pour l'ensemble de l'OCDE, soit 2,5 points de pourcentage au-dessus de son niveau d'avant la crise et un accroissement de près de 14 millions du nombre de chômeurs. Là encore, la situation de l'Europe est la plus préoccupante avec une nouvelle dégradation du taux de chômage depuis le milieu de 2011 alors que les Etats-Unis ont enregistré l'amorce d'une décrue depuis quelques mois. Dans certains pays européens, la détérioration apparaît particulièrement nette, avec plus du doublement du taux de chômage en cinq ans au Danemark, en Espagne, en Estonie, en Grèce, en Islande et en Irlande (avec, il est vrai, des niveaux très différents entre ces pays). Dans le même temps la durée du chômage s'est considérablement allongée dans certains pays. La part des chômeurs sans emploi depuis plus d'un an dépasse désormais 30 % du chômage total aux Etats-Unis, soit le niveau le plus élevé depuis la seconde guerre mondiale, atteignant 43 % en Espagne et même plus de 60 % en Irlande. Les nouveaux entrants sur le marché du travail ont été particulièrement affectés, avec une baisse de l'emploi des 15-25 ans de près de 9 %. L'emploi des travailleurs plus âgés (55-64 ans) a, au contraire, progressé, reflétant sans doute l'impact des réformes des systèmes de retraite. Enfin, le niveau de qualification a eu un fort impact sur l'emploi, celui des personnels peu qualifiés baissant de plus de 8 % depuis le retournement du cycle alors que l'emploi des plus qualifiés a progressé de plus de 9 %. Le niveau du chômage devrait tout juste se stabiliser en 2012 avec un taux de 8 % en moyenne pour les pays de l'OCDE, avant de s'infléchir légèrement en 2013. L'amélioration tiendra pour l'essentiel aux Etats-Unis, alors que le taux de chômage resterait inchangé à 11 % dans la zone euro.

2.2. La montée des inégalités

18. La montée des inégalités est bien antérieure à la crise financière, mais le ralentissement de la croissance en a renforcé la résonance politique. C'est pourquoi l'OCDE a conduit récemment des travaux pour analyser les causes de cette évolution et explorer les réponses qui pourraient y être apportées. Le premier constat est que la tendance, amorcée d'abord dans certains pays anglo-saxons, concerne depuis les années 2000 la majorité des pays de l'OCDE, y compris ceux à tradition plus égalitaire comme l'Allemagne, le Danemark ou la Suède. Seul un petit nombre de pays enregistre une relative stabilité (Belgique, France, Hongrie) ou une réduction des inégalités (Grèce, Turquie). Une tendance à la baisse est également observée au Mexique et au Chili, mais sur la base de niveaux beaucoup plus élevés que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Par ailleurs, le changement dans la répartition s'opère au profit d'une petite frange de la population. Ainsi, aux Etats-Unis, la part du revenu des ménages allant au 1 % supérieur est passée de 13 % en 1990 à 18,5 % en 2008. La part du 0,1 % de tête a quadruplé en 30 ans pour représenter en 2008 quelque 8 % de l'ensemble des revenus avant impôt, à comparer aux 4 % à 5 % au Canada, au Royaume-Uni et en Suisse, et aux près de 3 % en Australie, en France et en Nouvelle-Zélande.

19. L'augmentation des inégalités tient tout d'abord à un élargissement considérable des revenus salariaux. Si l'ouverture des marchés et le progrès technologique ont permis d'accroître la productivité et la croissance, les travailleurs les moins qualifiés ont été les moins à même de saisir les opportunités ainsi créées. C'est pourquoi l'OCDE met l'accent sur l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre pour lutter contre les inégalités, celle permettant à la fois de réduire la dispersion des salaires et d'augmenter le taux d'emploi. Une «feuille de route» a été ainsi proposée aux pays membres lors de la réunion ministérielle de mai 2012 pour assurer un développement des qualifications. Bien que d'un poids moindre dans le revenu total, les revenus du capital ont également contribué à accentuer les inégalités, notamment dans les pays nordiques.

20. Parallèlement, les impôts et les transferts réduisent aujourd'hui les inégalités d'environ 29 %: plus qu'au milieu des années 1980, mais moins qu'au milieu des années 1990. De fait, les taux légaux marginaux d'imposition sur les revenus les plus élevés ont été significativement réduits, passant de 60-70 % au début des années 1980 à environ 40 % en moyenne à la fin des années 2000. L'augmentation du poids des dépenses de transferts sociaux dans le PIB reflète pour sa part une augmentation du nombre de bénéficiaires et non une amélioration des prestations, tandis que les cotisations sociales généralement proportionnelles n'ont qu'un effet redistributif limité.

2.3. Les réponses de politique économique

21. Ce contexte persistant de faible croissance rend la nécessaire consolidation des finances publiques particulièrement délicate. La plupart des pays européens mènent néanmoins une stratégie d'assainissement qui intègre à la fois augmentation des recettes et réduction des dépenses. Des pays comme la Grèce, la Hongrie, l'Italie et le Portugal prévoient un effort de réduction du déficit budgétaire de l'ordre de 5 % du PIB sur la période 2011-2013 et jusqu'à 7 % en Espagne, après des programmes déjà de grande ampleur lors des deux années précédentes (plus de 10 % en Grèce). En moyenne pour la zone euro, l'ajustement serait de 1,5 % du PIB en 2012 et encore 1 % en 2013, avec un mouvement du même ordre aux Etats-Unis et une stabilité au Japon en raison notamment des dépenses de reconstruction. Toutefois, en dépit de cet effort significatif, la dette continuera de s'accroître aux Etats-Unis jusqu'en 2013, et son montant serait à peine stabilisé dans la zone euro où elle frôlerait les 100 % en 2013, atteignant plus de 220 % au Japon; il serait en augmentation de 30 à 50 % depuis le début de la crise dans la plupart des pays, avec une détérioration beaucoup plus forte dans des pays comme la Grèce ou l'Irlande.

