

# L'OBSERVATEUR

de

**L'OCDE**

**Industries  
« stratégiques »**

**L'électronique  
européenne**

**Ajustement  
et équité**

**Services  
en zone rurale**

**Améliorer  
les politiques  
des échanges**

**Le marché  
de la pomme**

**L'enseignement  
aux Pays-Bas**

**Infrastructures  
urbaines**

**Energie,  
environnement  
et efficacité**

**Les dernières  
Perspectives  
de l'emploi**

**172**

octobre-novembre 1991





O C D E

# PERSPECTIVES DE L'EMPLOI

LES PERSPECTIVES A COURT TERME

LES MARCHÉS DU TRAVAIL DANS  
LES ANNÉES 80

LES ÉCONOMIES DYNAMIQUES D'ASIE

LA SYNDICALISATION

LA FORMATION  
ASSURÉE PAR LES ENTREPRISES

L'ABSENCE AU TRAVAIL

LES INDEMNITÉS DE CHÔMAGE

JUILLET 1981



Ce neuvième numéro des *Perspectives de l'emploi* paraît lors d'un ralentissement de l'activité économique où les ressources humaines demeurent le facteur clé des performances futures. Il examine les perspectives de l'emploi à court terme dans les pays industrialisés, présente des analyses des grands problèmes que pose le marché du travail et propose différentes options pour l'action gouvernementale.

*Les perspectives à court terme* : l'an passé, le chômage a progressé dans tous les pays de l'OCDE. Une reprise ne devrait pas tarder à se manifester, mais elle ne sera vraisemblablement pas assez forte pour faire reculer le chômage avant la fin de cette année, et toute amélioration ultérieure dépendra de la disparition des obstacles d'ordre structurel.

*Les marchés du travail dans les années 80* : les années 80 ont été marquées dans l'ensemble par une forte progression de l'emploi et des formes atypiques de travail. Toutefois, ces évolutions ont été accompagnées d'un chômage élevé et de taux records de chômage de longue durée. Les années 90 verront diminuer le nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail, ce qui pourra entraîner dans certains pays des pénuries de main-d'œuvre qualifiée.

*Les économies dynamiques d'Asie* : ces économies diverses, qui représentent aujourd'hui une part importante des échanges mondiaux, connaissent toutes une hausse des niveaux de vie et un faible chômage, conjugués à de rapides mutations structurelles.

*La syndicalisation* : tout au long des années 80, les syndicats ont perdu 5 millions d'adhérents dans les pays de l'OCDE et leur composition sociale s'est profondément modifiée, allant parfois jusqu'à rendre minoritaires les ouvriers des industries manufacturières dans les mouvements syndicaux créés pourtant par eux. Les adhérents appartiennent de plus en plus aux industries de services et au secteur public, se tournent davantage vers les syndicats autonomes, et comptent de plus en plus de femmes.

*La formation assurée par les entreprises* : malgré de nombreux problèmes de comparabilité, l'analyse des données sur la formation assurée par les entreprises montre que les travailleurs jeunes et ceux qui ont déjà un bon niveau de formation initiale bénéficient plus souvent d'une formation complémentaire que leurs aînés ou leurs collègues non qualifiés.

*L'absence au travail* : qui sont les travailleurs qui s'absentent le plus et pour quelles raisons ? Les données pour vingt pays de l'OCDE suggèrent que les réponses varient en fonction du cadre juridique et culturel de chaque pays.

*Les indemnités de chômage* : l'influence que peuvent avoir le niveau des prestations et leur durée a fait l'objet de nombreuses analyses, mais peu d'attention a été accordée à d'autres aspects comme la gestion des prestations et leur lien avec d'autres mesures visant le marché du travail. Ce chapitre présente les politiques en vigueur et explique quelle peut en être la portée.

Une annexe statistique présente des données de base sur les marchés du travail des pays de l'OCDE. Elle est accompagnée de notes spéciales illustrant l'une la répartition des fonds consacrés à la lutte contre le chômage et l'autre les tendances démographiques et l'évolution récente de l'emploi en Europe centrale et orientale.

Illustré par 112 tableaux et 28 graphiques.

(81 91 02 2) ISBN 92-64-23540-X

FF200 £26 EU\$48 DM78



Bimestriel publié en anglais et en français par  
l'ORGANISATION DE COOPÉRATION  
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

**Rédaction :**

Service des publications de l'OCDE  
Château de la Muette  
2, rue André-Pascal  
F 75775 PARIS CEDEX 16  
Tél. (1) 45-24-82-00  
Téléfax (33-1) 45 24 85 00

Les articles sans *copyright* peuvent être reproduits accompagnés de la mention « Reproduit de l'Observateur de l'OCDE » et de la date du numéro. Deux exemplaires justificatifs, ainsi qu'une indication du nombre de lecteurs, doivent être envoyés au rédacteur en chef. Les articles signés ne peuvent être reproduits qu'avec leur signature.

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

La rédaction n'est pas tenue de rendre des manuscrits non sollicités.  
Toute correspondance doit être adressée au rédacteur en chef.

Le numéro :

FF20,00 £2,50 \$EU4,50 DM8,00

Abonnement, 1 an

FF100,00 £11,70 \$EU22,00 DM43,00

Tél. (1) 45-24-81-66

**Rédacteur en chef**

Ulla Ranhall-Reyners

**Rédacteur en chef adjoint**

Martin Anderson

**Assistantes**

Yannick Bultynck

Carol Thornton

**Conception et**

**réalisation technique**

Gérald Tingaud

**Recherche photographique**

Silvia Thompson-Lépot

# S O M M A I R E

## industrie

4

LES INDUSTRIES « STRATÉGIQUES » DANS LES ANNÉES 90

Barrie Stevens

8

QUEL AVENIR POUR L'ÉLECTRONIQUE EUROPÉENNE ?

Graham Vickery

## développement

13

AJUSTEMENT ET ÉQUITÉ : UN BILAN NUANCÉ

Christian Morrisson

## développement rural

17

LES SERVICES EN ZONE RURALE :  
POUR UNE NOUVELLE GESTION

Christian Huillet

## échanges

20

AMÉLIORER LES POLITIQUES DES ÉCHANGES

Gerhard Abel et Anthony Kleitz

## agriculture

23

RÉFORMER LE MARCHÉ DE LA POMME

Kevin Parris et Tetsuo Ushikusa

## enseignement

27

L'ENSEIGNEMENT AUX PAYS-BAS :  
LIBERTÉ DE CHOIX ET CENTRALISME

Karen Seashore Louis

## affaires urbaines

31

INFRASTRUCTURES URBAINES :  
OÙ TROUVER L'ARGENT ?

Ariel Alexandre et Eric Oberkamp

## énergie

35

ÉNERGIE, ENVIRONNEMENT, EFFICACITÉ

Genevieve McInnes et Erich Unterwurzacher

39

NOUVELLES PUBLICATIONS DE L'OCDE

## Perspectives de l'emploi de l'OCDE

cahier central



Jerrican

# 172

octobre-novembre 1991

La construction aéronautique est un des nombreux secteurs qui dans les pays de l'OCDE bénéficient d'un soutien « stratégique » de la part des gouvernements. Quelles mesures doivent être prises pour minimiser les frictions que de telles politiques peuvent causer ?



# Les industries « stratégiques » dans les années 90

Barrie Stevens



**D**ans l'ensemble, les secteurs qui dans les pays de l'OCDE bénéficient de l'appui « stratégique » des pouvoirs publics sont assez peu nombreux. Il s'agit principalement des semi-conducteurs, des ordinateurs, des télécommunications, de l'électronique grand public, de la construction aéronautique, de l'automobile et de la biotechnologie. A l'exception de cette dernière, ces secteurs se caractérisent de plus en plus par la prédominance de vastes oligopoles organisés en puissants cartels par la régulation des échanges à l'échelon mondial.

Qu'entend-on au fait par « industrie stratégique » ? Les définitions sont multiples. Certains se contentent d'une définition large, celle d'activités génératrices de produits et de technologies dont dépendent à long terme les intérêts économiques d'un pays. D'autres insistent sur la notion d'économies d'échelle qu'impliquent ces activités. Economies d'échelle qui peuvent être statiques ou bien dynamiques lorsqu'elles tiennent compte des effets du progrès technologique et de l'apprentissage par la pratique. En outre, les industries sont réputées stratégiques quand elles sont la source d'avantages régionaux ou nationaux. Elles constituent de fait une base d'investissements essentiels (même s'ils sont immatériels) pour d'autres entreprises du même secteur ou de secteurs connexes. Il y a encore ceux qui mettent l'accent sur l'utilité de technologies génériques à diffusion universelle comme les puces électroniques, la robo-

***L'aide publique aux industries « stratégiques », au sens économique du terme, risque de devenir une grosse pomme de discorde internationale au cours des années 90. Tout simplement parce que l'octroi de plus en plus fréquent, depuis dix ans, de subventions publiques aux secteurs technologiques de pointe semble devoir s'intensifier. La prolifération de politiques de soutien, qui touchent des secteurs relativement peu nombreux et souvent identiques, pourrait se transformer en une véritable course hautement concurrentielle aux implications dévastatrices pour le système commercial international, l'investissement et la technologie dans le monde<sup>1</sup>.***

tique et la micro-ingénierie, et sur leur capacité d'irrigation de l'économie nationale en connaissances et matériels essentiels.

Le sujet est d'autant moins simple à cerner que l'on doit tenir compte des transformations que le temps imprime à l'industrie ainsi que de la spécificité des intérêts économiques des différents pays. On hésiterait par exemple à qualifier encore de stratégique le secteur sidérurgique des pays de l'OCDE en dépit des économies d'échelle substantielles acquises par cette industrie et de sa contribution aux infrastructures de l'économie. Cela n'empêche pas bon nombre de pays de considérer la construction navale, qui consomme une large part de la production sidérurgique de certains pays de l'OCDE, comme stratégiquement importante.

Cela dit, lorsqu'il s'agit d'évaluer les contentieux que l'aide aux secteurs clefs pourrait faire naître, la question de la définition est secondaire. L'important reste que de nombreux gouvernements reconnaissent un caractère « stratégique » à certaines activités et qu'ils sont prêts à les soutenir.

## Les formes

Loin de se limiter aux seuls transferts financiers, les mesures d'aide aux industries stratégiques recouvrent des actions très diverses concernant aussi bien les échanges et les investissements que la



concurrence ou la technologie<sup>2</sup>. Les mesures les plus controversées sont notamment les suivantes :

- tarifs douaniers industriels spécifiques, quotas et accords de « commercialisation ordonnée »
- application stratégique des codes anti-dumping du GATT ou règles strictes d'origine
- élaboration « offensive » de nouvelles normes techniques, environnementales ou ayant trait à la protection de la santé
- acceptation sélective des investissements étrangers et imposition de conditions rigoureuses en matière de « contenu local »
- aide stratégique à la R-D du secteur privé, à la restructuration des industries en difficulté et à l'acquisition de sociétés étrangères considérées comme cibles prioritaires
- politiques d'achat discriminatoires
- traitement fiscal favorable des activités innovantes et mesures sélectives ayant des incidences sur le coût du capital et la structure des marchés financiers
- exemption de certains secteurs ou entreprises de l'application de la législation sur la concurrence ou des lois antitrust.

## Les pays

L'aide gouvernementale aux industries stratégiques est fort répandue. En Europe, la tendance des années 70 à fournir un appui sectoriel aux industries en perte de vitesse s'est dans l'ensemble renversée en faveur de politiques plus générales d'aide globale à la R-D ou destinées à améliorer l'enseignement et la formation, l'information des marchés, etc. Il existe néanmoins de nombreux programmes visant certains secteurs ou activités spécifiques qui sont parrainés conjointement par plusieurs gouvernements, comme Esprit, Euréka et Airbus. De même, les mesures nationales de soutien ne manquent pas : en faveur des trains à grande vitesse et de l'électronique en France, de l'aérospatiale en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie, de la construction aéronautique aux Pays-Bas... A ces mesures s'ajoutent différents types de barrières non tarifaires aux importations de produits clefs, comme les automobiles en France,

Barrie Stevens est économiste auprès de l'unité consultative du Secrétaire général sur les questions pluridisciplinaires, OCDE.

au Royaume-Uni et en Italie.

Les Etats-Unis ne se considèrent pas, d'une manière générale, impliqués dans ce type de soutiens spécifiques. Mais leurs concurrents assimilent à une aide « ciblée » le financement partiel par les pouvoirs publics américains du programme Sematech de semi-conducteurs. Dans le domaine de la biotechnologie, la part du financement de la recherche assurée par l'administration fédérale dépasse largement celle du secteur privé. Il se pose en outre l'éternelle question des retombées des dépenses de défense sur l'électronique, l'aérospatiale et autres secteurs.

### PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'AVENIR À LONG TERME

Une économie internationale en rapide évolution exige des décideurs politiques ou industriels qu'ils soient au fait des développements à long terme intervenant dans l'économie et la société. Ils doivent également être attentifs aux problèmes qui se profilent. Pour les aider à faire face à ce défi, l'OCDE a mis en place un programme international pour le futur à trois composantes :

- un « forum sur l'avenir », conçu comme une base pour des conférences multidisciplinaires et des groupes de travail internationaux sur les questions de long terme se posant aux économies et aux sociétés
- une « base de données d'études prospectives », comportant des abrégés de ce qui se publie dans le monde à propos de l'avenir ainsi que des capacités informatisées de recherche
- un « réseau prospectif international » reliant de par le monde quelque 500 personnes appartenant au gouvernement, aux milieux d'affaires ou à la recherche et qui ont en commun leur intérêt pour les tendances à long terme et les évolutions futures.

La première conférence à haut niveau du forum a été consacrée aux politiques de soutien public aux industries stratégiques et à leurs conséquences à long terme sur le système international d'échanges, d'investissements et de technologie. D'autres conférences aborderont ou ont déjà abordé des thèmes très divers, notamment les perspectives à long terme de l'économie mondiale, le secteur public dans les années 90 et la question des besoins futurs en investissements d'infrastructure.

1. « Les industries stratégiques : questions pour les années 90 », Les éditions de l'OCDE, Paris 1991.

2. Voir Rauf Gönenç, « Subventions et ajustement structurel », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 166, octobre-novembre 1990.

Le gouvernement japonais, quant à lui, a pris au lendemain de la guerre des mesures commerciales protectionnistes traditionnelles tout en laissant jouer une concurrence acharnée, mais néanmoins protégée. A partir des années 70, cette action des pouvoirs publics a changé de nature, l'objectif étant de prévoir la demande potentielle de nouvelles technologies et de renforcer les échanges d'information entre décideurs politiques et secteur privé. Un rôle de coordination des décisions entre les différentes industries en somme. De nos jours, le gouvernement nippon considère que sa fonction se borne essentiellement à jeter les bases de la croissance en encourageant la R-D, le renforcement des infrastructures et l'accumulation de capital humain. Mais les concurrents du Japon dénoncent le rôle de coordination et de soutien que jouent le MITI, le ministère des finances et la *Fair Trade Commission*. Ils soulignent également la non-application, dans certains cas, des lois antitrust et les programmes cadres tendant à distordre les coûts du capital au bénéfice de certaines activités.

## L'efficacité des soutiens

Malgré la difficulté d'évaluer globalement l'impact des politiques de soutien mises en œuvre, il semble bien que les programmes d'aide aux industries stratégiques aient donné, au mieux, des résultats mitigés. Les échecs sont nombreux. Malgré l'énorme appui financier des gouvernements britannique et français, le Concorde n'a jamais été commercialement viable. Asuka, petite compagnie aérienne financée par le gouvernement japonais, n'a jamais assuré de vols commerciaux. Le gouvernement allemand, de même que le gouvernement britannique, ont échoué dans leurs tentatives respectives de promouvoir la création d'une grande industrie informatique nationale : ils n'ont pu combler leur retard vis-à-vis de la concurrence américaine.

Il existe pourtant des exemples de succès, au moins relatifs. En France, le TGV est une remarquable illustration de la technologie de pointe en matière de transports. Le sauvetage de Fokker par le gouvernement néerlandais – auquel le secteur privé était réticent – semble avoir été payant puisque deux nouveaux types d'avion de ligne ont été vendus récemment. Il semble aussi que le soutien





Parmi les secteurs auxquels les gouvernements accordent un soutien « stratégique » : la biotechnologie,...

bénéfices hors proportion avec les sommes dépensées.

Toutefois, ces politiques peuvent être à l'origine d'inefficacités et de distorsions dans l'ensemble de l'économie<sup>3</sup>. Ce qui donne lieu à des débats évoquant ceux des années 70 et 80 sur les aides aux industries traditionnelles. Les mesures de soutien aux industries stratégiques peuvent entraîner une mauvaise allocation des ressources financières et humaines et aboutir à des résultats discutables. Il en est ainsi, par exemple, lorsque l'octroi d'une subvention sectorielle implique, pour d'autres industries, l'imposition d'une taxe ou revient à évincer d'autres activités novatrices importantes. Ces mesures peuvent conduire à privilégier les projets de prestige et influencer durablement sur l'attitude des entrepreneurs en matière d'innovation. Au point que le secteur privé hésitera à prendre des risques et que les innovateurs potentiels se verront quémander une aide publique.

C'est surtout le manque d'évaluation d'ensemble, pour l'économie, de toute la série de coûts et de bénéfices (économiques et non économiques) qui rend difficile un jugement équilibré sur ces questions. Côté avantages, on sait qu'il est extrêmement ardu de mesurer les retombées fréquentes sur les fournisseurs, les utilisateurs finaux et d'autres industries liées. Côté coûts, exception faite des conséquences budgétaires, l'ampleur des préjudices est par définition floue.

### ...et internationaux

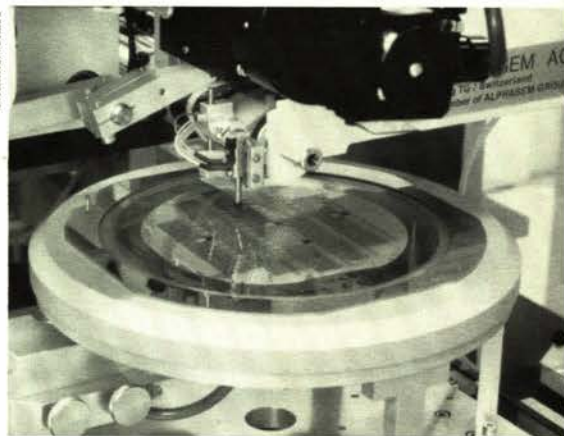
L'aide publique aux industries de pointe peut avoir des incidences internationales positives. Ainsi, dans la construction d'avions moyen courrier gros porteurs, les économies d'échelle sont si considérables que Boeing aurait pu en principe devenir le seul producteur et s'assurer de fortes rentes de monopole. En accédant au marché, Airbus profiterait en fin de compte à tout le monde – exception faite, bien sûr, de Boeing, de McDonnell Douglas et des contribuables européens – en faisant chuter les prix des avions. D'une manière générale, l'aide à la coopération internationale à grande échelle dans des domaines tels que l'informatique et la biotechnologie accentue la diffusion des inno-

3. Voir Robert Ford, « Le coût des subventions à l'industrie », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 166, octobre-novembre 1990.

ventions, les avantages des applications nouvelles dépassant largement le cadre des entreprises et des institutions qui participent directement au projet.

Les risques de tensions ne s'en trouvent pas pour autant diminués dans la mesure où des pays considéreront toujours que le soutien accordé à leurs concurrents pour qu'ils puissent se doter de ces technologies leur procurent un avantage déloyal. En premier lieu, l'escalade des mesures de rétorsion déclenchée par l'application agressive de mesures stratégiques peut avoir de graves répercussions sur les flux d'échanges et d'investissements et sur l'ensemble du système commercial international à mesure que les conflits font tache d'huile.

Deuxièmement, les alliances entre grandes entreprises bénéficiant de l'aide de l'Etat peuvent, dans certains secteurs comme



... l'électronique,...

l'industrie de l'informatique en Europe, renforcer la tendance actuelle à la cartellisation et favoriser, le cas échéant, la fixation d'un prix de monopole dont le consommateur fera les frais.

Troisièmement, on a souvent observé que l'apparition d'un produit ou d'un procédé nouveau de première importance tend à provoquer un déplacement massif des activités mondiales de R-D qui font alors souvent double emploi (comme c'est le cas du programme européen de puces électroniques Jessi et de l'Américain Sematech).

Quatrièmement, les aides régionales, les politiques d'achat discriminatoires et autres mesures visant à attirer les investissements directs étrangers dans des technologies de pointe peuvent déclen-

accordé par des gouvernements européens au projet Airbus ainsi que la protection douanière (assez faible, il est vrai) assurée aux producteurs japonais de mémoires vives 16K à la fin des années 70 et au début des années 80 aient permis l'accès à des marchés caractérisés par des rendements d'échelle considérables, des obstacles élevés à l'entrée et des effets d'apprentissage importants.

Etant donné cependant la médiocrité des résultats en ce domaine, on en vient à se demander pourquoi les gouvernements persistent à soutenir les industries qu'ils considèrent comme stratégiques ?

### Effets intérieurs...

Les avantages qui découlent des soutiens aux industries stratégiques – diffusion de la technologie dans l'industrie, création d'emplois, etc. – sont en général assez visibles. Les gouvernements sont par conséquent enclins à les mettre en œuvre, d'autant plus qu'ils sont censés améliorer les capacités technologiques de l'économie nationale et qu'ils apportent fréquemment à telle ou telle région des



Fourny/REA



...les transports.

cher une concurrence pour le choix des implantations. Ces rivalités entre régions pourraient avoir des conséquences encore plus graves si les pôles de croissance existants se trouvaient renforcés par de vastes programmes technologiques subventionnés au détriment d'autres régions. Un risque particulièrement réel en Europe où les fonds de développement régional ne tarderaient pas à être mis à rude contribution si les pressions en faveur de mesures compensatoires entre les régions allaient en s'accroissant.

Cinquième point, et non le moindre, si les pouvoirs publics continuent à soutenir autant qu'aujourd'hui les industries stratégiques, pourra-t-on avoir encore accès au capital-risque privé pour financer de grands projets technologiques ? Aux Etats-Unis, on craint fort que des projets comme Airbus donnent naissance à d'autres initiatives du même type. On s'interroge déjà sur la façon dont les marchés de capitaux réagiront lorsque viendra le moment de produire la prochaine génération d'avions de ligne. Compte tenu de l'ampleur des aides publiques au projet Airbus et du succès avec lequel celui-ci conquiert de larges parts du marché (les ventes d'Airbus représentent aujourd'hui 30 % des ventes mondiales d'avions de ligne), il est à craindre que Boeing et McDonnell Douglas n'éprouvent de grandes difficultés à se procurer un volume suffisant de capital à risque à Wall Street.

### Quelles politiques jusqu'à l'an 2000 ?

Les perspectives pour les années 90 ne sont pas encourageantes. Pour deux raisons. La première tient à la poursuite de la mondialisation et de l'intégration économique : celles-ci sont de nature à accen-

tuer les tensions internationales touchant à la répartition des gains réalisés grâce aux économies d'échelle et au caractère oligopolistique de la concurrence dans les industries stratégiques. La seconde a trait à la crainte de voir se raréfier les quelques fournisseurs mondiaux dont dépendent les secteurs industriels clefs. Une évolution susceptible de déterminer les gouvernements à intensifier leurs efforts tendant à protéger certains marchés régionaux ou de grands marchés nationaux et à assurer, pour des raisons de sécurité nationale en matière de technologie, la survie de producteurs nationaux.

Pour atténuer les effets négatifs de l'aide publique aux industries stratégiques, il sera indispensable de coordonner les politiques au niveau international. Une tâche malaisée étant donné le large éventail et la diversité des mesures d'aide que peuvent prendre les pouvoirs publics.

Autre difficulté : l'on s'aperçoit chaque jour davantage combien l'environnement social, institutionnel, historique et culturel est important pour la compétitivité des industries clefs. Par exemple, l'établissement de liens financiers étroits entre l'industrie et les banques – comme au Japon et en Allemagne – permet aux institutions financières de suivre les performances des entreprises (souvent clientes de longue date), de coordonner l'information nécessaire aux investissements à long terme et de concevoir l'innovation technologique dans la durée.

Quant à l'investissement direct étranger, il a des difficultés à s'implanter dans certains pays du fait des restrictions pesant sur les fusions ou acquisitions impliquant des non-résidents. A ces obstacles s'ajoutent parfois les particularités structurelles des marchés financiers et des réglementations (faible capacité des

marchés d'actions ou droit des sociétés encore rudimentaire, par exemple). Enfin, certains pays disposent d'un système de recherche et de technologie plus ouvert et donc plus accessible que d'autres. Profondément enracinées dans la culture nationale, de telles caractéristiques structurelles ne sont pas rapidement modifiables.

□ □

Plusieurs domaines d'action requièrent donc une attention particulière. Il faudrait notamment :

- envisager l'élaboration de principes directeurs en matière d'aide publique aux technologies stratégiques, y compris à la R-D
- contrôler la croissance et la mondialisation des entreprises ayant leurs sièges sociaux dans plusieurs pays
- mieux analyser les causes structurelles qui sont à l'origine de l'inégalité des performances technologiques, industrielles et économiques entre les pays
- réduire les disparités subsistant entre les pays de l'OCDE en matière de politique de la concurrence et de réglementation des marchés financiers.

Des avancées significatives dans ces domaines conditionnent en partie les progrès économiques déterminants des années 90. Il s'agit en effet d'éviter que ces derniers ne soient compromis par la multiplication des différends commerciaux et financiers internationaux touchant à l'aide publique aux secteurs dits stratégiques. ■



### Bibliographie OCDE

- « Les industries stratégiques : questions pour les années 90 », 1991
- « Commerce, investissement et technologies dans les années 1990 », 1991
- Rauf Gönenç, « Subventions et ajustement structurel », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 166, octobre-novembre 1990
- Robert Ford, « Le coût des subventions à l'industrie », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 166, octobre-novembre 1990
- Gene M. Grossman, « La promotion des activités industrielles nouvelles : revue récente des faits et arguments », *Etudes économiques de l'OCDE*, n° 14, printemps 1990.



# Quel avenir pour l'électronique européenne ?

Graham Vickery

*L'industrie européenne de l'électronique est en crise. Une crise accentuée par l'approche de l'intégration des douze pays de la Communauté. En Europe, mais aussi sur les marchés extérieurs, les entreprises de la CE vont en effet devoir affronter, à partir de 1993, une concurrence plus vive que jamais – entre elles, mais aussi vis-à-vis de leurs homologues japonais et américains. Avec le marché unique, elles ne pourront plus s'appuyer autant qu'elles le faisaient auparavant sur leur marché intérieur alors que, simultanément, la concurrence s'intensifiera sur le plan européen. Enfin, le processus de rationalisation de la production entamé dans la perspective de 1993 n'accélère pas les processus de coopération et de fusions entre les seuls producteurs européens – il favorise les rapprochements et acquisitions impliquant des Américains et des Japonais<sup>1</sup>.*



**L**e secteur de l'électronique a particulièrement souffert de la stagnation générale de l'industrie manufacturière européenne au début et au milieu des années 80. La demande de biens d'équipement électroniques (ordinateurs et équipements informatisés) et l'appétit des consommateurs pour les produits électroniques de pointe se sont trouvés déprimés par le manque d'investissements, le chômage élevé et le contexte général d'austérité.

Graham Vickery est spécialiste des questions de stratégie et de politique technologiques à la division de l'industrie, direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

Les Européens – Suédois et Allemands exceptés – ont ainsi beaucoup moins investi que les Japonais dans les technologies de fabrication avancées et la robotique. Et il faut attendre le milieu des années 80 pour que la croissance de ces investissements commence à rattraper celle observée au Japon. Par ailleurs, malgré l'amélioration récente des performances générales de l'industrie européenne, le secteur de l'électronique tarde à obtenir des résultats comparables à ceux de beaucoup de ses concurrents asiatiques et américains.

Les composants, les ordinateurs et les équipements professionnels sont les prin-

cipaux points faibles de l'électronique européenne. En revanche, les télécommunications, la défense et certains sous-secteurs de l'électronique industrielle (robotique et instruments de contrôle notamment) peuvent être considérés comme des points forts. Si les secteurs du logiciel et du design se défendent bien, le secteur de l'électronique grand public se débat pour préserver sa viabilité. Par ailleurs, on dénombre peu d'entreprises européennes parmi les chefs de file mondiaux dans un quelconque sous-secteur de l'industrie

1. « L'expérience européenne dans le secteur de l'électronique de pointe », STI Revue, n° 9, Les éditions de l'OCDE, Paris, à paraître 1991.



électronique. Cette incapacité à innover et à rapidement mettre au point et vendre des produits et services nouveaux peut s'expliquer par la longue histoire des grandes sociétés de ce secteur.

L'électronique européenne est dominée depuis longtemps par de grands groupes de la construction électrique comme la General Electric Company au Royaume-Uni, la Compagnie Générale d'Electricité en France, AEG et Siemens en Allemagne, qui réalisaient l'essentiel de leur chiffre d'affaires dans les infrastructures électriques. Ils étaient également actifs sur le marché des télécommunications comme d'autres entreprises dominantes au plan national – Ericsson en Suède et Plessey au Royaume-Uni par exemple – auxquelles se sont jointes des compagnies d'éclairage dont notamment la société néerlandaise Philips. Beaucoup de ces entreprises offraient une large gamme de produits allant de l'électricité à l'électronique. Cette situation, ajoutée au fait qu'elles dégagnaient d'importants bénéfices sur des marchés nationaux protégés ainsi que dans certaines branches comme les télécommunications et l'électronique de défense, explique leur inertie en matière de stratégies de gestion et de commercialisation, notamment en comparaison de leurs concurrents japonais.

Par rapport aux Américains et aux Japonais, les Européens sont demeurés trop longtemps attachés à des produits et des structures d'organisation dépassés. Le contraste est particulièrement marqué avec les grandes entreprises japonaises qui ont fait montre d'un savoir-faire élevé pour lancer de nouveaux produits sur le marché et adopter des stratégies globales de gestion. Quant aux entreprises américaines, elles sont beaucoup plus à l'écoute de la clientèle tandis que l'industrie informatique des Etats-Unis a tiré parti de l'apparition de nouveaux concurrents.

