

# OBSERVATEUR

# de l'OCDE



## Sommaire

RENAISSANCE DES VILLES	3
QUELLE EST LA DIMENSION RÉELLE DU SECTEUR PUBLIC?	6
PROBLÈMES ET STRATÉGIES ÉCONOMIQUES :	
• Finlande	11
• Pays-Bas	13
• Royaume-Uni	15
PERSPECTIVES INTERNATIONALES	
• Le pétrole en 1982	17
• Comparaison des taux de chômage	18
• Indice des prix à la consommation – États-Unis	18
LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE – ÉDITION 1983 – 19 <sup>e</sup> année	19
FEMMES : PLUS D'EMPLOI ET PLUS DE CHÔMAGE	27
TÉLÉCOMMUNICATIONS : EST-IL SOUHAITABLE DE RENFORCER LA CONCURRENCE? <i>par Henry Ergas</i>	30
INDICATEURS DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE <i>par Alison Young</i>	34
DOUZE ANNÉES DE PRÉFÉRENCES TARIFAIRES EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT – Le point sur la situation <i>par Anthony Kleitz</i>	38
NOUVELLES PUBLICATIONS DE L'OCDE	42

COUVERTURE : Immeubles réhabilités face au Centre d'art et de culture Georges Pompidou, place Beaubourg, Paris.

# L'OBSERVATEUR de l'OCDE

N° 121

mars 1983

Publication bimestrielle en anglais et en français éditée par l'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES.

BUREAUX DE LA RÉDACTION:  
Service de l'information de l'OCDE,  
Château de la Muette, 2 rue André-Pascal,  
F 75775 PARIS CEDEX 16.

Les articles sans copyright peuvent être reproduits à condition d'être accompagnés de la mention « Reproduit de l'OBSERVATEUR DE L'OCDE » en précisant la date du numéro. Deux exemplaires justificatifs devront être envoyés au rédacteur en chef. Les articles signés ne pourront être reproduits qu'avec la signature de leur auteur.

L'Organisation n'est pas tenue de rendre les manuscrits qu'elle n'a pas sollicités.

**Les articles signés expriment l'opinion de leurs auteurs et non pas nécessairement celle de l'OCDE.**

Abonnement (un an)  
F48,00 £4.80 \$EU11.00  
Le numéro :  
F9,00 £0.90 \$EU2.00

RÉDACTEUR EN CHEF: Jane Bussière

RÉDACTEUR EN CHEF ADJOINT:  
Ulla Ranhall-Jeanneney

DIRECTION ARTISTIQUE ET TECHNIQUE:  
Marc Delemme

ASSISTANT:  
Gérald Tingaud

RECHERCHE PHOTOGRAPHIQUE:  
Silvia Thompson Lépot  
Rina Maiden

Toute correspondance doit être adressée au rédacteur en chef.

PHOTOS : Couverture : Marc G. Delemme – OCDE ; page 5 : COI, Londres ; page 7 (de gauche à droite) Bildhuset ; Wilhelm Braga ; Marcelli – Sygma ; page 12 : Foto Salmi – Finnmetal ; page 14 : ambassade des Pays-Bas ; page 16 : COI, Londres ; page 17 : Wilhelm Braga ; page 18 : A. Keler – Sygma ; page 19 (de haut en bas et de gauche à droite) : U. Gosset – Sygma ; CNET, Lannion ; Ray Witlin – Banque mondiale ; Alain Nogues – Sygma ; Renault ; SNCF ; Peter Paul – OCDE ; G. Stalder – EDF ; COI, Londres ; Marc G. Delemme – OCDE ; ambassade du Japon ; Silvia Thompson Lépot – OCDE ; page 28 : Bundesbildstelle, Bonn ; page 29 : Atlan – Sygma ; page 31 : J. Tiziou – Sygma ; page 32 : SIRP – PTT ; pages 40-41 : J.P. Laffont – Sygma.

# Renaissance des villes

*Quel rôle doivent jouer les pouvoirs publics nationaux dans les affaires urbaines ? La réflexion à ce sujet est en train de changer. D'anciennes politiques sont abandonnées au profit de stratégies nouvelles, et de nouvelles questions sont posées. La récession, et donc l'amenuisement des ressources nécessaires pour couvrir le coût d'infrastructures indispensables comme les égouts et la voirie, est certes à l'origine des interrogations actuelles quant à la politique à suivre, mais, surtout, on a pris conscience qu'en améliorant l'efficacité des villes, on pouvait contribuer au redressement de l'économie nationale.*

*Les 14 et 15 avril à Paris, les ministres des affaires urbaines des pays de l'OCDE se réunissent pour la première fois afin de contribuer à ce travail de réflexion<sup>1</sup>.*

## L'évolution urbaine dans les années 70

Les pays de l'OCDE sont peuplés essentiellement de « citoyens » — au sens primitif du terme — c'est-à-dire d'« habitants d'une ville ». Dans l'ensemble des 24 pays Membres, trois habitants sur quatre vivent déjà dans des villes ou dans de grandes agglomérations; or, partout, le mode de vie urbain est en train de changer. Dans les vieux pays industriels, la population des zones métropolitaines diminue ou se disperse tandis que des pays comme le Portugal, la Grèce et la Turquie sont encore en plein exode rural. Dans ce dernier pays, par exemple, 63 % des personnes qui se sont installées à Ankara et à Istanbul dans les années 70 étaient des migrants venus de petites villes et de la campagne.

L'urbanisation est un processus à plusieurs étapes. La toute première, la « concentration urbaine », peut aujourd'hui être observée à Barcelone, à Milan, à Athènes, à Ankara et dans d'autres grandes agglomérations de la zone méditerranéenne. Dans ces villes, comme dans celles de l'Europe du nord-ouest naguère, l'accroissement et l'immigration désordonnés de la population ont pour double effet d'alimenter la croissance économique et de pousser à ses limites la capacité des autorités en matière d'élaboration de plans d'aménagement et de financement des services comme les égouts, l'approvisionnement en eau et les écoles. Au pire, ce phénomène entraîne l'apparition de bidonvilles, de la pollution fluviale et atmosphérique et des encombrements de la circulation. Des remèdes à tous ces maux seront sans doute trouvés à la longue, mais, tant qu'elles persistent de telles conditions de vie risquent d'engendrer du désordre, voire de la violence.

Une deuxième étape de l'évolution urbaine a vu la transformation des villes des pays de l'OCDE les plus développés depuis l'utilisation généralisée des tramways, des

autobus, des trains de banlieue, puis de l'automobile. C'est la prospérité croissante de ces villes qui a permis aux gens de se procurer davantage d'espace, d'intimité, de calme et, de plus en plus fréquemment, une maison à eux. Le phénomène de suburbanisation, qui a marqué les années 70, s'est accompagné d'une baisse de population d'au moins 15 % dans le centre de nombreuses grandes villes, dont Montréal, Paris, Francfort, Osaka et Stockholm.

Dans un troisième temps, certaines villes ont vu s'éloigner non seulement la population des quartiers du centre, mais celle des proches banlieues sous l'effet des mutations économiques et sociales des années 70. C'est ainsi qu'à Amsterdam, La Haye, Duisbourg, Bâle, Liverpool et Birmingham, la population de toute la zone métropolitaine a diminué de 2 à 10 %. Dans les années 70, l'énorme fourmilière du vieux Londres, qui s'étend sur 1 580 km<sup>2</sup>, a perdu 750 000 habitants, soit une baisse de population d'environ 10 %. Dans bien des cas, ce phénomène a été accentué par le déclin de vieilles industries. Détroit et Lyon, par exemple, ont ainsi perdu plus du cinquième des habitants du centre en raison d'une réduction de la production dans l'industrie automobile et dans le textile.

Toutefois, ce déclin, amorcé dans les années 70, a suivi un schéma très variable d'une ville à l'autre, voire à l'intérieur d'une même ville. Dans les zones métropolitaines de Tokyo et d'Oslo, par exemple, le nombre d'emplois dans l'industrie a diminué, tandis qu'augmentait celui des emplois de service. Au sein de la zone métropolitaine de Copenhague également, les emplois ont diminué dans l'industrie, mais ont augmenté dans les services, tandis qu'au centre-ville, même les emplois de service marquaient un recul.

Pendant la même période, Amsterdam, Manchester, Hanovre et Londres ont été

touchés par des changements de plus grande ampleur dans l'emploi. Dans ces villes, en effet, et dans d'autres aussi d'ailleurs, la réduction du nombre d'emplois tant dans l'industrie que dans les services s'est étendue à toute la zone métropolitaine.

Une quatrième phase de l'évolution urbaine n'est apparue que depuis quelques années: la croissance des villes de petite et moyenne dimension en zone rurale. Par les avantages qu'elles offrent — terrains et maisons peu coûteux, proximité de la mer ou paysage pittoresque — ces villes ont attiré de nouvelles entreprises avec leurs employés, ainsi que d'autres catégories de gens, en particulier des retraités. On trouve des exemples de cette forme extrême de dispersion de la population métropolitaine à mesure que les grandes villes perdent une partie de leurs habitants. C'est ce phénomène qui explique la croissance de Yeovil et de Leominster au Royaume-Uni, du Triangle du Piedmont en Caroline du Sud, aux États-Unis, et dans de nombreuses villes du Midi de la France.

La plupart des habitants des villes des pays de l'OCDE naissent encore ou s'installent dans les zones métropolitaines. Cependant, il ne faut pas sous-estimer la nouvelle tendance, à savoir que le rythme d'accroissement de la population est plus rapide dans les petites agglomérations (tableau 1). Ce schéma se poursuivra vraisemblablement dans les années 80 et influera sur la répartition des investissements dans les infrastructures et les services urbains.

1. L'analyse de l'évolution des économies et de la démographie urbaines constitue, depuis trois ans, un élément essentiel du programme urbain de l'OCDE qui, en décembre dernier, a reçu un nouveau mandat du Conseil de l'Organisation. Le nouveau programme devra s'attacher à des priorités urgentes comme le développement économique des villes et l'amélioration de la gestion du financement des services urbains.

## Une occasion à saisir

Autre perspective qu'offrent les années 80 — et qui sera un thème essentiel de la réunion ministérielle : la renaissance des villes. Il y a là un semblant de paradoxe après tant de discours sur leur déclin. Pourtant, dans tous les pays de l'OCDE, les villes demeurent indéniablement les principaux lieux où se concentrent investissements et main-d'œuvre qualifiée et elles sont d'importants foyers d'idées nouvelles et de développement économique. En outre, les améliorations considérables apportées récemment à l'environnement par la purification de l'air et de l'eau ont en quelque sorte préparé le terrain pour une renaissance de la vie urbaine.

Le déclin des centres-villes, voire de la population métropolitaine, ne saurait donc automatiquement être assimilé à une catastrophe. La baisse du nombre d'habitants comporte certains aspects favorables. Avant tout, elle tempère la lutte pour l'espace. La démolition d'habitations vétustes peut permettre de faire de la place pour des écoles, des parcs et des rues.

La fermeture d'usines dépassées par la concurrence internationale et l'éloignement de certaines entreprises ont pour effet de réduire la circulation des camions, les embouteillages et la pollution. La réinstallation d'entreprises dans des usines modernes de banlieue ou loin des villes diminue les coûts de production et favorise l'innovation technique.

En outre, les vieux bâtiments du centre-ville peuvent être affectés à de nouveaux usages. Exemples : l'ancienne chocolaterie Ghiardelli à San Francisco — transformée en centre commercial — et l'ancien marché des fruits et légumes de Covent Garden à Londres, qui abrite maintenant tout à la fois des boutiques d'artisanat, des ateliers graphiques, des bureaux, des appartements et des restaurants. Dans bien des cas, il suffit simplement de rénover un vieil entrepôt, une caserne de pompiers ou une usine.

Cependant, dans la population qui reste, beaucoup sont sans qualification, démunis et âgés. C'est ainsi qu'on assiste à une concentration, dans les centres-villes, de familles pauvres. Si ces habitants profitent effectivement de la décongestion des villes, ils y gagnent rarement, du point de vue de l'habitat, en espace supplémentaire. Ils pâtissent assurément de la disparition d'emplois non qualifiés et peuvent difficilement aller travailler en banlieue. Dans la plupart des pays, le taux de chômage est donc plus élevé parmi la population des centres-villes que la moyenne nationale.

### Stratégies possibles

Les pouvoirs publics nationaux sont fatalement impliqués dans ce processus paradoxal de déclin et de renaissance. Non seulement ils modèlent l'économie et la configuration des villes en subventionnant les prêts hypothécaires, en taxant l'essence, en développant les transports interurbains et par d'autres mesures nationales, mais ils contribuent également pour une

## 1. CROISSANCE DE LA POPULATION SELON LA TAILLE DES ZONES URBAINES

*pays de l'OCDE*

Population	Croissance moyenne 1970-1980	
	en chiffres absolus	en %
1 million ou plus	270 000	10
500 000-1 million	67 000	10
100 000-500 000	25 000	12
50 000-100 000	13 000	20

## 2. DÉPENSES EN ÉQUIPEMENT PAR LES AUTORITÉS LOCALES

*en % des dépenses locales totales*

Pays	1970	1980
Allemagne	37	29
Australie	52	44
Canada	19	15
Danemark	17	8
États-Unis	18	14
France	37	30
Japon	40	38
Norvège	30	18
Portugal	61	52

Source : *Statistiques urbaines de l'OCDE, 1983.*

grande part aux investissements dans le logement urbain et à la gestion des services sociaux.

La participation des pouvoirs publics aux affaires urbaines a néanmoins changé de nature au cours des deux dernières décennies. Au cours des années 60, les fonds alloués servaient surtout à éliminer les taudis et à réinstaller leurs habitants ainsi qu'à mettre en œuvre des plans régionaux visant à canaliser les gens vers des villes nouvelles ou en expansion. Même là où l'industrie était en perte de vitesse, on s'efforçait avant tout de reloger les gens et d'aménager des zones industrielles pour les entreprises qui se laissaient convaincre de s'y réinstaller. On ne parlait guère du déclin économique des villes. Les difficultés des vieilles villes étaient plutôt associées à la vétusté des bâtiments, à la mauvaise qualité de l'environnement et à l'encombrement de la circulation.

Le début des années 70 a été marqué par une réaction contre la destruction de quartiers entiers au bulldozer et leur remplacement par des tours en béton, et on a commencé à consacrer des ressources à la modernisation des logements anciens et à une reconstruction sélective.

La perte de population et d'emploi étant encore rarement perçue comme un problème, c'est seulement dans les villes où les vieilles industries étaient en perte de

vitesse que la politique nationale était axée sur le développement économique.

Tout cela change aujourd'hui. Le chômage élevé qui sévit dans les villes, les bagarres entre squatters et policiers, comme à Amsterdam, les immeubles délabrés qui s'accumulent, comme dans le Bronx à New York, parallèlement à la création de nouvelles entreprises spécialisées dans l'électronique, l'informatique et la mode, ainsi que la création d'ateliers auto-gérés pour les handicapés et d'entreprises d'intérêt collectif sont autant de phénomènes qui incitent les pouvoirs publics à suivre de près l'économie des villes et à mettre au point des politiques de revitalisation urbaine.

Nulle part, on ne s'attend à ce que les besoins fondamentaux de l'économie urbaine soient pleinement satisfaits, sauf si le rythme de la croissance nationale s'accélère. Or, deux tâches importantes, dont l'accomplissement contribuera certainement à la réalisation de cet objectif national, attendent déjà les responsables de la politique urbaine : l'entretien et l'amélioration des logements, de la voirie, des transports en commun et d'autres équipements urbains ; le renforcement de l'efficacité des villes.

Un moyen d'accroître cette efficacité serait de réduire les services publics et d'alléger les impôts frappant les entreprises et les particuliers dans l'espoir de voir ainsi s'ouvrir de plus grandes perspectives aux entrepreneurs et grossir la demande de biens.

Une autre approche repose sur l'idée que le secteur privé n'est pas tant gêné par le poids de la fiscalité que par des transports peu fiables, un environnement de mauvaise qualité et l'encombrement de la circulation. Par conséquent, il serait logique que les municipalités s'attachent à améliorer l'efficacité et la qualité des services au lieu de procéder à des compressions budgétaires. En réalité, les villes dynamiques auront vraisemblablement recours à ces deux stratégies pour chercher à assurer leur développement économique.

## Que peuvent faire les pouvoirs publics nationaux ?

Quel est le rôle de la politique urbaine à l'échelon national dans de telles stratégies ? Une solution consiste à éliminer la bureaucratie et à encourager les maires et les conseils municipaux à faire preuve d'esprit d'entreprise. On peut supprimer les normes trop restrictives en matière de construction et encourager les autorités locales à assouplir les contrôles exercés en matière d'urbanisme. Selon certaines estimations, ces normes et contrôles augmenteraient de 15 % le coût des maisons dans la région de San Francisco. On peut aussi autoriser les villes à créer des zones d'activités et des ports francs.

Il n'est pas de meilleur exemple des possibilités qui s'offrent à une municipalité ayant l'esprit d'initiative que celui de l'immense nouvelle ville portuaire de Kobé, au

Japon. Celle-ci a été créée par un agrandissement de la ville en gagnant sur la mer à l'aide des déblais provenant du sommet d'une montagne qui a été aplanie pour permettre la construction de maisons. Ces travaux ont permis d'aménager une ville nouvelle et le plus grand port de conteneurs du pays.

### **Financer des projets expérimentaux**

Les pouvoirs publics nationaux peuvent aussi financer des projets expérimentaux : par exemple, l'installation de dispositifs faisant appel à la technologie comme des systèmes de commande électronique pour la régulation de la circulation urbaine ou de banques de données et de terminaux destinés à permettre au public d'accéder plus facilement à l'information sur le logement ou l'emploi; l'aménagement de foyers construits à peu de frais, par les patients d'hôpitaux psychiatriques, pour eux-mêmes, ou la réalisation d'autres projets-pilotes d'action sociale; ou encore l'échange d'experts et la publication de données comparatives afin d'accroître la compétence des autorités municipales.

### **Fixer des objectifs précis**

Les pouvoirs publics peuvent rentabiliser l'aide qu'ils accordent aux villes en lui assignant des objectifs limités. Les 82 millions de livres que le gouvernement britannique a mis à la disposition exclusive de deux sociétés d'aménagement urbain en vue de la mise en valeur des terrains occupés par les docks désaffectés de Londres et de Liverpool, sont un exemple d'aide publique concentrée.

### **Éviter les conflits**

Enfin, les pouvoirs publics ont encore du chemin à faire pour assurer que les différentes mesures qu'ils adoptent n'entrent pas en conflit au niveau local. En tant que propriétaires de terrains urbains, ils peuvent aussi montrer dans quelle mesure une collaboration est possible avec le secteur privé pour favoriser l'aménagement urbain.

### **Investir dans l'infrastructure**

Des logements délabrés, des transports ferroviaires peu fiables et d'autres défauts d'infrastructure contribuent à l'inefficacité des villes. Certains de ces points faibles s'expliquent par la reconstruction urbaine hâtive effectuée après 1945 et par le fait que les ressources actuellement disponibles sont affectées essentiellement à la construction plutôt qu'à l'entretien. La France, par exemple, va devoir rénover 2,5 millions de logements à loyer subventionné sur les 8 millions construits depuis 1955. Le Canada et la Suède, de leur côté, vont devoir investir dans l'entretien des logements.

D'autres défauts d'infrastructure témoignent de la nécessité d'investir quasi continuellement dans les services urbains essentiels. C'est ainsi que dans le métro de New York, où l'on a cessé de procéder aux



*Marina créée sur l'ancien emplacement des docks de Londres.*

dépenses d'entretien préventif lors de la crise financière de 1975, les pannes ont triplé entre 1977 et 1981. La *Metropolitan Transportation Authority* de New York évalue à 5 milliards de dollars le montant des investissements nécessaires pour améliorer les trains et les autobus dont dispose la ville.

Étant donné que dans certains pays les investissements en équipements ne représentent plus que 10 à 15 % des dépenses des autorités locales, les possibilités de combler de telles lacunes sont limitées (tableau 2). Il est donc vraisemblable que, dans les années 80, on aura recours de plus en plus fréquemment à des solutions peu onéreuses et à d'autres sources de financement, notamment des sources privées. En ce qui concerne les logements appartenant au secteur public, cela veut dire qu'il faudra en confier l'entretien à des coopératives de locataires, accorder des prêts pour l'amélioration des logements et fournir une aide à des groupements de voisinage. Il faudra peut-être aussi procéder à de nouvelles ventes de maisons et d'appartements appartenant au secteur public.

Certains pays s'interrogeront sur la possibilité de retirer aux pouvoirs publics toute intervention dans la gestion des logements et de s'en remettre davantage au marché. L'expérience de bons de logement tentée aux États-Unis pour permettre aux nécessiteux de choisir l'emplacement, le type de bail et le type de logement qu'ils souhaitent habiter, témoigne d'une des possibles conceptions nouvelles et décentralisées des programmes de logement.

Le recours à des mesures peu onéreuses ainsi qu'à des technologies visant à simplifier la tarification de services jusqu'ici « gratuits », la collaboration avec le secteur privé et l'utilisation d'entreprises spécialisées offrent la perspective d'un renforcement de l'efficacité des services urbains et

de la création d'autres sources de recettes pour assurer ces services. Au Danemark, c'est une entreprise privée qui assure déjà une grande part des services d'ambulance et de lutte contre l'incendie. A Stockholm, où la création d'une nouvelle gare routière centrale s'impose, les autorités municipales sont en négociation avec des promoteurs qui construiraient les installations et en assuraient le coût, moyennant le droit de construire un hôtel et des bureaux au-dessus de la gare. A New York, des entreprises établies à proximité de stations de métro ont été incitées à participer à un programme intitulé « adoptez une station » dont le but est de trouver de nouvelles sources de financement pour couvrir les frais de peinture et de nettoyage de ces stations.

Le rôle des pouvoirs publics nationaux dans de telles activités consistera sans doute essentiellement à réformer les finances et à accroître la responsabilité des autorités locales dans les pays où cela est possible. Cette initiative revêt un caractère d'urgence car ce sont les villes disposant de diverses sources de recettes et jouissant d'une large autonomie financière qui semblent être le mieux à même de s'adapter à une situation très mouvante. Une telle liberté d'action peut leur être accordée en toute confiance si elle est assortie de l'obligation de publier des rapports attestant leur efficacité, de participer à des comparaisons de coûts, de faire des appels d'offres auprès d'entreprises, voire d'organiser des référendums sur les questions budgétaires importantes.

## **Orientations nouvelles**

Le rôle joué par les pouvoirs publics nationaux dans les affaires urbaines varie considérablement d'un pays à l'autre et, dans bien des cas, il est en train de changer. Depuis quelques années, en Australie comme au Canada, le gouvernement fédéral diminue sa participation dans les affaires urbaines. Le gouvernement britannique a réorienté sa politique en cessant de s'attaquer à des problèmes existants pour créer des conditions susceptibles de favoriser la renaissance des villes. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral confie des responsabilités de plus en plus larges aux autorités locales.

En dépit de ces variations, il n'est pas difficile de trouver des arguments en faveur d'une politique urbaine : c'est dans les villes que vivent la majorité des habitants des pays de l'OCDE; c'est là que résident les principales sources de richesse de nos sociétés et que le changement social ou économique se fait d'abord sentir. Les pouvoirs publics nationaux sont donc fatalement impliqués dans la politique urbaine, surtout lorsque la croissance économique est, dans la meilleure des hypothèses, limitée. Il faut tirer parti au maximum de solutions novatrices et peu coûteuses propres à favoriser la renaissance économique des villes afin d'étayer les politiques générales qui visent à redonner vie à l'économie nationale.

# Quelle est la dimension réelle du secteur public ?

La médiocrité des résultats économiques depuis le milieu des années 70 a incité à un examen de plus en plus attentif de l'expansion du secteur public. Souvent, l'on y voit même l'une des causes possibles de cette médiocrité. Ce n'est pas seulement le taux de croissance des dépenses qui est jugé préoccupant, mais également le niveau de la dette publique, l'expansion des activités « hors budget »<sup>1</sup>, le caractère automatiquement renouvelable des engagements publics et la difficulté de réduire des programmes dont les nombreux bénéficiaires sont souvent bien organisés.

Malgré le recours à des systèmes de contrôle comme le *Programme Planning and Budgeting System* (PPBS) aux États-Unis, le *Programme Analysis and Review* (PAR) au Royaume-Uni, la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) en France, et à des organismes comme l'*Office of Management and the Budget* (OMB) des États-Unis, on a, un peu partout, le sentiment, en cette période de lourds déficits budgétaires, que les dépenses publiques ne sont plus totalement maîtrisées, et nombreux sont ceux qui, bien que d'horizons politiques très divers, en viennent à douter de l'efficacité de l'action des pouvoirs publics. On considère ainsi souvent que le secteur public est trop vaste, non pas dans l'absolu, ou par rapport à une quelconque norme bien définie, mais par rapport à ce qui était prévu ou attendu, ou par rapport aux possibilités de l'économie nationale.

Les principales critiques formulées à l'encontre de l'ampleur actuelle du secteur public sont les suivantes.

- Les taux élevés des impôts sur le revenu et des prélèvements de sécurité sociale réduisent l'incitation à travailler, à épargner et à investir.
- La « moralité fiscale » s'est affaiblie, et le développement des opérations de troc et des activités « souterraines » non déclarées réduit l'efficacité et rétrécit l'assiette fiscale.
- L'ampleur des déficits fait monter les taux d'intérêt et « évince » l'investissement privé.
- La fourniture, par les pouvoirs publics, de biens « tutélaires »<sup>2</sup>, comme l'enseignement et la santé, a de fortes chances d'être opérée de manière inefficace et avec des effectifs en surnombre en raison des pres-

sions exercées par les catégories professionnelles concernées dans un secteur où les contraintes du marché sont limitées.

- Les réglementations et subventions introduisent des distorsions dans l'affectation des ressources.

- Malgré l'importance de la ponction fiscale et des paiements de transfert, les efforts de redistribution du revenu entrepris par les pouvoirs publics n'ont eu que de médiocres résultats.

Les arguments utilisés pour justifier l'ampleur actuelle du secteur public sont, eux aussi, nombreux.

- Les pays occidentaux sont des démocraties représentatives où les décisions en matière de dépenses publiques sont prises démocratiquement; lorsque des actions correctives sont nécessaires, les gouvernements élus ont toute latitude pour les prendre.

- On ne peut guère prouver l'existence d'une corrélation — positive ou négative — entre résultats économiques et dimension ou expansion du secteur public.

- L'ampleur de l'économie « souterraine » et l'affaiblissement de la « moralité fiscale » ont été exagérés.

- L'amélioration de la sécurité en matière de ressources, la répartition plus équitable du revenu et la fourniture par les pouvoirs publics de biens « tutélaires » ont entraîné un progrès réel aux niveaux du bien-être et de la solidarité sociale. Elles ont également joué un rôle économique : l'enseignement et la santé permettent de rentabiliser des investissements; les indemnités de chômage facilitent la recherche d'un emploi et contribuent à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail; enfin, les transferts soutiennent la consommation et l'activité économique.

## L'expansion du secteur public : nature ...

On distingue habituellement, aux fins de l'analyse économique, plusieurs catégories de dépenses publiques.

### Opérations des administrations publiques

Les dépenses courantes et les dépenses en capital de l'administration centrale, des administrations régionales et des collecti-

vités locales au titre des biens et services et des transferts représentent, de loin, la principale catégorie des activités du secteur public. Avec l'expansion très discutée de ce dernier, ces catégories de dépenses ont atteint en moyenne, dans la zone OCDE, 42 % du PNB, soit environ 13 points de plus qu'en 1960 (graphique A). Ce chiffre moyen recouvre cependant des niveaux très différents, allant de moins de 30 % en Espagne à plus de 60 % en Suède.

L'augmentation des dépenses du secteur public a principalement tenu, tout au long de la période 1960-1980, à la progression des paiements de transfert, sauf en Australie, en Autriche, en Islande et au Luxembourg, ces deux derniers pays étant, avec le Japon, les seuls où l'investissement public s'est accru plus rapidement que les dépenses totales.

Côté recettes, les cotisations de sécurité sociale sont la catégorie qui a marqué la plus forte progression entre 1960 et 1980 (sauf en Belgique, en Islande, en Italie et au Luxembourg), et leur taux de croissance a effectivement dépassé celui des paiements totaux de transferts publics dans la plupart des pays.

Dans l'ensemble, cependant, les recettes ont, dans tous les pays, progressé moins fortement que les dépenses, ce qui explique le niveau élevé auquel s'établissent actuellement les déficits budgétaires — tant en termes absolus qu'en pourcentage du PIB (graphique A). Cela vaut même pour les pays dont les budgets, avant 1973, se soldaient alternativement par des excédents et des déficits. Un petit nombre de pays cependant — Norvège, Finlande, Luxembourg et Suisse — sont traditionnellement excédentaires et continuent d'enregistrer des excédents, qui tendent néanmoins à se réduire, voire à disparaître.

Les économistes de l'OCDE ont adopté une nouvelle classification des dépenses des administrations publiques afin de mettre en lumière les tendances à long terme.

### • Dépenses traditionnelles

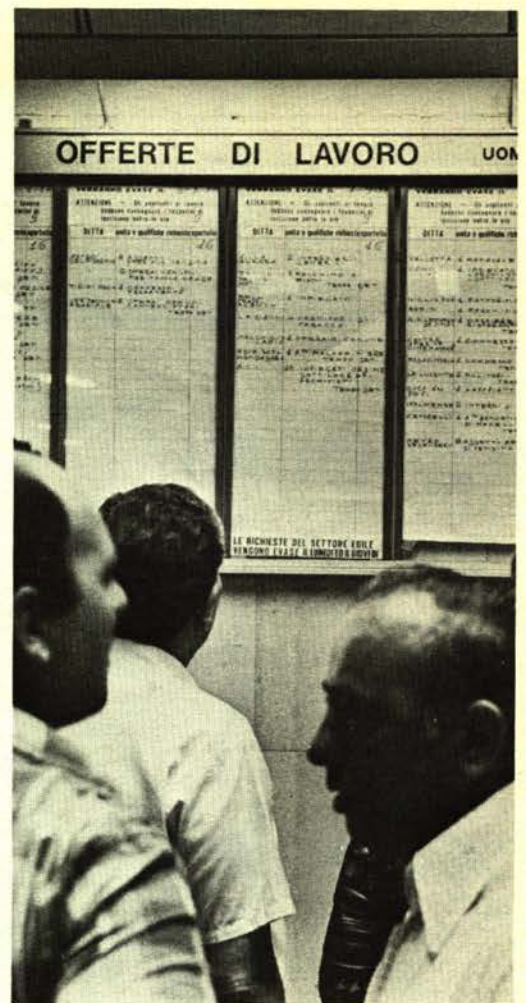
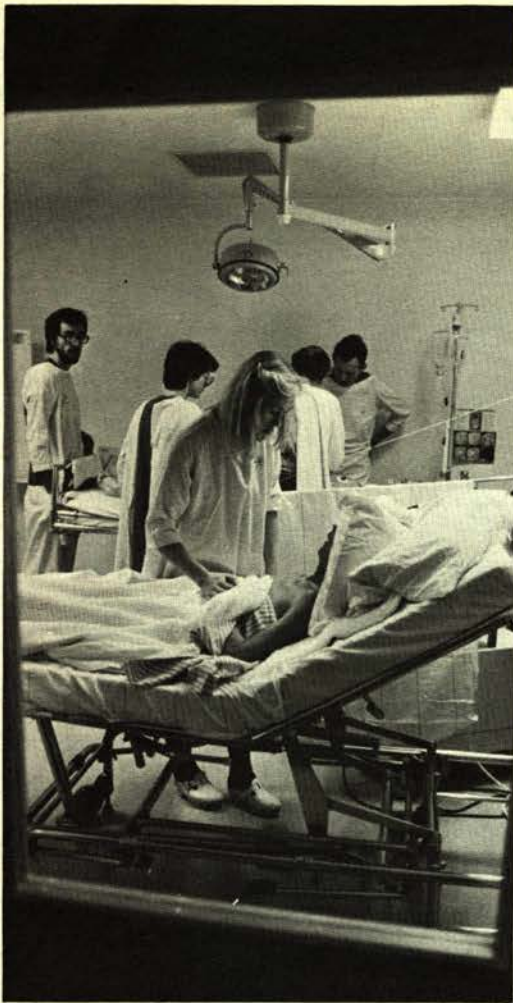
Assez curieusement, les dépenses consacrées à la défense, à l'administration générale et à d'autres biens « purement » publics, exprimées en pourcentage du PIB/PNB, suivent une tendance décroissante depuis 1954 en raison surtout de la contraction relative des budgets militaires dans tous les pays pour lesquels on dispose de données (tableau 1).