22. En contrepartie du resserrement budgétaire – et en l'absence de pressions inflationnistes – les autorités monétaires ont poursuivi une politique très accommodante, avec des taux d'intérêt publics voisins de zéro et des programmes d'achat de titres menés ou annoncés par les banques centrales. Tout en soulignant la nécessité de maintenir des politiques monétaires accommodantes, l'OCDE en identifie également les risques. La fourniture de liquidités à des taux très faibles et sur des échéances longues pourrait conduire les acteurs du marché financier à prendre, comme par le passé, des risques excessifs et accroît les risques de mauvaise allocation des ressources en maintenant à flot des institutions non viables, tandis que les programmes d'achat de titres risquent de fragiliser les bilans des banques centrales. L'OCDE souligne ainsi l'urgence d'un renforcement de la supervision pour assurer que les banques nettoient leur bilan de leurs créances douteuses et procèdent à leur nécessaire recapitalisation, y compris s'il en est besoin à travers l'injection de capitaux publics. Il faudra également entreprendre les réformes de structure nécessaires pour que les grandes institutions financières cessent de bénéficier de la garantie *de facto* des pouvoirs publics pour éviter le risque d'un effondrement systémique du système financier, soit à travers une séparation des banques de détail et d'investissement, soit à travers des obligations accrues en matière de taux de réserve.

23. Au total, le calibrage des politiques macroéconomiques apparaît particulièrement délicat. Tout en soulignant que l'assainissement des finances publiques est un objectif incontournable, l'OCDE rappelle que les stratégies doivent prendre en compte l'incidence sur la croissance des mesures de réduction du déficit budgétaire. Si nombre de pays agissent en même temps dans le même sens, l'effet est inévitablement amplifié. C'est pourquoi l'OCDE affirme que, si l'activité en Europe se révélait moins soutenue que ne le disent les prévisions budgétaires, il serait bon, dans bien des cas, de permettre aux stabilisateurs automatiques d'intervenir. Face à ce risque de cercle vicieux entre assainissement budgétaire et affaiblissement de la croissance, des mesures complémentaires de soutien de l'activité sont en débat en Europe, par exemple en apportant une garantie commune à l'émission d'emprunts publics pour recapitaliser les banques et faciliter la résorption des mauvaises dettes. Une autre approche pourrait consister à augmenter les ressources de la Banque européenne d'investissement.

24. Mais il faudra aussi s'attaquer aux problèmes de compétitivité qui pèsent sur la croissance de nombreux pays de l'OCDE, qui sont pour partie à l'origine des tensions entre les pays européens. Un nouvel effort de réforme structurelle, notamment dans les services et les secteurs protégés, pourrait à la fois créer de l'emploi et générer des recettes fiscales. Les travaux récents de l'OCDE, basés sur l'analyse de trente ans de réformes structurelles, montrent que si celles-ci demandent généralement du temps pour produire leurs pleins effets, leur impact à court terme est – contrairement à l'idée généralement reçue – rarement négatif et peut même dans certains cas devenir assez vite positif. Il ressort de ces travaux que, dans une phase de sous-emploi des capacités, il convient de ne pas réduire les prestations chômage et la protection du travail pour éviter de peser sur la croissance et de ne pas sacrifier les politiques actives du marché du travail. Par contre, les réformes fiscales visant à réduire les prélèvements sur le travail et à les déplacer vers la consommation ou les activités nuisibles à l'environnement peuvent avoir des effets relativement rapides sur l'emploi et contribuer à soutenir l'investissement. Leur incidence négative sur le plan de l'équité doit, néanmoins, être

compensée par des mesures en faveur des faibles revenus. L'OCDE a entrepris un travail considérable sur la fiscalité liée à l'environnement et la réforme fiscale verte, ainsi que sur les moyens de réformer les subventions dommageables pour l'environnement, autant d'efforts qui peuvent à la fois être bénéfiques pour l'environnement et contribuer à un assainissement fiscal. De même, la réduction des barrières à l'entrée dans le commerce de détail et les services professionnels permettent d'accroître le contenu en emploi de la croissance. A cet égard, l'OCDE relève que l'ajustement est de la responsabilité des pays ayant un compte courant largement excédentaire aussi bien que de celle des pays déficitaires. Si ces derniers doivent restaurer leur compétitivité et accroître leur productivité par une plus grande flexibilité des marchés des produits et du travail, les pays excédentaires doivent aller dans le sens d'une augmentation des salaires et de la consommation. Or, souligne l'organisation, si le rééquilibrage semble être amorcé dans les pays déficitaires, peu a été encore fait dans les pays excédentaires.

3. La crise des dettes souveraines

25. Le sujet de préoccupation majeur en Europe reste cependant la crise des dettes souveraines.

26. Les causes de la crise sont multiples et se sont mutuellement renforcées. Dans nombre de pays, la faiblesse des taux d'intérêt et des conditions d'accès au crédit sans rapport avec leurs capacités réelles de remboursement ont conduit les ménages et les gouvernements à s'endetter excessivement. La faiblesse de la réglementation des marchés financiers a conduit les banques à ne pas maîtriser leurs risques et à gonfler excessivement leurs engagements au cours des vingt dernières années. Les pouvoirs publics n'ont pas saisi l'opportunité offerte par l'accélération de la croissance jusqu'à la crise des marchés financiers pour assainir les finances publiques. Bien au contraire, certains gouvernements ont réduit la pression fiscale et relâché le contrôle des dépenses. Le retournement de l'activité et la nécessité de soutenir le système bancaire sont venus détériorer encore la situation des finances publiques. La situation d'endettement des Etats et du secteur bancaire est devenue intenable, créant une crise de confiance et dans certains pays une crise de liquidités. Les liens étroits entre secteur bancaire et finances publiques ont créé des effets multiplicateurs entre stabilité budgétaire et stabilité des banques. Cette spirale a été particulièrement puissante en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Espagne, qui ont dû recourir au financement de l'Union européenne, des autres pays de la zone euro et du FMI pour faire face à leurs engagements et dégager les marges de manœuvre pour procéder à l'ajustement de leurs finances publiques. Pour faire face à cette situation, de nouveaux mécanismes de soutien financier (le Mécanisme européen de stabilisation financière et la Facilité européenne de stabilité financière) ont été créés en mai 2010 avec une capacité globale d'intervention de 500 milliards d'euros.

