

# L'OBSERVATEUR de l' OCDE



**aluminium**

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

**ASSISTANTS :**  
Rina Maiden,  
Gérald Tingaud

**RECHERCHE PHOTOGRAPHIQUE :**  
Silvia Thompson Lépot

Toute correspondance doit être adressée au rédacteur en chef

**PHOTOS:** Couverture: Pechiney Uguine Kuhlmann; page 4: Alcan; page 5: Don Edwards - service de l'information australien; page 7: Alusvisse; page 8: Alcan; page 10 (haut et bas droite): SIC-PTT; (bas gauche): Philips; page 13: Nottingham Building Society; page 15: Hubert; page 16: Siemens AG; page 17: Michel Baret-Rush; page 18: Central Office of Information, Londres; page 19: Åke Spång; pages 21-22: Anco; page 23: délégation du Portugal auprès de l'OCDE; page 26: service de l'information néo-zélandais; page 27: ministère des affaires étrangères du Danemark; page 28: office national suisse du tourisme.

## Sommaire

ALUMINIUM : RESTRUCTURATION D'UNE INDUSTRIE ÉNERGIVORE <i>par Jean Guinet</i>	3
VERS UNE SOCIÉTÉ SANS ARGENT LIQUIDE	9
L'IMPÉRATIF DE L'EMPLOI ET LES POLITIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL	15
EMPLOI ET CHÔMAGE DES JEUNES – DEUX ÉTUDES DE CAS : IRLANDE ET PORTUGAL	20
SECTEUR LAITIER : AJUSTEMENT À UN MARCHÉ EN DÉSÉQUILIBRE	25
LE TOURISME TIENT BON	29
NOUVELLES PUBLICATIONS DE L'OCDE	30

**COUVERTURE :** Laminage à froid dans l'usine d'aluminium de PUK, à Neuf-Brisach. L'industrie de l'aluminium traverse une période de profondes transformations structurelles qui entraînent une relocalisation des installations près de sources d'énergie bon marché.

# Aluminium : restructuration d'une industrie énergivore

par Jean Guinet<sup>1</sup>

*L'industrie de l'aluminium a traversé, au cours des trois dernières années, la crise la plus grave et la plus durable qu'elle ait jamais connue, avec des taux d'utilisation des capacités d'une faiblesse sans précédent, un niveau de stocks record et des prix très déprimés. Malgré les signes d'amélioration qui se sont multipliés récemment, l'industrie continue à connaître des difficultés qui sont clairement la conséquence de facteurs structurels tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Côté offre, la principale variable est la disponibilité et le coût de l'électricité — en moyenne de 20 à 25 % des coûts totaux de production, mais avec des variations considérables autour de cette moyenne. Côté demande, l'élasticité a baissé au cours des années 70 à mesure que les principaux marchés atteignaient le point de saturation, et cette tendance se poursuivra. Cependant, l'aluminium a pu, jusqu'ici, maintenir sa position concurrentielle, en partie, parce que les coûts des autres matériaux ont eux aussi augmenté avec le renchérissement du pétrole et, en partie, parce que l'aluminium a des qualités (légèreté, notamment) que la crise énergétique a mises en valeur dans certains secteurs, l'automobile par exemple. En plus, dans beaucoup de régions, la hausse des prix du pétrole n'a été répercutée que partiellement et, parfois avec un certain retard, sur le prix de l'électricité payé par les producteurs d'aluminium. L'avenir de cette industrie dépend donc dans une large mesure non seulement de la croissance économique mais aussi de la disponibilité et de l'évolution des prix de l'énergie dans les différents lieux de production de l'aluminium.*

*Un rapport récent de l'OCDE examine l'influence des prix et de la disponibilité énergétiques sur l'évolution structurelle dans l'industrie de l'aluminium<sup>2</sup>.*

**L**es difficultés récentes de l'industrie de l'aluminium ont commencé en 1980 et se sont poursuivies jusqu'au début de cette année. A l'échelon mondial, le taux d'utilisation des capacités était tombé, fin 1982, à 72 % (environ 60 % aux États-Unis, 84 % en Europe et moins de 30 % au Japon), les stocks des producteurs atteignaient des niveaux records, correspondant à quatre mois de consommation, et les prix effectivement pratiqués dans les transactions étaient tombés particulièrement bas, en-dessous des coûts pour la plupart des producteurs.

## Le problème des coûts

Si les prix de l'aluminium ont été à la baisse ces deux ou trois dernières années, les coûts ont, dans le même temps, continué à augmenter rapidement. Dans plusieurs pays, les prix de l'électricité se sont accrus de façon spectaculaire après le deuxième choc pétrolier, en partie du fait de la hausse des coûts de production de cette forme d'énergie mais aussi, dans certains cas, du fait que certains producteurs d'électricité, qui auparavant pratiquaient des prix particulièrement avantageux, ont modifié leurs politiques et commencé à faire payer aux producteurs d'aluminium un prix proche de celui appliqué aux autres

utilisateurs industriels. Cela a non seulement entraîné des difficultés financières conjoncturelles pour les producteurs, mais a souvent aussi constitué une modification radicale des conditions économiques de la production.

Côté demande, la diminution de l'élasticité par rapport au revenu combinée à la faiblesse du taux de croissance économique explique l'atonie du marché de l'aluminium ces dernières années, mais pose également un problème à plus long terme.

Face à ces changements, les producteurs en sont venus à la conclusion que les techniques anti-cycliques habituelles, telles que la gestion des stocks, n'étaient pas suffisantes pour résoudre les problèmes de l'aluminium et que la situation actuelle appelait des adaptations structurelles et la mise en œuvre de nouvelles stratégies — en matière de localisation des installations, par exemple. Un des obstacles majeurs à un ajustement rapide de l'industrie est son affaiblissement financier après trois années de récession. Alcan, le plus grand producteur mondial, qui pourtant bénéficie de prix énergétiques exceptionnellement bas, a perdu de l'argent en 1982, pour la première fois en cinquante ans, et les cinq autres principaux producteurs mondiaux — Alcoa, Reynolds, Kaiser,

PUK et Alusuisse — qui, avec Alcan, contrôlent environ 50 % de la production d'aluminium de première fusion du monde non communiste ont, eux aussi, enregistré des pertes l'année dernière. La dette combinée des quatre producteurs d'Amérique du Nord a été estimée à 9,4 milliards de dollars en 1982, ce qui signifie que chaque livre de capacité se trouvait liée à une dette de 81 cents alors même que le prix de marché d'une livre d'aluminium était de moins de 50 cents.

Une première réaction des producteurs a été de s'interroger sur la viabilité à long terme de certaines installations. Quelques-unes ont d'ores et déjà été définitivement fermées dans des pays d'implantation traditionnels, particulièrement au Japon où l'industrie de l'aluminium tire la majeure partie de son électricité du pétrole; d'autres, oisives, ne reprendront sans doute jamais leurs activités. Ces fermetures pourraient affecter en tout 1 million de tonnes de capacité dans le monde occidental, soit 7 % de la capacité totale. Plus de 50 % de

1. Division des analyses industrielles, direction de la science, de la technologie et de l'industrie.

2. L'industrie de l'aluminium — Les aspects énergétiques des changements structurels, OCDE, 1983.

la capacité mise au rebut le seraient au Japon, dont la production serait par là-même réduite de moitié. A l'opposé, de nouvelles capacités sont en train d'être installées dans des régions riches en ressources énergétiques bon marché, comme l'Australie, le Canada et certains pays en développement.

L'ampleur exacte de ce processus de relocalisation (et la période au cours de laquelle il se produira) est cependant difficile à apprécier car elle dépendra d'abord du nombre des fermetures potentielles qui auront effectivement lieu dans les pays où l'électricité est relativement chère et, ensuite, de la perception qu'auront les producteurs de l'avenir de la demande d'aluminium. A cet égard, les incertitudes concernent aussi bien la situation économique générale que les politiques énergétiques des pouvoirs publics, notamment pour ce qui est de la formation des prix de l'électricité.

## Une industrie avide d'énergie

L'aluminium est parmi tous les secteurs industriels celui qui consomme le plus d'énergie — il faut, pour en produire une tonne, deux fois plus d'énergie que pour une tonne de cuivre ou de polyéthylène et cinq fois plus que pour une tonne d'acier. Cela est vrai, tout au moins, de la production d'aluminium de première fusion. L'aluminium secondaire, qui utilise du métal recyclé, n'exige qu'un vingtième de l'énergie nécessaire à la production de métal de première fusion. L'aluminium est facile à recycler et l'aluminium secondaire représente déjà plus de 20 % de l'offre totale du métal.

La production d'aluminium compte, en moyenne, pour environ 4 % de la consommation totale d'électricité des pays de



La clef de la compétitivité de l'aluminium : le coût de l'électricité. Alcan produit sa propre électricité d'origine hydraulique (contre 80 dans certaines usines maintenant fermées). Autre facteur important : l'intégration verticale. Les centrales électriques construites et opérées par Alcan à Saguenay-Lac Saint-Jean fournissent de l'électricité à

l'OCDE. Le pourcentage est plus élevé au Canada (6,5 %), qui est un grand producteur et exportateur d'aluminium, mais il est encore plus important dans des pays comme la Grèce (13 %), la Nouvelle-Zélande (13,5 %), la Norvège (16 %) et l'Islande (44 %).

A l'échelon mondial, la majeure partie de l'électricité utilisée dans la production d'aluminium de première fusion (l'opération la plus énergivore de la chaîne de produc-

tion de l'aluminium : 95 % de l'électricité totale consommée) est d'origine hydraulique, c'est-à-dire qu'elle provient d'une source d'énergie renouvelable : en 1981, 52,6 % de l'électricité utilisée dans le monde occidental pour la production d'aluminium de première fusion. Entre 1974 et 1981, les parts combinées de pétrole et de gaz ont fortement baissé pour ne plus représenter que 14 %. Le reste provenait du charbon (25 %) et du nucléaire (6 %).

## PROFIL D'UNE INDUSTRIE

La bauxite, matière première à partir de laquelle on produit l'aluminium, est largement répandue dans les régions tropicales et subtropicales du globe. L'Australie, qui assure un peu plus de 30 % de la production mondiale, en est le principal producteur.

La bauxite est transformée en alumine par un procédé relativement simple, mis en œuvre de plus en plus souvent sur les sites mêmes d'extraction de la bauxite ou à leur proximité.

L'alumine est ensuite transformée en lingots d'aluminium au moyen d'un procédé particulièrement gourmand en énergie, qui utilise essentiellement de l'énergie électrique pour l'électrolyse. Si l'apport en matière première ne représente en général qu'un quart du prix final d'un lingot d'aluminium, les coûts énergétiques représentent entre 15 et 55 % des coûts totaux.

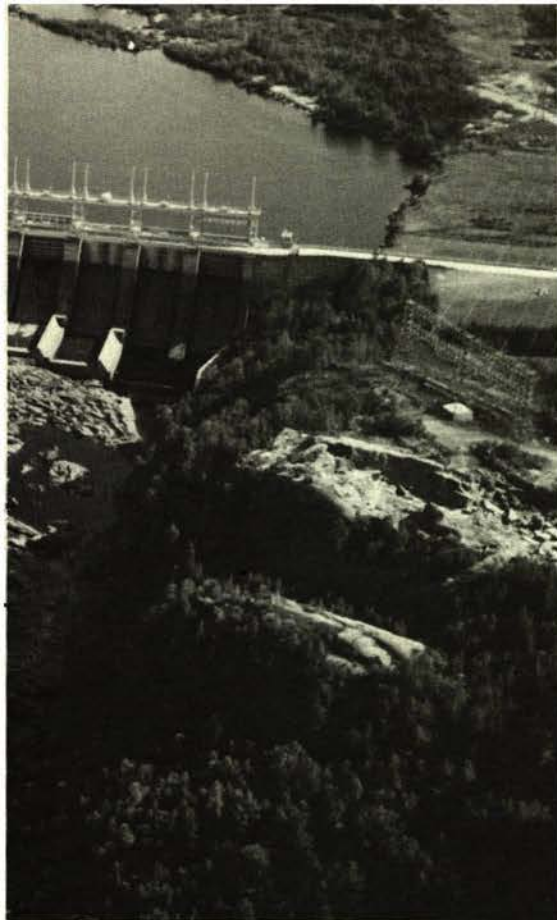
En 1981, la production d'aluminium de première et de deuxième fusion du monde non communiste s'est élevée à 16,2 millions de tonnes, dont 10,5 millions de tonnes (65 %) dans les pays de l'OCDE. La production d'aluminium de deuxième fusion a représenté 23 % du chiffre total et 25 % de la production des pays de l'OCDE.

L'industrie est très concentrée, les six principaux producteurs

occidentaux — Alcan, Alcoa, Reynolds, Kaiser, PUK et Alusuisse — contrôlant, en 1980, 45 % des capacités d'extraction de bauxite, 62,5 % des capacités de raffinage de l'alumine et 52,5 % des capacités de production d'aluminium de première fusion du monde occidental.

Le rôle des gouvernements est important. En 1980, 31 % de la capacité de production d'aluminium de première fusion du monde non communiste étaient placés sous le contrôle direct des pouvoirs publics ; en Europe, la part atteint 67 %. (Dans les pays à économie de marché n'appartenant pas à l'OCDE, le pourcentage des capacités contrôlées par les pouvoirs publics est analogue, à savoir 65 %.)

Une forte proportion de la production est exportée à tous les stades du cycle — 38 % de la production mondiale de bauxite, 45 % de la production totale d'alumine et 24 % de la production de lingots d'aluminium. Étant donné toutefois la très forte intégration verticale de l'industrie de l'aluminium, la majeure partie des échanges de bauxite et d'alumine se font entre les grands groupes de production d'aluminium et leurs filiales : les transferts internes représentent 85 à 90 % du commerce total de bauxite et 80 à 85 % de celui d'alumine.



*ine hydraulique à un très faible coût (3 mills par kwh*  
Ci-dessus : les lignes de transmission de stations  
ux installations de l'entreprise au Québec.

Les techniques de production de l'aluminium ont été régulièrement améliorées au cours des dix dernières années et, de ce fait, l'industrie a réalisé, en moyenne, des économies d'énergie de l'ordre de 1 à 2 % par an. Cependant, l'efficacité énergétique continue de varier considérablement d'une région à l'autre. Pour l'Europe, elle s'établit en moyenne à 16 500 kwh/tonne, soit un chiffre proche de la moyenne des pays de l'OCDE. Elle est plus grande au Japon (15 000 kwh/tonne) et plus faible en Amérique du Nord (17 150 kwh/tonne). Cependant, les différences entre installations sont encore plus importantes; aux États-Unis, la consommation unitaire varie de 15 200 à 29 000 kwh/tonne et en Europe entre 14 500 et 32 000 kwh/tonne. Cela tient aux différences d'âge des installations, lesquelles sont coûteuses à modifier et à moderniser une fois implantées, et à l'abondance relative des ressources énergétiques des pays et des régions: les usines situées dans des régions richement dotées en énergie ont tendance à avoir de moins bons rendements énergétiques.

Cependant, les prix de l'électricité varient encore davantage, allant de 3 mills<sup>3</sup> par kwh à plus de 80 mills (dans certaines usines japonaises maintenant fermées). Cela explique les différences de la part de l'énergie dans les coûts totaux: 15 % dans des pays comme le Canada et la Norvège, 55 % au Japon.

Depuis la crise pétrolière de 1973 et surtout depuis le second choc pétrolier de 1979-80, les coûts de l'électricité sont devenus un facteur déterminant de la compétitivité des producteurs d'aluminium. Ils ont atteint des niveaux particuliè-

rement élevés au Japon, leur part passant de 24 à plus de 50 % des coûts totaux entre 1973 et 1981, et leur augmentation a aussi été remarquablement abrupte dans la région nord-ouest des États-Unis le long du Pacifique, où ils ont quadruplé entre 1979 et 1982.

Un aspect important de l'évolution des prix de l'énergie au cours de la dernière décennie a été l'élargissement de l'écart entre les coûts maxima et minima de l'électricité: de 4 à 1 à 10 à 1. L'évolution dans les positions concurrentielles qui en a résulté signifie qu'en Amérique du Nord, par exemple, les producteurs situés dans le bassin houiller de l'Ohio ne sont plus en position défavorable sur le plan des coûts vis-à-vis des producteurs de la côte ouest. Du fait de la localisation de leurs installations, Alcoa et Alcan bénéficient maintenant d'un avantage plus grand que ce n'était le cas auparavant par rapport à Reynolds, Kaiser et aux autres producteurs nord-américains. Alcan, par exemple, produit sa propre électricité d'origine hydraulique à un très faible coût (3 mills par kwh contre un prix maximal aux États-Unis de 37,5 mills par kwh). Des changements similaires se sont produits en Europe: la position concurrentielle des producteurs espagnols, par exemple, s'est détériorée de façon si spectaculaire que le gouvernement a décidé en 1981 de réduire de 60 % ses tarifs d'électricité afin de maintenir la viabilité des usines. La hausse des prix de l'énergie a même — on l'a vu — entraîné des fermetures d'installations dans certains pays, notamment au Japon. Les prix de l'énergie sont également devenus le facteur déterminant dans le choix de localisation des nouveaux projets, les nouvelles installations étant implantées à proximité de sources d'énergie relativement bon marché.

Ainsi le processus actuel de relocalisation — qui est aujourd'hui le trait dominant du changement structurel de l'industrie de l'aluminium à l'échelon mondial — reflète-t-il l'évolution des conditions énergétiques. Mais en partie seulement, car les prix de l'électricité, bien qu'ils aient été augmentés pratiquement partout, demeurent contenus à un niveau artificiellement bas par certains gouvernements soucieux de préserver la viabilité des installations implantées sur leur territoire.

## Un matériau toujours compétitif

La demande d'aluminium a évolué selon une courbe caractéristique de cycle de produit. La croissance de la demande s'est fortement ralentie au cours des années 70, en partie pour des raisons conjoncturelles mais aussi du fait que l'industrie entrait dans une phase de maturité correspondant à la saturation progressive de ses principaux marchés. Il semble probable que l'élasticité de la demande d'aluminium continuera à baisser dans les années 80. Cela signifie que les perspectives de la demande dépendront plus que jamais du niveau général de l'activité économique. Néanmoins, l'évolution de la position concurrentielle de l'aluminium vis-à-vis des matériaux concurrents — fer et acier, cuivre, bois et matières plastiques — jouera un certain rôle. L'aluminium n'a qu'un nombre limité de marchés «captifs» (l'aérospatial, par exemple) où il offre une combinaison exceptionnelle de propriétés physiques et d'avantages au niveau des coûts. Dans d'autres secteurs, on peut se demander s'il pourra conserver ses parts de marché ou même continuer à remplacer d'autres

3. 1 mill = 0,001 dollar.

*L'Australie est le plus grand producteur de bauxite — plus de 30 % de la production mondiale.*  
Ci-dessous : la bauxite est transformée en alumine à Gladstone sur la côte nord-est.



matériaux, comme il l'a fait au cours des années passées : il s'est complètement substitué au cuivre dans les lignes aériennes de transport d'électricité de haute tension, il détient sur certains marchés un monopole dans la fabrication de boîtes pour boissons, pour laquelle il a éliminé le fer blanc, et il est en train de remplacer l'acier dans la fabrication d'automobiles.

L'un des avantages concurrentiels de l'aluminium est qu'il peut être recyclé facilement et à un coût raisonnable. En Europe, par exemple, son taux de recyclage est d'environ 33 %, contre moins de 10 % pour les matières plastiques et le verre. Dans certaines applications, ce taux est encore plus élevé que la moyenne : plus de 50 % dans les transports, 40 à 70 % dans le bâtiment, 60 à 70 % dans la construction électrique et près de 50 % dans les boîtes pour boissons. Le recyclage de l'aluminium consomme beaucoup moins d'énergie que celui de la plupart des autres matériaux, notamment les plastiques.

Autre avantage : la légèreté. L'utilisation croissante de l'aluminium dans la fabrication de voitures (33 kg par automobile en 1973, 40 kg en 1980 en moyenne pour les pays de l'OCDE) est la conséquence directe de cette qualité, jointe à l'évolution des prix des carburants. On estime qu'en moyenne 2,7 kg de métaux ferreux peuvent être remplacés par 1 kg d'aluminium. Les économies de carburant ainsi réalisées sont généralement suffisantes pour justifier le surcoût lié au remplacement de l'acier ou du fer par l'aluminium. Toutefois, la substitution des matériaux traditionnels n'a pas été aussi rapide que prévu, en partie à cause des longs délais nécessaires pour la conception et le lancement d'une nouvelle voiture et en partie du fait de l'évolution vers des modèles plus petits (une « Renault 5 » ne contient que 15 kg d'aluminium, contre 90 kg pour une « Renault 30 »). En outre, les automobiles japonaises qui ont capturé des parts importantes des marchés américains et européens, contiennent sensiblement moins d'aluminium que leurs concurrentes en raison du prix élevé de ce métal au Japon et du succès avec lequel l'industrie sidérurgique japonaise a défendu sa position sur le marché grâce à l'introduction de nouveaux aciers spéciaux.

Pour ce qui est des prix, si l'aluminium a conservé jusqu'à présent sa position concurrentielle, l'avenir dépendra pour beaucoup de l'évolution des prix du pétrole et des politiques énergétiques. Si les prix du pétrole augmentent en termes réels, l'aluminium conservera probablement, voire renforcera, sa position concurrentielle pendant la décennie à venir car les matières plastiques, son principal concurrent, deviendront sensiblement plus coûteuses. S'il n'y a pas de renchérissement important du pétrole, les coûts de l'aluminium deviendront moins favorables, surtout si le développement des sources d'énergie autres que le pétrole (notamment le nucléaire) continue de se ralentir. L'un dans l'autre, les producteurs d'aluminium doivent sans

doute s'attendre à une persistance de la pression concurrentielle des matières plastiques.

Les perspectives de croissance de la demande d'aluminium varient d'un pays à l'autre à cause des différences dans la structure des utilisations finales du métal. Aux États-Unis, par exemple, l'emballage est le principal débouché, alors qu'en Europe ce sont les transports et au Japon le bâtiment.