### • Dépenses liées à l'État-protecteur

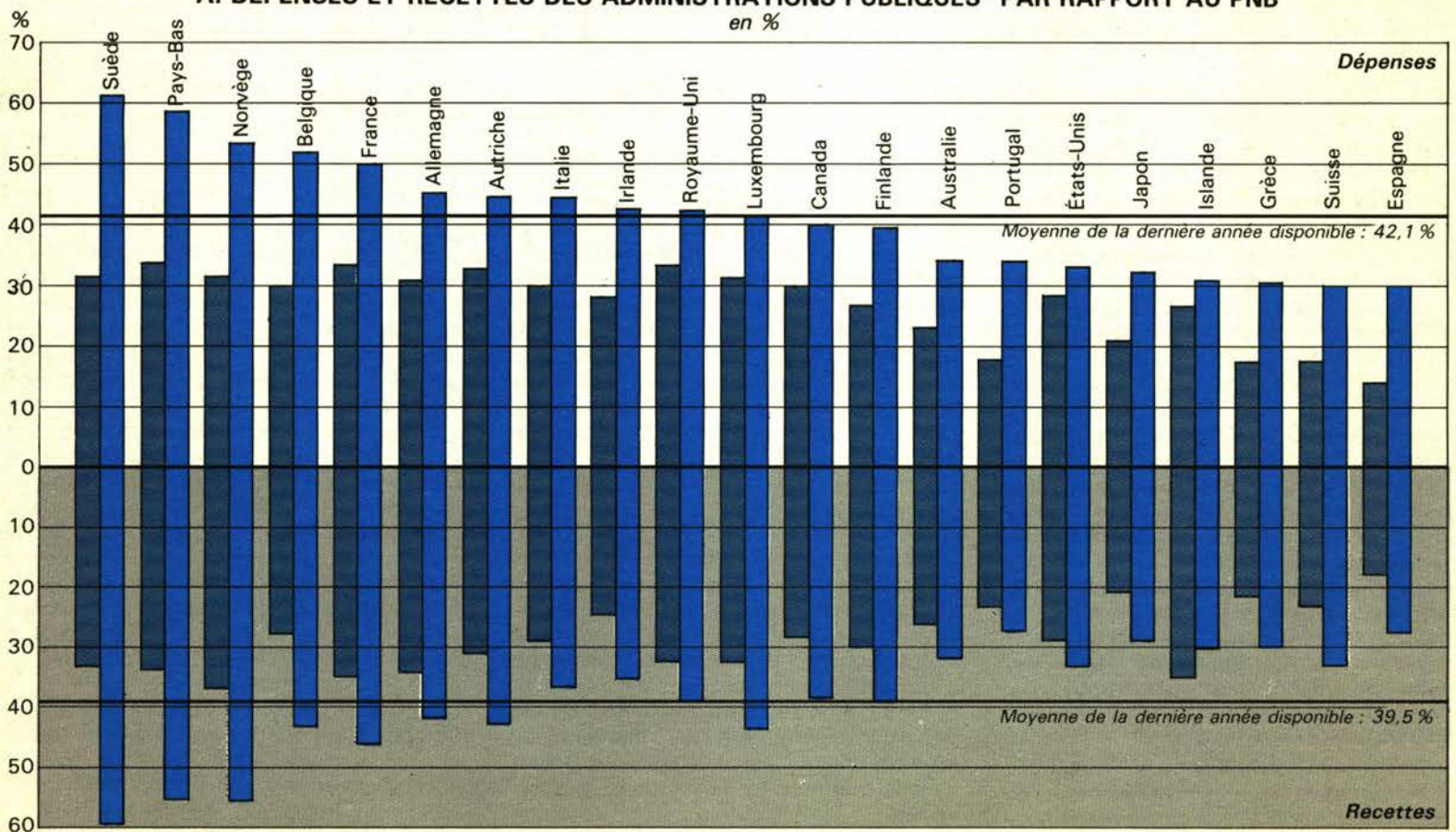
Cette catégorie de dépenses, qui est

1. Activités qui n'apparaissent pas dans les comptes budgétaires mais qui ont néanmoins une incidence sur l'activité économique : abattements fiscaux, garantie d'emprunt et réglementations, par exemple.

2. Les biens « tutélaires » sont des biens (ou des services) qui ont des effets indirects bénéfiques pour le corps social dans son ensemble mais qui risquent de ne pas être fournis de manière optimale si l'offre et la demande sont laissées au libre jeu du marché.



**A. DÉPENSES ET RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES<sup>1</sup> PAR RAPPORT AU PNB**  
en %



Source : Comptes nationaux annuels des pays de l'OCDE.

□ 1960 ou année la plus proche

□ 1980 ou dernière année disponible

1. Nationales, d'État, municipales + sécurité sociale; entreprises publiques exclues.

# 1. DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PA

en % du PNB, en 1954 - dernière année disponible

	Allemagne			Australie			Danemark			États-Unis			Fra	
	1954	1973	1980	1954	1973	1980	1954	1973	1978 <sup>1</sup>	1954	1973	1978 <sup>1</sup>	1954	1979
<b>DÉPENSES TOTALES</b>	<b>31,9</b>	<b>40,5</b>	<b>48,6</b>	..	<b>27,0</b>	<b>34,3</b>	<b>22,9</b>	<b>41,2</b>	<b>48,1</b>	<b>26,9</b>	<b>31,1</b>	<b>32,7</b>	<b>34,9</b>	<b>43</b>
<b>DOMAINE D'ACTION TRADITIONNEL</b>														
<b>BIENS « PUBLICS »</b>	<b>10,2</b>	<b>7,7</b>	<b>8,5</b>	..	<b>6,4</b>	<b>7,1</b>	..	<b>6,7</b>	<b>7,7</b>	<b>15,7</b>	<b>9,0</b>	<b>8,3</b>	<b>11,2</b>	<b>7</b>
Défense	3,8	3,0	2,9	..	2,7	2,7	..	2,2	2,3	11,3	5,6	4,6	6,0	3
Autres services généraux	6,4	4,7	5,6	..	3,7	4,4	..	4,5	5,4	4,4	3,4	3,7	5,2	3
<b>ÉTAT-PROTECTEUR</b>														
<b>BIENS « TITULAIRES »</b>	<b>7,5</b>	<b>12,1</b>	<b>13,9</b>	..	<b>9,7</b>	<b>12,0</b>	<b>7,5</b>	<b>15,4</b>	<b>16,5</b>	<b>3,8</b>	<b>8,4</b>	<b>8,9</b>	<b>8,1</b>	<b>14</b>
Éducation	3,6	4,8	5,1	..	4,9	5,9	3,6	7,3	7,6	3,0	5,6	5,6	(3,6)	5
Santé	2,5	5,4	6,5	..	3,6	4,8	2,4	5,3	5,6	0,8	2,1	2,5	2,3	5
Logement	1,4	1,2	1,4	..	0,5	0,4	1,5	1,4	1,6	0,0	0,4	0,4	2,2	2
Divers	<sup>2</sup>	0,7	0,8	<sup>2</sup>	0,7	0,9	<sup>2</sup>	1,4	1,7	<sup>2</sup>	0,3	0,4	<sup>2</sup>	0
<b>GARANTIE DE RESSOURCES</b>	<b>11,5</b>	<b>15,3</b>	<b>19,0</b>	..	<b>5,2</b>	<b>8,2</b>	<b>7,0</b>	<b>15,0</b>	<b>19,7</b>	<b>4,1</b>	<b>8,5</b>	<b>9,8</b>	<b>11,2</b>	<b>16</b>
Pensions	6,1	8,7	12,2	..	3,8	5,7	3,7	7,3	7,8	2,5	6,1	6,7	3,7	9
Assurance maladie	1,1	1,1	0,8	..	0,1	0,1	0,4	1,0	1,3	0,1	0,1	0,1	1,3	1
Allocations familiales	0,2	0,3	1,1	..	0,4	0,7	0,6	1,6	1,3	0,2	0,5	0,5	4,2	2
Indemnités de chômage	1,1	0,8	0,9	..	0,1	0,8	0,9	0,5	2,2	0,6	0,3	0,4	0,0	0
Divers	3,0	4,4	4,0	..	0,8	0,9	1,6	4,6	7,1	0,7	1,5	2,1	2,0	1
<b>ÉCONOMIE MIXTE</b>														
<b>SERVICES ÉCONOMIQUES</b>	<b>1,9</b>	<b>4,3</b>	<b>5,3</b>	..	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	..	..	..	<b>1,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>4</b>
Opérations en capital	..	2,3	2,2	..	2,0	1,7	..	1,3	1,3	..	0,9	0,7	..	2
Subventions	..	1,5	1,7	..	0,7	0,8	..	1,3	0,8	..	0,3	0,3	..	1
Divers	..	0,5	1,3	..	0,8	1,2	..	..	..	..	1,8	2,0	..	0
<b>INTÉRÊTS AU TITRE DE LA DETTE PUBLIQUE</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,9</b>	..	<b>2,2</b>	<b>3,3</b>	<b>1,3</b>	..	..	<b>1,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1</b>
<i>Pour mémoire :</i>														
<b>CAPACITÉ OU BESOIN DE FINANCEMENT</b>	<b>-4,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>3,5</b>	..	<b>-1,7</b>	<b>0,2</b>	..	..	..	<b>1,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>1,3</b>	<b>2</b>

Note : Les chiffres entre parenthèses sont des estimations du Secrétariat de l'OCDE. 1. Dépenses courantes pour biens et services, paiements des États-Unis après 1978, et pour la France et le Royaume-Uni après 1979. 2. En 1954, dépenses prises en compte dans « services économiques » compris dans les services généraux.

passée en moyenne de 14 à 28 % du PNB entre le milieu des années 50 et la fin des années 70, recouvre d'une part le programme de garantie de ressources et d'autre part la fourniture de biens « tutélaires » comme la santé et l'enseignement — deux postes qui ont, l'un et l'autre, doublé en pourcentage du PNB. (Leur progression se serait récemment interrompue.) Parmi les programmes de garantie de ressources, ce sont, en général, les pensions de retraite qui ont augmenté le plus rapidement ; dans le cas des biens tutélaires, la croissance la plus rapide a été celle des dépenses de santé et d'enseignement. A la fin des années 70, les programmes de garantie de ressources absorbaient près de 20 % du PNB aux Pays-Bas et dans certains pays nordiques, contre moins de 10 % aux États-Unis, au Japon et en Australie.

### • Dépenses liées à l'économie mixte

Au point de jonction entre secteur public et secteur privé figurent les subventions de l'État aux entreprises, les paiements d'intérêts sur la dette publique, les investissements d'infrastructure et d'autres services économiques. Parmi ceux-ci, seuls les paie-

ments d'intérêt exprimés en pourcentage du PIB/PNB se sont accrus en raison de l'alourdissement des déficits budgétaires et de la montée des taux d'intérêt. (Selon des chiffres récents, c'est en France que le rapport des paiements d'intérêt au PNB serait le plus bas, 1,5 %, et en Italie le plus élevé, 6,2 %.) Le tableau 2 montre les pays qui s'écartent le plus de la moyenne de l'OCDE pour les différentes catégories de dépenses.

### Activités « hors budget »

Bien que les données statistiques soient assez incomplètes, il semblerait que certains types d'activités « hors budget » aient augmenté depuis la fin de la guerre avec l'apparition de l'État-protecteur moderne. Il est également possible que lorsqu'un objectif donné peut être atteint soit par une dépense directe, soit par des activités « hors budget », les pouvoirs publics donnent la préférence à la méthode la moins visible.

### • Entreprises publiques

S'il est un domaine de l'activité gouver-

nementale dont il est difficile d'apprécier l'ampleur et l'incidence relatives selon les pays, c'est bien celui des entreprises publiques, étant donné la diversité des définitions utilisées. Certains pays considèrent par exemple comme publique toute entreprise appartenant à 50 % à l'État, alors que, dans le cas de la France, la propriété, même à 100 %, ne suffit pas : il faut encore que les entreprises soient contrôlées par l'État. Les chiffres du tableau 3 illustrent l'importance relative des entreprises publiques selon les définitions utilisées dans chaque pays. Si l'on compare la part de ces entreprises dans l'emploi total — en se fondant, là encore, sur les définitions nationales — on constate que l'Autriche occupe de loin le premier rang avec 12,4 %, suivie par le Royaume-Uni et la Suède (environ 8 %), le pourcentage le plus faible étant celui des États-Unis. En Italie et en Suède, l'emploi a été relativement mieux préservé dans les entreprises publiques que dans les entreprises privées pendant la récession du milieu des années 70. Il semble par ailleurs que la part des entreprises publiques dans la formation brute de capital fixe ait dépassé leur part dans l'emploi : là encore



## R FONCTION

Fonction	Italie			Japon			Pays-Bas			Royaume-Uni			
	1979 <sup>1</sup>	1954	1973	1980	1954	1973	1980	1954	1973	1980	1954	1973	1979 <sup>1</sup>
4	45,2	28,5	37,7	45,5	23,2	22,1	33,0	31,4	(49,0)	60,3	34,0	40,7	41,7
2	7,2	..	6,2	6,3	5,7	3,6	4,2	10,3	..	10,3	14,1	9,3	8,5
3	3,4	..	2,1	1,9	2,1	0,8	0,9	6,0	2,9	3,2	8,5	4,7	4,7
9	3,8	..	2,1	4,4	3,6	2,8	3,3	4,3	18,0 <sup>3</sup>	(7,1)	5,6	4,6	3,8
1	14,6	4,9	10,6	12,8	(2,9)	9,2	12,5	8,5	<sup>3</sup> (19,7)	8,5	13,9	13,9	
8	5,7	2,8	5,1	5,5	1,9	4,0	5,0	4,2	7,0	(8,3)	3,9	5,8	5,4
5	6,0	1,4	4,3	5,9	1,0	3,1	4,7	1,1	<sup>3</sup>	7,1	2,9	4,1	4,7
1	2,1	0,7	0,8	1,1	0,0	1,8	2,4	3,2	<sup>1</sup>	..	1,7	3,5	3,3
7	0,8	<sup>2</sup>	0,4	0,3	<sup>2</sup>	0,3	0,4	<sup>2</sup>	<sup>3</sup>	..	<sup>2</sup>	0,5	0,5
1	17,9	10,1	13,4	15,4	2,9	3,5	7,3	6,4	17,6	(21,1)	6,4	9,3	11,7
5	10,5	3,8	8,4	11,9	1,0	1,7	4,7	2,6	8,1	9,8	3,2	5,7	6,6
9	1,8	0,6	0,6	0,7	(0,0)	0,2	0,3	0,7	4,0	7,0	0,7	0,5	0,4
3	2,1	2,4	1,2	1,0	0,0	1,1	1,6	1,6	1,9	2,3	0,6	0,5	1,4
8	1,2 <sup>78</sup>	0,4	0,3	0,3	0,0	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,1	0,4	0,7
6	2,3	2,9	2,9	1,5	(1,9)	0,2	0,3	1,2	3,2	1,7	1,8	2,2	2,6
7	4,0	..	5,0	4,8	11,1	4,9	5,8	3,4	<sup>3</sup>	(4,5)	1,1	4,5	3,0
2	1,5	..	1,9	..	..	3,2	3,8	..	..	..	..	2,2	1,2
7	1,7	..	1,6	..	..	1,2	1,3	..	..	..	..	1,4	1,0
8	0,8	..	1,5	..	..	0,5	0,7	..	..	..	..	0,9	0,8
3	1,5	2,2	2,5	6,2	0,6	0,9	3,2	2,8	3,5	4,7	3,9	3,7	4,6
2	0,6	2,2	7,0	7,8	-0,8	-0,7	3,9	-1,7	-1,1	4,0	1,0	3,5	3,2

de transfert et dépenses en capital. Ces dernières ne sont pas disponibles pour le Danemark et

3. Les « biens tutélaires » (à l'exclusion de l'éducation) et les « services économiques » sont

Source : Comptes nationaux de l'OCDE complétés par d'autres données.

l'Autriche occupe la première place.

Quant à la part de ces entreprises dans la valeur ajoutée, elle ne paraît pas s'être accrue au cours des 20 dernières années, sauf en France, en raison des nationalisations récentes.

• Prêts et garanties d'emprunt accordés par l'État

C'est là un autre aspect de la participation du secteur public à l'activité économique sur lequel il est difficile d'obtenir des informations. A l'époque où les gouvernements dépensaient leurs ressources exclusivement pour financer leurs propres activités, le déficit ou l'excédent budgétaire donnait une mesure exacte de leur participation au marché du crédit. Mais, aujourd'hui, l'État lance des emprunts dont il prête le produit au secteur privé, souvent dans le cadre d'opérations « hors budget ». Le problème essentiel, lorsque l'on tente d'analyser les effets économiques de cette activité, est de savoir si l'emprunteur dispose ainsi de moyens de financement plus importants qu'il n'aurait pu s'en procurer sur les marchés financiers privés. Il n'est cependant manifestement pas possible

d'apprécier, dans ce contexte, la qualité de la signature des emprunteurs. Il semble qu'en Norvège, en Italie et en Suède, ce type d'activités soit plus fréquent que dans d'autres pays, et l'ampleur de ces interventions diffère grandement selon les cas – de plus de 5 % du PNB en Norvège à un taux légèrement négatif en Allemagne en 1979.

• Dépenses fiscales

Cette expression, introduite aux États-Unis il y a une dizaine d'années pour désigner les recettes auxquelles l'État renonce en prenant des dispositions fiscales particulières, a depuis lors été adoptée ailleurs. Les dépenses fiscales peuvent revêtir différentes formes : abattements sur le revenu disponible, allègement des taux d'imposition, crédits d'impôt, déductions, reports du paiement de l'impôt, etc.

Malgré les difficiles problèmes conceptuels qui se posent lorsque l'on veut prendre en compte les dépenses fiscales dans une quelconque évaluation de l'ampleur des interventions de l'État, un nombre grandissant de pays s'efforcent de

## 2. DÉPENSES PAR FONCTION – DÉVIATIONS DE LA MOYENNE DES AUTRES PAYS<sup>1</sup>

Fonction	Part importante	Faible part
Défense	États-Unis Royaume-Uni	Japon
Éducation	Belgique Danemark Pays-Bas	Allemagne Italie Japon
Santé	Allemagne	États-Unis
Garantie de ressources	Belgique Pays-Bas	Finlande Japon
Services économiques	Irlande	États-Unis
Services généraux et autres dépenses	Belgique Irlande Royaume-Uni	France Japon

1. Sont seules indiquées des déviations importantes de la moyenne globale.

## 3. PART DES ENTREPRISES PUBLIQUES DANS... en %

	...L'emploi 1975-79/80	...La formation brute de capital fixe 1975-79
Allemagne	7,9	12,7
Australie	..	19,9
Autriche	12,4	20,4
Belgique	5,2	15,3
Canada	4,5	16,1
Danemark	3,3 <sup>1</sup>	..
Espagne	3,1	..
États-Unis	1,6	4,9
Finlande	..	..
France	4,4	11,3
Grèce	3,5 <sup>2</sup>	..
Irlande	5,7	13,2
Italie	6,4	17,0
Japon	..	12,1
Luxembourg	3,6	..
Norvège	4,4	19,7
Nouvelle-Zélande	5,5 <sup>1</sup>	..
Pays-Bas	3,8	14,0
Portugal	..	..
Royaume-Uni	8,2	19,1
Suède	8,0 <sup>2</sup>	17,1

1. 1975-78 2. 1975-77

le faire et l'on dispose maintenant de chiffres pour le Canada, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Le contrôle que les autorités administratives et politiques exercent sur les dépenses fiscales est plus limité pour la plupart des autres catégories de dépenses, et les montants en cause sont difficiles à estimer. Les dépenses fiscales ont pour effet d'atténuer la « pente » de la progressivité de l'impôt sur le revenu de telle sorte que, bien que le système reste apparemment très progressif, les taux effectifs le sont beaucoup moins.

#### • Réglementation

C'est là le type d'activité du secteur public qui est le plus difficile à quantifier. La réglementation peut remplacer efficacement des dépenses publiques directes et peut permettre d'atteindre les mêmes objectifs, pour un coût global peut-être moindre. On manque cependant de données précises sur la question : selon des estimations de source privée se rapportant aux États-Unis, seul pays pour lequel on dispose de données, le coût de certains types de réglementation aurait rapidement augmenté depuis la fin des années 60.

#### Le rôle du secteur public dans l'emploi, l'investissement et la formation du revenu

La part du secteur public dans l'emploi total a régulièrement augmenté entre 1960 et 1980 — passant de 11 à 17 % en moyenne (tableau 4). Les seules exceptions sont les États-Unis et le Canada où l'on a enregistré un recul entre 1970 et 1980. La dispersion entre pays a, là encore, été prononcée — de moins de 7 % au Japon à plus de 30 % en Suède. En revanche, la part du secteur public dans la formation brute de capital fixe a diminué, surtout dans les pays Membres anglophones et en Grèce. L'éventail des taux entre pays est moins ouvert que dans le cas de l'emploi, allant de 9 % en Espagne à 24 % en Grèce (en 1980).

Sous l'effet conjugué de l'augmentation de la part du secteur public dans l'emploi total et de l'accroissement des paiements de transfert, la part moyenne du revenu des ménages provenant du secteur public atteint désormais 28 %, soit 8 % de plus qu'en 1960. C'est en Suisse qu'elle est la plus faible (11 %) et en Suède la plus élevée (44 %). Cependant, l'État a plus prélevé sur le revenu qu'il n'y a contribué, principalement du fait de la rapide augmentation des cotisations de sécurité sociale. L'éventail va ici de 15 % au Japon à 41 % en Suède.

#### ...et causes

Des thèses très diverses ont été avancées pour tenter d'expliquer l'expansion du secteur public.

#### Les théories

##### • La loi de Wagner

L'un des premiers à avoir noté le rôle

## 4. PART DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS...

en %

	...L'EMPLOI			...LA FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE		
	1960	1970	1980 <sup>1</sup>	1960	1970	1980 <sup>1</sup>
Allemagne	8,0	11,2	14,9	12,8	17,0	15,9
Australie	..	22,9	25,4	15,7	15,7	14,0
Autriche	10,5	13,7	18,2	..	18,0	16,9
Belgique	12,2	13,9	18,0	..	..	..
Canada	..	19,5	18,8	17,8	17,5	11,8
Danemark	..	16,8	28,1	..	..	..
Espagne	..	7,1	12,6	..	11,1	9,2
États-Unis	15,7	18,1	16,7	15,2	14,1	9,4
Finlande	7,8	11,8	18,2	16,6	13,8	14,2
France	..	13,4	15,5	14,1	16,4	13,4
Grèce	..	4,2	..	32,4	29,7	24,4
Irlande	..	11,2	14,3	..	..	..
Italie	9,0	11,8	15,1	..	15,0	15,9
Japon	..	5,8	6,6	..	12,6	19,6
Luxembourg	..	9,7	10,8	..	..	..
Norvège	12,7	16,4	21,7	..	16,9	16,2
Nouvelle-Zélande	17,4	17,7	19,0	..	..	..
Pays-Bas	11,7	12,1	14,9	16,8	18,6	14,8
Portugal	3,9	6,8	8,2	14,4	13,5	16,0
Royaume-Uni	14,9	18,0	21,7	20,1	26,1	14,0
Suède	12,8	20,6	30,7	19,5	29,0	21,5
Suisse	6,3	7,9	10,2	..	..	..
Moyenne	11,0	13,2	17,1	17,8	17,8	15,5

1. ou dernière année disponible.

Source : Comptes nationaux de l'OCDE et autorités nationales.

croissant des dépenses publiques était le politologue allemand Adolph Wagner, qui y voyait en 1883 une loi normale du progrès social dans les pays occidentaux avancés. Ce phénomène tenait, selon lui, à la croissance économique, à l'urbanisme, aux « pressions pour le progrès social » (dans l'enseignement public par exemple) et à la nature du progrès technique (qui, étant axé sur des activités de grande ampleur, privilégierait le contrôle par le secteur public de services comme les chemins de fer). Dans la réalité, l'évolution du secteur public telle qu'elle s'est manifestée au 19<sup>e</sup> siècle, s'est caractérisée par une croissance très modérée, l'expansion se limitant à une faible progression du seul poste qui représentait alors un bien tutélaire véritable, à savoir l'enseignement public, et à une faible percée dans le domaine de l'assurance sociale où Bismarck avait joué un rôle de pionnier.

##### • L'effet de « cliquet » de Peacock

Étudiant l'évolution à long terme de l'activité du secteur public au Royaume-Uni, Peacock et Wiseman<sup>3</sup> ont avancé l'hypothèse selon laquelle « les dépenses publiques tendent probablement à progresser en termes réels absolus lorsque l'économie d'un pays se développe. De même, il est tout à fait possible que la progression des dépenses soit au moins aussi rapide que le taux de croissance du produit national en longue période. Cependant, il ne s'agit nullement d'un phénomène inéluctable ».

Les deux auteurs soulignaient que le rôle de l'État est fonction de ce que l'opinion publique considère comme une charge fiscale « tolérable ». Si, normalement, le niveau jugé tolérable évolue petit à petit en fonction du rythme de la croissance économique, il peut être aussi soumis à un effet de « cliquet », par exemple en période de guerre où les taux d'imposition sont beaucoup plus élevés.

En effet, le niveau des dépenses et de la fiscalité s'est très fortement accru pendant les deux guerres mondiales, et bien que leur rythme de progression ait à nouveau sensiblement fléchi après les hostilités, pas plus les dépenses que la fiscalité n'ont retrouvé leurs niveaux antérieurs.

Pendant les années 50, la théorie de l'effet de cliquet de Peacock semblait plausible, mais au cours des deux décennies suivantes la croissance des dépenses publiques s'est accélérée sans guerre mondiale. Il est donc nécessaire de trouver d'autres explications au phénomène.

##### • Le dividende fiscal

Le système d'imposition du revenu étant devenu plus progressif, certains considéraient que la croissance économique rapide conjuguée à l'inflation s'est traduite par des rentrées automatiques et exceptionnelles dans les coffres de l'État, rentrées qui ont

3. A. T. Peacock et J. Wiseman: The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 1961.

permis d'étendre les programmes sans qu'il soit nécessaire d'adopter de nouvelles mesures fiscales. Ce raisonnement ne tient cependant pas pour les cotisations de sécurité sociale ou les impôts indirects dont les taux (ou les plafonds) ont été relevés pendant les années 70.

- *Le processus de prise de décisions*

D'autres ont fait valoir que le processus de prise de décisions dans les démocraties occidentales favorise implicitement l'expansion du secteur public. Pour résoudre les problèmes posés par les demandes concurrentes de ressources des différentes administrations, il est plus facile d'accroître le budget et de répartir des crédits supplémentaires que de redistribuer le même volume de ressources.

Les groupes de pression et les services administratifs ayant compétence dans les domaines correspondants (le ministère de l'agriculture pour les agriculteurs, le ministère du travail pour les syndicats, etc.), ont en outre tendance à essayer de faire avancer les programmes qui les concernent directement, sans tenir compte des coûts d'opportunité ou de l'intérêt économique à long terme de la collectivité.

Ce phénomène peut être encore aggravé par les pressions que les groupes d'intérêt peuvent exercer pour ou contre une activité donnée. L'économiste américain John Commons, a parlé à ce sujet de « parlement de préoccupations professionnelles plus représentatif que celui qui est élu sur la base d'un découpage territorial », avançant l'idée que ces pressions diverses aboutissent à un état d'équilibre salubre. Il est frappant de constater qu'aux États-Unis, où les groupes de pression agissent plus ouvertement et de manière plus organisée qu'ailleurs, les dépenses publiques sont plus faibles qu'en Europe, peut-être parce que le système de poids et de contrepois rend la modification du niveau des dépenses publiques plus difficile.

Si les décisions relatives à l'expansion future des dépenses sont fondées sur des prévisions exagérément optimistes de la croissance du secteur privé, comme cela s'est peut-être produit dans le passé récent, et donc sur des estimations irréalistes des recettes, la part des dépenses publiques dans le PNB sera plus élevée que prévu et ira de pair avec une dégradation de la situation financière des pouvoirs publics.

- *La récession*

L'accroissement de la part des dépenses publiques dans le PIB que l'on observe depuis 1973 tient assurément en partie à la faiblesse conjoncturelle des économies de l'OCDE. D'un côté, la montée du chômage a rendu nécessaire un accroissement des dépenses au titre de l'indemnisation des transferts sociaux, augmentant ainsi le numérateur du rapport, tandis que de l'autre, le PIB progressait moins que prévu. De la même façon, des niveaux de production affaiblis par la médiocrité de la conjoncture impliquent une réduction de l'assiette fiscale, d'où des pertes de recettes

qui ont renforcé la tendance des budgets du secteur public à devenir déficitaires.

- *Coûts de main-d'œuvre*

La fourniture de biens publics et de la plupart des biens « tutélaires » se caractérise par une forte proportion de main-d'œuvre, et la possibilité d'améliorer la productivité dans ces activités pour endiguer la progression des coûts de main-d'œuvre semble avoir été limitée, au moins jusqu'à l'apparition de la bureautique.

### *Vérification des hypothèses*

Le département des affaires économiques de l'OCDE a procédé à la vérification statistique de certaines de ces hypothèses, en particulier de la loi de Wagner. Pour déterminer si l'augmentation du revenu par habitant va nécessairement de pair avec une expansion du secteur public, on a étudié la corrélation des deux variables pour un échantillon de pays de l'OCDE; les coefficients estimés apparaissent cependant peu significatifs: seulement 10 % de la différence entre pays en matière de dépenses publiques peuvent être expliqués par la différence des revenus par habitant.