27. A l'été 2011, les marchés ont commencé à douter de la capacité de certains pays européens à assurer leurs besoins de financement. La perte de confiance concernant la dette souveraine s'est répercutée sur le financement et la solvabilité des banques ayant un large stock de dettes souveraines et dépendant implicitement ou explicitement du soutien public, et en retour sur la crédibilité des Etats qui pourraient avoir à renflouer leurs banques. On a perdu confiance dans les coûts de financement des Etats tandis que les conditions du marché interbancaire se sont tendues et que le cours de bourse des banques a reculé, conduisant celles-ci à accélérer leur désendettement et à réduire leurs financements à l'économie. Pour enrayer cette spirale, une série de mesures ont été prises au Sommet européen d'octobre 2011. Un plan de restructuration de la dette grecque a été initié avec pour objectif de réduire de moitié la valeur de cette dette et de la ramener à 120 % du PIB. Cette conversion volontaire permettait de créer les conditions d'un nouvel apport de financement public à la Grèce de 100 milliards d'euros jusqu'en 2014. Par ailleurs, les capacités de la Facilité européenne de stabilité financière et du Mécanisme européen de stabilité ont été renforcées et portées à 700 milliards d'euros. Un ensemble de mesures a porté sur les banques, avec l'obligation d'amener leur ratio de capital à 9 %, après ajustement de leurs avoirs en dette souveraine à la valeur de marché, à compter de juin 2012.

28. Selon l'Autorité bancaire européenne, il serait nécessaire que les banques renforcent leur capital de quelque 106 milliards d'euros, à financer de façon prioritaire par le recours au secteur privé et éventuellement par un prêt de la Facilité européenne. A défaut, les banques seraient dans l'obligation d'avoir recours à une réduction des versements de dividendes et des bonus. Le troisième volet a porté sur le renforcement de la coordination et de la surveillance des politiques au sein de la zone euro dans le cadre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire. Celui-ci devrait entrer en vigueur en janvier 2013 après ratification des Etats membres. Selon ce nouveau traité, les pays membres devront introduire des mécanismes contraignants pour assurer l'équilibre budgétaire. La procédure de déficit excessif est en train d'être renforcée, pour donner à la Commission européenne et au Conseil le droit d'examiner les projets de budget nationaux et, le cas échéant, de préconiser des modifications.

29. Ces mesures ont été saluées comme une étape cruciale pour restaurer la confiance dans les Etats et les systèmes bancaires et amorcer le changement de gouvernance nécessaire pour assurer la cohérence des politiques au sein de la zone euro. La restructuration de la dette grecque a été acceptée par les créanciers, la Banque centrale européenne (BCE) a apporté les liquidités nécessaires au secteur bancaire et des pays comme l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni ont décidé de nouveaux programmes d'assainissement budgétaires et de réformes structurelles. Toutefois, le répit n'a été que de courte durée et les tensions se sont ravivées en juin 2012. De plus, aux difficultés économiques s'ajoutent désormais les doutes sur l'acceptabilité par les opinions publiques du processus d'ajustement. En tout état de cause, des mesures additionnelles pourraient être nécessaires pour renforcer la confiance, assurer la poursuite d'un désendettement ordonné par les différents acteurs et renforcer la stabilité de la zone euro. Dans son rapport économique sur la zone euro qu'elle vient de publier, l'OCDE recommande un ensemble de mesures en phase avec les orientations récentes prises au niveau européen et permettant de faire face à la crise des dettes souveraines, incluant:

– pour la Grèce, la restructuration volontaire de la dette, la recapitalisation des banques et un programme crédible de soutien public;

– une augmentation, si nécessaire, de la capacité d'intervention des «coupe-feu» européens;

– la mise en œuvre du programme récemment décidé de recapitalisation des banques, si nécessaire avec l'appui de financements publics et en évitant qu'un désendettement excessif n'assèche le financement de l'économie;

– la création en juillet 2012 d'un Mécanisme européen de stabilité permanent doté d'un capital solide et de structures de gouvernance, lui permettant de constituer un instrument permanent de gestion de la crise.

30. Ces mesures devraient s'accompagner d'une politique macroéconomique prudente, de la mise en œuvre d'un programme ambitieux de réformes structurelles, de la mise en œuvre de procédures budgétaires rigoureuses et d'un renforcement de la supervision des institutions financières.

4. L'OCDE et la coopération avec les pays du Proche et du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA)

31. Dès 2005, l'organisation a développé avec les pays arabes une «Initiative MENA-OCDE pour la gouvernance et l'investissement à l'appui du développement». Ce programme, mené en coopération avec les organisations internationales engagées dans la région, vise à apporter aux réformateurs arabes l'appui de l'OCDE dans l'effort de modernisation de leurs systèmes de gouvernance publique et d'amélioration du climat des entreprises, l'objectif étant de créer une structure de dialogue et d'échange d'expériences entre les responsables arabes et les experts de l'OCDE, mais aussi de créer un nouvel espace de coopération régionale entre les pays arabes.

32. Les thèmes de coopération ont été définis par les pays arabes, qui ont donné leur priorité aux domaines de politique jugés les plus à même de créer les conditions d'une croissance économique et d'une création d'emplois plus soutenues pour faire face à la montée du chômage, et renforcer la confiance. Dans le domaine de la gouvernance publique et de la réforme de l'Etat, les thèmes retenus ont été ceux de la réforme budgétaire et la gestion des finances publiques; la gestion des ressources humaines et l'intégrité dans l'administration; l'administration électronique et la simplification administrative; la qualité réglementaire, la fourniture de services publics et les partenariats publics-privés. Dans un deuxième temps, les thèmes de coopération ont été élargis à des domaines «transversaux» comme les questions de l'égalité hommes-femmes et la gestion de l'eau. Dans le domaine de l'investissement et du climat des affaires, la priorité a été donnée aux thèmes des politiques et de la promotion des investissements; les PME, l'entreprenariat et le développement du capital humain; la compétitivité; la lutte contre la corruption, le gouvernement d'entreprise et le comportement socialement responsable des entreprises.

33. L'OCDE s'est appuyée pour ce faire sur les méthodes de travail utilisées par ses Etats membres, basées sur l'échange entre pairs, un dialogue ouvert prenant en compte les spécificités de chaque pays participant et s'appuyant sur des analyses rigoureuses. Cette approche, qui constitue la spécificité de l'organisation, avait déjà été utilisée avec succès dans les années 1990 dans le cadre de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale sur le chemin de l'ouverture à la démocratie et l'économie de marché. Dans chaque domaine, les travaux ont été conduits au sein de groupes de travail réunissant les praticiens des pays de l'OCDE et des pays arabes, sous une coprésidence d'un pays arabe et d'un pays membre de l'OCDE. De plus le programme SIGMA (Programme de soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion), initiative conjointe de l'Union européenne et de l'OCDE qui fournit une assistance technique aux pays qui souhaitent réformer leur administration publique selon les normes et les bonnes pratiques de l'Union européenne, s'est également engagé dans la région.