Or, la croissance des quelques nouvelles entreprises européennes faisant preuve de dynamisme a été lente. Et c'est

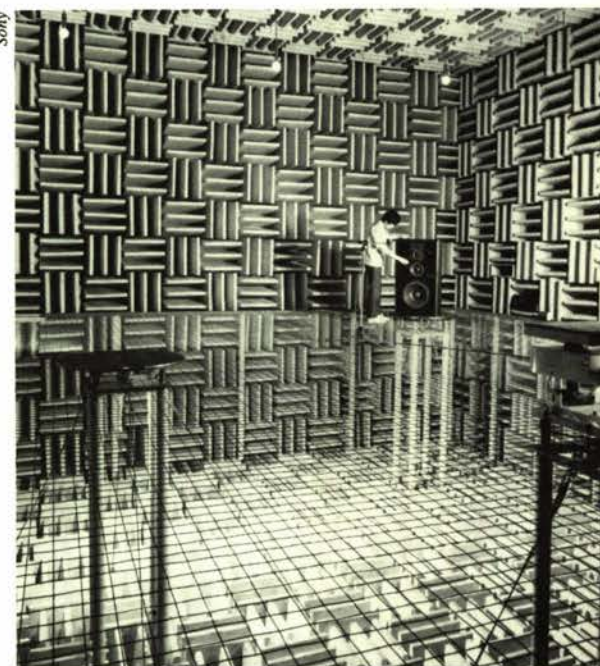
seulement maintenant que les firmes du vieux continent recentrent leurs activités et s'affranchissent des marchés nationaux pour tenter de bénéficier des effets d'économies d'échelle au niveau mondial. Cela par le biais d'acquisitions étrangères ou d'alliances stratégiques leur permettant d'affronter les marchés européens et mondiaux.

Conséquence de cette situation, il n'existe pas d'équivalent européen de Sony dans l'électronique grand public, ni d'IBM ou de Fujitsu en informatique. Plus préoccupant encore pour l'avenir, on n'a pas vu apparaître en Europe de constructeurs informatiques pouvant faire pendant à Digital Equipment Corporation, Apple ou Sun Microsystems et, dans les composants, il n'y a pas d'Intel, de Motorola ou de Nippon Electric Company. Les fonds nationaux et européens de R-D ainsi que les commandes publiques n'ont pas davantage aidé au développement de nouvelles entreprises. Ils ont plutôt bénéficié aux grandes firmes existantes sans beaucoup d'effet induit, direct ou indirect, sur les PME ou les créations d'entreprises.

## L'impératif de rationalisation

Au cours de la dernière décennie, l'Europe a produit un peu moins et consommé un peu plus d'un quart de la production mondiale d'électronique, la différence étant comblée par les importations. Ainsi, en 1990, l'Europe assurait 24,5 % de la production mondiale. En réalité, environ 22,3 % puisque les statistiques officielles ne prennent en compte ni la Chine, ni l'Afrique, ni l'Europe de l'Est, ni certaines zones de l'Amérique latine – soit un petit dixième de la production mondiale. Quant aux marchés européens, ils ont absorbé 30,2 % du total mondial (soit une part dans le total « réel » d'environ 26,4 %). Il en a résulté un déficit commercial de plus de 35 milliards de dollars.

Dans les domaines de pointe de l'informatique et des composants, les entre-



Sony n'a pas d'équivalent européen dans l'électronique grand public.

prises européennes demeurent en retrait par rapport au Japon et aux Etats-Unis. Leur retard en la matière reste considérable et leur position demeure précaire en dépit d'un mouvement de restructuration, de réorganisation et d'alliances nouvelles : rachat de Nixdorf par Siemens, de Zenith par Bull, des activités de télécommunications d'ITT par Alcatel, efforts délibérés des autres grands groupes pour se restructurer autour de produits compétitifs – en resserrant notamment la gamme de produits et en se concentrant sur un plus petit nombre de secteurs de l'électronique. Pourtant, en 1989, le rang de l'Europe dans le classement mondial restait médiocre dans les secteurs des ordinateurs et des composants. Il est meilleur dans l'électronique grand public mais la viabilité à long terme de ce secteur suscite de vives inquiétudes. Seul domaine où l'Europe fait bonne figure : les télécommunications (tableau 1).

Dans l'informatique et les machines de bureau, par exemple, les entreprises européennes ont été relativement lentes à s'engager sur les marchés en expansion rapide des petits systèmes informatiques, des ordinateurs personnels et portables, des stations de travail à hautes performances, des nouveaux équipements pour

### 1. RANG MONDIAL DE L'ÉLECTRONIQUE EUROPÉENNE – 1989

Semiconducteurs	Ordinateurs	Electronique grand public	Matériel de télécommunications
10. Philips	8. Siemens-Nixdorf 9. Bull (+Zenith) 10. Olivetti	2. Philips/Grundig 4. Thomson	1. Alcatel 3. Siemens 6. Ericsson 9. Bosch 10. GPT (R-U)

Source : OCDE



les communications et la bureautique (copieurs et télécopieurs) et des réseaux qui permettent d'interconnecter tous ces équipements. Elles ont également tardé à se tourner vers les technologies basées sur Unix, architecture d'exploitation ouverte universelle encourageant l'interconnexion de matériels de marques différentes.

De fait, au lieu de rechercher une clientèle à l'échelle mondiale ou européenne au sens large, les Européens se sont longtemps accrochés aux ordinateurs centraux et grands systèmes informatiques qui assuraient l'essentiel d'une activité étroitement ciblée sur des marchés nationaux ou européens de proximité. Un ciblage étroit également encouragé par les commandes publiques et les systèmes de préférence nationale. L'intérêt tardif pour les systèmes de petite ou moyenne dimension constitue une autre illustration des problèmes structurels de l'électronique européenne.

Les entreprises européennes ne sont pas parvenues à dominer ne serait-ce que le marché européen. Sur ce dernier comme ailleurs, IBM occupe une position dominante en matière d'ordinateurs, les ventes combinées des trois principaux constructeurs européens – Siemens-Nixdorf, Bull-Zenith et Olivetti – ne représentent que deux tiers de celles d'IBM.

Les succès initiaux de nouveaux venus dynamiques innovant dans le secteur des PC et mini-ordinateurs comme Amstrad, Nixdorf et Olivetti se sont révélés fragiles. Ces entreprises, à l'instar de l'ensemble de l'industrie européenne, traversent actuellement une phase intense de réduction et de réorganisation de leurs activités. Si elles proposent désormais des systèmes standard basés sur Unix, les entreprises européennes ont vu leur développement entravé par leur concentration sur des marchés nationaux de taille réduite. Ce qui ne leur a pas évité de subir une érosion de leurs parts de marché nationales et régionales au moment où elles sont de plus en plus contraintes de sortir de leurs étroites frontières.

Le marché des composants constitue l'autre grand point faible de l'électronique européenne. En dépit des efforts importants entrepris par les trois principaux producteurs européens, Philips, Siemens et Thomson-SGS, le marché européen s'est de plus en plus appuyé sur des firmes américaines dans le secteur des micro-processeurs courants et sur des

constructeurs japonais, et maintenant coréens, pour ce qui est des puces à mémoire. De fait, ces secteurs requièrent des investissements massifs en matière de R-D et d'unités de production à fortes capacités pour des produits à durée de vie réduite. Ils sont donc d'accès très difficile pour les entreprises européennes.

Dans l'électronique grand public, c'est en terme de diffusion irrégulière de nombreux produits et sur de nombreux marchés que les firmes européennes ont payé la fragmentation des marchés nationaux et la lenteur dont elles font généralement preuve pour introduire des produits nouveaux. Cette diffusion a été en outre beaucoup moins rapide qu'au Japon ou aux Etats-Unis. Ainsi Philips et Thomson, les deux géants européens en matière de téléviseurs, se partagent 40 % du marché européen tandis que les producteurs locaux de magnétoscopes n'en détiennent que la moitié, les producteurs japonais et coréens se disputant le reste.

Et l'avenir est incertain. Du fait de l'atonie de la demande concernant des biens arrivés depuis longtemps à maturité, l'attention se porte désormais sur la prochaine génération de produits, particulièrement sur la télévision à haute définition (TVHD). L'Europe, les Etats-Unis et le Japon pourront adopter différentes normes de TVHD. Si, à l'issue de la compétition, l'une d'entre elles devait prédominer, les conséquences en seraient lourdes sur la configuration future de l'industrie de la diffusion ainsi que pour celle des équipements récepteurs.

Ce n'est que sur les marchés de l'électronique de défense et des télécommunications – longtemps protégés l'un comme l'autre de la concurrence étrangère – que les entreprises européennes dominent le marché européen et sont concurrentielles à l'échelle mondiale. Mais le secteur de l'électronique militaire est lui aussi contraint de réorganiser et rationaliser ses activités. Un mouvement de réduction des forces militaires est engagé dans toute l'Europe, qui se traduira sans doute par un fléchissement de la demande d'équipements.

Par ailleurs, le processus d'intégration européenne conjugué à l'explosion des coûts de développement de nouveaux produits débouchera inévitablement sur une multiplication des projets paneuropéens. Même si les systèmes de défense et les armements sont rendus plus « intelligents » et davantage tributaires de l'élec-

tronique de pointe, les marchés militaires perdront une partie de leur caractère prioritairement national. On observera dès lors une exacerbation de la concurrence sur un marché peut-être stagnant qui sera encore plus étroitement dépendant des applications civiles. Sans compter que la mutation en cours dans les télécommunications à l'échelle mondiale constitue un défi pour tous les producteurs d'équipements, même les plus puissants.

Les perspectives de l'électronique européenne demeurent sombres en comparaison des développements attendus dans la plupart des domaines du secteur au Japon et aux Etats-Unis. L'industrie japonaise maintient depuis plus de vingt ans une croissance rapide dans l'électronique grand public et les composants utilisés dans ces produits. A mesure que les marchés consommateurs viennent à saturation, les secteurs de l'informatique et des équipements de bureau se sont développés pour prendre le relais de l'électronique grand public – ils sont passés de moins d'un cinquième à près de 30 % de la production électronique totale en 1990.

Malgré les difficultés actuelles de cette

*Les entreprises coréennes se développent pour échapper aux restrictions commerciales.*



Anna Cloupet/REA



industrie dans le monde, l'industrie informatique américaine demeure très dynamique et vigoureuse. Son développement est plus particulièrement accentué en ce qui concerne les PC, les systèmes basés sur Unix, les réseaux et les stations de travail pour l'ingénierie et les études techniques. La demande américaine pour les produits les plus récents représentant, dans tous ces domaines, à peu près les deux tiers de la demande mondiale, l'industrie américaine bénéficie de ce fait d'une expansion soutenue et d'économies d'échelle, y compris dans des secteurs où le progrès technologique est rapide.

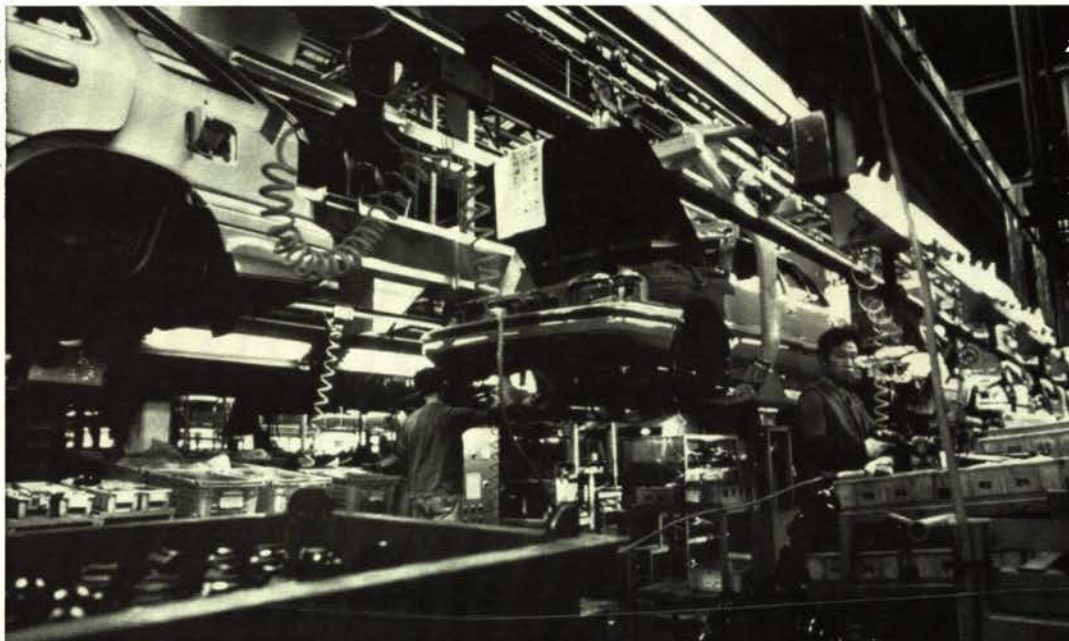
## Investissement étranger et échanges

Le développement des échanges de produits électroniques a eu pour effet de doubler la croissance de l'ensemble des échanges de l'Europe en produits manufacturés sur la période 1970-86. Un développement toutefois bien déséquilibré : le déficit structurel de l'Europe en matière d'ordinateurs et de composants a, durant les années 80, fait augmenter les importations de ces produits à un rythme environ trois fois plus élevé que celui des produits manufacturés en général.

Autre signe des faiblesses croissantes de l'industrie européenne, l'orientation des courants d'échanges. Près de 60 % des produits électroniques importés dans la Communauté proviennent maintenant de pays extérieurs à la région, alors que 45 % seulement des exportations européennes de ce secteur quittent la Communauté.

Dans de nombreux pays européens, les entreprises étrangères dominent le commerce des produits électroniques. A titre d'exemple, elles assuraient, vers le milieu des années 80, 85 % des exportations françaises de matériels bureautiques et informatiques et 90 % des exportations de produits électroniques de l'Irlande. Quant au Royaume-Uni, plus de 45 % de sa production dans la construction électrique et mécanique (les pourcentages sont encore plus élevés en électronique) étaient réalisés par des firmes étrangères.

Avec l'avènement prochain de l'intégration européenne, l'investissement étranger continuera de façonner la production et les échanges du continent. Les restrictions commerciales et les mesures anti-



Les firmes européennes pourront-elles rattraper l'avance de leurs rivaux en matière de robotique ?

dumping ont constitué des incitations de poids à investir en Europe où, en particulier, les entreprises asiatiques renforcent leur présence. Entre 1974 et 1990, le nombre des usines japonaises en Europe est passé de 7 à 16 % du total des établissements de production nippons implantés à l'étranger, pour atteindre le chiffre de 121. Pour les mêmes raisons, on assiste à un développement des investissements de la Corée du Sud dont les trois grands de l'électronique – Samsung, Goldstar et Daewoo – implantent en Europe d'importantes capacités de production de magnétoscopes, téléviseurs et fours à micro-ondes.

## Stratégies pour les années 1990

Les efforts européens de recherche et de développement ont été médiocres comparés à ceux du Japon et des Etats-Unis. Malgré certains succès, comme les travaux pionniers de Philips dans les magnétoscopes, les lecteurs de disques compacts et les équipements audionumériques, la mise sur le marché de produits radicalement nouveaux a été décevante. Avec son imposant effectif de chercheurs, l'Europe n'est pas parvenue à rejoindre le Japon ou les Etats-Unis en termes de production commerciale rapportée au nombre

de chercheurs en électronique.

Un certain nombre de facteurs ont entravé les tentatives des entreprises européennes pour mettre en œuvre des stratégies industrielles d'avenir et se préparer aux défis des années 90 :

- une activité trop centrée sur le marché national
- la situation financière précaire d'un trop grand nombre d'entreprises et le manque de volonté d'investir suffisamment dans de nouveaux produits dont les marchés se développaient rapidement
- une fragmentation de la production et une intégration insuffisante entre la mise au point des produits, les méthodes de fabrication, le contrôle de qualité, le développement des marchés et une stratégie globale de gestion
- un trop grand nombre de produits et de marques « hérités » des industries à vocation nationale, même après la restructuration de leurs unités de production
- la présence sur des marchés insuffisamment dynamiques.

Néanmoins, un petit groupe d'entreprises européennes à vocation internationale – comme Alcatel, Ericsson, Nokia, Olivetti, Philips, Siemens ou Thomson – nouent des relations de plus en plus nombreuses et étroites avec des entreprises américaines et japonaises pour développer des produits et des marchés nou-



## 2. GRANDS PROGRAMMES EUROPÉENS DE SOUTIEN DU SECTEUR ÉLECTRONIQUE – ANNÉES 80

Pays	Programme	Financement	Secteurs visés	Dates
Allemagne	MP	40 % public	capteurs périphériques	1985-88
France	PAFE	variable	semiconducteurs CAO communications	1983-87
Norvège	PLAN D'ACTION	variable	développement général	1987-
Pays-Bas	INSP	100 % public	bureautique CFAO micro-électronique télécommunications logiciel	1984-88
Royaume-Uni	ALVEY	50 % public	semiconducteurs informatique génie logiciel intelligence artificielle	1983-88
Suède	NIT	50 % public	technologies de l'information applications de la micro-électronique communications	1987-90
CEE	ESPRIT	50 % public	micro-électronique logiciel traitement avancé de l'information systèmes bureautiques FIO	1984-94
Europe <sup>1</sup>	EUREKA	ad hoc	technologies de l'information communications robotique/automation	1985-

1. EUREKA associe des membres de la CEE et de l'AELE, la Turquie et la Commission des Communautés européennes.  
Source : OCDE

veaux. Elles s'efforcent de fixer la norme pour des produits et services novateurs. Elles consacrent également une plus forte proportion de leurs ressources à la R-D pour concevoir des produits nouveaux ou améliorés afin d'accroître l'efficacité et la qualité de la production manufacturière. Les tentatives européennes pour occuper une position de pointe dans la TVHD et participer de façon stratégique aux activités de normalisation témoignent de cette évolution. Tout comme l'association entre Siemens et IBM pour la mise au point et le développement d'une nouvelle génération de puces à mémoire.

### Créer un climat propice

La plupart des pays européens ont ressenti la nécessité d'une action correctrice des pouvoirs publics en matière de développement du secteur électronique. Mais les mesures adoptées ont été aussi variées que les résultats obtenus inégaux. En matière de recherche, les programmes de soutien ont pour objet d'intensifier la coopération inter-entreprises, et entre les entreprises et les universités, l'objectif étant de renforcer l'efficacité de la recherche fondamentale en électronique par la mise en commun et le ciblage des efforts de recherche nationaux et internationaux (tableau 2).

D'autres types de programmes ont pour finalité l'élargissement de la diffusion des produits de l'industrie électronique européenne et l'extension de ses marchés afin qu'elle soit en mesure d'exploiter les possibilités de gains de productivité. On peut

citer à cet égard les mécanismes mis en place en Allemagne, en France et au Royaume-Uni pour accroître les applications industrielles (produits ou procédés) et commerciales en matière de composants et de capteurs électroniques. Ou encore le programme national suédois pour les technologies de l'information destiné à développer les applications de technologie avancée.

La Commission européenne s'efforce de créer un climat propice au renouvellement des bases technologiques et concurrentielles des entreprises européennes en aidant à la coordination des différents programmes de recherche financés par les pouvoirs publics. Entre autres illustrations de cette coopération : Esprit (Programme stratégique européen pour la recherche et le développement dans les technologies de l'information – micro-électronique, périphériques, traitement et utilisation de l'information); Race (Recherche et développement dans les technologies avancées de communication en Europe – faisceaux intégrés de communication); Brite-Euram dont une partie importante des activités doit contribuer à accroître les utilisations des technologies de fabrication avancées à forte intensité d'électronique. Des efforts importants dans le domaine des composants (Jessi) et de la TVHD ont été entrepris dans le cadre d'Eurêka, programme davantage orienté vers le marché.

Les grands axes de la nouvelle politique électronique européenne annoncée en mars 1991 montrent que la situation dans ce secteur demeure un sujet de préoccu-

pation. L'objectif est de surmonter les faiblesses structurelles à long terme de l'industrie européenne en accentuant la cohérence de son action et en la centrant davantage sur les impératifs du marché. Un effort qui implique l'accroissement de la demande par la mise en place d'une infrastructure de services et de communications informatisés; un soutien à la R-D plus prudent et mieux intégré à des projets d'applications industrielles; une amélioration de la formation et de l'offre de main-d'œuvre qualifiée; un renforcement de l'environnement concurrentiel; une plus grande attention portée aux mesures globales affectant l'activité économique. Ces dispositions constituent un progrès par rapport à la tournure initiale de la politique européenne dans ce domaine qui visait à accroître la coopération et éviter les chevauchements et la fragmentation de programmes. Politique dont les résultats commerciaux sont, à ce stade, relativement minces.

□ □

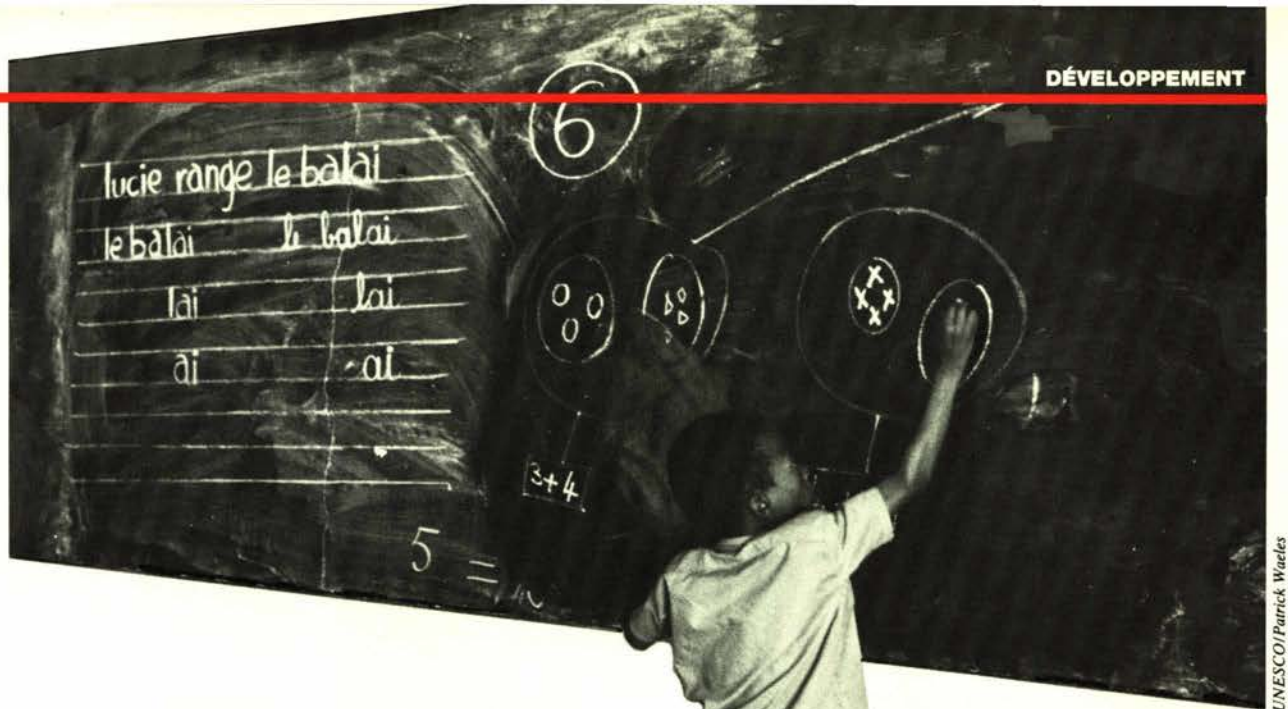
Reste un défi pour l'électronique européenne dans les années 90 : celui d'une souplesse suffisante dans la mise en place des nouvelles orientations permettant de surmonter les énormes problèmes structurels et le manque de dynamisme de l'industrie. Des améliorations sont encore nécessaires pour renforcer un environnement propice à la création et au développement de nouvelles entreprises. Un meilleur équilibre doit être trouvé entre la réalisation d'économies d'échelles en matière de R-D, l'encouragement à la mise en application rapide des innovations, l'amélioration des infrastructures physiques et technologiques. Seuls des efforts persistants dans ces directions permettront d'éviter qu'une conjoncture simplement atone dans l'électronique mondiale – c'est actuellement le cas – ne plonge l'industrie européenne dans un dangereux marasme. ■



### Bibliographie OCDE

- STI Revue, n° 9, à paraître 1991
- L'action des pouvoirs publics et la diffusion de la micro-électronique, 1989
- L'internationalisation du logiciel et des services informatiques, 1989.





UNESCO/Patrick Waelès

# Ajustement et équité : un bilan nuancé

**Christian Morisson**

**Les programmes de stabilisation appliqués dans un nombre de plus en plus grand de pays en développement depuis 1980 soulèvent des inquiétudes à cause de leurs conséquences sociales<sup>1</sup>.**

**A** court terme, les programmes de stabilisation entraînent souvent une augmentation du chômage et une baisse des salaires réels suite à la récession provoquée par une réduction rapide de la demande globale. Comme il faut dans le même temps diminuer des déficits budgétaires excessifs, les gouvernements doivent réduire les dépenses pour l'éducation, la santé... Les subventions accordées, le cas échéant, aux produits alimentaires doivent être soit abandonnées, soit réduites, avec pour conséquence une hausse brutale des prix alimentaires.

On comprend, dans ces conditions, ceux qui critiquent les programmes de stabilisation qu'ils considèrent payés par les pauvres, les premiers touchés par la montée du chômage, la hausse des prix des produits alimentaires de base et la réduction des dépenses sociales. Ces programmes aggravent donc rapidement la pauvreté des familles déjà pauvres, notamment en ville, et provoquent souvent des manifestations voire des émeutes qui peuvent aller jusqu'à remettre en cause l'application du programme en question.

La gravité de ces problèmes explique le lancement, par le Centre de développement de l'OCDE en janvier 1987, d'un projet de recherche sur « Programme d'ajustement et croissance dans l'équité ». Avec deux objectifs : évaluer les conséquences sociales des programmes de stabilisation ; apprécier la possibilité de limiter ces conséquences.

Contrairement à ce que certains pensent, il est très difficile d'évaluer les conséquences des programmes. Décrire seulement les évolutions de diverses variables – chômage, revenu moyen des pauvres, taux de mortalité infantile – ne permet pas de répondre aux questions essentielles. Dans quelle mesure leur évo-

Christian Morisson est chef de programme au Centre de développement de l'OCDE.

lution est-elle due aux déséquilibres et à la crise antérieurs ? Dans quelle mesure est-elle imputable au programme de stabilisation ? Quelle aurait été cette évolution sans celui-ci, c'est-à-dire, dans la réalité, si l'on avait rationné d'une manière drastique les importations ou si l'on avait appliqué un autre programme de stabilisation (par exemple, un programme sans dévaluation mais beaucoup plus rigoureux en matière monétaire) ?

Pour répondre à ces questions, une « analyse contrefactuelle » à l'aide d'un modèle est indispensable. Et le modèle du Centre de développement<sup>2</sup> combine pour la première fois les caractéristiques micro-économiques d'un modèle d'équilibre général calculable avec les composantes habituelles d'un modèle macro-économique. Combinaison indispensable puisqu'il faut appréhender les effets micro-économiques sur les revenus et les emplois de mesures macro-économiques de stabilisation. Comme une partie des

1. Les éditions de l'OCDE/Centre de développement viennent de publier ou publieront courant 1991 sept ouvrages sur cette problématique dans les pays en développement. L'article ci-dessus s'inspire du volume de synthèse de ces publications, **Ajustement et équité dans les pays en développement** par François Bourguignon et Christian Morisson, Les éditions de l'OCDE, à paraître 1991 (voir la bibliographie p. 16).

2. Modèle construit par F. Bourguignon, W. Branson et J. de Melo.



mesures de stabilisation relève de la politique monétaire, seul un modèle de ce genre permet d'en estimer l'impact sur la distribution des revenus. Ce modèle a été appliqué à la Côte d'Ivoire et au Maroc, et d'autre part il a inspiré des modèles similaires pour l'étude de l'Equateur, de l'Indonésie et de la Malaisie.

Grâce à ces travaux de modélisation et aux études détaillées de sept cas d'ajustement (Chili, Côte d'Ivoire, Equateur, Ghana, Indonésie, Malaisie, Maroc), nous pouvons dresser un bilan plus nuancé que l'on n'a pu le faire auparavant des conséquences sociales de l'ajustement.

### L'ajustement : à chaque pays son histoire

Premier enseignement de ces sept études : il n'existe pas, contrairement à une opinion courante, un schéma unique des effets de l'ajustement : gonflement du chômage, baisse des salaires et des autres revenus, aggravation de la pauvreté, détérioration des indicateurs sociaux. Ainsi décrit, l'ajustement apparaît comme la dernière calamité supportée par les pays en développement, ou plutôt imposée par les organisations internationales et les banques au mépris des besoins essentiels de la population.

Dans nos sept pays, on observe tous les cas de figure. Que le chômage puisse augmenter de manière dramatique est exact : de 15 % à plus de 30 % au Chili. Mais la crise de 1982, avant le programme de stabilisation, l'avait déjà porté à 26 %. L'évolution est aussi différente selon les régions : les taux de chômage augmentent en ville mais non en zone rurale au Maroc, en Côte d'Ivoire et au Ghana. Ils sont également très différents selon les pays : en Malaisie, en passant de 6 % à 8,8 %, ce taux reste toujours en-dessous des taux atteints dans plusieurs pays développés.

Une forte baisse des salaires dans le secteur moderne privé accompagne dans beaucoup de pays l'ajustement : -24 % au Chili ou -13 % au Maroc, mais c'est la stabilité (au prix de beaucoup de licenciements, il est vrai) en Côte d'Ivoire tandis qu'en Indonésie, comme en Malaisie, les salaires augmentent. Quant à la baisse des salaires des fonctionnaires, qui est sensée accompagner la stabilisation, elle est vérifiée dans plusieurs pays mais non au Ghana ni en Indonésie.



*Les revenus des agriculteurs ont augmenté pendant la période de l'ajustement dans la plupart des pays étudiés, ils sont restés stables en Côte d'Ivoire et ont baissé seulement en Equateur.*

L'attention se concentre par ailleurs sur le sort des populations urbaines alors que la majorité, et en particulier la majorité des pauvres, vit en zone rurale. Or, dans la plupart des cas, les revenus des agriculteurs ont progressé pendant l'ajustement, qu'il s'agisse de l'Indonésie, de la Malaisie, du Maroc ou du Ghana. En Côte d'Ivoire, ils sont stables et le seul exemple de chute (-20 %) concerne les petits paysans en Equateur. Gains qui s'expliquent par les diverses mesures favorables (relèvement des prix agricoles, libéralisation des ventes d'intrants, de produits agricoles) que comportent les politiques d'ajustement, et surtout par la dévaluation qui bénéficie aux exportations agricoles.