L'utilisation de l'urbanisation comme facteur explicatif ne résiste pas davantage

à la vérification statistique. En tenant compte de la part des personnes âgées dans la population, on aboutit en revanche à des coefficients un peu plus significatifs, ce qui n'a rien de surprenant, ce groupe de population ayant bénéficié de l'augmentation des dépenses au titre des transferts et de la santé.

En fait, l'ensemble des données fait penser que la dimension du secteur public dépend essentiellement non pas de facteurs économiques ou même démographiques, mais de mécanismes politiques ou autres qui sont difficilement quantifiables. Quant aux variations entre pays, elles semblent avoir des origines très complexes, tenant à l'histoire, à la politique, à la psychologie nationale, à la religion et à l'homogénéité ethnique.

On pourrait en conclure qu'il n'y a aucune raison économique ou technologique qui, à l'avenir, empêcherait une contraction relative ou même absolue du secteur public. Ou, pour envisager la question sous un autre angle, l'analyse économique seule ne permet pas de savoir si une telle contraction est ou non probable. Elle peut en revanche utilement contribuer à déterminer si elle est souhaitable compte tenu d'objectifs bien définis d'efficacité et d'équité. C'est cette question que l'OCDE a entrepris d'examiner.

---

# Problèmes et stratégies économiques

## Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni

---

### LA FINLANDE

L'économie finlandaise a fait preuve d'une résistance exceptionnelle face à la récession mondiale. Elle a connu une expansion rapide en 1979 et 1980, alors que les autres pays commençaient à subir un ralentissement de leur activité économique sous l'effet du second choc pétrolier. De plus, bien que depuis lors, par suite du caractère défavorable de la situation internationale, l'activité ait fléchi de façon prononcée en Finlande, l'économie a conservé un taux de croissance positif. Qui plus est, on a pu maîtriser l'évolution, jusqu'en 1982, du secteur public qui a continué d'enregistrer une capacité de financement. La balance extérieure courante connaît un équilibre approximatif et le chômage a été maintenu en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. L'inflation

demeure un problème persistant, mais, s'il est vrai qu'elle se situe à un taux plus élevé que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, elle n'est pas hors contrôle.

En 1979 et 1980, les taux de croissance du PIB de la Finlande ont été de 7,4 et 6,0 % respectivement, chiffres bien supérieurs à ceux de tout autre pays de l'OCDE, mais en 1981, le rythme de cette expansion s'est fortement ralenti, puisqu'il n'a été que de 1 ½ %. On estime qu'en 1982, le PIB s'est accru d'environ 1 %, mais que cette année a marqué le creux de la récession, et l'on s'attend à voir la croissance reprendre légèrement en 1983.

Le chômage a commencé d'augmenter vers la mi-81 et, à la fin de 1982, son taux se situait autour de 6 ¼ %. L'inflation a culminé à 13,8 % en décembre 1980, et ensuite le taux de hausse des prix, en l'espace de douze mois, a régulièrement diminué, tombant à 9,9 % fin 1981 (soit un taux équivalant à la moyenne enregistrée à

l'époque par la zone OCDE). Depuis lors, cependant, l'inflation ne s'est pas ralentie aussi vite que dans les autres pays; en décembre 1982, son taux était de 9,0 %, contre une moyenne générale de 6,5 %.

Le solde extérieur a été une source de stabilité et de force pour l'économie finlandaise. Malgré la faiblesse des marchés des pays de l'OCDE, les exportations de marchandises se sont accrues de 3 % en 1981, tandis que le volume des importations de marchandises a diminué de 6 %. En même temps, le déficit de la balance des opérations courantes, qui comprend le paiement d'intérêts, a été ramené de 1,4 milliard de dollars à seulement 0,3 milliard, mais il a de nouveau augmenté en 1982 pour atteindre, selon les estimations, 0,9 milliard de dollars.

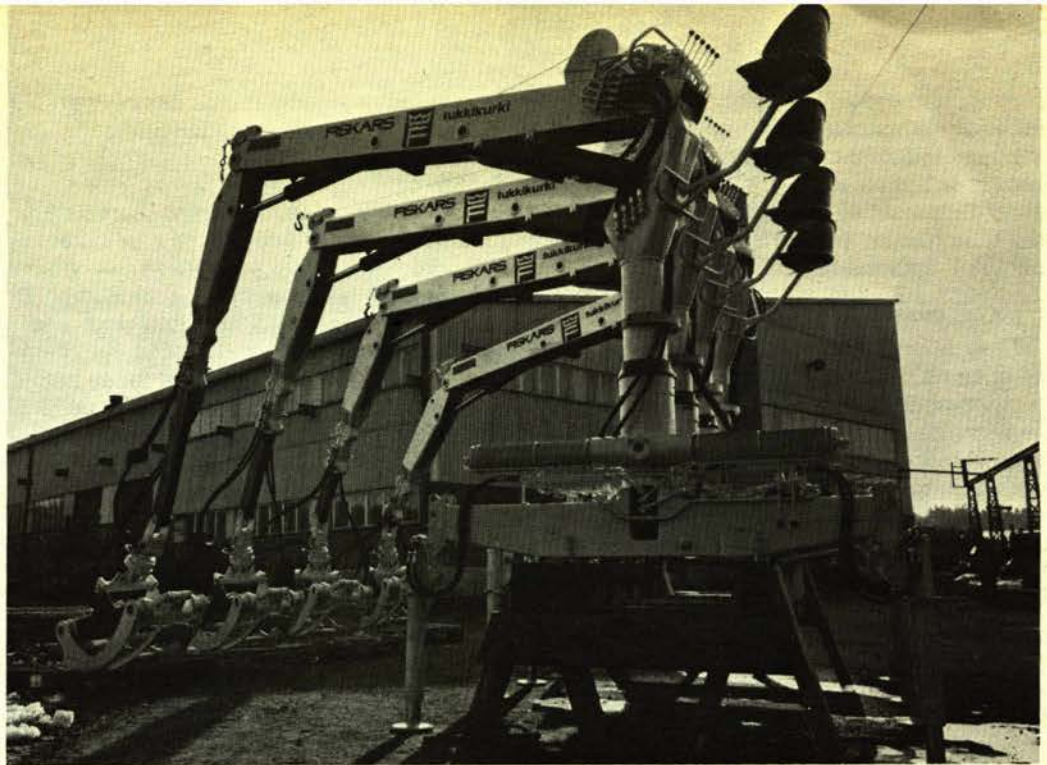
## Des politiques efficaces

Il faut mettre à l'actif des politiques économiques suivies par les autorités finlandaises le double succès d'avoir empêché la formation de tout déséquilibre important dans l'économie et d'avoir créé un climat qui a permis aux industries manufacturières, secteur vigoureux en Finlande, de prospérer au cours de la dernière décennie. Après le premier choc pétrolier, le gouvernement a mené des politiques expansionnistes, destinées à soutenir l'activité économique. Il en est toutefois résulté une dégradation prononcée de la compétitivité extérieure, de la rentabilité et de la balance des opérations courantes, et c'est pourquoi une orientation plus restrictive a été adoptée dans les premiers mois de 1975.

Puis, en 1977, un programme d'action à moyen terme a été mis en place pour combattre la montée du chômage, qui avait atteint des niveaux records. Il s'agissait d'une stratégie qui visait à placer l'économie sur une trajectoire plus durable, au lieu de la soumettre à des actions correctives à court terme inspirées par l'évolution conjoncturelle. Le but était d'opérer un transfert de ressources au profit des secteurs « exposés », de manière à renforcer la compétitivité foncière de l'économie.

Cette stratégie a à la fois remporté des succès et essuyé des échecs. Elle n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs à moyen terme en matière de croissance du PIB, d'emploi et d'inflation, mais ce résultat a été dû dans une large mesure au fait que l'environnement international s'est révélé beaucoup moins favorable que prévu. En revanche, les buts fixés en ce qui concerne la balance des opérations courantes, l'endettement extérieur et la pression fiscale brute ont été largement atteints.

S'il est vrai que les autorités finlandaises ont de temps en temps eu recours à la dévaluation de la monnaie nationale pour préserver la compétitivité de l'économie (la dernière fois de 9 ½ % en deux étapes, en octobre 1982), la capacité relative d'adaptation de l'offre en Finlande est peut-être moins due aux ajustements du taux de change qu'aux politiques suivies depuis le



*Production industrielle : construction mécanique en hausse, produits forestiers en baisse.*

milieu des années 70 pour combattre le problème de l'emploi. On a laissé se développer sur le marché du travail une importante détente, le chômage atteignant 7,5 % en 1978, ce qui a libéré des ressources pour les branches d'industrie exposées à la concurrence — ressources que ces branches ont pu employer lorsque la demande extérieure et les investissements ont repris en 1979.

La dimension relative du secteur public s'est en réalité contractée ces dernières années, au lieu de connaître l'expansion rapide qui a caractérisé beaucoup d'autres pays européens (voir page 7). En termes des dépenses totales des administrations publiques par rapport au PIB, la part du secteur public n'était plus en 1980 que de 38,2 %, contre 65,7 % en Suède, et était ainsi inférieure à la moyenne de la zone OCDE. La charge fiscale totale a été beaucoup réduite ces dernières années; des allègements fiscaux ont été consentis en liaison avec des accords sur une politique des revenus, et les cotisations sociales des employeurs aussi bien que des salariés ont été réduites.

## Croissance des industries manufacturières

Le secteur manufacturier a à la fois bénéficié de l'orientation à moyen terme de la politique gouvernementale et joué un rôle important dans les résultats relativement positifs obtenus ces dernières années par l'économie finlandaise. Des branches traditionnelles comme la sidérurgie, la construction navale et le textile ont connu des transformations considérables, essentiellement axées sur la spécialisation, et elles n'ont pas eu des problèmes aussi graves que dans les autres pays. Au total, le volume de la production manufacturière a augmenté en moyenne de 5,6 % par an de 1960 à 1980, contre 4,8 % dans l'en-

semble de la zone OCDE. De plus, comme le taux moyen de croissance du PIB au cours de cette période a été très légèrement supérieur à 4 % par an, les industries manufacturières ont manifestement accru leur part de la production totale. Dans la plupart des pays de l'OCDE, au contraire, ces industries ont enregistré un recul relatif et régulier pendant les vingt années en question.

L'industrie finlandaise a subi des changements structurels importants. Les branches traditionnelles fondées sur l'exploitation forestière (bois, meubles, pâtes et papiers) ont accusé une régression de leur part de la production industrielle, qui est tombée de 24,2 % en 1960 à 23 % en 1973, avant de diminuer plus rapidement pour se chiffrer à 20,7 % en 1981. La part du secteur de la fabrication des produits métalliques et de la construction mécanique s'est toutefois accrue de 4,6 points au cours de cette période et celle de l'industrie chimique de 4,9 points.

Bien que le niveau absolu de la productivité demeure inférieur à la moyenne de l'OCDE, la productivité a, depuis le premier choc pétrolier, augmenté plus vite en Finlande que dans les pays qui sont ses principaux débouchés extérieurs. L'expansion de la production a été particulièrement rapide dans les branches de la fabrication des produits métalliques, de la construction mécanique et de l'outillage, où les gains de productivité ont été élevés et croissants. C'est dans les secteurs où le rythme des investissements de rationalisation a été maintenu, sinon accéléré, que l'accroissement de la productivité du travail a été le plus rapide. Dans l'ensemble, cependant, l'augmentation de l'intensité de capital (mesurée par le coefficient de capital) s'est ralentie, en particulier dans certaines branches où l'intensité de ce facteur était déjà élevée, comme celles des pâtes et papiers, du pétrole et des produits chimiques.

Le secteur manufacturier finlandais a relativement bien réussi à maintenir la part des profits dans la valeur ajoutée par rapport à son niveau d'avant 1973. La rentabilité, mesurée par le taux de rémunération brute du capital, restait en moyenne de 15,7%. La Finlande continue à se classer parmi les producteurs de la zone OCDE ayant les plus faibles coûts.

Le dynamisme des industries manufacturières ressort aussi de leur contribution à l'amélioration de la balance des opérations courantes. Leur part dans le total des exportations finlandaises de marchandises est passée de 55,3% en 1964 à 74,8% en 1981, de sorte que le déficit de 0,3 milliard de dollars au titre des échanges de produits manufacturés a fait place à un excédent de 2,3 milliards de dollars. Ce succès a été dû en grande partie à une expansion des échanges avec l'Union soviétique, qui se sont soldés pour la Finlande par un excédent de 2,7 milliards de dollars en 1981, alors que ce pays enregistrait un déficit commercial de 1,1 milliard vis-à-vis des pays de l'OCDE. La Finlande est, parmi ces pays, le principal fournisseur de l'Union soviétique après l'Allemagne de l'Ouest, et les achats de l'URSS représentent maintenant quelque 28% des exportations finlandaises de produits manufacturés. Les perspectives offertes par ce marché sont cependant incertaines; non seulement l'industrie finlandaise en est maintenant fortement tributaire mais encore la capacité qu'aura l'Union soviétique d'accroître ses importations en provenance de Finlande dépendra à son tour de l'évolution future des prix du pétrole, de ses propres exportations d'hydrocarbures et d'autres marchandises, ainsi que de la compétitivité des produits finlandais.

## L'impératif de la productivité

Le gouvernement a donné l'an dernier une orientation plus expansionniste à la politique budgétaire. La capacité de financement des administrations publiques ayant triplé en 1981 pour atteindre 2,7 milliards de markkaa (1,4% du PIB), le budget de 1982 a stimulé l'activité et l'emploi, bien qu'il fût toujours confronté à la nécessité de contenir en même temps les pressions inflationnistes. Les mesures sélectives en faveur de l'emploi ont été amplifiées en vue de créer 84 000 nouveaux postes de travail, les taux de cotisation patronale à la sécurité sociale ont été légèrement réduits et une série d'autres mesures a été adoptée, l'ensemble devant, selon les prévisions budgétaires, coûter au trésor quelque 1,1 milliard de markkaa (1/2% du PIB).

D'autres mesures délibérées ont été prises en février 1982 lorsqu'un nouveau train de mesures, devant entrer en vigueur début mai, a été adopté. Parmi elles figuraient une nouvelle réduction des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale, ainsi qu'une diminution des taux de retenue à la source au titre de l'impôt sur

les personnes physiques. Ces mesures devaient faire progresser le PIB de 1% en 1982 et 1983. En conséquence, les autorités finlandaises prévoient que le budget de l'administration centrale se solderait par un déficit de 0,7 milliard de markkaa en 1982, après l'excédent de 1,8 milliard enregistré en 1981.

En octobre 1982, immédiatement après la dévaluation de 9 1/2%, un nouvel ensemble de mesures a été mis en œuvre comprenant un blocage des prix destiné à limiter l'incidence inflationniste de la dévaluation, des allègements fiscaux visant à accroître encore la compétitivité et la rentabilité de l'industrie et une majoration du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires ainsi que d'autres redevances afin de financer le coût des allègements fiscaux.

La sauvegarde de la compétitivité demeure un problème persistant, qui exigera notamment des augmentations modérées des salaires. Cependant, il faudra peut-être aussi mettre davantage l'accent sur l'amélioration de la productivité, l'autre facteur décisif en matière de compétitivité et qui, malgré son évolution favorable des dernières années, est actuellement compromise par le ralentissement du processus d'investissement de rationalisation. Il s'est révélé difficile de stimuler les investissements industriels par le biais de mesures d'incitation d'ordre budgétaire et de systèmes de réserves pour investissement. Mais il importe d'autant plus d'assurer un taux d'investissement suffisant que l'on s'attend à un accroissement relativement rapide de l'offre de main-d'œuvre à un moment où le chômage s'aggrave de nouveau alors que, comme dans d'autres pays de l'OCDE, la relation entre le chômage et l'utilisation des capacités s'est nettement détériorée depuis le milieu des années 70.

## LES PAYS-BAS

L'économie néerlandaise connaît actuellement la récession la plus grave de l'après-guerre. Elle se trouve aussi confrontée à un ensemble de problèmes économiques à long terme qui ont leur origine dans la découverte du gaz de la Mer du Nord et dans ce qu'on a pu qualifier du « mal néerlandais » mais qui semblent maintenant se poursuivre de leur propre élan. Les déséquilibres qui y sont liés et qui se renforcent mutuellement n'ont pas pu être éliminés par les gouvernements qui se sont succédé aux Pays-Bas.

D'une situation de chômage relativement faible par rapport aux autres pays de l'OCDE, les Pays-Bas figurent aujourd'hui parmi ceux où il est élevé. Par contre, les résultats en matière de lutte contre l'inflation comptent parmi les meilleurs de l'OCDE, et la position concurrentielle sur les marchés mondiaux est relativement forte. Malgré un taux d'activité faible (emploi en pourcentage de la population en âge de travailler), le PIB par habitant est élevé;

les Pays-Bas restent l'un des pays les plus riches de l'OCDE. La productivité, les salaires réels (et aussi les coûts) sont élevés et le système néerlandais de sécurité sociale est l'un des plus développés et des plus généreux de l'OCDE. Le pays dispose aussi de solides atouts qui devraient faciliter le rétablissement de son dynamisme économique, qu'il s'agisse du haut niveau de qualification et d'instruction de sa main-d'œuvre, de sa longue tradition de qualité dans les domaines de la technologie et de l'entreprise, de sa réputation internationale sur les marchés des produits et les marchés financiers ou de son autonomie énergétique.

## Le mal et son diagnostic

Pour décrire de façon simple le mal néerlandais, il faut partir du gaz naturel; on n'en a d'abord décelé que de faibles quantités mais, vers la fin des années 50, de vastes gisements ont été découverts. A la fin des années 60, la production couvrait la moitié des besoins nationaux d'énergie et le pays a conquis son autonomie énergétique au milieu des années 70. L'exploitation du gaz a d'abord entraîné une amélioration de la balance des paiements mais, par la suite, elle a surtout eu pour effet d'exercer une pression à la hausse sur le taux de change. La présence du gaz naturel a favorisé des structures de production faisant davantage appel à l'énergie, mais elle a aussi déterminé un accroissement de la productivité globale qui, par l'effet du mécanisme centralisé de détermination des salaires, a entraîné une augmentation des rémunérations dans tous les secteurs. Ainsi, les activités traditionnelles, et particulièrement les branches à forte intensité de main-d'œuvre, ont-elles dû non seulement supporter un taux de change plus élevé, mais encore des hausses de salaires plus rapides que ne le justifiait leur propre productivité. La compétitivité et la rentabilité des industries manufacturières s'en sont trouvées affaiblies, ce qui a diminué leurs besoins de main-d'œuvre. L'on a fait face à l'insuffisance de la création d'emplois dans le secteur privé par une progression de l'emploi direct dans le secteur public et l'amélioration des prestations d'invalidité et de chômage, financées l'une et l'autre grâce au supplément de recettes publiques provenant de la production de gaz. En définitive, les recettes tirées de l'exploitation du gaz ont donc servi à alimenter la consommation publique et celle des ménages.

Si cette description peut donner une idée des problèmes initiaux posés par la production de gaz, les effets secondaires ont produit des problèmes structurels qui, par eux-mêmes, sont devenus sérieux.

Ainsi, les effets directs et indirects de l'expansion du gaz naturel ont-ils compris une diminution des possibilités d'emploi dans le secteur des entreprises. Le fait que Rotterdam est devenu le principal port pétrolier d'Europe a aussi stimulé des

activités liées à l'énergie, favorisant le développement en aval d'industries (à forte intensité capitaliste) comme le raffinage et la pétrochimie, ce qui s'est traduit par une redistribution des ressources en capital au détriment des industries manufacturières traditionnelles. La composition des exportations reflète cette redistribution vers des secteurs utilisant davantage de capital et d'énergie, et comme les marchés correspondants se sont rapidement développés jusqu'en 1974, les exportations néerlandaises ont jusqu'à cette date progressé beaucoup plus vite que l'ensemble du commerce mondial. Depuis, cependant, c'est le contraire qui s'est produit, et le net ralentissement des exportations pendant la seconde moitié des années 70 a eu une influence marquée sur le niveau de l'activité et de l'emploi.

Le gaz naturel représente aujourd'hui environ 7,5 % du revenu national, 8 % de la valeur des exportations de marchandises, 13 % des recettes des administrations publiques et de 40 à 65 % de l'excédent d'exploitation de l'économie. La balance énergétique totale est à peu près en équilibre, bien que la production ait atteint son maximum dans la seconde moitié des années 70, avant d'être limitée dans le cadre de la politique en faveur des économies d'énergie. Les découvertes de nouveaux gisements ont à peu près suivi le rythme de la production, et le niveau des réserves n'a donc guère varié au cours de la dernière décennie. Toutefois, l'autonomie énergétique globale n'a pas empêché le secteur privé de souffrir de pertes réelles de revenu pendant une période de hausse des prix de l'énergie. L'État a été le principal bénéficiaire de cette hausse, mais les pouvoirs publics ont dû faire face à des pressions concurrentes s'exerçant sur des ressources qui auraient normalement pu

servir à équilibrer les pertes causées à l'industrie par l'évolution des termes de l'échange.

Si les autorités néerlandaises sont parvenues à limiter l'inflation, c'est en grande partie grâce à la fermeté de la politique des taux de change, qui est le principal facteur dans la modération des hausses de prix et de salaires. Le florin s'est apprécié de 12,5 % entre 1970 et 1974, mais, pendant les cinq années suivantes, son taux de change réel est resté stable. Les autorités se sont surtout attachées à maintenir la parité avec le deutschemark, de sorte que la forte appréciation du dollar depuis 1979 a entraîné une chute de 17 % du taux de change réel du florin, le ramenant à son niveau de la fin des années 60. La hausse des salaires nominaux n'a été que de 6,5 % par an en moyenne entre 1977 et 1981, contre 13,5 % entre 1972 et 1976, mais cette modération n'a pas été suffisante pour empêcher l'érosion des marges bénéficiaires due à l'augmentation des coûts énergétiques. De plus, étant donné la contraction de l'emploi dans le secteur privé, la poursuite d'une politique de redistribution en faveur des plus défavorisés a réduit l'écart des revenus entre actifs et inactifs et creusé le déficit du secteur public.

Le faible niveau de la demande de main-d'œuvre et l'accroissement rapide de l'offre (1,5 % par an) se sont combinés pour faire monter le taux de chômage à 12 % à la fin de 1982, et, même si l'activité économique se stabilisait, le pourcentage des sans-emplois n'en continuerait pas moins à augmenter de deux points chaque année. Cette perspective laisse peu de marge pour réduire le déficit du secteur public : le nombre de personnes dont le revenu provient d'une source publique a augmenté de quelque 3 % par an de 1978 à 1981 ; quant

à la part globale des dépenses publiques dans le PIB, elle augmente régulièrement de plus de deux points par an depuis un certain temps déjà. Le budget des administrations publiques représente maintenant plus de 60 % du PIB (voir p. 7) et les recettes publiques s'élèvent à environ 53 % du PIB. D'après les estimations, le besoin de financement des administrations publiques auraient ainsi atteint 9 ½ % du revenu national net en 1982, contre 7,2 % en 1980<sup>1</sup>. Pour les autorités nationales, la moitié seulement de cet accroissement serait imputable à des facteurs conjoncturels. Les répercussions que pourrait avoir un « déficit structurel » qui pèserait lourdement sur l'économie suscitent de graves préoccupations aux Pays-Bas.

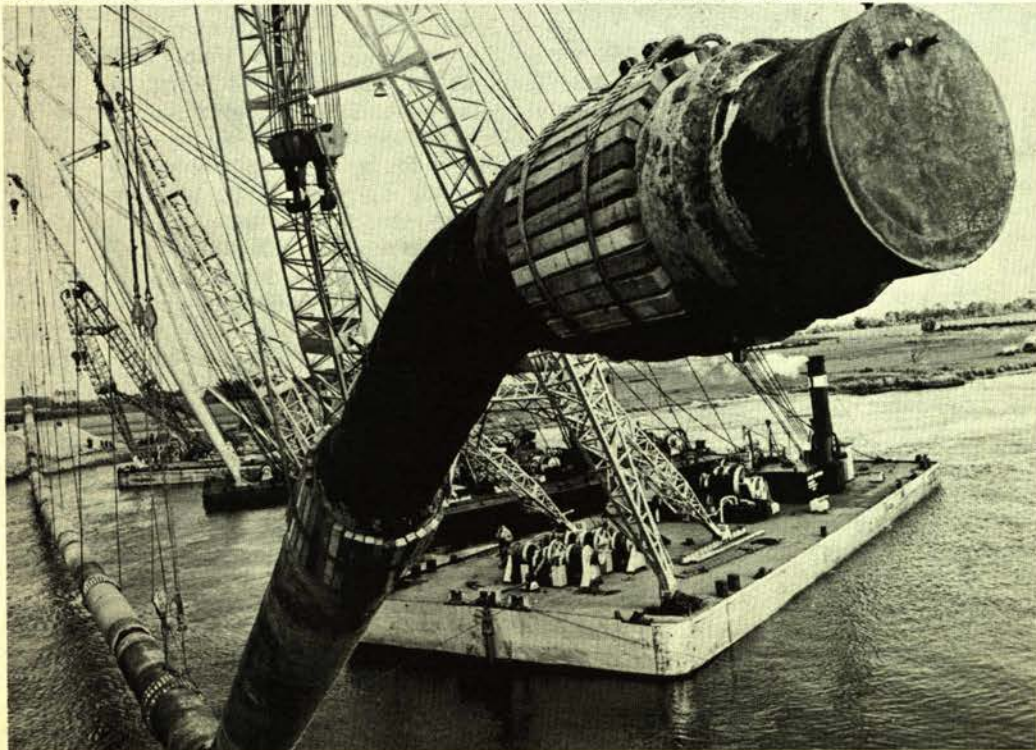
## Des taux de salaires statiques

Le tassement de la demande et de la production, la compression des marges bénéficiaires et la baisse du rythme des investissements sont les éléments d'un cercle vicieux qui a créé aux Pays-Bas une pénurie de capacité de production économiquement rentable. De l'avis général, une reprise durable de l'activité économique globale passe par une forte accélération du rythme d'accumulation du capital et donc de la croissance de la production potentielle.

C'est en 1976, sous un gouvernement travailliste, que la politique a été infléchi afin de stimuler les activités du secteur privé non énergétique. Pour y parvenir, on a opté pour la modération des salaires, afin d'augmenter la part des bénéfices dans le revenu global. Cette stratégie a été intégrée au nouveau plan à moyen terme (*Bestek 81*), mis en place en 1978 par la coalition démocrates chrétiens/libéraux, qui avait pour objectif de stabiliser la part des recettes publiques dans le revenu national et de réduire le déficit du secteur public. Si l'on est parvenu à des accords de modération des salaires de 1976 à 1979, l'augmentation contractuelle moyenne étant de 1 % par an en termes réels, la dégradation de la situation économique a ensuite amené les autorités à faire preuve de plus de rigueur. Des mesures réglementaires, mises en place en 1980 et 1981, ont entraîné une baisse de 3 % des taux des salaires réels, mais en 1982 ceux-ci se sont stabilisés à la suite du rétablissement de l'indexation intégrale des salaires moyens sur les prix. Dans ces conditions, sur l'ensemble de la période 1976-1982, les taux de salaires réels sont restés globalement inchangés.

Cependant, les efforts entrepris par les pouvoirs publics pour rétablir la rentabilité et la croissance de la production, principalement par des restrictions salariales, ont finalement été contrecarrés par la force du taux de change et la faiblesse de la

*La découverte de gaz naturel à la fin des années 50 a provoqué une hausse des salaires dans l'ensemble de l'économie et affaibli la compétitivité de l'industrie manufacturière.*



1. Par rapport au PNB, le besoin de financement a atteint 8 % en 1982 et 6 % en 1980.

demande et de la productivité. Ces obstacles à la restauration de la rentabilité étaient dus en partie à la récession mondiale et en partie aux mesures politiques choisies. L'objectif visant à réduire dans le même temps la part des dépenses publiques dans le PIB n'a donc pas non plus été atteint. Les recettes provenant de l'exploitation du gaz se sont accrues proportionnellement à la hausse des prix énergétiques mais pas assez pour compenser les pertes de recettes et les dépenses supplémentaires résultant de la baisse correspondante d'activité en dehors du secteur de l'énergie. Depuis 1979, on a constaté un accroissement du déficit des administrations publiques qui atteint maintenant près de 10 % du revenu national.

Les prévisions économiques se sont maintes fois révélées trop optimistes ces dernières années, et la reprise souvent annoncée se fait toujours attendre. Le tassement de l'activité économique en 1981, puis à nouveau en 1982, a amené les pouvoirs publics à procéder à des compressions budgétaires successives pour tenter d'adapter la politique gouvernementale au cours des événements. L'évolution économique défavorable a plus que neutralisé l'incidence initiale de cette action délibérée, mais à mesure qu'on limitait les programmes de dépenses, il est devenu plus difficile de les respecter, ce qui s'est traduit par des dépassements. Les écarts entre les prévisions et les résultats ont été encore plus importants du côté des recettes, car l'ampleur du chômage et la faiblesse des bénéfices ont pris des proportions inattendues.

\*  
\* \*

Après deux années successives de croissance négative, le taux de chômage est passé de 5,5 % début 1980 à 13,25 % au quatrième trimestre de 1982. Si l'on tient compte du chômage caché, le taux néerlandais est le plus élevé de l'OCDE (environ 20 % au total, d'après les estimations). Le niveau de vie a baissé de quelque 6,5 % au cours des trois dernières années. Pendant la période 1980-1982, les investissements productifs ont aussi été les plus bas de la zone OCDE — ils ont diminué de près de 25 % entre 1979 et 1982. Cependant, si le tassement de la demande a affaibli l'activité intérieure, il a aussi fait baisser le volume des importations, de sorte que le solde de la balance des paiements qui était déficitaire en 1980 (1,5 % du PIB) est devenu excédentaire en 1982 (4 % du PIB d'après les estimations). L'inflation a été ramenée de 7 % en 1980 (moyenne annuelle) à 6,5 % en 1981 et 1982, et il est prévu qu'elle tomberait à près de 4,5 % en 1983.

Si l'échec rencontré par les autorités dans la réalisation des principaux objectifs de leur politique économique peut en partie être imputé à la récession mondiale, il tient aussi dans une certaine mesure à des facteurs internes. La politique des revenus a permis de limiter les hausses de salaires et de juguler l'inflation, mais elle a dans le

même temps pesé sur la demande, entraînant un fléchissement de la production et de l'emploi et un accroissement compensatoire de la part des administrations dans le PIB ainsi que de leur déficit financier. L'affaiblissement de l'activité a donc contribué au premier chef à faire échouer la politique économique engagée par les pouvoirs publics.

C'est pourquoi il est nécessaire de favoriser un ajustement structurel aux Pays-Bas. Une plus grande flexibilité du marché du travail apparaît comme un préalable essentiel à la reprise industrielle, ce qui implique que l'on différencie davantage les rémunérations des diverses formes de travail et, de façon plus générale, que l'on opère une distinction plus marquée entre la rémunération des actifs et celle des inactifs. Une action plus déterminée pour réduire certains avantages sociaux paraît indispensable; le freinage des dépenses publiques et du déficit public qui en résulterait contribuerait à faire baisser les taux d'intérêt et à favoriser le redressement structurel de l'investissement privé. Cela permettrait aussi de prendre des mesures pour raffermir la position financière du secteur des entreprises, par exemple en réduisant les cotisations sociales et l'impôt sur les bénéfices ou en renforçant les incitations à l'investissement.