34. Les travaux au sein de ces groupes de travail ont permis de faire bénéficier les Etats arabes de l'expérience de l'OCDE dans la conduite de la réforme et de mobiliser l'expertise des Etats membres. Ils ont également facilité une prise de conscience des différences mais aussi des similitudes entre les pays arabes et de créer les bases pour une coopération régionale, les pays les plus avancés dans leurs domaines respectifs montrant la voie dans le processus de réforme. Les pays arabes ont également développé la coopération au plan national, dans des domaines intéressant plus particulièrement chacun d'entre eux, à travers des échanges d'expérience approfondie et des apports d'expertise Nord-Sud et Sud-Sud, et la mise en œuvre d'une évaluation par les pairs. A la suite de ces travaux, un certain nombre de pays arabes ont choisi d'adhérer à des instruments de l'OCDE, ou de définir des normes communes, notamment dans le domaine de la lutte contre la corruption. Certains ont aussi mis en place des centres régionaux afin de former les fonctionnaires et de diffuser les bonnes pratiques. Le secrétariat de l'OCDE a rassemblé cette somme d'expérience dans un rapport intérimaire sur les progrès dans la réforme de la gestion publique dans la région MENA (2010), qui permet d'établir une base originale d'informations communes en fonction de laquelle chaque pays sera en mesure d'apprécier les progrès réalisés et d'assurer le suivi de ses réformes.

35. Parmi les activités de coopération par pays, le programme d'appui à l'Autorité nationale palestinienne mérite d'être plus particulièrement mentionné. Le Plan national palestinien vise à jeter les fondations d'un Etat basé sur les principes internationalement reconnus de bonne gouvernance et de l'Etat de droit, sur lesquels appuyer les infrastructures et l'économie. L'un des thèmes prioritaires retenus par l'Autorité nationale palestinienne dans le cadre de la coopération porte sur le développement des capacités en matière de politique réglementaire, de façon à renforcer l'Etat de droit et la sécurité juridique des citoyens et des entreprises. L'objectif est d'accroître la capacité des agents dans le processus législatif et réglementaire, et de renforcer les institutions de régulation. La coopération porte également sur le renforcement de l'intégrité avec une évaluation des systèmes existants et notamment du code de conduite pour les fonctionnaires. Le troisième domaine est celui de l'administration en ligne, particulièrement importante compte tenu de la mobilité limitée de la population palestinienne, pour rendre les services publics plus accessibles, faciliter la simplification des procédures administratives et accroître la transparence de la réglementation et donc lutter contre la corruption.

36. Depuis 2011, le Printemps arabe a conduit l'OCDE à renforcer son programme de coopération avec les pays arabes, mais aussi à le réévaluer pour mieux répondre aux conditions nouvelles. Lors de la réunion ministérielle de mai 2011, les ministres de l'OCDE ont renouvelé leur engagement dans cette coopération, indiquant être «convaincus que la réforme de la gouvernance joue un rôle clé dans le soutien de la croissance économique et du développement», et ont demandé à l'OCDE de proposer de nouvelles activités dans ce domaine. Dans le même temps, les pays du G8 ont lancé le Partenariat de Deauville, et également demandé à l'OCDE d'«approfondir la collaboration destinée à améliorer les cadres d'investissement et de gouvernance et à faire progresser le programme de réforme structurelle».

37. Ils ont également indiqué qu'il était opportun de promouvoir «l'adhésion et la mise en œuvre des différents instruments internationaux de lutte contre la corruption tels que la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, ainsi que d'autres instruments connexes concernant la transparence et l'intégrité de l'Etat». En raison de sa connaissance des bonnes pratiques et de son expérience des échanges entre pairs, l'OCDE a été invitée à participer au plan de coordination des institutions financières internationales. L'OCDE participe également au réseau pour la coordination mis en place avec les Nations Unies, la Ligue arabe et l'Union pour la Méditerranée.

38. Pour mieux répondre à la demande des pays arabes dans le nouveau contexte politique et assurer la pertinence des projets, l'OCDE a conduit des consultations approfondies avec les pouvoirs publics des pays participants mais aussi avec les acteurs du secteur privé et de la société civile, ainsi qu'avec les organisations internationales engagées dans la région (notamment la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation arabe pour le développement administratif (ARADO). Ces consultations ont montré que les pays MENA étaient tous désireux de poursuivre la coopération avec l'OCDE, estimant que la «méthode OCDE» constituait une aide précieuse pour les pays s'engageant dans la réforme. En s'appuyant sur l'expérience et les standards des pays de l'OCDE, chaque pays pouvait avancer à son rythme pour se doter de structures de qualité. Les pays arabes ont également souligné que les réseaux de coopération sur des thèmes spécifiques – qui n'ont pas d'équivalent dans la région – facilitent une intégration régionale croissante, qui constitue à terme une des clés de la croissance et du développement.

39. Les pays de l'OCDE et les pays MENA ont ainsi décidé conjointement de renforcer et d'approfondir la coopération dans les réseaux régionaux existants, en recentrant quelque peu leurs priorités. Les thèmes retenus portent principalement:

– sur la promotion d'une administration saine et efficace, en s'attaquant notamment aux risques de corruption dans le cadre des activités à la charnière du secteur public et du secteur privé dans des domaines essentiels comme les marchés publics, en mettant en place des organismes anticorruption ainsi que des mécanismes institutionnels comme les codes de conduite, et en accroissant l'efficacité et la transparence dans la gestion des fonds publics;

– sur le renforcement de la gouvernance démocratique et l'administration ouverte, en étudiant la mise en place de processus plus participatifs pour la formulation des politiques publiques, en organisant des procédures de consultation et en recourant aux technologies de l'information pour faciliter la participation;

– sur la promotion du développement régional de façon à favoriser une croissance durable et atténuer les disparités entre territoires et entre catégories de population;

– sur l'amélioration du climat des affaires pour l'emploi, en mettant notamment l'accent sur les PME, l'accès aux financements et des politiques de concurrence favorables à la fois aux entreprises et aux consommateurs;

– sur la promotion de l'intégrité des entreprises, le gouvernement d'entreprise et les comportements socialement responsables, en référence avec les instruments de l'OCDE;

– sur la promotion de l'égalité hommes-femmes, avec notamment la création d'un groupe de réflexion sur la parité visant à lutter contre les discriminations juridiques et à promouvoir les femmes dans l'économie, en s'appuyant entre autres sur le Forum MENA-OCDE des femmes entrepreneurs.