L'aluminium continuera sa pénétration du marché de l'automobile, notamment pour la fabrication des blocs moteurs, des jantes et des radiateurs, mais les matières plastiques conserveront sans doute un avantage concurrentiel dans la production de carrosseries et de garnitures intérieures. La construction de véhicules commerciaux et de moyens de transport en commun est sans doute aussi potentiellement importante. La position dominante de l'aluminium dans l'industrie aérospatiale ne devrait guère être menacée. Pour ce qui est des autres applications, il existe de grandes possibilités en Europe et au Japon pour les boîtes pour boissons, marché qui aux États-

Unis atteindra son point de saturation dans les années 80. Dans le bâtiment, l'aluminium a cédé des parts de marché aux matières plastiques (PVC) pour certaines utilisations en Amérique du Nord et en Allemagne, et un point d'interrogation important pour les années 80 est de savoir si une tendance similaire s'amorcera au Japon, où le très important marché des boiseries de fenêtres est actuellement dominé par l'aluminium. L'utilisation devrait peu progresser dans les installations électriques, le remplacement du cuivre étant quasiment achevé. Au total, par conséquent, le principal stimulant de la demande d'aluminium viendra, au cours des années 80, des transports, sous l'effet de considérations liées aux économies d'énergie et, dans une moindre mesure, du secteur de l'emballage.

## Capacités futures

Après avoir atteint 14,1 millions de tonnes en 1980, la capacité de production d'aluminium de première fusion du monde non communiste ne se développe mainte-

### CAPACITÉ DE PRODUCTION D'ALUMINIUM DE PREMIÈRE FUSION DU MONDE NON COMMUNISTE ÉVOLUTIONS POSSIBLES A LONG TERME (millions de tonnes)

	1980	1982	Prévisions					
			1985/1986			1990		2000
			IPAI 1981 (a)	Chase Janv. 82 (b)	Banque mondiale juillet 82 (c)	AEA (d)	Secrétariat de l'OCDE (e)	Banque mondiale (f)
<b>OCDE</b>	11,9	11,6	13,9	n.d.	12,9	12,7	12,5-13,2	15,6
dont :								
Amérique du Nord	6,1	6,1	6,5	6,4	6,6	6,3	6,3	7,1
Europe occidentale	3,9	3,9	4,5	n.d.	4,4	4,2	4,2	4,4
Japon	1,3	0,9-1,0	1,2	0,8	0,7	0,7	0,7	1,1
Océanie	0,5	0,5	1,6	1,2	1,2	1,4	1,3-2,0	3,0
Amérique latine	0,9	1,0	1,5	n.d.	1,4	1,6	1,3-1,7	4,2
Afrique	0,5	0,5	0,6	n.d.	0,8	0,7	0,6-1,2	5,2
Asie (sauf Japon)	0,8	1,1	1,2	n.d.	1,1	1,0	1,6-1,7	3,1
dont :								
ANASE	—	0,2	0,2	n.d.	0,3	n.d.	n.d.	1,3
Inde	0,4	0,4	0,4	n.d.	0,4	n.d.	n.d.	1,4
Moyen-Orient	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	n.d.	n.d.	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>14,1</b>	<b>14,2</b>	<b>17,1</b>	<b>15,8</b>	<b>16,7</b>	<b>16,1</b>	<b>16,0-17,8</b>	<b>28,3</b>

(a) International Primary Aluminium Institute; Capacité et production d'aluminium de première fusion dans le monde occidental, 1979-85.

(b) Chase Econometrics — cité dans Bureau of Industry Economics Information Bulletin (Australie) n° 2, octobre 1982

(c) Banque mondiale; Price Prospects for Major Primary Commodities and Worldwide Investment Analysis.

(d) Association européenne de l'aluminium, septembre 1982. Données communiquées au Secrétariat de l'OCDE.

(e) Prévisions établies d'après une analyse des déclarations des entreprises concernées et de la presse commerciale.

(f) Banque mondiale; Worldwide Investment Analysis: The Case of Aluminium, septembre 1982.

nant que très lentement et elle ne devrait pas atteindre plus de 16 millions de tonnes en 1985. Bien que les investissements destinés à la construction d'installations qui doivent entrer en service en 1985-86 soient par définition « engagés », les prévisions varient (de 15,8 à 17,4 millions de tonnes), en partie du fait des incertitudes qui entourent le nombre des installations qui seront ou demeureront arrêtées d'ici à cette date. En tout état de cause, il existe une certaine souplesse du côté de l'offre, dans la mesure où les usines existantes peuvent être agrandies en douze à dix-huit mois, alors que certaines des installations fermées pourraient, plus rapidement encore, être remises en service. Il reste que, si la demande ne reprend pas de façon appréciable au cours des deux prochaines années, une capacité de 16 millions de tonnes impliquerait de faibles taux d'utilisation et, en conséquence, d'autres fermetures d'installations ou le report de certains projets d'investissement.

Quant aux prix et à la disponibilité d'électricité, facteurs qui joueront un rôle décisif dans la localisation des installations, on peut, sans trop s'avancer, soutenir que dans certains pays — le Japon, la plupart des pays d'Europe et les États-Unis — il est exclu que la mise en place de capacités additionnelles de production d'électricité — et donc l'expansion des capacités de production d'aluminium — sera possible à des prix compétitifs. Les nouvelles capacités seront donc concentrées dans des pays à électricité bon marché produite dans des centrales hydrauliques, comme le Canada et de nombreux pays en développement (Brésil, Indonésie et Zaïre par exemple) ou dans des pays disposant de ressources charbonnières peu coûteuses, comme l'Australie.

Pour les installations existantes, la question est de savoir si elles continueront à disposer d'électricité à des prix compétitifs ou si l'évolution des prix de l'énergie conduira à de nouvelles fermetures d'installations au cours des prochaines années. En Europe occidentale et au Japon, le coût de l'électricité pour les producteurs dépendra de l'évolution du coût de l'électricité d'origine nucléaire, étant donné qu'il est douteux que le charbon importé puisse fournir de l'électricité à meilleur coût. Aux États-Unis, la situation est quelque peu différente dans la mesure où le charbon pourrait permettre d'obtenir de l'électricité relativement bon marché et où il constitue même dans certaines régions la source d'énergie la moins chère pour cet usage. Dans tous ces pays, les contraintes qui pèsent sur l'électronucléaire constituent un sujet de préoccupation majeur pour les producteurs actuels d'aluminium qui ne disposent pas de leurs propres sources captives d'hydro-électricité.

La production d'aluminium de première fusion des pays non communistes s'est élevée, en 1981, à 12,5 millions de tonnes, pour une capacité légèrement supérieure à 14 millions de tonnes (voir encadré, page 4). S'il est prévu que la demande d'aluminium de l'ensemble de ces pays



*Le recyclage de l'aluminium exige beaucoup moins d'énergie que la production d'aluminium de première fusion. L'aluminium secondaire ainsi obtenu représente déjà 20 % de la production totale du métal.*

augmentera d'environ 3 % par an au cours des années 80, la progression devrait être plus rapide dans les pays en développement — de 2 millions de tonnes en 1980 à 3,5 en 1990. Cela accentuera la tendance à l'implantation de nouvelles capacités de production dans le tiers monde plutôt que dans les pays développés. En tout état de cause, sur la base des estimations actuelles de la demande, aucun investissement supplémentaire dans des capacités de production nouvelles ne sera nécessaire dans la seconde moitié des années 80 — les investissements déjà engagés devraient suffire pour l'ensemble de la décennie. Une prévision récente de l'Association européenne de l'aluminium (AEA) donne à penser qu'en 1990 la capacité mondiale de production d'aluminium de première fusion, 16,1 millions de tonnes, serait approximativement la même qu'en 1985. Cela n'exclut naturellement pas la création éventuelle de nouvelles installations dans la deuxième moitié des années 80, puisque certaines installations anciennes, moins efficaces, seront peut-être fermées. En outre, les capacités pourraient être plus importantes que prévu du fait des politiques menées par certains pays pour assurer l'autonomie nationale dans ce secteur ou pour promouvoir le développement industriel. De fait, une évaluation prudente des projets des entreprises et des gouvernements indique que la capacité de production pourrait atteindre près de 18 millions de tonnes en 1990, soit nettement plus que la projection de l'AEA. Cette capacité additionnelle serait essentiellement située en Océanie et dans les pays en développement d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie.

Il semble peu probable que des changements technologiques puissent modifier de façon significative les conditions de l'offre d'aluminium à l'échelon mondial durant les

années 80. Cependant, certaines évolutions technologiques pourraient à terme, d'après leurs promoteurs, contribuer à restaurer la viabilité de l'industrie, même dans les pays pauvres en énergie. Un procédé nouveau inventé par Mitsui Alumina doit être expérimenté dans une installation de démonstration que construisent six producteurs japonais; il devrait permettre de produire de l'aluminium pour un coût d'environ 1 000 dollars la tonne. Ce chiffre équivaut à la moitié des coûts actuels de production au Japon, mais il n'est guère inférieur à ceux encourus dans la plupart des autres lieux de production.

L'augmentation de la production d'aluminium de deuxième fusion devrait se poursuivre et la demande de métal de première fusion devrait en conséquence progresser plus lentement que la consommation globale d'aluminium. Bien que la situation énergétique rende l'aluminium de deuxième fusion plus concurrentiel du point de vue du coût que celui de première fusion et qu'il soit principalement utilisé dans des secteurs comme l'automobile, où une croissance au-dessus de la moyenne de la demande d'aluminium est attendue, le degré et le rythme de substitution continueront à être freinés par les possibilités techniques d'accélérer le recyclage.

## **Le rôle des pouvoirs publics**

Les pouvoirs publics ont par le passé joué un rôle important dans le développement de l'industrie de l'aluminium et exerceront sans doute une influence appréciable à l'avenir. L'expansion de cette industrie en Europe dans les années 60 et 70, par exemple, a été aidée par l'intervention active des gouvernements, que ce soit par la création d'entreprises d'État ou par la mise en place d'un cadre politique



*Les moyens de transport et le secteur de l'emballage seront au cours des années 80, les principaux stimulants de la demande d'aluminium.*



favorable à la création d'usines par le secteur privé. De même, le développement de l'industrie en dehors de la zone OCDE, qui a déjà commencé mais qui sera l'une des caractéristiques dominantes au cours des années 80, implique un soutien encore plus massif des pouvoirs publics.

Les gouvernements sont maintenant confrontés à des choix quant au meilleur moyen de faciliter l'ajustement de l'industrie à l'évolution du marché de l'énergie. Bien que la plupart d'entre eux aient apparemment, dans les pays de l'OCDE, décidé de s'en remettre aux forces du marché, ils influent néanmoins fortement sur le processus d'ajustement par le biais de leurs politiques énergétiques, notamment en ce qui concerne les prix de l'électricité. Le Japon est le seul pays qui a élaboré une politique globale d'ajustement destinée à aider l'industrie de l'aluminium à s'adapter à la détérioration spectaculaire de sa position concurrentielle depuis le second choc pétrolier. Le gouvernement japonais estime que pour ce qui est du secteur des matériaux de base, il est évident que les mécanismes du marché n'ont pas fonctionné, ce qui appelle des politiques correctrices susceptibles d'optimiser la répartition des ressources à long terme. S'agissant du secteur de l'aluminium, il cherche à établir un équilibre

satisfaisant entre deux objectifs : assurer la survie de la partie de l'industrie qui est viable à long terme tout en évitant de pénaliser indûment les secteurs consommateurs d'aluminium. Pour l'instant, les autorités japonaises envisagent une série de mesures à court et à moyen termes visant à promouvoir une transformation profonde de l'industrie : importante réduction des capacités et substitution de la production nationale non rentable par des importations dont une grande partie pourrait provenir d'installations à l'étranger dans lesquelles les firmes japonaises détiennent, ou se proposent de prendre, des participations.

Certains autres gouvernements sont intervenus de façon ponctuelle, principalement pour permettre le maintien en activité des usines, que ce soit par l'octroi d'une aide financière directe (comme en Italie) ou par un abaissement des tarifs de l'électricité (comme l'Espagne en 1981). D'autres s'en sont remis davantage aux forces du marché. Le gouvernement britannique, par exemple, n'a pas volé au secours d'une installation à Invergordon (Écosse), dont la viabilité était menacée notamment par le coût supérieur à la moyenne de ses approvisionnements en électricité d'origine nucléaire. La même remarque s'applique aux États-Unis, où le gouvernement n'a rien

tenté contre les évolutions du marché énergétique qui mettaient en danger la viabilité de certaines installations, notamment dans la région nord-ouest sur la côte pacifique.

Étant donné que les gouvernements influent de façon directe ou indirecte sur les prix de l'électricité, l'une des conclusions de l'étude de l'OCDE est qu'ils ont la responsabilité de veiller à ce que leurs politiques de tarification ne déforment pas trop les signaux que le marché de l'énergie transmet à l'industrie de l'aluminium. Il y a cependant un évident manque de transparence, notamment en Europe, quant aux prix de l'électricité et aux mécanismes de fixation des prix qui régissent les contrats de fourniture entre producteurs d'électricité et producteurs d'aluminium.

Différentes raisons techniques et commerciales — par exemple, le fait que les usines d'aluminium assurent la charge de base de certaines centrales électriques — peuvent justifier les plus faibles prix de l'électricité qui sont en général appliqués aux producteurs d'aluminium par rapport à ceux que paient les autres consommateurs. La véritable question est toutefois de savoir si les prix de l'énergie livrée aux usines d'aluminium couvrent tous les coûts de production, de distribution et de livraison de l'électricité, et s'ils assurent aux compagnies d'électricité un rendement approprié du capital investi. Les principes à appliquer aux contrats d'approvisionnement en énergie entre producteurs d'électricité et producteurs d'aluminium devraient s'inscrire dans le cadre des objectifs de politique énergétique définis d'un commun accord au niveau international. Il est clair cependant qu'en certains endroits, les contrats ne répondent pas à ces critères. Ils ont été négociés avant la crise pétrolière de 1973 et ils reflètent toujours les conditions passées de l'offre d'énergie.

Les politiques de prix qui tendent à protéger en partie les producteurs d'aluminium des hausses des coûts de la production d'électricité conduisent à des distorsions dans les positions concurrentielles et peuvent entraîner un gaspillage d'énergie en permettant la poursuite de l'exploitation d'installations inefficaces. Elles peuvent également contribuer à un déséquilibre entre l'offre et la demande sur le marché de l'aluminium. D'un autre côté, un rattrapage trop rapide des prix de l'énergie pourrait conduire dans un premier temps à une forte hausse des prix de l'aluminium qui affaiblirait sa position sur le marché. S'il apparaît légitime qu'un compromis soit recherché entre les considérations de pure politique énergétique et d'autres objectifs de politique sociale, économique et industrielle, il n'en demeure pas moins souhaitable qu'un certain nombre de pays procèdent à une réévaluation du dosage actuel de leurs politiques en vue de contribuer de façon constructive à une évolution équilibrée, au niveau international, de la structure de l'industrie de l'aluminium qui refléterait plus fidèlement qu'aujourd'hui la situation énergétique mondiale.



# Vers une société sans argent liquide

Les banques ont considérablement amélioré l'efficacité de leurs opérations internes et interbancaires, notamment sur le plan des coûts, grâce à la mise en œuvre de procédés d'automatisation électroniques qui leur ont permis de réduire le volume du papier à traiter et les effectifs. Or, pour qu'elles puissent tirer tout le bénéfice des techniques informatiques, il faut que leurs clients jouent, eux aussi, le « jeu de l'électronique » : utiliser de plus en plus les cartes en plastique de préférence à l'argent liquide ou aux chèques et accepter d'être servis par une machine anonyme plutôt que par un employé plus ou moins aimable. S'il est vrai que toutes ces techniques devraient se traduire par des économies considérables pour les banques, elles pourraient aussi, comme l'indique une nouvelle étude de l'OCDE<sup>1</sup>, annoncer l'avènement d'une époque où le coût des différents services bancaires sera évalué séparément et payé par le client alors que, dans le système actuel, les bénéfices des banques sont tributaires des marges qu'elles peuvent s'assurer entre leurs emprunts et leurs prêts. Il y aurait donc correspondance entre les frais et les commissions.

La façon dont les particuliers, les entreprises et organismes divers effectuent ou reçoivent le paiement des achats de biens et de services a profondément changé ces dernières décennies dans les pays industrialisés. Les espèces demeurent, pour les paiements de faible montant, le moyen le plus pratique : entre 80 et 95 % de l'ensemble des transactions sont réglés de cette manière dans les pays de l'OCDE (bien qu'en valeur, la proportion soit beaucoup plus faible). S'il est vrai que l'idée d'une « société sans argent liquide » doit être écartée pendant plusieurs décennies encore, les efforts entrepris pour limiter l'utilisation des espèces n'en seront pas moins poursuivis en raison du coût, pour la banque centrale et les banques commerciales, de l'impression et de la distribution des billets.

Quant à l'usage accru de chèques, il a, lui aussi, entraîné de lourdes charges pour les banques, surtout dans les pays où ce mode de règlement est préféré au système « giro »<sup>2</sup>. Dans ces pays, l'augmentation du volume de papier traité par le système

bancaire a fini par devenir un souci majeur : on constate communément que le nombre de chèques augmente de 7 % par an, le rythme de progression atteignant 11 % ou plus dans des pays comme la France, où la quasi-totalité de la population a un compte en banque et où le système « giro » n'a pas vraiment pris.

Pour réduire le volume du papier à traiter, les banques ont, depuis les années 60, adopté de nouveaux moyens de paiement et modifié les méthodes classiques de gestion de leurs opérations. L'introduction du prélèvement direct (dépenses réglées par carte de crédit, par exemple), le recours accru aux ordres de paiements périodiques et l'utilisation des virements directs pour le versement des salaires et des prestations de sécurité sociale, constituent autant de progrès vers la mise en place de systèmes généralisés de transfert électronique des fonds. Toutefois, ces innovations n'ont pas toujours été bien accueillies par le public. En plus, elles impliquent naturellement que les particuliers ont un compte bancaire ; or, dans de nombreux pays de l'OCDE, une proportion élevée de la population n'utilise pas les services d'une banque et les salaires sont payés chaque semaine en espèces. Cela est vrai de la Grande-Bretagne où, d'après les chiffres les plus récents, 44 % des ouvriers sont encore payés de cette manière, et — ce qui est moins étonnant — de l'Espagne et de l'Italie où le pourcentage est encore plus élevé. Dans les autres pays industrialisés, la grande majorité des ouvriers sont payés par chèque ou par virement bancaire : la proportion de ceux qui sont payés en espèces est de 1 % seulement aux États-Unis, de 5 % en Allemagne et au Canada, de 15 % aux Pays-Bas et de 20 à 25 % en France.

C'est en particulier dans la tenue de leur comptabilité interne que les banques se sont efforcées de réduire le volume de papier. Bien que l'utilisation de l'ordinateur ne se soit pas encore, dans l'ensemble, traduite par l'établissement de liaisons directes entre les différentes banques, les opérations sont enregistrées sur une bande magnétique qui est ensuite transportée, physiquement, d'une banque à une autre. Cela permet aux banques de ne pas échanger des piles énormes de chèques, de

formules de virement et autres pièces justificatives des opérations. Lorsque ces documents sont conservés par la première agence de banque où ils ont été déposés, on parle de « limitation de la circulation physique des formules ». Dans la plupart des pays, cette évolution n'a guère suscité d'opposition mais, aux États-Unis, les clients tiennent encore à ce qu'on leur retourne les chèques une fois payés, en tant que preuve du versement. En outre, si auparavant il semblait important que la banque tirée entre en possession du chèque, c'était pour lui permettre d'en contrôler la régularité et d'en vérifier la signature. Or, de nos jours, les signatures sont rarement vérifiées, sauf lorsqu'il s'agit de chèques d'un montant élevé, car il est moins onéreux pour les banques de payer dans les rares cas de négligence prouvée de la part de leur personnel, que d'affecter des employés à un système complexe de vérifications. La limitation de la circulation physique des chèques a été mise en place en Belgique, en Suède et au Danemark sans difficulté apparente ; la France et le Royaume-Uni envisagent actuellement cette solution pour résoudre le problème que pose le volume croissant des documents à traiter.

L'usage de chèques a été favorisé par la diffusion de cartes de garantie de paiement dans de nombreux pays tandis qu'en France, le même résultat a été obtenu par voie législative. Dans les pays où les chèques sont largement utilisés, les banques ont été prises à leur propre piège dans la mesure où de très petites opérations, qui, dans le passé, auraient été payées en espèces, le sont maintenant par chèque. Le

1. Les banques et les transferts électroniques de fonds, étude des répercussions par le professeur J.R.S. Revell, directeur de l'Institute of European Finance, université de North Wales, Bangor (Royaume-Uni), à paraître prochainement.

2. L'inverse de celui du chèque, cet instrument de paiement prédomine dans de nombreux pays européens et au Japon. Il n'a pas d'équivalent exact en France mais s'approche du TUP (titre universel de paiement). Le payeur demande à un bureau de poste ou à une banque de débiter son compte et de donner ordre à la banque du bénéficiaire de créditer le compte de ce dernier.

système de l'Eurochèque, auquel a adhéré la majorité des banques européennes, a également contribué à faire accepter plus largement ce mode de paiement et a, par ailleurs, paradoxalement augmenté la demande de chèques de voyage.

La principale révolution intervenue ces dernières années dans le domaine des moyens de paiement est l'extension très rapide de l'utilisation des cartes de crédit. Ces morceaux de plastique de format normalisé sont de trois types.

- Les cartes de crédit émises par les banques, qui sont généralement assorties d'une limitation du crédit ouvert au détenteur et offrent à celui-ci un crédit plus long en lui permettant de différer le paiement d'une partie du solde débiteur.

- Les cartes dites de voyages et de loisirs qui impliquent pour la plupart le paiement d'une cotisation annuelle, mais qui ne fixent pas de plafond des dépenses sans, toutefois, allonger la durée du crédit puisque les comptes sont apurés chaque mois.

- Les cartes de crédit délivrées par des sociétés de vente au détail et autres organismes non bancaires (cartes du commerce) à leurs clients pour leur permettre de régler leurs achats d'un seul coup à la fin du mois.