Il faut voir dans ces mesures un préalable nécessaire à une reprise durable de l'activité. L'ajustement structurel devrait viser à assurer une meilleure répartition du revenu national et notamment une meilleure utilisation des recettes tirées de l'exploitation du gaz naturel pour donner un nouvel élan aux entreprises dans le secteur non énergétique, accroître les profits et stimuler l'investissement. Mais la politique structurelle doit aussi avoir pour objectif intermédiaire de réduire la part du secteur public et du déficit budgétaire dans le PIB. Il reste cependant à choisir, au regard de cet objectif à moyen terme, des orientations qui n'aient pas pour effet initial d'entraîner une nouvelle aggravation du déficit ou de peser encore sur le niveau de l'activité économique.

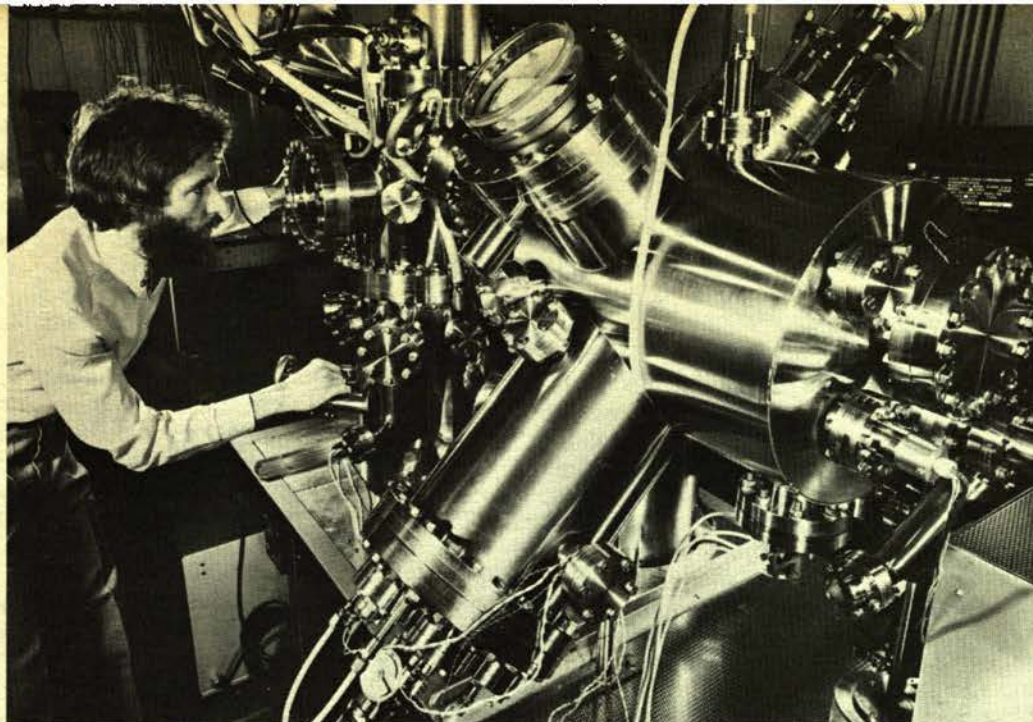
## LE ROYAUME-UNI

**D**epuis 1979, le gouvernement a pour principal objectif de réduire l'inflation afin de préparer le terrain pour une croissance non inflationniste et durable dans le moyen terme. A cette fin, il a continué d'appliquer une politique rigoureuse et résolue de régulation de la demande qui n'accompagne pas l'inflation — conformément à la stratégie financière à moyen terme — et s'est efforcé de réduire régulièrement l'ampleur du besoin d'emprunt du secteur public afin d'assurer au secteur privé des ressources suffisamment abondantes pour pouvoir se développer. Parallèlement, il a cherché à renforcer l'appareil productif par une réduction des impôts directs, par la privatisation d'entre-

prises nationalisées et par l'élimination ou l'atténuation d'obstacles institutionnels à l'évolution des structures. Du strict point de vue des objectifs recherchés, cette stratégie s'est révélée efficace. En particulier, grâce dans un premier temps à la faiblesse des prix des importations et, ultérieurement, à la décélération des augmentations contractuelles de salaires, le taux d'inflation a accusé une baisse substantielle, passant d'un maximum de plus de 20 % au second semestre de 1979 à moins de 6 % pour l'année qui s'est achevée en décembre 1982, soit le taux le plus faible enregistré depuis plus de onze ans. Le besoin de financement du secteur public rapporté au PIB a été réduit et les taux d'intérêt ont notablement baissé. De plus, des progrès considérables ont été réalisés sur la voie de la privatisation des industries du secteur public et de l'assouplissement des réglementations, grâce à la suppression notamment du contrôle des changes, du contrôle des prix et des salaires, et de restrictions touchant le crédit à la consommation.

La production et l'emploi ont cependant fortement reculé, plus que ne le prévoient initialement les autorités, sous l'effet conjugué de la stratégie gouvernementale de lutte contre l'inflation, axée sur l'offre, et de la récession mondiale. Le repli de la production et de l'emploi a toutefois été plus marqué que dans la plupart des pays Membres. Si, au départ, la récession mondiale a contribué à la forte réduction de la production des industries manufacturières, qui a diminué de 16 % environ par rapport au niveau record de 1979, ainsi qu'à l'aggravation du chômage, dont le taux est passé de 5 à 12 % de la population active entre le milieu de 1979 et la fin de 1982, la dégradation de la situation est surtout attribuable à des facteurs intérieurs. Le plus important d'entre eux est certainement la détérioration sans précédent de la compétitivité, imputable à la forte augmentation des salaires en 1979 et en 1980 et à l'appréciation du sterling. La compétitivité internationale, mesurée par les coûts unitaires relatifs de la main-d'œuvre, s'est dégradée de 55 % entre la moyenne relevée au cours des cinq années 1974-1978 et celle relevée de 1977 à 1981. A cela s'est ajoutée une forte augmentation des coûts réels de main-d'œuvre à une époque où la production était médiocre et les profits très déprimés. En dépit d'une forte amélioration depuis dix-huit mois, la compétitivité de l'économie est encore inférieure de 25 % environ à ce qu'elle était au cours de la période s'achevant en 1978. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que la base industrielle se soit contractée et que le chômage ait fortement augmenté.

Compte tenu de la relative faiblesse de l'économie mondiale, il faut s'attendre pour les dix-huit prochains mois — dans l'hypothèse où l'orientation actuelle de la politique économique sera maintenue et où les taux de change ne seront pas modifiés — à une nouvelle baisse modérée du taux d'inflation. Par leurs effets favorables sur le



*L'industrie britannique peut-elle reconquérir sa compétitivité?*  
 Ci-dessus : recherche sur de nouveaux métaux destinés à des « super-puces ».

volume des dépenses publiques plafonnées, sur le revenu et les dépenses du secteur privé en termes réels et sur la position financière du secteur privé, on peut s'attendre à ce que le ralentissement de l'inflation et la baisse des taux d'intérêt stimulent la demande réelle. Mais il reste à savoir quelle sera l'influence de ces facteurs et si elle sera suffisante pour mettre l'économie sur la voie d'une forte reprise. D'après les projections présentées par le Secrétariat de l'OCDE, la demande ne se redressera sans doute que faiblement. En particulier, l'investissement productif et les exportations — essentiels pour soutenir la croissance — ne semblent guère devoir se raffermir. On s'attend aussi à ce que de nouvelles pertes considérables de parts de marchés extérieurs aillent de pair avec une détérioration de la balance extérieure courante, exportations de pétrole de la Mer du Nord comprises. Dans cette hypothèse, l'emploi continuerait de se contracter — quoique plus lentement que ces derniers mois — et le chômage augmenterait encore probablement jusqu'au milieu de 1984, c'est-à-dire durant la période couverte par les projections.

Les perspectives concernant l'activité en termes réels n'étant guère satisfaisantes, un assouplissement considérable de la politique économique pourrait sembler approprié à première vue. Il y a déjà un certain temps que la politique budgétaire a une orientation restrictive et, même si elle s'est quelque peu assouplie, elle continue d'exercer un effet de freinage. Toutefois, il n'est guère probable qu'un net relâchement de la politique budgétaire permettrait un redressement sensible de la production, car ce sont en grande partie les importations qui en bénéficieraient compte tenu des niveaux actuels de compétitivité. Même si la croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre a été notablement réduite, les niveaux relatifs de ces derniers et leur évolution probable par rapport à ceux des pays partenaires du Royaume-Uni

sont tels qu'il sera difficile d'améliorer la compétitivité grâce à un ralentissement des hausses de salaires. Les perspectives d'accroissement de la productivité sont peut-être plus favorables et les performances moyennes de l'industrie britannique pourraient se rapprocher des niveaux déjà atteints dans certains autres pays de l'OCDE. Sans l'amélioration de la compétitivité, la croissance du secteur manufacturier restera probablement médiocre. Selon certains, un autre moyen de redresser la position concurrentielle serait de réduire le taux de change. Mais le recours à cette méthode dans l'espoir d'une amélioration durable de la compétitivité poserait manifestement un certain nombre de problèmes. L'inflation risquerait de s'accroître du fait de l'augmentation des prix à l'importation et de son incidence sur les règlements de salaires. D'ailleurs, le gouvernement s'est déclaré opposé à ce type d'action. Un abaissement des taux d'intérêt, même sans nouvel ajustement des taux de change, aurait un effet favorable sur la compétitivité. Si l'on ne peut que se féliciter des baisses récentes des taux d'intérêts nominaux, les taux d'intérêts réels demeurent relativement élevés. Leur réduction contribuerait à améliorer la position financière des entreprises dans les secteurs autres que le secteur financier et le secteur pétrolier, et serait une condition nécessaire — mais pas suffisante — pour assurer le redressement de l'investissement productif privé.

Même si l'on ne peut espérer qu'une amélioration limitée de la compétitivité, il semblerait néanmoins possible d'envisager un assouplissement prudent de la politique budgétaire. Au cas où les autorités, ayant dûment pris en compte les conséquences qui en résulteraient pour les taux d'intérêt, estimeraient souhaitable un desserrement limité de la politique budgétaire, la nature des mesures qui seront prises sera un facteur important. Compte tenu du manque de compétitivité de l'économie et de la

forte pénétration des importations, une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'aurait guère de chances d'avoir des effets notables sur l'emploi, l'augmentation des dépenses de consommation n'aurait sans doute qu'une incidence limitée sur l'investissement productif, et la dégradation prévue de la balance extérieure courante n'en serait que plus sensible. En revanche, des mesures visant à réduire la charge fiscale des ménages pourraient avoir un effet bénéfique sur l'incitation au travail, en particulier au bas de l'échelle des salaires, ainsi que sur le climat des négociations salariales. Dans des conditions se caractérisant par un déséquilibre important entre les salaires réels et les profits, une autre solution consisterait en des mesures budgétaires destinées à réduire les coûts des entreprises, ces mesures venant s'ajouter à celles qui ont déjà été annoncées par le Chancelier de l'Échiquier le 8 novembre 1982. Par comparaison avec des modifications de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, une réduction des coûts aurait un effet favorable sur la rentabilité, favoriserait l'investissement et contribuerait à limiter la contraction des capacités. Quant à ses effets à moyen terme sur l'emploi, ils seraient sans doute plus importants. Les résultats obtenus dans l'un ou l'autre cas ne pourraient qu'être renforcés par un accroissement des investissements publics, et un accroissement de l'investissement par les collectivités locales a été envisagé dans la Déclaration d'automne.

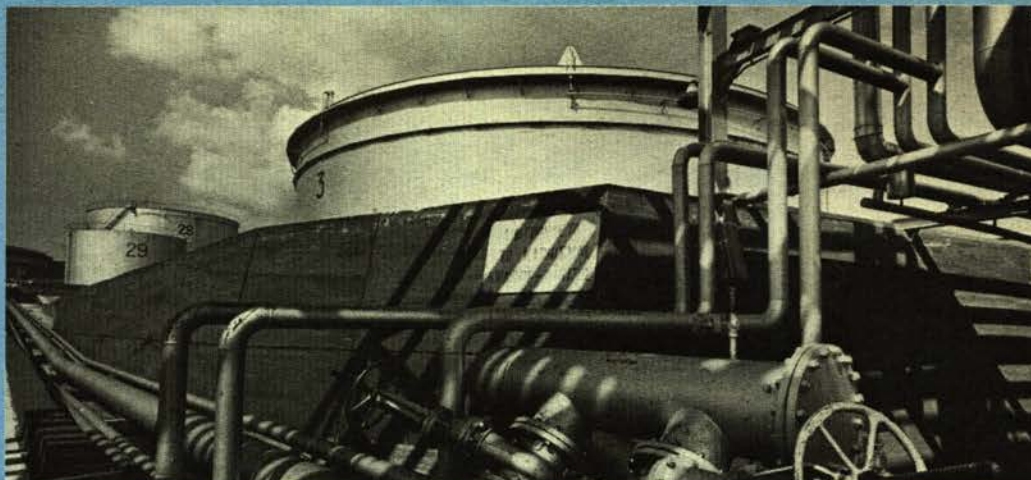
Une amélioration de la compétitivité, conjuguée à une action budgétaire prudente, permettrait à l'industrie de tirer meilleur parti des gains de productivité potentiels résultant, depuis environ deux ans, des importantes réductions d'effectifs en surnombre ainsi que de l'élimination de certaines pratiques restrictives de la part des travailleurs comme des employeurs, et d'autres rigidités du marché. Un grand nombre de ces changements seront sans doute permanents et permettront à l'économie de fonctionner de façon plus efficiente une fois qu'elle se sera redressée. Mais une question importante subsiste; dans quelle mesure la plus grande modération des hausses contractuelles de salaires dans le secteur privé et la tendance à la décentralisation des négociations salariales résisteront-elles à un raffermissement du marché du travail? L'amélioration des méthodes de fixation des salaires est encourageante et il est essentiel qu'elle se poursuive. Elle pourrait sans doute être facilitée — comme l'ont souligné les ministres de l'OCDE en mai 1982 — par un renforcement du dialogue entre les interlocuteurs sociaux. Il semblerait souhaitable que les nouvelles discussions qui s'engageront entre ces derniers portent non seulement sur les rémunérations, mais aussi sur les questions plus générales des rigidités d'ordre institutionnel qui affectent la détermination des salaires ainsi que du fonctionnement et des résultats globaux de l'économie.



# Perspectives internationales - Perspectives

## Le pétrole en 1982

La consommation de pétrole dans la zone OCDE a baissé de 5,3 % en 1982, à la suite de conversions de combustibles et d'économies d'énergie ainsi que du faible niveau d'activité économique et d'un temps relativement clément. Cependant, les importations ont diminué encore davantage, de 14,4 % (tableau 1). Cette diminution des importations traduit des mouvements en sens inverse – une augmentation de 20 % des importations en provenance des pays producteurs de la zone OCDE<sup>1</sup> (tableau 2) – principalement du Royaume-Uni, du Canada et de la Norvège – et une



### 1. PÉTROLE : CONSOMMATION ET IMPORTATIONS 1981-1982

millions de tonnes métriques d'équivalent pétrole<sup>1</sup>

	Consommation		Importations nettes <sup>2</sup>	
	1981	1982 <sup>3</sup>	1981	1982 <sup>3</sup>
Canada	82,65	68,22	8,03 <sup>4</sup>	-3,37 <sup>4</sup>
États-Unis	733,35	698,94	260,90	200,69
Japon	226,66	218,03	224,27	198,65
Australie	30,64	29,96	9,66	11,42
Nouvelle-Zélande	3,99	4,24	3,36	3,39
Allemagne	116,62	111,28	107,98	102,10
Autriche	11,04	10,20	9,84	8,68
Belgique	20,67	20,09	18,33	20,01
Danemark	11,45	10,47	10,05	8,51
Espagne	45,89	45,07	46,97	41,87
Grèce	10,99	11,18	11,11	9,56
Irlande	5,19	4,17	4,96	4,04
Italie	90,19	81,58	88,20	82,46
Luxembourg	1,04	1,03	1,03	1,02
Norvège	8,62	8,30	-15,70	-15,63
Pays-Bas	27,01	23,38	22,69	21,05
Portugal	8,50	9,25	8,02	9,00
Royaume-Uni	74,28	76,71	-20,63	-31,63
Suède	22,16	19,36	20,71	18,53
Suisse	11,85	11,06	11,75	10,97
Turquie	15,36	16,54	13,48	13,98
<b>TOTAL AIE</b>	<b>1 558,15</b>	<b>1 479,06</b>	<b>844,99</b>	<b>715,30</b>
<i>Finlande</i>	<i>11,67</i>	<i>10,80</i>	<i>11,26</i>	<i>10,14</i>
<i>France</i>	<i>97,42</i>	<i>89,50</i>	<i>90,73</i>	<i>85,00</i>
<i>Islande</i>	<i>0,62</i>	<i>0,55</i>	<i>0,62</i>	<i>0,55</i>
<b>TOTAL OCDE</b>	<b>1 667,86</b>	<b>1 579,91</b>	<b>947,60</b>	<b>810,99</b>

– = exportations

1. Les mtep par an peuvent être approximativement convertis en millions de barils par jour (mbj) en divisant par 50.

2. Les soutes maritimes sont considérées comme des exportations dans le calcul des importations nettes.

3. Les données pour 1982 comprennent certaines estimations préliminaires pour le mois de décembre et sont sujettes à révision.

4. Les importations nettes canadiennes étant peu importantes par rapport à la production totale, la consommation et les échanges, leur calcul est très sensible à l'utilisation des facteurs de conversion pour chaque produit.

baisse de celles de l'OPEP, également de 20 %. Il y a eu en outre une forte hausse des importations de certains pays non-membres de l'OPEP ou de l'OCDE, notamment du Mexique. Quant à la production de pétrole de la zone OCDE, elle s'est accrue

1. Pays membres de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) seulement.

### 2. IMPORTATIONS DE PÉTROLE BRUT DES PAYS DE L'AIE PAR SOURCE

millions de tonnes métriques

Source	1981	1982	Variations 1981-1982 %
Canada	15,2	17,5	15,1
Norvège	14,3	15,5	6,9
Royaume-Uni	45,7	51,2	12,0
Autres AIE	5,9	13,6	130,1
Algérie	28,3	20,6	-27,4
Arabie saoudite	276,6	189,4	-31,5
Émirats arabes unis	49,7	44,9	-9,6
Équateur	3,2	2,1	-34,9
Gabon	3,5	3,5	0,3
Indonésie	54,0	45,4	-15,9
Iran	21,2	50,1	136,3
Iraq	23,1	22,6	-2,0
Kowait	20,0	8,6	-56,9
Libye	52,6	39,1	-25,6
Nigeria	50,5	44,3	-12,2
Qatar	13,7	11,0	-19,9
Venezuela	32,1	25,8	-19,5
Égypte	12,0	11,3	-6,3
Mexique	42,6	60,1	41,0
Chine	9,1	9,9	8,8
URSS	15,3	23,5	53,1
Autres pays	91,2	78,9	-13,5
<b>Total</b>	<b>880,0</b>	<b>788,9</b>	<b>-10,4</b>

# Perspectives internationales - Perspectives

de 1,7 % pour couvrir 46 % de la consommation, contre 43 % en 1981.

## Comparaison des taux de chômage

Pratiquement tous les pays de l'OCDE publient maintenant, à intervalles réguliers, des statistiques sur les taux de chômage. Ces chiffres ont souvent pour principal intérêt de permettre des comparaisons dans le temps, mais dans la plupart des pays l'on a aussi conscience de la dimension internationale du problème du chômage et souhaite pouvoir comparer le taux national avec celui des pays voisins ou de l'ensemble de la zone OCDE.

Cependant, les taux de chômage « nationaux » tels qu'ils figurent dans les publications statistiques des divers pays ne sont pas toujours comparables entre eux : dans certains pays, les données ne portent que sur les chômeurs assurés ou inscrits; ailleurs, les travailleurs indépendants sans emploi ne sont pas pris en compte et quant à la comptabilisation des personnes à la recherche d'un premier emploi ou d'un travail à temps partiel, les pays appliquent des règles différentes. Autre problème : le taux de chômage exprime le nombre de « chômeurs » en pourcentage de la « population active », qui peut, elle aussi, être définie de différentes manières. Ainsi, certains pays calculent-ils le taux de chômage en pourcentage de la population active civile — c'est-à-dire en excluant les membres des forces armées — alors que d'autres utilisent l'emploi salarié total — c'est-à-dire qu'ils ne tiennent pas compte des travailleurs indépendants.

Pour faciliter les comparaisons entre pays, le Secrétariat de l'OCDE publie maintenant des « taux de chômage normalisés » (voir p. 21 note a). Ceux-ci ne sont actuellement disponibles que pour 15 pays Membres, qui cependant représentent une très forte proportion de la population active totale de l'OCDE, de sorte que ces taux normalisés fournissent une bonne évaluation du taux de chômage de la zone OCDE dans son ensemble.

Les taux de chômage normalisés sont établis sur la base des directives du Bureau international du travail (BIT). D'après la définition de celui-ci, il faut entendre par *chômeur* toute personne en âge de travailler qui est sans emploi, disponible, et activement à la recherche d'un emploi en vue d'en tirer une rémunération ou un bénéfice. Pour le Canada, les États-Unis, le Japon, l'Australie, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne et la Suède, les définitions nationales du chômage sont très proches de celles du BIT et aucun ajustement n'est nécessaire. Pour les autres cinq pays, toutefois, les définitions nationales sont un peu plus étroites et doivent être ajustées en fonction de la définition du BIT au moyen d'informations fournies par les pays eux-mêmes.

Pour tous les pays, le taux de chômage normalisé est calculé en fonction de la *population active totale*. Cette dernière comprend la population active civile occupée salariée, les travailleurs indépendants et les travailleurs familiaux non rémunérés, les membres des forces armées (jeunes faisant leur service et militaires de carrière) ainsi que les chômeurs tels qu'ils ont été définis ci-dessus. Aux États-Unis, au Japon, en France, en Norvège et en Suède, la population active totale est déjà

définie de cette façon pour calculer le taux de chômage national. D'autres pays utilisent des définitions plus limitées — en général une variante ou une autre de la « population active civile » — que le Secrétariat ajuste pour obtenir la population active totale, là encore à partir d'informations fournies directement par les pays eux-mêmes.

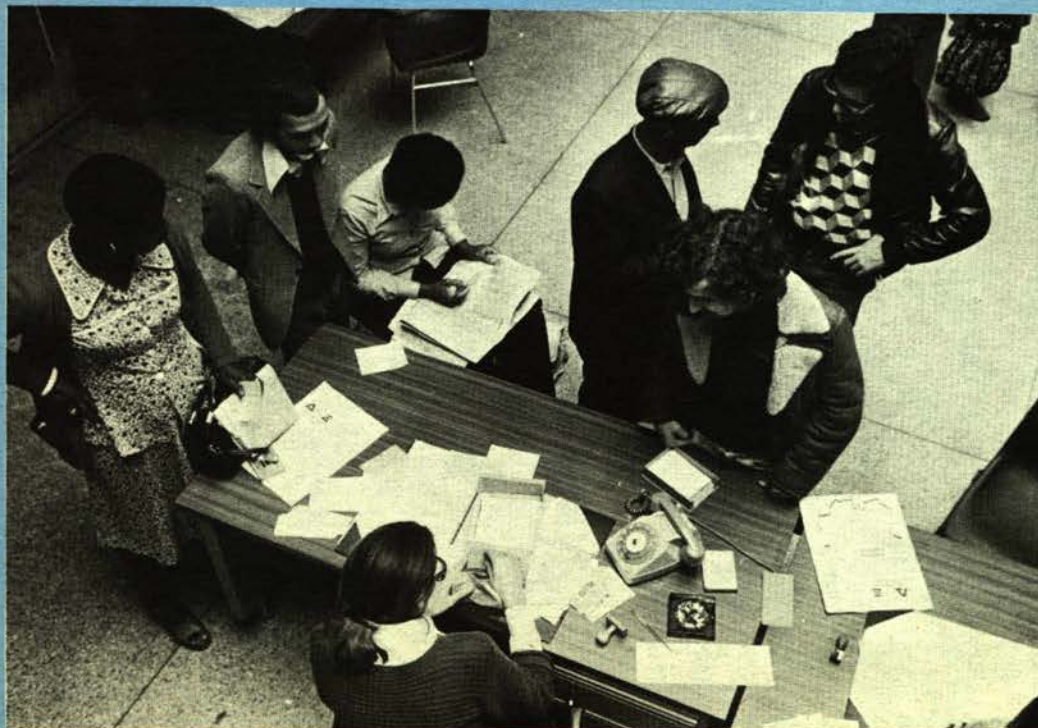
## Indice des prix à la consommation — États-Unis

Le mois dernier, les États-Unis ont changé leur façon de mesurer, dans l'indice des prix à la consommation, le coût du logement en propriété, conformément à ce qui était prévu depuis un an. Le nouvel indice ne mesure plus ce coût par le prix d'achat et les intérêts payés sur prêts hypothécaires, mais utilise la « valeur locative » ou le loyer imputé — c'est-à-dire le montant que le propriétaire paierait s'il louait son logement.

Quelle est la méthode à cet égard utilisée dans les autres pays de l'OCDE ?

Il s'agit d'un sujet très controversé et aucun consensus n'a encore pu être dégagé. Il est toutefois à peu près unanimement reconnu que l'achat d'un logement constitue un investissement et qu'en tant que tel il n'entre pas dans le champ couvert par l'indice des prix à la consommation. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les seuls pays qui incluent dans leurs indices le prix d'achat des logements. Les indices de huit pays Membres (Danemark, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal, Suisse, Turquie) ignorent totalement les logements occupés par leur propriétaire. Cinq autres pays (Allemagne, Belgique, Finlande, Japon, Pays-Bas) utilisent exclusivement les loyers imputés. Sept pays (Autriche, Canada, Irlande, Islande, Norvège, Suède, Royaume-Uni) se servent uniquement d'une série d'autres facteurs qui sont considérés comme représentatifs des coûts du logement en propriété — réparations et entretien, assurance d'habitation, impôts locaux et taxe foncière, amortissement et divers services. (Les États-Unis continueront à utiliser certains de ces facteurs combinés avec le loyer imputé, ce qui est également le cas de l'Espagne. L'Australie et la Nouvelle-Zélande se servent de ces autres facteurs ainsi que du prix d'achat.)

En raison de ce changement de méthode, le poids des coûts du logement en propriété dans l'indice des États-Unis sera réduit de moitié. Les chiffres pour janvier récemment publiés, indiquent que le nouvel indice donne un taux d'inflation, au cours des douze derniers mois, plus élevé que l'ancien, 3,8 % contre 3,6.



# Les pays Membres de l'OCDE

Édition 1983 — 19<sup>e</sup> année

L'OBSERVATEUR DE L'OCDE publie ici un ensemble de tableaux donnant un aperçu de la diversité des économies des vingt-quatre pays Membres de l'Organisation. Sauf mention contraire, cet ensemble a été établi sur la base des statistiques complètes de 1981. Les tableaux n'ont pas pour objet de fournir tous les éléments de comparaison qui sont nécessaires pour comprendre la situation de chaque pays par rapport au groupe de l'OCDE. Mais ils esquissent la silhouette économique de chacun de ces pays. Pour obtenir des données complémentaires, les lecteurs pourront se référer aux publications statistiques de l'Organisation : Principaux indicateurs économiques, Bulletins statistiques du commerce extérieur, Statistiques de la population active, Statistiques des comptes nationaux, Statistiques financières, Statistiques sectorielles, Statistiques agricoles, etc.

NOTES : ( ) estimations du Secrétariat ; — néant ; \*\* chiffre non disponible ; les chiffres en italiques sont provisoires.



En raison de fréquentes révisions statistiques, les chiffres peuvent différer assez sensiblement de ceux publiés lors de la précédente édition.

a) Taux de chômage standardisé.

	SUPERFICIE TOTALE	SUPERFICIE AGRICOLE	SUPERFICIE CULTIVÉE	POPULATION		TAUX BRUTS DE NATALITÉ
	en milliers de km <sup>2</sup>	en milliers de km <sup>2</sup>	en milliers de km <sup>2</sup>	milliers	au km <sup>2</sup>	‰
ALLEMAGNE	248,6	122,0	74,8	61 682	248	10,1
AUSTRALIE	7 686,8	..	451,7 1980	14 927	2	15,8
AUTRICHE	83,9	37,3	16,3	7 555	90	12,4
BELGIQUE	30,5	14,4	7,8	9 852	323	12,6
CANADA	9 976,1	649,3	412,8	24 365	2	15,2
DANEMARK	43,1	29,0	26,5	5 122	119	10,4
ESPAGNE	504,8	272,1 1980	205,0 1980	37 682	75	14,1
ÉTATS-UNIS	9 363,1	4 281,6 1980	1 906,2 1980	229 807	25	15,9
FINLANDE	337,0	26,4	24,8	4 798	14	13,2
FRANCE	549,1	318,2	190,2	53 962	98	14,9
GRÈCE	132,0	88,5	39,2	9 730	74	14,5
IRLANDE	70,3	48,4	12,4	3 443	49	21,0
ISLANDE	103,0	22,7	0,1	231	2	19,1
ITALIE	301,2	177,7	126,4	57 197	190	10,9
JAPON	372,3	57,0	54,6	117 650	316	13,1
LUXEMBOURG	2,6	1,3	0,6	366	141	12,1
NORVÈGE	324,2	9,3 1980	8,3 1980	4 100	13	12,4
NOUV.-ZÉLANDE	269,1	143,2 1980	11,2 1980	3 176	12	16,1
PAYS-BAS	41,2	20,2	8,7	14 247	346	12,6
PORTUGAL	92,1	42,0	36,7	9 930	108	15,5
ROYAUME-UNI	244,0	184,4	70,1	56 020	230	13,0
SUÈDE	450,0	36,9	29,6	8 324	18	11,3
SUISSE	41,3	20,1 1980	3,9 1980	6 429	156	11,5
TURQUIE	780,6	546,7	285,3	45 747	59	(32,8)

POPULATION ACTIVE TOTALE		TAUX DE CHÔMAGE	
milliers	dont : FEMMES %	en % de la population active totale	
		1981	1982
27 355	38,2	<sup>(a)</sup> 4,4	<sup>(a)</sup> 6,1
6 823	36,7	<sup>(a)</sup> 5,7	<sup>(a)</sup> 7,0
3 170	38,9	<sup>(a)</sup> 2,5	<sup>(a)</sup> 3,4
4 161	37,7	<sup>(a)</sup> 11,1	<sup>(a)</sup> 13,0
11 911	40,5	<sup>(a)</sup> 7,5	<sup>(a)</sup> 10,9
2 674	44,4	10,3	..
13 391	28,5	<sup>(a)</sup> 14,0	<sup>(a)</sup> 16,0
110 812	42,3	<sup>(a)</sup> 7,5	<sup>(a)</sup> 10,9
2 402	46,7	<sup>(a)</sup> 5,2	<sup>(a)</sup> 6,1
23 249	38,9	<sup>(a)</sup> 7,3	<sup>(a)</sup> 8,1
3 678	31,9	4,1	..
1 264	(27,8)	8,9	10,7
(107)	(33,4)	0,4	..
23 100	33,6	<sup>(a)</sup> 8,3	<sup>(a)</sup> 8,9
57 070	38,7	<sup>(a)</sup> 2,2	<sup>(a)</sup> 2,4
162	(29,9)	1,0	..
1 972	41,7	<sup>(a)</sup> 2,0	<sup>(a)</sup> 2,6
1 325	34,6	3,7	..
5 415	30,5	<sup>(a)</sup> 7,5	<sup>(a)</sup> 10,2
4 415	41,5	8,1	..
26 063	38,7	<sup>(a)</sup> 11,0	<sup>(a)</sup> 12,7
4 332	46,0	<sup>(a)</sup> 2,5	<sup>(a)</sup> 3,1
3 060	35,2	0,2	..
(18 121)	(33,9)	(16,3)	..