40. Par ailleurs, dans le cadre du Partenariat de Deauville, l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie ont présenté des plans de développement, qui seront mis en œuvre en fonction du soutien et de l'aide financière attendus de la part du G7 et des institutions financières internationales, et auxquels l'OCDE se propose d'apporter son concours dans ses domaines d'expertise. Outre les projets concernant la gouvernance publique et celle des entreprises, l'OCDE envisage de conduire des analyses mettant en lumière les liens dans ces pays entre performance économique et politiques structurelles, de façon à jeter les bases de stratégies et de programmes à la fois prudents et réformistes.

41. En matière d'assistance au développement, un Dialogue spécial à haut niveau entre les Institutions des groupes de coordination arabes (ACGI) et le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) a eu lieu à Londres les 4 et 5 juillet 2011. C'était la première fois en plus de vingt ans que les deux communautés donatrices se rencontraient à ce niveau. L'événement – auquel participaient aussi d'importantes institutions multilatérales et des experts internationaux de renom – s'est déroulé dans le contexte du changement politique historique survenu dans la région du Proche et Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Les discussions ont essentiellement porté sur la façon dont la communauté internationale d'aide au développement pouvait favoriser l'ancrage et la diffusion du message de dignité, de liberté, d'autodétermination et de justice sociale dans la région. Elles ont également abordé des questions d'ordonnancement et des questions plus générales de cohérence politique. La rencontre s'est conclue sur une déclaration réaffirmant l'engagement à l'égard d'un partenariat renouvelé entre les deux communautés donatrices et reconnaissant l'importance cruciale d'une coopération plus étroite dans la région et au-delà.

42. En 2011, afin d'améliorer la coordination et d'éviter les doubles emplois, le CAD a mené une enquête sur les programmes de soutien, en cours et prévus, des donateurs en matière de gouvernance dans les pays du Proche et Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, à la suite du Printemps arabe. L'enquête a mis en évidence trois grands secteurs de financement prioritaires: (i) aide humanitaire à court terme; (ii) facilitation de la transition démocratique, notamment en termes d'égalité des sexes et de droits de l'homme à moyen terme; et (iii) soutien d'une évolution vers le développement économique et la démocratie à plus long terme pour faire face aux problèmes du chômage et de la pauvreté. L'enquête indiquait aussi que les agences de développement, de même que leurs ministères des Affaires étrangères, réfléchissaient collectivement à des réponses intergouvernementales stratégiques et travaillaient à renforcer les accords de partenariat et de participation afin, entre autres, de faciliter le dialogue politique. Les premiers résultats de l'enquête ont été communiqués au Dialogue spécial à haut niveau ACGI-CAD précité. Une mise à jour concernant les actions engagées, les défis restant à relever et les récentes demandes un an après le Printemps arabe est en cours depuis août 2012.

5. Une taxe sur les transactions financières?

43. Pendant le débat de l'année dernière, l'Assemblée élargie a adopté un amendement à la résolution qui encourageait l'OCDE à explorer les pistes d'introduction d'une taxe sur les transactions financières (TTF) globale. En réponse à cet encouragement, l'OCDE m'a fait part de son analyse (voir annexe 1). Je note que l'organisation, bien que ne soutenant pas une TTF générale, a suggéré aux gouvernements d'envisager d'introduire une taxe sur les transactions financières limitée aux opérations concernant des produits dérivés de gré à gré, même si, à son avis, la meilleure option «serait probablement une solution de type réglementaire qui forcerait ce type de transactions (OTC) à venir sur les bourses réglementées». Je note également que la délégation canadienne n'est pas favorable à l'idée d'une taxe sur les transactions financières. Notre collègue Hermine Naghdalyan a préparé un rapport sur «Un retour à la justice sociale grâce à une taxe sur les transactions financières» pour la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (Doc. 13017).

6. Le rôle des agences de notation

44. Le rôle des agences de notation a été beaucoup critiqué en Europe dans le cadre de la crise des dettes souveraines et nous avons demandé l'avis de l'OCDE à ce sujet. L'OCDE a reconnu (voir annexe 2) que le rôle des agences de notation était devenu de plus en plus procyclique. L'organisation indique aussi que des principes sont élaborés par le Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board ou FSB), qui partent de l'idée de base que les banques, les intervenants dans les marchés et les investisseurs institutionnels sont tenus de faire leurs propres évaluations de crédit et ne doivent pas compter seulement ou automatiquement sur des notations externes. Elle relève aussi qu'en dépit d'une intensification de l'activité réglementaire, il reste encore des questions de fond à traiter, mais que les réponses ne sont pas souvent du ressort du législateur.

7. Conclusions

45. La revue *The Economist* écrivait, il y a quelque temps, qu'il y a «quelque chose de très déréglé dans l'économie mondiale. Ce quelque chose est une combinaison de troubles de la croissance et une augmentation du risque d'une catastrophe financière. Les économies s'affaiblissent à travers le monde. Les récessions dans la périphérie de la zone euro se creusent».

46. Dans ses toutes dernières *Perspectives économiques*, publiées en juin 2012, l'OCDE présente des projections selon lesquelles, dans l'ensemble, la croissance resterait morose avec, toutefois, une reprise lente voire instable des économies de l'OCDE, tandis que les économies émergentes continueraient de contribuer pour une large part à la demande globale. Les principaux facteurs de risque comprennent une incapacité des responsables politiques à faire face aux problèmes clés, en particulier la stabilité financière et économique de la zone euro, et à son faible potentiel de croissance. Jusqu'à présent, les risques les plus graves ont été évités mais on relève de plus en plus de signes du coût économique réel de la crise de la zone euro en termes de faiblesse de la demande et de montée du chômage. Les perspectives se sont amoindries depuis juin aux Etats-Unis, dans la majorité des pays émergents et, surtout, dans les pays de la zone euro sous la pression du marché.

47. Certes, d'importantes réformes ont été entreprises en Europe depuis le début de la crise, mais d'après les enquêtes économiques de l'OCDE sur l'Union européenne et la zone euro, il reste beaucoup à faire en termes de création d'une union bancaire et de réformes structurelles pour dynamiser la croissance et la compétitivité – notamment prendre des mesures pour parachever le marché européen unique, mais aussi réaliser des réformes du marché du travail axées sur l'emploi. L'OCDE s'est prononcée en faveur d'un pare-feu efficace et a soutenu la stratégie de la BCE pour prendre toutes les mesures nécessaires. Pour restaurer la compétitivité et la croissance, l'OCDE aide les gouvernements européens à définir un programme de réforme ambitieux prévoyant de nouvelles sources de croissance telles que l'innovation et la croissance verte, une dérégulation, des réformes du marché du travail et des biens, des politiques sociales et le nécessaire investissement dans les compétences et l'éducation.