Pour ce qui est des coupures drastiques dans les dépenses publiques très sensibles sur le plan social et politique comme les subventions ou les services d'éducation, de santé, nous observons de nouveau une grande diversité des politiques menées. Au Maroc, les subventions alimentaires par habitant sont mainte-

Nicolas Thibault/EXPLORER

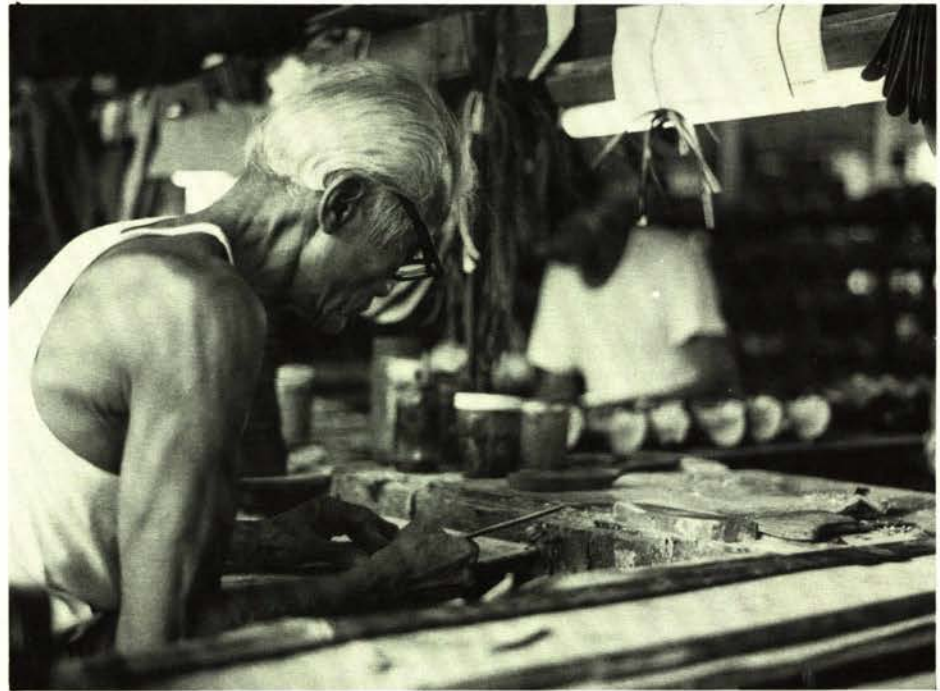
nues ; il en va de même pour les mesures d'assistance - rations alimentaires aux mères, repas dans les écoles et emplois sur les chantiers de travaux publics. En Côte d'Ivoire, la diminution des subventions pour les transports, le riz, l'eau et l'électricité touche tous les ménages. Au Ghana, des programmes ciblés à l'intention des plus pauvres ont compensé la suppression des subventions. Enfin, le Chili fait figure de cas d'école : l'Etat a accru massivement les subventions en faveur des plus riches (en prenant en charge les pertes des débiteurs en dollars) et des plus pauvres par la distribution de nourriture aux femmes enceintes et aux enfants de moins de six ans, et par des repas dans les écoles primaires. Il a, en revanche, réduit de moitié les aides aux chômeurs.

L'évolution des dépenses d'éducation et de santé sont des enjeux essentiels pour les ménages pauvres puisqu'ils ne peuvent pas s'adresser au secteur privé pour obtenir ces services. Mêmes contrastes ici. Au Chili et en Equateur, les dépenses qui y sont consacrées ont chuté parce que l'on a diminué leur part dans les dépenses publiques, celles-ci ayant été elles-mêmes réduites en raison du déficit budgétaire. A l'opposé, la part de ces dépenses dans le budget a augmenté en Indonésie et en Malaisie où elles ont continué à croître en termes absolus pendant l'ajustement. D'autre part, lorsque les dépenses par habitant diminuent, le gouvernement peut faire supporter la rigueur budgétaire aux fonctionnaires et éviter une baisse des services offerts aux ménages. Ainsi, au Maroc, les dépenses d'éducation par habitant ont diminué, mais les effectifs scolarisés ont augmenté rapidement excepté dans le primaire (de plus cette baisse n'est pas imputable à l'ajustement puisque le nombre d'instituteurs a progressé). Cette évolution favorable des services offerts malgré la compression des dépenses s'explique par une forte baisse des salaires des enseignants.

Le problème de la pauvreté étant au cœur des débats sur les conséquences de l'ajustement, comment celle-ci a-t-elle évolué ? En Indonésie comme en Malaisie, la pauvreté a diminué, la première raison étant la progression du revenu des petits paysans suite à des investissements publics importants en zone rurale dans les années 70 (une mesure qui n'est pas liée à l'ajustement), et à l'impact de l'ajustement, notamment de la dévaluation. Au Maroc



Les politiques de stabilisation peuvent entraîner une baisse de la demande et donc une diminution du revenu de ceux qui travaillent dans le secteur informel.



comme en Côte d'Ivoire, la pauvreté s'est aggravée en ville mais non en zone rurale. Elle a progressé dans les deux cas en Equateur. Quant au Chili, le seul de nos pays où la majorité des pauvres vit en ville, il a souffert aussi d'une nette aggravation due à un chômage considérable et à l'absence d'allocation pour la majorité des chômeurs.

L'histoire de l'ajustement varie donc fortement d'un pays à l'autre. Ce qui s'explique par des circonstances, des politiques différentes d'un pays à l'autre. Le Ghana a lancé une politique d'ajustement après dix ans de crise catastrophique, mais l'Indonésie et la Malaisie l'ont fait avant la crise financière, ce qui en a largement réduit les coûts. Le revenu par habitant a chuté dans les pays d'Amérique latine pendant l'ajustement, mais il a augmenté au Maroc et en Indonésie. Enfin, certains gouvernements ont sacrifié les dépenses sociales tandis que d'autres les sauvegardaient autant que possible.

## Stabiliser dans l'équité

Il faut d'abord dissiper une illusion, celle du non-ajustement, car la contrainte extérieure est inéluctable. Tout pays qui refuse l'ajustement ne peut plus emprunter et n'a qu'une solution : l'équilibrage forcé du compte courant par un rationnement des importations. Des simulations avec le modèle macro-micro montrent les coûts sociaux considérables de cette solution en termes de chômage, de pauvreté. L'expérience du Ghana, seul pays ayant choisi cette voie (de notre échantillon), le confirme : toutes les catégories sociales ont subi des pertes de revenu importantes et la pauvreté s'est fortement aggravée pendant cette période de « récession autocentrée » entraînée par la pénurie de devises. Ce résultat est très important, car il faut comparer la situation d'un pays pendant l'ajustement, non pas à sa situation dans le passé, mais aux autres situations possibles à la même date si l'on avait soit mené une politique d'ajustement d'un autre type soit rationné brutalement les importations à cause de la crise financière (par exemple en recourant plus à la politique monétaire et moins aux coupures budgétaires).

L'expérience de l'Indonésie, de la Malaisie ainsi que les simulations avec le modèle indiquent tout l'intérêt qu'il y a, dès lors qu'on stabilise, de le faire avant la crise financière pour minimiser les coûts sociaux

de l'ajustement. Cependant de nombreux gouvernements attendent et poursuivent la fuite en avant dans l'endettement. Et ce pour des raisons politiques : ils peuvent ainsi satisfaire tous les groupes (le financement extérieur permet de consommer autant ou plus qu'on produit tout en investissant, et il soutient une croissance qui bénéficie à tous les groupes par ses effets sur l'emploi, sur les salaires et les autres revenus). Ce faisant ils spéculent que la tâche ingrate de la stabilisation incombera à leur successeur. La réforme des institutions pourrait favoriser des ajustements anticipés en assurant aux régimes politiques la stabilité gouvernementale pendant des périodes longues, en rendant plus difficile cette fuite en avant par des mesures comme celle garantissant l'indépendance de la banque centrale, ou assurant la règle de l'équilibre budgétaire (appliquée en Indonésie). Il ne faut pas toutefois pécher par optimisme : toute réforme des institutions, dans le contexte de déséquilibres macro-économiques et de conflits entre les groupes sur le partage des revenus, paraît très difficile.

Dès lors qu'on doit ajuster, on peut minimiser les coûts sociaux de deux manières. En choisissant la combinaison optimale de mesures de stabilisation, en compensant les pauvres pour leurs pertes de revenu.

Tout programme de stabilisation comporte des mesures qui, comme toute mesure, ont des rendements décroissants, et ne sont pas neutres du point de vue social — les simulations avec le modèle macro-micro le montrent. Certaines n'ont que des effets négatifs — hausse des impôts indirects ou licenciements de fonctionnaires par exemple. D'autres ont un impact nettement plus favorable, du moins à court terme, comme la dévaluation ou, lorsque leur revenu

moyen dépasse celui des autres salariés, la baisse des salaires des fonctionnaires. Autre enseignement : si l'on coupe les investissements publics, il faut sauvegarder ceux en zone rurale qui bénéficieront aux petits paysans et augmenteront à terme leur productivité et leur revenu.

Mais comme toute stabilisation entraîne une baisse de la demande et de l'activité dans le secteur non agricole, il est souvent inévitable que la pauvreté augmente en ville. D'une part cette baisse d'activité accroît le chômage, d'autre part elle réduit les revenus déjà faibles des actifs occupés dans le secteur informel. Pour éviter tout coût de l'ajustement pour les pauvres, il faudrait que l'Etat compense par des transferts cette aggravation de la pauvreté. Le montant de ces transferts reste modeste lorsque l'ajustement n'a pas été trop coûteux. Ainsi ne représente-t-il au Maroc que 1,5 % du PIB tandis qu'en Equateur, où l'aggravation de la pauvreté a été très importante, il atteint 4 %.

## Ajustement structurel et équité

Dans beaucoup de cas le programme de stabilisation est couplé avec un programme d'ajustement structurel qui devrait augmenter l'offre à moyen terme (une action immédiate sur l'offre n'étant pas possible). Plusieurs mesures structurelles sont compatibles avec l'objectif d'équité. Aussi la vérité des prix dans l'agriculture peut bénéficier aux petits exploitants qui utilisent proportionnellement moins d'intrants. D'ailleurs le contrôle des prix a été très souvent le moyen de prélever un surplus sur l'agriculture et financer les investissements industriels.

La libération des prix bénéficie donc à tous les agriculteurs et réduit la pauvreté



dès lors que les petits paysans produisent pour le marché. La libéralisation du commerce extérieur a, elle aussi, des effets favorables : amélioration des termes de l'échange entre les secteurs agricole et non agricole, développement des exportations intensives en main-d'œuvre.

Cette libéralisation touche néanmoins les industries surprotégées et entraîne le chômage. Il en va de même de la politique de privatisation lorsque existe un secteur parapublic important.

Pour dresser un bilan de l'ajustement structurel, il faut rappeler deux autres effets favorables. D'abord les mesures en question accroissent l'efficacité de l'économie. Alors que beaucoup des économies concernées fonctionnent en dessous de leurs capacités de production, l'ajustement structurel permet d'utiliser pleinement ces capacités. Ce faisant, tous les groupes, y compris ceux à faible revenu, vont bénéficier de ce gain d'efficacité. D'autre part, l'ajustement structurel accroît la flexibilité de l'économie, ce qui signifie un avantage social important. En effet, les simulations d'un même programme de stabilisation, selon que les prix sont rigides ou flexibles dans le secteur moderne, montrent que le coût de la stabilisation en termes de chômage, de pauvreté est moindre en cas de prix flexibles.

### Quelques enseignements

Comme l'ajustement structurel concerne très souvent des pays qui ont souffert de l'étatisation (large secteur parapublic protégé, contrôle des prix, des salaires et des taux d'intérêt, répartition administrative des crédits...), on associe l'ajustement à un recul important de l'Etat grâce à la libéralisation et à la privatisation. Cela est exact, mais ce recul ne signifie pas l'effacement de l'Etat, qui a un rôle important à jouer si l'on veut minimiser les coûts sociaux de l'ajustement : mise en œuvre de transferts compensatoires pour éviter que la pauvreté ne s'aggrave, restructuration des investissements publics en faveur des secteurs exportateurs et de l'agriculture, programmes temporaires d'aide aux chômeurs, par exemple, et effort statistique considérable.

Par suite, il n'y a pas de programme de stabilisation « passe-partout ». Si l'on veut en minimiser les coûts économiques en termes de croissance et les coûts sociaux, il faut moduler les mesures de stabilisation,

et y ajouter éventuellement des mesures d'ajustement structurel en fonction des caractéristiques de chaque pays. Ainsi faut-il concevoir des programmes sur mesure. Jamais les experts des organisations internationales et des gouvernements n'y parviendront sans appareil statistique fiable. Or celui-ci fait encore défaut dans de nombreux pays.

Les donateurs ont également un rôle important à jouer. D'abord ils doivent tout faire pour qu'un pays mène sa politique d'ajustement avant que la crise n'arrive, ce qui reste l'un des meilleurs moyens de minimiser les coûts sociaux. L'offre à titre temporaire d'une aide importante sous forme de dons pour compenser les pertes que subissent certains groupes pourrait modifier les calculs d'un gouvernement. Celui-ci diffère ou non l'ajustement et attend ou non la crise financière en fonction des avantages et inconvénients politiques de chaque solution. En l'occurrence, un donneur peut modifier ce bilan et éviter l'opposition des groupes touchés par l'ajustement en les aidant.

Ensuite les donateurs peuvent améliorer les programmes de stabilisation en liant les prêts à la recherche en commun avec les gouvernements des programmes les plus adaptés. Ce qui signifie qu'on ajoute aux objectifs habituels d'équilibres macro-économiques (réduction du déficit extérieur, du déficit budgétaire, de l'inflation) des objectifs sociaux : augmentation minimale du chômage, du nombre de pauvres, amélioration d'indicateurs sociaux comme le taux de mortalité infantile ou de malnutrition. Si l'on prend en compte les deux ensembles d'objectifs, l'ordre de préférence entre les programmes va changer. Par exemple, un programme qui réduit davantage le déficit budgétaire et accroît nettement la pauvreté ne paraîtra plus supérieur à un programme moins performant en termes de déficit mais sans effet sur la pauvreté.

Enfin les donateurs ont un rôle clef dans le financement de ces mesures compensatoires. Comme on l'a vu, une aggravation temporaire de la pauvreté est souvent inévitable pendant la période de récession. Or il est clair que des gouvernements confrontés à des déficits budgétaires très élevés n'ont pas les moyens de financer ces mesures. Seuls les donateurs pourraient financer, sous forme de dons, des actions ciblées en faveur des ménages pauvres de telle sorte que la pauvreté soit au moins stabilisée. Cela durerait peu de

temps – trois ou quatre ans au maximum – puisque le rétablissement des équilibres macro-économiques doit permettre la reprise de la croissance et serait sous le contrôle direct des donateurs qui travailleraient avec les autorités locales. L'application de programmes ciblés dans plusieurs pays de notre échantillon (Chili, Ghana, Maroc) montre qu'on peut efficacement réduire la pauvreté par la distribution d'aides en nature aux familles. D'autre part, si l'on se souciait seulement des 20 % ou 30 % les plus pauvres, le montant de ces dons resterait modeste par rapport au volume total de l'aide.

□ □

Ces exemples montrent qu'on peut réduire les coûts sociaux de l'ajustement par des techniques appropriées. Mais cet aspect n'épuise pas le sujet. Si les donateurs veulent sincèrement réduire ces coûts, ils doivent aussi faire des sacrifices financiers, l'octroi de dons limités et temporaires, mais bien ciblés, étant l'un des moyens les plus efficaces. ■



### Bibliographie OCDE

- Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet et André Fargeix, **Ajustement et équité en Equateur**, 1991
- Patricio Meller, **Ajustement et équité au Chili**, 1991
- David Demery et Lionel Demery, **Ajustement et équité en Malaisie**, 1991
- Helmut Schneider, **Ajustement et équité en Côte d'Ivoire**, à paraître, 1991
- Graham Pyatt, Alan Roe et Hartmut Schneider, **Ajustement et équité au Ghana**, à paraître, 1991
- Erik Thorbecke avec Roger Downey, Steven Keuning, Byung Kim, David Roland-Holst et David Berrian, **Ajustement et équité en Indonésie**, à paraître, 1991
- Christian Morisson, **Ajustement et équité au Maroc**, à paraître, 1991
- François Bourguignon et Christian Morisson, **Ajustement et équité dans les pays en développement**, à paraître, 1991
- Christian Morisson, « Plus d'échanges, moins de pauvreté », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 162, février-mars 1990
- François Bourguignon et Christian Morisson, **Commerce extérieur et distribution des revenus**, 1989.





# Les services en zone rurale : pour une nouvelle gestion

**Christian Huillet**

***Ecoles fermées faute d'écoliers, lignes de chemin de fer abandonnées, commerçants qui plient bagage. La désertification rurale se mesure au rythme de la disparition des services, qu'ils soient publics ou privés<sup>1</sup>.***

Les services sont indispensables au développement. Leur création, ou leur disparition, est donc le meilleur indicateur de la santé économique d'une région. Rien d'étonnant, dans ces conditions, qu'à l'heure où les pays de l'OCDE sont tous plus ou moins confrontés au problème de la désertification et du réaménagement des campagnes, le tertiaire soit considéré comme l'une des clefs de la revitalisation rurale.

Mais il n'est pas facile d'élaborer une stratégie d'offre de services en monde rural. Il n'existe en effet pas de formule miracle qui permette indifféremment de lutter contre l'exode rural en Grèce et de relancer l'installation d'entreprises au fin fond des Etats-Unis. Jusqu'ici, la plupart des gouvernements ont donc procédé par tâtonnements, en multipliant les expériences. L'élaboration d'une méthode de gestion est en effet ardue : il faut analyser et sélectionner les besoins, choisir les outils de gestion, évaluer les politiques.

Appréhender et anticiper avec le plus de précision possible les besoins des populations est l'un des problèmes les plus difficiles. La plupart des pays industrialisés sont confrontés à une carence

sévère de services en zone rurale. Carence qui touche aussi bien les transports, les commerces, la formation et la culture que les logements. En France par exemple, d'après un rapport du Conseil économique et social, 40 % seulement des communes rurales disposent d'une école maternelle contre 82 % des communes urbaines. Le constat est encore plus sévère en Ecosse. Depuis 1960, le nombre des paroisses disposant d'une école primaire a diminué de plus de 20 %, de celles ayant un bureau de poste de 32 %. Quant aux villages qui bénéficiaient d'au moins un commerce, ils ont régressé de 36 %. De plus, quand le service existe encore, il est souvent médiocre, et les consommateurs se plaignent des prestations offertes.

La désertification n'est cependant plus le seul facteur d'évolution des campagnes. Il ne faut en effet pas négliger le flux inverse : le retour des citadins et des entreprises vers les zones rurales proches des métropoles urbaines. Depuis le début des années 70, particulièrement aux Etats-Unis, en France ou au Royaume-

Uni, les populations habitant à la campagne sont de moins en moins homogènes. Et il n'est plus question dans la plupart des régions d'assimiler le rural à un paysan. L'arrivée dans les villages de citadins à la recherche d'un nouveau cadre de vie modifie de plus en plus la sociologie des campagnes, et implique l'importation de nouvelles habitudes. Nombre de communes rurales ont ainsi dû créer des infrastructures culturelles et sportives devenues soudainement indispensables.

Pour attirer ou fixer des emplois, pour favoriser le développement économique et l'implantation d'entreprises, les zones rurales doivent aussi surmonter une série de handicaps structurels : dispersion des unités de production, faible compétitivité des activités industrielles ou artisanales traditionnelles, rareté des investissements consacrés à la recherche, absence de sources de financement innovantes comme le capital-risque, difficultés d'accès aux nouvelles techniques d'information. Autant de handicaps qui impliquent aujourd'hui la

1. **Nouvelle gestion des services en zone rurale.** Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991. Cet article émane de travaux entrepris sous la responsabilité du Comité de gestion publique.



*Beaucoup de communes rurales ont créé des infrastructures sportives et culturelles pour satisfaire les demandes de la nouvelle population de citadins.*



création de zones industrielles bénéficiant de moyens de communications modernes (télécommunications, réseaux routiers ou ferroviaires adaptés) pour lutter contre l'enclavement.

Devant une telle diversité des besoins, il reste aux gouvernements à distinguer le principal de l'accessoire. Leur principale contrainte : la rentabilité des services. Même si l'Etat a la volonté d'offrir aux habitants des campagnes une qualité de vie comparable à celle des villes, il est clair qu'organiser un réseau d'autocars au nord de la Suède revient plus cher que dans la banlieue de Stockholm, les clients étant plus rares, les distances plus longues. Il est donc important de savoir distinguer entre les services de base, indispensables, et ceux qui peuvent attendre une seconde phase d'investissement et de développement.

La notion de service de base peut d'ailleurs varier selon les zones et les aspirations des habitants. Des travaux menés aux Pays-Bas ont montré que dans les agglomérations de moins de 1 000 habitants, la population donnait la priorité à l'école primaire, ensuite, par ordre décroissant de préférence, à une épicerie, un arrêt d'autobus, un centre socio-culturel, un médecin de famille. En revanche, dans les agglomérations plus importantes et moins menacées d'isolement, l'épicerie et le médecin de famille viennent largement devant l'arrêt de bus.

Seule la Suède a tenté de définir des normes d'offre de services de base. La notion de « niveaux de besoins » a été lancée au début des années 70. Son principe : les services de base doivent se situer à moins de 40 kilomètres ou de 45 minutes des usagers, tandis que les autres services doivent être accessibles au niveau régional ou à moins de deux heures.

Par souci d'efficacité, les gouvernements adoptent de plus en plus souvent une approche géographique des services. On entend ainsi développer des « pôles de services secondaires », complémentaires des pôles de croissance, généralement centrés sur les villes. Ces pôles secondaires visent à rassembler un faisceau de services comme le transport, les services de communication (informatique, télématique, etc.) et l'enseignement secondaire. En Autriche, huit catégories de « villes-centres » ont ainsi été définies et en France, les responsables de l'aménagement du territoire travaillent sur le concept

de « bassins de vie », comportant de 30 000 à 50 000 habitants, dont la ville de Cholet (Pays de Loire) est un exemple type.

Mais sélectionner les services n'est pas tout. Il faut pouvoir les anticiper, faute de quoi les politiques lancées à grands frais en 1990 seront inadaptées dix ans plus tard, les goûts et les besoins des habitants ayant changé. Malheureusement, faute d'informations et d'outils de prospective efficaces, les politiques menées ne prennent trop souvent en compte que les aspirations présentes des populations, en négligeant le vieillissement, l'évolution des structures sociales et les mutations économiques. Il est donc essentiel de pouvoir se doter d'instruments d'aide au diagnostic comme les études démographiques et sociales spécifiques au monde rural, de favoriser dans le même temps l'expression de la demande, présente ou latente, et de raisonner sur les mutations plus que sur les modes de vie existants.

### Choisir les outils

Une fois le diagnostic réalisé, il reste à engager des politiques d'offre de services et de gestion efficaces, qui garantissent une relance durable de l'économie et de la démographie locale. Facile à dire. Difficile à faire. Les approches du développement rural sont complexes et dépassent largement le clivage privé/public.

Certains pays ont ainsi agi de préférence sur la localisation des services : partage de locaux communs, comme les centres d'entreprises où plusieurs sociétés peuvent se partager la même infrastructure télématique, création de services mobiles ou à temps partiel. En Australie, les enfants des zones éloignées sont formés depuis de nombreuses années par correspondance grâce à des enseignants

mobiles et aux moyens radiophoniques de l'armée de l'air. Il est aussi possible de recourir à des aides financières. La Suède, la France et l'Espagne ont ainsi largement eu recours à la péréquation fiscale. Celle-ci a notamment permis au gouvernement suédois d'installer dans des petites communes des services de base dont elles étaient dépourvues. Au Royaume Uni, la part de l'Etat dans les dépenses des collectivités locales s'accroît dans les régions faiblement peuplées comme les Highlands. A la péréquation fiscale s'ajoutent des aides financières qui traduisent les priorités régionales comme les « zones agricoles défavorisées » définies par les directives de la Commission des Communautés européennes sur la montagne. Des textes qui prévoient notamment le versement d'indemnités compensatoires aux exploitants.

Enfin, l'auto-assistance reste une troisième voie qui n'est pas à négliger. Ainsi, en Ecosse, plusieurs collectivités rurales ont accordé une aide à des commerces de proximité. En Suède, l'aide a revêtu des formes aussi diverses qu'un soutien financier pour favoriser les livraisons à domicile à des personnes non mobiles, ou des garanties de crédit pour les achats des commerçants ruraux. L'auto-assistance est particulièrement efficace pour l'aide au troisième âge. De nombreuses collectivités locales européennes se sont regroupées pour financer des logements destinés aux personnes âgées. Plutôt que d'entrer dans des institutions spécialisées, celles-ci peuvent vivre dans leur propre appartement, sous la surveillance d'un gardien permanent.

L'auto-assistance peut enfin revêtir la forme d'un partage de ressources inter-communal ou inter-entreprise. Dans les pays scandinaves, les télécentres servent à la fois à des services administratifs et à



*En France, 40% seulement des communes rurales disposent d'une école maternelle contre 82% des communes urbaines.*



OCDE

la formation pour les salariés des entreprises rurales. Dans le centre de la Finlande, on trouve aussi des salles de réunion villageoises qui abritent des services publics et privés. Elles sont équipées d'un poste de travail informatisé qui permet aussi bien d'obtenir des informations sur les offres d'emploi ou de consulter l'infirmière municipale.

### Quatre règles pour réussir

Les expériences lancées jusqu'ici dans les pays de l'OCDE ont donc été aussi nombreuses que variées. Il est cependant encore difficile, faute d'instruments fiables, d'évaluer les politiques menées.

Certes, les résultats des aides à la création d'entreprises, que ce soit sous la forme de subventions ou de services spécifiques, sont relativement faciles à quantifier. Le nombre des entreprises et les nouveaux emplois créés, le revenu produit, sont autant de critères utilisables. Il est en revanche plus difficile d'évaluer les actions en faveur de l'éducation, de la formation ou du développement des ressources humaines. La nature, souvent immatérielle, des prestations de services et la difficulté à chiffrer la contribution propre du secteur public rend très délicate la détermination des objectifs et des

instruments d'évaluation. Le manque d'expertise locale se fait de plus cruellement sentir. Ce qui ne veut pas dire que l'heure soit au pessimisme – loin de là.

Quatre règles peuvent déjà être dégagées des expériences menées par les pays de l'OCDE ces dernières années. Quatre règles qui conditionnent le succès d'une politique efficace de création et de gestion de services en zone rurale.

Première règle, fondamentale : une bonne analyse des besoins locaux. On ne le répètera pas assez, il est important de pouvoir disposer d'enquêtes démographiques précises, afin de mieux cerner les besoins et les mutations des populations. Il faut développer des circuits d'information qui aideront à la formulation du diagnostic, et permettront une meilleure adéquation entre l'offre et la demande, actuelle et future. De même, il faut favoriser l'expression de la demande, qu'elle soit d'ores et déjà présente ou simplement latente, et informer les populations sur les services déjà existants. Très souvent, un habitant isolé ne connaît pas les services mis à sa disposition à dix kilomètres de chez lui.

Seconde règle pour réussir : bien maîtriser les nouveaux modes de gestion. Le développement rural n'est possible que si les ruraux disposent de services au moins adaptés à leur demande, à défaut d'être équivalents à ceux offerts en milieu urbain. Pour cela il est important de développer la péréquation financière entre ville et campagne, de favoriser les investissements en faveur des nouvelles technologies de communication comme la micro-informatique, de recourir si nécessaire à une approche mixte, associant le public et le privé, quitte à privilégier la gestion

même des services par des organismes privés. Enfin, il est très important de ne pas tuer les efforts avec des structures institutionnelles qui étouffent les initiatives.

Troisième point fort : la détermination de zones cibles. A l'état actuel du développement du partenariat pour la gestion des services en zone rurale, le rôle des instances locales est central. A elles de concevoir et d'encadrer les initiatives de partenariat local. Par ailleurs, on ne peut que souligner la pertinence des initiatives fondées sur « les bassins de vie » qui permettent la création de véritables réseaux de services.

Enfin, dernière règle : l'évaluation indispensable des politiques publiques. Il faut pouvoir vérifier les résultats des initiatives lancées. Et pour cela, il est important de finaliser les objectifs des politiques engagées et de prévoir les instruments de mesure adaptés. L'impact des décisions prises par l'autorité centrale doit pouvoir être apprécié, de même que la complémentarité réelle des services dans une zone donnée mérite d'être vérifiée. Les gouvernements doivent donc promouvoir le recours à des experts extérieurs et favoriser à terme l'apparition d'une expertise locale. Un vaste programme.

Mais l'enjeu mérite qu'il soit repris. L'accès facile à une large gamme de services à un coût raisonnable est une des conditions essentielles du développement harmonieux des zones rurales.



Favoriser le développement des services c'est, à la fois, promouvoir le développement global des zones rurales, veiller à une répartition équilibrée des hommes et des activités, et maintenir la stabilité et la cohésion du corps social. ■

### LE PROGRAMME DE L'OCDE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

L'objectif du Programme de développement rural que l'OCDE vient de lancer est de fournir un cadre pour l'élaboration de la politique rurale. Il décrira la restructuration de l'économie rurale dans les pays membres et en analysera les causes et les conséquences. Un rapport sur les politiques de développement rural sera soumis au Conseil au niveau ministériel en 1992.

La nature de plus en plus « horizontale » des travaux menés par l'OCDE ne peut qu'avantager ceux du Programme de développement rural, dans les domaines les plus divers : développement économique en général, ajustement structurel, marchés du travail, agriculture et programmes agricoles, environnement, développement régional, tourisme et gestion publique. Le Programme développera l'information sur les zones rurales (bases économiques, conditions et tendances actuelles, comparaisons internationales). Enfin, il analysera les incidences sur l'économie et sur l'environnement des diverses politiques menées dans le domaine du développement rural.



### Bibliographie OCDE

- **Nouvelle gestion des services en zone rurale**, 1991
- **Les partenaires pour le développement rural**, 1990
- Christian Huillet et Pieter van Dijk, « Développement rural et partenariat », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 162, février-mars 1990
- **Formulation de la politique rurale – nouvelles tendances**, 1988.



# Améliorer les politiques des échanges

Gerhard Abel  
et  
Anthony Kleitz

**Le monde assiste depuis une trentaine d'années à un mouvement sans précédent de libéralisation et d'expansion des échanges. On peut affirmer sans exagérer que cette évolution doit beaucoup aux travaux de l'OCDE. Nous faisons le point à la veille de la 100<sup>e</sup> réunion du Comité des échanges de l'Organisation les 18 et 19 novembre prochains.**

Les pays de l'OCDE sont à l'origine de la majeure partie de la production et du commerce dans le monde : en 1990, ils ont assuré plus de 70 % de la production totale, et leurs importations et exportations ont représenté presque les trois quarts des échanges de marchandises.

Il appartient donc tout spécialement à ces pays de veiller au maintien d'un système commercial performant qui contribue à relever les niveaux de vie et à accroître la prospérité à l'échelle internationale. Cela d'autant plus que de nombreux pays en développement et des pays d'Europe centrale et orientale se montrent prêts à adopter les mécanismes de l'économie de marché et à prendre une part plus active à l'économie mondiale.