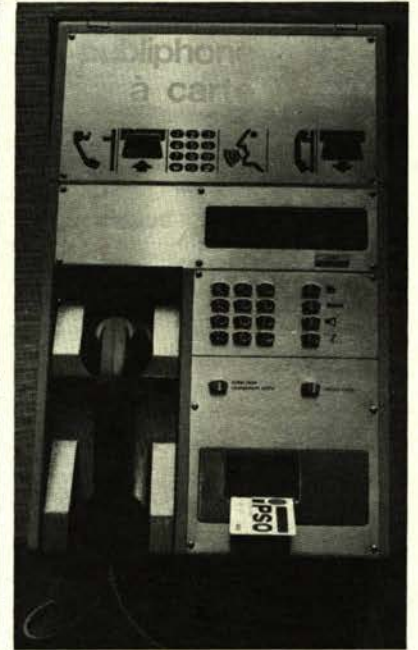
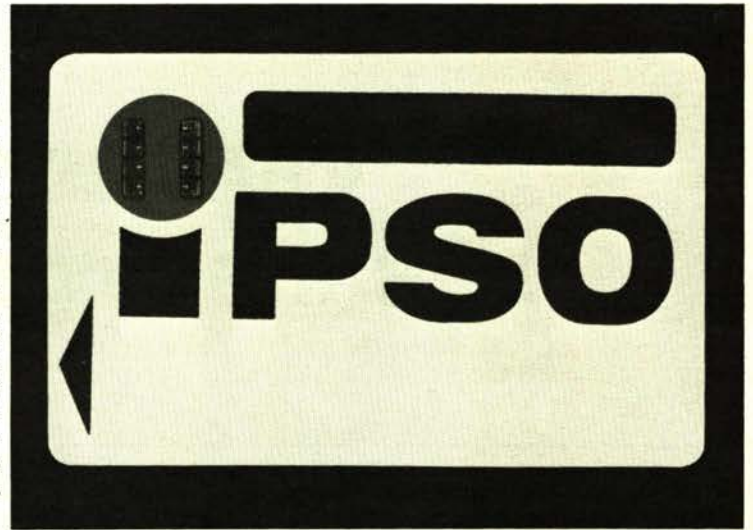
Les cartes de crédit ne constituent pas un moyen de paiement puisque les achats pour lesquels elles sont utilisées doivent être réglés ultérieurement par chèque ou par virement bancaire. Elles assurent toutefois une plus grande efficacité dans les paiements car plusieurs achats peuvent être réglés globalement en une seule opération mensuelle. Elles sont les précurseurs des systèmes de transfert électronique des fonds proprement dits même si les transferts correspondants ont, pour la plupart, des « supports papier ». Les opérations par cartes de crédit sont déjà automatisées avec l'installation de matériels électroniques dans les points de vente; certains systèmes de délivrance d'autorisations pour le paiement par cartes comportent, par ailleurs, dès maintenant tous les éléments nécessaires au débit direct des comptes par ordinateur, à la limitation de la circulation physique des « pièces » et à une automatisation complète de la communication des données relatives aux paiements (par le jeu combiné de terminaux, permettant d'obtenir par téléphone l'autorisation de paiement, et de caisses enregistreuses électroniques).

## Pas d'obstacles techniques

Un système de transfert électronique des fonds se compose essentiellement de quatre éléments :

- les terminaux qui assurent l'entrée des instructions dans le système et la réception des messages
- les ordinateurs qui exécutent les instructions
- les lignes ou réseaux de télécommunication qui joignent les terminaux et les ordinateurs

*La France a joué un rôle de pionnier avec la carte à mémoire — carte « intelligente » qui contient un micro-processeur et une mémoire. Les banques et la direction générale des télécommunications l'ont lancée, à titre expérimental, dans trois villes — Blois, Caen et Lyon. A l'heure actuelle, elle est utilisée dans des points de vente et pour payer des appels téléphoniques dans des publiphones; plus tard ce sera le tour des opérations bancaires à domicile.*



- le logiciel qui détermine le mode de fonctionnement du système.

Pour les particuliers, toutefois, l'automatisation des opérations bancaires revêt la forme de distributeurs de billets, de guichets automatiques de banque et de terminaux points de vente. Les chambres de compensation automatisées, auxquelles les gros clients et les banques elles-mêmes remettent un volume important d'instruments de paiement à répartir entre les autres banques, constituent un aspect moins visible, mais essentiel, des systèmes électroniques de paiement.

Les clients peuvent avoir accès aux services électroniques des banques au moyen de l'omniprésente carte en plastique. La carte standard pour les paiements électroniques est en effet celle, bien connue de tous, avec, au dos, des pistes magnétiques. Au recto apparaissent, en caractères en relief qui se prêtent à la lecture optique, le nom du titulaire, son numéro de compte ainsi que le code numérique de l'agence qui tient son compte. Les pistes magnétiques incorporées au dos sont nécessaires aux applications électroniques : elles comportent, outre les données figurant au recto, d'autres indications, telles que le solde disponible sur le crédit ouvert, qui peuvent

être mises à jour chaque fois que la carte est utilisée.

## La carte à mémoire

Un nouveau type de carte est actuellement en train de voir le jour — la « carte à mémoire ». Elle offre des possibilités beaucoup plus larges dans le domaine de l'échange de données avec un terminal électronique, car elle incorpore un petit micro-processeur qui peut emmagasiner beaucoup plus d'informations que les pistes magnétiques. La principale différence est cependant que la carte magnétique n'est qu'un réceptacle passif de données, tandis que la carte à mémoire peut réagir et enregistrer des opérations dans sa propre mémoire. En d'autres termes, alors que la première exige l'accès à l'ordinateur de la banque, la carte à mémoire est « intelligente » et peut accomplir de nombreuses opérations en étant reliée seulement à un terminal simple. En outre, étant plus difficile à falsifier qu'une carte magnétique, elle offre une plus grande sécurité.

La carte à mémoire peut remplacer utilement les cartes de crédit puisqu'elle peut être « chargée », par inscription, d'un crédit ouvert et suivre les opérations de

manière à empêcher le titulaire de dépasser ce crédit. On peut aussi inscrire, dans la carte, le pouvoir d'achat dont la banque aura reçu la couverture à l'avance; dans ce cas, la carte cesserait de fonctionner une fois épuisé ce pouvoir d'achat. Étant payée d'avance, la banque pourrait délivrer cette carte à tous ses clients, quelle que soit leur solvabilité théorique.

C'est la France qui a ouvert la voie dans la mise au point de ce type de carte. Les

principales institutions financières se sont regroupées pour fournir la technologie nécessaire et mener des expériences en collaboration avec les commerçants. D'aucuns, toutefois, s'opposent à cette formule en soulignant l'importance des investissements que les banques ont déjà consacrés aux cartes magnétiques et en faisant valoir que la nouvelle carte coûte cher et qu'elle peut être facilement salie ou détériorée.

L'un des avantages que présente la carte

bancaire à mémoire est qu'on peut lui donner un caractère polyvalent et permettre à son titulaire de communiquer directement ses instructions au terminal. On pourrait aussi rendre interchangeables les cartes des différentes institutions — avantage incontestable par rapport à la prolifération phénoménale des cartes en plastique émises par toutes sortes d'établissements différents pour une grande variété d'utilisations. Aux États-Unis, le

## PROFIL DES SYSTÈMES BANCAIRES DES PAYS DE L'OCDE

*Les pays de l'OCDE peuvent être classés en cinq catégories d'après la nature et le niveau de développement de leur système bancaire.*

1. Le groupe le plus important — pays scandinaves, Allemagne, Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Suisse — réunit les pays dont une proportion très importante de la population détient un compte bancaire, à cause du virement direct des salaires et traitements, et où les virements postaux et de « giro »<sup>1</sup> sont devenus les moyens de paiement prédominants. De nombreux distributeurs automatiques de billets y ont été mis en place ou vont l'être, mais le besoin d'installations de transfert électronique des fonds à l'usage de la clientèle y est relativement peu pressant.

2. La France constitue à elle seule une catégorie. Là aussi, la grande majorité de la population possède un compte en banque, mais c'est le chèque, et non pas le système « giro », qui constitue le principal moyen de paiement. Le chèque est assorti par la loi d'une garantie de paiement et son utilisation s'est considérablement développée, même pour les opérations d'assez faible montant. Il n'est donc pas surprenant que la France soit le pays d'Europe où, avec un important soutien des pouvoirs publics, l'on déploie les efforts les plus résolus pour mettre en place des installations de transfert électronique des fonds.

3. Cette catégorie regroupe les pays où le chèque est devenu le moyen de paiement le plus courant, mais où la proportion de la population qui détient un compte en banque est beaucoup plus faible que dans les pays des deux catégories précédentes. Il s'agit du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, pays où les travailleurs de l'industrie sont encore souvent payés en espèces. On les incite aujourd'hui fortement à accepter le règlement de leur salaire par

virement à un compte bancaire ou de « giro »; si ces efforts aboutissent, on peut s'attendre à une forte augmentation du nombre des chèques. De ce fait, ces pays aussi souhaiteront mettre en place le plus rapidement possible des installations de transfert électronique des fonds.

4. Dans les quatre pays méditerranéens — Italie, Espagne, Portugal, Grèce — la plupart des opérations se règlent encore en espèces, et le chèque et le « giro » sont peu utilisés. Si le nombre des titulaires de comptes augmente au cours des prochaines années, ces pays pourraient, sans trop de peine, introduire des installations de transfert électronique des fonds à l'usage des particuliers, sans avoir à passer par l'étape des paiements en monnaie scripturale. Une indication dans ce sens : l'augmentation rapide du nombre des porteurs de cartes de crédit en Espagne depuis qu'une grande banque fait campagne pour l'une des cartes internationales les plus connues.

5. Les États-Unis sont, sur presque tous les plans, un cas à part. Ils disposent déjà d'un réseau d'installations de transfert électronique des fonds beaucoup plus développé qu'aucun autre pays, encore qu'ils n'aient pas une telle avance sur l'Europe dans la transformation des liaisons interbancaires en liaisons électroniques. Toutefois, la mise en place d'installations complètes de transfert électronique des fonds y est retardée par la législation relative aux opérations bancaires d'un État à l'autre et par le peu d'empressement des banques de coopérer, de sorte que, pendant les années 80, les États-Unis risquent de perdre l'avance dont ils jouissent dans ce domaine et d'être rattrapés par les pays européens.

1. Voir note 2, page 9.

## LES SYSTÈMES DE PAIEMENTS INTERBANCAIRES

A Londres comme à New York, la profession bancaire a mis au point un système d'apurement des positions interbancaires. Le système new-yorkais CHIPS (Clearing House Interbanks Payments System), qui a commencé à fonctionner le 1<sup>er</sup> octobre 1981, assure, le jour même, la compensation de toutes les transactions. Un système analogue débutera à Londres vers la fin de 1983. Il portera le nom de CHAPS (Clearing House Automated Payments System) bien que certains aient suggéré, non sans ironie, de l'appeler FISH (Financial Institutions' Settling House), ce qui, par rapprochement avec l'institution new-yorkaise, aurait donné... « FISH and CHIPS ».

Alors que ces deux systèmes impliquent des transferts de fonds, le réseau SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) ne fait qu'acheminer des ordres de virement. Conçu à l'origine pour permettre à une banque située dans un pays de communiquer avec ses succursales et ses correspondants à l'étranger, il est maintenant doté d'autres fonctions. Il a commencé à fonctionner en 1977, pour le seul usage des banques. En juin 1979, il était utilisé par 513 banques et, fin 1981, par 900 établissements environ dans 39 pays. Le réseau compte maintenant presque 1 100 banques réparties dans plus de 50 pays. De même, le nombre moyen des messages acheminés chaque jour, qui est passé de 150 000 en juin 1979 à 300 000 fin 1981, approche actuellement le demi-million.

SWIFT a été mis en place sur l'initiative d'un groupe de banques européennes inquiètes de l'avantage dont les grandes banques américaines jouissaient sur leurs concurrentes grâce à leurs propres réseaux internationaux de télécommunications. Une rencontre entre banques

américaines, canadiennes et européennes a débouché, en 1973, sur la création de SWIFT, société à but non lucratif ayant son siège à Bruxelles.

Dans l'idée de ses fondateurs, le réseau SWIFT devait se substituer à l'énorme volume d'opérations qui se traitait par courrier — quelque 80 % des transactions internationales à l'époque — et non au trafic assuré par télex. Il utilise les techniques de la transmission par paquets, sur des lignes spécialisées desservant trois centres de commutation (en Belgique, aux Pays-Bas et aux États-Unis). Les banques communiquent avec le système par terminaux qui vont des ordinateurs « intelligents » les plus simples aux installations les plus sophistiquées. Un terminal spécial pour branchement sur le réseau SWIFT est aujourd'hui vendu environ 15 000 dollars.

L'une des grandes réalisations à porter au crédit de SWIFT est la normalisation de la forme des messages concernant les différentes catégories d'opérations bancaires. On a défini, d'un commun accord, toute une série de termes et le réseau peut en conséquence adresser des directives et instructions à l'opérateur dans la propre langue de celui-ci.

La société SWIFT se propose aussi de pénétrer sur les marchés nationaux en offrant aux banques la possibilité d'associer le trafic international au trafic national, moyennant versement d'un droit d'adhésion unique. Ses chances de succès dans cette voie dépendront en grande partie de la décision des systèmes CHIPS et CHAPS d'avoir ou non recours à ses services pour les communications entre leurs banques correspondantes respectives.

titulaire de cartes en possède en moyenne 7,6, l'Européen moyen arrivant loin derrière, avec 1,4 carte seulement. Cependant, même en Europe, on peut dès aujourd'hui atteindre très facilement le chiffre américain avec une ou deux cartes de crédit bancaires, une ou deux cartes de voyages et de loisirs, une carte de retrait d'espèces et quelques cartes de crédit du commerce. Si les tendances actuelles se poursuivent, chacun aurait avant peu dans son portefeuille non moins d'une vingtaine de cartes en plastique. En conséquence, la création d'une carte bancaire polyvalente serait certainement bien accueillie par les consommateurs, comme par les commerçants et les banques, dont elle simplifierait opportunément le travail.

### **Transmission par paquets**

Les systèmes de transfert électronique des fonds sont tributaires de l'existence d'un réseau de télécommunications approprié permettant aux banques de communiquer « en direct » entre elles ainsi qu'avec les gros clients (commerçants et autres). En raison, essentiellement, de l'extrême morcellement du système bancaire américain, les États-Unis ont, dès le départ, mis en place des terminaux électroniques fonctionnant en direct (distributeurs de billets, guichets automatiques de banque, terminaux points de vente). Dans la plupart des pays européens, les banques, lorsqu'elles ont informatisé leur comptabilité interne et les opérations interbancaires de compensation, ont opté pour le fonctionnement « en différé », le détail des transactions étant enregistré sur des cassettes ou des disques souples qui sont portés en fin de journée — parfois même par cycliste — au siège de la banque.

Or la distinction entre fonctionnement en direct et fonctionnement en différé a été rendue, en grande partie, inutile grâce à une nouvelle technique qui a levé tous les obstacles à la mise en place d'un réseau de télécommunications approprié pour les transferts électroniques des fonds. Il s'agit du système de « transmission par paquets » qui implique la fragmentation des messages en quantités discrètes qui sont « emballées » séparément avec des informations de contrôle et envoyées à travers le réseau sous forme d'entités distinctes, les « paquets ». Ceux-ci empruntent tous la même route et sont livrés à destination dans l'ordre voulu, quel que soit l'ordre dans lequel ils ont circulé. Avantage de cette méthode : elle donne la possibilité d'imbriquer les paquets émanant de sources différentes, lors de leur circulation à travers le réseau, de sorte que celui-ci peut supporter la charge du trafic optimal du point de vue de l'efficacité de la transmission.

En utilisant des lignes spécialisées chaque fois que le volume du trafic le justifie et des réseaux de transmission par paquets dans les autres cas, on pourrait mettre sur pied un système de transfert des fonds entièrement électronique englobant toutes les agences. Une fois que l'opération aurait été enregistrée électroniquement

aussi près que possible du client qui en a pris l'initiative, les données détaillées correspondantes pourraient circuler automatiquement au sein du système bancaire tout entier de manière à ce que soit effectué instantanément le transfert entre les deux comptes en jeu. Les obstacles à la mise en place d'un système de ce genre ne sont pas techniques, mais uniquement institutionnels. Il existe d'ores et déjà un certain nombre de liaisons électroniques limitées entre banques, tant sur le plan national qu'international, et il ne reste plus aux banques qu'à étendre l'utilisation de l'ordinateur à la réception directe des opérations provenant d'autres banques. A mesure que le trafic électronique s'accroît particulièrement du fait de la limitation de la circulation physique des chèques, la suppression des obstacles aux communications directes s'impose de façon plus pressante.

### **Terminaux de guichet et guichets automatiques**

La mise en place de terminaux électroniques servis par les employés de guichet constitue l'une des étapes les plus importantes du passage à un système entièrement électronique de transfert des fonds. Même d'après les estimations les plus optimistes, il faudra encore un certain temps avant que tous les particuliers soient disposés à utiliser des terminaux fonctionnant à l'aide d'une carte (sans intervention d'un employé) pour la totalité de leurs opérations bancaires courantes ; entre-temps, il est indispensable d'accroître la productivité du personnel bancaire qui est en contact direct avec la clientèle. On estime qu'environ 22 % des 400 000 guichets que les banques européennes offraient au public en 1979 étaient automatisés. En effet, jusqu'à présent, l'accent a surtout été mis en Europe sur l'automatisation des tâches « arrière-guichet », mais on prévoit que le nombre des terminaux de guichet y passera de 88 200 en 1979 à 343 000 en 1990, chiffre qui implique une conversion presque complète de l'ensemble des guichets. Les terminaux devraient ainsi constituer le poste le plus important de l'investissement des banques européennes en équipements d'automatisation, avec un total de 3,3 milliards de dollars (aux prix de 1979), alors que 2,8 et 2,7 milliards de dollars seraient consacrés respectivement aux gros ordinateurs et aux ordinateurs de taille plus modeste.

La seule différence notable entre un terminal de guichet et un guichet automatique réside dans le fait que le second fonctionne sans l'intervention d'un employé. S'il est vrai qu'on utilise le terme de « guichet automatique de banque » pour désigner certaines machines automatiques très simples qui ne fournissent qu'un nombre limité de services, un véritable guichet automatique peut non seulement distribuer des billets, commander un nouveau chéquier et donner des informations simples sur le solde des comptes, mais aussi demander et afficher un relevé de compte détaillé, déposer des espèces et

des titres de paiement et, surtout, effectuer des transferts entre comptes, soit d'un même client, soit de deux clients différents. Autre avantage particulièrement utile aussi bien des terminaux de guichet que des guichets automatiques : ils sont capables de compter les billets et les pièces au fur et à mesure de leur versement et de lire les indications détaillées portées sur les chèques qui leur seraient confiés.

Fin 1980, 40 000 distributeurs de billets et guichets automatiques de banque avaient, selon une estimation, été installés à travers le monde. La part du lion revient aux États-Unis et au Japon ; on estime en effet que le premier de ces deux pays disposait, fin 1982, de 38 000 guichets automatiques, soit une progression de 42 % au cours de cette même année. Dans les pays européens, on ne comptait, en 1979, que 6 300 guichets automatiques, y compris les simples distributeurs de billets. Le Royaume-Uni, la France et la Suède, avec, respectivement, 2 200, 1 870 et 740 appareils, représentaient 76 % de ce total.

### **Terminaux points de vente**

Toutefois, l'objet du transfert électronique des fonds n'est pas seulement de supprimer des emplois de guichet dans les banques, mais aussi de permettre aux commerçants d'obtenir le paiement immédiat des biens et services fournis, grâce à des terminaux fonctionnant au moyen de cartes qui seraient installés dans les points de vente et qui pourraient assurer instantanément le transfert des fonds du compte bancaire du client à celui du vendeur. Les systèmes de terminaux points de vente sont expérimentés aux États-Unis depuis 1974 sans jamais être devenus totalement opérationnels. Ils n'ont, en fait, été utilisés que pour vérifier la provision des chèques et autoriser le paiement par carte de crédit (en dehors des opérations de comptabilité interne et de contrôle des stocks, à savoir les principales fonctions intéressant les commerçants qui investissent dans ce matériel relativement coûteux). Plus récemment, des expériences pilotes ont été réalisées en Europe et plus particulièrement en France sous l'impulsion aussi bien de détaillants importants que de banques. Là encore, pour les essais effectués en Europe, on a généralement retenu le fonctionnement en différé alors que les systèmes utilisés aux États-Unis ont, le plus souvent, fait appel au fonctionnement en direct (qui implique nécessairement une mise en commun des installations entre banques concurrentes, les commerçants n'étant évidemment pas disposés à avoir, à chaque caisse, plusieurs terminaux desservant les différentes banques).

L'une des pommes de discorde dans l'exploitation des terminaux points de vente est le problème de la répartition de leur coût entre les banques et les détaillants, ce qui explique en partie la lenteur de la diffusion de cet équipement. Les systèmes électroniques de paiement ne présentent guère d'avantages pour les consommateurs, sauf dans la mesure où ils

permettent de réduire la longueur des files d'attente aux caisses ainsi que les risques de vol en permettant de transporter moins d'argent liquide sur soi. Ils ont, par contre, l'inconvénient que les comptes sont immédiatement débités et que le tireur ne bénéficie plus du délai de grâce de quelques jours nécessaire au traitement d'un chèque ou à l'établissement du relevé mensuel par la société émettrice de la carte de crédit.

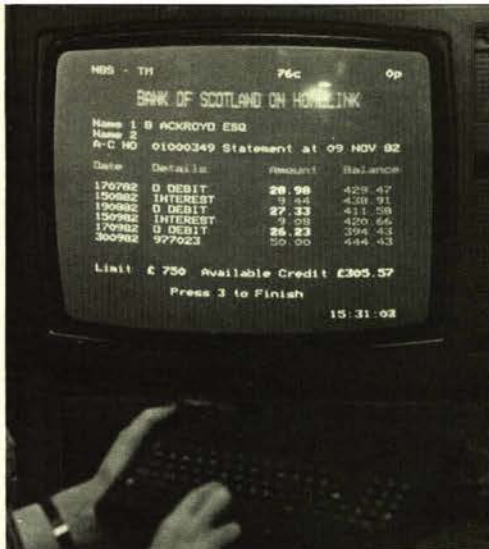
## La « banque à domicile »

La plus récente des possibilités ouvertes par les systèmes de transfert électronique des fonds est ce qu'on appelle la « banque à domicile » — formule qui permet aux clients d'effectuer, grâce aux systèmes vidéotex interactifs, leurs opérations bancaires courantes (et leurs achats par correspondance) sans verser d'espèces ni sortir de chez eux. Avec la technique mise en œuvre dans le réseau britannique de vidéotex Prestel (le système Gateway), chaque abonné peut obtenir des informations d'une base de données, celle d'une banque ou d'un autre établissement, en passant par une barrière de sécurité placée sous le contrôle de l'organisme gestionnaire de la base de données. C'est seulement avec un moyen d'accès de ce genre que les banques pourraient permettre aux abonnés d'interroger leurs ordinateurs. Ce système est actuellement mis à l'essai en Allemagne par la Verbraucherbank en collaboration avec la Deutsche Bundespost. Toutefois, les dispositifs de sécurité prévus sont assez compliqués, l'abonné ne pouvant accéder aux services de la banque qu'après avoir composé

- son numéro de compte
- un numéro de code confidentiel à six chiffres
- trois autres codes, à dix caractères chacun, choisis par lui-même
- un code propre à chaque opération qui est tiré d'une liste de nombres obtenus au moyen d'un algorithme connu seulement de la banque.