EMPLOI CIVIL TOTAL			
milliers	AGRICULTURE, SYLVICULTURE ET PÊCHE %	dont :	
		INDUSTRIE %	SERVICES %
25 548	5,5	43,5	51,0
6 364	6,5	30,6	62,9
3 091	10,2	40,0	49,8
3 669	3,0	33,4	63,6
10 933	5,5	28,3	66,2
2 369	7,4	29,3	63,3
10 931	18,2	35,2	46,6
100 397	3,5	30,1	66,4
2 234	11,1	34,8	54,1
20 976	8,6	35,2	56,2
3 529	30,7	29,0	40,3
1 136	17,7	31,7	50,6
(107)	(11,7)	(37,4)	(50,9)
20 623	13,4	37,5	49,1
55 810	10,0	35,3	54,7
160	5,6	37,3	57,1
1 932	8,5	29,8	61,7
1 265	11,2	32,7	56,1
4 922	5,0	30,2	64,8
3 969	26,1	36,5	37,4
23 048	2,8	36,3	60,9
4 225	5,6	31,3	63,1
3 054	7,0	39,3	53,7
(14 668)	(60,1)	(16,4)	(23,5)

Notes :  
a) Exercice budgétaire commençant le 1<sup>er</sup> avril.  
b) Sciences exactes naturelles et ingénierie seulement.  
UEBL: Union économique belgo-luxembourgeoise.

			ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE	GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT aux prix du marché	aux prix et taux de change courants	1982	656,6	158,9	66,7	83,0	289,4	55,9	180,5	3 026,7	48,3	538,8	37,6	17,6	2,5	347,7	1 048,3	3,4	56,4	24,3	138,1	23,0	468,6	98,6	95,8	52,5
	milliards de \$ EU	1981	683,16	160,66	66,45	95,08	284,29	58,13	186,06	2906,27	49,12	569,39	36,71	16,70	2,95	350,22	1 129,50	3,86	57,14	25,01	140,49	23,81	497,79	112,42	94,47	57,64
	variation annuelle moyenne en volume	1976-81 %	2,5	2,7	2,6	1,5	2,8	1,3	1,4	2,8	3,5	2,3	2,9	3,8	4,0	2,6	4,6	1,8	3,6	0,2	1,4	4,0	0,5	1,0	2,4	2,0
		1981-82 %	-1,25	0,75	0,5	-0,5	-5,0	1,75	1,25	-1,75	0,5	1,5	0,5	1,25	-3,5	0,75	2,5	-0,25	-	-0,5	-1,25	2,0	0,5	0,5	-2,0	4,0
	par habitant aux prix courants en \$ EU; conversion par taux de change courants		11 076	10 763	8 842	9 651	11 741	11 350	4 938	12 647	10 238	10 552	3 769	4 855	12 791	6 123	9 606	10 566	13 937	7 957	9 861	2 398	8 886	13 505	14 778	1 262
	par habitant aux prix courants en \$ EU; conversion par PPA (parités de pouvoir d'achat)		10 360	..	9 269	9 495	..	10 031	6 428	12 647	..	9 981	5 019	5 683	..	7 956	9 583	11 097	..	..	9 414	4 180	8 281	..	..	..
DÉPENSES DE CONSOMMATION FINALE PRIVÉE en % du PIB aux prix courants			56,6	59,9	56,3	65,8	55,5	56,3	69,8	63,9	54,5	65,0	67,8	63,8	62,0	62,6	57,8	60,5	47,4	59,7	60,6	69,6	60,6	52,5	62,6	70,2
DÉPENSES ET RECETTES COURANTES DE L'ÉTAT	dépenses courantes en % du PIB		44,3	30,4 1980-81	44,0	52,7	38,4	55,1	29,4 1980	34,2	35,2	45,7	35,4	43,8 1979	25,0 1977	46,1	25,4 1980	51,7 1980	44,6	..	55,8	30,9 1976	42,2 1980	60,1	29,7 1980	..
	recettes courantes en % du PIB		44,6	33,4 1980-81	47,4	44,0	38,7	51,2	30,0 1980	33,7	39,4	46,1	30,0	38,2 1979	34,0 1977	38,7	28,2 1980	57,4 1980	52,5	..	55,9	28,1 1976	40,6 1980	58,8	32,9 1980	..
FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE priv. et publ.	total en % du PIB aux prix courants		22,0	25,1	24,9	17,9	23,7	15,7	20,1	17,9	24,3	21,2	20,9	29,8	25,9	20,3	30,9	23,3	27,2	20,6	19,0	31,3	15,9	19,3	24,2	19,9
	machines et outillage en % du PIB aux prix courants		8,3	11,0 1980-81	10,4	6,1 1980	8,7	6,5	6,5 1980	8,1	9,8	9,3	8,1	13,3 1980	7,4 1980	8,5	10,7 1980	9,3 1980	9,1	7,8 1980	6,8	5,5 1976	8,1	7,2	7,6	5,2 1980
TAUX NATIONAL NET D'ÉPARGNE en % du PIB			8,6	14,4	12,7	3,8	10,4	3,2	8,0	5,6	11,1	7,6	13,8	5,9	9,1	8,7	18,0	34,8	15,5	14,3	9,9	18,5	4,9	4,7	18,1	15,7
APPORTS NETS D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT aux pays en développement et agences multilatérales en % du PNB			0,47	0,41	0,48	0,59	0,43	0,73	..	0,20	0,28	0,73	..	..	..	0,19	0,28	..	0,82	0,29	1,08	..	0,44	0,83	0,24	..
DÉPENSES INTÉRIEURES BRUTES POUR LA R-D en % du PIB			2,4 1979	(a) 1,0 1978-79	..	1,4 1979	(a) 1,5 1981-82	1,0 1979	..	2,5	1,1 1979	1,9 1980	0,2 1979	0,7 1979	0,7 1979	0,9 1980	(a) 2,2 1980-81	..	1,3 1980	(a) 0,9 1979-80	2,0 1980	0,3 1978	2,2 1978-79	(b) 1,9 1979	2,4 1979	..
BALANCE EXTÉRIÈRE (biens et services) en % du PIB			0,8	-3,9	-0,8	-3,2	1,3	0,6	-2,1	-0,8	1,6	-1,6	-8,0	-14,6	-0,9	-1,9	0,8	-5,0	8,0	-3,0	3,7	-19,0	2,9	-0,4	-1,0	-6,4
RÉSERVES OFFICIELLES TOTALES en millions de DTS 31.12.82			43 863	6 053	5 544	4 757 UEBL	3 439	2 111	7 450	29 911	1 420	17 850	916	2 390	133	15 214	22 001	4 757 UEBL	6 273	603	10 723	1 180	11 904	3 397	16 748	969

UEBL : Union économique belgo-luxembourgeoise.

	ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE
--	-----------	-----------	----------	----------	--------	----------	---------	------------	----------	--------

MONNAIE	unité monétaire	Deutsche Mark	Dollar australien	Schilling	Franc belge	Dollar canadien	Couronne danoise	Peseta	Dollar	Mark finlandais	Franc français
	nombre d'unités monét. par \$ EU (31 déc. 1982) aux taux du marché	2,38	0,98	16,69	46,92	1,23	8,38	125,60	1,00	5,29	6,73
	par DTS (31 décembre 1982)	2,62	1,08	18,41	51,75	1,36	9,25	138,54	1,10	5,84	7,42

IMPOR-TATIONS (marchan-dises seu-lement)	totales (CAF) en millions de \$ EU	162 691	23 765	21 003	61 852 UEBL	66 500	17 502	32 178	260 982	14 197	120 497
	en provenance des autres pays de l'OCDE en millions de \$ EU	120 161	17 103	15 705	49 455 UEBL	56 450	14 808	16 445	138 175	8 866	79 559
	en provenance du reste du monde en millions de \$ EU (non spécifiés exclus)	42 408	6 553	5 298	12 368 UEBL	10 050	2 694	15 728	122 803	5 331	39 959
	totales en % du PIB aux prix courants	23,8	14,8	31,6	62,5 UEBL	23,4	30,1	17,3	9,0	28,9	21,2
	variation du volume des importations totales de 1976 à 1981 en % par an	3,7	1,0 1975-80	3,7	2,2 UEBL	2,3	-1,1	2,7 1974-79	3,1	1,8	4,0

EXPOR-TATIONS (marchan-dises seu-lement)	totales (FOB) en millions de \$ EU	175 284	21 775	15 808	55 476 UEBL	70 566	15 976	20 457	233 740	13 977	101 270
	vers les autres pays de l'OCDE en millions de \$ EU	129 642	12 915	11 137	46 482 UEBL	60 279	12 958	12 208	132 276	8 790	68 233
	vers le reste du monde en millions de \$ EU (non spécifiés exclus)	44 820	8 654	4 671	8 414 UEBL	10 287	2 995	7 989	100 488	5 187	33 035
	totales en % du PIB aux prix courants	25,7	13,6	23,8	56,1 UEBL	24,8	27,5	11,0	8,0	28,5	17,8
	variation du volume des exportations totales de 1976 à 1981 en % par an	5,2	1,2	5,9	3,3 UEBL	4,5	6,1	12,0 1974-79	5,3	7,8	5,5

PRIX A LA CONSOM-MATION	augmentation 1982 (déc. 81-déc. 82) %	4,6	11,0	4,7	8,1	9,3	9,0	14,0	3,9	9,0	9,7
	augmentation annuelle moyenne 1977-1982 % par an	4,7	9,6	5,2	6,4	10,3	10,8	16,0	9,8	9,6	11,7

VARIATION DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE 1982 (déc. 81-déc. 82)	-4,7	-10,0	-5,9	0,6 nov. 81-nov. 82	-11,2	..	-1,1 nov. 81-nov. 82	-6,1	-3,1	-3,1
--	------	-------	------	------------------------	-------	----	-------------------------	------	------	------

TOURISME INTERNA-TIONAL	recettes en % du PIB	0,9	0,7	7,7	1,7 UEBL	0,9	2,2	3,7	0,4	1,4	1,3
	dépenses en % de la consommation finale privée	4,6	1,9	6,2	4,5 UEBL	2,0	3,9	0,8	0,1	2,2	1,6

GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE
-------	---------	---------	--------	-------	------------	---------	------------------	----------	----------	-------------	-------	--------	---------

Drachme	Livre irlandaise	Couronne islandaise	Lire	Yen	Franc luxembourgeois	Couronne norvégienne	Dollar néo-zélandais	Florin	Escudo	Livre	Couronne suédoise	Franc suisse	Livre turque
70,57	0,72	16,63	1 370,00	235,00	46,92	7,05	1,37	2,63	89,06	0,62	7,30	2,00	186,75
77,84	0,79	18,34	1 511,00	259,00	51,75	7,78	1,51	2,90	98,24	0,68	8,05	2,20	205,99

8 911	10 631	1 036	91 201	142 669	61 852 UEBL	15 620	5 734	65 920	9 744	102 799	28 848	30 595	8 944
5 987	9 852	892	53 714	49 433	49 455 UEBL	14 000	..	47 361	6 719	80 498	22 944	26 329	4 228
2 924	721	144	37 459	93 229	12 368 UEBL	1 621	..	18 558	3 010	22 072	5 904	4 266	4 716
24,3	63,7	35,1	26,0	12,6	62,5 UEBL	27,3	22,9	46,9	40,9	20,7	25,7	32,4	15,5
2,1	7,7	..	2,5	2,3	2,2 UEBL	2,1	1,0	1,2	..	2,5	1,3 1975-80	6,9	-4,1

4 294	7 835	905	75 715	151 759	55 476 UEBL	17 928	5 618	68 464	4 142	102 808	28 543	26 892	4 772
2 432	6 661	687	47 962	71 750	46 482 UEBL	15 974	..	56 874	3 218	72 564	22 277	19 613	2 282
1 858	1 070	218	26 815	80 009	8 414 UEBL	1 954	..	10 030	825	29 368	6 266	7 279	2 489
11,7	46,9	30,7	21,6	13,4	56,1 UEBL	31,4	22,5	48,7	17,4	20,7	25,4	28,5	8,3
4,9	9,1	..	4,6	7,1	3,3 UEBL	5,7	3,9	2,0	..	2,8	3,4 1975-80	4,9	5,5

19,1	12,3	60,3	16,4	1,8	10,4	11,7	15,3	4,3	18,8	5,4	9,6	5,5	29,6
20,3	15,2	49,4	16,8	4,6	6,2	9,7	14,9	5,5	21,0	12,0	10,3	4,2	56,5

-6,9 nov. 81- nov. 82	-1,7 nov. 81- nov. 82	..	-5,4	-0,9	-15,5	0,2	..	-7,1	-2,4 sept. 81- sept. 82	0,8	1,6	-7,7 T4-81- T4-82	..
-----------------------------	-----------------------------	----	------	------	-------	-----	----	------	-------------------------------	-----	-----	-------------------------	----

5,3	4,0	0,7	2,2	0,1	1,7 UEBL	1,3	1,0	1,2	4,4	1,2	0,9	3,2	0,7
1,0	4,8	2,9	0,8	0,7	4,5 UEBL	5,3	3,7	4,3	1,5	2,2	3,7	3,6	0,3



MORTALITÉ INFANTILE				ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE
nb. de morts dans la première année pour 1 000 naissances vivantes				12,6 1980	10,0	12,6	11,7	10,4 1980	8,4 1980	10,3	11,7	7,6 1980	9,6
GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE
17,9 1980	11,2 1980	7,7 1980	14,1	7,1	11,0	8,1 1980	11,7	8,2	26,0 1979	12,1 1980	7,0	9,1 1980	..

PROTÉINES ANIMALES				ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE
grammes par habitant et par jour 1980				68	68	59	64 UEBL	65	75	55	72 1979	67	79
GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE
..	66	..	56	37	64 UEBL	68	78 1977	64	39 1977	55	73	71	24

ENSEIGNEMENT: DÉPENSES PUBLIQUES				ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE	
en % du PIB 1980				4,7 1979	5,8 1979	5,5	6,1 1979	7,3	6,7	2,6 1979	7,1 1979	5,6	4,9	
				dont : dépenses connexes <sup>1</sup>	0,3 1979	..	0,3	..	0,6	0,4	..	..	0,9	..
GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE	
2,4 1979	6,8	..	5,0 1979	5,7	4,9	8,5	5,3	8,5 1979	3,7 1979	5,4 1979	9,1	5,2	2,7	
..	..	..	0,1 1979	0,2	0,04	0,3	0,3	0,3 1979	0,3 1979	..	1,5	0,1	0,05	

1. Nourriture, logement, transport, soins médicaux, services sociaux et aide financière aux étudiants.

RÉMUNÉRATION NETTE				ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE	
en % du salaire brut <sup>1</sup>				allocations familiales : non comprises	73,4	81,7	77,4	77,2	85,1	62,8	87,1	79,0	72,8	87,8
				comprises	79,2	84,5	91,1	89,1	88,0	66,1	88,4	79,0	78,3	98,7
GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE	
87,0	79,6	..	80,2	89,1	85,2	73,7	73,0	66,2	87,5	71,6	65,8	81,4	..	
87,0	81,9	..	86,2	89,1	93,2	80,3	77,0	74,0	92,3	79,0	73,6	85,7	..	

1. Salaire moyen dans l'industrie manufacturière: un salaire par ménage; deux enfants.

CONSUMMATION D'ÉNERGIE (par hab.)				ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE
besoins totaux d'énergie primaire en tonnes d'équivalent pétrole				4,27	5,17	3,49	4,42	9,27	3,38	2,02	7,69	5,44	3,64
GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG <sup>1</sup>	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE
1,63	2,51	6,15	2,44	3,08	9,02	5,91	3,72	4,34	1,05	3,47	6,03	3,87	0,75

1. 70 % des besoins totaux d'énergie (plus du double de la moyenne de l'OCDE) sont consommés par le secteur industriel fortement exportateur.

TÉLÉPHONES				ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE
nombre pour 1 000 habitants				488	489 1980	421	387	694	675	329	789	522	498
GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE
302	208	475 1980	364	502	547 1979	485	560	539	149	507	828	751	39 1979

RÉCEPTEURS DE TÉLÉVISION				ALLEMAGNE	AUSTRALIE	AUTRICHE	BELGIQUE	CANADA	DANEMARK	ESPAGNE	ÉTATS-UNIS	FINLANDE	FRANCE	
nombre pour 1 000 habitants 1980				L	337	-	296	395	-	368	-	-	322	297
				R	..	378	..	..	471	..	252	624	..	354
GRÈCE	IRLANDE	ISLANDE	ITALIE	JAPON	LUXEMBOURG	NORVÈGE	NOUVELLE-ZÉLANDE	PAYS-BAS	PORTUGAL	ROYAUME-UNI	SUÈDE	SUISSE	TURQUIE	
156	..	275	234	250	-	292	-	296	139	331	381	314	75	
..	225 1979	..	386	539	245 1979	..	278	..	141	404	..	..	..	

L = licences délivrées ou postes déclarés R = estimation du nombre de récepteurs en service.

# Femmes: plus d'emploi et plus de chômage

Le nombre de chômeuses atteint aujourd'hui dans la zone OCDE des records historiques – quelque 12½ millions à la mi-82. Or, cela est à remettre en regard d'un afflux de femmes, lui aussi sans précédent, sur le marché du travail depuis une vingtaine d'années, surtout dans les pays les plus industrialisés. Et ce qui frappe le plus à propos de l'évolution de la population active est sans doute l'extraordinaire capacité d'absorption dont a fait preuve l'économie face à ce phénomène relativement nouveau et, tout semble l'indiquer, irréversible. Cette capacité doit à tout prix être, pour le moins, maintenue car le taux élevé d'activité féminin est devenu, indépendamment de la conjoncture, un trait permanent de nos économies.

La direction des affaires sociales, de la main-d'œuvre et de l'éducation de l'OCDE a analysé la situation des femmes devant l'emploi et le chômage dans la période de faible croissance que nous connaissons. Ses travaux montrent que la ventilation des chiffres peut révéler une réalité plus complexe que celle que décrivent de prime abord les données globales.

La part des femmes dans l'accroissement de la population active de la zone OCDE est effectivement impressionnante : plus des deux tiers, soit 30,3 millions, d'une augmentation totale de 46,4 millions de personnes de 1970 à 1981 (graphique A). L'emploi total s'est accru au cours de la même période de 31,8 millions dont les trois quarts

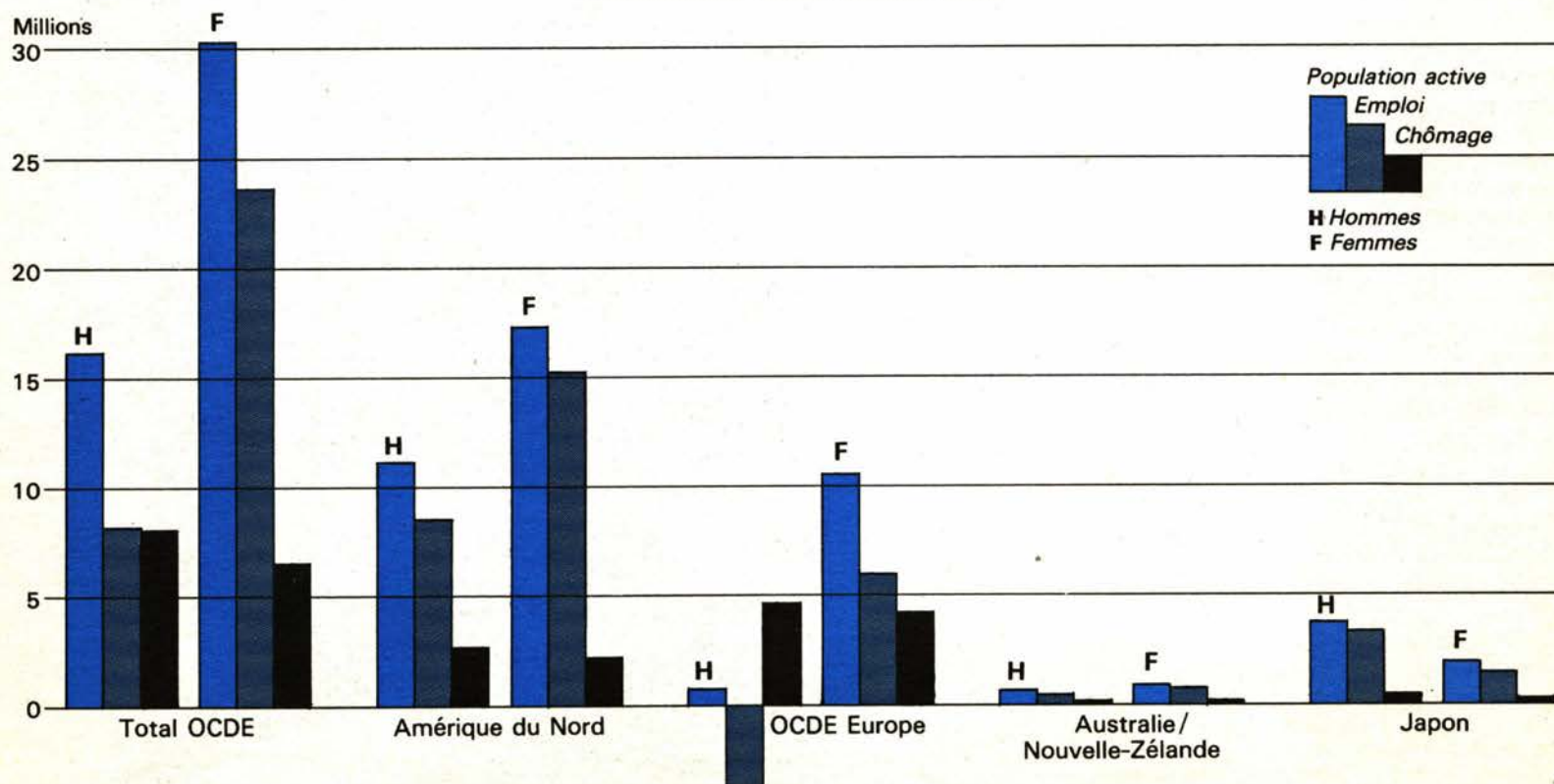
– 23,6 millions – sont des femmes. En conséquence, trois fois plus de femmes que d'hommes ont trouvé un emploi et les femmes ont été légèrement moins nombreuses en chiffres absolus à venir grossir les rangs des chômeurs : 6,7 millions (46 %) contre 8 millions d'hommes (54 %).

Or, ces statistiques sont quelque peu

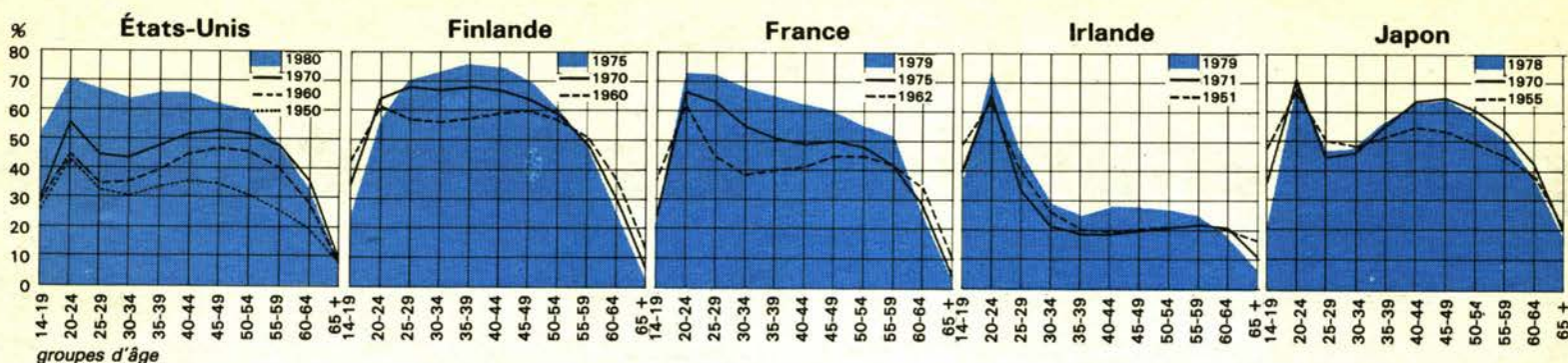
trompeuses. D'une part, il s'agit de chiffres nets qui ne montrent pas les importants mouvements qui ont eu lieu dans le monde du travail. Il y a beaucoup de personnes qui, étant entrées dans le marché du travail pendant la période et en étant sorties sans trouver d'emploi, ne figurent pas dans ces chiffres<sup>1</sup>. D'autre part, le développement

## A. POPULATION ACTIVE, EMPLOI ET CHÔMAGE

Variation nette 1970-1981, en millions



## B. ÉVOLUTION DU TAUX D'ACTIVITÉ DES FEMMES PAR TRANCHES D'ÂGE DANS 5 PAYS



du secteur tertiaire explique en grande partie qu'au cours des années 70, une aussi importante proportion de l'accroissement de la population active féminine se soit traduite par des emplois effectifs — il y a eu un rapprochement quasi spontané entre offres et demandes d'emplois dont les femmes ont été les principaux bénéficiaires. Or, une telle situation a peu de chances de se répéter, au moins à cette échelle. Par ailleurs, étant donné que les femmes ne forment que quelque 40 % de la population active, l'aggravation du chômage féminin paraît plus prononcée lorsqu'on l'exprime en pourcentages de cette même population active. En résumant, l'on peut dire que l'augmentation du taux de chômage des femmes a été plus forte que celle des hommes (de 2,8 % en 1970 à 6,8 % en 1981 contre 2,8 % et 5,2 %) mais, si l'on tient compte de l'important nombre de « nouvelles actives », cette augmentation aurait pu être encore plus grave.

### Dans tous les pays

C'est surtout en *Amérique du Nord* que l'accroissement de la population active féminine (17,3 millions) et du nombre de femmes qui ont un emploi (88 %) a été remarquable car la population active masculine y a également augmenté au cours de la même période (11 millions dont 76 % ont un emploi).

En *Europe*, l'offre supplémentaire de main-d'œuvre féminine (10,4 millions) a été concomitante avec une stagnation de l'effectif masculin. L'accroissement du nombre de femmes employées représente presque 60 % de ces 10,4 millions, celui des chômeuses un peu plus de 40 %.

Le nombre d'hommes qui occupaient un emploi a baissé de 4 millions et celui des chômeurs s'est accru de 4,8 millions. Qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, le taux d'absorption du marché du travail européen a été inférieur à celui de l'Amérique du Nord.

En *Australie* et en *Nouvelle-Zélande*, l'insuffisance de l'offre d'emplois par rapport à la demande a été plus prononcée

pour les hommes que pour les femmes. La population active s'est accrue de 640 000 hommes, dont 70 % ont un emploi et 30 % se sont inscrits au chômage. Bien que l'accroissement de l'effectif féminin ait été plus important, 850 000 personnes, 82 % de ces nouvelles venues ont un emploi, toujours en chiffres nets.

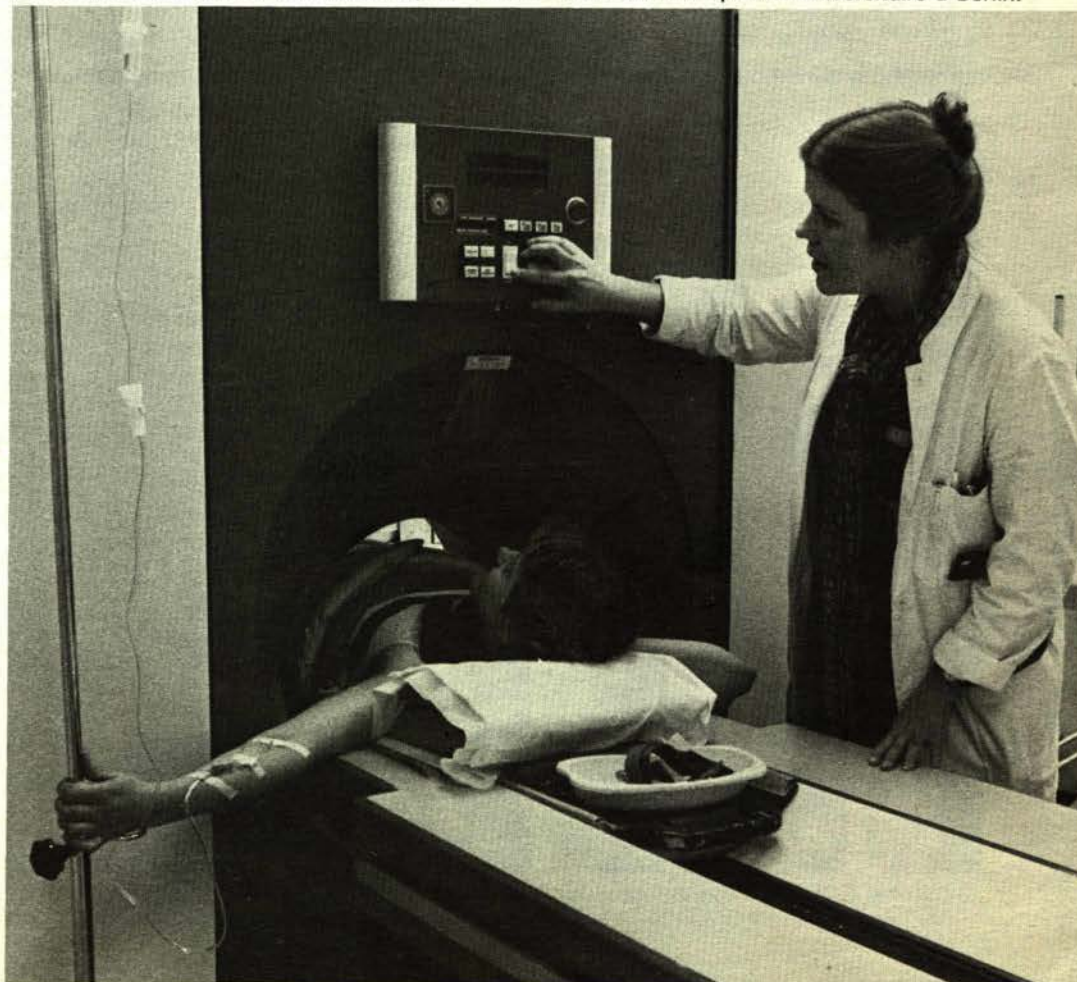
Au *Japon*, l'évolution du marché du travail a été différente : le supplément net de main-d'œuvre masculine a été deux fois plus grand que celui de la main-d'œuvre féminine, et presque 90 % des nouveaux effectifs masculins ont un emploi, contre 86 % des femmes. Tout en étant inférieure à celle des hommes, cette proportion est plus élevée que dans d'autres régions de

l'OCDE, à l'exception de l'Amérique du Nord.