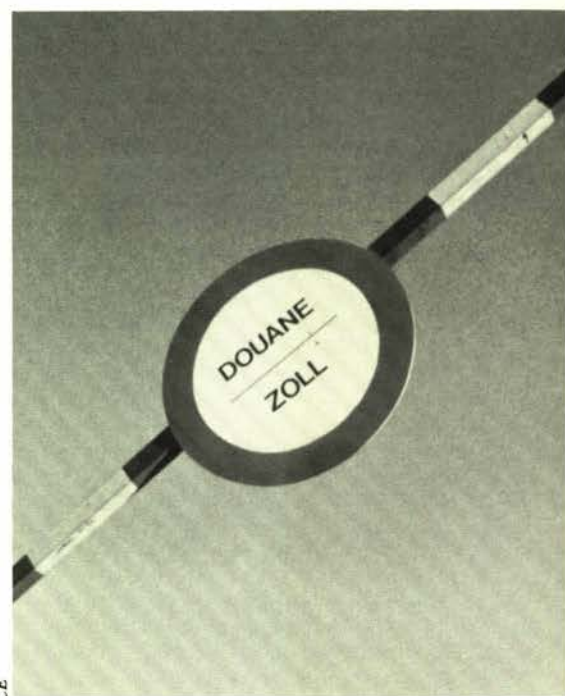
Le Comité des échanges contribue de deux façons à l'amélioration du commerce international.

Gerhard Abel est directeur des échanges de l'OCDE. Anthony Kleitz travaille dans cette même direction à la division des questions générales de politique commerciale et questions connexes.

Premièrement, il offre aux gouvernements des pays de l'OCDE un lieu de rencontre et de réflexion sur l'évolution de la politique des échanges et sur des problèmes qui se posent à différents égards. Il s'emploie à renforcer la compréhension mutuelle par :

- des examens périodiques des mesures prises par les pays, voire des consultations sur des questions comme les dispositions relevant de « la zone grise » qui échappent à la discipline du GATT
- des analyses des tendances importantes comme la coopération ou l'intégration régionales où il s'agit d'assurer – surtout en Europe, en Amérique du Nord et dans la zone Asie-Pacifique – qu'elles ne conduisent pas à la division du monde en blocs économiques mais, au contraire, concourent à la libéralisation multilatérale des échanges
- des efforts pour résoudre les grands problèmes de politique commerciale ; ces efforts ont abouti, par exemple, à l'adoption de la Déclaration commerciale de l'OCDE contre le protectionnisme et à la proposition d'un plan de démantèlement des mesures protectionnistes, et ont finalement débouché sur l'ambitieux Uruguay Round de négociations commerciales multilatérales lancé en 1986
- l'observation et l'analyse des changements et des réformes intervenus dans le régime des échanges des principaux pays en développement et des pays d'Europe centrale et orientale, avec comme ambition de favoriser l'intégration de ces pays dans le système mondial des échanges.

Deuxièmement, le Comité contribue à améliorer le système des échanges en analysant les paramètres des principaux problèmes qui se posent dans le domaine commercial et en esquissant des solutions possibles. Objectif : veiller à l'instauration de relations commerciales multilatérales sur une base équitable et dans un environnement ouvert et dynamique. L'OCDE est une enceinte bien adaptée pour mener ce genre de réflexion sur les problèmes nouveaux et complexes, car les débats s'y déroulent entre pays partageant les mêmes valeurs. Par la suite, lorsque ces mêmes questions sont examinées dans une enceinte plus large, la réflexion engagée a des chances de déboucher sur des positions convergentes ou sur l'ébauche de solutions, de lignes directrices ou de nouvelles règles internationales.



Plusieurs sujets importants ont été ainsi défrichés au Comité des échanges avant d'être traités ailleurs (en particulier au GATT) : les préférences tarifaires pour les importations en provenance de pays en développement, les règles de passation des marchés publics ou encore les « nouvelles questions » inscrites à l'ordre du jour de l'Uruguay Round – échanges de services, droits de propriété intellectuelle<sup>1</sup> et mesures visant l'investissement qui influent sur les échanges<sup>2</sup>.

De plus, en collaboration avec d'autres organes de l'OCDE, le Comité des échanges a contribué à faire avancer les travaux de l'Organisation dans des domaines importants liés aux échanges tels que l'ajustement structurel et la réforme des politiques agricoles<sup>3</sup>.

## Tendances

On ne connaît pas encore l'issue de l'Uruguay Round. L'OCDE soutient fermement, à ce stade final des négociations,

1. Jacques de Miramon, « Tous les pays ont intérêt à protéger la propriété intellectuelle », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 163, avril-mai 1990.

2. Anthony Kleitz, « Entraves à l'investissement et distorsions commerciales », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 162, février-mars 1990.



Le défi de l'intégration régionale : assurer qu'elle conduit à une libéralisation multilatérale.



CE

les tenants de résultats ambitieux. Le Comité des échanges s'emploiera à analyser et à évaluer les résultats obtenus une fois les négociations terminées.

D'ores et déjà, le Comité examine néanmoins les tendances lourdes qui vont marquer les années 90. Les changements fondamentaux de plus en plus rapides de l'environnement économique mettent au défi tout le système des relations commerciales qui a été à la base de la longue période d'expansion des échanges que nous connaissons depuis la dernière guerre mondiale. Si les négociations d'Uruguay sont une étape vitale dans la modernisation du système du commerce international, il ne fait aucun doute que les règles et les procédures existantes devront sans cesse être revues et étendues.

Au risque de simplifier à l'excès, on peut dire que cinq grandes tendances, toutes liées entre elles, marqueront l'environnement économique des années 90.

En premier lieu, la mondialisation de plus en plus accentuée de la production et de la commercialisation a considérablement modifié la nature des échanges. Indépendamment du commerce des marchandises, de nombreuses activités économiques dépendent aujourd'hui de plus en plus des courants d'échanges internationaux de services, de capitaux, de technologies et de compétences en matière de gestion. En outre, une part croissante des échanges transfrontières est constituée par des échanges intra-entreprises portant souvent sur des composants et des pièces de rechange plutôt que sur des produits finis. Dans le même temps, les entreprises multinationales sont devenues des acteurs toujours plus importants de l'économie internationale.

En second lieu, cette évolution de l'organisation industrielle a été facilitée par les gouvernants eux-mêmes qui ont réduit les entraves aux échanges, à l'investissement et à l'accès aux marchés des capitaux. La relative liberté ainsi instaurée et la rapide diffusion des technologies ont contribué à accroître le volume des échanges intra-industries. La déréglementation a permis de nouvelles formes de coopération industrielle y compris une augmentation du nombre des fusions internationales. La tendance générale à la libéralisation a été fortement influencée par le phénomène de l'intégration régionale.

Même si les pays de l'OCDE sont au

## PRAGMATISME ET PROJETS

Le Comité des échanges a été l'un des premiers comités intergouvernementaux mis en place à l'OCDE au moment de la création de l'Organisation en 1961. Sa tâche : répondre à l'un des trois objectifs fondamentaux de l'OCDE énoncés dans la Convention de l'Organisation, soit « contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale conformément aux obligations internationales ». De fait, depuis qu'il existe, le Comité n'a cessé de se faire le champion du multilatéralisme.

Le Comité des échanges de l'OCDE n'est pas, à la différence du GATT, un lieu de négociation<sup>1</sup> et ses membres ne représentent pas tous les pays. Il n'offre pas non plus de mécanisme officiel pour régler les différends sur la base de droits et obligations découlant du texte d'un traité. Il n'en poursuit pas moins ses buts par des méthodes de travail pragmatiques qui ont permis à de hauts responsables des pays membres de se rencontrer et de discuter entre eux, en toute franchise et *off the record*, des problèmes importants de politique commerciale.

Le Comité des échanges, dont les travaux sont assurés par une direction relativement petite du Secrétariat de l'OCDE, est composé de représentants des 24 pays membres plus un représentant de la Commission des Communautés européennes; la Yougoslavie y siège en observateur.

1. Vers la fin des années 70, des discussions concernant les crédits à l'exportation ont néanmoins abouti à l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (le Consensus), arrangement international à l'application duquel veille l'OCDE. A l'heure actuelle, on espère que les négociations en cause se solderont bientôt par une nouvelle réduction des distorsions qui résultent de l'utilisation des crédits commerciaux bénéficiant d'un soutien public et des crédits d'aide liée.

centre de cette évolution, le monde tout entier est concerné. Les entreprises cherchent en effet à obtenir un avantage concurrentiel en s'implantant non seulement près des principaux marchés mais aussi dans des centres de production à bas coûts ou sur des marchés potentiels. La capacité des pays non membres de l'OCDE de participer à une économie interdépendante et l'arrivée de nouveaux concurrents dynamiques constituent ainsi la troisième grande tendance marquante de la période actuelle. Qui plus est, de nouvelles formes, plus solides, d'organisation

et de coopération industrielles à l'échelle internationale (« réseaux verticaux et horizontaux ») font leur apparition au fur et à mesure que de nombreux pays en développement et les pays d'Europe centrale et orientale adoptent des politiques faisant davantage confiance aux lois du marché.

L'environnement plus libéral et la mondialisation des activités économiques ont conduit à une intensification de la concurrence internationale. D'où la quatrième grande tendance caractéristique de l'évolution du contexte économique : l'importance qu'attachent les gouvernements à la compétitivité à long terme de leurs pays, compétitivité qu'ils entendent obtenir grâce à l'innovation et au développement des industries de technologie de pointe. Si les aides aux industries en perte de vitesse ont diminué, relativement, ces dernières années, les gouvernements ont commencé à s'intéresser de plus en plus à l'adoption de « politiques stratégiques » dans le cadre desquelles la concurrence risque d'être faussée par des interventions visant à favoriser la position nationale dans tel ou tel secteur de technologie avancée<sup>4</sup>.

Enfin, cinquième grande tendance : les répercussions de plus en plus sensibles des politiques internes sur les relations commerciales. La mondialisation estompe peu à peu les frontières de la politique commerciale et des politiques menées dans d'autres domaines qui – bien que considérées comme d'ordre interne – ont souvent des effets sur les échanges. Tel est le cas des mesures prises notamment en matière d'ajustement structurel, de développement industriel ou régional, d'investissement, d'innovation, de concurrence, d'emploi, d'environnement.

## Un projet pour le multilatéralisme

Pendant la période qui suivra les négociations d'Uruguay, bon nombre des principes sur lesquels reposait la politique commerciale risquent d'être de plus en plus remis en cause par les transforma-

3. Gérard Viatte et Frédéric Langer, « La réforme agricole en chantier », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 165, août-septembre 1990 et Gérard Viatte et Carmel Cahill, « Agriculture : résistance à la réforme », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 171, août-septembre 1991.

4. Voir p. 4.



Comment empêcher que des groupes d'intérêt aient une influence négative sur les négociations du GATT?



VAN PARYS/SYGMA

tions de l'environnement économique.

Du fait de ces transformations, les gouvernements vont-ils avoir plus de difficulté à résister au protectionnisme et à respecter leurs engagements en faveur de la liberté des échanges? Il est à craindre que, sous la pression des circonstances, ils ne soient conduits à prendre des mesures qui correspondent aux intérêts étroits de groupes particuliers mais qui, aux niveaux national et international, ne se justifient pas vraiment. Question essentielle dans ce contexte : dans un monde interdépendant, les décisions en matière de politique commerciale peuvent-elles encore être dictées par « l'intérêt national »? Comment d'ailleurs définir cette notion alors qu'une partie importante des échanges internationaux ne met plus en présence des entreprises exclusivement basées dans tel ou tel pays et ne porte plus sur des biens de fabrication nationale?

On assiste à une intensification de la concurrence non seulement entre entreprises multinationales mais aussi entre les « systèmes » à l'intérieur desquels celles-ci opèrent et dont dépend par bien des côtés leur compétitivité. Ces systèmes sont constitués de tout un ensemble d'éléments culturels et historiques ainsi que de réseaux de mesures gouvernementales étroitement liées entre elles<sup>5</sup>. Pour résoudre des problèmes de « friction entre systèmes », les pouvoirs publics devront tendre à une plus grande convergence de leurs politiques tant à l'échelle nationale qu'internationale. Depuis 1989, cette démarche a été adoptée sur le plan bilatéral notamment par le Japon et les Etats-Unis dans le cadre du *Structural Impediments Initiative* (SII) pour régler une série de problèmes micro-économiques censés faire obstacle à l'ajustement des balances courantes.

A l'échelon multilatéral, la convergence des politiques implique un élargissement du système des échanges pour qu'il réponde mieux au nouvel environnement économique des années 90. Il ne s'agira de rien de moins que d'ébaucher le nou-

veau système commercial multilatéral de l'avenir et de préparer la nouvelle génération de négociations commerciales.

L'expérience montre que c'est dans le cadre d'un groupe limité de pays partageant les mêmes valeurs, comme à l'OCDE, que ce genre de travail devrait pouvoir être entrepris avec le plus de succès. Il conviendrait de rechercher les domaines dans lesquels certaines formes de coopération internationale, y compris certaines règles, ne sont plus adaptées et où il serait peut-être bon d'apporter des améliorations de façon à assurer, à l'échelle mondiale, un système ouvert et équitable de relations économiques et commerciales. Deux domaines viennent tout de suite à l'esprit : l'investissement international et la concurrence internationale, et leurs incidences sur les échanges. Un troisième est celui de la politique de l'environnement où une réglementation stricte peut se révéler être un moyen déguisé de se protéger contre des importations, et l'absence de réglementation être interprétée par les partenaires commerciaux comme du « dumping écologique ». Le Comité des échanges et le Comité de l'environnement de l'OCDE ont récemment lancé un programme de travail conjoint pour analyser les principales relations entre leurs domaines d'action respectifs et mettre au point des lignes directrices pour résoudre les problèmes qui se présentent.

Pour pouvoir avancer dans ces différentes directions il faudra élargir, sur le plan géographique, l'application des règles commerciales. Il convient plus que jamais de se préoccuper de l'intégration des pays non membres dans le système des échanges commerciaux. Ainsi, la coopération et le dialogue engagés par le Comité avec les économies dynamiques d'Asie<sup>6</sup> et les pays d'Europe centrale et orientale devront être approfondis. Un dialogue pourrait aussi être engagé avec certains pays d'Amérique latine.

□ □

Le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres a approuvé, en juin 1991, un programme de travail très vaste qui doit permettre d'examiner les problèmes struc-

turels appelés à avoir une incidence sur les relations internationales au cours des années 90. En tant qu'organisation multidisciplinaire, embrassant toute la gamme des questions économiques et sociales, l'OCDE est particulièrement bien placée pour mener à bien ce programme. En faisant appel à son réseau de comités spécialisés intergouvernementaux, l'Organisation peut contribuer à une approche plus cohérente des différents domaines d'action des pouvoirs publics.

Cette étude des problèmes structurels et de leurs prolongements internationaux sera menée par le biais d'activités « horizontales » auxquelles participent des responsables des politiques gouvernementales et les comités de l'OCDE dont les domaines de compétence étaient jusqu'ici considérés comme se limitant aux politiques internes. Etant donné que les effets à l'échelle mondiale de ces politiques se font sentir au niveau du commerce international, le Comité des échanges se trouve au cœur même de ces activités nouvelles. ■



## Bibliographie OCDE

- Gérard Viatte et Carmel Cahill, « Agriculture : résistance à la réforme », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 171, août-septembre 1991
- André Barsony, « La coopération avec les économies dynamiques d'Asie », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 168, février-mars 1991
- Gérard Viatte et Frédéric Langer, « La réforme agricole en chantier », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 165, août-septembre 1990
- Jacques de Miramon, « Tous les pays ont intérêt à protéger la propriété intellectuelle », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 163, avril-mai 1990
- Anthony Kleitz, « Entraves à l'investissement et distorsions commerciales », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 162, février-mars 1990
- **Politique de concurrence et propriété intellectuelle**, 1989
- **Stimulants et obstacles à l'investissement : effets sur l'investissement direct international**, 1989.

5. Voir le résumé des débats de la conférence organisée dans le cadre du Programme de l'OCDE sur l'avenir à long terme « Politiques d'appui aux industries stratégiques : risques systémiques et questions nouvelles », disponible gratuitement auprès de l'OCDE.

6. André Barsony, « La coopération avec les économies dynamiques d'Asie », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 168, février-mars 1991.



# Réformer le marché de la pomme

Kevin Parris et Tetsuo Ushikusa

Les pays de l'OCDE sont bien placés sur le marché international de la pomme. Ils fournissent en effet 45 % de la production mondiale (évaluée à 41 millions de tonnes) et comptent pour 30 % du volume des exportations et plus de 50 % des importations.

Le secteur de la pomme assure, en valeur, 1 % de la production agricole de la zone OCDE et la même proportion des échanges. La pomme représente un tiers de la valeur totale de la production fruitière, 12 % de celle des exportations et 9 % des importations de fruits frais.

La production de pommes dans les pays de l'OCDE a augmenté de plus de 1 % par an au cours des années 80, pour atteindre un volume de 18 millions de tonnes. Les Etats-Unis, la Communauté européenne, le Japon et la Turquie en fournissent à présent plus de 85 %, auxquels s'ajoutent 7 % en provenance de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande. Cette augmentation s'explique largement par l'accroissement des rendements, obtenu grâce à la culture de variétés améliorées et à des méthodes de gestion plus efficaces. La production a également été stimulée par la demande des consommateurs et par la progression des gains nominaux des producteurs qui en a résulté.

Un tiers de la production totale de l'OCDE est prélevé à des fins de transformation dont 75 % servent à la fabrication de jus. Cette activité a enregistré une croissance rapide au cours des années 80, alors que la fabrication d'autres produits (en boîte ou sous forme déshydratée) restait stable.

La Golden Delicious est la principale variété cultivée dans la zone OCDE, encore que cette production soit en régression, les consommateurs se tournant vers d'autres variétés. La couleur et la saveur ont par exemple joué un rôle déterminant dans le développement de la Red Delicious d'Amérique du Nord, de la Granny Smith de Nouvelle-Zélande, de la Fuji du Japon et de la Jonagold de la CE.

Les pommes, qui représentent un quart du volume total de fruits frais consommés dans la zone OCDE, occupent en général une place de choix, dans cette catégorie d'aliments, sur la table des consommateurs. Les années 80 n'ont pourtant été marquées que par une faible progression de la demande, si bien que la consommation moyenne de pommes de table dans les pays membres n'a guère



varié et avoisine actuellement les 14 kg (graphique A).

Ce phénomène répond, dans une large mesure, à l'évolution du goût des consommateurs consécutive à la baisse des prix relatifs de fruits concurrents, tels que les oranges et certains fruits tropicaux. La demande croissante d'aliments « naturels », nutritifs, riches en fibres et pauvres en calories a néanmoins contrebalancé cette tendance et stimulé la vente de pommes. Les grossistes ont pu également gonfler leurs ventes grâce à l'entreposage en atmosphère contrôlée pour la commercialisation différée; ils ont par ailleurs développé l'approvisionnement hors saison à partir des pays producteurs de l'hémisphère sud.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'augmentation rapide de la consommation de jus de pomme au cours des années 80 a accru la demande de pommes destinées à la transformation. La consommation de jus de pomme concentré atteint aujourd'hui environ 500 000 tonnes, soit l'équivalent de 4 millions de tonnes de fruits frais.

Kevin Parris est économiste à la division des politiques agricoles, direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE; Tetsuo Ushikusa, qui a également travaillé à cette division jusqu'à une date récente, exerce maintenant ses fonctions à la division de la recherche du ministère de l'agriculture du Japon, à Tokyo.

Toutefois, qu'il s'agisse des fruits ou du jus, on commence depuis peu à sentir les effets négatifs de considérations liées à l'éventuelle nocivité de certaines méthodes de culture et de stockage. Les consommateurs s'interrogent en effet sur l'utilisation de pesticides, sur l'application d'Alar, un régulateur de croissance, dans les vergers et l'enrobage des pommes avec de la cire pour allonger la durée du stockage. De nombreux pays se sont dotés de lois interdisant l'emploi de certains pesticides ou contaminants, et de méthodes de stockage préjudiciables, mais leur application est loin d'être harmonisée dans la zone OCDE.

## Les tendances du commerce international

La perte de vitesse enregistrée par de nombreux exportateurs des pays de l'OCDE sur le marché international de la pomme est largement imputable au fléchissement de la demande sur certains grands marchés, notamment en Afrique du Nord et en Asie occidentale. Ils doivent par ailleurs faire face à une concurrence accrue, notamment du Chili, et plus récemment, de nouveaux pays en développement exportateurs comme le Brésil et la Chine.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les importations représentent moins de 10 % des pommes de table consommées, malgré une légère progression en volume durant les années 80. La part de ces pays dans le volume des importations mondiales est passée de 42 % au début des années 80 à plus de 50 % à la fin de la décennie, la CE et les Etats-Unis important le plus.

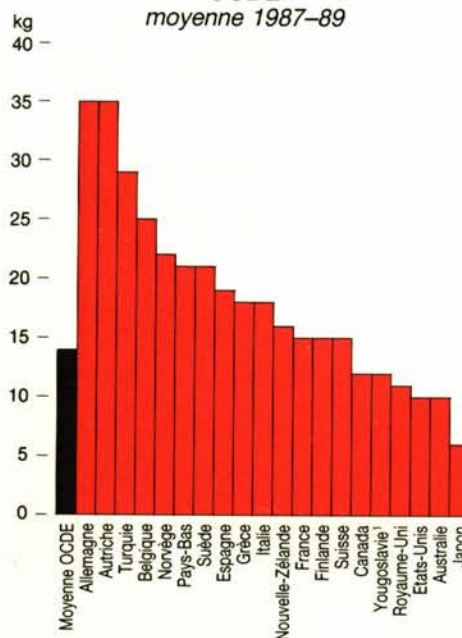
L'augmentation des importations de pommes dans la zone OCDE s'explique non seulement par la demande intérieure, mais aussi par la libéralisation partielle de certains marchés à l'importation. Les deux tiers environ du volume total importé proviennent des pays de l'hémisphère sud, parmi lesquels la Nouvelle-Zélande et le Chili occupent une part grandissante (près de 40 %), tandis que l'Argentine et l'Afrique du Sud sont en recul.

La croissance rapide du commerce de jus de pomme constitue un phénomène nouveau sur le marché. Alors que les échanges étaient assez réduits au cours

1. Le marché de la pomme dans les pays de l'OCDE, Les éditions de l'OCDE, Paris, à paraître 1991.



**A. CONSOMMATION PAR HABITANT DE POMMES À L'ÉTAT FRAIS – OCDE**



1. Pays à statut spécial.  
Source : OCDE

des années 70, le jus de pomme est passé au second rang des jus de fruits commercialisés au niveau international (après le jus d'orange) durant les années 80. Le volume des exportations représente désormais approximativement 400 000 tonnes par an. Ce phénomène a été déclenché par la hausse relative des prix internationaux du jus d'orange et par la demande croissante des Etats-Unis.

**Perspectives**

Au cours des années 90, la production de pommes dans la zone OCDE pourrait connaître une augmentation légèrement inférieure à 1 % par an, plus faible donc que durant la décennie précédente, pour atteindre 19 millions de tonnes en 1995. La plus grande partie de cette augmentation proviendra vraisemblablement de la hausse des rendements.

Dans le même temps, la croissance de la consommation de pommes des pays de l'OCDE dépassera probablement de peu celle de la production. De ce fait, on peut penser que les prix des pommes vendues sur les marchés internationaux n'augmenteront guère. La part destinée à la transformation pourrait s'accroître, parallèlement à la stagnation de la consommation de pommes de table et à la demande accrue de jus.

Entre les influences contraires d'une demande plus forte des consommateurs pour les fruits – considérés comme bons pour la santé –, et leur intérêt grandissant pour d'autres fruits, souvent en plus meilleur marché, la consommation de pommes de table devrait être à peu près stable au cours des années 90. Des considérations de santé peuvent également expliquer la croissance prévue de la consommation de jus de pomme ; mais comme dans le cas du marché de la pomme de table, le prix des produits de remplacement influera sur la demande.

Le volume des importations nettes de la zone OCDE pourrait augmenter. Cette augmentation serait, dans une large mesure, imputable aux pommes de qualité supérieure et cependant relativement bon marché, en provenance de pays en développement, notamment le Chili. Les exportations de la Hongrie, premier exportateur mondial de pommes jusqu'en 1988, pourraient connaître une reprise, compte tenu du nouveau programme de libéralisation mis en place dans ce pays.

L'élargissement de l'accès à certains marchés de l'OCDE pourrait également susciter un accroissement des importations de pommes : des mesures multilatérales de libéralisation des échanges ont en effet été récemment proposées ou mises en œuvre en Finlande, en Norvège et en Suède. Le Japon a lui aussi assoupli les restrictions commerciales visant le jus de pomme.

A l'inverse, certaines tendances pourraient faire reculer les importations. Parmi celles-ci, figure en bonne place l'application croissante de barrières non tarifaires au commerce international de la pomme, en particulier sous forme de mesures phytosanitaires.

**Orientations et moyens d'action**

L'intervention des pouvoirs publics sur le marché de la pomme a pour principaux objectifs de stabiliser les revenus, d'améliorer la rentabilité et la composition des vergers, de satisfaire les consommateurs à des prix raisonnables, d'éviter les différends commerciaux, et enfin, de maîtriser les dépenses publiques consacrées à ce marché. Mais ces objectifs peuvent s'exclure mutuellement et contraindre les décideurs à rechercher des compromis entre des intérêts divergents.

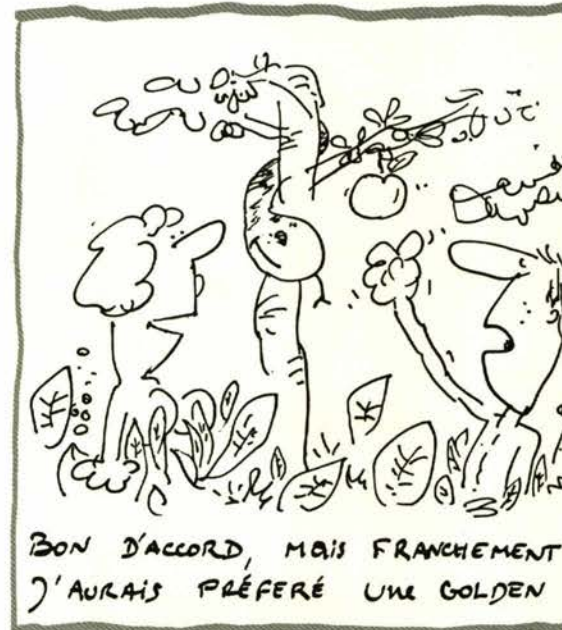
Différents dispositifs de soutien des prix sont employés dans les pays de l'OCDE pour compléter les revenus des producteurs de pommes. Au sein de la CE, par exemple, il existe un système d'achat d'intervention et de prix minimum à l'im-

portation. La Communauté s'engage à acheter les produits lorsque les cours du marché descendent au-dessous d'un niveau donné et veille à ce que les importations ne pénètrent pas sur le marché à des prix qui concurrenceraient les produits intérieurs. Dans d'autres pays, un office public de commercialisation est habilité à écouler la récolte nationale et à contrôler les exportations et les importations.

Plus souvent, le soutien des prix à la production est assuré par un système de droits de douane et de contingents d'importation. Dans certains pays de l'AELE, les importations peuvent être soumises à des mesures de ce type au moment de la vente des récoltes nationales.

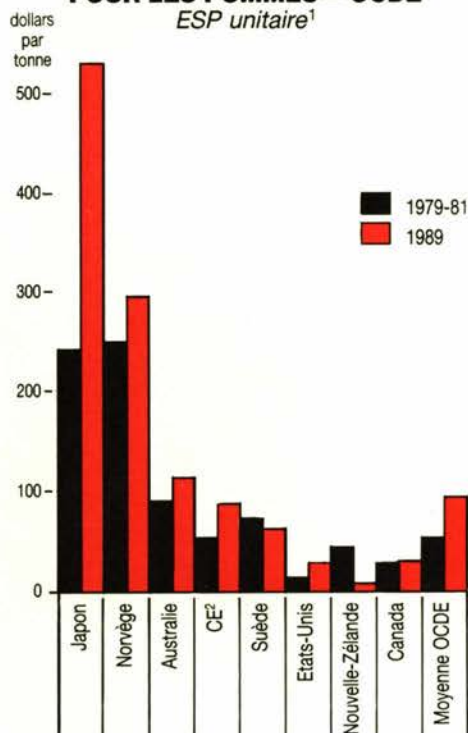
La plupart des pays accordent également une aide budgétaire directe aux producteurs pour la préservation de l'eau et la protection de l'environnement, des taux d'intérêt privilégiés pour la plantation de pommiers, des aides financières pour l'irrigation, ainsi qu'une aide à la recherche, au développement et à la commercialisation. Certaines mesures sont également prises pour intensifier les cultures, accroître la superficie des vergers, contribuer au financement des programmes d'arrachage et des régimes de retraite anticipée pour les producteurs, et favoriser la diversification de la production.

Les règlements phytosanitaires, surtout





**B. ÉQUIVALENTS SUBVENTION  
À LA PRODUCTION  
POUR LES POMMES – OCDE**  
ESP unitaire<sup>1</sup>



1. L'ESP unitaire est la valeur totale des transferts par tonne de pommes produites.

2. CE-10 jusqu'en 1985, CE-12 depuis 1986.

Source : OCDE

à titre préventif, sont très répandus dans les pays de l'OCDE. Ils présentent le risque de freiner les importations et par conséquent de provoquer indirectement des hausses de prix. Même s'ils peuvent être justifiés du point de vue de la protection des végétaux et de la santé publique, ces règlements sont parfois appliqués de manière si rigoureuse qu'ils interdisent pratiquement toute importation, comme c'est le cas en Australie et au Japon.

Quelques pays, par exemple le Canada et les douze Etats de la Communauté européenne, ont par ailleurs décidé d'imposer une taille minimum pour les pommes importées en prenant pour argu-

ment les préférences des consommateurs. Les pays de l'OCDE sont en revanche peu nombreux à avoir adopté des dispositions préférentielles en faveur des pays en développement exportateurs de pommes, et rares sont ceux qui accordent des aides à l'exportation aux négociants, bien que ce soit actuellement le cas de la CE et de la Turquie.

Certains pays accordent des aides financières aux activités de transformation des pommes, mais les pouvoirs publics soutiennent habituellement les industriels de cette catégorie en appliquant des barrières douanières d'autant plus élevées, en règle générale, que le degré de transformation augmente. C'est ainsi que le niveau est généralement réduit pour le jus importé en vrac, plus élevé pour les boîtes prêtes à la vente et encore plus élevé pour les produits cuisinés tels que les tartes aux pommes. Les barrières douanières à l'importation appliquées aux produits transformés à base de pommes se situent entre 10 et 25 %, la fourchette étant de 0 à 5 % pour les pommes de table. Ces pourcentages peuvent être beaucoup plus importants – c'est le cas de la CE et du Japon par exemple.