D'autres systèmes ont été mis à l'essai dans divers pays d'Europe depuis 1982 et de très nombreuses expériences pilotes sont en cours aux États-Unis.

La modicité des investissements nécessaires pour pouvoir proposer une gamme complète de services bancaires à domicile explique l'intérêt des banques pour les systèmes vidéotex. On est donc amené à penser que ces installations connaîtront une expansion assez rapide grâce aux services d'information et aux nouvelles possibilités qu'offre, dans le domaine de la télévision et des distractions, la transmission par câble et par satellite. Le réseau vidéotex permettra à tout établissement, bancaire ou non, de fournir des services financiers assortis d'une forme ou d'une autre de services de caisse. Le lieu d'implantation des agences de banque n'aura plus grande importance à partir du moment où le système de la « banque à domicile » sera accepté et se généralisera; il est probable que le nombre des agences diminuera en conséquence.



Le système Homelink — opérations bancaires à domicile — est commercialisé par la Nottingham Building Society. Il offre toute une gamme de services financiers sur l'ensemble du territoire britannique grâce au système vidéotex britannique, Prestel. Les comptes courants sont du ressort de la Bank of Scotland.

## Réduire les coûts

Le principal aiguillon d'une plus grande automatisation des opérations bancaires est l'intérêt qu'ont les banques à endiguer l'augmentation de leurs charges, ce secteur s'étant toujours caractérisé par une forte intensité de main-d'œuvre. Les banques espèrent que les systèmes de transfert électronique des fonds, qui, certes, dans un premier temps impliquent des coûts fixes élevés (du fait de l'importance des investissements en matériel nécessaires au départ) s'accompagneront de coûts variables d'un faible montant, une fois passée la période de démarrage. Jusqu'à présent, les coûts moyens des opérations de ces systèmes ont été lourds car le volume optimum d'opérations, pour lequel le matériel a été conçu, a rarement été atteint dans les diverses expériences pilotes tentées.

L'importance du facteur volume diminuera sans doute à l'avenir. La baisse des prix du matériel électronique, et plus particulièrement des installations de traitement de l'information, aura une incidence favorable sur les prévisions de coûts, surtout dans la mesure où les fonctions assurées actuellement par des moyens mécaniques pourront être automatisées. Par exemple, un procédé permettant d'obtenir une reproduction xérographique de l'image, apparaissant sur un dispositif d'affichage, transformerait le bilan économique des terminaux, tandis que l'addition de symboles lisibles par la machine sur les billets de banque — ce qui se fait déjà dans certains pays — permettrait un comptage rapide et peu onéreux des paquets de billets mélangés.

Les économies que les systèmes de transfert électronique des fonds pourraient finalement permettre de réaliser par rapport aux méthodes de paiement traditionnelles sont, en raison du manque de données d'observation, difficiles à évaluer. Il est certain, par exemple, que les pays où des systèmes de compensation centralisés permettent de traiter un grand nombre de

chèques à la fois, la Grande-Bretagne par exemple, ont moins à en attendre qu'un pays comme la France, où le traitement des chèques est beaucoup plus coûteux à cause de la dispersion des chambres de compensation et du nombre élevé des banques. Toutefois, le coût effectif des transferts automatisés ne devrait guère varier d'un pays à l'autre. Pour ce qui est de savoir si le retrait d'espèces à un distributeur automatique de billets ou à un guichet automatique de banque est plus ou moins onéreux qu'un retrait au guichet, des observations faites aux États-Unis permettent de penser que les deux systèmes ne présentent guère de différences alors que, en Europe, les guichets automatiques semblent nettement plus économiques.

Dans l'ensemble, les prévisions de coûts sur lesquelles les banques se fondent pour mettre en place des systèmes de transfert électronique des fonds tablent sur une baisse du coût des machines et une hausse de celui de la main-d'œuvre. Ces hypothèses semblent assez valables, et il est probable que les banques n'auront pas à regretter d'avoir cru dans les avantages qu'elles pourraient, en fin de compte, tirer des investissements consacrés à ces installations. L'expérience acquise jusqu'ici donne en outre à penser que les systèmes de paiements électroniques peuvent permettre de réaliser des économies d'échelle.

## La fin de la gratuité des services bancaires ?

Quel que soit leur coût global, il est possible que ces systèmes inciteront les banques à revoir leur façon de penser quant à la rémunération de leurs services. Jusqu'à présent, les services offerts aux clients ont généralement été gratuits et, mises à part les commissions perçues sur certains services particuliers, les banques tirent leur bénéfice de la marge d'intérêt entre leurs emprunts et leurs prêts. Cette méthode a un inconvénient : l'ajustement du passif étant plus lent que celui de l'actif, elle conduit à une dépendance à l'égard des taux d'intérêt à court terme, dont l'instabilité est génératrice d'un cycle des bénéfices. Le passage d'un système reposant sur la gratuité des services bancaires à un système prévoyant la rémunération de chaque opération pourrait aussi impliquer le versement d'intérêts sur les comptes courants, ce qui, généralement, ne se fait pas à l'heure actuelle.

Pour acclimater l'idée du paiement des services bancaires et en même temps encourager l'utilisation des installations de transferts électroniques, on pourrait envisager une période transitoire pendant laquelle on ne ferait payer que les clients qui, ayant à leur disposition des installations électroniques, auraient recours aux paiements scripturaux, tandis que l'usage des premières serait gratuit. De cette façon, au moment où il sera nécessaire de faire payer également les transferts électroniques, l'augmentation du volume des

opérations aurait sans doute réduit très sensiblement leur coût.

En abandonnant le système de la gratuité, les banques devraient chercher à tarifier leurs services de telle manière que certaines catégories de clients ne « subventionnent » pas d'autres à leur insu. L'un des défauts du système actuel est d'entraîner des inégalités de traitement entre clients, du fait que les emprunteurs et les prêteurs subventionnent les clients qui font un grand usage de leurs comptes courants. Si les banques décident de faire payer les services qu'elles rendent en appliquant une tarification qui favorise les opérations effectuées par des moyens électroniques, il est possible, certes, que les usagers préfèrent recourir de nouveau à l'argent liquide ; or, s'ils retirent les billets à l'aide des distributeurs automatiques, cela ne constituera pas un problème.

### Sécurité : code confidentiel ou empreintes ... auriculaires ?

L'un des inconvénients des systèmes de transfert électronique des fonds est de faire naître toute une série de risques sans pour autant supprimer aucun de ceux qui sont liés aux transferts papier. En dehors des possibilités de fraude en informatique et du problème plus banal des vols et falsifications de cartes, le fait que les usagers interviennent directement dans les opérations électroniques impose certaines charges et responsabilités. Tout comme les cartes actuellement utilisées pour le retrait d'argent liquide, les cartes polyvalentes, qui feront sans doute leur apparition avec le développement des systèmes de transfert électronique des fonds, comporteront probablement un numéro de code confidentiel permettant de vérifier l'identité de leur détenteur. Mais cela n'est pas une solution très satisfaisante : les clients ont du mal à se rappeler le numéro (en plus, ils l'écrivent souvent sur la carte elle-même ou en un autre endroit facile à trouver pour un voleur) ; les informaticiens du réseau et tous ceux qui sont en mesure d'accéder frauduleusement à ce dernier peuvent avoir connaissance de la liste des numéros attribués par la banque.

Le numéro de code confidentiel a cependant aussi un avantage important : c'est une forme de protection très peu coûteuse. Néanmoins, on essaye actuellement de trouver d'autres moyens d'identification. Parmi les dernières idées avancées : la reconnaissance de la signature ou des empreintes digitales (qui exige un appareillage relativement complexe) et celle des empreintes vocales ou auriculaires. Autre possibilité envisagée : la « dynamique de la signature » — l'ordinateur enregistre non seulement la forme de la signature mais aussi les différentes étapes constitutives de l'apposition de celle-ci sur un « bloc électronique ». Ces divers procédés, qui reposent sur des caractéristiques propres de chaque individu sur le plan physique ou dans son comportement, sont appelés « moyens d'identification corporels ».

Quelle que soit l'issue de ces recherches consacrées aux moyens d'identification, le numéro de code confidentiel demeurera sans aucun doute la solution la plus rentable et donc celle qui aura la préférence pendant quelque temps encore. Cela milite incontestablement en faveur de la mise au point de cartes polyvalentes permettant aux utilisateurs de n'avoir qu'un numéro de code à se rappeler.

### Comment attirer la clientèle ?

On entend dire souvent que les gens n'accepteront pas le transfert électronique des fonds en raison de son caractère trop impersonnel ; pourtant, bien des choses prouvent le contraire. L'essentiel, semble-t-il, est de les persuader d'essayer, et de veiller à ce qu'ils ne soient pas rebutés par un mode d'emploi compliqué, par des appareils en panne ou en nombre insuffisant. Il ressort des observations faites aux États-Unis qu'il est relativement facile d'« ouvrir » le marché des services financiers électroniques et d'amener jusqu'à la moitié de la population à y avoir recours. Les difficultés commencent lorsqu'il s'agit de convaincre l'autre moitié, encore qu'on puisse compter la gagner progressivement — sauf un petit noyau d'irréductibles.

En dehors de l'attitude des consommateurs, plusieurs autres facteurs joueront un rôle déterminant dans le développement des systèmes de transfert électronique des fonds au cours des dix prochaines années : les coûts pour les banques, l'attitude des pouvoirs publics et des commerçants. Quant à la nouvelle technologie elle-même, elle est déjà éprouvée, sauf en ce qui concerne la carte à mémoire, qui devrait toutefois faire ses preuves d'ici peu grâce aux efforts déployés par la France.

On peut prédire, sans grand risque, semble-t-il, de se tromper, que, d'ici au début des années 90, la plupart sinon la totalité des pays de l'OCDE auront mis en place, parallèlement au système fondé sur les supports papier, un réseau complet de paiements électroniques. Celui-ci permettra le traitement automatique de presque toutes les opérations de paiement des grands organismes ou entreprises. Chaque client aura à sa disposition une gamme assez complète d'installations auxquelles il pourra accéder au moyen d'une carte en plastique. La formule de la « banque à domicile », s'appuyant, sans doute, sur le vidéotex plutôt que sur le téléphone, aura commencé, elle aussi, à percer plus ou moins. Ces pays auront en outre des chambres de compensation automatisées, couvrant une forte proportion des transferts interbancaires, et les transferts internes des banques seront entièrement électroniques (voir encadré).

Ce scénario implique la réalisation de progrès rapides de la nouvelle technologie si l'on songe qu'actuellement le seul type d'installation automatique largement répandu dans les pays de l'OCDE est le distributeur de billets. Même aux États-Unis, où il y a profusion de guichets

automatiques de banque aux fonctions multiples, les transferts d'un compte à un autre ne représentent que 4 % de l'ensemble des opérations effectuées à l'aide de ces guichets. Au-delà du problème de la substitution des techniques électroniques aux systèmes fondés sur les supports papier, il faudra, tôt ou tard, s'attaquer à celui du volume des paiements en espèces. La technologie requise pour la mise au point d'un « billet de banque électronique », sous forme d'une carte en plastique bon marché et comportant une piste magnétique, est déjà utilisée pour le paiement d'abonnements-parkings, les péages routiers ou les places dans les transports en commun, ainsi que dans les distributeurs automatiques de produits alimentaires et d'objets divers. L'appareillage nécessaire pour enregistrer des paiements n'est pas plus coûteux que les distributeurs automatiques actionnés par des pièces de monnaie.

La transformation des opérations bancaires qu'entraînera le développement des systèmes de transfert électronique des fonds devrait affecter à plusieurs égards la façon dont les banques mènent leurs activités. C'est ainsi qu'on verra probablement s'intensifier les fortes pressions qui s'exercent déjà en faveur de la rémunération des comptes ordinaires ou de la fusion du compte ordinaire et du dépôt d'épargne en un compte unique générateur d'intérêts. En outre, une plus grande proportion du crédit à la consommation prendra probablement la forme de découverts, dont le plafond pourra être inscrit dans la carte à mémoire du client. La plus grande rapidité avec laquelle s'effectueront les paiements aura aussi des répercussions sur la liquidité bancaire, les clients gardant leurs fonds en compte moins longtemps. Les charges des banques diminueront avec la fermeture d'agence et les délestages de personnel même si, à court terme, ces économies seront limitées du fait que les banques seront obligées de gérer simultanément deux systèmes de paiement, l'un reposant sur les transferts électroniques et l'autre sur les documents papier. Les banques deviendront également davantage tributaires des commissions et recettes diverses tandis que la marge d'intérêts se contractera, au profit aussi bien des emprunteurs que des prêteurs.

A plus long terme, les systèmes de transfert électronique des fonds auront sans doute pour conséquence, sur la structure des systèmes bancaires, une concurrence plus vive dans la prestation des services, les services de caisse entrant en lice pour la première fois. En outre, des organismes autres que les banques commenceront à faire concurrence à ces dernières pour la fourniture des services de caisse et autres, s'efforçant en particulier d'écarter à leur profit la partie la plus rentable des opérations avec les ménages à revenus élevés. Pour préserver leur marché traditionnel, les banques seront donc peut-être contraintes de rivaliser avec des « super-marchés financiers » en tenant compte de la concurrence dans le placement de leurs services.

# L'impératif de l'emploi et les politiques du marché du travail<sup>1</sup>

Quelques calculs simples donnent une idée de l'ampleur de l'action nécessaire pour lutter contre le chômage. Si l'on veut le ramener, dans la zone OCDE, à son niveau de 1979, soit à 19 millions, il faudra chaque jour 20 000 emplois de plus au cours des cinq dernières années de la présente décennie. Quelque 18 à 20 millions de personnes viendront probablement grossir les rangs de la population active entre 1984 et 1989 (5 années), et l'on prévoit, pour 1984, 34¾ millions de chômeurs; il faudra donc créer non moins de 20 millions d'emplois seulement pour empêcher une augmentation du chômage, et plus de 15 millions supplémentaires pour ramener le nombre de chômeurs à 19 millions. Ce rythme nécessaire de création d'emplois nouveaux est nettement supérieur au chiffre de 11 500 emplois par jour atteint lors de la reprise qui a suivi le premier choc pétrolier.

Abstraction faite des souffrances humaines, le chômage plus élevé qui sévit dans la zone OCDE depuis le deuxième choc pétrolier coûte très cher à l'économie. Outre les coûts directs sous forme d'un manque à produire, il provoque une perte de dynamisme: affaiblissement des investissements en équipements et en capital humain, ralentissement du progrès technique. La nécessité de financer les plus lourdes dépenses de sécurité sociale liées à un chômage massif impose également une charge supplémentaire aux budgets du secteur public.

Une reprise économique durable est de toute évidence indispensable pour pouvoir renverser ces tendances. De nets indices donnent à penser que la reprise tant attendue s'est amorcée, mais elle n'entraînera sans doute pas avant un certain temps un recul du chômage et, même lorsque cela se produira, celui-ci demeurera un problème important, surtout en Europe.

Le chômage est composé de deux principaux éléments qui agissent l'un sur l'autre de façon dynamique. Le chômage conjoncturel est associé au ralentissement de l'activité économique dans son en-

semble et ne peut donc être réduit que par une reprise soutenue. Le chômage structurel traduit des déséquilibres persistants entre la demande et l'offre de main-d'œuvre et ne peut être diminué que par un meilleur fonctionnement du marché du travail et une stimulation d'investissements générateurs d'emplois. En conséquence, il est nécessaire d'appliquer simultanément une politique macro-économique et des politiques structurelles sélectives, même si leurs effets se font sentir à des moments différents — les politiques structurelles sont conçues pour avoir des effets durables tandis que la politique macro-

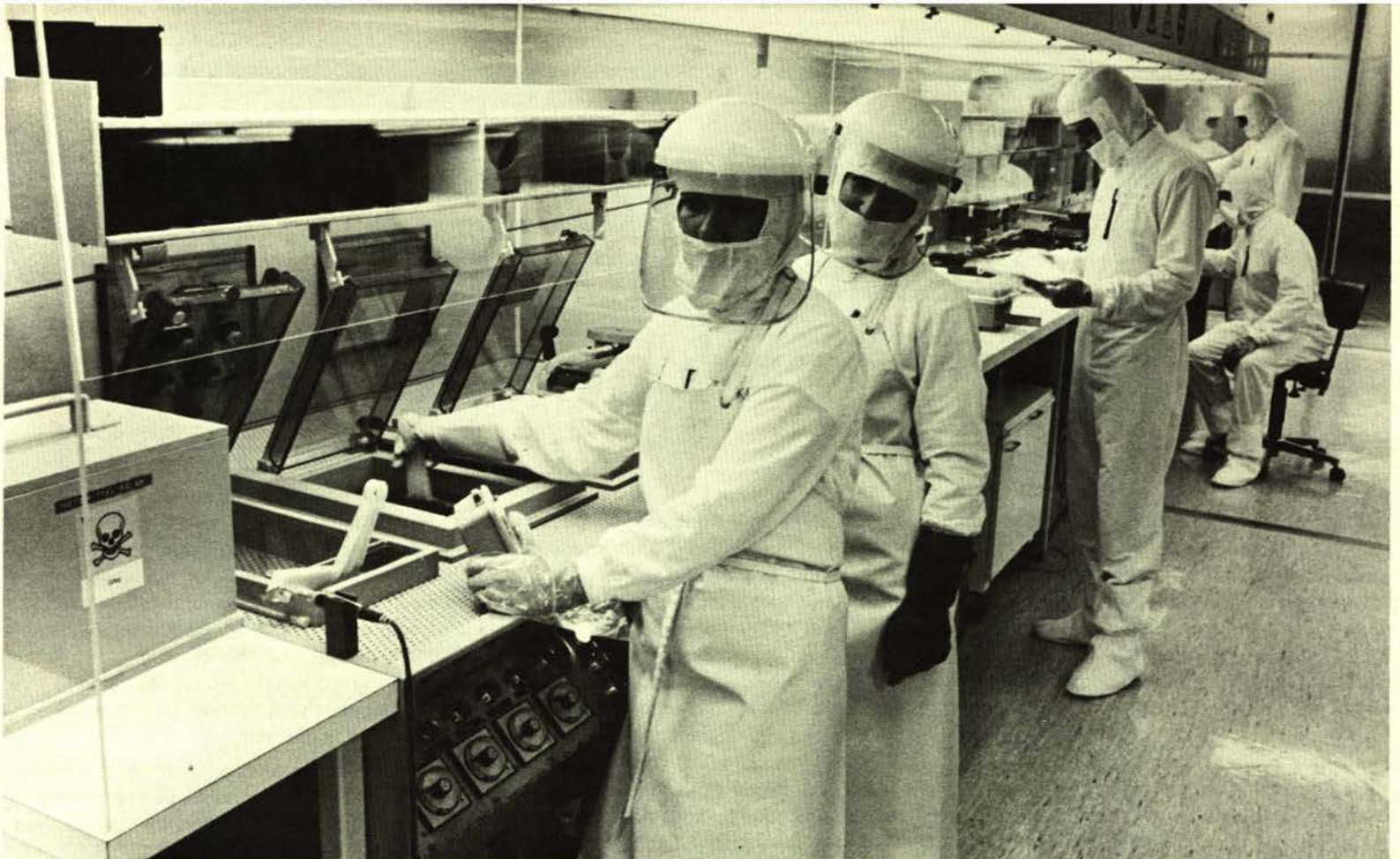
économique est censée avoir un impact immédiat. Des politiques structurelles judicieuses complètent la politique macro-économique en améliorant les qualifications et la mobilité géographique de la main-d'œuvre, et en encourageant la formation de capital, contribuant ainsi à jeter les bases d'une reprise non inflationniste continue et durable.

Les politiques du marché du travail, conjuguées à une politique macro-économique bien conçue, peuvent, de plusieurs

1. OCDE, Perspectives de l'emploi, nouvelle publication.

20 millions de nouveaux emplois seront nécessaires dans les pays de l'OCDE entre 1984 et 1989.





La récession a entraîné la suppression de certains emplois mais la création d'autres. Ci-dessus : fabrication de microplaquettes en silicone en Allemagne.

façons, réduire le chômage structurel et conjoncturel sans accroître l'inflation. Premièrement, ces politiques doivent aider la population active à s'adapter aux rapides mutations structurelles que subit la composition de la production et de l'emploi. Deuxièmement, la progression du chômage structurel, tout particulièrement en Europe, a été associée à une hausse des coûts réels de main-d'œuvre par rapport à la productivité du travail ; c'est là une tendance qu'il faut renverser. Troisièmement, il faudrait s'employer à atténuer les graves problèmes structurels que posent le chômage de longue durée des adultes et le chômage des jeunes. Quatrièmement, les subventions à l'accroissement de l'emploi et les programmes directs de création d'emplois dans le secteur public peuvent répondre à deux objectifs : un objectif anti-cyclique — procéder plus tôt que prévu à une expansion du nombre d'emplois — et un objectif structurel — favoriser l'accès aux possibilités d'emploi dans des conditions plus équitables. Cinquièmement, la restructuration du temps de travail peut contribuer à assurer une répartition plus équitable de l'emploi, mais il ne faut pas oublier que le partage du travail suppose le partage du revenu, sous une forme ou sous une autre, si l'on veut éviter des effets défavorables sur les coûts et la compétitivité. Enfin, les négociations collectives peuvent, dans certaines circonstances, contribuer à faire en sorte que la reprise se traduise par un accroissement de la production et de l'em-

ploi plutôt que par une hausse des salaires et des prix.

Étant donné que les pays Membres se trouvent à des stades différents du cycle économique et sont soumis à des contraintes différentes sur le plan de l'action gouvernementale, l'articulation de la politique économique ne sera pas la même dans tous les pays. Le Conseil de l'OCDE, réuni au niveau des ministres en mai dernier, a jugé utile de classer les pays Membres en trois groupes d'après les progrès qu'ils ont réalisés dans la lutte contre l'inflation et la marge de croissance dont ils disposent. Il a reconnu aussi qu'il importait de mettre à profit cette marge de croissance « qui apparaît actuellement dans une large partie de la zone OCDE pour favoriser la création d'emplois et accroître l'emploi ». Les politiques analysées ici, conjuguées à des politiques macro-économiques judicieuses, peuvent contribuer à réduire le chômage structurel et conjoncturel sans aggraver l'inflation.

### Politiques structurelles en faveur de l'emploi

L'emploi dans l'industrie a été durement touché par la récession. Dans les sept grands pays de l'OCDE, le nombre d'emplois a diminué de près de 5 millions entre 1979 et 1982. Or le rythme du progrès technique et de l'évolution de la structure des avantages comparatifs dans les

échanges internationaux ne s'est pas ralenti. Cela a provoqué la suppression de certains emplois, mais en a créé d'autres, car les coûts de production ont baissé et les revenus réels augmenté, ce qui a suscité une plus forte demande de production et d'emplois. De cela se dégage une idée importante : lors du processus de création et de suppression d'emplois, les pays de l'OCDE doivent accélérer la création d'emplois nouveaux et mener des politiques structurelles qui rendent la main-d'œuvre plus flexible et mieux à même de s'adapter à la restructuration industrielle.