48. Il appartient aux responsables politiques européens que nous sommes de régler une fois pour toutes et fermement la question de l'euro. Trouver une solution crédible, qui s'inspire des actions énergiques ébauchées par la BCE, ne garantit pas pour autant la fin des heurts pour l'économie mondiale. Cependant, l'absence de solution serait l'assurance d'une catastrophe économique. C'est sur cette toile de fond que se déroule cette année le débat de l'Assemblée élargie sur les activités de l'OCDE.

49. Pendant sa partie de session de juin 2012, l'Assemblée a adopté la Recommandation 2002 (2012) et la Résolution 1885 (2012) «La jeune génération sacrifiée: répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière», la Résolution 1884 (2012) «Mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux» et la Résolution 1886 (2012) sur l'impact de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe. Tous ces textes vont dans le sens d'une réorientation des programmes pour combattre la crise dans le but de favoriser la relance économique tout en protégeant les groupes les plus défavorisés de la population, notamment les jeunes.

50. Les dangers pour la démocratie posés par la crise ont été soulignés pendant les débats sur ces rapports. Si, d'un côté, il appartient à chaque pays de trouver les mesures qui lui conviennent, d'un autre côté, la solidarité européenne est indispensable et un partage de certaines compétences, notamment budgétaires, entre les Etats de la zone euro semble inévitable.

51. Les recommandations de l'OCDE – «penser structurel», «penser social», «penser vert» et «penser institutionnel» – semblent définir une combinaison efficace et adéquate de politiques pour sortir de la crise. L'Assemblée souhaitera peut-être examiner des actions concrètes selon cette perspective.

52. En juin 2012, l'Assemblée a aussi adopté la Résolution 1888 (2012) sur «La crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui», qui analyse les relations entre la gouvernance et la crise ainsi que les dangers pour la démocratie liés à certaines des mesures prises pour faire face à la crise. Elle a conclu que l'Europe a besoin d'Etats solides fondés sur des démocraties fortes, thème sur lequel l'OCDE a aussi mis l'accent dans ses récents travaux. Des institutions saines et une gouvernance forte, tels sont les éléments considérés comme indispensables pour retrouver la confiance des entreprises, des travailleurs, des ménages et des citoyens («penser institutionnel»). L'Assemblée élargie préconise l'élaboration d'un rapport basé sur la présente résolution et sur les travaux de l'OCDE dans le domaine de la gouvernance publique. Un élément important dans ce sens pourrait être la contribution de l'OCDE au rapport de l'Assemblée parlementaire concernant l'incidence de la crise économique sur les collectivités locales et régionales en Europe, document en cours d'élaboration.

53. Toujours pendant sa partie de session de juin 2012, l'Assemblée a adopté la Résolution 1892 (2012) sur la crise de la transition démocratique en Egypte et la Résolution 1893 (2012) sur la transition politique en Tunisie, qui font suite à ses travaux sur le Printemps arabe. Elle rappelle une fois de plus sa Résolution 1831 (2011) sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et les démocraties émergentes dans le monde arabe, et confirme qu'elle est prête à partager son expérience en matière de transition démocratique pour faciliter la transition politique dans ces deux Etats.

Annexe 1 – Taxe sur les transactions financières – avantages et inconvénients

(Informations fournies par l'OCDE)

Objectifs d'une taxe sur les transactions financières

La crise financière a suscité un regain d'intérêt pour une taxe sur les transactions financières (TTF), qui est maintenant à l'étude dans un certain nombre de pays, notamment en Europe. Les partisans d'une TTF entendent habituellement dégager des revenus en taxant le secteur financier, ainsi que renforcer la stabilité financière en prévenant la formation de bulles et en réduisant le risque de krachs sur les marchés financiers. Un autre argument souvent avancé est qu'il est facile de récupérer des revenus grâce à une TTF. Les détracteurs de la TTF font quant à eux valoir qu'elle a toutes les chances d'introduire une distorsion, principalement en amoindrissant la liquidité et en augmentant le coût du capital. Rappelons cependant que, comme la plupart des taxes vont de pair avec des distorsions, la vraie question n'est pas de savoir si une TTF crée des distorsions, mais plutôt si ces dernières sont pires que pour d'autres taxes. Cette section passe brièvement en revue les avantages et les inconvénients d'une TTF générale (en s'appuyant sur les travaux pour les *Perspectives économiques 71* de l'OCDE et pour le Comité des marchés financiers de l'OCDE).

Avantages d'une TTF générale

– **Générer des revenus**. Une taxe modérée sur les transactions financières appliquée à une large gamme de produits financiers pourrait générer des volumes non négligeables de revenus, sous réserve que les transactions ne migrent pas hors de la juridiction qui applique la taxe. Une taxe sur les transactions est facile à appliquer sur des instruments échangés sur les marchés boursiers, mais plus complexe à mettre en place pour les transactions en OTC (transactions de gré à gré hors cote). Par exemple, le droit de timbre appliqué par le Royaume-Uni – une TTF de 0,5 % sur le négoce de titres enregistrés au Royaume-Uni – génère des recettes représentant grosso modo 0,3 % de son PIB, alors même que seuls 20 % environ du volume de transactions boursières au London Stock Exchange sont soumis à cette taxe. Pour générer des recettes supplémentaires en mettant à contribution le secteur financier, il existe cependant d'autres moyens de développer des taxes alternatives aux effets de distorsion moins brutaux, par exemple l'abolition de l'exonération de TVA sur les services financiers, l'élaboration de taxes portant sur la valeur ajoutée des activités financières ou encore des taxes assises sur le bilan des institutions financières. Cette dernière possibilité procurerait aussi l'avantage d'inciter les institutions financières à réduire leur bilan, ce qui contribuerait à la stabilité financière.

– **Accroître la solidité financière**. Même si les avantages et risques sociaux potentiels induits par le courtage automatique à haute fréquence (*high frequency trading* – HFT) sont très mal connus, beaucoup s'accordent à dire que le HFT est responsable du krach éclair de mai 2010. Même une toute petite TTF pourrait fortement réduire le HFT.