### Quelle que soit la conjoncture

Malgré le début de la récession, l'afflux des femmes sur le marché du travail s'est poursuivi, au cours des années 70, à un rythme plus élevé qu'auparavant. Si donc les femmes, dans leur quête d'un emploi, ne se laissent plus dissuader par des stagflations ou autres récessions, cela ne veut pas dire qu'elles soient touchées de la même façon que les hommes par les différentes phases du cycle économique. Ainsi a-t-on pu constater par exemple que, pendant les périodes de récession grave, c'est-à-dire en 1974-1975 et 1980-1981,

Le développement du secteur des services au cours des années 70 a permis à de nombreuses « nouvelles actives » de trouver un emploi. Ci-dessous : centre hospitalier universitaire à Berlin.



1. Cette remarque est naturellement valable pour les autres données du même ordre qui figurent dans cet article.

le chômage des femmes a généralement moins augmenté que celui des hommes alors qu'au cours des périodes qui ont précédé la récession, c'est-à-dire de 1970 à 1973, et pendant les reprises temporaires de 1975 à 1979, le chômage féminin a plus augmenté, ou moins diminué, que celui des hommes.

Ce phénomène s'explique notamment par la distribution sectorielle différente du travail masculin et féminin. Les femmes, parce qu'elles sont plus concentrées dans le secteur des services, et notamment dans le service public, où les effets de la crise sont plus faibles et plus tardifs, sont moins touchées par la récession que les hommes qui sont plus nombreux dans les secteurs — construction et industrie manufacturière notamment — plus soumis aux aléas de la conjoncture. Le revers de la médaille : si les femmes souffrent moins du chômage pendant les périodes de crise aiguë, elles sont beaucoup plus vulnérables que les hommes aux époques de reprise immédiate. On ne doit pas oublier non plus dans ce contexte que des femmes employées dans l'industrie manufacturière ont été particulièrement touchées par les difficultés de certaines branches comme le textile.

### Une réalité plus complexe

L'augmentation du taux d'activité des femmes se maintient donc inexorablement, quelle que soit la conjoncture, mais on risque d'en surestimer l'ampleur si l'on ne

*Le comportement professionnel des femmes se rapproche de plus en plus de celui des hommes — d'où la nécessité d'ajustements permettant un meilleur partage de la responsabilité parentale.*

tient pas compte du fait que le travail à temps partiel est un élément important de leur présence dans la population active. En effet, ce dernier représente plus d'un tiers de l'emploi des femmes dans plusieurs pays de l'OCDE, et atteint, en Suède, presque 50 %. En général, dans les pays où le taux d'activité des femmes est élevé, le pourcentage de celles qui travaillent à temps partiel l'est également. En conséquence, si l'on comparait les taux d'activité féminins en équivalents plein temps, les différences entre pays seraient plus faibles que les chiffres bruts ne le donnent à penser.

Quant à la répartition par groupes d'âge du taux d'activité féminin, elle constitue — même si son profil est très différent d'un pays à l'autre (graphique B) — un des signes qui indiquent que le comportement professionnel des femmes se rapproche de plus en plus de celui des hommes. En effet, comme pour ces derniers, l'augmentation du taux d'activité des femmes se limite aux 20-54 ans et elle est particulièrement sensible entre 35 et 44 ans. En même temps, le taux d'activité féminin et masculin des moins de 20 ans et des plus de 54 ans diminue dans la plupart des pays. En conséquence, l'augmentation féminine n'est pas uniquement due à l'afflux d'un nombre croissant de jeunes femmes sur le marché du travail, mais davantage au retour des femmes après la naissance de leurs enfants ou à leur présence ininterrompue dans la vie active, ce que confirme

l'augmentation particulièrement importante du taux d'activité des femmes mariées, et notamment des mères de famille, même si elles ont des enfants en bas âge.

C'est par rapport à ces changements d'attitude à l'égard de l'emploi, que des aménagements pour faciliter la vie familiale et celle des enfants doivent être prévus, ces nouveaux comportements exigeant des ajustements concernant la redistribution des rôles, les horaires de travail et les horaires scolaires afin qu'ils assurent une disponibilité partagée des parents qui travaillent.

Quant au chômage, aussi bien masculin que féminin, il est également étroitement lié à l'âge. Dans tous les pays de l'OCDE sans exception, les jeunes ont été plus touchés que les travailleurs adultes et, parmi les jeunes, les filles sont dans la plupart des pays plus affectées que les garçons. En effet, elles sont défavorisées parce qu'elles continuent à se former dans un nombre limité de métiers traditionnels, parce que certains employeurs craignent qu'elles abandonnent leur emploi à la naissance de leurs enfants — même si cela, on l'a vu, est de moins en moins vrai —, parce qu'elles n'ont pas les qualifications et la formation requises en cette période d'évolution technologique précipitée, pour laquelle elles n'ont pas été préparées.

Pour ce qui est des facteurs qui incitent les femmes à travailler, ils sont, comme pour les hommes, la nécessité de gagner sa vie et le désir de mettre en valeur ses capacités et ses connaissances. Les extrêmes se touchent ici : les femmes de milieux à bas revenus se voient dans l'obligation, pour améliorer le budget familial ou faire face à des besoins essentiels, de compléter le revenu familial mais leurs qualifications ne leur donnent accès qu'à des activités peu rémunérées; quant aux femmes instruites, elles ont des qualifications qu'elles souhaitent pouvoir exercer et qui, pour les femmes mariées notamment, leur semblent moins astreignantes, plus payantes psychologiquement et matériellement que des activités non rémunérées à plein temps au foyer.

\*  
\* \*

Si le marché du travail a pu absorber un nombre impressionnant des « nouvelles actives », le taux de chômage féminin montre que les structures et institutions économiques ne se sont pas encore adaptées à l'irréversibilité d'un taux d'activité féminin qui approche celui des hommes et il est probable que, même après la fin de l'actuelle récession, le chômage des femmes — comme d'ailleurs celui des hommes — restera un problème. Les autorités nationales devront en conséquence revoir leur politique de l'emploi en fonction de cette situation et cela, bien que le taux d'expansion de la population active des années 70 soit appelé à se ralentir du fait que les nouvelles générations qui arriveront sur le marché du travail seront moins nombreuses.



# Télécommunications : est-il souhaitable de renforcer la concurrence ?

par Henry Ergas<sup>1</sup>

**L**a diffusion rapide de la commutation numérique, des fibres optiques, des satellites et des systèmes de vidéotex, technologies qui seront intégrées à celles de l'informatique et de l'électronique, permettra, au cours des vingt prochaines années, de disposer d'une infrastructure unifiée, propre à la croissance des activités de traitement et de transmission de l'information.

Toutefois, cette croissance nécessitera d'énormes investissements – représentant chaque année près de 1 % du PNB de la zone OCDE – dans les réseaux de télécommunications. Ces investissements stimuleront directement les industries productrices de matériel de télécommunications et, d'une façon plus générale, tout le secteur de l'électronique.

En améliorant la qualité et en réduisant le coût des télécommunications, ces investissements auront aussi indirectement des répercussions sensibles sur toute l'économie en encourageant le développement rapide d'activités à haute technologie dans les industries manufacturières, le secteur bancaire, les services informatisés et les médias. L'expansion dans ces domaines contribuera à son tour à orienter l'économie des pays Membres de l'OCDE vers des secteurs à forte valeur ajoutée et dotés d'un potentiel de croissance considérable.

Les nouvelles technologies renforcent donc l'engagement public dans les télécommunications mais, en même temps, elles ébranlent profondément les bases sur lesquelles repose actuellement la politique dans ce domaine.

## Le système en vigueur

Dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, les services de télécommunications sont depuis toujours fournis par un monopole. Ce dernier a été organisé de façon très différente d'un pays à l'autre et des différences marquées subsistent en ce qui concerne tant la gamme des activités englobées dans le monopole que le titulaire de celui-ci et la réglementation qui en régit l'exercice. L'on peut établir en gros une distinction entre l'Amérique du Nord – où les fournisseurs de services de télécommu-

nications appartiennent au secteur privé et son assujettis à une réglementation officielle – et les autres régions de l'OCDE où le monopole revient à l'État. Malgré ces distinctions, on a donné du monopole, jusqu'à une date récente, une définition large : assurer en exclusivité les services du réseau de télécommunications, en contrôler l'utilisation et réglementer strictement le matériel attaché au réseau (ce qui, dans certains cas, comprend l'exclusivité de la fourniture et la propriété des matériels).

Or, actuellement, cette interprétation du concept de monopole est contestée, particulièrement dans les milieux d'affaires. On soutient que les progrès de la technologie ont ôté une bonne part de leur valeur aux arguments traditionnellement avancés en faveur du monopole, et qu'en ce qui concerne notamment les services nouveaux, un monopole d'État conférant l'exclusivité de la propriété ou de l'exploitation n'est peut-être pas l'instrument permettant de tirer le meilleur parti du progrès technique.

Ces thèses soulèvent des questions de principe fort complexes, lourdes de conséquences nationales et internationales. En examinant ces questions, les gouvernements doivent tenir compte de l'importance croissante des télécommunications – des besoins d'investissements massifs liés à ce secteur aussi bien que de son rôle en tant qu'élément indispensable de l'infrastructure nécessaire au développement industriel et social – et du fait qu'il pourra être difficile de revenir sur des décisions une fois qu'elles auront été prises.

La question qui doit être posée est celle de savoir si les dispositifs institutionnels existants sont valables ou s'ils demandent à être modifiés.

## Les arguments en faveur du monopole...

Trois arguments principaux sont avancés pour justifier le monopole des services de télécommunications.

### *Les télécommunications : un « monopole naturel »*

Un monopole naturel est une branche d'activité dans laquelle les économies

d'échelle jouent un rôle si grand que la rentabilité maximale n'est assurée que lorsqu'une seule et même entreprise assume la totalité de la production.

Les monopoles naturels placent les décideurs devant un dilemme : si la production est partagée entre plusieurs entreprises, son coût sera plus élevé que le coût minimal. En revanche, si la production est aux mains d'une seule entreprise, celle-ci peut profiter de sa situation privilégiée sur le marché pour pratiquer des prix de monopole au détriment du consommateur et de l'économie dans son ensemble. En conséquence, on estime en général qu'il est nécessaire d'assujettir, sous une quelconque forme, les monopoles naturels à une réglementation établie par l'État.

Les télécommunications sont souvent considérées comme un monopole naturel pour deux raisons :

- certains éléments du réseau bénéficient d'importantes économies d'échelle
- des économies sont réalisées sur les coûts grâce à la planification et à la direction intégrées du réseau (« économies d'exclusivité de services »).

Les partisans du monopole font valoir que les économies d'échelle sont, en ce qui concerne la distribution locale, énormes et, dans le domaine de la transmission, considérables. En outre, la planification intégrée de la croissance du réseau permet, d'après eux, une répartition optimale des opérations de commutation, d'où des économies sur les coûts. La planification intégrée diminue par ailleurs la nécessité de ménager de coûteuses interfaces dans le réseau, facilite la normalisation et accroît la commodité d'utilisation. L'interaction des économies d'échelle réalisées sur d'importants secteurs constitutifs du réseau et des économies résultant de la possibilité de planifier sa croissance globale rendent la concurrence dans la prestation de services de télécommunications par définition inefficace.

### *Les télécommunications : un service public*

Dans un certain nombre de pays de

1. *Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE; l'article a été rédigé avec le concours de J. Okayama.*

l'OCDE, on estime que les services de télécommunications doivent répondre à des objectifs d'équité et de bien-être social et ne pas être fournis exclusivement en fonction de la capacité de paiement ou d'autres critères de marché. Ces objectifs impliquent avant tout un service *universel et uniforme* :

- rendre le service du téléphone accessible à tous les ménages, même à ceux à faible revenu
- assurer un service uniforme (et à un même prix) sur tout le territoire national.

A ces fins, les services sont fournis à certaines catégories d'utilisateurs à des prix inférieurs à ceux qui seraient commercialement justifiés : particuliers, notamment ceux qui font essentiellement des appels locaux, usagers des cabines téléphoniques publiques et surtout usagers dans les campagnes et autres zones à faible densité de population. En théorie, les pertes de recettes imputables à ces tarifs préférentiels pourraient être couvertes par une subvention versée directement par l'État aux fournisseurs de services de télécommunications ; dans la pratique, elles le sont généralement au moyen d'un système de subventions croisées, consistant à pratiquer des prix plus élevés sur certains services ou à l'égard de certaines catégories de clients pour pouvoir pratiquer ailleurs des prix inférieurs aux coûts.

Dans la mesure où il conduit à pratiquer ainsi la subvention croisée, l'objectif du « service universel à un prix uniforme » ne pourrait guère être adopté par une entreprise soumise aux lois d'un marché concurrentiel. En fait, les bénéfices élevés réalisés sur certains marchés y attireraient d'autres entreprises, ce qui entraînerait un accroissement de l'offre et une baisse des prix, les recettes ne permettant alors plus de couvrir le déficit dans les régions à coûts élevés.

#### **Les télécommunications, le développement économique et la sécurité nationale**

Les fournisseurs de services de télécommunications sont généralement censés :

- faciliter le développement régional en assurant un service de très bonne qualité sur tout le territoire national
- assurer rapidement l'accès aux innovations concernant les services de télécommunications pour renforcer la compétitivité internationale des industries utilisatrices
- encourager l'innovation et le progrès technique dans les industries productrices de matériel de télécommunications
- apporter leur concours au développement des technologies des télécommunications dans l'intérêt de la défense nationale
- établir un réseau hautement fiable, solide et perfectionné tant pour les communications relevant de la défense nationale que pour des situations d'urgence et des catastrophes naturelles.

Il se peut que ce soit le monopole qui se prête le mieux à la réalisation de ces objectifs. Dans le secteur des télécommu-

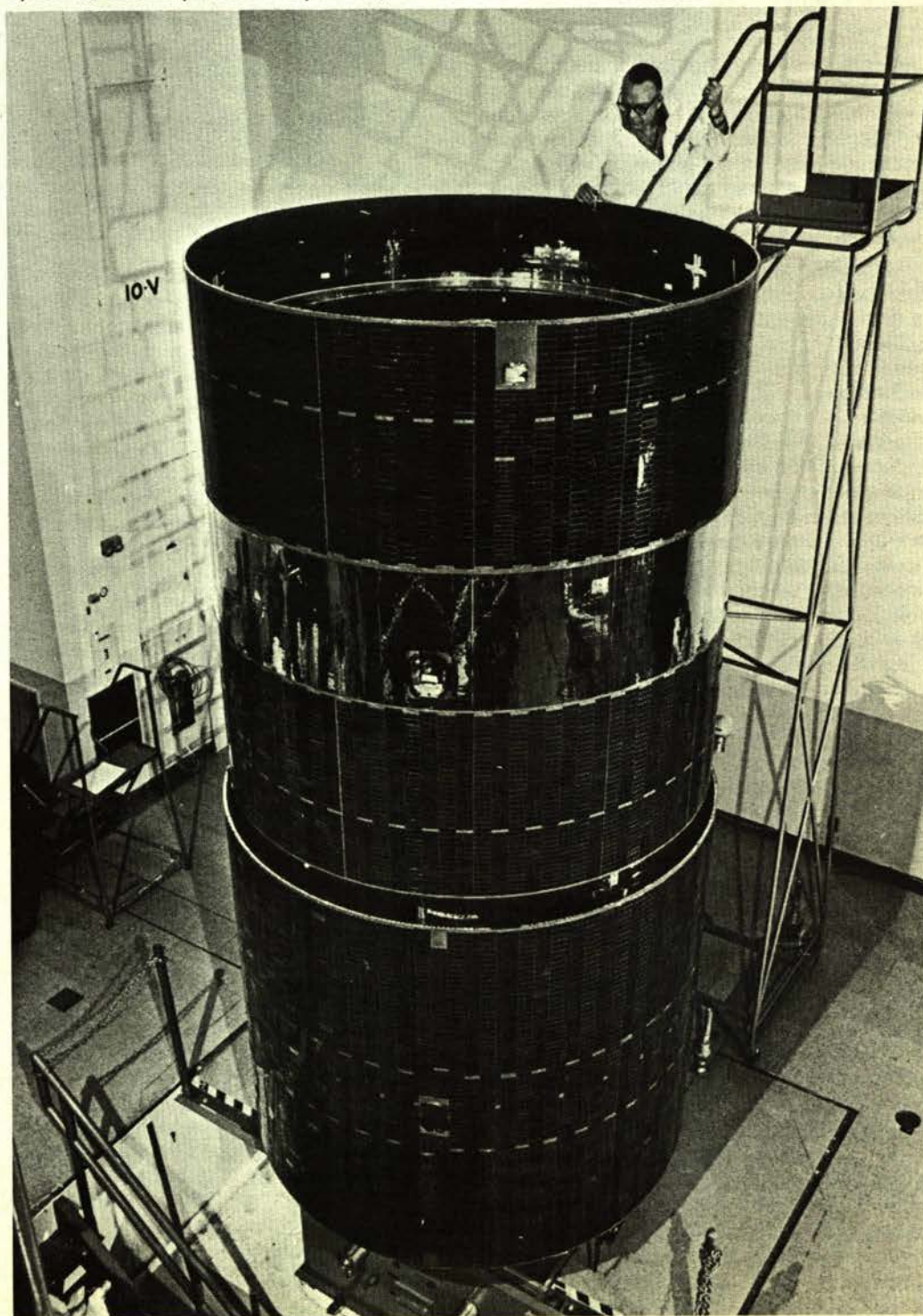
nications, l'innovation entraîne des dépenses d'investissement extrêmement élevées : d'une part, parce que les délais de réalisation sont longs, les dépenses fixes sont lourdes et vont augmentant, et que les résultats commerciaux de la recherche sont incertains ; de l'autre, parce que les nouveaux services doivent être subventionnés pendant la période initiale de diffusion. Des entreprises privées opérant sur un marché concurrentiel ne seraient peut-être pas disposées à assumer les risques liés à ces innovations et, quand bien même le seraient-elles, n'en auraient peut-être pas les moyens financiers. Par contre, les fournisseurs d'un service monopolistique bénéficient à la fois de la compétence

technique voulue, de la possibilité de planifier à long terme et de l'accès aux ressources financières ; leurs centres de recherche ont à leur actif des succès exceptionnels pour ce qui est d'engendrer et de favoriser l'innovation comme en témoignent les réalisations des laboratoires Bell aux États-Unis.

Il en va de même pour les besoins de la défense et les préparatifs en cas d'urgence. Pour faire face à ces impératifs, il faut consentir des investissements considérables (et rarement rentables) afin de disposer, par exemple, d'une capacité auxiliaire et d'installations excédentaires. Il faut aussi assurer une planification et une direction intégrées du réseau pour en réduire au

#### *L'évolution technologique a-t-elle affaibli les justifications traditionnelles du monopole ?*

Ci-dessous : le premier satellite commercial lancé en novembre 1980 pour SBS (*Satellite Business Systems*), société privée créée par IBM, Comsat et Aetna Life Insurance.



minimum la vulnérabilité et se doter de circuits d'acheminement de secours.

Cette thèse peut donc se ramener à l'idée que le monopole est nécessaire pour pouvoir tirer pleinement parti des économies d'échelle et de planification intégrée qui sont par définition liées à la technologie des télécommunications. Il est indispensable si l'on veut que le service des télécommunications réponde aux grands objectifs de la politique socio-économique et de la politique de défense.

### **... et en faveur de la concurrence**

Quant aux adversaires du monopole des télécommunications, ils avancent trois arguments.

#### **Les télécommunications ne sont pas un monopole naturel**

Même s'ils admettent que la distribution locale de service à fil constitue bien un monopole naturel, les adversaires du monopole contestent, d'un point de vue technique comme du point de vue de la politique à suivre, qu'il se produit des économies d'échelle dans d'autres parties du réseau.

La plupart des études consacrées à ce sujet ne feraient pas, a-t-on dit, assez bien la distinction entre les effets sur les coûts qui résultent des dimensions du marché et ceux qui sont imputables à l'évolution technologique, à la composition des services et au taux d'utilisation de la capacité<sup>2</sup>.

Même si l'on admet l'existence d'économies d'échelle, les faits amènent à conclure que celles-ci ne sont déterminantes ni pour la transmission à longue distance (en particulier par satellite) ni pour les services spécialisés, surtout lorsque les marchés considérés sont importants. En conséquence, du point de vue de la rentabilité, il n'y a pas lieu d'exclure la concurrence pour la fourniture de services de télécommunications à grande distance et les services spécialisés, que ce soit sous forme de construction d'installations concurrentes (concurrence aux installations) ou sous forme de revente de services assurés sur des lignes louées au fournisseur officiel de services (concurrence à la revente).

#### **Les subventions croisées sont inefficaces**

Les adversaires du monopole reconnaissent que la concurrence va saper l'actuel système de subventions croisées des prix. Toutefois, ils soutiennent que ce mode de fixation des prix n'est pas satisfaisant, ni du point de vue de la rentabilité économique ni du point de vue de l'équité.

Les prix établis au moyen de subventions croisées n'encouragent pas les consommateurs à exploiter au mieux les ressources rares en matière de télécommunications. Une subvention croisée - appels locaux aux dépens des communications longue distance par exemple - faussera les relations



*Le principe de service universel à un prix uniforme implique souvent que, dans un système de monopole, les zones rurales sont subventionnées par d'autres services. Des subventions directes à certains utilisateurs seraient-elles plus efficaces ?*

coûts-prix aussi bien pour le service qui reçoit la subvention que pour celui qui l'accorde. Cela poussera la structure de la demande vers le service subventionné, la demande supplémentaire venant de consommateurs qui apprécient la valeur de ce service à plus que son prix subventionné mais à moins que son coût. Les ressources ne seront donc pas attribuées de la meilleure façon possible parce que les prix établis en fonction de critères autres que celui du coût donnent au consommateur des indications faussées.

Quant à l'équité, il n'est pas sûr que le mode actuel de fixation des prix permette réellement une redistribution des revenus en faveur de ménages à faible revenu. Dans beaucoup de pays, le système des prix appliqué dans le secteur des télécommunications s'est progressivement édifié de façon assez irrationnelle et les considérations d'équité n'y ont guère joué de rôle. L'effet de redistribution des systèmes actuels semble très complexe : même dans les pays de l'OCDE les plus riches, bon nombre de ménages réellement démunis n'ont pas le téléphone et ne profitent donc pas d'une quelconque redistribution découlant du système.

Aussi a-t-on affirmé que l'abandon de la fixation des prix au moyen de subventions croisées pouvait déboucher sur une structure de prix qui fonctionnerait mieux et ne serait pas moins équitable, en particulier si certains groupes (par exemple les ménages démunis dans les zones à faible densité de population) étaient dédommagés par des subventions directes leur permettant de disposer du téléphone.

#### **La concurrence stimule l'innovation**

Enfin, les adversaires du monopole dou-

tent que celui-ci constitue la meilleure formule pour encourager l'innovation et le développement industriel. Ils font observer que les coûts sont élevés et les résultats commerciaux incertains dans d'autres branches également - électronique, matériaux et produits pharmaceutiques par exemple - qui ne fonctionnent pas comme des monopoles, mais qui ont à leur actif des succès remarquables en matière d'innovation. Pour certains projets de recherche dans le secteur des télécommunications, les coûts risquent d'être si élevés et les résultats commerciaux si incertains que, même si la société devait en bénéficier de façon considérable, rares seraient les entreprises privées disposées à investir. Dans des cas exceptionnels, toutefois, de tels projets devraient pouvoir bénéficier du soutien de l'État à la R-D.

Cependant, sur un marché concurrentiel, les fournisseurs de services de télécommunications trouveraient de plus fortes incitations à innover rapidement et, s'ils ne le faisaient pas, seraient plus fortement pénalisés, puisque l'innovation se traduirait rapidement par des gains de parts de marchés. En conséquence, ils se montreraient probablement plus enclins à assumer les risques d'une R-D coûteuse.

L'instauration d'une concurrence accrue serait particulièrement bénéfique pendant des périodes de rapides progrès technologiques, comme celle que nous vivons, et

<sup>2</sup> Telle est la conclusion formulée par la Federal Communications Commission des États-Unis à l'issue d'une vaste enquête sur la question ; voir FCC, Economic Implications and Interrelationships Arising from Policies and Practices Relating to Customer Interconnection, Jurisdictional Separations and Rate Structures ; Second Report, janvier 1980.

qui offrent de grandes possibilités de mettre au point des services novateurs répondant aux besoins particuliers de certains groupes d'usagers. Il y a plus de chances pour que de tels services soient fournis par des entreprises en position de concurrence, qui cherchent à occuper un créneau sur le marché, que par un monopole desservant le marché dans son ensemble. Les tenants d'une concurrence accrue seraient partisans d'encourager les entreprises qui exploitent les installations du fournisseur de services (lignes louées essentiellement) à offrir des services supplémentaires ou plus complets.

En résumé, seule une gamme limitée de services de télécommunications peut effectivement avoir le caractère de « monopole naturel ». En ouvrant à la concurrence l'offre concernant les autres éléments du réseau, on donnerait à la demande et aux prix une structure plus rentable, sans pour autant nuire à l'équité et tout en encourageant l'innovation et la diversification du service.

## Les préalables de la concurrence

Si l'on autorisait la concurrence dans la prestation de services de télécommunications, un certain nombre de modifications importantes — et sans doute onéreuses — devraient être apportées à l'appareil réglementaire.

Tout d'abord, si la concurrence ne devait être autorisée que sur certains marchés et/ou que par des entreprises ayant certaines qualifications, il faudrait élaborer des procédures permettant de tracer la frontière entre le marché concurrentiel et le marché de monopole, d'octroyer des licences d'accès au marché et de contrôler les résultats.

Parallèlement, il faudrait instaurer des garanties propres à assurer une concurrence loyale, puisque toute tentative de libéralisation interviendrait sur un marché largement dominé par une seule entreprise — le prestataire de services, détenteur du monopole. De surcroît, la plupart des hypothèses de libéralisation conservent à ce fournisseur une situation de monopole dans certains secteurs du marché, notamment dans la distribution locale. Gardant ce privilège et continuant d'avoir accès à des recettes de monopole, le fournisseur en place pourrait s'assurer un avantage de concurrence déloyale :

- en subventionnant certaines opérations sur les marchés concurrentiels à l'aide des recettes perçues sur les marchés de monopole
- en interdisant aux concurrents l'accès à la distribution locale ou en le restreignant indûment
- en empêchant les entreprises souhaitant exclusivement procéder à des reventes ou diversifier les services d'utiliser certaines installations.

Si il est possible de mettre au point des garanties contre ce genre de comportement anticoncurrentiel, elles risquent

d'être fort coûteuses. La solution qui consisterait à exclure des marchés concurrentiels les fournisseurs de services monopolistiques serait de celles-là : la cession des actifs que le détenteur du monopole possède sur les marchés ouverts à la concurrence entraînerait des dépenses et une perte d'efficacité risque de se produire en raison des complémentarités de coût et de technologie entre les services monopolistiques et ceux qui sont fournis sur une base concurrentielle.

En revanche, si les fournisseurs de services de monopole sont autorisés à opérer sur les marchés concurrentiels — soit directement, soit par l'intermédiaire de filiales séparées — il faudra instaurer une réglementation pour assurer la transparence financière dans les relations entre ces deux marchés et prévenir toute concurrence déloyale. Mais, étant donné la complexité de la structure des coûts dans les télécommunications, il risque, malgré ce contrôle, d'être extrêmement difficile de déterminer si le prestataire de services, détenteur d'un monopole, pratique bien des prix concurrentiels sur les marchés libres ; il pourrait en résulter de longs et coûteux procès, comme c'est le cas aux États-Unis.

Enfin, la concurrence, même si elle n'est pas faussée par des pratiques restrictives, ne sera rentable que si les entreprises concurrentes sont assujetties aux mêmes contraintes. Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, les prestataires officiels de services sont liés par des contraintes touchant :

- la fixation des prix
- la qualité et la fiabilité du service
- la répartition géographique des activités
- la politique d'amortissement du matériel
- et/ou l'accès aux marchés de capitaux.

En vertu de ces contraintes, les prestataires de services officiels risquent de perdre une partie du marché au profit de concurrents moins efficaces, qui « écrèment » ce marché, assurent un service de moins bonne qualité, n'opèrent que sur les marchés à forte densité ou accèdent plus facilement aux moyens de financement. Loin de favoriser une bonne répartition des ressources, une concurrence s'exerçant dans ces conditions pourrait augmenter le coût des services de télécommunications pour la société tout entière.

Cependant, ces contraintes peuvent refléter des objectifs d'intérêt général qu'il faudrait chercher à atteindre par d'autres moyens (peut-être plus coûteux) si les services de télécommunications étaient fournis sur une base concurrentielle. Des dépenses supplémentaires risquent aussi de devoir être engagées, par exemple, s'il faut édifier un réseau consacré à la défense nationale ou subventionner les usagers des services de télécommunications dans les zones éloignées.

Paradoxalement, le passage à une structure plus concurrentielle risque par conséquent d'alourdir l'appareil réglementaire au

lieu de l'alléger. Il faudra engager des dépenses pour instaurer et contrôler une concurrence sélective, « maintenir l'ordre » sur les marchés, lever les contraintes qui pèsent sur les fournisseurs officiels de services.

\*  
\* \*

En dernière analyse, les décisions concernant les structures du marché des télécommunications varieront en fonction des réponses qui seront données à cinq questions.

- Le réseau des télécommunications constitue-t-il ou non un monopole naturel ?
- Un « service universel à un prix uniforme » convient-il pour assurer les objectifs d'équité et de bien-être social, ou est-ce un moyen économiquement peu rentable de réaliser une redistribution des revenus au hasard ?
- Est-ce le monopole ou la concurrence (imparfaite) qui stimule le plus l'innovation et la diversification du service ?
- Les impératifs de sécurité nationale qui s'attachent aux télécommunications peuvent-ils ou non être satisfaits en l'absence de monopole ?
- Si la concurrence est jugée souhaitable, est-il ou non possible de trouver des moyens de réduire les coûts afférents à l'organisation de marchés plus concurrentiels ?

Les réponses à ces questions seront fonction de prévisions relatives à l'évolution de la technologie, qui sont, par définition, incertaines.

C'est ainsi que, pour certains analystes, l'évolution qui semble conduire les systèmes de télécommunications vers la forme des réseaux numériques intégrés de services (RNIS)<sup>3</sup> renforcera le caractère de monopole naturel propre aux télécommunications, car elle favorise une augmentation des économies résultant d'une planification centralisée de la croissance du réseau. Pour d'autres, l'évolution vers les RNIS aura l'effet diamétralement opposé, en élargissant encore les possibilités de diversification du service et en favorisant la création de réseaux privés qui se chevaucheront, ce qui accroîtra les avantages liés à l'instauration de la concurrence.