L'enseignement et la formation professionnels ont ici un rôle important à jouer, car ils répondent simultanément à des impératifs d'efficacité et d'équité. La formation professionnelle, qui permet d'accroître la productivité des travailleurs, améliore leurs perspectives de gains pour l'avenir. Elle représente aussi un investissement essentiel de la société lorsqu'il s'agit d'aider la population active à s'adapter rapidement à l'évolution structurelle et à contribuer à la croissance économique future. La formation en cours d'emploi présente de nombreux avantages, mais en période de faible croissance de la production et de faible utilisation des capacités les entreprises ont tendance à moins investir dans la formation de capital humain. Dans ces conditions, les pouvoirs publics devraient envisager d'accorder des aides aux entreprises pour les inciter à maintenir ce type de formation. Ces mesures d'inci-



tation devraient aller de pair avec une action des pouvoirs publics, menée de concert avec les travailleurs et les employeurs, pour diffuser des informations plus complètes sur les exigences professionnelles afin que puissent être créées les qualifications indispensables à la croissance future.

Le coût de la main-d'œuvre a augmenté par rapport à celui du capital et la baisse de rentabilité qui en a résulté a constitué un obstacle à l'investissement et à l'emploi. La baisse des taux de rendement du capital observée dans beaucoup de pays Membres depuis de très nombreuses années a été liée en partie à l'accroissement de la part du travail dans la valeur ajoutée qui reflète une hausse disproportionnée des coûts de main-d'œuvre non salariaux et un médiocre ajustement des revenus salariaux réels à une plus faible croissance de la productivité. Un renversement de cette tendance à la baisse de la rentabilité, éventuellement par une diminution des cotisations de sécurité sociale et/ou la poursuite de la modération des salaires, pourrait certainement contribuer à accroître l'emploi si les ressources ainsi libérées pouvaient être canalisées vers des investissements générateurs d'emplois. Il est extrêmement difficile de mettre au point des modalités de détermination des salaires et des modes de financement des dépenses sociales qui n'aient pas d'effets négatifs sur l'emploi. Il importe cependant que chacun reconnaisse la nécessité d'améliorer la rentabilité et que des mesures soient prises pour favoriser, d'une manière ou d'une autre, un tel processus.

La structure et la composition du chômage ont également évolué, en partie sous l'effet des changements intervenus dans la

population active et l'emploi. Le chômage est davantage concentré sur certains individus et certains groupes. En Europe, l'année dernière, un travailleur sur trois était au chômage depuis 12 mois au moins. La proportion de chômeurs de longue date est, dans tous les groupes d'âge, en progression constante; cependant, parmi les chômeurs de longue durée, la proportion de travailleurs relativement âgés a récemment diminué et celle des groupes d'âge de forte activité a augmenté. Les subventions aux travailleurs à la recherche d'un emploi, les primes de réinstallation, la formation et l'orientation professionnelles sont d'importantes formes d'aide dans la lutte contre le chômage de plus longue durée que connaissent ces travailleurs d'âge mûr dont beaucoup ont de lourdes charges familiales.

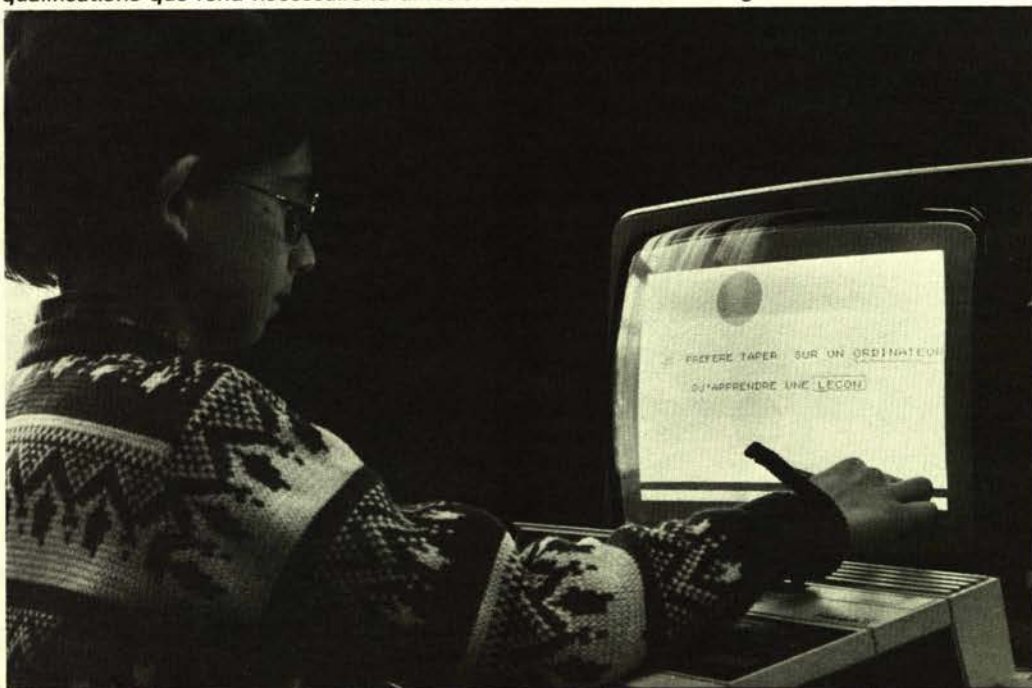
Autre grand changement: la progression considérable, en chiffres absolus, du chômage des jeunes. Le chômage est assurément un problème plus grave pour les jeunes que pour les autres groupes d'âge. L'expérience précoce du chômage, si elle réduit la capacité de gain pour l'avenir — et cela semble effectivement être le cas d'après les renseignements recueillis dans certains pays de l'OCDE — risque d'assombrir toute la vie. En outre, un rapport publié récemment par l'Organisation signale chez les jeunes un mécontentement généralisé qui est source de déception et d'apathie croissantes. L'allongement des périodes de chômage que connaissent les jeunes dans les pays de l'OCDE ne peut qu'avoir aggravé ces problèmes. La reprise aura tendance à enrayer la montée du chômage chez les jeunes, mais il est indispensable de prendre des mesures spéciales pour créer des possibilités d'emplois

débouchant sur une carrière et de développer les moyens d'enseignement et de formation professionnels à l'intention de ce groupe.

Devant les graves problèmes structurels posés par de tels niveaux de chômage chez les jeunes et de chômage de longue durée chez les adultes, il est impératif d'adopter des politiques plus actives propres à favoriser, à leur intention, la création d'un plus grand nombre de possibilités d'emploi. Les politiques d'innovation, les politiques commerciales, les politiques industrielles et les décisions d'investissements publics devraient toutes contribuer à faire en sorte que la croissance de la production absorbe aussi rapidement que possible le capital humain actuellement inutilisé. Les options qui s'offrent aux gouvernements en matière de politique structurelle de l'emploi seront examinées, fin 1983 ou début 1984, lors d'une importante conférence de l'OCDE sur la croissance de l'emploi dans le contexte du changement structurel.

De telles politiques, propres à influencer sur la composition de la demande d'emploi, devraient naturellement s'accompagner d'efforts rigoureux pour modifier la composition de l'offre de main-d'œuvre. Il est indispensable, par exemple, que l'enseignement initial et la formation visent à préparer les jeunes dès maintenant aux nouveaux métiers qui apparaissent sous l'effet du changement structurel et, notamment, de la diffusion des technologies nouvelles. Cela constitue pour les systèmes d'enseignement des pays de l'OCDE un défi majeur. Un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail réduirait le chômage structurel dans son ensemble, mais il aurait aussi un autre effet important et positif, à savoir une répartition plus équitable des possibilités d'emploi entre tous les membres de la population active.

*L'enseignement et la formation professionnels doivent dès maintenant donner aux jeunes les qualifications que rend nécessaire la diffusion des nouvelles technologies.*



### **Mesures temporaires destinées à accroître l'emploi pendant la reprise**

Les subventions à l'accroissement de l'emploi et les programmes de création directe d'emplois dans le secteur public agissent sur la demande de main-d'œuvre et peuvent donc contribuer à favoriser la croissance de l'emploi en période de reprise. Si elles s'adressent aux travailleurs qui ont des difficultés particulières, de telles mesures peuvent aussi répondre à un objectif structurel.

Ces deux types d'action présentent des similitudes, mais aussi d'importantes différences. La création d'emplois dans le secteur privé à l'aide de subventions est une politique d'incitation. L'ampleur des créations d'emplois suscitées par la subvention dépend des réactions des employeurs face

à des facteurs très divers, notamment aux perspectives de croissance de la production et de la rentabilité. En revanche, les programmes de création d'emplois dans le secteur public ne dépendent pas de ces mécanismes du marché, le principal objectif visé étant l'acquisition d'une expérience du travail à des postes temporaires destinée à préparer les chômeurs à exercer, ailleurs, un emploi permanent. Pour analyser les effets de telles mesures, il est utile de les comparer à d'autres moyens d'action de même coût — à une réduction de l'impôt sur le revenu, par exemple — mais il serait peut-être indiqué, dans certaines circonstances, de conjuguer ces deux politiques pour mettre à profit la marge de croissance.

Les deux approches destinées à accroître l'emploi présentent certains avantages par rapport à une réduction de l'impôt sur le revenu. Premièrement, elles sont génératrices d'un plus grand nombre d'emplois et freinent davantage le chômage; en effet, une grande part de tout accroissement de revenu découlant d'une réduction de l'impôt fuit à l'étranger ou est absorbée par l'épargne privée. Cet argument a moins de poids si l'on regarde l'ensemble de la zone OCDE car les importations d'un pays correspondent fréquemment aux exportations d'un autre. Deuxièmement, elles ont souvent un effet moins inflationniste, car elles peuvent être axées sur les groupes qui ont un faible pouvoir de négociation et n'entraînent pas une nouvelle vague d'inflation des salaires. Troisièmement, elles ont un plus faible impact sur le déficit budgétaire car la diminution des indemnités de chômage et l'accroissement des recettes fiscales et des cotisations de sécurité sociale impliquent pour l'État des

entrées de fonds plus importantes: le coût budgétaire net de ces mesures est sensiblement inférieur à leur coût brut. Enfin, du fait que l'on peut diriger ces subventions sur des groupes-cibles, elles peuvent avoir sur la répartition du revenu ou sur des problèmes structurels particuliers des effets plus spécifiques que les réductions d'impôt.

Toutefois, les deux types de mesures de création d'emplois engendrent certains problèmes. Premièrement, les subventions à l'accroissement de l'emploi peuvent avoir un effet négatif sur la productivité, au moins à court terme. Les subventions étant expressément conçues pour persuader les entreprises d'embaucher une main-d'œuvre moins expérimentée — adolescents, voire chômeurs de longue date — la productivité de la main-d'œuvre aura tendance à baisser. Deuxièmement, il y a inévitablement un effet de déperdition et de déplacement: déperdition, lorsqu'une partie des subventions est accordée à des entreprises qui, de toute façon, auraient augmenté le nombre de leurs emplois; déplacement, lorsque les emplois créés dans une entreprise, grâce à la subvention octroyée, entraînent la suppression d'emplois ailleurs. Ce phénomène est particulièrement difficile à mesurer et peut avoir des répercussions sur les échanges internationaux. Troisièmement, les programmes directs de création d'emplois dans le secteur public ont souvent pour effet de déplacer d'autres dépenses budgétaires, en particulier à l'échelon local. Enfin, les programmes de création d'emplois dans le secteur public risquent de n'être que des «expédients». Si beaucoup de ces emplois donnent à la personne concernée le sentiment de contribuer au bien-être de la

collectivité, ils sont toutefois de brève durée et souvent n'ont pour suite qu'un retour à la file des chômeurs.

Ces problèmes sont réels, mais des programmes bien conçus et bien suivis peuvent en atténuer l'acuité. Tout compte fait, on peut voir dans les subventions à l'accroissement de l'emploi un moyen utile de stimuler l'emploi sans aggraver l'inflation. Quant aux programmes temporaires de création d'emplois dans le secteur public, ils peuvent compléter utilement ces mesures en ménageant une période transitoire d'initiation au travail et de formation professionnelle pour les chômeurs les plus défavorisés.

## Réaménagement du temps de travail

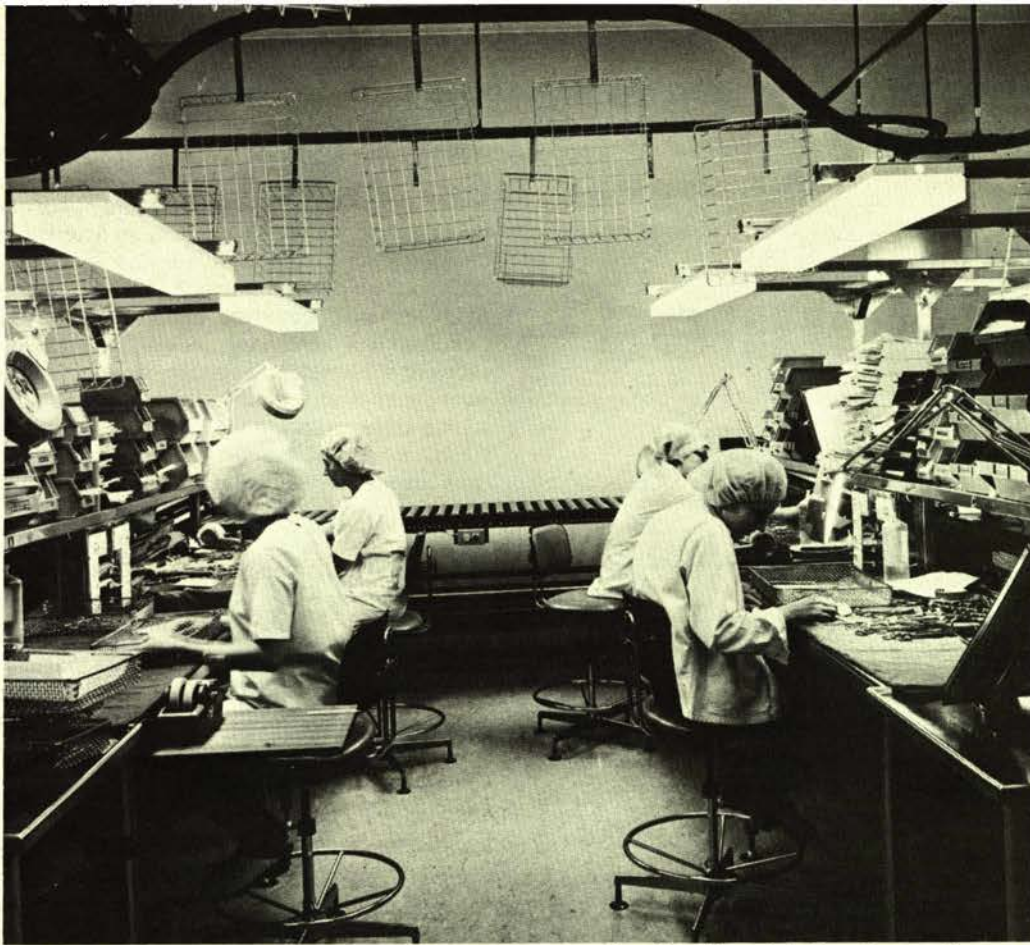
Le réaménagement du temps de travail, ou «le partage du travail», qui intéresse l'offre sur le marché du travail, présente deux aspects. D'une part, la durée de participation à la population active peut être modifiée, notamment par l'allongement de la scolarité ou par l'avancement de l'âge de la retraite. D'autre part, le nombre d'heures travaillées en moyenne sur un an peut être diminué par le partage du poste de travail, le travail à temps réduit, l'allongement des congés, l'octroi de congés sabbatiques et la réduction de la semaine de travail. Aussi bien les pouvoirs publics que les parties aux négociations collectives peuvent influencer sur ces deux aspects.

Le partage du travail décidé par voie de négociations collectives — par exemple, sous forme d'une réduction de la semaine de travail — suppose un partage du revenu si l'on veut éviter des effets inflationnistes: il faut faire un choix entre des loisirs accrus et des salaires plus élevés. Le partage du travail sans effet inflationniste est une possibilité concrète, si une partie des gains de productivité horaire sert à réduire la durée annuelle du travail et non pas à augmenter les salaires réels. Lors d'une série de sondages effectués dans les pays de la Communauté économique européenne, une majorité de la population pourvue d'un emploi, même parmi les travailleurs les plus défavorisés, s'est déclarée prête à échanger une augmentation de salaire contre plus de temps libre. Les gains de productivité horaire peuvent donc servir à répartir l'emploi entre un plus grand nombre de travailleurs sans peser indûment sur les coûts de main-d'œuvre.

Les préférences quant à la forme que devraient prendre des loisirs accrus sont très diverses; par conséquent, si les parties aux négociations collectives entendent mener sérieusement une telle politique, il importe de laisser un choix de formules aussi large que possible — réduction de la semaine de travail, allongement des con-

*Lorsque le chômage des jeunes est important, la création d'emplois dans le secteur public peut préparer les chômeurs pour des emplois permanents. Ci-dessous: programme expérimental dans une exploitation viticole dans l'Essex (Royaume-Uni).*





*La plupart des nombreux emplois créés depuis la crise pétrolière l'ont été dans les services.*

gés, octroi de congés sabbatiques, partage du poste de travail, retraite anticipée. Ces deux dernières formules pourraient se révéler utiles à cet égard. Les pouvoirs publics peuvent les subventionner essentiellement en puisant sur les fonds qui serviraient normalement à indemniser les chômeurs.

Lorsque la politique des pouvoirs publics vise explicitement à abaisser le taux d'activité des travailleurs relativement âgés, il est indispensable de remplacer les retraités, sinon la production risque de baisser et le coût budgétaire réel des programmes d'augmenter sensiblement. L'abaissement général de l'âge de la retraite ne serait donc pas très utile, mais l'instauration d'une retraite anticipée sur une base sélective, assortie d'une condition de remplacement, est un moyen potentiellement puissant de réaménagement du temps de travail de façon non inflationniste; il faut toutefois tenir dûment compte des limites des fonds dont dispose l'État pour contribuer au financement de la retraite anticipée. De même, on peut encourager le partage du poste de travail, nouvelle étape sur la voie du travail à temps partiel, qui implique pour l'État un coût net faible ou nul si l'un des travailleurs à temps partiel était auparavant au chômage. De tels programmes ne donneront cependant de bons résultats que si l'employeur touche une compensation pour les coûts non salariaux plus élevés que représentent deux travailleurs au lieu d'un, et à condition que les travailleurs n'en aient pas proportionnellement moins d'avantages fiscaux ou accessoires et moins de

droits à la sécurité sociale. L'octroi par les pouvoirs publics d'une subvention, soit à des entreprises, soit à des travailleurs, pour encourager le partage du travail, implique un transfert de revenu, par le biais de la fiscalité, des personnes employées au profit des chômeurs afin de parvenir à réduire le chômage et à assurer une répartition plus équitable des possibilités d'emploi.

### **Rôle des négociations collectives**

Les négociations collectives devraient autant que possible être compatibles avec les objectifs de la politique économique et de la politique de l'emploi. Le risque existe dans de nombreux pays Membres, qu'une reprise de l'activité économique non seulement incite les travailleurs à faire pression, comme il est normal, pour obtenir un relèvement de leur salaire et des avantages dont ils bénéficient, mais aussi conduise bon nombre de ceux qui sont mécontents de la baisse qu'a connue, ces dernières années, leur revenu réel disponible à chercher à obtenir réparation des pertes qu'ils pensent avoir subies, dès qu'ils auront acquis un pouvoir de négociation suffisant pour le faire. Les pressions sur les salaires et les prix risquent donc d'affaiblir la compétitivité, en particulier dans les économies ouvertes, et les gouvernements, malgré leur désir de croissance, pourront se sentir obligés de resserrer leurs politiques monétaire et budgétaire pour éviter une

résurgence de l'inflation. La reprise qui s'est amorcée pourrait donc se trouver rapidement compromise.

L'expérience d'un petit nombre de pays Membres, où il n'y a pas eu de grave discordance entre les résultats des négociations collectives et les impératifs de la politique économique, donne à penser que la situation souhaitable combinerait : politiques monétaire et budgétaire bien conçues et appliquées progressivement au fil des ans; consensus général sur les grands objectifs économiques et sociaux de la nation et sur les moyens globaux qui permettraient de les atteindre; population active informée des options économiques et de leurs conséquences, et convaincue de la nécessité, pour que le pays puisse prospérer et l'emploi se développer, d'établir une relation appropriée entre les salaires, la productivité et l'évolution des termes de l'échange; priorité donnée aux intérêts à long terme; instauration d'un dialogue ouvert, franc, constructif et continu entre les pouvoirs publics, les syndicats et les employeurs, qui tiendrait dûment compte des besoins et des aspirations de chacun.

Comment les pays, où la discordance entre les résultats des négociations collectives et les impératifs économiques a paru, aux yeux des pouvoirs publics, grave, pourront-ils obtenir des résultats positifs de ces négociations? Tout dépend des caractéristiques du pays et des circonstances, mais, quelle que soit la difficulté du problème, il importe de s'y attaquer énergiquement pour éviter que les pressions des salaires et des prix étouffent une fragile reprise. Sinon, la fâcheuse spirale de hausses de prix et de salaires disproportionnées, qui sont à l'origine des mesures monétaires et budgétaires restrictives, risque de réapparaître. Des hausses de salaires globales doivent à long terme être compatibles avec un accroissement de la productivité et une évolution des termes de l'échange. Dans bien des cas, il faudra modérer les salaires et les prix : cela a le plus de chances de réussir s'il y a une compréhension du fait que des marges de profit plus importantes et une production accrue contribueront aux investissements, lesquels, à leur tour, favoriseront, à moyen terme, une expansion de l'emploi et une plus forte croissance. Les pouvoirs publics devraient ainsi être à même, le cas échéant, de prendre plus aisément des mesures pour accélérer la relance de la production et de l'emploi. Pour faciliter ce processus, il y aurait peut-être lieu, dans la conjoncture actuelle, d'offrir des subventions à l'accroissement des investissements (ou de l'emploi) aux entreprises qui se mettent d'accord avec les syndicats sur une modulation des salaires, ce qui reviendrait explicitement à associer celle-ci au maintien ou à l'expansion de l'emploi.