**Aider les producteurs ?**

Les pouvoirs publics peuvent accorder des aides financières aux producteurs, payées par le contribuable quand il s'agit de transferts par le biais du budget de l'Etat, ou bien payées par les consommateurs, en augmentant le prix des pommes de table et des produits transformés à

Jean Guichard/Sigma





base de pommes. Si l'on évalue les effets des politiques adoptées par les pays de l'OCDE vis-à-vis du marché de la pomme, mesurés à l'aide des équivalents subvention à la production et à la consommation (ESP/ESC), on constate que tous les pays de l'OCDE offrent une aide aux producteurs dans ce secteur (graphique B).

Les aides accordées au sein de l'OCDE

**SOUTIEN À LA CULTURE DE POMMES**

équivalents subvention à la production (ESP)<sup>1</sup>

	1979-81	1985	1988	1989
<b>AUSTRALIE</b>				
ESP total (mn \$A)	24	24	93	47
ESP en pourcentage	20	18	39	23
<b>CANADA</b>				
ESP total (mn \$C)	17	21	n.d.	n.d.
ESP en pourcentage	14	17	n.d.	n.d.
<b>CE<sup>2</sup></b>				
ESP total (mn Ecu)	226	296	604	546
ESP en pourcentage	18	16	31	26
<b>JAPON</b>				
ESP total (bn ¥)	45	57	31	71
ESP en pourcentage	32	35	25	46
<b>NOUVELLE-ZÉLANDE</b>				
ESP total (mn \$NZ)	10	29	19	6
ESP en pourcentage	20	27	12	4
<b>NORVÈGE</b>				
ESP total (mn Nkr)	18	26	27	37
ESP en pourcentage	48	38	50	47
<b>SUÈDE</b>				
ESP total (mn SKr)	11	11	18	14
ESP en pourcentage	23	12	24	27
<b>ÉTATS-UNIS</b>				
ESP total (mn \$)	55	88	131	133
ESP en pourcentage	7	10	11	13
<b>Total des pays ci-dessus<sup>3</sup></b>				
ESP total (mn \$)	603	603	1 180	1 299
ESP en pourcentage	18	19	51	41

n.d. non disponible.

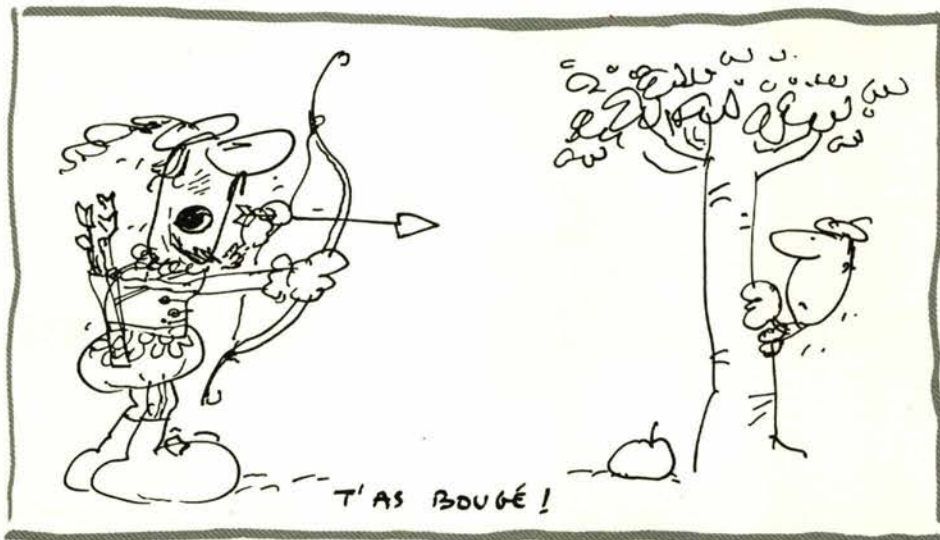
1. L'ESP mesure la valeur des transferts monétaires des consommateurs et de contribuables nationaux vers les agriculteurs résultant de la politique agricole. Les ESP en pourcentage montrent la valeur totale des transferts en pourcentage de la valeur totale de la production de pommes y compris les transferts.

2. CE-10 jusqu'en 1985, CE-12 depuis 1986.

3. Le total pour 1988 et 1989 ne comprend pas le Canada.

Source : OCDE

2. **Politiques, marchés et échanges agricoles. Suivi et perspectives 1991**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991.



(Australie, Canada, CE, Etats-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suède), mesurées par l'ESP, ont atteint au total 1 300 millions de dollars en 1989 (tableau). Les transferts à la charge des consommateurs, mesurés par l'ESC, se sont élevés à 900 millions de dollars la même année, chiffre qui montre l'importance du soutien des prix dont bénéficient les producteurs. (Les subventions à la consommation de pommes ne sont pas particulièrement élevées.)

Le secteur de la pomme, dans la majorité des pays de l'OCDE, reçoit une aide modeste par rapport à d'autres productions comme les céréales, les oléagineux et le sucre. Elle est néanmoins en augmentation, surtout depuis 1983, notamment pour la CE, les Etats-Unis et le Japon. Les prix nationaux ayant peu évolué, l'augmentation de l'ESP est essentiellement imputable à la baisse des cours mondiaux, consécutive à l'intensification de la concurrence – surtout des pays en développement – sur les marchés internationaux.



L'analyse de l'aide accordée aux producteurs de pommes dans les pays de l'OCDE montre la nécessité de réformer les politiques en vigueur, afin d'éviter l'accroissement des dépenses budgétaires, la hausse des prix à la consommation et les différends commerciaux. Les pouvoirs publics devront prendre des initiatives

pour inciter les producteurs marginaux à abandonner ce secteur et à restructurer rapidement les vergers les plus rentables au profit de nouvelles variétés.

Les ministres des pays de l'OCDE sont d'accord pour entreprendre la réforme des politiques immédiatement, avec pour objectif à long terme de laisser les signaux du marché influencer sur l'orientation de la production agricole<sup>2</sup>. Il faut que cette réforme aboutisse à une diminution de l'ensemble des aides. Elle doit, en outre, réduire l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux. Enfin, elle doit permettre d'atténuer l'isolement des marchés nationaux.



**Bibliographie OCDE**

- **Le marché de la pomme dans les pays de l'OCDE**, à paraître 1991
- **Politiques, marchés et échanges agricoles. Suivi et perspectives 1991**, 1991
- Gérard Viatte et Carmel Cahill, « Agriculture : résistance à la réforme », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 171, août-septembre 1991
- Carmel Cahill, « Les restrictions quantitatives à la production », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 168, février-mars 1991
- Gérard Viatte et Frédéric Langer, « La réforme agricole en chantier », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 165, août-septembre 1990.



# L'enseignement aux Pays-Bas : liberté de choix et centralisme

**Les Pays-Bas ont développé au fil des ans un système éducatif unique fondé sur la liberté de choix et marqué, en même temps, par une dose considérable de centralisme. Equilibre délicat qui, au cours de la dernière décennie, a été perturbé par l'apparition de valeurs sociales nouvelles, par l'évolution démographique et aussi par des considérations économiques<sup>1</sup>.**



Karen Seashore Louis

Bart Versteeg/SDU

**A** la passion ancestrale des Néerlandais pour les problèmes éducatifs s'ajoutent des considérations d'ordre pratique. Disposant de peu de ressources naturelles et d'une population parmi les plus denses du monde, les Pays-Bas sont tributaires de leur commerce extérieur et de la qualification de leur population. C'est pourquoi ils ont ressenti le besoin de créer, dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, des écoles publiques ouvertes à tous les enfants – aux filles comme aux garçons. Les cinquante années suivantes ont vu naître un système très étendu d'établissements financés par l'Etat, les « gymnases », où les élèves pouvaient poursuivre leurs études au-delà du primaire. A l'époque, les écoles néerlandaises étaient renommées à l'étranger à la fois pour la qualité de leur enseignement, leur décentralisation inhabituelle et leur pédagogie conçue en fonction des besoins de l'enfant.

A quelques réserves près, ces caractéristiques demeurent aujourd'hui, le gouvernement actuel et les deux qui l'ont précédé ayant déployé des efforts constants pour appliquer des réformes visant à améliorer la qualité de l'enseignement pour l'ensemble de la population. Une analyse succincte du mode de gestion particulier du système éducatif néerlandais permettra de mieux comprendre les réformes mises en place ces dernières années.

Un phénomène est au cœur de la société néerlandaise : « *verzuijing* » (l'existence de « piliers »). Il s'agit d'une structure sociale et communautaire dans laquelle la plupart des organisations – des syndicats aux bibliothèques locales – sont clas-

sées protestantes, catholiques ou neutres. Bien que pour le choix d'amis, d'activités sociales et d'affiliations politiques, l'importance du « *verzuijing* » se soit atténuée au cours de ces dernières décennies, elle demeure dans le domaine éducatif. Une raison principale à cela : la constitution néerlandaise reconnaît aux parents le droit de choisir, en toute liberté, le type d'enseignement qu'ils préfèrent.

Conséquence directe : les publicités qui paraissent fréquemment, à certaines périodes de l'année, dans la presse écrite, vantant les mérites de tel ou tel établissement. On n'hésitera pas, par exemple, à inviter le lecteur « à visiter notre école primaire pour constater la qualité de l'enseignement » ou à annoncer « une journée portes ouvertes pour parents et élèves ».

Que 65 % des établissements scolaires soient gérés par des conseils d'administration privés et ne dépendent pas de la municipalité est aussi directement lié au phénomène du « *verzuijing* » ; les pouvoirs publics y ont très peu de possibilités de modifier les programmes. La plupart des écoles privées sont confessionnelles, toutes sont subventionnées par l'Etat.

Il n'est pas étonnant dès lors que le gouvernement, en dépit de la place très faible que lui assigne la constitution dans la politique éducative, cherche à y jouer un rôle. Sa stratégie de base consiste à mettre en place des réseaux consultatifs de façon à susciter un consensus autour des réformes législatives et réglemen-

*Karen Seashore Louis est professeur associé de Educational Policy and Administration à l'université du Minnesota (Etats-Unis). Elle a été rapporteur lors de l'examen du système éducatif néerlandais par l'OCDE en 1990.*

taires qu'il se propose d'apporter.

L'obligation qu'a le gouvernement, dans l'élaboration de sa politique de l'éducation, de solliciter l'avis de nombreux groupes consultatifs – notamment celui des fédérations qui coiffent, à l'intérieur de chaque communauté, les organismes professionnels de l'enseignement, les syndicats et divers groupes d'intérêt – entraîne une certaine lenteur des mécanismes de prise de décisions. Contrairement à ce qui se passe ailleurs, la règle de la majorité parlementaire ne suffit généralement pas aux Pays-Bas à faire adopter une réforme de l'enseignement et il n'est pas facile non plus de réaliser l'unité des partis. En revanche, une fois que telle ou telle réforme est passée, elle est quasiment assurée d'un large soutien. De cette façon, la qualité de l'enseignement et le contenu des programmes ne varient pas autant que le laisseraient supposer les lois sur la décentralisation du système éducatif.

Les Pays-Bas ont investi plus que la plupart des pays de l'OCDE dans l'enseignement<sup>2</sup>. Au début des années 80, période marquée par de graves problèmes économiques, le gouvernement avait prévu de diminuer considérablement le très gros budget de l'éducation<sup>3</sup>.

1. Examens des politiques nationales d'éducation : Pays-Bas, Les éditions de l'OCDE, Paris, à paraître 1991.

2. L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1985-86 : recueil d'informations statistiques, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1988.

3. Malgré la reprise économique, la persistance du déficit public rend aléatoire tout accroissement des fonds affectés à l'enseignement. Voir *Etudes économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1989.



Malgré l'austérité budgétaire, la coalition centre droit alors au pouvoir était résolue à appliquer un certain nombre de réformes. Plusieurs d'entre elles ont eu dans l'ensemble des résultats positifs tout en reflétant les tensions liées à tout changement dans un système décentralisé mais dont les grandes orientations sont définies par le pouvoir central.

### Regroupement et rationalisation

Une des réformes avait pour but, par un regroupement des écoles les plus petites, de concilier l'amélioration de la qualité de l'enseignement et la réduction des coûts. Les effectifs minimums pour bénéficier de subventions de l'Etat dans les établissements primaires et secondaires ont été relevés (et l'ont encore été récemment) ce qui a conduit à des regroupements « volontaires » en particulier dans les premier et deuxième cycles du secondaire.

De ce fait, le nombre d'écoles dites « polyvalentes », offrant toutes les grandes filières et permettant un passage plus facile de l'une à l'autre, s'est accru. Mais comme ces regroupements s'opèrent au niveau local, il en résulte une variété encore plus grande d'établissements, et des parents et des élèves encore plus dérouterés qu'auparavant dans un système

de libre choix déjà fort complexe.

Par ailleurs, depuis 1985, un nouveau type d'école primaire est né de la fusion des maternelles (enfants de 4 et 5 ans) et des anciennes écoles primaires (jusqu'à 12 ans) : des établissements ont été invités – avec un certain succès – à rénover leurs programmes et leurs méthodes pédagogiques dans le sens d'une plus grande individualisation de l'enseignement.

Les fusions les plus spectaculaires sont intervenues au stade postsecondaire, où la mise en place prévue d'un enseignement supérieur technique de haute qualité a été couronnée par le regroupement, en 1984-1985, de 300 établissements d'enseignement technique en un système de 80 instituts techniques universitaires. Ces fusions tiennent rarement compte du caractère confessionnel des établissements, ce qui revient à reconnaître implicitement que la « liberté de choix » fondée sur des critères religieux n'est, en fait, pas pertinente dans le supérieur.

Dernière réforme visant à homogénéiser le système éducatif : l'uniformisation de la durée, auparavant indéterminée, du premier cycle universitaire – quatre ans pour l'ensemble des formations. Parallèlement, on a institutionnalisé un programme d'études sanctionné par le doctorat, le « deuxième cycle universitaire ». Aucune de ces deux mesures n'a permis d'atteindre le but recherché – une réduction du coût de l'enseignement. Pour une raison simple : le système néerlandais permet à tout élève titulaire d'un diplôme de fin d'études secondaires de choisir librement les disciplines et le lieu de ses études – l'Etat prenant en charge le coût intégral de sa formation. Le résultat coule de source : une rapide augmentation de la demande de places universitaires.

### Pilotage à distance

Il y a dans le système éducatif néerlandais un paradoxe apparent qui provient de la relation entre le pouvoir central et les établissements éducatifs. D'une part, les Néerlandais affirment que leur système se compose « d'établissements relativement autonomes » et soulignent fièrement le rôle limité de l'Etat dans le fonctionnement du système et le contenu de l'enseignement. Mais d'autre part, dans tous les secteurs de l'éducation, on se plaint de la gestion centralisée du système qui étouffe les initiatives individuelles.

En principe, l'Etat se borne à régle-

*Le verzuiling est une structure sociale dans laquelle la plupart des organisations – dont les écoles – sont classées protestantes, catholiques ou neutres.*





menter la structure globale du système éducatif (division des établissements en classes-années d'étude, type de diplômes), à instituer certaines procédures de contrôle financier, à homologuer les titres du personnel enseignant. Cependant, bien que l'on reconnaisse en général le bien-fondé de ces limitations constitutionnelles, les réglementations édictées par le ministère se sont multipliées depuis quelques années. La fixation de priorités nationales et la conclusion de conventions collectives ont entraîné un contrôle budgétaire plus minutieux. Et cela alors même que l'enveloppe de l'éducation subissait de telles coupes que beaucoup d'établissements ont fait savoir qu'ils ne pouvaient plus financer certains objectifs définis localement.

Le même genre de problème s'est posé dans le postsecondaire, où ces remaniements structurels n'ont pu se faire sans l'intervention de l'Etat. Prises individuellement, les réorientations décidées ces quelque dix dernières années ont souvent eu peu d'ampleur, mais ont de plus en plus donné l'impression que les pouvoirs publics géraient l'enseignement dans ses moindres détails. Le gouvernement s'en est préoccupé et, depuis quelques années, s'efforce d'élaborer et de promouvoir un nouveau mode de gestion.

Le nouveau concept de « pilotage à distance » part du principe que s'il incombe au pouvoir central de définir la mission générale de l'éducation, il appartient aux autorités locales de déterminer, dans la plupart des cas, les moyens d'y parvenir. Ainsi, au lieu de contrôler de près le budget et la dotation en personnel de chaque établissement, l'Etat laisserait à chacun une plus grande liberté de gestion mais favoriserait des incitations à « rendre compte des résultats ».

Cette politique n'a été appliquée jusqu'à présent que dans l'enseignement supérieur, où les universités et les établissements d'enseignement professionnel peuvent désormais gérer leur budget avec beaucoup plus de souplesse. En contrepartie, ils font l'objet de nouvelles formes d'évaluation de leur efficacité, souvent fondées sur le « jugement des pairs » et sur le rôle accru des inspecteurs.

Les pouvoirs publics se sont engagés à étendre ce modèle aux établissements primaires et secondaires, mais sa mise en œuvre exige une évaluation des résultats à l'échelle nationale. Or, ce type d'évaluation, exception faite des examens de fin

d'études secondaires, n'existe pas aux Pays-Bas. Il n'est pas étonnant, dans un pays qui attache un si grand prix à l'autonomie de l'enseignement, que l'extension éventuelle d'un système national d'examen – souvent considérée comme un « programme caché » – soit un sujet controversé. Le « pilotage à distance » n'a pas non plus résolu certains autres problèmes pratiques, comme celui du manque de capacités administratives de beaucoup de petites écoles.

### Les enfants étrangers

La politique néerlandaise concernant les minorités ethniques et les immigrants est depuis une quinzaine d'années l'une des plus constructives d'Europe occidentale. Elle a suivi des directions très diverses.

Au début, les Pays-Bas ont adopté, pour l'éducation des enfants des *Gastarbeiter*, le principe dit de la « ségrégation positive » : sauvegarde de la langue et la culture d'origine, et regroupement, le plus souvent, dans des écoles ou classes séparées. Deuxième phase : la reconnaissance que beaucoup d'entre eux allaient rester définitivement aux Pays-Bas et qu'une société multiculturelle allait inéluctablement se développer. En conséquence, les Pays-Bas ont opté, bien avant la plupart des autres pays européens, vers 1975, pour l'intégration rapide, dans les écoles ordinaires, des enfants dont la langue maternelle n'était pas le néerlandais.

Une fois ce principe admis, les élèves étrangers du primaire ont été immergés dans les classes fréquentées par les enfants néerlandais. Dans le secondaire, ils ont bénéficié d'un enseignement de soutien en suivant, lorsque leur connaissance du néerlandais était insuffisante, des « classes passerelles ». Le bilinguisme a ainsi été instauré à la fin des années 70 et au cours des années 80 lorsqu'on enseignait aux élèves étrangers, pendant les heures de classe normales, leur langue maternelle. Bilinguisme qui ensuite a été très critiqué, car on lui a reproché de n'atteindre aucun des deux buts recherchés : ni la préservation de la culture d'origine (enseignement trop bref pour apprendre à parler couramment), ni l'assimilation (l'enseignement d'une langue étrangère entravant l'apprentissage des autres disciplines).

Il ressort des évaluations actuelles

effectuées qu'aucune des solutions expérimentées n'est idéale. Certains enfants étrangers obtiennent de bons résultats, mais d'autres n'atteignent pas encore le niveau de leurs camarades néerlandais. Les exigences de certains émigrés qui souhaitent avoir leurs propres écoles compromettent encore plus la politique d'assimilation : plus de 10 écoles primaires musulmanes ont récemment été créées en vertu des dispositions de la constitution qui prévoit « la liberté de l'enseignement ». En outre, il est facile aux parents néerlandais de se prévaloir de cette clause pour éviter les établissements fréquentés par des minorités, ce qui aggrave la ségrégation dans certaines grandes villes.

### Premier cycle du secondaire : comment sortir de l'impasse

Le « premier cycle du secondaire » est au cœur des débats publics depuis 20 ans au moins. Aucune réforme systématique n'a pourtant vu le jour car il a été impossible, à travers le processus habituel de prise de décisions, de parvenir à un consensus sur la nature des changements à lui apporter.

La structure de l'enseignement néerlandais oblige à choisir, dès l'âge de 13 ans, à l'intérieur d'un système complexe de filières pré-universitaires, générales ou professionnelles. On a de bonnes raisons de penser que ce système renforce les inégalités sociales et que cette multiplicité déconcertante d'établissements est la cause de certaines erreurs de choix que l'on ne peut corriger qu'en passant quelques années supplémentaires à l'école. Cependant, les propositions visant à remplacer ce système par un système d'écoles moyennes « polyvalentes » n'ont pas suscité beaucoup d'enthousiasme.

L'incapacité à parvenir à un accord sur les changements à apporter à la structure du système a conduit le précédent gouvernement de coalition à inviter le conseil consultatif sur les politiques gouvernementales à examiner une solution de compromis, publiée en 1985. La proposition recommande de ne pas modifier les structures existantes mais d'instituer « un tronc commun » obligatoire pour tous les établissements quelle que soit la filière. Cette proposition offre, bien entendu, une caractéristique spécifiquement néerlandaise : le contenu des programmes ne



serait pas imposé de l'extérieur, mais les écoles seraient tenues d'allouer un certain nombre d'heures à 14 disciplines déterminées, et tous les élèves devraient se présenter au même examen au bout de trois ans.

## La réforme des programmes du secondaire

Cette réforme est toujours en suspens dans les établissements secondaires du premier cycle – ce qui a pour effet de geler les innovations et les décisions dans certains domaines. La baisse de la qualité dans les écoles professionnelles du premier cycle du secondaire, fréquentées de plus en plus exclusivement par des élèves issus de familles modestes et de groupes minoritaires qui n'ont pas d'autre choix, est préoccupante. Ces établissements voient leurs effectifs fondre peu à peu et ne sont pas considérés comme des bons partis pour des regroupements éventuels.

Dans l'attente des décisions concernant la réforme des programmes et des structures du premier cycle du secondaire, la solution des problèmes analogues dans le deuxième cycle du secondaire a également été reportée. Résultat : un mécontentement de plus en plus vif – des milieux d'affaires comme des milieux gouvernementaux – qui reprochent aux programmes du secondaire d'être inadaptés aux besoins du marché du travail et du développement économique, notamment dans les secteurs technologiques à évolution très rapide.

Les problèmes qui découlent d'une mauvaise orientation des élèves sont le plus perceptibles dans le deuxième cycle du secondaire, notamment les établissements d'enseignement général – le maillon le plus faible du système. Ils sont censés préparer leurs élèves à accéder directement soit au marché du travail, soit à l'enseignement supérieur professionnel. Cette filière, qui apparaît comme « un choix sans risque », attire de plus en plus d'élèves, mais compte aussi un grand nombre d'abandons et de redoublements. Les élèves qui passent dans d'autres filières doivent souvent refaire une ou plusieurs années et les instituts universitaires

techniques se plaignent de la mauvaise préparation de beaucoup de leurs étudiants. On qualifie donc souvent cette filière « d'enseignement pré-universitaire au rabais ».

Quant aux conditions de travail des enseignants, elles se sont sensiblement dégradées depuis environ cinq ans, en grande partie à cause de l'austérité budgétaire. Jusqu'en 1985 environ, l'emploi dans le secteur était en pleine expansion : de 1970 à 1984, le nombre d'enseignants a augmenté d'un tiers, malgré une diminution des traitements par rapport à d'autres professions.

Depuis 1984 cependant, les regroupements d'écoles et la baisse des effectifs scolaires ont entraîné beaucoup de licenciements et créé peu de débouchés. Les réductions budgétaires ont restreint la marge de manœuvre des établissements pour financer de nouvelles activités, tandis que les possibilités de formation en cours d'emploi sont limitées et manquent de crédits. En outre, la réglementation de plus en plus pesante à laquelle est soumise la profession et les plaintes du gouvernement concernant la qualité de l'éducation ont également contribué à répandre l'idée que l'enseignement est un pis-aller, un métier sous-payé et sans avenir. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce qu'il y ait de moins en moins d'élèves du secondaire à manifester l'intention de choisir cette profession, alors qu'il y a déjà une pénurie de maîtres dans certaines disciplines et dans certaines régions<sup>4</sup>.

## Le coût de la liberté

Le système néerlandais est coûteux : la liberté de choix a pour corollaire un nombre relativement élevé d'écoles ce qui, à son tour, accroît l'inefficacité et alourdit les frais généraux. Les écoles primaires n'ont en moyenne que 175 élèves et leur nombre a, dans la réalité, augmenté au cours d'une décennie où les taux d'inscription ont diminué et où les pouvoirs publics ont soutenu activement le regroupement des établissements. Plusieurs milliards de florins, sur les 30 milliards que représente le budget global de l'éducation, sont, selon des enquêtes récentes, imputables à l'obligation de financer des écoles qui reflètent les préférences des familles<sup>5</sup>. Il suffit de songer, par exemple, aux frais généraux de gestion qu'entraîne l'existence de 8 000 écoles primaires et

de 2 000 écoles secondaires dans un pays qui ne compte que 14 millions d'habitants. Dans chaque petite école, il faut financer un poste de chef d'établissement, tout au moins à temps partiel. Dans chaque petite école, on court le risque d'avoir trop peu d'élèves et de sous-utiliser le personnel.

Cette constatation irrite de plus en plus les contribuables. D'après des sondages récents, moins de 50 % de la population jugent ce prix équitable, mais le gouvernement a du mal à aborder de plein front cette question, très controversée, du coût.

□ □

Le système éducatif néerlandais est remarquable à beaucoup d'égards, et notamment de par ses efforts pour équilibrer la liberté de choix et l'égalité des chances offertes à des élèves issus de milieux très divers. Il mérite sa réputation de qualité, malgré les quelques points de friction relevés ici. La spécificité de son mode de gestion rend difficile tout changement rapide et systématique, malgré l'intérêt manifeste pour les innovations et les améliorations, encouragé par le caractère « semi-autonome » de chaque établissement, à tous les niveaux de l'enseignement. Les réformes vigoureuses entreprises pendant la crise financière des années 80 ont résolu beaucoup de problèmes, mais elles ont également été à l'origine de certaines des tensions actuelles. Le gouvernement, les organismes consultatifs et les établissements s'emploient activement à trouver une nouvelle solution de compromis : maintenir la décentralisation de ses structures, mais faire en sorte qu'il réponde aux impulsions générales décidées à l'échelon national. ■



## Bibliographie OCDE

- **Examens des Politiques nationales d'éducation : Pays-Bas**, à paraître 1991
- **L'enseignant aujourd'hui**, 1990
- **L'école et les cultures**, 1989
- **L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1985-86 : recueil d'informations statistiques**, 1988
- **Etudes économiques de l'OCDE : Pays-Bas**, 1989
- **L'éducation multiculturelle**, 1987.

4. **L'enseignant aujourd'hui**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990.

5. C. Glenn, *Choice in Six Countries*, ministère américain de l'éducation, Washington DC, 1990.



# Infrastructures urbaines : où trouver l'argent ?

Ariel Alexandre et Eric Oberkamp

**Les villes, ou plutôt les agglomérations urbaines (banlieues comprises), doivent aujourd'hui relever de multiples défis : réaliser un développement économique soutenu, restaurer un équilibre social, assurer un fonctionnement efficace des équipements et services collectifs, promouvoir la qualité du cadre de vie. Et trouver les financements appropriés<sup>1</sup>.**

**L**e financement et la gestion des infrastructures urbaines<sup>2</sup> posent un quadruple problème : trouver des ressources diversifiées permettant de réaliser et d'entretenir les équipements sans ponctionner à l'excès les budgets publics, gérer ces équipements de façon plus performante et plus satisfaisante pour les usagers qu'à l'heure actuelle, faire payer les infrastructures à leur coût réel, tenir pleinement compte de l'environnement lors de la réalisation des infrastructures et pendant leur fonctionnement.

Les infrastructures présentent trois caractéristiques essentielles : elles conditionnent les activités urbaines, elles coûtent très cher, elles sont invisibles.

Les infrastructures sont indispensables. Elles contribuent, c'est l'évidence, au bien-être et au cadre de vie des ménages. Mais les infrastructures sont vitales aussi pour les entreprises, car elles interviennent dans le processus de production au même titre que le capital installé. Les infrastructures constituent le patrimoine collectif d'une ville. Les pannes de réseau et les grèves dans certains services publics soulignent de temps à autre à quel point les villes – donc 70 % de la population dans les pays de l'OCDE – dépendent du bon fonctionnement de leurs infrastructures.

Deuxième caractéristique : les infrastructures urbaines sont chères. Une partie importante de leur coût est encore assurée par les pouvoirs publics, mais la préoccupation macro-économique de réduire les dépenses budgétaires impose, d'une part, que l'on trouve des modes de financement ne faisant plus autant appel aux fonds publics et, d'autre part, que l'on recoure à des mécanismes de tarification plus réalistes. Attirer des capitaux privés, faire payer usagers et bénéficiaires indirects, telles doivent être les devises des



Mark Richards/Sipa Press

municipalités dans les années 90 si elles veulent maintenir un niveau satisfaisant d'équipements et de services collectifs.

Malheureusement – et c'est là leur troisième caractéristique – de nombreuses infrastructures urbaines sont invisibles à cause de leur caractère linéaire, souterrain ou caché (adduction d'eau, égouts, câbles, etc.). Cette invisibilité, outre qu'elle masque les défaillances et les besoins de réparation, leur enlève tout attrait politique. D'ailleurs, l'investissement des administrations locales a nettement moins augmenté que l'investissement total dans la plupart des pays depuis 1970, sauf dans les pays méditerranéens et au Japon (graphique). La reprise de l'investissement local amorcée aux Etats-Unis dès 1984 se

Ariel Alexandre est spécialiste des affaires urbaines et des transports à la direction de l'environnement de l'OCDE. Eric Oberkamp, également spécialiste des affaires urbaines, a participé à la préparation de la publication de l'OCDE dont s'inspire cet article.

produira-t-elle dans les autres pays ? On se trouve confronté aujourd'hui à des besoins considérables d'entretien et de renouvellement auxquels les municipalités ne peuvent faire face sans recourir au secteur privé et à une plus grande vérité des tarifs d'usage.

Les infrastructures urbaines constituent une part importante du patrimoine national. Pour utiliser une comparaison simple, disons qu'elles représentent *grosso modo* le prix d'une voiture neuve de catégorie moyenne par habitant. Or, les signes de dégradation de ce patrimoine s'accumulent : on citera les égouts à Londres et à Paris, dont une partie importante est antérieure à 1900, les ponts aux Etats-Unis, dont certains ont dû être fermés à la circulation (20 % sont à réparer), l'ensemble des infrastructures dans les nouveaux Länder d'Allemagne, dont la remise en état s'élèverait à 650 milliards de marks, etc. Et les besoins nouveaux sont considérables : en routes, en transports publics, en réseaux câblés. Sans parler des besoins croissants des villes du tiers monde : dans certains de ces pays, la moitié de la voirie est impraticable, les eaux usées s'échappent des égouts pour entrer en contact avec les tuyaux d'eau potable, les infrastructures ne suivent qu'avec retard l'extension anarchique des villes. Dans nombre de ces pays, la moitié seulement de la population urbaine est desservie par les réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement.