Toutefois, les choix politiques dépendront, en dernière analyse, non pas tant de facteurs techniques que de caractéristiques nationales : taille, structure et diversité du marché ; capacité technique et faculté d'innovation des entreprises ; nature et développement de l'appareil réglementaire et politique. Il pourrait donc être plus facile, moins coûteux et plus bénéfique d'instaurer la concurrence sur un marché national vaste, sophistiqué et relativement homogène, où le dispositif institutionnel autorise déjà une multiplicité de fournisseurs, que dans des pays plus petits qui ont une longue tradition de service public assuré de façon uniforme par l'État.

3. *Système fournissant tous les services sur une base numérique (plutôt qu'analogique) et utilisant des installations communes.*



# Indicateurs de la science et de la technologie

par Alison Young<sup>1</sup>

L'intérêt croissant que présente, du point de l'action gouvernementale, le potentiel économique de la science et de la technologie, et les plus lourdes contraintes budgétaires — auxquelles se heurtent tant les administrations publiques que les entreprises — se sont traduits par une demande accrue d'informations sur la R-D. En réponse à cette demande, l'OCDE a entrepris d'explorer plus à fond les données disponibles de façon à pouvoir faire des comparaisons entre pays et dans le temps. Un premier volume d'indicateurs ainsi établis à partir, essentiellement, de données relatives aux *ressources consacrées à la R-D* sera publié sous peu<sup>2</sup>. Les travaux d'évaluation des *résultats* de la science et de la technologie sont en cours et ces indicateurs seront publiés ultérieurement.

## R-D industrielle

On a craint ces dernières années que l'industrie ne réagisse au ralentissement de l'activité économique et au niveau élevé des coûts en réduisant ses efforts de recherche et de développement, se privant ainsi de toute une génération de technologies nouvelles. Réaction qui serait préjudiciable à la productivité, aux résultats commerciaux et, partant, à la reprise économique. Or, jusqu'à présent, les activités de R-D ne semblent pas avoir été restreintes. D'après le premier rapport de l'OCDE sur les indicateurs de la science et de la technologie, si les dépenses de R-D industrielle ont augmenté moins vite dans les années 70 qu'au cours de la décennie précédente, elles se sont généralement bien redressées après un fléchissement initial dû à la première crise pétrolière. En fait, les gouvernements de nombreux pays Membres comptent sur l'industrie pour accroître ses dépenses de R-D au cours des années 80 et ils ont pris diverses mesures d'incitation directes et indirectes (fiscales et autres) pour stimuler cette croissance.

Il n'est pas certain que, même avec ces incitations, l'industrie sera en mesure de maintenir indéfiniment ses dépenses de R-D si le climat actuel d'incertitude économique persiste et si les taux d'intérêt restent élevés. La dernière étude officielle sur les perspectives de la R-D industrielle aux États-Unis n'est pas optimiste à cet égard.

Les données relatives aux dépenses et aux effectifs du personnel de R-D indiquent seulement la quantité de ressources affectée à la R-D et, par conséquent, ne renseignent qu'indirectement sur le volume et la qualité des travaux effectivement réalisés. Par ailleurs, la R-D ne constitue qu'un maillon de la chaîne qui mène à l'innovation et au changement technique, deux des préoccupations majeures des gouvernements des pays Membres de l'OCDE. Cette chaîne dépasse souvent les frontières nationales. La direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE s'efforce de comprendre et d'expliquer cette chaîne qui conduit de la R-D à l'innovation et au changement technique, aux niveaux national et international, c'est-à-dire d'établir des indicateurs permettant de mesurer les *résultats* de la R-D et son incidence sur les performances industrielles. Les statistiques examinées sont les données relatives aux brevets, à la balance des paiements technologiques, au commerce des produits de haute technologie et à l'investissement en équipements.

## Recherche fondamentale

Il convient de rappeler, malgré l'inquiétude que suscitent actuellement les problèmes économiques à court terme, qu'à peu près la moitié seulement des efforts de R-D consentis dans la plupart des pays sont orientés vers l'industrie. L'autre moitié est représentée par les programmes financés par les pouvoirs publics dans l'intérêt de leurs propres activités (défense, santé, énergie, infrastructures, etc.) et de la recherche « à long terme » ou fondamentale qui est menée sans perspective d'application immédiate.

En période d'austérité économique, l'engagement de dépenses au titre de la recherche « à long terme » peut paraître un luxe, non seulement parce que les efforts ne sont récompensés qu'à longue échéance, mais aussi parce que les résultats font généralement l'objet d'une large diffusion et qu'il est difficile d'établir un rapport direct entre les ressources investies et le résultat obtenu. Malgré cela, la plupart des pays Membres ont maintenu l'élément de recherche « à long terme » auquel des fonds sont affectés dans le budget de la

science. Cependant, le niveau général de ce type de recherche reste probablement stationnaire dans bon nombre de ces pays et ce pour des raisons d'ordre structurel. La recherche « à long terme » est en majeure partie menée dans les universités (ou instituts similaires) et est en grande partie financée sur les budgets généraux de celles-ci dont les fonds ne sont pas expressément affectés à la recherche. Les gouvernements des pays de l'OCDE ont réduit leur aide financière aux universités, mesure qui a aussi des effets sur la recherche mais dont on ne connaît pas exactement l'ampleur. Certains pays s'efforcent actuellement de réaménager les procédures d'affectation de fonds aux universités afin d'éviter que les compressions budgétaires ne touchent la recherche. Il est très difficile aussi d'évaluer les répercussions de ces réductions sur la qualité et, partant, sur les « résultats » de la recherche à long terme, car ceux-ci ne sont parfois exploités que des années plus tard et à des fins que le chercheur initial ne pouvait pas prévoir.

## R-D financée sur fonds publics

Quant à la part de R-D que les gouvernements financent dans l'intérêt de leurs propres activités, elle varie considérablement selon les pays et dans le temps. Comme il fallait s'y attendre, le financement de la R-D dans le secteur de l'énergie, qui a connu une progression spectaculaire à la fin des années 70, marque aujourd'hui un certain tassement. La R-D continue de se développer régulièrement dans le secteur de la santé et, dans celui de la défense, elle a pris un nouvel essor après une pause au cours des années 70, en particulier aux États-Unis.

Quelle est l'importance de ces tendances? On ne peut répondre à cette question que si l'on évalue les résultats de ces efforts de R-D. La chaîne est tout aussi complexe en l'occurrence que celle qui relie la R-D industrielle à l'innovation et au changement technologique; par ailleurs, on est beaucoup moins avancé dans l'établissement d'indicateurs indirects des résultats et de l'incidence de la science et de la technologie dans le domaine des activités de R-D financées par le secteur public.

\*  
\* \*

Bien que les objectifs généraux des activités menées par la plupart des pays de l'OCDE dans le domaine de la science et de la technologie soient les mêmes, la structure et le mode de financement de ces activités varient considérablement. Cela tient non seulement au montant des ressources que les différents pays peuvent

1. Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

2. Indicateurs de la science et de la technologie I — OCDE; publication prévue au cours de l'année. Le rapport a été établi par l'unité indicateurs de science et de technologie de la direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

effectivement « se permettre » de consacrer à la R-D, mais aussi à des différences traditionnelles dans la structure des institutions scientifiques et technologiques et même dans les attitudes adoptées à l'égard de la science. Ces structures se modifient assez lentement et il est difficile de les « forcer » à s'adapter subitement à de nouvelles priorités. Une analyse des indicateurs de la science et de la technologie qui

ne tient pas compte de ces différences, peut aboutir à des résultats simplistes, voire trompeurs. Une section importante du rapport sur les indicateurs de la science et de la technologie est consacrée à l'identification et à l'évaluation de ces différences. Les premiers indicateurs doivent servir de point de départ à d'autres analyses de l'évolution scientifique et technologique dans les pays de l'OCDE.

projections indiquent que, malgré la récession, cette croissance réelle à un taux modeste va se poursuivre pendant les premières années 1980.

La R-D a marché de pair avec ou a légèrement dépassé la croissance économique dans la plupart des pays. Les ressources consacrées à la R-D ont augmenté au même rythme que le PIB, voire plus rapidement, dans la majorité des pays, les accroissements les plus importants s'étant produits au Japon, en Allemagne (ce dernier a rejoint les États-Unis et la Suisse aux premiers rangs) et dans la plupart des pays nordiques. Cependant, le pourcentage du PIB consacré à la R-D a diminué dans la zone OCDE prise dans son ensemble, entraîné par un déclin aux États-Unis, en France, aux Pays-Bas et au Canada. La plupart des pays pensent maintenir au début des années 80 la part de leur PIB consacrée à la R-D et certains (notamment le Canada, le Japon, la France, la Finlande, l'Irlande et la Yougoslavie) ont défini des cibles pour le milieu des années 1980 qui sont nettement plus élevées que les niveaux de 1979.

Il y a de manière générale une baisse de la part du financement public et une hausse du financement privé de la R-D. Dans la

## Traits saillants des années 70

Principales conclusions du rapport

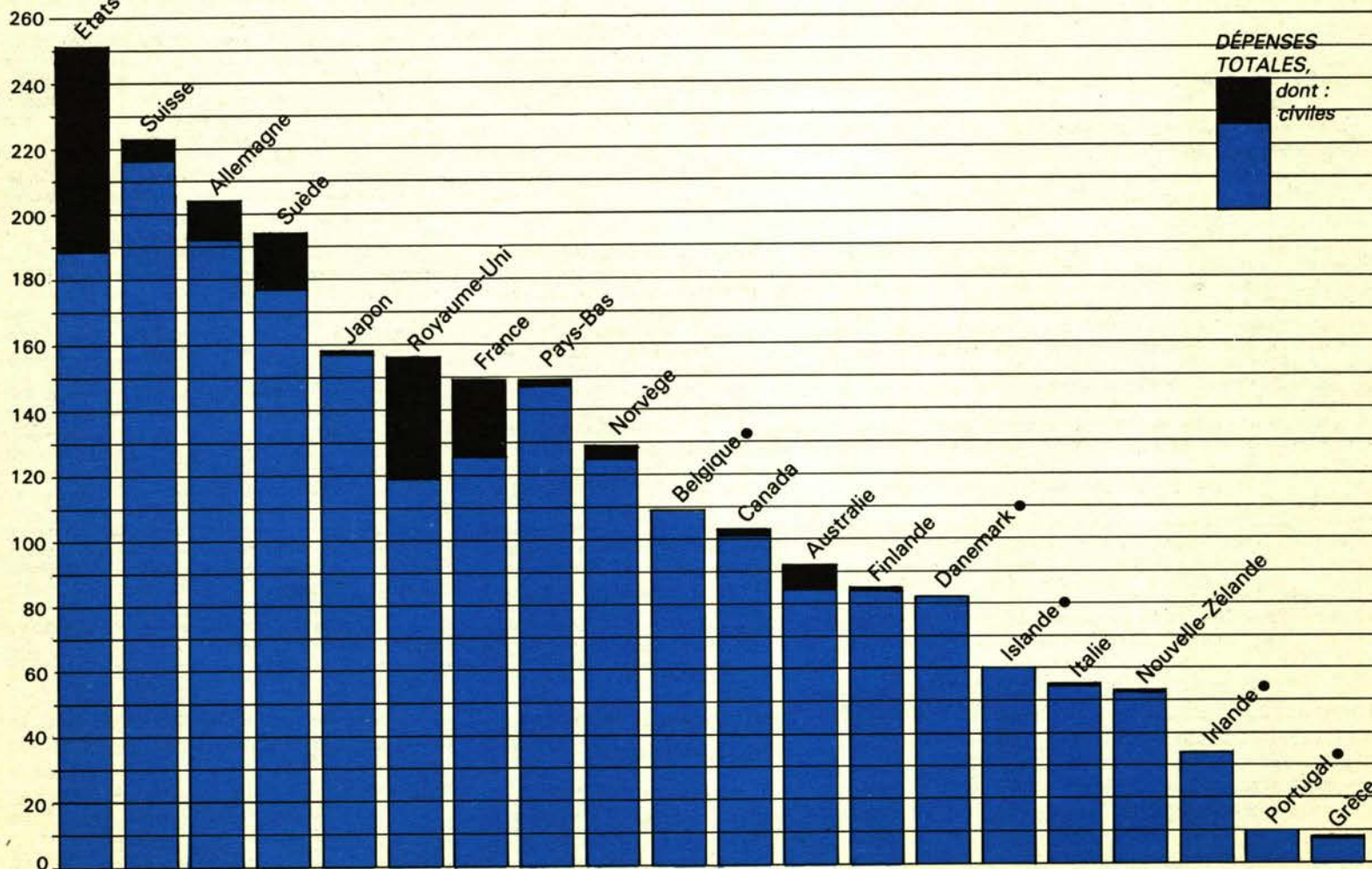
Les dépenses de R-D ont connu une croissance plus lente pendant les années 1970 qu'au cours de la décennie précédente. Dans tous les pays – sauf au Japon, en Suède, en Norvège, en Finlande, en Espagne et en Islande – les dépenses intérieures brutes de R-D (DIRD) ont progressé de moins 5 % par an en volume durant les années 1970, croissance « très lente » si l'on se réfère aux critères des années 1960. La Suède a été le seul pays où les dépenses de recherche ont eu un

rythme de croissance plus élevé au cours des années 1970 que pendant la décennie précédente.

La reprise modeste des dépenses de R-D en fin de décennie 1970 semble devoir se poursuivre au début des années 1980. Une croissance des dépenses de R-D vers la fin des années 1970 a eu lieu dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, souvent après un fléchissement au milieu de la décennie. Des résultats préliminaires et des

### A. R-D : DÉPENSES TOTALES ET CIVILES PAR TÊTE D'HABITANT EN 1979

en dollars E-U 1



(1) Conversion à l'aide des parités de pouvoir d'achat (ppa)  
 • Recherche totale et civile au même niveau

Note : pour les dépenses intérieures brutes consacrées à la R-D en % du PIB, voir p. 22

## 1. NIVEAU DE R-D EN 1979

Sciences exactes et naturelles et de l'ingénieur (SENI),  
Sciences sociales et humaines (SSH)

	DIRD <sup>a</sup> millions de dollars	Chercheurs milliers (EPT) <sup>d</sup>	Total personnel R-D milliers <sup>d</sup> (EPT)
États-Unis	56 560	621,0	133,4 <sup>g</sup>
Japon	18 285	367,0 <sup>e</sup>	605,5 <sup>e</sup>
Allemagne	12 531	122,0	363,2
France	7 964	72,9	230,8
Royaume-Uni 1978	7 961 <sup>b</sup>	104,4 <sup>b</sup>	310,0 <sup>g</sup>
Italie	3 086	46,4	94,6
Canada	2 438	26,3	59,0
Pays-Bas	2 098	18,3	53,8
Suède	1 608 <sup>b</sup>	17,8 <sup>f</sup>	36,4 <sup>f</sup>
Suisse	1 469	10,7	36,3
Australie	1 183	22,3	40,6
Belgique	1 074	10,9	32,1
Autriche 1975	345	5,4	15,4
Norvège	524	7,1	14,7
Danemark	417	6,0	15,3
Yougoslavie	586 <sup>c</sup>	22,4	51,3
Finlande	406	7,4	16,0
Nouvelle-Zélande	166	..	8,1
Irlande	116	2,6	6,2
Espagne 1976	521	8,7 <sup>b</sup>	28,5 <sup>b</sup>
Portugal 1978	91	2,1	6,5
Grèce	75	2,6	4,3
Islande	14	0,3	0,6

Note : Conversion en dollars à l'aide des parités de pouvoir d'achat (ppa) au lieu des taux de change courants (voir page 22).

- a. Dépenses intérieures brutes de R-D  
b. Partiellement estimé par l'OCDE  
c. Aux taux de change courants  
d. Équivalence plein-temps (EPT)

- e. Pas en EPT  
f. SENI  
g. Estimation OCDE

Le montant absolu des ressources consacrées à la R-D est très important. Plus fortes sont les dépenses de R-D d'un pays, plus il produit de connaissances et plus grand est le nombre de procédés, produits et systèmes nouveaux qu'il peut mettre au point. Dans la réalité, le lien entre dépenses et résultats dépendra de la qualité des inputs, de l'efficacité de l'organisation et de la manière dont sont exécutés les différents projets de recherche, ainsi que du caractère quelque peu aléatoire de cette activité. La quantité de technologie importée entre également en ligne de compte.

Certaines catégories de recherche coûtent si cher que le droit d'entrée minimum dépasse les possibilités de la plupart des pays et que seuls les plus grands y ont accès. C'est le cas de la physique des hautes énergies ou de l'espace, pour lesquels les principaux pays européens eux-mêmes ont dû regrouper leurs efforts au sein d'organismes comme le CERN et l'Agence spatiale européenne (ESA).

D'une manière générale, plus un pays est petit et

plus faible sera le nombre de domaines scientifiques et de branches industrielles dans lesquels il pourra avoir des activités de R-D importantes et plus grand le nombre de domaines scientifiques et de branches pour lesquels le droit d'entrée minimum constituera un obstacle. Le seuil d'entrée dans les différents domaines scientifiques et les différentes industries dépendra, bien entendu, de la nature de la recherche que l'on envisage de faire. Il sera certainement plus coûteux d'avoir une politique « offensive » en matière de recherche, avec pour objectif la possibilité d'obtenir sur les concurrents une forte avance d'ordre stratégique (recherche militaire), économique (recherche industrielle) ou dans des domaines où l'infrastructure coûte très cher. Une politique coûteuse de R-D « offensive » peut également s'avérer nécessaire sur le plan national, s'il existe un problème urgent dans un secteur déterminé auquel il faut apporter une solution (énergie par exemple).

D'autres politiques de R-D appartiennent à la catégorie recherche « défensive », expression qui

cependant recouvre une large gamme d'activités dont l'importance varie considérablement. Dans ce que nous pouvons appeler par exemple « recherche défensive active », les politiques mises en œuvre visent à maintenir des programmes de R-D suffisamment importants et cohérents pour : satisfaire les besoins immédiats, en matière de science et de technologie, de l'activité pour laquelle la R-D est effectuée (production industrielle, télécommunications, etc.); être capable d'identifier et comprendre les développements survenus à l'étranger, pouvoir les adapter aux besoins personnels, et obtenir par ailleurs suffisamment de résultats pour participer à tous les développements ultérieurs dans le domaine choisi (en procédant à des échanges de brevets par exemple). Dans la « recherche défensive passive » par contre, tout ce que peuvent obtenir ceux qui exécutent ce type de recherche, c'est de se tenir au courant de ce qui se fait ailleurs sans y contribuer eux-mêmes d'une manière importante. Dans le pire des cas, le volume de la recherche ainsi effectuée est si faible que les chercheurs n'ont même pas la possibilité d'absorber les travaux exécutés, dans leur domaine, dans le reste du monde.

Dans la réalité, l'effort national de R-D de la plupart des pays est un ensemble constitué de recherche « offensive » et de différents types de recherche « défensive ». Si seuls les plus grands pays peuvent se permettre une position offensive dans toute une série de domaines scientifiques et de branches industrielles, même de petits pays peuvent se trouver en tête dans certains domaines. Par contre, certains très petits pays et des pays en voie d'industrialisation peuvent rencontrer des difficultés à mener, même en matière de recherche « défense passive », une politique réaliste dès qu'il s'agit de dépasser un petit nombre de secteurs.

Les comparaisons ne sont donc valables qu'entre pays qui consacrent, en gros, des sommes équivalentes à la R-D, et qui de ce fait doivent faire face aux mêmes contraintes dans l'allocation des ressources (même si les problèmes spécifiques qu'ils rencontrent sont différents).

Dans les rapports économiques de l'OCDE les pays sont répartis en deux groupes : les « principaux pays » (États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Canada) et les « autres pays » (tous les autres). La distinction est opérée sur la base d'indicateurs économiques. En termes de ressources consacrées à la R-D, par contre, le premier regroupement naturel s'achève par le Royaume-Uni, l'Italie et le Canada dépensant moins que la moitié des fonds consacrés à la R-D par la France et le Royaume-Uni et guère plus que les Pays-Bas ou la Suède. Nous obtenons ainsi nos deux premiers groupes : les « pays à effort de R-D important » (DIRD supérieures à sept milliards de dollars) — États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni; les « pays à effort de R-D moyen » (DIRD de 1 à 3 milliards de dollars) — Italie, Canada, Pays-Bas, Suède, Suisse, Australie, Belgique. Les onze pays restants, qui consacrent 0,6 milliard de dollars ou moins à la R-D en fin de période, ont été répartis en deux groupes : les pays dont l'économie est de faible dimension mais ayant déjà une certaine maturité et pour lesquels les montants consacrés à la R-D atteignent un niveau moyen, et les pays très petits ainsi que les pays en voie d'industrialisation qui ne peuvent consacrer que fort peu de ressources à la R-D et pour lesquels le problème des choix à opérer est encore plus aigu. Ce critère est d'une application très difficile dans la pratique, et en fin de compte il a fallu procéder pour ces onze pays d'une manière arbitraire, sur la base du pourcentage du PIB consacré à la R-D en 1979.

plupart des pays, le pourcentage de la DIRD financée par le secteur public a diminué et celui du secteur privé s'est accru. Cette évolution a été particulièrement marquée aux États-Unis, en France, au Canada, en Belgique et en Espagne. De nombreux pays Membres estiment, ou espèrent, que cette tendance à la hausse du financement privé de la R-D se poursuivra au début des années 1980.

### Une nouvelle répartition géographique

La part du Japon s'est nettement accrue, notamment au début des années 1970. La part des activités globales de R-D de l'OCDE exécutée aux États-Unis s'est sensiblement réduite et celle du Japon a augmenté. Il s'est produit aussi un petit accroissement du pourcentage des travaux

faits dans les pays de la CEE et de celui de tous les autres pays combinés. Parmi les pays de la CEE, la part de l'Allemagne a augmenté, celle de la France n'a pas changé et celles de la plupart des autres pays a diminué. Les changements se sont le plus souvent produits pendant la première moitié de la décennie. La même évolution a été observée pour la R-D totale de l'industrie.

La part des États-Unis dans l'ensemble de la R-D financée sur fonds publics a diminué de manière significative. Le Japon, la CEE et les autres pays ont vu leur part de la R-D de l'OCDE financée sur fonds publics s'accroître aux dépens de celle des États-Unis. Dans le cas du Japon, cela correspond à une croissance de la recherche universitaire plus élevée que celle des États-Unis ou de la CEE. Quant aux pays de la CEE, ils ont augmenté leur part principalement dans le domaine de l'aide gouvernementale directe à la R-D industrielle.

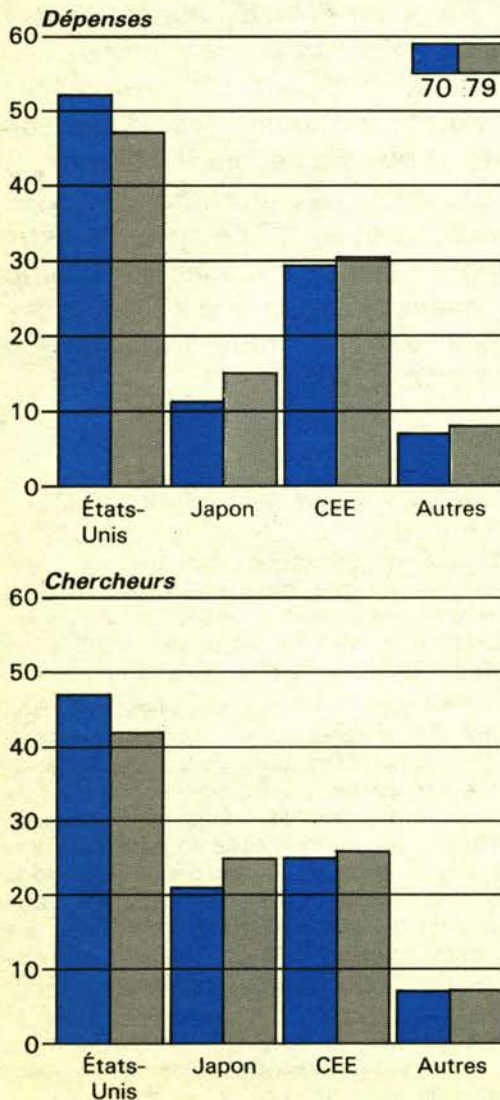
Les changements dans le profil du financement privé de la R-D sont moindres. La distribution géographique des fonds privés destinés à la R-D — il s'agit notamment de travaux de R-D autofinancés par l'industrie — a subi quelques variations au cours de la période sans qu'apparaisse une tendance significative.

## Financement public de la R-D

La croissance de la R-D a été moins rapide que celle des dépenses gouvernementales totales durant la décennie 1970,

### B. R-D DANS QUATRE RÉGIONS DE L'OCDE EN 1970 ET 1979

% du total OCDE



mais au début des années 1980 la part de la R-D dans les budgets semble en général se maintenir. Tout au long des années 1970, la part de la R-D dans le budget global des gouvernements a baissé constamment dans pratiquement tous les pays Membres. Ce déclin s'est ralenti en fin de période par suite de restrictions budgétaires plutôt que par une reprise du financement public de la R-D.

La part du financement public de la R-D consacrée à la défense a diminué au cours des années 1970, mais va croître de nouveau au début des années 1980. Cela reflète principalement l'évolution aux États-Unis dont la R-D militaire constitue environ 70 % de celle de la zone OCDE dans son ensemble, et où une reprise importante est prévue pour le début des années 1980. Vers la fin des années 70, le pourcentage de la défense dans le financement public total de la R-D a augmenté en France et au Royaume-Uni. En fin de décennie, globalement un tiers du financement public de R-D de la zone OCDE était consacré à la défense et deux tiers à des projets civils.

La plupart des États Membres ont augmenté considérablement leur financement en faveur de l'énergie vers la fin des années 1970 mais des coupures sont attendues au début des années 1980 dans certains pays. La France, le Royaume-Uni et la Suisse sont en fait les seuls pays où il ne se soit pas produit de tels revirements à la hausse dans le financement public directement affecté à la R-D énergétique au milieu ou à la fin des années 1970. Les accroissements ont été particulièrement marqués aux États-Unis et en Italie. En général, il y a eu un transfert du nucléaire vers le non nucléaire dans le choix des projets de R-D. Quelques pays Membres ont déjà procédé à des coupures dans leur programme de R-D pour l'énergie en comptant sur la reprise par l'industrie de projets économiques viables tandis que d'autres, comme l'Allemagne, se sont au contraire engagés à intensifier encore davantage leurs efforts dans ce domaine au cours des années 1980.

Le financement direct des pays Membres en faveur de la santé et du développement social s'est substantiellement accru durant la décennie 1970. Les sommes en question ont plus que doublé dans la majorité des pays et ont plus ou moins triplé en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Irlande et en Espagne. Les États-Unis sont le pays dont l'effort en faveur de la santé et du développement social est le plus important aussi bien en termes absolus que par habitant, et l'on trouve également un financement par habitant supérieur à la moyenne en Norvège, en Belgique, en Suède et en Allemagne. Vers la fin des années 1970, le financement de la R-D pour la santé et le progrès social a diminué en volume au Canada et dans la plupart des pays nordiques. La part du financement de cet objectif dans le total OCDE pour la R-D devrait baisser au début de la décennie 1980, une diminution étant probable aux États-Unis.

## R-D des universités

La recherche universitaire, après une période de croissance vers 1975, plafonne et ne semble pas reprendre de façon significative au début de la décennie 1980. La part de l'enseignement supérieur dans l'effort national de R-D s'est réduite au cours de la deuxième moitié des années 1970 dans la plupart des pays Membres et dans certains le volume des dépenses de R-D des universités a diminué — en Allemagne, en Italie, en Norvège, au Danemark et en Nouvelle-Zélande par exemple. Principale exception : les États-Unis où la R-D a régressé au début des années 1970 et a repris par la suite. De manière générale, le soutien s'est porté sur des subventions par projets de recherche, avec une part plus faible de recherche financée par les budgets généraux des universités. Il est peu probable que l'enseignement supérieur reçoive un financement additionnel pour la R-D au début de la décennie 1980, puisque la croissance de la R-D doit, d'après les prévisions, se limiter aux programmes de défense et d'activités industrielles.

## R-D de l'industrie

Dans la plupart des pays Membres, l'industrie finance sa R-D presque entièrement sur ses fonds propres. Les principales exceptions concernent des pays qui ont des programmes importants dans les domaines de la défense et de l'aérospatial (États-Unis, Royaume-Uni, France, Suède et, dans une mesure moindre, Allemagne), ou bien des pays où les programmes gouvernementaux de R-D ont pour but de soutenir la croissance industrielle (Norvège, Nouvelle-Zélande et Canada).

L'appui de l'État à la R-D industrielle s'est affaibli mais il pourrait se raffermir au début des années 1980. Dans la plupart des pays concernés, cette tendance a pour origine la diminution des contrats concernant la défense et l'espace, tendance qui pourrait bien se renverser au début de la décennie 1980 aux États-Unis.

L'introduction de mesures gouvernementales d'incitation indirecte à la R-D industrielle rend complexe l'analyse de l'évolution du financement de celle-ci. De plus en plus de gouvernements préfèrent encourager l'industrie à entreprendre ou à poursuivre des travaux de R-D au moyen d'incitations fiscales ou autres. De tels flux de fonds ne sont généralement pas portés au crédit de l'État dans les enquêtes sur la R-D puisque c'est l'industrie qui débourse pour la R-D dans un premier temps et ne récupère que plus tard auprès de l'État les fonds dépensés. L'introduction de telles dispositions conduit d'habitude à une augmentation initiale immédiate des montants consacrés à la R-D que déclarent les entreprises mais pas nécessairement à une croissance soutenue des dépenses.

La R-D industrielle financée sur fonds privés a repris après une baisse au milieu des années 1970. Le rythme de croissance du financement privé de la R-D industrielle a été au moins égal à celui du produit

intérieur des branches marchandes dans la plupart des pays. Ce rythme semble devoir se poursuivre au début des années 1980 et les États Membres qui ont annoncé, pour le milieu ou la fin de la décennie 1980, une cible, comptent sur l'industrie pour financer le gros de la croissance attendue.

*Les industries manufacturières accordent une priorité particulièrement élevée à la R-D en Suède et aux États-Unis, ainsi qu'au Japon, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse.* Dans les deux premiers pays, la R-D financée sur fonds privés dans les industries manufacturières représente bien plus de 4 % de la valeur ajoutée de ces industries, ce qui est plus de deux fois supérieur à la moyenne OCDE. Cette intensité dépasse les 3 % dans les trois pays cités à la suite, et d'autres indicateurs similaires placent les industries manufacturières suisses parmi celles dont la dépense relative pour la R-D est des plus élevées.

*La R-D de l'industrie est très fortement concentrée dans les grands pays et dans les industries manufacturières.* Tout au long des années 1970, 90 % environ de toute la R-D industrielle de la zone OCDE a été réalisée dans les cinq pays ayant une activité de R-D importante et 2 % seulement dans les onze pays les moins industrialisés. En outre, dans la plupart des pays Membres, environ 85 % ou plus de toute la R-D de l'industrie est exécutée par les industries manufacturières, qui ne produisent qu'entre le quart et le tiers de la valeur ajoutée totale de l'industrie.

*L'industrie électrique et électronique (ordinateurs exclus) a été l'exécutant le plus important de toute la R-D industrielle.* Les industries chimiques occupent la deuxième place, suivies par la construction mécanique (comprenant les ordinateurs) et enfin l'aérospatial. A la suite de la réduction de programmes publics de défense et d'espace, l'industrie aérospatiale est passée de la première à la quatrième position mais elle devrait remonter au cours des années 1980. A la fin de la décennie, la construction mécanique (ordinateurs compris) semblait sur le point de remplacer l'industrie chimique à la deuxième place.