# Emploi et chômage des jeunes - Deux études de cas

*L'Irlande et le Portugal ont, malgré leurs différences, plusieurs traits communs : un important secteur agricole, une forte croissance démographique et, jusqu'à une date récente, une émigration importante. Le quasi-arrêt de celle-ci et l'effort d'industrialisation que mènent les gouvernements des deux pays ont contribué à des changements de la nature de l'offre et de la demande de travail. Ces changements ont eu des implications particulièrement importantes pour les « nouveaux entrants » sur le marché du travail, notamment les jeunes.*

*C'est pour étudier la situation de ces derniers que l'OCDE, à la demande des autorités des pays concernés, a envoyé sur place deux équipes d'examineurs<sup>1</sup>. Un trait commun ressort de leurs analyses : le rôle capital qui incombe à la formation pour mieux tirer parti du potentiel national et atténuer l'inadéquation entre les jeunes et le marché du travail. Les articles qui suivent donnent un aperçu de ces études et des mesures que les examineurs estiment possibles et souhaitables pour améliorer l'emploi en Irlande et au Portugal.*

## L'IRLANDE

L'emploi des jeunes pose en Irlande un problème beaucoup plus grave que ne le feraient croire les statistiques sur le chômage qui, pourtant, sont impressionnantes : on estime qu'entre avril 1979 et avril 1982, le nombre de chômeurs de moins de 25 ans s'est accru de 109 % — de 20 600 à 43 100. Étant donné que les moins de 18 ans n'ont pas droit aux allocations chômage, ils n'ont guère de raison de se faire enregistrer et les examineurs de l'OCDE estiment le chiffre réel, pour 1982, à plus de 67 000 ou environ 18 % pour les moins de 25 ans contre un taux de chômage global de 10,7 %.

De très nombreux facteurs — dont certains sont propres à l'Irlande — vont à l'encontre d'une diminution du chômage au cours des prochaines années. La démographie en est un. L'accroissement de la population de 1976 à 1981 a été d'environ 1,3 % par an (contre 0,78 % dans l'ensemble de la zone OCDE). En plus, 48 % de la population ayant moins de 25 ans, on

peut s'attendre à de nouvelles augmentations sensibles — de quelque 500 000 personnes entre 1979 et 1989, selon les estimations.

Quant à l'émigration, bien qu'il y ait encore ici et là quelques débouchés temporaires, elle ne peut plus constituer une soupape semblable à l'émigration massive du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XX<sup>e</sup>; le gouvernement irlandais y est d'ailleurs, et pour de bonnes raisons, hostile.

Le faible taux d'activité des femmes irlandaises en général — 36,4 % (en 1981) contre 60,7 % aux États-Unis, 75,3 % en Suède et 57,4 % au Portugal — et des femmes mariées en particulier est un autre facteur susceptible d'entraîner une augmentation de la population active. Quant à l'exode rural qui se poursuit, celui-ci accroît le nombre de demandeurs d'emplois dans d'autres secteurs. En effet, si parmi les agriculteurs qui abandonnent les campagnes, certains quittent le marché du travail, d'autres — notamment les plus jeunes — cherchent du travail ailleurs.

En combinant ces différents facteurs, on peut prévoir avec prudence que la population active s'accroîtra en Irlande, entre 1975 et 1985, d'au moins quelque 18 000 personnes par an dont environ

5 000 jeunes de moins de 25 ans. Or, si l'on croit les études récentes sur l'économie irlandaise<sup>2</sup>, le marché du travail ne sera pas, au cours des prochaines années, suffisamment dynamique pour les absorber de sa propre force. Par contre, en atténuant certaines inadéquations que les examineurs ont pu déceler entre la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée et les besoins de l'économie à moyen terme, l'on pourrait, en réorientant certains aspects de la politique économique et industrielle, enrayer la tendance défavorable en cours. Les examineurs avancent sur ces divers aspects quelques analyses et suggestions.

## Une industrialisation tous azimuts

Si en Irlande, comme presque partout ailleurs, le chômage frappe plus les jeunes que les adultes, le différentiel est moindre que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Ainsi, chez les moins de 25 ans, il était, en 1982, 2,4 fois plus élevé que chez les adultes, contre 3,7 fois en France, 3,4 en Suède, 4,3 en Norvège et 3,8 en Italie. Que l'écart soit, pour le moment, moins important peut s'expliquer par la politique très volontariste, tous azimuts, menée par les autorités pour industrialiser le pays. Cette industrialisation a pris des formes qui ont très largement favorisé l'emploi des jeunes. En consentant des avantages fiscaux très généreux aux entreprises manufacturières et avec l'aide active de l'IDA (*Industrial Development Authority*) et l'ANCO (*An Comhairle Oilùna*, l'organisme de formation industrielle), cette politique s'est traduite par une création rapide d'emplois dans de nouvelles branches en même temps qu'il y a eu disparition rapide d'emplois dans l'agriculture et dans les industries en déclin. Or dans ces dernières — textile, habillement et chaussure notam-

1. Pour le Portugal : Robert Maldague, commissaire au plan, Bruxelles (Belgique), Manfred Leve, Bundesanstalt für Arbeit, Nuremberg (Allemagne), Jean Vincens, professeur à l'université de Toulouse (France). Pour l'Irlande : Shirley Williams, membre du Parlement, Senior Research Fellow, Policy Studies Institute, Londres (Royaume-Uni), Fritz Scharpf, directeur de l'International Institute of Management, Wissenschaftszentrum, Berlin (Allemagne), William Spring, Research Fellow, ancien directeur adjoint, White House Domestic Policy Staff, Washington (États-Unis). Les opinions exprimées sont celles des examineurs et n'engagent ni l'OCDE, ni les gouvernements Membres. Ces études, qui seront publiées dans le courant de cet automne sous le titre Faciliter l'emploi des jeunes — Des politiques pour l'Irlande et le Portugal, font suite à celles déjà faites sur le même thème en Allemagne, au Danemark et aux États-Unis, Voir l'Observateur de l'OCDE, n° 109, mars 1981.

2. L'étude économique de l'OCDE d'août 1982, le rapport du National Economic and Social Council (Economic and Social Policy 1980-1983), etc.



*L'expansion rapide de l'industrie de l'électronique, de la construction électrique et des services, devrait, sur la base d'une formation réorganisée, offrir aux jeunes femmes des débouchés acceptables. Ci-dessus : formation à l'informatique (six mois) dans une entreprise textile à Athlone (centre de l'Irlande) dans le cadre du Work Experience Programme du ministère de l'emploi.*

ment — l'intensité de capital et la productivité sont en général plus faibles que dans les branches nouvelles et il est par conséquent habituellement plus onéreux de remplacer un emploi ancien par un emploi nouveau. De ce point de vue, on peut dire que, d'une certaine façon, l'Irlande tourne en rond à grands frais, dans la mesure où elle compense les pertes d'emplois par des créations d'emplois au prix d'emprunts publics coûteux à un rythme qu'elle ne pourra sans doute pas indéfiniment soutenir. En 1980, les gains procurés par la création de 18 000 emplois ont été plus qu'annulés par les pertes, à telle enseigne que la perte nette a été de 9 200 emplois. (En 1979, il y avait eu un gain net de 9 900 emplois dans les industries manufacturières, mais les perspectives d'une répétition de ce genre de résultats sont limitées à cause du climat économique général et de la concurrence entre pays moins industrialisés qui tous cherchent à attirer des investissements étrangers.)

Par conséquent, si la politique industrielle que mènent depuis de nombreuses années les autorités irlandaises est de par sa vigueur et son ampleur au sens propre tout à fait exceptionnelle, elle pose également des problèmes : au niveau global — solde pertes/gains d'emplois — et également par ses effets sur la population active elle-même. En effet, lorsque de nouveaux emplois sont créés, les jeunes candidats (qui en général sont plus instruits et ont reçu une meilleure formation grâce aux mesures massives prises par l'ANCO) sont

avantagés dans la concurrence : plus de la moitié de tous les nouveaux emplois subventionnés par l'IDA sont pourvus par des candidats âgés de moins de vingt-cinq ans. Parallèlement, les licenciements dans les branches d'industrie en déclin et dans l'agriculture touchent davantage les travailleurs plus âgés, dont beaucoup n'ont guère de chances de retrouver un emploi. Dans ses efforts louables, et en grande partie couronnés de succès, de favoriser les jeunes, la politique a donc incontestablement eu des effets négatifs sur les plus âgés.

Cependant, même parmi ces jeunes qui globalement sont moins discriminés sur le marché du travail en Irlande qu'ailleurs et qui bénéficient d'une politique qui les favorise directement et indirectement, il y a, de l'avis des examinateurs, plus de perdants que nécessaire. L'origine est sans doute à chercher dans le système scolaire qui vise trop exclusivement à préparer une petite élite aux études universitaires : 12 % des adolescents quittent l'école sans aucune qualification et 6 ou 7 % abandonnent à l'âge de treize ou quatorze ans. Ils forment le « noyau dur » des jeunes chômeurs. Même les programmes de formation sont conçus de façon trop élitiste pour les besoins de l'économie irlandaise. Dans ces conditions, et lorsque le chômage des jeunes en général augmente — en chiffres absolus et proportionnellement — certains groupes de la jeune génération ne pourront probablement pas passer de l'école à la vie active.

C'est pourquoi le gouvernement irlandais a décidé de créer un organisme pour l'emploi des jeunes destiné à coordonner les différents programmes et de garantir un stage, une formation ou l'un et l'autre à la fois aux jeunes qui se trouvent sans travail depuis huit mois au moins. Ces stages, d'une durée de six mois, devraient aboutir à un programme systématique de préparation professionnelle unifiée pour tous les adolescents qui, au sortir de l'école, ne suivent pas une formation plus élaborée, ne font pas des études supérieures ou n'ont pas trouvé un emploi permanent. Ce serait là le principal élément d'une transition bien structurée vers le marché du travail.

## Forces et faiblesses de l'ANCO

Pivot de la formation industrielle en Irlande, l'ANCO organise des programmes dont l'ampleur, la différenciation régionale, la compétence professionnelle remarquable dont ils témoignent ainsi que le degré très élevé auquel ils tiennent compte de la demande sont, si l'on en juge par ce qui se fait dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, vraiment impressionnants. Cependant, étant donné l'importance essentielle que revêt la formation industrielle et technique à tous les niveaux pour l'expansion de l'économie irlandaise à moyen terme, le nombre des places dans les centres de formation de l'ANCO est très inférieur aux besoins de l'économie. En effet, la fonction de l'ANCO dans l'organisation de cette formation est primordiale et, par conséquent, ceux qui souhaitent acquérir une formation industrielle sont obligés de la suivre dans l'une des entreprises qui ont des conseillers ou des programmes de l'ANCO ou de s'inscrire à l'un des programmes offerts par les centres de formation de cet organisme ou à des établissements analogues. La concurrence inévitable oblige l'ANCO à appliquer des critères d'admission trop sélectifs et à adapter ses cours très étroitement (et à trop courte vue) à la demande. Les programmes spéciaux pour les désavantagés ne sont pas suffisants pour compenser cette carence. Aussi, le projet de l'ANCO d'accroître substantiellement sa capacité de formation dans les cinq prochaines années a-t-il semblé, aux yeux des examinateurs, un excellent investissement.

## Créer un vivier de compétences

Pour continuer à attirer les entreprises à une époque où la concurrence internationale est de plus en plus vive, l'Irlande doit devenir un pays à main-d'œuvre hautement qualifiée. L'ANCO devra modifier ses options en conséquence afin de fournir un effectif de main-d'œuvre qualifiée supérieur en nombre à celui dont ont besoin, dans l'immédiat, les entreprises existantes ou

celles qui sont en train de s'installer en Irlande. Il faudra constituer une « réserve » de personnel compétent, comme cela se pratique en Allemagne, et encourager ainsi la création ultérieure d'entreprises industrielles nationales qui exigent une proportion élevée de main-d'œuvre qualifiée. L'ANCO devrait être le principal auteur de ce nouveau programme.

Cependant, les travailleurs plus âgés, dont bon nombre ont charge de famille, ont eux aussi besoin d'une formation et leurs demandes ne sauraient être négligées. Aussi l'ANCO devrait-il augmenter le nombre de cours de recyclage à l'intention de ces travailleurs qui, dans les branches d'industrie en déclin, sont souvent sous la menace d'un licenciement, et à l'intention des chômeurs de longue durée. Il se pourrait en effet qu'une nouvelle action massive destinée à réduire le nombre considérable (et croissant) de jeunes chômeurs ne soit couronnée de succès qu'au prix d'une nouvelle aggravation du chômage, déjà plus élevé, des adultes. C'est pourquoi, à l'exception de programmes spéciaux pour les jeunes défavorisés, on ne peut, ni ne doit envisager la lutte contre le chômage des jeunes Irlandais essentiellement comme une question de redistribution, ou comme un train de mesures exclusivement destinées aux jeunes.

Autre groupe qui mériterait de bénéficier, de la part de l'ANCO, d'une nouvelle priorité : les jeunes filles. Il est en effet très rare que celles-ci s'inscrivent à un des centres de cet organisme sauf pour les cours qui mènent aux métiers « féminins ». Cela provient sans doute en partie du fait que les options offertes aux jeunes filles dans le programme des écoles irlandaises demeurent très traditionnelles. Il faudrait insister beaucoup plus sur les mathématiques et les sciences, et les mathématiques devraient faire partie des matières exigées pour l'admission à tous les cours de formation des enseignants. Les autorités irlandaises pourraient aussi envisager d'organiser des cours spéciaux de sensibilisation aux professions inhabituelles avec une allocation de formation supplémentaire afin d'encourager les jeunes filles à les suivre. De 1975 à 1980, 41 jeunes filles seulement sont entrées en apprentissage. Et pourtant, l'expansion rapide de l'industrie de l'électronique, de la construction électrique et des services devrait, sur la base d'une formation réorganisée, offrir aux jeunes femmes et aux jeunes filles des débouchés acceptables.

### Trois écueils

Dans la situation économique actuelle de l'Irlande, toute mesure destinée à lutter contre le chômage en général doit éviter trois écueils :

- elle ne doit pas contribuer à aggraver le déficit de la balance courante
- elle ne doit pas exiger de nouvelles



Le Community Youth Training Programme de l'ANCO offre une formation pratique dans l'aménagement des services locaux. Ci-dessus : un immeuble délaissé est transformé en maison de jeunes à Ennis (comté de Clare).

augmentations massives des emprunts de l'État (qui ont atteint en 1982 20 % du PNB)

- elle ne doit pas provoquer une hausse du taux d'inflation qui dépasse déjà celui de la plupart des autres pays de l'OCDE.

Pour respecter ces conditions, il faudra sans doute renoncer à créer de nouveaux emplois au moyen des mesures budgétaires et monétaires habituelles qui visent à stimuler la demande générale.

Les études récentes sur l'économie irlandaise plaident toutes en faveur d'une réduction des dépenses publiques et d'un renforcement de la compétitivité internationale des entreprises irlandaises qui a souffert de la montée rapide des coûts unitaires de main-d'œuvre au cours des deux dernières années. Or, la compétitivité ne pourrait être améliorée qu'au moyen d'une politique des revenus très restrictive, étant donné que la charge fiscale sur la production industrielle est déjà extrêmement faible et le montant des subventions pour investissement élevé.

Si une politique efficace des salaires n'est pas une condition suffisante pour atteindre le plein emploi ou même une augmentation, elle est nécessaire pour que l'inflation ne réduise pas à néant les meilleures initiatives de l'Irlande. Sans modération des salaires, les pouvoirs publics peuvent être poussés à réduire leurs dépenses pour essayer de juguler l'inflation. Si les examinateurs sont d'avis que les gouvernements irlandais successifs ont eu raison de placer un niveau élevé d'emploi parmi leurs principaux objectifs, ils pensent que cet objectif s'éloigne déjà à cause de la pression des coûts et de la perte de compétitivité.

### Trois mesures pour favoriser l'emploi

Les examinateurs suggèrent trois changements d'orientation de la politique économique et industrielle qui pourraient avoir des effets bénéfiques sur l'emploi.

En premier lieu, s'il faut renoncer à une stimulation générale de la demande, un champ considérable demeure ouvert à une stimulation sélective des activités moins susceptibles d'entraîner une demande supplémentaire d'importations : économies d'énergie, rénovation et modernisation du stock de logements existants, par exemple.

Deuxièmement, les autorités irlandaises pourraient envisager de réorienter leur système actuel d'aide au développement industriel. L'IDA a remarquablement bien réussi et continue à attirer en Irlande de nouvelles entreprises industrielles. Plus récemment, l'aide qu'elle a apportée à l'expansion de l'industrie indigène a été couronnée de succès. Le montant moyen des subventions par emploi créé est resté dans des limites raisonnables, même s'il faut y ajouter l'effet des exonérations fiscales extrêmement généreuses qui sont accordées aux sociétés exportatrices et qui restreignent considérablement l'assiette de l'impôt en Irlande. Cependant, dans les conditions actuelles, il pourrait être indiqué de réexaminer le rapport entre les subventions et les dépenses d'équipement. Étant donné qu'en Irlande l'équipement est en grande partie importé, l'établissement d'un rapport direct entre le montant des subventions et le nombre d'emplois créés pourrait renforcer l'effet que les mesures d'encouragement du développement ont sur la création d'emplois en général.

En troisième lieu, l'extension récente des activités de l'IDA aux services destinés à l'industrie est un élément très positif. Jointe à la mesure indiquée ci-dessus, elle devrait attirer en Irlande des branches modernes du secteur des services telles que la recherche et le développement, le dessin industriel, les firmes d'ingénieurs-conseils etc. qui, tout en étant indispensables à l'expansion industrielle future, n'exigent pas en elles-mêmes une forte proportion de capital. En fait, avec l'avènement des techniques modernes d'information,

l'Irlande devrait accorder un peu moins d'importance que par le passé aux industries manufacturières afin de pouvoir tirer parti des possibilités d'emploi que recèlent les services et ce qu'il est convenu d'appeler le « quatrième secteur », celui de l'information.

A propos de la création d'emplois à un coût plus faible, les autorités irlandaises se sont, de l'avis des examinateurs, engagées dans la bonne voie avec leur action vigoureuse en faveur de l'expansion de petites entreprises spécialisées dans des domaines où elles peuvent servir de fournisseurs à des sociétés étrangères exportatrices implantées en Irlande et réduire ainsi la part des importations dans les exportations irlandaises. Cette action est notamment utile dans les comtés éloignés de l'ouest du pays. Les programmes ont paru particulièrement bien conçus et le coût par emploi permanent créé n'atteignait que la moitié de la moyenne pour l'IDA qui est de 6 500 livres irlandaises. Par ailleurs, la SFADCO (*Shannon Free Airport Development Company*) et d'autres organismes ont fait preuve d'imagination avec les « centres de traitement » à l'usage des entreprises, les services consultatifs et les centres d'innovation qu'ils ont créés pour encourager les chefs d'entreprises irlandais à aller de l'avant.

\* \* \*

Dans l'ensemble, la politique irlandaise de l'emploi est plus orientée vers la demande que ne semblent le justifier les taux élevés de chômage actuels et prévisibles. Non seulement la formation organisée par l'ANCO, mais aussi les services de placement du Service national de la main-d'œuvre visent explicitement à sélectionner les candidats qui conviennent le mieux pour les postes disponibles. Du point de vue de la demande de main-d'œuvre, c'est le mode de fonctionnement le plus efficace. Mais il en résulte aussi que, contrairement aux subventions pour les installations et le matériel, les services de main-d'œuvre ne visent pas particulièrement les régions dans lesquelles le chômage est le plus élevé, ni les groupes de la population active qui risquent le plus d'être victimes d'un chômage de longue durée. L'ampleur du chômage est, nous l'avons vu, régulièrement sous-estimée dans les statistiques qui, par conséquent, fournissent un indicateur qui peut induire en erreur. L'institution d'une enquête annuelle par sondage pourrait remédier à cette situation. Il serait par ailleurs souhaitable que le service national de la main-d'œuvre, beaucoup mieux placé que d'autres institutions, telles que le département de l'enseignement du ministère de l'agriculture, élabore et organise des programmes qui auraient particulièrement pour but d'améliorer les possibilités d'emploi dans les régions en difficulté et des groupes vulnérables de la population active.

## LE PORTUGAL

Les jeunes supportent au Portugal la quasi-totalité d'un chômage de durée moyenne exceptionnellement longue. Le chômage frappe essentiellement les jeunes filles, les jeunes de faible niveau d'instruction, sans qualification et à la recherche d'un premier emploi. L'exode rural en accentue la concentration dans les milieux urbains, ce qui risque d'avoir des conséquences sociales de plus en plus marquées. Mais, au-delà du chômage, les lacunes du système de formation initiale et d'insertion professionnelle entretiennent un manque de qualifications qui freine l'embauche des jeunes et compromet largement leur entrée dans la vie active; tout le processus de renouvellement de la force du travail est ainsi affecté.

Le sous-emploi, le chômage, les lacunes de la formation professionnelle et les difficultés d'accès à un premier emploi, sont apparus aux examinateurs comme révélateurs de la plupart des dysfonctionnements du marché du travail et d'une incapacité de certaines structures sociales et économiques à répondre aux profondes mutations qui ont affecté le Portugal depuis 1974. Parmi elles : l'arrêt brutal de l'immigration imposé par les pays européens d'accueil.

### Au seuil de la CEE :

#### *Développer les qualifications...*

Compte tenu du taux élevé de croissance de la population active (1,4 % par an) et de l'exode rural, il est peu probable que la situation de l'emploi s'améliore à moyen terme et que le taux de chômage diminue d'ici à 1990. La faiblesse de la demande

est ici éminemment en cause. Mais une reprise — qu'elle soit conjoncturelle ou à plus long terme liée aux changements structurels attendus de l'entrée dans la CEE — risque d'être fortement compromise par l'inadéquation et l'insuffisance de l'offre de main-d'œuvre qualifiée. En effet, les avantages comparatifs dont dispose actuellement le Portugal, du fait des moindres coûts de main-d'œuvre, sont sans doute temporaires et en tout état de cause très insuffisants. Pour les maintenir et les renforcer, il est indispensable d'améliorer les niveaux de qualification. C'est pourquoi, et sans négliger le rôle déterminant de la croissance, les examinateurs ont jugé opportun d'insister sur le problème décisif du développement de la formation. Celle-ci devrait permettre d'accompagner une reprise de la demande et les mutations structurelles attendues, de mobiliser et préparer une main-d'œuvre flexible et qualifiée et, aussi, d'atténuer ou de différer la forte pression actuelle de main-d'œuvre jeune sur le marché du travail. Ce problème prioritaire semble correspondre aux préoccupations actuelles des responsables chargés de concevoir et de mettre en œuvre une politique de formation professionnelle.