Le choix d'un modèle pour gérer les infrastructures urbaines a son importance. Le modèle anglo-saxon d'organisation du

1. Financer et gérer les infrastructures urbaines, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991, à paraître.

2. Equipements collectifs, ponctuels ou en forme de réseau, qui permettent à la ville de fonctionner : voirie, transports publics, assainissement, alimentation en eau, etc.



génie urbain repose sur la séparation des fonctions : l'ingénierie est confiée à des bureaux privés indépendants, la construction et le matériel sont l'affaire de grandes entreprises et l'exploitation relève du secteur public local. C'est un modèle qui s'essouffle. Le fractionnement des tâches et des responsabilités nuit au bon fonctionnement et à la rentabilité des réseaux d'infrastructure. Les bureaux d'études sont de plus en plus nombreux à s'associer aux fabricants pour constituer de puissants groupes d'ensembliers.

Mais faut-il que l'aménageur soit aussi l'exploitant, comme en Allemagne ou en France, pour que l'entretien soit mieux assuré ? Ou faut-il craindre, sous ce régime, que le concessionnaire ne favorise l'investissement neuf afin de justifier le renouvellement systématique d'un contrat passé avec une collectivité locale ?

Pour rationaliser la gestion, les autorités locales pourraient utilement s'inspirer des méthodes du secteur privé ou envisager une participation accrue de ce secteur. La coopération entre collectivités locales est aussi un moyen d'améliorer la productivité des réseaux, par des économies d'échelle, et de négocier plus efficacement avec le secteur privé. On se gardera cependant d'une spécialisation excessive : l'interdépendance des réseaux urbains appelle une forte coordination des moyens par des organismes publics de planification. L'autorité responsable des transports pour l'agglomération de Madrid, par exemple, associe toutes les collectivités locales intéressées ainsi que les usagers, les syndicats, l'administration centrale et les entreprises de transports sous-traitantes pour assurer la planification d'infrastructures qui desservent près de cinq millions d'habitants.

Enfin, les autorités locales peuvent sous-traiter complètement la gestion de leurs infrastructures à des groupes privés, tout en conservant la responsabilité de l'offre. Il importe, à cet égard, de veiller à ce que le marché ne soit pas dominé par quelques grandes sociétés. C'est aux administrations de rang supérieur ou aux organismes fédérateurs des villes d'encourager les autorités locales à faire jouer la concurrence à chaque échéance contractuelle.

A Tokyo, une entreprise mixte – public-privé – a été créée pour assurer la construction et la gestion d'un nouvel axe routier. A l'achèvement des travaux, elle remettra l'ouvrage à l'organisme public

responsable des routes. Celui-ci remboursera l'entreprise mixte en lui attribuant une part des droits de péage demandés aux usagers. Un second contrat répartira entre l'organisme public et l'entreprise la charge de l'entretien et de l'exploitation.

### Entretien ou remplacer ?

L'alternative – entretenir ou remplacer – ne se pose pas partout dans les mêmes termes. Les besoins d'infrastructures neuves restent considérables dans certaines régions du bassin méditerranéen et au Japon, tandis que la nécessité de l'entretien se fait surtout sentir aux Etats-Unis, en Allemagne et en Scandinavie.

Les collectivités locales emploient souvent des méthodes d'entretien rudimentaires : interventions limitées aux cas d'urgence ou aux sections les plus endommagées. Or, l'entretien au coup par coup est souvent plus onéreux qu'une surveillance régulière qui permet de prévenir les défaillances techniques. Il incite en outre les responsables à reproduire ce qui existait à l'identique, sans effort prospectif, ni souci des atteintes à l'environnement urbain. L'arbitrage entre la modernisation, même coûteuse, et le risque de charges récurrentes plus ou moins lourdes est donc une étape préalable à toute politique d'intervention.

La surveillance technique des infrastructures pose le problème de l'information.

*Invisibles, donc sans intérêt politique ?*



Marie Brittoni/EXPLORER

Certaines collectivités locales définissent un échantillon que l'on inspecte périodiquement et réservent l'inspection annuelle à des tronçons témoins, choisis pour leur fragilité ou le coût d'une panne éventuelle. L'informatisation permet des économies considérables par la normalisation et la coordination du suivi. Elle autorise la constitution de banques de données qui contiennent non seulement les caractéristiques physiques et l'historique des réseaux, mais aussi des données sur les plaintes des usagers et l'évolution des coûts d'entretien. L'informatique permettra bientôt de généraliser diagnostics et pronostics en temps réel, et la robotique réduira le coût des interventions.

Aux Etats-Unis, certaines villes (St. Paul au Minnesota, par exemple) ont créé des « inventaires sur ordinateur » permettant de connaître l'état et l'âge des infrastructures. A ces inventaires s'ajoutent parfois des « plans d'entretien programmé », également informatisés, voire une cartographie électronique de l'ensemble des réseaux. Ces données, remises à jour régulièrement, permettent de planifier et d'échelonner l'entretien et les réparations, évitant ainsi les crises, les pannes, les interruptions de service.

C'est désormais l'information sur les techniques nouvelles qui manque le plus aux collectivités locales. Or, les résultats de la R-D peuvent avoir d'énormes conséquences pour la gestion et le financement



**FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DES ADMINISTRATIONS LOCALES, 1970-1989**

en pourcentage de la FBCF totale

Berenguer-Jerrican

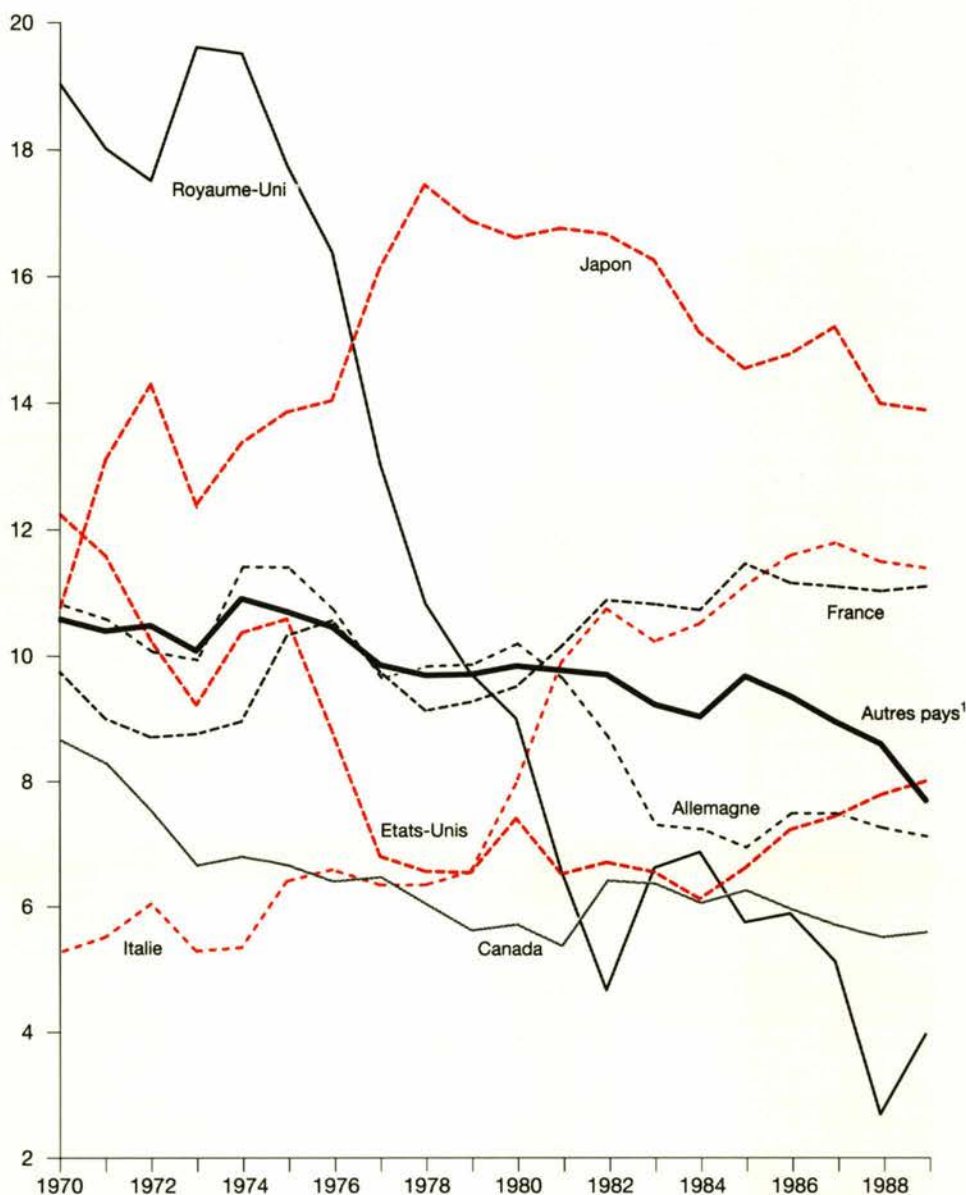


Le secteur privé peut financer certains grands projets d'infrastructure.

des infrastructures. Un exemple : les membranes de filtration, nouveau procédé de traitement des eaux, permettraient de se passer des immenses bassins de décantation et de rapprocher les stations d'épuration des centres urbains consommateurs, donc de raccourcir les coûteux réseaux d'approvisionnement et d'évacuation, et de gérer le cycle de l'eau sans les déperditions ni les atteintes aux sites périurbains que nous connaissons aujourd'hui.

**La programmation budgétaire**

Le budget de fonctionnement des installations nouvelles est rarement voté en même temps que les investissements correspondants, et cette division institutionnelle ne favorise pas l'autofinancement : les collectivités locales qui, dans la plupart des pays, sont chargées des investissements et des travaux d'entretien, ont rarement les moyens de moderniser leurs réseaux d'infrastructure et sont contraintes de recourir *in extremis* à des augmentations brutales des redevances ou des impôts. Il serait souhaitable de les inciter à inscrire le financement des infras-



1. Moyenne non pondérée, sauf la Grèce, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie.

Source : OCDE

tructures dans un programme pluriannuel, ce qui leur permettrait de pratiquer l'amortissement économique, ou dans des opérations d'urbanisme confiées à des organismes *ad hoc* qui seraient dotés de ressources propres et de l'autonomie financière.

**Qui faire payer ?**

L'austérité budgétaire que connaissent les pays de l'OCDE touche les infrastructures plus encore que les services urbains : les travaux d'extension sont des mesures nouvelles, financées par des crédits ou emprunts nouveaux, et non par des crédits de fonctionnement quasi automatiques comme les services votés. Quant aux travaux d'entretien, ils sont parfois les

plus atteints, car ils ne bénéficient pas aussi facilement de subventions que les projets neufs.

Il faut trouver d'autres sources de financement. Le remplacement des subventions spécifiques par l'aide globale devrait inciter les grandes villes à lancer des formules qui répondent à la demande évolutive des ménages et des entreprises au lieu de perpétuer les réseaux traditionnels. La globalisation de l'aide centrale freine la « course à la subvention » sur des projets qui sous-estiment les coûts d'entretien et surestiment la clientèle, donc les recettes d'exploitation. Mais on imagine mal qu'augmentent les aides et les subventions. Dans ces conditions, personne n'a encore trouvé mieux que de faire payer les bénéficiaires. ▶



Les bénéficiaires directs des réseaux d'infrastructure sont presque toujours identifiables et les prestations qui leur sont servies peuvent être évaluées. Le développement du comptage électronique individuel permettra d'appliquer des formules perfectionnées de tarification. On peut en outre mettre à contribution les bénéficiaires indirects d'un réseau en récupérant, par exemple, une partie de la plus-value des propriétés riveraines qu'induit la réalisation de l'équipement. Ou encore, comme à Los Angeles, élargir le prélèvement fiscal à l'ensemble des immeubles de bureaux ou commerciaux de la zone desservie par une nouvelle ligne de métro. Cette taxe spéciale d'équipement, proportionnelle aux surfaces construites, a permis de dégager 130 millions de dollars, soit 11 % du coût total de la première section, située dans le centre des affaires<sup>3</sup>. Cette technique est utilisée en Californie pour financer les accès aux parcs de stationnement, les réseaux d'assainissement, etc. C'est une forme de fiscalité locale très ciblée dans l'espace (les riverains bénéficiaires de l'équipement sont seuls assujettis) et dans le temps (la taxe est supprimée quand l'emprunt émis pour financer la construction est remboursé).

C'est le principe « bénéficiaire-payeur », que l'on pourrait compléter par le principe « pollueur-payeur »<sup>4</sup>. Ainsi, l'imperméabilisation du sol aux eaux pluviales, par le goudron et le béton, est l'une des premières pollutions urbaines, puisqu'elle est inhérente à l'urbanisation. En application du principe pollueur-payeur, il est logique que les redevances d'assainissement touchent les propriétaires au prorata de l'emprise des constructions. Depuis avril 1985, les entreprises clientes des services d'assainissement dans la région de Severn-Trent, Royaume-Uni, peuvent opter pour une redevance distincte, calculée d'après

3. Voir T.M. Ridley et J. Fawkner, « Partage des bénéfices : le financement des transports urbains par la participation des bénéficiaires indirects », actes du Congrès UITP Lausanne, Revue générale des chemins de fer, novembre 1987.

4. Voir Henri Smets, « En cas d'accident, les pollueurs sont les payeurs », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 160, octobre-novembre 1989.

5. **Tarification des services relatifs à l'eau**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1987.

6. Voir Ariel Alexandre et Christian Averous, « Transport et environnement : comment les concilier ? », *Revue transports urbains*, n° 63, avril-juin 1988.

7. Voir Eric Oberkamp, « Mieux maîtriser le coût des services collectifs territoriaux », *Politiques et management public*, vol. 6, n° 3, septembre 1988.

la surface de leur propriété au lieu de sa valeur imposable<sup>5</sup>. Le coût économique des infrastructures et les atteintes qu'elles portent à l'environnement seraient ainsi financés par ceux qui en retirent un avantage direct ou indirect, et par les pollueurs<sup>6</sup>. Ces principes pourraient être les instruments d'une meilleure intégration dans la tarification des coûts et avantages collectifs liés à l'existence des infrastructures urbaines.

On peut aussi envisager de financer une infrastructure par les recettes d'exploitation ou les taxes liées à l'usage d'un équipement existant. Ainsi, au Japon, de nombreuses collectivités locales comblent le déficit des transports publics par l'excédent des services des eaux<sup>7</sup>. Quant aux nouveaux réseaux de transports collectifs, qui paraissent s'imposer comme la seule solution viable pour se déplacer en ville, ils pourraient être cofinancés par le péage urbain demandé aux automobilistes et par une tarification des usagers des transports publics proche du coût de développement. Encore faudrait-il que ces deux sources de financement contribuent durablement aux investissements d'infrastructure.

En Allemagne et en France, le circuit des caisses d'épargne a longtemps permis aux collectivités locales de se financer à des conditions plus avantageuses que sur le marché. Depuis le début des années 80, elles doivent pourtant recourir de plus en plus souvent aux marchés financiers nationaux et internationaux. Les emprunts classiques couvrent aujourd'hui l'essentiel de leurs dépenses d'investissement. Cet endettement pèse d'autant plus lourd que les investissements portent moins sur l'extension des réseaux que sur leur entretien et leur modernisation.

La « privatisation » du financement d'un projet soumet l'investissement à la sanction du marché financier : le coût des capitaux incitera les responsables à faire preuve de discernement dans le choix des projets. Les établissements financiers peuvent aider les collectivités locales à vérifier la viabilité des projets à long terme et leur conseiller des modes d'exploitation assurant un fonctionnement équilibré des grosses infrastructures. Dans plusieurs pays, de grandes institutions financières publiques ou para-publiques jouent d'ailleurs un rôle essentiel à cet égard.

Parmi les solutions de financement originales, citons le recours aux caisses de

retraite : l'échéancier des rentrées et remboursements associés à certains grands projets d'infrastructure qui se prêtent à la perception de redevances correspond au profil recherché par les caisses de pension par capitalisation qui viennent de plus en plus souvent compléter les régimes de retraite par répartition. Peut-être trouverait-on là – à notre époque de vieillissement démographique – une source de financement stable et avantageuse pour la collectivité comme pour les individus ?

□ □

Décentralisation, déréglementation et austérité budgétaire : la conjugaison des trois peut avoir un effet négatif sur la qualité des infrastructures si rien n'est tenté pour concilier, dans les stratégies nationales de rééquipement urbain, les vues parfois contradictoires de l'électeur-contribuable et du gestionnaire de réseau, des concepteurs de grands projets d'infrastructure et des collectivités locales.

Le développement des infrastructures urbaines est vital pour le fonctionnement de l'économie, non seulement dans les pays de l'OCDE où plus des deux tiers de la population habitent dans les villes et où les collectivités locales réalisent l'essentiel de l'investissement public, mais aussi dans les pays de l'Est ou du Sud. Il y a quelques années, les économies avancées ont dû passer par un « ajustement industriel ». L'essor des pays urbanisés passera par un « ajustement infrastructurel ».



## Bibliographie OCDE

- **Financer et gérer les infrastructures urbaines**, 1991, à paraître
- **Gestion des ressources en eau : politiques intégrées**, 1989
- Ferenc Juhasz, « Y a-t-il une crise de l'eau ? », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 160, octobre-novembre 1989
- Henri Smets, « En cas d'accident, les pollueurs sont les payeurs », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 160, octobre-novembre 1989
- Ariel Alexandre et Lindsay MacFarlane, « La ville : miroir ou moteur du changement », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 153, août-septembre 1988
- **Tarification des services relatifs à l'eau**, 1987.

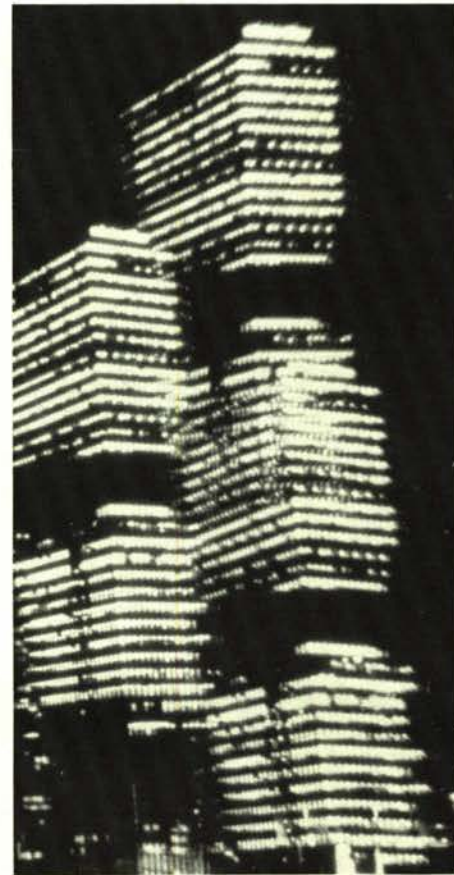


# Energie, environnement, efficacité



*Genevieve McInnes  
et  
Erich Unterwurzacher*

**Les améliorations du rendement énergétique enregistrées au cours des quinze dernières années dans les pays de l'OCDE ont contribué pour une part appréciable à assurer la sécurité énergétique de ces pays. A l'heure actuelle, les objectifs de protection de l'environnement sont devenus une priorité politique importante et on peut se demander quelles sont les stratégies nouvelles susceptibles de réduire les émissions de dioxyde de carbone et d'atténuer le changement climatique<sup>1</sup> ?**



fotogram-stone

**A**près chacun des deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979, la demande d'énergie a connu une baisse sensible. En revanche, depuis 1986, les signaux fournis par les prix, qui avaient contribué à cette chute, se sont affaiblis et la croissance économique a été plus forte. Résultat : la demande a progressivement augmenté. Dans le cadre de cette évolution, c'est entre 1980 et 1984 que l'on a obtenu les meilleurs résultats en matière de rendement énergétique, l'intensité – rapport entre besoins totaux d'énergie primaire et PIB – ayant diminué de 2,6 % par an dans les pays de l'OCDE. Comme la stimulation par les prix a ensuite perdu de sa force, l'intensité énergétique n'a plus baissé que de 1,4 % par an de 1984 à 1988.

Les pays de l'AIE<sup>2</sup> ont néanmoins réussi à réduire la quantité d'énergie nécessaire pour produire biens et services et à limiter ainsi les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) ; l'évolution de ces dernières tient cependant aussi à une réduction de la part des combustibles à base de carbone dans l'offre totale d'énergie primaire (gra-

phique A). Sans la baisse de 25 % de l'intensité énergétique enregistrée depuis 1973, les pays de l'AIE auraient émis en 1988 de l'ordre de 19 % de carbone de plus qu'ils ne l'ont fait dans la réalité.

Les chiffres de l'intensité énergétique reflètent les effets combinés de changements structurels, de remplacements de combustibles et d'améliorations du rendement énergétique. L'activité industrielle a généralement évolué dans le sens d'une diminution de l'importance des industries à forte intensité énergétique, comme la sidérurgie et l'aluminium, ce qui a entraîné une baisse de l'intensité globale. Les changements structurels survenus dans les transports routiers et dans les bâtiments résidentiels et commerciaux ont toutefois eu tendance à annuler ces réductions.

Ainsi, dans les logements, où l'évolution vers des familles moins nombreuses a eu pour effet d'accroître la surface de plancher par personne et donc la consumma-

tion d'énergie. Dans les bureaux, c'est le recours de plus en plus fréquent à la climatisation qui a eu les mêmes conséquences. Les appareils électriques sont en outre de plus en plus répandus. Dans les transports routiers, l'accroissement massif de la circulation a plus que compensé l'amélioration de l'efficacité des véhicules, et l'évolution récente en faveur de véhicules plus gros et plus puissants a annulé les économies de carburant antérieures.

## Deux objectifs : l'électricité et les transports

Dans la plupart des pays de l'AIE, les émissions de CO<sub>2</sub> liées aux utilisations finales de l'énergie proviennent actuellement pour une large part des transports routiers, de la consommation d'énergie dans les bâtiments (électricité et chauf-

Genevieve McInnes et Erich Unterwurzacher analysent la demande d'énergie à l'Agence internationale de l'énergie, OCDE.

1. Energy Efficiency and the Environment: Options and Policies, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991 (actuellement disponible seulement en anglais).

2. Les 24 pays de l'OCDE (au printemps 1990) moins la Finlande, la France et l'Islande.





Là où l'électricité est produite à partir du charbon, la climatisation des bâtiments augmente les émissions de CO<sub>2</sub>.

fage) et des industries à forte intensité énergétique. Ces secteurs sont responsables de plus de 75 % du total de ces émissions et sont également des sources importantes d'autres polluants atmosphériques, comme le dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) et les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>).

Les émissions de CO<sub>2</sub> des secteurs d'utilisation finale varient très sensiblement d'un pays de l'AIE à un autre. Pour la zone AIE prise dans son ensemble, l'industrie et les bâtiments représentent chacun de 34 à 38 %, les transports intervenant pour les 28 % restants. Les écarts entre pays peuvent être attribués à des différences dans la structure nationale de l'offre et de la consommation d'énergie, et notamment à la part des combustibles fossiles (en particulier le charbon) dans la production d'électricité, à l'importance des transports routiers, et à la taille et à la structure du secteur industriel.

Le secteur des transports est responsable de la plus grande partie de l'accroissement de la demande pétrolière dans la zone OCDE depuis 1973. Et pour cause : il en dépend presque complètement. Or il s'agit d'une des principales sources de CO<sub>2</sub> ; de fait, dans la plupart des pays de l'AIE, il apparaît que la consommation de pétrole par les transports routiers en particulier produit de plus en plus de CO<sub>2</sub>.

Quant à la production, une amélioration du rendement d'utilisation finale devrait être très profitable à l'environnement là où la production fait largement appel aux

combustibles carbonés<sup>3</sup>. Dans ces pays, l'éclairage et la climatisation des bâtiments tendent à entraîner plus d'émissions de CO<sub>2</sub> que dans les pays qui produisent leur électricité à partir du nucléaire et de l'hydraulique.

Lorsque l'industrie d'un pays a de très importantes activités à forte intensité énergétique, comme la sidérurgie, c'est en général elle qui émet les plus grandes quantités de CO<sub>2</sub> – devant le secteur des bâtiments. Le choix des combustibles industriels a lui aussi une grande incidence sur la part d'émissions de CO<sub>2</sub> du secteur – elle varie de pas plus de 15 à 59 % des émissions totales dans les pays de l'AIE.

### Améliorer encore le rendement ?

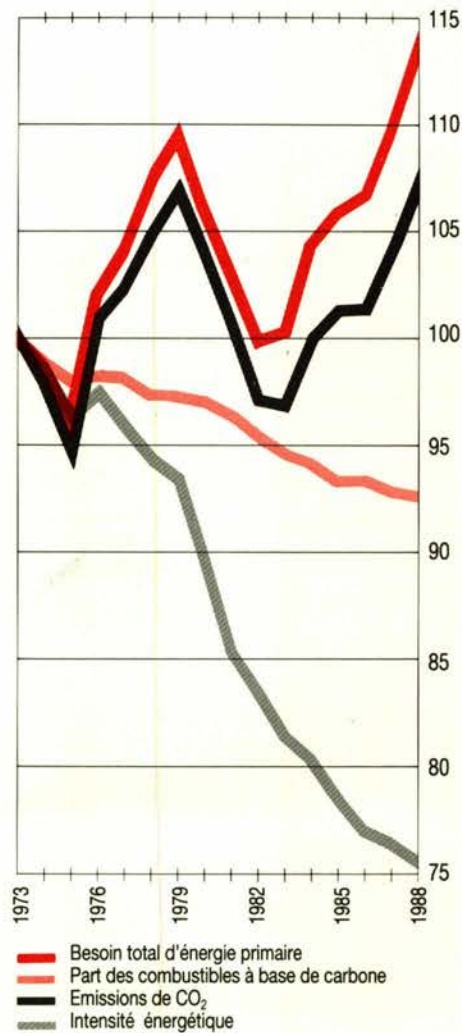
Une évaluation technique des améliorations possibles met en évidence des perspectives encourageantes pour un large éventail d'utilisations finales. Dans les logements et les bureaux notamment où des gains de 30 à plus de 50 % sont techniquement possibles pour la réfrigération et l'éclairage. Le chauffage des locaux et de l'eau offre des possibilités un peu moins favorables, mais des perspectives intéressantes apparaissent dans les bâtiments nouveaux.

Les progrès techniques pourraient contribuer aussi à améliorer de façon très sensible, de l'ordre de 15 %, la consommation de carburant des véhicules routiers, tandis que des économies plus prononcées – de 30 à 50 % – exigeraient des modifications dans les caractéristiques des véhicules. Des améliorations, d'ampleur variable, peuvent également être apportées à divers techniques et procédés industriels. Il est par exemple possible d'améliorer les moteurs industriels de façon qu'ils consomment jusqu'à 30 % d'énergie de moins qu'à l'heure actuelle. En revanche, les gains de rendement dans les industries à forte intensité énergétique sont probablement assez faibles, car beaucoup y a déjà été accompli.

L'amélioration du rendement énergétique enregistrée au cours des quinze dernières années devrait se poursuivre dans pratiquement tous les secteurs et pour les principales utilisations finales, puisque le rendement des nouveaux équipements est meilleur que celui de la moyenne du parc existant. Les progrès passés et présents

### A. UTILISATION DE L'ÉNERGIE ET ÉMISSIONS DE CO<sub>2</sub><sup>1</sup>, 1973-88

1973 = 100



1. Pays de l'AIE.

Source : AIE

ne se sont d'ailleurs pas encore fait pleinement sentir, et seront d'autant plus grands que le renouvellement du parc de matériel est rapide. La croissance économique peut jouer un rôle important, non seulement en accélérant le rythme de renouvellement, mais aussi en stimulant la créativité technique de l'industrie.

En outre, certaines techniques qui sont déjà disponibles, mais dont l'emploi n'est pas encore très répandu, à cause notamment des barrières sur le marché et du comportement des consommateurs, offrent de vastes possibilités de progrès supplémentaires. Le tableau situe quelques-unes de ces possibilités dans leur contexte en les comparant à la part correspondante de la consommation d'énergie. Les exemples donnés représentent près de 70 % de la consommation finale totale d'énergie et plus de 71 % des émissions de CO<sub>2</sub> dans

3. Voir Mark Friedrichs et Erich Unterwurzacher, « Améliorer l'utilisation de l'électricité », l'Observateur de l'OCDE, n° 160, octobre-novembre 1989.



## POSSIBILITÉS D'AMÉLIORER LE RENDEMENT ÉNERGÉTIQUE

	Part estimée de la consommation finale totale %	Part estimée des émissions totales de CO <sub>2</sub> %	Économies totales possibles <sup>1</sup> %
Chauffage résidentiel et climatisation	11,4	11,0	10-50
Chauffage résidentiel d'eau	3,4	3,6	variables
Réfrigération résidentielle	1,1	2,1	30-50
Eclairage résidentiel	0,6	1,2	plus de 50
Chauffage commercial et climatisation	6,1	6,8	variables
Eclairage commercial	1,5	3,4	10-30
Moteurs industriels	4,5	9,0	0-30
Acieries	4,1	4,6	0-15
Industries chimiques	8,4	5,9	0-20
Industries de pâtes et papiers	2,9	1,2	0-15
Cémenteries	0,1	0,9 <sup>a</sup>	0-15
Voitures de tourisme	15,2	11,4	30-50
Véhicules utilitaires	10,1	10,3	30-50

1. Sur la base d'une comparaison du rendement moyen des équipements existants et du rendement des meilleures technologies nouvelles disponibles.

a. Utilisation énergétique seulement.

Source : AIE

les pays de l'AIE. Certaines de ces économies pourraient se concrétiser dans les conditions commerciales et réglementaires actuelles, mais il est peu probable, en raison des nombreux obstacles économiques et institutionnels, que l'on atteigne des gains de 30 à 50 %.

## Obstacles

Si le marché fonctionnait de façon parfaite, les consommateurs exploiteraient beaucoup de ces possibilités (même si les prix de l'énergie étaient relativement bas). Divers obstacles doivent toutefois être surmontés avant que le marché puisse fonctionner mieux. Cela est particulière-

ment une grande part, dans le secteur du transport privé – ce n'est pas en général la consommation de carburant qui est le critère principal lorsqu'on achète une voiture.