*Les tendances générales du financement de la R-D industrielle par les firmes dans la zone OCDE sont toujours fortement influencées par les activités de quelques très grandes compagnies relativement peu nombreuses, dont la plupart sont des multinationales.* Les deux tiers de toute la R-D industrielle de la zone OCDE sont réalisés par de grandes compagnies (employant plus de 10 000 personnes) dont les budgets de R-D sont parfois très importants. Aussi bien General Motors que Ford Motors consacrent à la R-D un montant annuel du même ordre que l'ensemble de l'industrie italienne, et IBM y consacre autant que toute l'industrie au Canada, aux Pays-Bas, en Suisse ou en Suède. Malgré les efforts des États Membres pour favoriser la R-D dans les petites et moyennes entreprises, la R-D financée sur fonds privés dans la zone OCDE continuera dans la décennie 1980 à être concentrée dans les très grandes firmes.

# Douze années de préférences tarifaires en faveur des pays en développement

## Le point sur la situation

par Anthony Kleitz<sup>1</sup>

*Les premières préférences tarifaires généralisées accordées aux pays en développement ont été instaurées en 1971, dans le cadre de ce que l'on appelle depuis le système généralisé de préférences (SGP). En 1976, tous les pays développés de l'OCDE appliquaient ce genre de préférences, en général pour une période de dix ans. Le SGP, dont la création faisait suite aux travaux de la CNUCED et de l'OCDE, apparaissait à l'époque comme une mesure importante en faveur du tiers monde. Aujourd'hui, une deuxième génération de schémas de préférences tarifaires commence à être mise en œuvre; le moment est donc bien choisi pour s'interroger sur les résultats obtenus à ce jour. Le SGP a-t-il effectivement contribué à augmenter les recettes d'exportation des pays en développement et à favoriser leur industrialisation? Le système est-il toujours justifié? Dans l'affirmative, y a-t-il lieu de modifier son champ d'application et ses mécanismes pour mieux l'adapter à la situation des années 80? Ces questions sont examinées dans une nouvelle publication de l'OCDE, dont est inspiré le présent article<sup>2</sup>.*

### Effets sur l'accès aux marchés ...

Il est plus facile de poser ces questions que d'y répondre. L'évaluation des effets réels du SGP sur les pays en développement est rendue malaisée par les lacunes des statistiques disponibles et la difficulté qu'on éprouve à isoler le SGP des autres facteurs qui influent sur l'aptitude d'un pays à développer ses exportations. Le SGP facilite les échanges en abaissant ou en supprimant les droits de douane; sa portée est donc déterminée par le niveau général de ces derniers. (Des mesures non tarifaires, notamment les limitations quantitatives de divers types, influent aussi sur les échanges, mais le SGP est sans effet sur l'application de ces mesures). Le Kennedy Round et le Tokyo Round ont abouti à des abaissements sensibles du niveau général des droits de douane, de sorte que d'ici à 1987 les taux moyens frappant les produits des pays en développement importés

sur les marchés de la zone OCDE tomberont à 5,7 % dans le secteur industriel et à 7,1 % dans l'agriculture. Plus de 40 % de toutes les importations de la zone OCDE en provenance des pays en développement sont actuellement exonérés de droits de douane, en dehors même de l'application de toute préférence tarifaire (graphique).

En 1980, le SGP s'appliquait à une tranche supplémentaire correspondant à 18 % des importations de la zone OCDE en provenance des pays en développement, la plupart des produits visés bénéficiant de l'admission préférentielle en franchise (graphique). Pour ce qui est des importations qui restent passibles de droits aux taux ordinaires (environ 40 % du total), les produits pétroliers, qu'il n'y a peut-être pas lieu de faire bénéficier de préférences tari-

1. Direction des échanges de l'OCDE.

2. Le système généralisé de préférences: examen de la première décennie, OCDE, 1983.

## QU'EST-CE QUE LE SGP ?

Les pays développés suppriment ou abaissent les droits de douane sur les produits importés admis à bénéficier du SGP. Ils confèrent ainsi aux pays en développement un avantage de prix sur les autres producteurs étrangers dont les marchandises continuent à supporter des droits de douane aux taux normaux et les placent dans de meilleures conditions de parité par rapport aux producteurs des pays importateurs.

Ce système de préférences tarifaires trouve sa principale justification économique dans un prolongement de l'argument dit de l'industrie naissante : les nouveaux pays exportateurs peuvent avoir besoin d'une aide pour surmonter les difficultés qu'ils éprouvent en raison de leurs coûts et de leurs risques initiaux.

### **Pays de l'OCDE appliquant un schéma SGP**

Australie, Autriche, Canada, CEE, États-Unis, Finlande, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suède et Suisse. Ces pays déterminent les éléments de leur propre schéma.

### **Statut juridique**

- Les préférences tarifaires consenties au titre du SGP sont considérées comme ayant un caractère temporaire et non obligatoire.
- La "clause d'habilitation" adoptée par le GATT en 1979 institue une dérogation permanente à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce permettant d'accorder un traitement préférentiel aux pays en développement.
- La durée de la plupart des schémas SGP était à l'origine fixée à dix ans. En général, ils ont été, ou devraient bientôt être, renouvelés pour une nouvelle période de dix ans. Un petit nombre de schémas ne sont assortis d'aucune limite de temps.

### **Pays bénéficiaires**

137 pays en développement indépendants et une centaine de territoires dépendants ont été désignés comme bénéficiaires d'au moins un schéma SGP appliqué dans la zone OCDE. En règle générale, les pays membres du Groupe des 77 en font partie. Parmi les autres pays qui sont bénéficiaires de plusieurs

schémas, on trouve certains pays d'Europe méridionale et des pays à économie planifiée. Le régime appliqué aux territoires dépendants diffère selon les schémas.

### **Produits couverts**

- **Produits manufacturés et semi-manufacturés** : en général, les schémas SGP s'appliquent à tous ces produits, à l'exception d'un nombre limité de produits dits "sensibles".
- **Produits agricoles** : les schémas SGP s'appliquent généralement à des produits agricoles transformés ou non transformés choisis cas par cas.

### **Types de traitement tarifaire préférentiel**

L'ampleur des réductions tarifaires appliquées aux importations SGP diffère suivant les pays :

- admission en franchise de tous les produits couverts par le SGP : États-Unis, Finlande, Norvège, Suède
- admission en franchise, sauf quelques exceptions : Japon, Suisse, CEE
- admission en franchise de certains produits, mais, en règle générale, ces pays accordent une réduction inférieure à la franchise : Australie, Autriche, Canada, Nouvelle-Zélande.

### **Limites préférentielles**

Plusieurs schémas prévoient des mécanismes en vue de limiter le volume des importations de certains produits pouvant bénéficier d'un régime préférentiel, en provenance soit de tous les bénéficiaires, soit de certains seulement.

### **Application modulée**

Certains schémas contiennent des dispositions tendant à moduler l'application du SGP suivant les différents bénéficiaires :

- exclusion de certains produits (généralement sur la base de considérations de compétitivité ou de mesures de sauvegarde)
- réduction des marges préférentielles.

De même, plusieurs schémas contiennent des dispositions tendant à améliorer le régime applicable aux pays les moins avancés.

### **Règles d'origine**

Des règles ont été fixées afin de veiller à ce que seules bénéficient du SGP les marchandises effectivement produites dans un pays bénéficiaire. En général, ces règles reposent sur les éléments suivants :

- transformation substantielle des matières premières et biens intermédiaires dans le pays bénéficiaire
- expédition directe vers le pays donneur de préférence, sous réserve d'exceptions autorisées dans certaines conditions
- présentation de pièces justificatives appropriées, c'est-à-dire en général d'un certificat d'origine normalisé
- coopération administrative avec les autorités douanières des pays bénéficiaires.

Autres éléments pouvant être admis sous certaines conditions :

- origine cumulative, permettant d'accorder le bénéfice du SGP à des marchandises produites en collaboration par plusieurs pays en développement
- existence d'un élément originaire du pays donneur, permettant dans plusieurs schémas de considérer des éléments composants provenant du pays donneur de préférence comme originaires du pays bénéficiaire.

### **Assistance technique**

Le SGP a été complété par des actions bilatérales et multilatérales en vue de favoriser l'utilisation accrue du système.

### **Améliorations**

Tous les pays donneurs de préférences prennent périodiquement des mesures en vue d'améliorer leur schéma, par exemple : élargissement des listes de bénéficiaires ; extension des listes de produits couverts, notamment des produits agricoles transformés ; accentuation des réductions des tarifs préférentiels ; application plus libérale et élargissement des limites préférentielles et des limitations résultant de l'application du critère de la compétitivité ; libéralisation et harmonisation des règles d'origine ; mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés ; amélioration du régime applicable aux produits de l'artisanat ; acceptation du principe d'une prorogation du SGP à l'issue des dix premières années.

fares, ont représenté une part importante — quelque 70 %. Par conséquent, si l'on exclut ces produits, un peu plus du dixième des importations de la zone OCDE en provenance de pays en développement reste soumis à des droits de douane aux taux normaux. Ces importations comprennent notamment certains produits agricoles, certains types de textiles, de chaussures, de cuirs, de matériels de transport et de produits minéraux.

On a aussi observé au cours des années 70 des efforts constants pour étendre le champ d'application du SGP (encadré). A l'heure actuelle, les possibilités de nouvelles améliorations sont limitées car les produits qui demeurent exclus comptent parmi ceux qui posent aux pro-

ducteurs de l'OCDE des problèmes d'ordre structurel et où les producteurs dans les pays en développement détiennent déjà une position concurrentielle forte.

Malgré le champ d'application relativement large du SGP, les pays en développement ont fait part de leur inquiétude devant ce qu'ils qualifient d'*érosion des marges préférentielles*, due aux progrès réalisés dans la libéralisation générale des tarifs douaniers. Plusieurs observateurs ont tenté d'analyser les effets sur les avantages préférentiels des réductions tarifaires décidées lors du Tokyo Round. Dans l'ensemble, on constate que l'écart moyen entre les taux normaux et les taux SGP s'est en fait légèrement réduit. Cependant, étant donné que les réductions générales du Tokyo

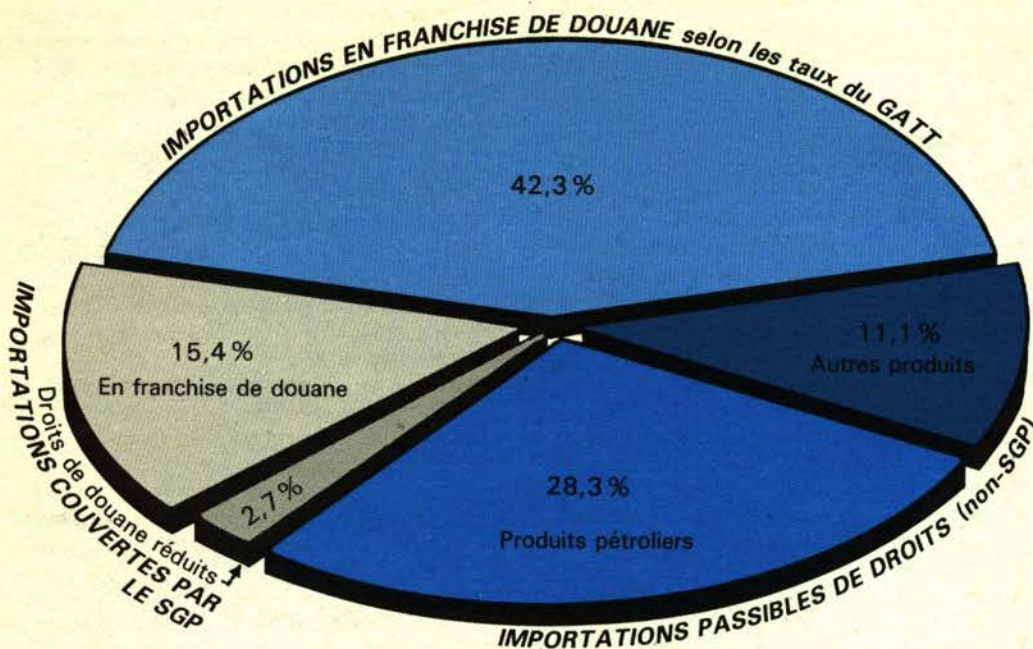
Round ont un caractère permanent et ne sont pas assorties de limites quantitatives, comme certaines des importations entrant dans le champ du SGP, l'accès des pays en développement aux marchés des pays de l'OCDE s'est amélioré. De plus, les pays donneurs qui sont techniquement en mesure de réduire leurs taux préférentiels, l'ont fait, dans bien des cas, s'efforçant ainsi de maintenir les marges préférentielles offertes.

## ...et sur les courants d'échanges

Bien qu'il soit difficile de déterminer les effets du SGP, il apparaît qu'en termes

## TRAITEMENT TARIFAIRE DES IMPORTATIONS EN PROVENANCE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

11 schémas de SGP



Les pourcentages indiquent les parts respectives dans les importations totales en provenance des bénéficiaires du SGP en 1980 (ou l'année budgétaire 1980-81)

absolus, l'utilisation du système a progressé sensiblement au cours de la dernière décennie. Les échanges commerciaux préférentiels sont passés de 1 milliard de dollars environ en 1972 (première année complète de fonctionnement des premiers schémas), à 4,5 milliards en 1975 et, l'année suivante, avec l'entrée en vigueur du schéma des États-Unis, à plus de 10 milliards de dollars. Leur croissance s'est poursuivie à un rythme rapide jusqu'en 1980, où ils ont représenté plus de 25 milliards de dollars pour les onze schémas de la zone OCDE (tableau).

En ce qui concerne les différents schémas, les importations de la CEE qui bénéficient du SGP ont atteint en 1980 9,3 milliards, en 1980, que 1 % de ces importations ont enregistré des importations préférentielles d'un montant de 7,3 milliards. Pour l'exercice budgétaire 1980-1981, les importations préférentielles se sont élevées à 5 milliards de dollars au Japon et à 1,7 milliard en Australie. Les cinq pays donneurs de préférences de l'AELE pris ensemble ont atteint un montant de 1,5 milliard de dollars en 1980. Enfin, les importations ayant bénéficié du système de préférences du Canada se sont élevées cette même année à 750 millions de dollars, tandis que pour la Nouvelle-Zélande, les importations à des taux préférentiels sont estimées en 1980-81 à 200 millions.

Il convient de noter que, les importations totales des pays donneurs de préférences en provenance de l'ensemble des pays en développement ont aussi progressé d'environ 20 % par an entre 1976 et 1980, soit

à un rythme plus lent que les importations ayant bénéficié du SGP — 27 % par an. Mis à part les combustibles, la croissance la plus dynamique dans ces importations totales a été enregistrée pour les produits manufacturés qui sont aussi la catégorie la plus complètement couverte par le SGP.

### Principaux bénéficiaires

Les avantages du SGP sont depuis le

La Corée du Sud est le premier bénéficiaire de préférences tarifaires. Ci-dessous : fabrication de mo



début concentrés sur un petit nombre de pays en développement qui comptent parmi les plus avancés : les dix principaux bénéficiaires totalisaient, en 1977, près des trois quarts des importations SGP de la zone OCDE. Depuis lors, cette part a fléchi très lentement, et elle était encore des deux tiers en 1980. Est-ce là un chiffre anormalement élevé ? Il le semble, si l'on rapporte la part de ces dix pays dans les importations SGP à leur part dans le total des importations de l'OCDE en provenance des pays en développement : 66 % contre moins de 30 %. Cela s'explique peut-être par le fait que les produits couverts par le SGP coïncident avec ceux que ces dix pays produisent pour l'exportation.

L'utilisation intensive du SGP par ces pays a-t-elle pour conséquence d'exclure les plus faibles parmi les pays exportateurs ? Il ne semble pas que l'on puisse donner une réponse catégorique à cette question. Il se peut que les pays du tiers monde qui sont parvenus à des stades plus avancés de développement soient, en fait, mieux armés pour profiter du SGP en raison de leur position concurrentielle plus forte, notamment lorsque des limites préférentielles existent ou que la dimension des marchés d'importation est réduite. Toutefois, plusieurs pays de l'OCDE ont tenté d'assurer des débouchés aux petits ou aux nouveaux fournisseurs en limitant l'accès préférentiel de ces producteurs efficaces ; ils ont pris aussi des mesures spéciales en faveur des pays en développement les plus pauvres qui depuis quelque temps ont accru leur utilisation du SGP

### Pays bénéficiaires de niveau intermédiaire

Un deuxième groupe de pays en développement a bénéficié du SGP dans une certaine mesure, quoiqu'à un moindre

degré que les dix principaux bénéficiaires. Ce groupe — qui compte également dix pays — a fourni, en 1980, environ un cinquième de l'ensemble des importations SGP de la zone OCDE. Les deux groupes réunis ont donc fourni plus de 86 % des exportations SGP.

Le SGP s'applique à une part nettement plus faible de l'ensemble des exportations de ces pays à destination des pays de l'OCDE que dans le cas des dix principaux bénéficiaires. Cela tient sans doute au fait que leurs exportations se composent en grande partie de matières premières ou de produits agricoles qui, soit sont déjà exempts de droits de douane, soit ne sont pas couverts par le système (c'est le cas par exemple, de la Malaisie, de la Thaïlande, de l'Argentine, de la Colombie et du Chili). Les pays de niveau intermédiaire sont souvent de nouveaux fournisseurs au titre du SGP, car leurs économies ne sont encore ni aussi industrialisées ni aussi diversifiées que celles des principaux bénéficiaires. Il est particulièrement important que ces pays continuent à bénéficier de préférences tarifaires qui les incitent à poursuivre l'expansion et la diversification de leur base industrielle.

#### Pays les moins avancés

La politique commerciale peut-elle être un moyen efficace d'accélérer le développement économique des pays très pauvres qui, bien souvent, ne sont à même d'exporter que quelques rares produits et en petites quantités? Les principales exportations des pays les moins avancés se composent de produits primaires et rencontrent, en général, peu d'obstacles à l'importation dans les pays de l'OCDE. Néanmoins, à la suite de la diversification de leur production vers des produits plus transformés ou manufacturés, ces pays pour-

raient se heurter à des obstacles tarifaires plus élevés.

Dès l'instauration du SGP, il a été admis que des dispositions spéciales en faveur de ce groupe de pays pourraient être indiquées. Récemment, plusieurs pays de l'OCDE ont pris des mesures de cet ordre en ajoutant des produits que ces pays sont susceptibles d'exporter à leurs listes de produits qui bénéficient d'un traitement préférentiel, en consentant des réductions tarifaires plus importantes pour ces produits et en prévoyant des dérogations aux limites préférentielles. Le Canada a par ailleurs appliqué des règles d'origine plus libérales.

Les pays les moins avancés ont, dans

une certaine mesure, tiré parti des possibilités offertes par le SGP. En 1980, ils ont bénéficié du régime préférentiel pour des exportations d'un montant de 282,1 millions de dollars (tableau), soit une part sensiblement plus importante (15,1 %) du total de leurs exportations vers les pays donneurs de préférences que celle de l'ensemble des pays bénéficiaires (8,3 %). Ce résultat représentait une amélioration sensible par rapport à 1979, les importations bénéficiant du SGP en provenance des pays les moins avancés ayant augmenté de 57 % contre 23 % pour l'ensemble des bénéficiaires. Cette croissance rapide peut être observée à partir du milieu des années 70. →

### IMPORTANCE DU SGP POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT EN 1980

Exportateurs PVD	Importations des pays de l'OCDE en provenance des PVD <sup>a</sup> bénéficiant du SGP millions de \$	Part des import. SGP dans les importations totales des pays de l'OCDE en provenance des PVD <sup>a</sup> %	Croissance annuelle moyenne des importations de l'OCDE en provenance des PVD <sup>a</sup> 1976-1980 %	
			Total	bénéficiant du SGP <sup>b</sup>
<b>Tous les bénéficiaires</b>	<b>25 788,5</b>	<b>8,3</b>	<b>20,2</b>	<b>26,7</b>
<b>Les dix bénéficiaires les plus importants</b>	<b>17 034,9</b>	<b>18,9</b>	<b>22,2<sup>c</sup></b>	<b>25,6<sup>c</sup></b>
Corée du Sud	3 328,0	30,1	17,5	25,3
Taiwan	3 086,4	31,2	24,8	29,5
Hong-Kong	2 454,7	20,5	20,6	26,2
Brésil	1 706,6	13,8	18,2	27,8
Inde	1 271,8	25,3	11,5	25,0
Singapour	1 207,6	16,7	29,2	25,6
Chine	1 066,4	13,4	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>
Yougoslavie	1 040,7	27,6	15,6	11,4
Mexique	943,0	6,1	35,9	22,8
Philippines	930,0	18,3	23,8	36,1
<b>Les dix bénéficiaires suivants</b>	<b>5 240,1</b>	<b>8,6</b>	<b>24,2</b>	<b>28,1<sup>d</sup></b>
Malaisie	873,4	9,7	26,0	13,3
Roumanie	752,6	24,6	18,7	16,4
Venezuela	680,9	6,1	22,8	33,8
Thaïlande	582,5	15,0	22,6	31,4 <sup>d</sup>
Argentine	522,8	14,1	15,3	27,6
Israël	514,1	32,5	21,4	29,9
Indonésie	375,6	1,8	32,9	28,3 <sup>d</sup>
Pakistan	359,0	33,5	22,6	22,3
Colombie	328,9	9,5	25,1	58,1 <sup>d</sup>
Chili	250,3	7,9	25,2	44,8 <sup>d</sup>
<b>Les pays les moins avancés</b>	<b>282,1</b>	<b>15,1</b>	<b>9,3</b>	<b>44,3<sup>d</sup></b>

a. Onze schémas. Seulement les pays de l'OCDE donneurs de préférences pour lesquels le pays en développement concerné est bénéficiaire.

b. La contribution de la Nouvelle-Zélande à ces taux est une estimation du Secrétariat de l'OCDE.

c. Les taux de croissance des importations de la Chine ne sont pas compris, car la Chine n'était bénéficiaire d'aucun schéma SGP avant la fin de 1978.

d. Pour 1977-1980.

teurs à l'usine automobile Hyundai.





# Où obtenir les publications de l'OCDE

## ALLEMAGNE

OECD Publications and Information Center,  
4 Simrockstrasse,  
5300 Bonn Tél. (0228) 21.60.45

## ARGENTINE

Carlos Hirsch S.R.L.,  
Florida 165, 4° Piso,  
(Galeria Guemes) 1333 Buenos Aires  
Tél. 33.1787.2391 y 30.7122

## AUSTRALIE

Australia and New Zealand Book Co. Pty.  
Ltd.,  
10, Aquatic Drive, Frenchs Forest, N.S.W.  
2086  
(P.O.B. 459) Brookvale, N.S.W. 2100  
Tél. 452.44.11

## AUTRICHE

OECD Publications and Information Center,  
4 Simrockstrasse, 5300 Bonn (Allemagne)  
Tél. (0228) 21.60.45

### Agent local :

Gerold & Co., Graben 31, Wien 1  
Tél. 52.22.35

## BELGIQUE

LCLS,  
19, rue Plantin  
1000 Bruxelles Tél. (02) 521.04.73

## BRÉSIL

Mestre Jou S.A.,  
Rua Guaipá 518, Caixa Postal 24090,  
05089 Sao Paulo 10 Tél. 261.1920  
Rua Senador Dantas 19 s/205-6,  
Rio de Janeiro - G.B. Tél. 232.07.32

## CANADA

Renouf Publishing Company Limited,  
2182 St. Catherine Street West,  
Montréal, Québec H3H 1M7.  
Tél. (514) 937.3519  
Ottawa, Ont. K1P 5A6, 61 Sparks Street

## CORÉE

Pan Korea Book Corporation  
P.O. Box n° 101, Kwangwhamun, Séoul.  
Tél. 72.7369

## DANEMARK

Munksgaard Export and Subscription Service,  
35, Nørre Søgade, DK 1370 København K  
Tél. +45.1.12.85.70

## ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, S.A.  
Castelló 37, Apartado 1223, Madrid 1  
Tél. 275.46.55/276.02.53  
Libreria Bosch, Ronda Universidad 11,  
Barcelone 7. Tél. 317.53.08/317.53.58

## ÉTATS-UNIS

OECD Publications and Information Center,  
Suite 1207, 1750 Pennsylvania Ave. N.W.,  
Washington, D.C. 20006 - 4582  
Tél. (202) 724.1857

## FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa,  
Keskuskatu 1, 00100 Helsinki 10.  
Tél. 65.11.22

## FRANCE

Bureau des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal, F75775 Paris Cedex 16.  
Tél. (1) 524.81.67

### Principal correspondant :

Librairie de l'Université,  
13602 Aix-en-Provence. Tél. (42) 26.18.08

## GRÈCE

Librairie Kauffmann,  
28, rue du Stade, Athènes 132. Tél. 322.21.60

## HONG-KONG

Government Information Services,  
Publications/Sales Section,  
Baskerville House, 2nd floor,  
22 Ice House Street

## INDE

Oxford Book and Stationery Co.,  
Scindia House, New Delhi 1. Tél. 45896  
17 Park St., Calcutta 700016 Tél. 240832

## IRLANDE

TDC Publishers - Library Suppliers  
12 North Frederick Street, Dublin 1  
Tél. 744835-749677

## ISLANDE

Snæbjörn Jónsson & Co., h.f.,  
Hafnarstræti 4 & 9,  
P.O.B. 1131 - Reykjavik.  
Tél. 13133/14281/11936

## INDONÉSIE

Pdin Lipi, P.O. Box 3065/JKT., Jakarta.  
Tél. 583467

## ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni,  
Via Lamarmora 45, 50121 Firenze.  
Tél. 579751/584468

Via Bartolini 29, 20155 Milano. Tél. 365083

### Sub-depositari :

Ugo Tassi Via A. Farnese 28,  
00192 Roma Tél. 310590

Editrice e Libreria Herder,  
Piazza Montecitorio 120, 00186 Roma  
Tél. 6794628

Costantino Ercolano Via Generale Orsini 46,  
80132 Napoli Tél. 405210

Libreria Hæpli,  
Via Hæpli 5, 20121 Milano. Tél. 865446

Livreria Scientifica  
Dott. Lucio de Biasio "Aeiou"  
Via Meravigli 16, 20123 Milano. Tél. 807679

Libreria Zanichelli Piazza Galvani 1/A,  
40124 Bologna Tél. 237389

Libreria Lattes,  
Via Garibaldi 3, 10122 Torino. Tél. 519274

La diffusione delle edizioni OCSE è inoltre  
assicurata dalle migliori librerie nelle città più  
importanti.

## JAPON

OECD Publications and Information Center,  
Landic Akasaka Bldg., 2-3-4 Akasaka,  
Minato-ku, Tokyo 107. Tél. 586.2016

## LIBAN

Documenta Scientifica/Redico,  
Edison Building, Bliss St.,  
P.O.B. 5641, Beirut. Tél. 354429-344425

## MALAISIE et SINGAPOUR

University of Malaya Co-operative  
Bookshop Ltd., P.O. Box 1127,  
Jalan Pantai Baru, Kuala Lumpur.  
Tél. 51425, 54058, 54361

## NORVÈGE

J.G. Tanum A/S, Karl Johansgate 43  
P.O. Box 1177 Sentrum, Oslo 1.  
Tél. (02) 80.12.60

## NOUVELLE-ZÉLANDE

Government Printing Office Bookshops:  
Auckland: Retail Bookshop, 25 Rutland  
Street,  
Mail Orders, 85 Beach Road

Private Bag C.P.O.  
Hamilton: Retail, Ward Street,  
Mail Orders, P.O. Box 857

Wellington: Retail, Mulgrave Street, (Head  
Office)

Cubacade World Trade Centre,  
Mail Orders, Private Bag

Christchurch: Retail, 159 Hereford Street,  
Mail Orders, Private Bag

Dunedin: Retail, Princes Street,  
Mail Orders, P.O. Box 1104

## PAKISTAN

Mirza Book Agency,  
65 Shahrah Quaid-E-Azam, Lahore 3.  
Tél. 66839

## PAYS-BAS

Staatsuitgeverij  
Verzendboekhandel  
Chr. Plantijnstraat 1  
Postbus 20014  
2500 EA S-Gravenhage. Tél. 070.789911  
Voor bestellingen. Tél. 070.789208

## PHILIPPINES

National Book Store, Inc.  
Library Services Division,  
P.O. Box 1934, Manila,  
Tél. Nos 49.43.06 à 09, 40.53.45, 49.45.12

## PORTUGAL

Livraria Portugal,  
Rua do Carmo 70-74, 1117 Lisboa Codex.  
Tél. 360582/3

## ROYAUME-UNI

H.M. Stationery Office,  
P.O.B. 569, London SE1 9NH  
Tél. (01) 928.6977, Poste 410

### ou

49 High Holborn  
London WC1V 6HB (personal callers)  
Branches at : Belfast, Birmingham,  
Bristol, Edinburgh, Manchester.

## SUÈDE

AB CE Fritzes Kungl. Hovbokhandel,  
Box 16 356, S 103 27 STH,  
Regeringsgatan 12,  
DS Stockholm. Tél. (08) 23.89.00

## SUISSE

OECD Publications and Information Center,  
4 Simrockstrasse,  
5300 Bonn (Allemagne). Tél. (0228) 21.60.45  
Agent local :  
Librairie Payot,  
6 rue Grenus, 1211 Genève 11.  
Tél. (022) 31.89.50

## TAIWAN

Good Faith Worldwide Int'l Co., Ltd.  
9th floor, No. 118, Sec.2  
Chung Hsiao E. Road  
Taipei Tél. 391-7396/391.7397

## THAÏLANDE

Suksit Siam Co., Ltd.,  
1715 Rama IV Rd.,  
Samyambangkok 5. Tél. 2511630

## TURQUIE

Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd. Sti.  
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat. 21  
Kavaklıdere/Ankara Tél. 17.02.66

Dolmabahce Cad. No: 29  
Besiktas/Istanbul Tél. 60.71.88

## VENEZUELA

Libreria del Este,  
Avda F. Miranda 52, Aptdo. 60337,  
Edificio Galipan, Caracas 106.  
Tél. 32.23.01/33.26.04/31.58.38

## YUGOSLAVIE

Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27,  
P.O.B. 36, Beograd. Tél. 621.992

Les commandes en provenance de pays où  
l'OCDE n'a pas encore désigné de dépositaire  
peuvent être adressées au Bureau des Publica-  
tions de l'OCDE, 2 rue André-Pascal, F 75775  
Paris Cedex 16.

# Organisation de Coopération et de Développement Economiques

## *Pays Membres :*

Allemagne  
Australie  
Autriche  
Belgique  
Canada  
Danemark  
Espagne  
États-Unis  
Finlande  
France  
Grèce  
Irlande  
Islande  
Italie  
Japon  
Luxembourg  
Norvège  
Nouvelle-Zélande  
Pays-Bas  
Portugal  
Royaume-Uni  
Suède  
Suisse  
Turquie

## *Pays à Statut spécial :*

*Yougoslavie*