#### *... améliorer les outils d'analyse...*

Or, si les informations statistiques disponibles sont suffisantes pour faire apparaître la gravité du problème dans son ensemble, elles ne permettent pas d'analyser ses dimensions régionales ou sectorielles. Les lacunes du système d'observation et d'analyse risquent ainsi d'inciter les autorités à adopter (ou à « importer ») des solutions et des mesures uniformes qui seraient mal adaptées aux réalités du pays.

Les examinateurs ont fait plusieurs suggestions en vue d'améliorer les instruments

*Pour maintenir et développer les avantages comparatifs dont il dispose encore grâce à ses moindres coûts de main-d'œuvre, le Portugal doit améliorer les niveaux de qualification.*



## 1. TAUX DE SCOLARITÉ, D'ACTIVITÉ ET DE CHÔMAGE DES JEUNES

	Scolarité				Activité				Chômage			
	1981 (2 <sup>e</sup> semestre) – en % du groupe d'âge								1981 (2 <sup>e</sup> semestre) % de la population active			
	10-14	15-19	20-24	Total	10-14	15-19	20-24	Total	10-14	15-19	20-24	Total
Total	82	31,2	10,0	40,2	10,3	61,1	72,4	48,5	17,8	17,1	13,0	14,6
Hommes	83,3	29,1	7,5	39,2	12,1	67,8	75,2	52	15,5	9,7	6,4	7,7
Femmes	80,4	33,4	12,6	41,2	8,6	53,7	69,5	42	21,6	27,6	22,0	24,2

Source : Enquête permanente sur l'emploi, Institut national de la statistique, Lisbonne.

d'analyse de la situation des jeunes sur les marchés du travail régionaux et les adapter aux besoins des entreprises en y associant les milieux professionnels. De plus, il leur a semblé que des systèmes d'observation permettant d'apprécier les effets des réformes engagées devraient être mis en place.

### ...accroître le rôle des acteurs sociaux et régionaux...

L'expérience montre que les institutions de formation et les services de l'emploi ne peuvent bien fonctionner que si les employeurs et les travailleurs sont associés à leur fonctionnement et en assumant leur part de responsabilité. Or, au Portugal, l'absence de dialogue social et l'excès de centralisation et de concentration administratives et politiques font que l'État – dont on attend tout – conduit le changement à partir de projets ambitieux et coûteux plutôt que par des mesures incitatives et pratiques. Cependant, au-delà des tensions que crée normalement la détermination des salaires, il a semblé aux examinateurs que la formation professionnelle et le fonctionnement des services de l'emploi pourraient faire l'objet d'un dialogue et d'une concertation sociale comme dans d'autres pays où les relations professionnelles sont tout aussi conflictuelles.

Une telle démarche de « responsabilisation » serait particulièrement crédible et fructueuse aux niveaux régional et local. Elle devrait s'étendre aux autorités locales et s'accompagner d'une déconcentration et d'une décentralisation administratives ainsi que de la définition d'une politique d'aménagement du territoire.

### Une approche régionalisée et diversifiée

Le Portugal est marqué par un très fort dualisme entre, d'une part des zones littorales urbanisées où se concentre la quasi-totalité des activités modernes industrielles et de service, et d'autre part des zones rurales intérieures en voie de désertification. Avec de tels contrastes, toute mesure uniforme risque d'être en partie inadaptée ou d'avoir des effets pervers dans l'un ou l'autre de ces deux ensembles régionaux, voire dans les deux. La politique de formation et d'emploi doit en conséquence s'ar-

ticuler avec la politique de développement régional destinée à empêcher l'accentuation des déséquilibres entre les zones urbanisées et le reste du pays. L'arrêt de l'émigration d'origine rurale a provoqué une vive accélération de la migration intérieure vers les villes. Si cette évolution se poursuivait, elle poserait à moyen terme de très graves problèmes économiques, sociaux et politiques.

### Formation : préciser le partage des rôles

Le Portugal est en train de débattre d'un projet de réforme de son système éducatif. Il a semblé aux examinateurs qu'au cours de cette période transitoire, le système éducatif devrait mobiliser et concentrer ses moyens en vue d'atteindre le plus rapidement possible un objectif majeur et décisif tant pour l'avenir professionnel des jeunes que pour les besoins et qualifications du pays : prolonger la scolarité obligatoire de 6 à 9 ans. Au cours des années 80, un équilibre devrait être recherché entre cet objectif et le développement des centres de formation professionnelle et technique.

### Faciliter l'embauche des jeunes filles

La forte concentration du chômage sur les jeunes filles devrait inciter les autorités à prendre des mesures susceptibles de faciliter leur embauche. Les examinateurs savent qu'il s'agit là d'un problème difficile qui se heurte à la faible substituabilité des emplois « masculins » et « féminins », que cependant le développement probable de l'emploi dans les services est de nature à améliorer. Cette évolution pourrait être accélérée en incitant les jeunes filles à suivre des formations préparant à des emplois traditionnellement « masculins ». Toute politique régionale ou locale de développement de la formation et de création d'emplois devrait tenir compte de cette sélectivité dont sont victimes les jeunes filles et s'efforcer de la corriger.

### Assouplir la législation sur les licenciements

Selon une opinion largement répandue, le Portugal disposerait de règles trop

strictes et trop protectrices en matière de licenciement qui entraveraient l'embauche des jeunes. Il semble logique que dans une période où le niveau d'activité est fluctuant et incertain, les entreprises hésitent à embaucher des jeunes sans qualification avec des contrats définitifs, car, outre le coût de la formation, elles supportent le risque de l'échec. Elles cherchent donc à s'assurer une flexibilité en recourant aux heures supplémentaires ou en offrant aux nouveaux actifs des contrats de travail temporaires. L'assouplissement de cette législation s'inscrit dans un contexte plus large et dans un débat politique et social en cours. Il devrait en tout état de cause tenir le plus grand compte de la formation professionnelle. La définition d'un statut d'apprenti et de stagiaire permettrait d'éviter aux entreprises portugaises de recruter les jeunes sans qualification sur la base d'un contrat de travail durable. L'embauche de jeunes travailleurs sur la base de contrats de durée déterminée pourrait être un moyen efficace de leur donner une expérience – voire un début ou un complément de formation professionnelle – préalable à une stabilisation ultérieure dans l'emploi. Les entreprises pourraient alors être encouragées à employer des jeunes qui auraient déjà acquis une qualification.

\*  
\*  
\*

Pour les auteurs du rapport, la politique de l'emploi devrait faire partie intégrante des politiques économique, financière, industrielle et régionale, afin d'agir en permanence pour maintenir et reconverter les postes de travail ou en créer de nouveaux. Des instruments de planification pourraient être conçus à cet effet. Ainsi, par exemple, l'amélioration de la formation et de l'emploi des jeunes pourrait-elle faire l'objet d'un programme précis d'action prioritaire impliquant plusieurs administrations et financé à partir d'engagements budgétaires pluri-annuels. Une politique de l'emploi assurée d'une certaine continuité est, en tout état de cause, une des conditions de réussite de toutes les autres politiques de développement coordonnée avec une politique de formation. Elle est aussi – selon les examinateurs – un préalable à l'amélioration des conditions pour les jeunes Portugais d'accéder à un premier emploi.



# Secteur laitier : ajustement à un marché en déséquilibre

« Le grave déséquilibre entre l'offre et la demande dans le secteur laitier est dû, d'une part, à l'augmentation rapide de la production résultant à la fois des politiques suivies et de la transformation radicale des techniques de production et, d'autre part, à la faible croissance de la consommation. Le maintien des politiques actuelles renforcerait ce déséquilibre. Bien que la situation soit quelque peu aggravée par les conditions économiques actuelles, les problèmes sont manifestement de caractère structurel. Étant donné les faibles possibilités d'accroître la consommation, la solution réside dans la détermination des gouvernements de limiter immédiatement la croissance de la production et, en cas de besoin, de réduire la production. Cela requiert un changement des politiques gouvernementales afin de parvenir à un meilleur équilibre du marché. »

Ce sont là les conclusions que le Secrétaire général de l'OCDE, Emile van Lennep, a tirées de sa deuxième consultation avec des hauts fonctionnaires des pays les plus importants en matière de production et d'échanges agricoles — Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande et la Commission des Communautés européennes. L'article qui suit met en évidence les principaux éléments de ce déséquilibre et passe en revue, sur la base d'un rapport de l'OCDE<sup>1</sup>, les politiques d'ajustement que les gouvernements Membres ont tentées pour y remédier.

## Offre et demande : l'écart se creuse

La situation du marché des produits laitiers des pays de l'OCDE a continué à se dégrader au cours de l'année. Le déséquilibre entre l'offre et la demande s'est accentué et les perspectives du marché mondial sont peu encourageantes. La production s'est accrue de 3 % en 1982 (tableau page 27) et de nouvelles hausses sont inévitables en 1983. Bien que la consommation intérieure de produits laitiers (aux prix actuels du marché) soit en légère hausse, elle ne permet pas d'absorber l'offre actuelle. La reprise économique qui s'amorce dans quelques pays n'aura très probablement qu'une incidence mineure sur la consommation. Les exportations de fromage se sont accrues en 1982, mais les possibilités d'une nouvelle augmentation à court terme demeurent limitées. Quant au beurre, les exportations se poursuivent, mais leur volume s'est contracté; en conséquence, les stocks s'accroissent à un rythme élevé.

## Stocks

La production de la CEE ayant augmenté et sa part du marché d'exportation s'étant rétrécie, les stocks communautaires de beurre se sont fortement accrues; au 1<sup>er</sup> juillet, les stocks d'intervention<sup>2</sup> avaient atteint 650 000 tonnes, un accroissement de 400 000 tonnes en un an. L'augmentation est moins sensible aux États-Unis où

une certaine partie de la production de lait excédentaire est transformé en fromage vendu à la Commodity Credit Corporation, l'organisme de soutien de marché. La CCC détient actuellement deux tiers des très importants stocks de fromage — 540 000 tonnes au 1<sup>er</sup> juillet. Quant aux stocks de beurre détenus par la CCC, ils avaient atteint 250 000 tonnes au 1<sup>er</sup> juillet.

Les stocks de poudre de lait écrémé sont également très élevés. Au 1<sup>er</sup> juillet, ils ont dépassé un million de tonnes dans la CEE, soit environ le double du niveau de l'année précédente tandis qu'aux États-Unis, ils avaient atteint 650 000 tonnes, soit un accroissement de 27 %. Des stocks assez importants, mais qui vont diminuant, sont également détenus par la Nouvelle-Zélande. Si le Canada n'a, pour le moment, plus de problèmes de stocks, la situation pourrait changer au cours de l'année par suite de la saturation des marchés d'exportation.

Compte tenu du déséquilibre de l'offre et de la demande, il est vraisemblable que les stocks de beurre et de poudre de lait écrémé, déjà très élevés dans les pays de l'OCDE, en particulier dans la CEE et aux États-Unis, continueront à croître à court terme.

## Échanges

Le ralentissement des échanges mondiaux qui était manifeste en 1982, et dans une certaine mesure en 1981, se poursuit.

Les cours continuent de fléchir et le volume des échanges diminue. Les importations de l'URSS et des pays de l'Europe de l'Est, notamment, sont nettement inférieures à celles de ces dernières années et la date d'intervention de ces pays sur le marché et l'importance de leurs besoins sont incertaines. D'une manière plus générale, la baisse du volume et du prix du pétrole a freiné l'accroissement des importations de produits laitiers des pays de l'OPEP, et la récession économique générale et les contraintes financières ont entravé l'expansion des échanges avec les pays en développement. En outre, étant donné que la plupart des contrats sont conclus en dollars, l'instabilité générale des taux de change, et notamment la valeur élevée de la monnaie américaine, constitue un frein aux échanges.

## L'ajustement positif : une course d'obstacles

Malgré les déséquilibres de plus en plus marqués entre l'offre et la demande et les pressions qu'ils exercent aussi bien sur les budgets nationaux que sur les relations commerciales internationales, la mise en œuvre de politiques d'ajustement « positives », ou structurelles, dans le secteur

1. Politiques d'ajustement positives dans le secteur laitier, à paraître prochainement.

2. Stocks résultant des achats faits par la Commission de la CEE pour soutenir le marché.



Les producteurs de lait néo-zélandais sont les seuls à être devenus presque entièrement dépendants des forces du marché pour leur revenu. Ci-dessus : production de lait écrémé à l'usine Morrinsville.

laitier s'est révélée particulièrement ardue dans la plupart des pays de l'OCDE.

Au cœur de ces difficultés : le conflit entre objectifs économiques, sociaux et stratégiques, disparates et parfois incompatibles, que l'on assigne la plupart du temps au secteur laitier. Il ne lui suffit pas d'être en mesure d'assurer des approvisionnements réguliers et suffisants en lait et en produits laitiers ; souvent il est aussi appelé à contribuer à des approvisionnements adéquats en viande bovine. Dans presque tous les pays, surtout en Europe, il doit favoriser la réalisation d'autres objectifs non économiques — empêcher l'exode vers les villes et le dépeuplement des campagnes, maintenir les possibilités d'emploi en zone rurale et répondre à certaines préoccupations régionales et d'environnement. S'il est vrai que les autres secteurs agricoles doivent, eux

aussi, y contribuer, ces rôles ont en général une plus grande incidence sur le secteur laitier car, dans la plupart des pays, un pourcentage élevé du nombre total des exploitations agricoles est engagé dans l'élevage laitier, les exploitations sont relativement petites et la main-d'œuvre, essentiellement familiale, assez abondante.

La poursuite de ces objectifs non économiques a inévitablement conduit à des politiques — en particulier en matière de garanties de ressources — qui ont eu tendance à mettre le secteur laitier à l'abri d'un grand nombre des effets de l'évolution économique.

En outre, le progrès technologique et les variations des coûts d'opportunité des facteurs de production ont été très importants. Au niveau de l'exploitation agricole, l'amélioration des indices de consomma-

tion et des techniques de sélection, l'efficacité générale de l'utilisation des ressources, l'évolution des relations entre recettes marginales et coûts marginaux, l'amélioration de la stabulation et des techniques de traite ont augmenté les rendements unitaires. Par ailleurs, les exploitations laitières de grande dimension à forte utilisation de capital ont pu mieux tirer parti de ces évolutions et bénéficier en même temps des mesures destinées à améliorer le revenu agricole qui visent essentiellement les exploitations les plus petites et les moins rentables.

Même si les problèmes de surproduction ont forcé de nombreux pays Membres à ajuster leurs politiques, aucun n'est parvenu au même stade que la Nouvelle-Zélande dont les producteurs de lait — tout au moins dans le secteur du lait de transformation — sont presque entièrement rémunérés par des recettes du marché. Les pouvoirs publics ne sont intervenus qu'une seule fois pour compléter ces dernières et le soutien indirect (subvention pour les engrais, par exemple) n'est pas très important.

#### **Encourager la demande : un coup d'épée dans l'eau**

Par contre, dans la plupart des autres pays qui jouissent d'une situation moins favorable que la Nouvelle-Zélande (climat idéal, grandes exploitations efficaces), le libre jeu des forces du marché s'est révélé inacceptable en raison des objectifs non économiques que le secteur laitier est censé contribuer à atteindre. La plupart de ces pays ont lancé des campagnes, financées par les producteurs, les gouvernements ou les deux, pour stimuler la demande de produits laitiers. S'il est indéniable que ces campagnes ont eu une certaine influence, les activités promotionnelles ne sauraient corriger un déséquilibre fondamental entre l'offre et la demande dans une situation où la demande d'ensemble des produits laitiers approche de la saturation dans la plupart des pays. Par ailleurs, la pratique qui consiste à subventionner les utilisations des produits laitiers dans l'alimentation animale n'a pas non plus permis de résoudre le problème. La plupart des pays sont donc contraints de s'efforcer de réduire leur production.

#### **Réduire la production : combiner l'efficace et le possible**

##### • Agir sur les structures ...

L'Australie est le seul pays qui ait réussi à diminuer considérablement sa production. Si la réduction est principalement due à la réaction des producteurs face aux faibles prix et au rétrécissement des marchés, le gouvernement a aussi pris des mesures en faveur d'une modification des structures. Seuls les producteurs qui pouvaient supporter les nouvelles conditions de prix ont continué leur activité. Le soutien des prix n'a consisté qu'à assurer aux producteurs un revenu minimum garanti tenant compte de l'évolution du marché et, dans la pratique, il a été inférieur aux

revenus réellement obtenus. Ce système a été progressivement adapté afin d'encourager l'industrie de transformation à s'orienter vers les produits les plus rémunérateurs.

Même s'ils ont moins bien réussi que l'Australie, la plupart des autres pays s'efforcent, eux aussi, de réduire la production ou tout au moins d'en contenir la hausse. Plusieurs ont tenté de réduire les effectifs de vaches laitières, soit par des campagnes d'abattage, soit par des primes destinées à orienter les producteurs vers la viande bovine. Dans le passé, la CEE, la Finlande, la Suisse et le Japon avaient essayé cette méthode, mais les résultats ont été maigres et en tout cas insuffisants pour résoudre le problème de la surproduction.

La CEE a mis en vigueur et applique toujours, un système de taxes de coresponsabilité<sup>3</sup> mais la production a continué d'augmenter. En 1982/83, elle a décidé d'adopter une méthode de contingentement global (le « seuil de production garantie »). En conséquence, la majoration des prix d'intervention en 1983/84 est inférieure à ce qu'elle aurait dû être normalement étant donné que la collecte de lait en 1982 s'est accrue plus que le seuil de 0,5 % par rapport à 1981. La Finlande a pris toute une série de mesures dont la plupart sont toujours en vigueur telles que les primes d'encouragement à la retraite, une mise en réserve de terres et des restrictions de la taille des exploitations. Quand au Japon, il limite le montant des subventions depuis plusieurs années.

• ... et sur les prix

La quasi-totalité des pays ont adopté une politique restrictive en matière de prix ou tout au moins ont commencé à le faire. Deux pays seulement et la CEE ont réduit de façon considérable, en termes réels, les prix institutionnels (prix garantis, prix d'intervention, etc.) : le Canada -15 %, le Japon -23 % et la CEE jusqu'à -28 % entre 1975/76 et 1981/82. En revanche, des hausses sont intervenues en Australie et il y a eu une stabilité relative en Nouvelle-Zélande (pendant une période un peu plus courte).

Quand aux prix réellement perçus par les producteurs, ils ont également été supérieurs en Australie et en Nouvelle-Zélande (très légèrement dans ce dernier pays). Même dans ces deux pays, les prix réels se sont situés au-dessous de ceux de 1975 au cours de certaines ou de la plupart des années. Dans les autres pays hors CEE, la baisse a généralement été de 3 à 9 %. En Norvège, cependant, elle a atteint 17 % en 1981 par rapport à 1975 et, au Japon, où même les prix nominaux ont diminué, 25 %. Les États-Unis n'ont eu recours à la politique des prix comme moyen de pression qu'en 1981/82, lorsque les prix de soutien ont été gelés au niveau de 1980/81. Antérieurement, ils étaient généralement relevés deux fois par an, conformément aux dispositions légales. En 1981/82, les prix réels sont tombés au niveau de 1975/76.



L'Australie est le seul pays qui ait réussi à réduire sa production, ce qui n'a pas empêché les prix réels d'augmenter. Ailleurs, ceux-ci ont baissé presque partout entre 1975 et 1981, le Danemark étant une des exceptions. Ci-dessus : ferme expérimentale à Hillerød (Danemark).

Dans la CEE, il y a également eu une baisse sur la même période, sauf au Danemark. En Irlande, elle n'a été que de 5 % et dans les autres pays elle s'est située entre 10 % (Pays-Bas) et 24 % (Italie et Luxembourg).

Le sens de l'évolution de la production et celle des prix réels n'est pas toujours prévisible. En Australie, par exemple, le

3. Taxe de dissuasion contre la surproduction payée par les producteurs de la CEE.

LIVRAISONS DE LAIT DE VACHE  
(milliers de tonnes)

Pays	1975	1981	1982	1983
France	21 604	25 017	25 600	26 500
Allemagne	19 367	23 034	23 670	24 830
Royaume-Uni	13 329	15 394	16 281	17 139
Pays-Bas	9 782	11 818	12 391	12 890
Italie	6 944	8 020	8 240	8 290
Irlande	3 308	4 568	4 885	5 200
Danemark	4 718	4 837	5 017	5 150
Belgique	2 770	3 120	3 120	(3 120)
Luxembourg	236	262	272	278
Grèce	..	..	..	..
CEE - 10 (TOTAL)	82 768	96 504	99 941	104 040
Espagne	3 608	4 286	4 419	4 532
Suède	3 023	3 371	3 532	3 640
Autriche (a)	3 287	3 530	3 589	3 600
Finlande	2 804	2 960	2 949	3 055
Suisse	2 816	3 065	2 970	(2 950)
Norvège	1 744	1 825	1 880	1 850
Portugal	291	405	427	435
États-Unis (a)	52 314	60 334	61 596	63 004
Canada	7 245	7 536	7 776	7 690
Japon	4 844	6 434	6 705	(6 900)
Nouvelle Zélande (b)	6 392	6 032	6 124	6 260
Australie (b)	6 436	5 324	5 343	5 498
TOTAL	177 572	201 606	207 251	213 454

Notes: (a) Production

(b) Campagne se terminant dans l'année indiquée.

Les chiffres entre parenthèses sont des estimations du Secrétariat. Les chiffres pour les 10 pays de la CEE peuvent ne pas correspondre à CEE total à cause de l'origine des sources.

seul pays où la production a considérablement régressé, les producteurs ont obtenu une forte augmentation des prix en termes réels, ce qui montre que le taux de rentabilité était très faible en 1975. En revanche, au Japon, la production de lait s'est sensiblement accrue jusqu'en 1979, malgré une baisse des prix réels supérieure à celle des autres pays. La difficulté de parvenir à une réduction de la production par l'abaissement des prix réels tient en partie au fait que les gains concomitants de productivité ont exercé un effet contraire.

• *Et le contingentement individuel ?*

Plusieurs pays ont par ailleurs appliqué des systèmes de contingents individuels afin de freiner la hausse de la production. Tel a été le cas en Autriche et en Suisse où les autres mesures se sont révélées inefficaces. La Norvège, qui avait mis en œuvre un système expérimental de primes (les producteurs qui réduisaient leurs livraisons percevaient un prix plus élevé que ceux qui ne le faisaient pas), a adopté en 1983 un système de contingentement classique.