Les obstacles sont en général moins accusés dans le secteur commercial et encore moins dans le secteur industriel, en raison de l'environnement concurrentiel. Il est de fait que l'industrie, et en particulier les branches d'activité à forte intensité énergétique – sidérurgie, pâtes et papiers, ciment, en particulier – ont déjà amélioré très sensiblement leur rendement énergétique. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'énergie ne représente pas toujours une part importante des coûts de production et que les milieux industriels ne sont pas nécessairement conscients de l'intérêt qu'il y a à investir dans des équipements qui utilisent l'énergie de façon plus efficace. Pour réaliser des économies plus poussées, il est essentiel ici également d'avoir accès aux informations et aux capitaux.

L'ampleur possible des nouvelles améliorations dépend de facteurs techniques et des conditions commerciales de leur introduction. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions générales à propos de leur rapport coût-efficacité. Les coûts des équipements diffèrent très fortement d'un pays de l'AIE à un autre : le prix d'une lampe fluorescente compacte va par exemple de 8 à 44 dollars. Il y a plus de 300 prix de l'énergie dans ces pays, et le prix d'un produit donné accuse de fortes variations : il peut présenter un écart plus ou moins grand par rapport à celui d'autres combustibles, et l'ensemble de la structure des prix peut aussi être différente. C'est pourquoi une analyse internationale détaillée du rapport coût-avantages des investissements en matière d'équipements ne serait pas très utile. Il faut en outre tenir compte de la subjectivité qui caractérise la perception des consommateurs : même des coûts rela-

ivement faibles peuvent être considérés comme excessifs, surtout pour des usages résidentiels et pour le transport privé.

## Rôle des pouvoirs publics

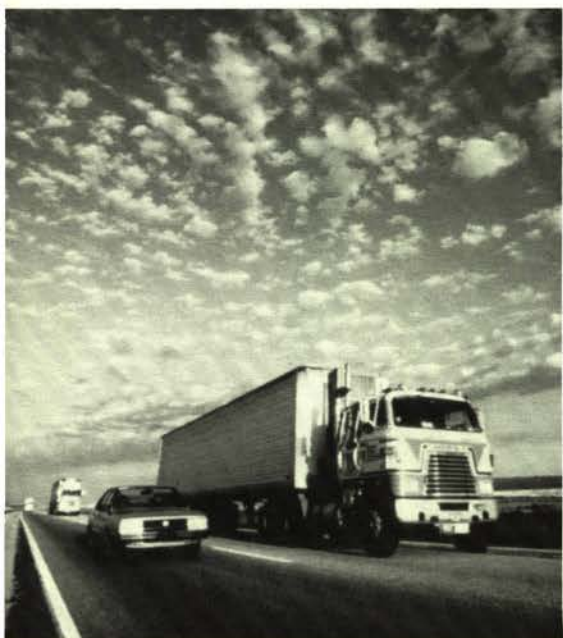
Les pouvoirs publics peuvent contribuer pour une part importante à éliminer les obstacles et à combler le fossé qui sépare les possibilités techniques des décisions réelles que prend chaque consommateur sur le marché. Le coût des mesures qu'ils adoptent à cet égard doit lui aussi être pris pleinement en compte dans toute analyse de coût-avantages.

Au cours des quinze dernières années, tous les pays de l'AIE ont encouragé l'amélioration du rendement énergétique de leur économie, mais ils ont choisi différentes approches pour ce faire. Leur action a rencontré un succès variable, eu égard aux conditions propres à chaque pays – climat, prix de l'énergie, ressources, activité économique. A l'intérieur même d'un pays, il est d'ailleurs difficile d'établir des relations distinctes de cause à effet. Dans certains cas, il n'y a pas eu d'évaluation complète des programmes et les estimations sont plus qualitatives que quantitatives. Les moyens d'action mis en œuvre comprennent l'information, la réglementation, la tarification, la taxation différentielle et les incitations.

Les programmes d'information communiquent aux consommateurs des données techniques et économiques dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions<sup>4</sup>. Ils assurent cependant pour l'essentiel un rôle d'appui ; ils sont d'autant plus efficaces qu'elles encouragent des actions dont l'intérêt économique est déjà connu par le consommateur.

Quant aux réglementations, elles se sont pour l'essentiel limitées à la fixation de

4. Voir Joyce Heard, « Partager les informations sur les économies d'énergie », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 161, décembre 1989-janvier 1990.



Picor International

L'évolution en faveur de véhicules plus gros et plus puissants a annulé les économies antérieures de combustibles.

ment vrai dans le secteur résidentiel, où les consommateurs perçoivent le moins bien les coûts et avantages de l'utilisation de l'énergie. Souvent pour une raison très simple : dans de nombreux bâtiments, l'énergie n'est pas correctement mesurée. Les décisions d'investir pour améliorer le rendement énergétique sont souvent partagées entre les locataires et les propriétaires ; de plus, les consommateurs d'énergie n'ont pas facilement accès à des informations techniques ou aux capitaux.

Les mêmes obstacles se retrouvent, pour





Des familles moins nombreuses égalent plus de surface de plancher par personne égale plus de consommation d'énergie.

REA-Giry

normes pour le chauffage des bâtiments, domaine où elles se sont révélées très efficaces. On pourrait aussi s'attendre à de bons résultats, notamment dans le cas des appareils ménagers et des véhicules de transport routier. Toute réglementation doit être minutieusement coordonnée avec les fabricants et les consommateurs et tous les coûts, directs et indirects, doivent être évalués. Une coopération internationale est en outre indispensable pour éviter des distorsions commerciales.

La tarification constitue assurément l'un des instruments les plus importants de la politique énergétique. Les prix délivrent les signaux appropriés pour inciter à investir dans des capacités d'approvisionnement et dans l'amélioration de l'utilisation finale. Les mesures en la matière sont le fait de milliers d'organismes et de millions d'individus. Il n'est donc pas possible de les centraliser. C'est pourquoi tous les pays de l'AIE se sont attachés de plus en plus à donner aux prix de l'énergie une base économique plus rationnelle, en éliminant les distorsions du marché.

Pour ce qui est de la fiscalité différentielle sur les produits énergétiques, elle a surtout été utilisée dans le secteur des transports, notamment pour l'essence et le diesel. Les préoccupations relatives au changement climatique ont à présent conduit plusieurs pays européens à introduire, dans le cadre de la fiscalité énergétique, des taxes sur les émissions de carbone, ou du moins à envisager de le faire. Un consensus commence toutefois à se dégager selon lequel ces taxes, pour qu'elles puissent réduire efficacement à long terme les concentrations de CO<sub>2</sub>, devraient être très lourdes et s'appliquer dans un cadre géographique très large.

Certains gouvernements ont eu recours à des incitations financières qui, d'après l'expérience que l'on en a, peuvent être très coûteuses, mais semblent avoir été efficaces. Leur suppression a probablement renforcé l'effet de la chute des prix de l'énergie, puisqu'elle s'est produite à peu près simultanément vers le milieu des années 80.

De nouvelles stratégies ont permis d'aider les consommateurs à investir pour

améliorer le rendement énergétique sans faire appel aux ressources publiques. Il en est ainsi du financement par une tierce partie, où une entreprise, passant un contrat avec le consommateur, fournit le capital et les équipements techniques nécessaires et récupère son investissement en prélevant un pourcentage de l'économie réalisée par le consommateur sur sa facture énergétique.

Plus récemment, des fournisseurs d'énergie, et en particulier des compagnies d'électricité, ont lancé des initiatives de gestion de la demande. Dans le cadre de celles-ci, ces entreprises encouragent activement l'amélioration du rendement énergétique et offrent par exemple des rabais sur le prix de lampes, pour ne pas devoir accroître leur capacité ou pour se conformer à une réglementation. La gestion de la demande n'a pas encore eu d'influence notable sur celle-ci, mais l'ampleur des programmes récemment mis en œuvre devrait se traduire par des résultats plus importants à l'avenir, tant en Amérique du Nord que dans les autres pays de l'AIE.

Un certain nombre d'instruments mis au point initialement pour maîtriser la pollution peuvent aussi influencer sur le rendement énergétique. Outre les taxes sur le carbone, les mécanismes d'échange d'émissions permettent d'attribuer en totalité à la lutte contre la pollution des réductions de consommation obtenues grâce à des gains de rendement énergétique<sup>5</sup>. Les incitations financières à combattre la pollution n'ont cependant pas toujours eu pour effet de promouvoir les techniques à haut rendement énergétique qui permettent de réduire les émissions. Certaines normes imposent l'emploi de technologies déterminées qui accroissent en fait la demande d'énergie et donc les émissions de CO<sub>2</sub>; les convertisseurs catalytiques en sont un exemple. Mais on tend aujourd'hui à mettre davantage l'accent sur la mise au point de technologies énergétiques propres.

□ □

Toutes ces mesures ont des coûts – pour le secteur privé comme pour le secteur public. Il est difficile de les évaluer complètement, mais il convient de ne pas

les négliger ou les sous-estimer. Ils peuvent avoir un effet macro-économique appréciable, par exemple sur le taux de croissance de l'économie.

Des perspectives encourageantes de nouveaux progrès s'offrent dans les pays de l'AIE. Des gains de 10 à 20 % peut-être par rapport aux taux de rendement actuels pourraient être obtenus au cours des quinze à vingt prochaines années. La compréhension des forces qui contribuent à déterminer la demande d'énergie est cependant entravée par de difficiles problèmes de mesure des améliorations et de manque de données. Bien souvent, seules des enquêtes approfondies et régulières permettent d'obtenir le type d'informations détaillées indispensables sur les utilisations finales.

Dans beaucoup de pays de l'AIE, on ne dispose que de façon assez limitée de données fiables sur la demande d'énergie et le rendement énergétique, et de connaissances relatives aux nombreux facteurs non techniques qui influent sur la consommation. Comme il apparaît de plus en plus clairement que le rendement énergétique a un rôle de premier plan à jouer dans la réalisation des objectifs en matière d'environnement, ce manque d'information suscite des préoccupations grandissantes. ■



## Bibliographie OCDE

- **Energy Efficiency and the Environment : Options and Policies**, 1991 (actuellement disponible seulement en anglais)
- **Les gaz à effet de serre : le rôle de l'énergie**, 1991
- **L'énergie et l'environnement : vue d'ensemble des politiques**, 1990
- **L'utilisation rationnelle de l'électricité**, 1989
- Joyce Heard, « Partager les informations sur les économies d'énergie », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 161, décembre 1989-janvier 1990
- Mark Friedrichs et Erich Unterwurzacher, « Améliorer l'utilisation de l'électricité », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 160, octobre-novembre 1989
- Jean-Philippe Barde, « Environnement : l'approche économique », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 158, juin-juillet 1989
- J. B. Opschoor et H. B. Vos, **Instruments économiques pour la protection de l'environnement**, 1989.

5. Voir Jean-Philippe Barde, « Environnement : l'approche économique », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 158, juin-juillet 1989.





# Nouvelles publications de l'OCDE

CARTÉ • BON DE COMMANDE ENCARTÉ • BON DE COMMANDE ENCARTÉ • BON DE COMMANDE ENCARTÉ • BON DE COMMANDE ENCARTÉ

## Économie

### Études économiques de l'OCDE

Série 1990-1991

#### ALLEMAGNE

(août 1991)

(10 91 15 2) ISBN 92-64-23543-4, 150 p.

Voir « Coup de projecteur sur l'Allemagne », l'*Observateur de l'OCDE*, n° 171, août-septembre 1991.

#### CANADA

(septembre 1991)

(10 91 01 2) ISBN 92-64-23555-8, 150 p.

#### DANEMARK

(août 1991)

(10 91 13 2) ISBN 92-64-23545-0, 150 p.

#### FINLANDE

(août 1991)

(10 91 31 2) ISBN 92-64-23542-6, 150 p.

#### ITALIE

(septembre 1991)

(10 91 19 2) ISBN 92-64-23558-2, 150 p.

#### ROYAUME-UNI

(août 1991)

(10 91 28 2) ISBN 92-64-23544-2, 150 p.

#### SUISSE

(septembre 1991)

(10 91 26 2) ISBN 92-64-23557-4, 150 p.

Le numéro :

FF80 £7,50 US\$13 DM24

Abonnement à la série 1991-1992

(17 à 22 études à paraître) :

(10 00 00 2) ISSN 0304-3363

FF850 £102 US\$180 DM332

### Études économiques de l'OCDE/CCEET

(Série 1991-1992)

#### HONGRIE

(août 1991)

(09 92 01 2) ISBN 92-64-23554-X, 220 p.

FF90 £13 US\$20 DM37

Abonnement à la série 1991-1992

(Étude sur la HONGRIE et études à paraître sur la POLOGNE

et la RÉPUBLIQUE FÉDÉRATIVE TCHÈQUE ET SLOVAQUE)

(09 00 00 2)

FF230 £32 US\$52 DM95

Abonnement combiné 1991-1992 aux

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE et aux

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE/CCEET

(08 00 00 2)

FF990 £122 US\$211 DM389

### COMPTES NATIONAUX DES PAYS DE L'OCDE

Tableaux détaillés - 1977-1989

#### Volume II

(juillet 1991) bilingue

(30 91 03 3) ISBN 92-64-03506-0, 588 p.

Le numéro :

FF470 £61 US\$112 DM182

## Affaires financières

### TENDANCES DES MARCHÉS DES CAPITAUX N° 47

Étude spéciale : systèmes financiers et réglementation financière dans les économies dynamiques d'Asie

(juin 1991)

(27 90 03 2), 144 p.

Le numéro :

FF80 £10 US\$17 DM33

Abonnement (n° 48 à n° 50)

(27 00 00 2) ISSN 0378-6528

FF200 £24 US\$42 DM78

### STATISTIQUES

DES RECETTES PUBLIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE 1965-1990

(août 1991) bilingue

Propose un cadre conceptuel dont le but est de définir les recettes publiques devant être assimilées à des impôts et d'indiquer une classification possible des différentes catégories d'impôts. Contient un ensemble unique en son genre de statistiques fiscales détaillées et comparables, utilisant une présentation identique pour les 24 pays de l'OCDE et remontant jusqu'à 1965.

(23 91 01 3) ISBN 92-64-03504-4, 280 p.

FF200 £26 US\$48 DM78

### Série

« Harmonisation des normes comptables »

N° 6 - NOUVEAUX INSTRUMENTS FINANCIERS

(septembre 1991) bilingue

(21 91 02 3) ISBN 92-64-03508-7, 80 p.

FF70 £9 US\$16 DM27

## Développement

Série « Ajustement et équité dans les pays en développement », dirigée par Christian Morrisson

AJUSTEMENT ET ÉQUITÉ EN ÉQUATEUR

Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet,

André Fargeix

(août 1991)

Les auteurs examinent simultanément les dimensions économique, politique et sociale de chaque mesure de stabilisation macro-économique, ce qui permet d'évaluer pour la première fois le coût social - du point de vue du chômage, des inégalités et de la pauvreté.

(41 91 15 2) ISBN 92-64-23539-6, 180 p.

FF130 £17 US\$31 DM50

Voir p. 13 de ce numéro de l'*Observateur de l'OCDE*.

Offre spéciale : pour l'achat des huit ouvrages à paraître dans la série (ÉQUATEUR, CHILI, CÔTE D'IVOIRE, GHANA, INDONÉSIE, MALAISIE, MAROC, VOLUME DE SYNTHÈSE)

(41 91 00 2)

FF835 £110 US\$198 DM320

### Études du Centre de développement

L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DIRECT AU BRÉSIL : son incidence sur la restructuration industrielle

Winston Fritsch et Gustavo Franco

(septembre 1991)

Le Brésil - septième économie mondiale - est, parmi les pays en développement, celui qui accueille le plus fort contingent d'investissements étrangers directs. Cette étude, qui paraît à point nommé alors que ce pays lutte pour faire reculer l'hyperinflation et préserver sa croissance à l'aube des années 90, présente dans leurs grandes lignes les problèmes qui commencent à se faire jour et qui se poseront au cours des dix ans à venir dans le domaine des investissements étrangers, des échanges et de la politique industrielle. Des analyses macro-économiques, structurelles et sectorielles ont été réalisées en vue d'évaluer le rôle des investissements étrangers directs dans le développement économique futur du Brésil et dans la recherche de moyens propres à mettre fin aux crises répétées qui secouent actuellement le pays.

(41 91 12 2) ISBN 92-64-23547-7, 176 p.

FF140 £18 US\$33 DM54

GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Voir rubrique « Environnement »

INVENTAIRE DES INSTITUTS DE RECHERCHE ET DE FORMATION EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT EN EUROPE

(août 1991) bilingue

Cet inventaire, préparé avec la collaboration de l'« Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement », contient des informations détaillées sur 540 instituts, situés dans 28 pays européens. Ces informations portent sur leurs programmes de recherche et de formation dans le domaine du développement ; leur spécialisation géographique et leurs autres activités connexes. Ces informations sont extraites de la base de données du « Réseau international d'information sur le développement » (IDIN), créée par le « Comité interrégional de coordination des associations de développement » (ICCDEA) et le « Centre de développement » de l'OCDE.

(40 91 01 3) ISBN 92-64-03505-2, 244 p.

FF170 £22 US\$40 DM66

## Emploi

L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES POUR L'EMPLOI ET DES MESURES SOCIALES :

le point sur une question complexe (juillet 1991)

Rassemble les contributions de spécialistes de



l'évaluation des programmes pour l'emploi, la formation et la protection sociale, qui ont été présentées et discutées lors d'une réunion organisée par l'OCDE. Illustre les progrès réalisés dans ce domaine et permet de repérer les méthodes et les pratiques qui ont débouché, dans certaines situations données, sur les meilleurs résultats. Un rapport de synthèse met en relief les principaux éléments d'une bonne stratégie d'évaluation.

(81 91 01 2) ISBN 92-64-23537-X, 200 p.  
FF155 £20 US\$37 DM60

### OCDE : PERSPECTIVES DE L'EMPLOI 1991

(juillet 1991)

Voir le cahier central de ce numéro de l'*Observateur de l'OCDE*.

(81 91 02 2) ISBN 92-64-23540-X, 270 p.  
FF200 £26 US\$48 DM78

### STATISTIQUES DE LA POPULATION ACTIVE 1969-1989

(juillet 1991) bilingue

(30 91 02 3) ISBN 92-64-03510-9, 500 p.  
FF380 £48 US\$90 DM148

### STATISTIQUES TRIMESTRIELLES DE LA POPULATION ACTIVE N° 2/1991

(juin 1991) bilingue

(35 91 02 3), 88 p.

Le numéro :

FF55 £7 US\$12 DM22

Abonnement :

(35 00 00 3) ISSN 0255-3627

FF185 £22 US\$40 DM73

## Energie

### Agence internationale de l'énergie

#### COAL INFORMATION 1991

(juillet 1991)

Pas disponible en français

(61 91 09 1) ISBN 92-64-13536-7, 550 p.  
FF500 £65 US\$120 DM195

#### GUIDELINES FOR THE ECONOMIC ANALYSIS OF RENEWABLE ENERGY TECHNOLOGY APPLICATIONS

(juillet 1991)

Pas disponible en français

(61 91 06 1) ISBN 92-64-13481-6, 168 p.  
FF180 £24 US\$44 DM70

#### DONNÉES SUR LE PÉTROLE ET SUR LE GAZ 1988-1990

(août 1991) bilingue

Ouvrage de référence très complet sur l'évolution actuelle de l'offre et de la demande de pétrole et de gaz naturel. Contient des statistiques nationales des pays de l'OCDE sur la production, les échanges, la demande, les prix et les réserves. Les données relatives à la production, aux échanges et à la consommation mondiaux des principaux groupes de produits pétroliers et de gaz naturel sont présentées dans des tableaux récapitulatifs.

(61 91 10 3) ISBN 92-64-03507-9, 575 p.  
FF500 £65 US\$120 DM195

#### STATISTIQUES TRIMESTRIELLES DU PÉTROLE ET BILANS ÉNERGÉTIQUES

N° 2 - premier trimestre 1991

(juillet 1991) bilingue

(60 91 02 3), 364 p.

Le numéro :

FF220 £26 US\$46 DM86

Abonnement

(60 00 00 3) ISSN 0378-6536

FF750 £90 US\$158 DM293

## 10 MEILLEURES VENTES

(pour commander, veuillez utiliser  
le bon de commande encarté)

### 1. ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

Série 1990-1991

France

(10 91 14 2) ISBN 92-64-23495-0

FF60 £7,50 US\$13 DM24

### 2. L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT

(97 91 01 2) ISBN 92-64-23442-X

FF180 £22 US\$38 DM70

### 3. PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES/ STATISTIQUES RÉTROSPECTIVES 1960-1989

(12 91 01 3) ISBN 92-64-03348-3

FF110 £14 US\$26 DM42

### 4. A STUDY OF THE SOVIET ECONOMY Trois volumes, par le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE et la BERD

Disponibles uniquement

en anglais

(14 91 02 1) ISBN 92-64-13468-9

FF500 £50 US\$100 DM148

### 5. POLITIQUES, MARCHÉS ET ÉCHANGES AGRICOLES : SUIVIS ET PERSPECTIVES 1991

(51 91 03 2) ISBN 92-64-23490-X

FF190 £25 US\$46 DM74

### 6. LES SERVICES DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

(22 91 01 2) ISBN 92-64-23487-X

FF75 £10 US\$18 DM30

### 7. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : ÉVALUATION DES RETOMBÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES

(97 90 02 2) ISBN 92-64-23462-4

FF130 £16 US\$28 DM50

### 8. CONCURRENCE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

(24 91 02 3) ISBN 92-64-03347-5

FF140 £18 US\$34 DM55

### 9. STATISTIQUES POUR UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ

(14 91 04 2) ISBN 92-64-23486-1

FF150 £20 US\$36 DM58

### 10. LE COMMERCE INTERNATIONAL, L'INVESTISSEMENT ET LA TECHNOLOGIE DANS LES ANNÉES 90

(03 91 02 2) ISBN 92-64-23480-2

FF125 £16 US\$30 DM48

### STATISTIQUES ET BILANS ÉNERGÉTIQUES DES PAYS NON MEMBRES DE L'OCDE 1988-1989

(juillet 1991) bilingue

Présente une compilation des statistiques de la production et de la consommation d'énergie relative à 85 pays et régions ne faisant pas partie de l'OCDE, y compris des pays en développement, des pays de l'Europe centrale et orientale et de l'Union soviétique. Les données sont exprimées en unités d'origines et en unités courantes pour le charbon, le pétrole, le gaz, l'électricité et de la chaleur. Les données sur la production et la consommation de charbon, de gaz et d'électricité depuis 1971 sont récapitulées dans des tableaux historiques, présentés aussi bien par pays que par région.

(61 91 11 3) ISBN 92-64-03511-7, 380 p.

FF 350 £45 US\$84 DM136

### Agence de l'énergie nucléaire

### DÉCLASSEMENT DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES : une analyse de la variabilité des estimations des coûts du déclassement

(septembre 1991)

Beaucoup d'estimations différentes ont été publiées sur les coûts du déclassement des centrales nucléaires. Cette étude, qui s'adresse à un large public, analyse les raisons des importantes variations recensées entre les estimations disponibles et examine dans quelle mesure les divers facteurs politiques, institutionnels, techniques et économiques pourraient en rendre compte.

(66 91 09 2) ISBN 92-64-23552-3, 140 p.

FF140 £18 US\$33 DM54

## Environnement

### L'ÉTIQUETAGE ÉCOLOGIQUE DES PRODUITS

DANS LES PAYS DE L'OCDE

(août 1991)

Décrit l'origine et les objectifs des programmes actuels d'étiquetage patronnés par les pouvoirs publics, les critères retenus, la façon d'évaluer les produits, le financement des programmes, les moyens de mesurer leur efficacité, les questions juridiques et les conséquences susceptibles d'en découler pour le commerce international de produits verts. Fait le point des programmes d'étiquetage d'ores et déjà en vigueur en Allemagne, au Canada et au Japon, et examine les projets d'introduction de labels écologiques dans d'autres pays de l'OCDE et de la Communauté européenne. Présente la liste des critères déjà adoptés à cet effet dans les programmes allemands, canadiens et japonais.

(97 91 05 2) ISBN 92-64-23538-8, 136 p.

FF135 £17,50 US\$32 DM52

Voir Jim Salzman, « Un label pour consommer vert », l'*Observateur de l'OCDE*, n° 169, avril-mai 1991.

### GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

(août 1991) bilingue

Rassemble des études effectuées par des



chercheurs et praticiens de pays en développement, d'organisations internationales et d'ONG réunis pour une conférence. Fait le point des connaissances et des pratiques en matière de gestion de l'environnement dans une optique de développement.

(41 91 10 3) ISBN 92-64-03503-6, 420 p.  
FF215 £28 US\$52 DM84

### **DONNÉES OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT – COMPENDIUM 1991**

(septembre 1991) bilingue

Alors que les problèmes mondiaux liés à l'environnement suscitent des préoccupations grandissantes au niveau international et que s'impose la nécessité de parvenir à une croissance économique durable, les administrations, les entreprises et le public ont besoin de disposer de données fiables et harmonisées sur l'environnement au plan international. Le Compendium de données OCDE sur l'environnement, mis à jour tous les deux ans, relie des statistiques sur la pollution et sur les ressources naturelles à des secteurs d'activité économique tels que l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture. Les données sont organisées selon trois perspectives : l'état actuel de l'environnement, les pressions qui s'exercent sur lui, et la gestion environnementale.

Le compendium propose une base de données actualisée destinée à accompagner la récente publication de la troisième édition du rapport de l'OCDE sur *L'état de l'environnement*.

(97 91 06 3) ISBN 92-64-03512-5, 320 p.  
FF235 £33 US\$56 DM97

### **Gestion publique**

#### **ÉVOLUTIONS DANS LA GESTION PUBLIQUE : mise à jour 1991**

(septembre 1991)

Ce rapport est une mise à jour de l'examen des évolutions dans la gestion publique de 1990. Il montre comment les diverses initiatives ont été mises en œuvre dans chaque pays membre et signale les nouvelles mesures de réforme de la gestion du secteur public prises en 1990. Ce rapport devrait donc être lu en parallèle avec *Evolutions dans la gestion publique : examen – 1990*, qui permet d'intégrer les faits nouveaux dans leur contexte.

(42 91 01 2) ISBN 92-64-23546-9, 92 p.  
FF90 £11 US\$21 DM 35

### **Science, technologie et industrie**

#### **INDICATEURS DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES N° 2/1991**

(juillet 1991) bilingue

(37 91 02 3), 120 p.

Le numéro

FF75 £9 US\$16 DM30

Abonnement

(37 00 00 3) ISSN 0250-4278

FF250 £30 US\$54 DM98

#### **LE MARCHÉ DE L'ACIER EN 1990 ET LES PERSPECTIVES POUR 1991**

(juillet 1991)

Présente une analyse du marché de l'acier

dans le monde et pour les pays de l'OCDE. Propose en outre sous forme de tableaux statistiques les données les plus récentes sur l'évolution du marché selon les régions, ses caractéristiques, la main-d'œuvre employée, la consommation apparente, la production, et les échanges. Après quatre années consécutives de hausse, la consommation apparente d'acier dans la zone OCDE va probablement diminuer quelque peu en 1991. Les exportations nettes vers le reste du monde continuant à décliner légèrement, on s'attend également à une diminution de la production d'acier brut pour l'ensemble de la zone.

(58 91 02 2) ISBN 92-64-23535-3, 48 p.  
FF110 £14 US\$26 DM43

### **L'INDUSTRIE DES PÂTES ET PAPIERS 1988**

(août 1991) bilingue

Présente des données annuelles en volume sur la production et la consommation des produits de l'industrie des pâtes et papiers, sur la capacité de production et son utilisation et sur les échanges internationaux concernant trente-trois produits ou groupes de produits de cette industrie par pays partenaire.

(71 90 60 3) ISBN 92-64-03509-5, 104 p.  
FF120 £16 US\$28 DM46

### **Pêcheries**

#### **EXAMEN DES PÊCHERIES DANS LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE 1989**

(août 1991)

Examine les principaux événements ayant exercé une influence sur la pêche commerciale des pays de l'OCDE, notamment la politique et l'action des pouvoirs publics, et l'évolution de la production, de la transformation, de la commercialisation et des échanges internationaux dans ce domaine.

(53 91 01 2) ISBN 92-64-23541-8, 300 p.  
FF400 £52 US\$96 DM156

### **Transports**

**CEMT**

#### **84° TABLE RONDE : LA DÉRÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES**

(septembre 1991)

Dans la perspective d'un marché européen, la déréglementation des transports de marchandises est l'un des aspects essentiels de la politique des transports. Cette publication évalue les expériences passées de certains pays en matière de déréglementation et examine les possibilités de parvenir à un marché des transports de marchandises qui soit réellement efficace.

(75 91 04 2) ISBN 92-821-2154-2, 136 p.  
FF140 £19 US\$32 DM58

**CEMT – Rapports annuels :  
activités de la conférence**

#### **37° RAPPORT ANNUEL – 1990**

**Résolutions du conseil des ministres  
des transports et rapports approuvés  
en 1990**

(septembre 1991)

(75 91 05 2) ISBN 92-821-2155-0, 252 p.  
FF 215 £28 US\$52 DM 84

OFFRES D'EMPLOIS – OFFRES D'EMPLOIS  
**OCDE**

### **SECRETARIAT DE L'OCDE, PARIS**

L'OCDE cherche régulièrement des candidats pour des postes dans les domaines suivants :

**Administration publique**  
**Balance des paiements**  
**Comptes nationaux**  
**Economie agricole**  
**Economie du développement**  
**Economie de l'énergie**  
**Economie de l'industrie**  
**Economie du travail**  
**Economie monétaire**  
**Econométrie**  
**Environnement**  
**Etudes urbaines**  
**Fiscalité**  
**Ingénierie nucléaire**  
**Macro-économie**  
**Physique nucléaire**  
**Politique de l'éducation**  
**Affaires sociales**  
**Statistiques**  
**Informatique et communications**

#### **• Qualifications :**

diplôme universitaire pertinent, expérience professionnelle de deux ou trois ans minimum, excellente connaissance d'une des deux langues officielles de l'Organisation (anglais et français) et aptitude à bien rédiger dans cette langue; bonne connaissance de l'autre.

#### **• Engagement initial :**

deux ou trois ans.

#### **• Traitement annuel de base :**

de FF 252 000 à FF 329 000 (administrateur) et de FF 363 000 (administrateur principal), à quoi s'ajoutent des allocations selon la situation de famille et le lieu de recrutement.

Les postes sont ouverts aux candidats des deux sexes ressortissants des pays membres de l'OCDE.