Inconvénients d'une TTF générale

– **Rotation et liquidité**. La TTF réduit la rotation des actifs et la liquidité sur les marchés, avec le risque potentiel de pénaliser l'efficience de ces dernières. C'est entre autres pourquoi bon nombre de systèmes de taxation analogues à une TTF, tels que le droit de timbre sur les transactions de titres au Royaume-Uni, excluent une grande partie des transactions du champ des transactions taxables. Rien ne prouve qu'une TTF – contrairement à ce qui est parfois affirmé – soit en mesure de contribuer à accroître l'efficience de la détermination des prix sur les marchés.

– **Déplacement de l'activité financière**. Les TTF peuvent pousser l'activité à migrer vers d'autres pays n'appliquant pas cette taxe, et le phénomène peut être particulièrement accentué pour les pays dont les marchés financiers sont moins importants. Pour ce qui est des actions et obligations, des garde-fous administratifs pourraient largement endiguer cette migration d'activité. Le recours aux produits dérivés pourrait également s'accroître si ces produits peuvent servir à éviter les TTF, et on voit bien qu'il est nécessaire de ce point de vue de concevoir avec soin les TTF pour éviter des conséquences malencontreuses.

– **Coût du capital et investissement**. En augmentant le coût des transactions, la TTF risque d'augmenter le coût du capital. Dans la mesure où une politique monétaire réagit au changement des perspectives par un réajustement à la baisse des taux d'intérêt, une TTF peut modifier les taux d'intérêts relatifs en réduisant effectivement le coût du capital lorsqu'il est moins liquide, et en l'augmentant pour des actifs financiers plus fréquemment échangés. Une TTF qui générera le même

montant de revenus qu'un impôt sur les sociétés sur des projets d'investissement futur imposera, pour une distribution donnée de retours sur investissement potentiels et à condition que les bénéfices ne soient pas détournés vers un autre pays en réaction à un impôt plus élevé sur les sociétés, un taux d'imposition effectif plus élevé sur des projets d'investissement marginaux.

– **Changements dans le prix des actifs**. Si on intègre les coûts supplémentaires de transaction dus à une TTF dans la valeur de l'actif, une TTF tend à la réduire. Toutefois, si le changement en matière de coût du capital est pour l'essentiel relatif, l'effet sur les prix des actifs pourrait aussi se révéler simplement relatif. Dans ces circonstances, une TTF peut aboutir à une baisse du prix des actifs les plus fréquemment échangés, tandis que celui des actifs les moins liquides variera à la hausse.

Evaluer les effets d'une TTF générale

L'un dans l'autre, une taxe modérée sur les transactions financières appliquée à une large gamme de produits financiers pourrait générer des montants non négligeables de revenus. Elle peut aussi présenter des avantages modérés pour la stabilité financière en réduisant le risque de krachs, même si l'effet d'une TTF sur la volatilité ne va pas de soi. Ces effets peuvent cependant dépendre d'autres politiques et structures en place.

Quoi qu'il en soit, une TTF n'aurait pas empêché la crise financière mondiale, et plus généralement, elle ne résout pas le problème des bulles financières: de nombreux pays ont été confrontés à des bulles de l'immobilier alors même qu'ils imposent des taxes relativement importantes sur les transactions d'immobilier. Pour dégager un même revenu donné, une TTF peut avoir un effet plus négatif sur l'investissement que certaines autres formes de taxation, mais des effets négatifs de ce type sont difficiles à évaluer. Il est vraisemblable qu'une TTF réduirait également la liquidité des marchés et modifierait les coûts relatifs du capital. Son incidence effective et par là même la manière dont son impact se répartira sont complexes et difficiles à prédire. Enfin, une TTF toucherait non seulement les mauvaises transactions financières, mais aussi les bonnes.

Du fait de tous ces éléments, le Comité d'experts des marchés financiers de l'OCDE a, par le passé, exprimé un avis négatif concernant les TTF, même s'il était ouvert à une taxe sur l'activité financière dont l'assiette aurait été constituée par le bilan des institutions financières. Quoi qu'il en soit, si l'on en croit l'expérience d'un très grand nombre de pays qui ont recouru aux TTF – notamment le Royaume-Uni, la Suisse, Hong Kong, Singapour et Taïwan –, il est possible d'appliquer des TTF peu élevées et bien mises en œuvre sans causer de distorsions majeures sur les marchés financiers.

Une TTF spécifique sur les transactions de produits dérivés de gré à gré

Le secrétariat de l'OCDE, tout en ne soutenant pas une TTF générale, a suggéré aux gouvernements d'envisager d'introduire pour les transactions de produits dérivés de gré à gré une taxe sur les transactions financières, différente d'une TTF générale[4]. La meilleure solution serait probablement une solution de type réglementaire qui forcerait ce type de transactions (OTC) à venir sur les bourses réglementées, comme le propose le FSB (Conseil de stabilité financière); mais, tant qu'on n'aura pas mis en œuvre une telle solution, le cheminement logique pour envisager une taxe sur les transactions sous la forme d'un prélèvement prévu par voie réglementaire et applicable au marché des produits dérivés de gré à gré est la suivante:

– Le marché des OTC se caractérise déjà par une forte liquidité, de sorte que l'objection habituelle selon laquelle la TTF impacte négativement la liquidité peut ne pas trouver à s'appliquer ou ne pas faire de différence.

– Le prélèvement augmenterait le coût des produits dérivés, ce qui élargirait le spread offre/demande sur les marchés des OTC pour couvrir le surcoût. Ceci pousserait la demande de standardisation, de compensation et de transactions sur les bourses, et contribuerait à réduire la tendance à une activité sur les produits dérivés qui est socialement moins utile.

– L'incidence du prélèvement retomberait davantage sur les transactions de court terme consistant à faire des paris ou à faire des allers-retours dans les institutions où se concentraient ce type d'opérations, plutôt que sur l'utilisateur final, qui vise le plus long terme et pratique des opérations de couverture dans le secteur des entreprises. Les produits dérivés seraient détenus plus longtemps. Sur

4. A. Blundell-Wignall and P. Atkinson, «Global SIFIs, Derivatives and Financial Stability», OECD Financial Market Trends, Vol. 2011, Issue 1. www.oecd.org/dataoecd/62/10/48299884.pdf.

les marchés des OTC, où les actifs sont rarement échangés, le fait de taxer les transactions revient aussi quasiment à taxer le stock d'actifs, ce qui est une caractéristique attractive puisqu'elle rend la taxe d'une certaine manière plus proche d'une taxe sur les activités financières.