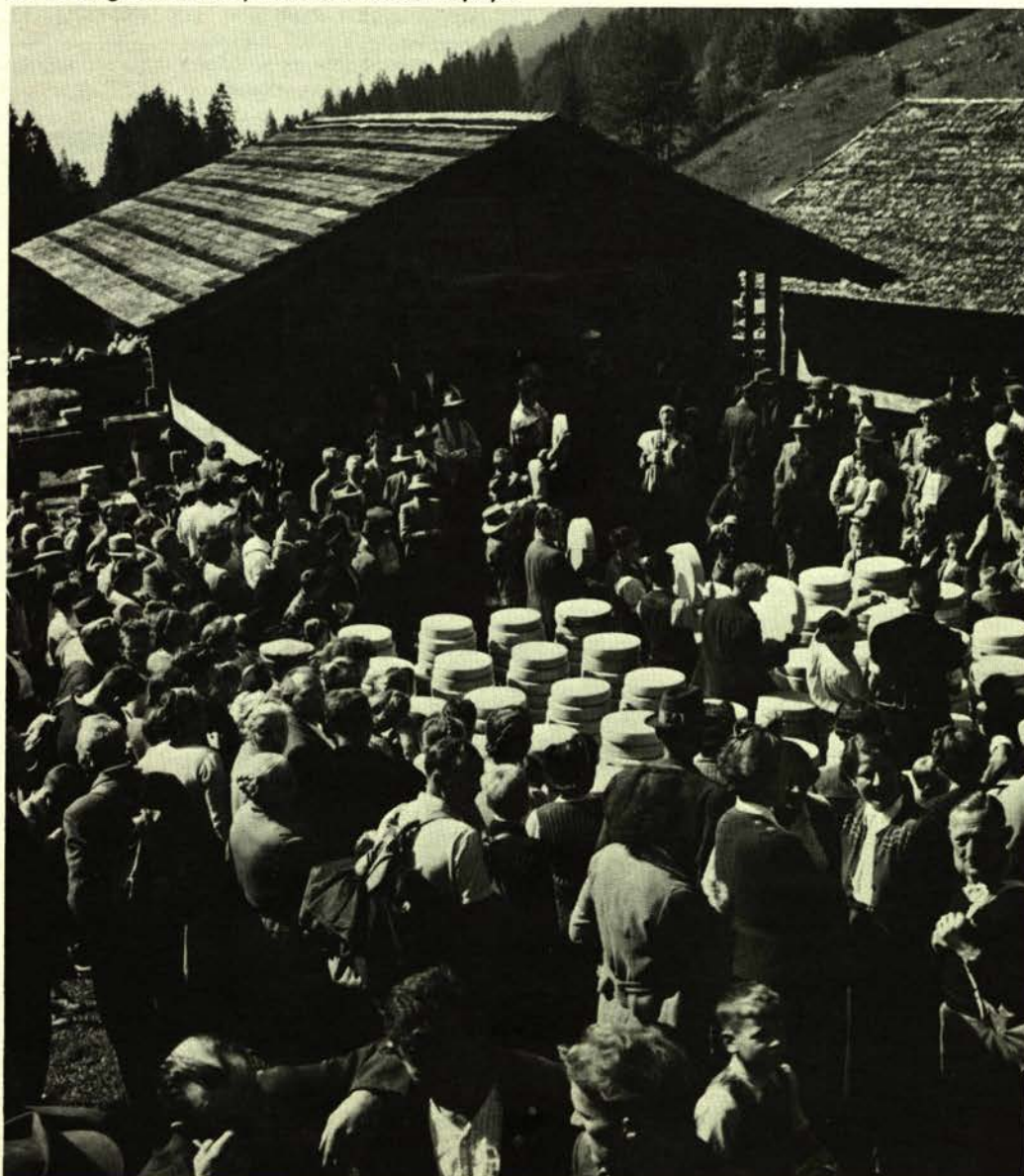
Il semble que ces systèmes de contingents individuels soient, dans une large

mesure, parvenus à freiner le rythme d'accroissement de la production laitière. Au Canada, la collecte ne s'est accrue que de 4 % entre 1975 (lorsque le système a commencé à être appliqué sur une base nationale) et 1981. Si elle a également progressé en Suisse, où les contingents ont été introduits en 1977, le rythme d'augmentation a été beaucoup plus rapide (de 33 %) entre 1978/79 et 1980/81 dans les régions de haute montagne qui en étaient exemptées que là où la production était contingentée (3 %). En Autriche, l'introduction de contingents à partir de la mi-1979 a immédiatement entraîné un fléchissement de la collecte de lait (2,8 % en 1978, 1,6 % en 1979); même s'il s'est ultérieurement accru, le niveau de 1981 n'a été que de 4 % supérieur à celui de 1977. Le Japon a mis en œuvre un système de contingents individuels dans le but de réaliser des objectifs de production planifiés sur une base nationale : accroissement de 2,3 % entre 1979 et 1981 contre 10,7 % de 1977 à 1979.

Il est possible de soutenir que les systèmes de contingents individuels sont contraires aux principes de l'ajustement positif

puisqu'ils contribuent à figer les structures de la production, et la cessibilité des contingents ne permet pas de pallier complètement cet inconvénient. Cependant, les nombreux objectifs non économiques auxquels les politiques laitières doivent souvent répondre n'auraient pas pu être atteints si la taille et la localisation des exploitations individuelles étaient entièrement sous la dépendance des forces du marché. Ainsi dans les pays où il importe plus de conserver une population rurale importante que d'assurer une production laitière à moindre coût, il peut être souhaitable de ralentir l'évolution générale vers les grandes exploitations par la mise en œuvre de contingents de production. En outre, un système de contingentement efficace — un très bas prix pour la production dépassant le contingent constitue, semble-t-il, l'une des conditions indispensables de succès — évite le gaspillage des moyens de production supplémentaires destinés à assurer une production laitière qui non seulement doit être écoulee à perte mais qui risque de perturber le marché international.

*En Suisse, la production a augmenté beaucoup plus dans les régions de haute montagne exemptées du contingentement que dans le reste du pays.*



Si donc, du point de vue de l'ajustement positif, les systèmes de contingentement peuvent faire l'objet de critiques, ils ont, on l'a vu, permis quelques réductions de production qui méritent attention. Par contre, pour ce qui est d'une action sur les prix, il est sûr qu'aucun pays ne les ait jusqu'ici réduits, en termes réels, de façon suffisamment draconienne pour entraîner une baisse de la production — tout au plus, a-t-on pu obtenir un freinage de la hausse. Or la gravité de la situation du marché international des produits laitiers nécessite des mesures plus sévères que celles qui ont été prises jusqu'ici — qu'il s'agisse de réductions des prix, en termes réels, ou de contingents. Il va sans dire que ces deux possibilités peuvent être assorties d'incitations à ne pas produire — primes à l'abatage, de reconversion ou d'amélioration des structures agricoles par exemple.

Une politique de prix qui permettrait d'équilibrer le marché se traduirait par une meilleure utilisation des ressources dans l'économie. Elle aurait également des effets bénéfiques sur la consommation même si elle peut compromettre la réalisation de certains objectifs non économiques en matière sociale, régionale, d'environnement, etc.

L'imposition de contingents pourrait s'avérer plus facile politiquement et même si elle n'implique pas un recours aux forces du marché pour réaliser une redistribution des ressources (l'un des objectifs essentiels de l'ajustement positif), elle permettrait, tout au moins, de réduire celles qui sont consacrées à la production laitière, contribuant ainsi à accroître les disponibilités pour les autres secteurs de l'économie.

Sans aucune mesure efficace, les risques d'une grave perturbation du marché international sont sérieux.

# Le tourisme tient bon

La conjoncture économique n'a pas empêché les gens de voyager. Par contre, elle a entraîné des changements dans le choix des destinations et une réduction des durées de séjour dans certains pays. Elle a fait de nos concitoyens des touristes plus exigeants, ce qui, par ricochet, s'est traduit par une concurrence acharnée — entre prestataires de services touristiques et intermédiaires revendeurs, ainsi qu'entre différents modes de transport. Phénomène plus inquiétant, ce climat de concurrence, où les destinations sont éminemment en cause, a fait subir à de nombreux gouvernements des pressions croissantes visant à introduire des mesures protectionnistes dans le secteur du tourisme<sup>1</sup>. Ce sont là quelques-uns des traits qui ressortent de l'étude 1983 sur le tourisme international que publiera prochainement l'OCDE<sup>2</sup>.

Le maintien des niveaux des flux touristiques en 1982 — arrivées des touristes étrangers aux frontières des pays de l'OCDE et nuitées passées dans les moyens d'hébergement (tableau 1) — cache des changements de destinations qui s'expliquent notamment par les fortes fluctuations des taux de change et les effets de certains éléments de la récession, dont le chômage, sur le comportement des touristes.

Ainsi les États-Unis — avec un dollar battant des records — ont-ils attiré moins de touristes étrangers : -9,4 % par rapport à 1981 (une baisse de 20 % pour les Britanniques, de 9 % pour les Allemands et

de 6 % pour les Français). A contrario — et pour la même raison — les Américains ont été plus nombreux à se rendre en Europe (+4 % environ pour les nuitées) et dans les pays Membres de la zone Pacifique — Australie, Nouvelle-Zélande, Japon (+13 % d'arrivées aux frontières). Cette dernière zone a par ailleurs enregistré une augmentation globale de 8 % (+21 % pour les Britanniques et +10 % pour les Français).

Pour ce qui est du niveau des recettes en termes réels, soit une fois éliminées les incidences de l'inflation et des variations de

taux de change vis-à-vis du dollar, il est resté globalement inchangé par rapport à 1981 avec une baisse importante en Amérique du Nord (-11 %) et une croissance de 2 % en Europe où les réductions dans neuf pays ont été plus que compensées par les progressions en Italie (+12,7 %), en Espagne (+9,6 %) et en France (+4,4 %).

Au cours des trois dernières années, le déficit de la balance touristique des pays Membres de la zone OCDE s'est réduit : 4,9 milliards de dollars en 1980, 1,4 milliard en 1982. Ce phénomène reflète la

## 1. LES DONNÉES DE BASE

Variations en pourcentage par rapport à l'année précédente

Pays	Arrivées aux frontières		Nuitées <sup>1</sup>		Recettes en monnaies nationales		Recettes en termes réels <sup>2</sup>	
	1980-81	1981-82	1980-81	1981-82	1980-81	1981-82	1980-81	1981-82
Allemagne	-2,6	-0,3	..	-2,2	13,5	-1,0	7,2	-6,0
Autriche	-1,9	-0,2	2,6	-2,8	9,1	4,1	2,2	-1,3
Belgique <sup>3</sup>	..	..	0,4	3,6	12,6	20,8	4,7	11,1
Danemark	..	..	8,6	3,8	18,8	21,6	6,4	10,4
Espagne	5,5	4,7	20,7	8,3	25,5	25,3	9,5	9,6
Finlande	..	..	11,4	-1,4	17,9	-7,0	5,3	-14,9
France <sup>4</sup>	1,2	..	-0,5	-3,7	13,1	16,8	-0,3	4,4
Grèce	5,8	-2,0	..	..	46,1	-3,3	16,5	-20,1
Irlande	-0,2	..	-16,5	..	12,7	..	-6,4	..
Islande	9,1	1,0	..	..	39,1	98,6	-8,2	33,2
Italie	-8,9	11,0	-10,6	9,7	22,1	31,4	2,1	12,7
Luxembourg <sup>3</sup>	..	..	5,7	1,2	12,6	20,8	4,7	11,1
Norvège	-0,8	9,7	2,4	-7,9	19,2	5,6	4,9	-5,2
Pays-Bas	..	..	0,7	4,5	24,2	0,3	16,4	-5,3
Portugal	11,6	4,7	2,5	0,7	10,9	9,5	-7,5	-10,6
Royaume-Uni	-7,5	1,3	-7,2	1,0	0,3	7,2	-10,4	-1,3
Suède	..	..	7,4	1,4	19,4	31,0	6,5	20,7
Suisse	..	..	8,8	-6,3	13,0	2,8	6,1	-2,6
Turquie	9,1	-1,1	..	..	68,9	43,1	22,8	7,8
<b>EUROPE<sup>5</sup></b>	-2,3	1,4	-0,7	2,3	n.p.	n.p.	3,1	2,3
Canada	0,2	-4,9	3,1	-5,5	15,5	-1,3	2,7	-10,9
États-Unis	2,1	-9,4	..	..	20,1	-6,0	8,8	-11,4
<b>AMÉRIQUE DU NORD</b>	1,4	-7,8	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	7,7	-11,4
Australie	3,6	1,9	..	..	22,1	3,6	11,3	-6,8
Nouvelle-Zélande	2,8	0,8	..	..	32,4	3,2	14,7	-11,1
Japon	20,2	13,3	16,2	11,4	12,6	15,7	7,3	12,7
<b>PACIFIQUE</b>	11,6	7,7	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	10,3	-0,7
<b>OCDE</b>								
<b>Tendances générales<sup>5</sup></b>	-1,9	0,7	-0,5	2,4	n.p.	n.p.	4,1	-0,3
Yougoslavie	0,5	-12,7	7,3	-10,4	50,8	-4,3	n.p.	n.p.

1. Nuitées dans l'ensemble des moyens d'hébergement, sauf pour Finlande, France, Pays-Bas, Norvège, Espagne et Japon, où les variations concernent l'hôtellerie seulement.

2. Sans les incidences de l'inflation et des variations des taux de change par rapport au dollar.

3. Les variations des volumes des recettes s'appliquent à la Belgique et au Luxembourg.

4. Les nuitées ne concernent que l'hôtellerie dans la région Ile-de-France.

5. Tendances générales pour les pays Membres disposant de données de 1980 à 1982.

n.p. = non pertinent.

1. Sur ce sujet, le comité du tourisme de l'OCDE rendra public à l'automne un inventaire des obstacles aux activités touristiques internationales.

2. Politique du tourisme et le tourisme international dans les pays Membres de l'OCDE en 1982, édition 1983.

situation observée en Europe (dont le volume aussi bien des recettes que des dépenses représente environ les trois quarts du total de la zone OCDE) où les dépenses ont diminué à un rythme supérieur à celui des recettes depuis 1980. Le total des recettes dans les pays de l'OCDE en 1982 atteint 67,7 milliards de dollars et les dépenses 69,1 milliards.

En période de récession économique et de quasi-stagnation de la demande touristique, tous les prestataires et intermédiaires des divers modes de transport ont eu à faire face à une concurrence intra et inter-modale des plus vives. Au niveau aérien international, le nombre de passagers transportés en 1982 sur les vols réguliers a augmenté de 1 % par rapport à l'année précédente; les capacités offertes ayant maintenu le même niveau de progression, les coefficients de remplissage sont restés inchangés (64 %).

## Atlantique Nord : la guerre des tarifs n'est pas finie

Si le nombre de voyageurs qui ont traversé l'Atlantique Nord en 1982 a globalement baissé de 2,5 %, les charters ont connu une... envolée spectaculaire : +23 % (tableau 2). La baisse globale s'explique aisément par la situation économique défavorable de part et d'autre de l'Atlantique qui n'a pu être compensée ni par le grand nombre d'Américains qui, profitant d'un dollar fort, se sont rendus en Europe, ni par la progression impressionnante du trafic charter. Celle-ci s'explique essentiellement, semble-t-il, par un écart particulièrement important entre les tarifs offerts sur les vols charters et les tarifs promotionnels sur les vols réguliers. On doit cependant relativiser l'importance des charters : malgré l'augmentation en 1982, le nombre de passagers transportés sur vols non réguliers ne représente que 12 % du total sur l'Atlantique Nord.

## 2. ÉVOLUTION DU TRAFIC AÉRIEN SUR L'ATLANTIQUE NORD (IATA et non-IATA)

Nombre de passagers transportés dans les deux sens en 1982 : 18 538 000  
variation en %

	78-79	79-80	80-81	81-82
Régulier	+15,7	+5,4	+3,7	-5,2
Non-régulier	-31,4	-24,1	-6,9	+23,3
Total	+5,7	+1,0	+2,6	-2,5

Source: Association du transport aérien international (IATA), Genève.

En 1982, les pays européens ayant des compagnies desservant les États-Unis ont signé avec ce dernier pays un accord multilatéral<sup>3</sup>. Aspect important de l'accord : les autorités aéronautiques signataires s'engagent à n'empêcher aucun transporteur de participer à une coordination tarifaire multilatérale pendant la durée d'application de cet arrangement.

Par la suite, en janvier 1983, vingt et une compagnies de l'IATA et quatre compagnies américaines non membres se sont mises d'accord sur la nouvelle grille tarifaire en application sur l'Atlantique Nord du 1<sup>er</sup> avril 1983 au 31 mars 1984 : les tarifs de 1<sup>re</sup> classe, de classe affaire et de classe économique (au plein tarif) seront relevés de 2 à 5 %; les tarifs APEX seront réduits par rapport aux niveaux de 1982.

Dans certains cas, les baisses, qui ont pour objet de permettre aux compagnies de mieux faire face au renouveau de la concurrence des charters, pourront atteindre jusqu'à 30 %.

3. Pays signataires : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suisse et Yougoslavie.

# Nouvelles publications de l'OCDE

## ÉCONOMIE

### ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE. Série 1982/1983

ALLEMAGNE (juillet 1983, 92 pages)  
(10 83 15 2) ISBN 92 64 22443 2

CANADA (juillet 1983, 72 pages)  
(10 83 01 2) ISBN 92 64 22440 8

JAPON (août 1983, 100 pages)  
(10 83 03 2) ISBN 92 64 22472 6  
Chaque étude . . . . . F18.00 £1.80 US\$4.00 DM9.00  
ISSN 0304 3363 Abonnement à la série (20 à 24 études à paraître)  
. . . . . F300.00 £30.00 US\$67.00 DM150.00

TRANSPARENCE ET AJUSTEMENT POSITIF : IDENTIFICATION ET ÉVALUATION DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT (août 1983)  
(03 83 02 2) ISBN 92 64 22467 X  
280 pages . . . . . F95.00 £9.50 US\$19.00 DM43.00

## AFFAIRES FINANCIÈRES ET FISCALES

### Études fiscales de l'OCDE

DÉLAIS DE RECOUVREMENT DES IMPÔTS SUR LE REVENU. Rapport du comité des affaires fiscales (juillet 1983)  
(23 83 03 2) ISBN 92 64 22466 1  
62 pages . . . . . F40.00 £4.00 US\$8.00 DM20.00

### Politiques à l'égard des consommateurs

RAPPORTS ANNUELS SUR LA POLITIQUE A L'ÉGARD DES CONSOMMATEURS DANS LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE. Série « Documents » (juillet 1983)  
(24 83 01 2) ISBN 92 64 22473 4  
112 pages . . . . . F60.00 £6.00 US\$12.00 DM27.00

## ÉNERGIE

BULLETIN DE DROIT NUCLÉAIRE N° 31-JUIN 1983 (juillet 1983)  
(67 83 31 2) 80 pages, et Supplément, 18 pages  
(67 00 00 2) ISSN 0304-3428  
Abonnement annuel (2 numéros et suppléments)  
. . . . . F60.00 £6.00 US\$13.00 DM30.00

### AEN (Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire)

URANIUM. Techniques d'extraction. Rapport établi conjointement par l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire et l'Agence internationale de l'énergie atomique (juillet 1983).  
(66 83 01 2) ISBN 92 64 22397 5  
276 pages . . . . . F100.00 £10.00 US\$20.00 DM50.00

## ENVIRONNEMENT

POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES POLLUANTS SPÉCIFIQUES DES EAUX (juillet 1983)  
(97 82 08 2) ISBN 92 64 22386 X  
264 pages . . . . . F85.00 £8.50 US\$17.00 DM38.00

DÉCHETS MÉNAGERS. COLLECTE SÉLECTIVE ET RECYCLAGE (juillet 1983)  
(97 82 09 2) ISBN 92 64 22387 8  
144 pages . . . . . F73.00 £7.30 US\$14.40 DM33.00

## INDUSTRIE

L'INDUSTRIE EN MUTATION. L'expérience des années 70 et les perspectives pour la décennie 80. Série « Documents » (juillet 1983)  
(70 83 01 2) ISBN 92 64 22469 ...  
252 pages . . . . . F85.00 £8.50 US\$17.00 DM38.00

## ÉDUCATION

LES POLITIQUES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES ANNÉES 80 (juillet 1983)  
(91 83 03 2) ISBN 92 64 22448 3  
302 pages . . . . . F95.00 £9.50 US\$19.00 DM43.00

### CERI (Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement)

L'ÉDUCATION DES ADOLESCENTS HANDICAPÉS. Le passage de l'école à la vie active (juillet 1983)  
(96 83 01 2) ISBN 92 64 22438 6  
222 pages . . . . . F74.00 £7.40 US\$15.00 DM33.00

LES ÉTUDES ET LE TRAVAIL VUS PAR LES JEUNES (juillet 1983)  
(96 83 02 2) ISBN 92 64 22464 5  
138 pages . . . . . F48.00 £4.80 US\$9.75 DM24.00

## TRANSPORT

### Recherche en matière de routes et de transports routiers

SÉCURITÉ DES ENFANTS DANS LA CIRCULATION : Rapport réalisé par un groupe d'experts scientifiques de l'OCDE, avril 1983 (juillet 1983)  
(77 83 02 2) ISBN 92 64 22468 8  
114 pages . . . . . F65.00 £6.50 US\$13.00 DM29.00

## STATISTIQUES

STATISTIQUES DE RECETTES PUBLIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE. 1965-1982 (juillet 1983)  
(23 83 04 3) ISBN 92 64 02453 0 210 pages, bilingue  
. . . . . F92.00 £9.20 US\$18.00 DM41.00

STATISTIQUES TRIMESTRIELLES DE LA POPULATION ACTIVE N° 2/1983 (juillet 1983)  
(35 83 02 3) 82 pages, bilingue  
Pas de vente au numéro  
(35 00 00 3) ISSN 0304 3312 Abonnement  
. . . . . F60.00 £6.00 US\$13.00 DM30.00

INDICATEURS DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES N° II-1983  
(37 83 02 3) 120 pages, bilingue  
Le numéro . . . . . F34.00 £3.40 US\$7.50 DM17.00  
(37 00 00 3) ISSN 0250-4278 Abonnement annuel (trimestriel)  
. . . . . F120.00 £12.00 US\$26.50 DM60.00

PÂTES ET PAPIERS. STATISTIQUES TRIMESTRIELLES N° 4/1982 (juillet 1983)  
(73 82 04 3) 64 pages, bilingue  
Le numéro . . . . . F22.00 £2.20 US\$5.00 DM11.00  
(73 00 00 3) ISSN 0335-377X Abonnement annuel  
. . . . . F66.00 £6.60 US\$14.50 DM33.00

★  
ACTIVITÉS DE L'OCDE EN 1982: Rapport du Secrétaire général (juillet 1983)  
(03 83 03 2) ISBN 92 64 22474 2 156 pages  
. . . . . F40.00 £4.00 US\$8.00 DM18.00



# 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*