– Capitaliser au moins une partie des revenus dégagés dans un fonds d'assurance contribuerait à étayer la garantie de solvabilité des contreparties centrales.

Annexe 2 – Agences de notation de crédit: problématique et réponses

(Informations fournies par l'OCDE)

La problématique

Les agences de notation de crédit (ANC) ont été vivement critiquées pour n'avoir pas noté les obligations adossées à des actifs (CDO) avant la crise financière. Leur notation de la dette souveraine est également devenue une question polémique dans l'Union européenne/la zone euro, le Parlement européen appelant fréquemment à instaurer une Fondation pour les ANC européennes[5] et à interdire certaines notations souveraines, cette solution étant fortement préconisée par la Commission européenne.

Les problèmes traités dans les analyses sont complexes, puisqu'ils impliquent les attentes des marchés concernant la probabilité d'événements futurs. Les ANC ne sont pas des agences, mais bel et bien des sociétés commerciales comme les autres, de sorte que, pour elles, les modèles d'activité et les incitations sont aussi importants que la réglementation pour le jeu des marchés.

Plusieurs problèmes ressortent:

– Le marché est un oligopole naturel du fait de l'importance de la réputation, qui ne peut s'obtenir qu'avec un historique. C'est pourquoi la concurrence est faible. Dans ces conditions, les nouveaux entrants pourraient faire concurrence en relevant les notations (autrement dit, potentiellement un nivellement par le bas) et en abaissant les honoraires. D'après certains, c'est ce qui se serait passé lorsque Fitch a pénétré le marché américain.

– Le facteur aggravant est la méthode de rémunération – «les émetteurs-payeurs» –, ce qui veut dire que certains émetteurs peuvent chercher à «capter» la notation, comme cela a été le cas avec les CDO avant la crise.

– Les conflits d'intérêts sont potentiellement importants, puisque les ANC conseillent également les sociétés sur la manière d'améliorer leur notation.

– Les informations qu'ils publient sont accessibles à tous, ce qui a priori sert le bien commun. Elles sont également utilisées par les régulateurs tout comme par les investisseurs et pourraient contribuer à des soubresauts soudains dans les prix (l'effet d'escalade) et à la procyclicité.

– Les méthodologies sont par nature confidentielles, les utilisateurs ayant accès aux seuls résultats. Ce n'est pas forcément rédhibitoire, mais cela peut créer des problèmes.

Réponse réglementaire

En réaction aux problèmes rencontrés par le passé, comme les affaires Parmalat et Enron, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (IOSCO) a tenté d'apporter une solution à la question de la supervision des ANC en 2006, puis en 2008, par le biais d'un renforcement des codes d'application volontaire. Les Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE ont également traité les questions entourant les ANC dans la version révisée de 2004. Les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada et l'Australie ont tous adopté récemment un enregistrement et une supervision obligatoires. La réaction des Etats-Unis et de la Commission européenne montre qu'ils partent d'un point de vue différent. Les Etats-Unis ont privilégié le contentieux civil en supprimant la protection des ANC et en modifiant la structure du marché par un abaissement des barrières à l'entrée. En Europe, ce sont les mesures des autorités publiques et la voie réglementaire qui ont été privilégiées.

De plus, un certain nombre de régulateurs financiers ont bougé pour changer la manière dont les notations sont utilisées. Des travaux sont en cours à la fois au sein du Comité de Bâle sur la supervision bancaire (BCBS) et du Conseil de stabilité financière (FSB) pour limiter, chaque fois que possible, l'utilisation obligatoire de notations externes par le secteur financier. Le BCBS travaille également sur les incitations négatives découlant de l'utilisation de notations externes dans le cadre des fonds propres réglementaires, tandis que le FSB développe en ce moment des principes généraux pour réduire la dépendance des autorités et institutions financières à l'égard des notations externes.

5. Fitch se trouve aux Etats-Unis, mais son capital est français.

Les principes qui sont élaborés en ce moment par le FSB partent de l'idée simple que les banques, les acteurs des marchés et les investisseurs institutionnels devraient pouvoir faire leurs propres évaluations du crédit, et non se fier uniquement et mécaniquement aux notations externes. Pour ces dernières, l'on ne peut pas compter uniquement sur la loi: il faut aussi des incitations adéquates. La conception des règlements et autres actions des pouvoirs publics doit prendre en compte cet objectif fondamental.

Evaluation générale

En dépit d'une intensification de l'activité réglementaire, il reste encore des questions de fond à traiter, mais les réponses ne sont pas souvent du ressort du législateur.

– La question des barrières à l'entrée de nouvelles sociétés de notation doivent encore être traitées, avec le risque toutefois qu'une concurrence accrue se traduise parfois par une diminution de la qualité des notations. L'enregistrement et la supervision ne sont qu'une réponse partielle.

– Les conditions de présence locale imposées par l'Union européenne (à savoir, que les notations effectuées dans un pays tiers doivent être avalisées par une ANC enregistrée dans l'Union européenne, indépendamment de l'émetteur) décourageront de nouveaux acteurs concurrentiels, puisque la présence locale coûte cher.

– Le principe de «l'émetteur-payeur» doit être revu et élargi pour inclure la plate-forme de trading.

– Bon nombre de questions concernent l'utilisation des notations par des investisseurs, par exemple pour ce qui est de «l'effet d'escalade», lorsque tous abandonnent un titre lorsque la notation change. Ceci entraîne également un phénomène procyclique dans l'investissement financier et dans les prix. Toutefois, résoudre cette question exige d'aller bien plus loin que la régulation, puisqu'il faut traiter les incitations destinées aux investisseurs institutionnels.

– Supprimer la référence aux notations dans la réglementation des marchés financiers est une bonne chose. Toutefois, les investisseurs privés continueront indubitablement à les utiliser pour asseoir leur action, qui échappe au contrôle des législateurs.

– Supprimer les notations ne supprimera pas l'incertitude sur le marché, en particulier pour la dette souveraine. Souvent, les journalistes font plus que les ANC pour faire bouger les marchés.

– La rotation des auditeurs est une chose, quant à la rotation des ANC, c'est une tout autre affaire puisqu'elle peut décourager les nouveaux entrants. Le Parlement européen revoit actuellement à la baisse les propositions concernant une rotation de ce type.