Adresser les candidatures en anglais ou en français (indiquer domaine de spécialisation et joindre *curriculum vitae*) avec la mention «OBS» à :

**Division de la gestion  
des ressources humaines  
OCDE**

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS CEDEX 16  
FRANCE

**OCDE**



**OECD**

OFFRES D'EMPLOIS – OFFRES D'EMPLOIS



# Où obtenir les publications de l'OCDE

## ARGENTINE

CARLOS HIRSCH S.R.L.  
Galería Güemes, Florida 165, 4° Piso  
1333 Buenos Aires Tél. 30.7122, 331.1787 y 331.2391  
Télégrammes: Hirsch-Baires  
Télex: 21112 UAPE-AR. Ref.s/2901 Téléfax:(1)331-1787

## AUSTRALIE

D.A. Book (Aust.) Pty. Ltd.  
648 Whitehorse Road, P.O.B 163  
Mitcham, Victoria 3132 Tél. (03)873.4411  
Téléfax: (03)873.5679

## AUTRICHE

OECD Publications and Information Centre  
Schedestrasse 7  
D-W 5300 Bonn 1 (Allemagne) Tél. (49.228)21.60.45  
Téléfax: (49.228)26.11.04  
Gerold & Co.  
Graben 31  
Wien I Tél. (0222)533.50.14

## BELGIQUE

Jean De Lannoy  
Avenue du Roi 202  
B-1060 Bruxelles Tél. (02)538.51.69/538.08.41  
Télex: 63220 Téléfax: (02)538.08.41

## CANADA

Editions Renouf Limitée  
1294 Algoma Road  
Ottawa, ON K1B 3W8 Tél. (613)741.4333  
Télex: 053-4783 Téléfax: (613)741.5439

## Magasins:

61 Sparks Street  
Ottawa, ON K1P 5R1 Tél. (613)238.8985  
211 Yonge Street  
Toronto, ON M5B 1M4 Tél. (416)363.3171

Federal Publications  
165 University Avenue  
Toronto, ON M5H 3B8 Tél. (416)581.1552  
Téléfax: (416)581.1743

Les Publications Fédérales  
1185 rue de l'Université  
Montréal, PQ H3B 3A7 Tél. (514)954.1633

Les Éditions La Liberté Inc.  
3020 Chemin Sainte-Foy  
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tél. (418)658.3763  
Téléfax: (418)658.3763

## CORÉE

Kyobo Book Centre Co. Ltd.  
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon  
Séoul Tél. (REP)730.78.91  
Téléfax: 735.0030

## DANEMARK

Munksgaard Export and Subscription Service  
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148  
DK-1016 København K Tél. (45 33) 12 85 70  
Télex: 19431 MUNKS DK Téléfax: (45 33)12.93.87

## ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros S.A.  
Castelló 37, Apartado 1223  
Madrid 28001 Tél. (91) 431.33.99  
Télex: 49370 MPLI Téléfax: 575.39.98

Llibreria Internacional AEDOS  
Consejo de Ciento 391  
08009 - Barcelona Tél. (93) 301-86-15  
Téléfax: (93) 317-01-41

Llibreria de la Generalitat  
Palau Moja  
Rambla dels Estudis, 118  
08002 - Barcelona Tél. (93) 318.80.12 (Subscriptions)  
Téléfax: (93) 302.67.23 (Publicacions)

## FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, P.O. Box 128  
00100 Helsinki Tél. (358.0)12141  
Télex: 125080 Téléfax: (358.0)121.4441

## GRÈCE

Librairie Kauffmann  
28 rue du Stade  
105 64 Athens Tél. 322.21.60  
Télex: 218187 LIKA Gr

## HONG KONG

Swindon Book Co. Ltd.  
13 - 15 Lock Road  
Kowloon, Hong Kong Tél. 366.80.31  
Télex: 50441 SWIN HX Téléfax: 739.49.75

## INDE

Oxford Book and Stationery Co.  
Scindia House  
New Delhi 110001 Tél. 331.5896/5308  
Télex: 31 61990 AM IN Téléfax: (11)332.59.93  
17 Park Street  
Calcutta 700016 Tél. 240832

## FRANCE

OCDE  
Commandes par correspondance:  
2 rue André-Pascal  
75775 Paris Cédex 16 Tél. (33-1)45.24.82.00

Librairie:  
33, rue Octave-Feuillet Tél. (33-1)45.24.81.67  
75016 Paris (33-1)45.24.81.81

Télex: 620 160 OCDE (33-1)45.24.85.00 (33-1)45.24.81.76

Librairie de l'Université  
12a, rue Nazareth  
13100 Aix-en-Provence Tél. : 42.26.18.08  
Téléfax: 42.26.63.26

## ALLEMAGNE

OECD Publications and Information Centre  
Schedestrasse 7  
D-W 5300 Bonn 1 Tél. (0228)21.60.45  
Téléfax: (0228)26.11.04

## ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

OECD Publications and Information Centre  
2001 L Street N.W., Suite 700  
Washington, D.C. 20036-4910 Tél. (202)785.6323  
Téléfax: (202)785.0350

## JAPON

OECD Publications and Information Centre  
Landic Akasaka Building  
2-3-4 Akasaka, Minato-ku  
Tokyo 107 Tél. : (81.3)3586.2016  
Téléfax: (81.3)3584.7929

## INDONÉSIE

Pdii-Lipi  
P.O. Box 269 /JKSMG/88  
Jakarta 12790 Tél. 583467  
Télex: 62 875

## IRLANDE

TDC Publishers - Library Suppliers  
12 North Frederick Street  
Dublin 1 Tél. 744835/749677  
Téléfax: 748416

## ISLANDE

Mál Mog Menning  
Laugavegi 18, Pósthólf 392  
121 Reykjavik Tél. 15199/24240

## ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Benedetto Fortini, 120/10  
Casella Post. 552  
50125 Firenze Tél. (055)64.54.15  
Télex: 570466 Téléfax: (055)64.12.57

Via Bartolini 29  
20155 Milano Tél. 36.50.83

La diffusion delle pubblicazioni OCSE viene assicurata dalle  
principali librerie ed anche da:  
Editrice e Libreria Herder  
Piazza Montecitorio 120  
00186 Roma Tél. 679.4628

Télex: NATEL I 621427  
Libreria Hoepli  
Via Hoepli 5  
20121 Milano Tél. 86.54.46  
Télex: 31.33.95 Téléfax: (02)805.28.86

Libreria Scientifica  
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiu'  
Via Meravigli 16  
20123 Milano Tél. 805.68.98  
Téléfax: 800175

## MALAISIE/SINGAPOUR

Co-operative Bookshop Ltd.  
University of Malaya  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru  
59700 Kuala Lumpur - Malaisie Tél. 756.5000/756.5425

Information Publications Pte. Ltd.  
Pei-Fu Industrial Building  
24 New Industrial Road No. 02-06  
Singapore 1953 Tél. 283.1786/283.1798  
Téléfax: 284.8875

## NORVÈGE

Narvesen Info Center - NIC  
Bertrand Narvesens vei 2  
P.O. Box 6125 Etterstad  
0602 Oslo 8 Tél. : (02)57.33.00  
Télex: 79668 NIC N Téléfax: (02)68.19.01

## NOUVELLE-ZÉLANDE

GP Publications Ltd.  
Customer Services  
33 The Esplanade - P.O. Box 38-900  
Petone - Wellington Tél. (04)685-555  
Téléfax: (04)685-333

## PAKISTAN

Mirza Book Agency  
65 Shahrah Quaid-E-Azam  
Lahore 3 Tél. 66839  
Télex: 44886 UBL PK. Attn: MIRZA BK

## PAYS-BAS

SDU Uitgeverij  
Christoffel Plantijnstraat 2  
Postbus 20014  
2500 EA's-Gravenhage Tél. (070 3)78.99.11  
Voor bestellingen: Tél. (070 3)78.98.80  
Télex: 32486 strdu Téléfax: (070 3)47.63.51

## PORTUGAL

Livraria Portugal  
Rua do Carmo 70-74, Apart. 2681  
1117 Lisboa Codex Tél. : 347.49.82/3/4/5  
Téléfax: (01) 347.02.64

## ROYAUME-UNI

HMSO  
Renseignements Tél. (071) 873 0011  
Postal orders only:  
P.O. Box 276, London SW8 5DT

Personal Callers HMSO Bookshop  
49 High Holborn, London WC1V 6HB  
Télex: 297138 Téléfax: 071 873 2000

Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol, Edinburgh,  
Manchester

## SINGAPOUR/MALAISIE

Voir "Malaisie/Singapour"

## SRI LANKA

Centre for Policy Research  
c/o Mercantile Credit Ltd.  
55, Janadhipathi Mawatha  
Colombo 1 Tél. 438471-9, 440346  
Télex: 21138 VAVALEX CE Téléfax: 94.1.448900

## SUÈDE

Fritzes Fackboks-företaget  
Box 16356, Regeringsgatan 12  
103 27 Stockholm Tél. (08)23.89.00  
Télex: 12387 Téléfax: (08)20.50.21

Abonnements:  
Wennergren-Williams AB  
Nordenflychtsvägen 74, Box 30004  
104 25 Stockholm Tél. (08)13.67.00  
Télex: 19937 Téléfax: (08)18.62.32

## SUISSE

OECD Publications and Information Centre  
Schedestrasse 7  
D-W 5300 Bonn 1 (Allemagne) Tél. (49.228)21.60.45  
Téléfax: (49.228)26.11.04

Librairie Payot  
6, rue Grenus  
1211 Genève 11 Tél. (022)731.89.50  
Télex: 28356

Service des abonnements: Naville S.A.  
7 rue Lévrier  
1201 Genève Tél. : (022) 732.24.00  
Téléfax: (022) 738.48.03

Maditec S.A.  
Chemin des Palettes 4  
1020 Renens/Lausanne Tél. (021)635.08.65  
Téléfax: (021)635.07.80

Librairie des Nations Unies/Palais des Nations  
1211 Genève 10 Tél. (022)734.14.73  
Télex: 412962 Téléfax: (022)740.09.31

## TAIWAN

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.  
9th Floor, No. 118, Sec. 2  
Chung Hsiao E. Road  
Taipei Tél. 391.7396/391.7397  
Téléfax: (02) 394.9176

## THAÏLANDE

Suksit Siam Co. Ltd.  
1715 Rama IV Road, Samyan  
Bangkok 5 Tél. 251.1630

## TURQUIE

Kültür Yayınları Is-Türk Ltd. Sti.  
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat. 21  
Kavaklıdere/Ankara Tél. 25.07.60  
Dolmabahçe Cad. No. 29  
Besiktas/Istanbul Tél. 160.71.88  
Télex: 43482B

## VENEZUELA

Libreria del Este  
Avda F. Miranda 52, Aptdo. 60337, Edificio Galipán  
Caracas 106 Tél. 951.1705/951.2307/951.1297  
Télégrammes: Libreste Caracas

## YUGOSLAVIE

Jugoslovenska Knjiga  
Knez Mihajlova 2, P.O. Box 36  
Beograd Tél. : (011)621.992  
Télex: 12466 jk bgd Téléfax: (011)625.970

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas  
encore désigné de distributeur devraient être adressées à:  
OCDE, Service des Publications, 2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cédex 16, France.

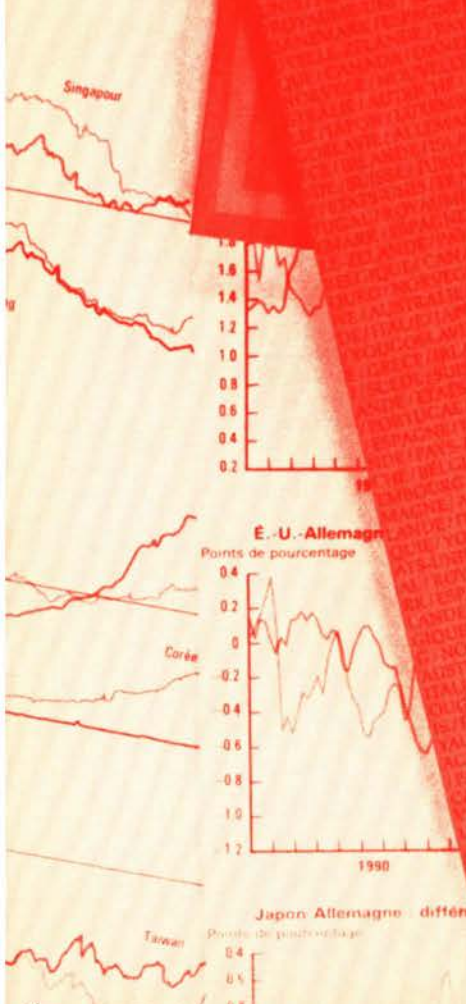


que P Taux de change des primes  
Ecarts en pourcentage par rapport aux parités  
moyennes mensuelles de référence



1970 1971 1972 1973

e Q Taux de change



OECD  
ECONOMIC OUTLOOK  
PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES  
DE L'OCDE  
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

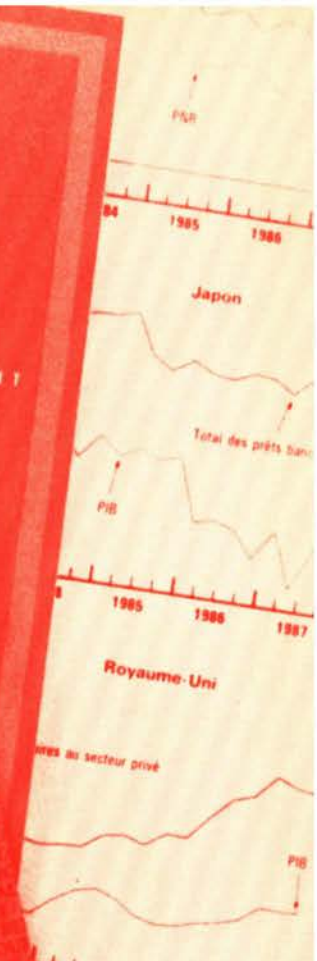
HISTORICAL  
STATISTICS

STATISTIQUES  
RÉTROSPECTIVES

PERSPECTIVES  
ECONOMIQUES  
DE L'OCDE

49

JULLET 1991

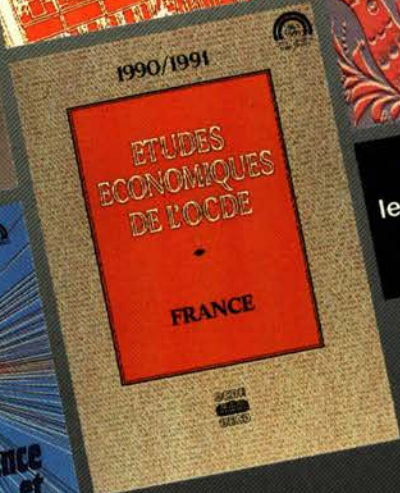
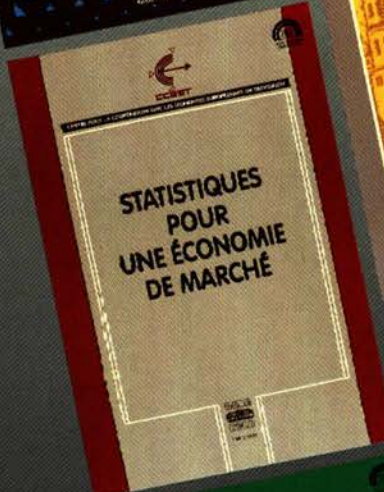
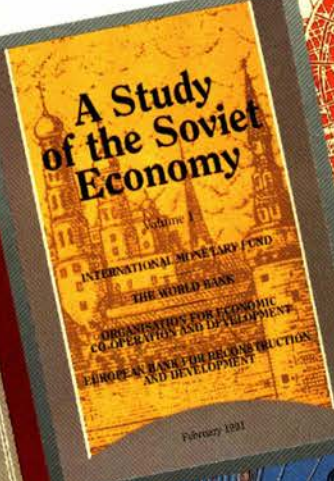
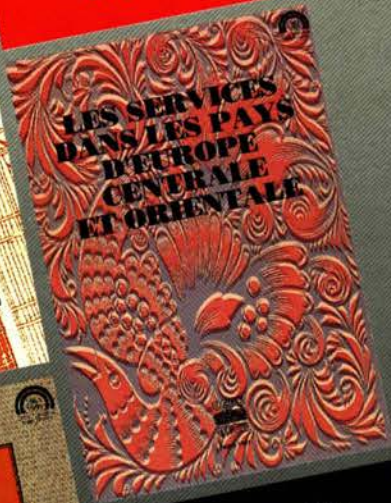
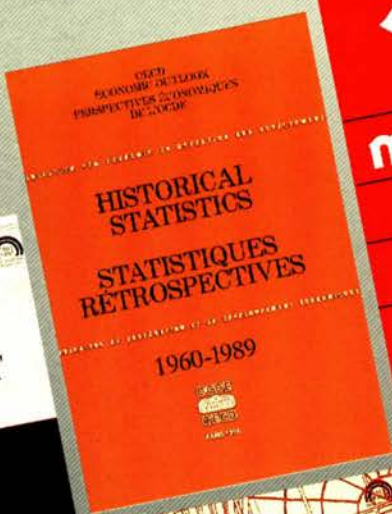
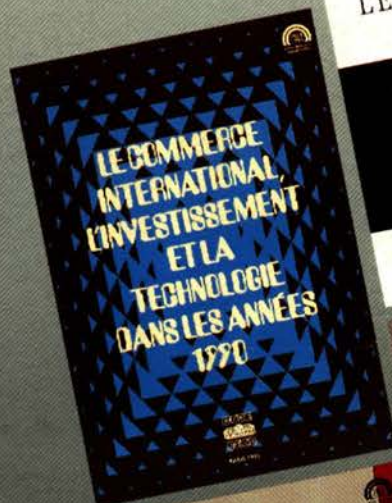


(12 91 49 2) ISBN 92-64-23532-9  
FF110 £13,50 EUS24 DM43  
Abonnement (n° 49 et n° 50) ISSN 0304-3274  
FF185 £22 EUS40 DM72

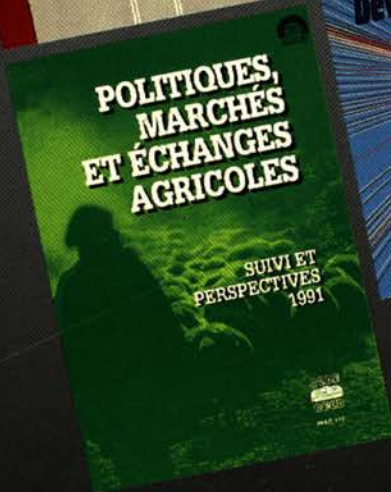


# les éditions de l'OCDE

les  
**10**  
meilleures  
ventes  
des  
**2**  
derniers  
mois



Vous trouverez  
le bon de commande  
à l'intérieur  
de ce numéro





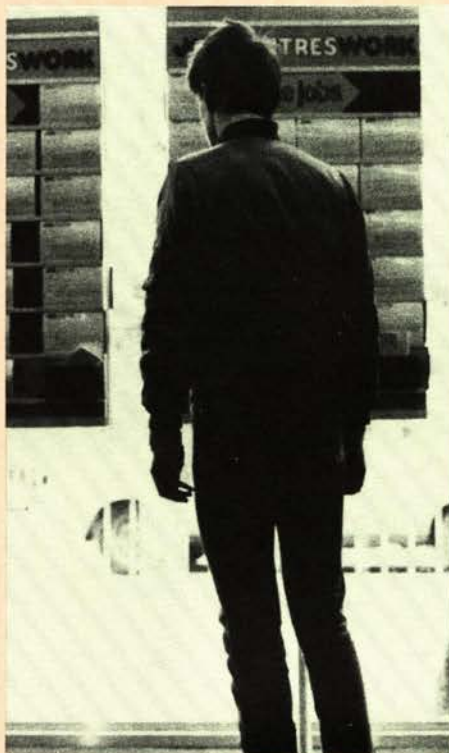
# Perspectives de l'emploi de l'OCDE

## les points essentiels

**L**e chômage dans la zone OCDE a fortement augmenté au cours de l'année dernière. Son taux, après être tombé en 1990 à son niveau le plus bas depuis dix ans, devrait s'accroître de près d'un point, passant de 6,2% à un peu plus de 7% en 1991<sup>1</sup>.

Les pays les plus durement touchés sont l'Australie, le Canada, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Par rapport aux précédentes récessions, une proportion relativement élevée des pertes d'emplois subies par la plupart de ces pays s'est produite dans le secteur des services.

1. Perspectives de l'emploi, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991.



BTT/J. Maillard

Les perspectives de reprise sont favorables. Avec le recul de l'inflation et la baisse des taux d'intérêt, un redressement de l'activité – sous l'effet d'une reprise en Amérique du Nord – est prévu pour le deuxième semestre de cette année. Mais le marché de l'emploi réagira avec retard par rapport à d'autres indicateurs économiques et le chômage devrait poursuivre sa progression durant toute cette année avant de se stabiliser en 1992 à un taux légèrement supérieur à 7% pour l'ensemble de la zone OCDE.

Aujourd'hui, la récession et la montée du chômage affectent le niveau de vie et le bien-être de nombreux travailleurs et leurs familles, aggravant la pauvreté et la

La générosité des systèmes d'indemnisation du chômage est très variable selon les pays et toute comparaison doit tenir compte des disparités tant des prestations initiales qu'à mesure que la durée du chômage s'allonge. Les chômeurs peuvent bénéficier de plusieurs types d'allocation : assurance-chômage, assistance-chômage, aide sociale et indemnité de logement.

Les prestations au titre de l'assurance-chômage ne sont normalement servies que pendant un temps limité aux personnes qui peuvent faire état d'une période d'activité suffisante. Elles sont en général plus élevées que les prestations de l'assistance-chômage qui, tout en étant versées indéfiniment, ne sont pas en principe accordées aux familles dont l'un des membres occupe un emploi. Un système complexe d'allocations de logement et de prestations d'aide sociale liées au niveau de ressources peut atténuer les disparités de revenus entre les bénéficiaires de l'assurance-chômage et les personnes tributaires de l'assistance-chômage. Dans la pratique, ce sont les chômeurs de longue durée, les femmes mariées dont le conjoint travaille et les travailleurs ayant quitté leur emploi volontairement qui risquent le plus de ne pas être indemnisés du tout.

Les contacts entre les services de l'emploi et les chômeurs jouent un rôle important dans la recherche d'un emploi et dans l'application des critères permettant de recevoir

### LES INDEMNITÉS DE CHÔMAGE

des indemnités de chômage, comme la disponibilité pour le travail et l'empressement à accepter un emploi approprié. Les contacts sont très variables d'un pays à l'autre : par exemple, chaque membre du personnel des services de l'emploi s'occupe de neuf chômeurs en Suède, une quarantaine dans la plupart des pays, et 80 en Irlande et en France.

Les chômeurs qui sollicitent une allocation de chômage doivent « pointer » plusieurs fois par semaine en Suisse et en Belgique, tous les deux ou trois mois en Espagne et au Danemark. Certains pays insistent pour que les chômeurs bénéficient d'un entretien personnel approfondi tous les trois mois, ailleurs ce type d'entretien n'intervient qu'au bout d'un an de chômage au moins. Certains services de l'emploi se contentent de fournir des renseignements aux demandeurs d'emploi, d'autres s'efforcent activement de faire correspondre l'offre à la demande.

Des contacts plus fréquents avec les chômeurs peuvent, selon certaines études, raccourcir la durée du chômage. Et des expériences menées aux Etats-Unis ont montré qu'une intensification des services d'orientation professionnelle était très rentable : des réductions de 15 à 30% de la durée d'indemnisation de certains chô-

meurs ont été signalées dans certaines régions.

Dans plusieurs pays de la Communauté européenne, on a constaté que de nombreuses personnes venues grossir les rangs des chômeurs dans les années 80 n'ont reçu aucune proposition de poser leur candidature pour un emploi particulier durant leur première année de chômage. Cela tient en partie aux difficultés des services de l'emploi pour se faire notifier les vacances d'emploi par les employeurs qui préfèrent parfois recruter une personne occupant déjà un poste ou un chômeur non indemnisé.

Les politiques du marché du travail de la Finlande, de la Norvège et de la Suède sont celles qui ont les effets les plus visibles sur le taux de chômage. Elles consistent non seulement à empêcher les demandeurs d'emploi de s'enliser dans un chômage de longue durée en offrant des places dans des programmes du marché du travail et des emplois dans des travaux spéciaux financés par les pouvoirs publics, mais aussi à recycler les chômeurs et à se tenir au courant des besoins des employeurs. Une politique ferme et généralisée visant à maintenir le flux des vacances d'emploi ou des places offertes dans les programmes de formation en période de récession, accompagnée de la poursuite des mesures destinées à inciter les chômeurs à saisir les chances qui leur sont offertes, peut avoir un effet à long terme très net sur le niveau de chômage.



Il est essentiel de prendre des mesures actives en matière de formation pour donner aux travailleurs les qualifications et les compétences voulues.



Nieto/REA

marginalisation sociale. Les travailleurs qui perdent leur emploi risquent de s'enliser dans un chômage de longue durée et de perdre à la fois leurs qualifications et leurs motivations.

L'expérience montre qu'une montée en flèche des pertes d'emplois peut entraîner une augmentation prolongée du chômage de longue durée. En période de récession, ces pertes sont étroitement associées à des qualifications inadéquates et dépassées. Des données récentes confirment que la plupart des travailleurs qui risquent

de perdre leur emploi sont ceux qui n'ont reçu aucune formation.

En Europe de l'Est, le chômage, dont l'existence est aujourd'hui officiellement reconnue, s'est beaucoup accru en 1990 et devrait continuer à s'étendre. Alors qu'il était quasiment nul début 1990, le taux en mars dernier était légèrement supérieur à 7 % en Pologne et se situait aux alentours de 3 % en Bulgarie, en République fédérative tchèque et slovaque, et en Hongrie. Contrairement à ce qui se passe dans les économies de l'OCDE, l'emploi est con-

centré dans l'industrie, et non dans les services, ainsi que dans les grandes entreprises d'Etat où les sureffectifs sont endémiques. Il faudra sans doute beaucoup de temps avant que le secteur privé naissant puisse connaître une expansion suffisante pour remplacer les emplois que les privatisations et les restructurations auront fait perdre.

## L'héritage des années 80

Les mesures de lutte contre les dommages à long terme causés par le chômage doivent tenir compte de l'expérience de la dernière décennie. De fait, les années 80 ont été marquées par d'importants changements sur le marché du travail des pays de l'OCDE. On a assisté à une expansion soutenue de l'emploi, en particulier des emplois temporaires ou à temps partiel et du travail indépendant. Au cours des dix années 1979-1989, l'emploi a progressé d'un peu plus d'un pour cent par an. La proportion d'emplois dans le secteur des services a continué à augmenter, atteignant 70 % aux Etats-Unis et près de 60 % en Allemagne et au Japon.

La dernière décennie a été marquée par la modération salariale, la croissance des gains moyens s'étant sensiblement ralentie. Les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier ont augmenté en moyenne de 2,7 % par an, contre 8,6 % annuels entre 1973 et 1979.

Toutefois, au terme de la longue

## L'EMPLOI DANS LES ÉCONOMIES DYNAMIQUES D'ASIE

La croissance économique forte et soutenue qu'ont connue la Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, Taiwan et la Malaisie s'est accompagnée de changements importants dans la taille, la composition et la structure de leur population active.

Tout comme dans les pays de l'OCDE, les taux d'activité en général ont progressé, en particulier chez les femmes. L'évolution des mentalités, l'élévation des niveaux d'instruction, les mariages plus tardifs et la baisse des taux de fécondité ont sans doute favorisé cette tendance à la hausse. Et cela malgré des écarts entre les gains masculins et féminins fondés sur la profession, l'ancienneté, le niveau d'instruction et la discrimination. En revanche, les taux d'activité des jeunes, en particulier des moins de 20 ans, ont diminué, probablement parce qu'ils font des études plus longues et arrivent plus tard sur le marché du travail.

La croissance économique a transformé

la structure de l'emploi dans les économies dynamiques d'Asie (EDA)<sup>1</sup>. La part de l'agriculture dans l'emploi a régressé au profit d'une expansion rapide du secteur manufacturier. Bien que l'agriculture occupe encore une grande place en Thaïlande, la part du secteur manufacturier dans l'emploi total a augmenté dans toutes les EDA, sauf à Hong-Kong où elle était déjà élevée depuis de nombreuses années. La part du secteur des services dans l'emploi s'est aussi accrue, mais elle est encore plus faible que dans la plupart des pays développés de l'OCDE. Les salaires ont marqué une hausse rapide dans les années 80, les primes et les heures supplémentaires contribuant pour beaucoup à cette évolution. L'ensemble de ces tendances reflète l'expérience de la plupart des pays de l'OCDE.

1. Corée du Sud, Hong-Kong, Malaisie, Singapour, Taiwan, Thaïlande.



*L'augmentation du nombre de travailleurs immigrés occupant un emploi saisonnier ou temporaire a contribué beaucoup à la flexibilité du marché du travail.*

période de forte expansion de l'emploi, le chômage restait élevé. En 1989, le nombre de sans emploi dans la plupart des pays était supérieur au chiffre de 1979 et la proportion de chômeurs de longue durée était beaucoup plus élevée. En 1989, près d'un tiers des chômeurs de la zone OCDE était sans emploi depuis au moins un an, contre un quart en 1979.



Ch. Spengler/Sygnia

### L'ÉVOLUTION DE LA SYNDICALISATION

Les taux de syndicalisation ont fortement baissé dans les années 80 après avoir marqué une progression sensible dans les années 70. Le nombre total de travailleurs syndiqués atteignait, à la fin des années 70, 78 millions (à l'exclusion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal) soit 14 millions de plus qu'au début de la décennie. En revanche, dans les années 80, quelque cinq millions d'adhésions ont été perdus.

Les taux de syndicalisation sont très variables d'un pays à l'autre. Aux Etats-Unis, en France et en Espagne, 10 % seulement des salariés sont syndiqués, en Autriche, en Belgique et au Luxembourg plus de 50 % tandis qu'en Suède, en Islande, en Finlande et au Danemark le taux se situe entre 75 et 80 %. En général, les syndicats implantés dans des pays faiblement syndiqués se sont encore affaiblis pendant les années 80 tandis que dans les pays à forte implantation, l'évolution était plus favorable.

Les travailleurs sont plus nombreux à se syndiquer dans le secteur manufacturier, les transports et l'administration publique que dans l'agriculture, le commerce et les banques. Dans les petites entreprises, le taux de syndicalisation est en général faible et le secteur privé compte moins de salariés syndiqués que le secteur public. Le taux est en général moins élevé chez les employés que chez les ouvriers et chez les femmes que chez les hommes.

Malgré ce déclin généralisé, la proportion de syndiqués du secteur public, en particulier dans les soins de santé et les services sociaux, a augmenté de près de dix points au cours des deux dernières décennies. Aujourd'hui, près de deux travailleurs syndiqués sur cinq sont employés dans le secteur public.

Pratiquement tous les pays de l'OCDE ont accueilli plus d'immigrés qu'ils n'ont perdu d'habitants par l'émigration durant les années 80. En Europe, la population étrangère totale a connu un regain de croissance après vingt années de ralentissement. L'augmentation continue des regroupements familiaux s'est accompagnée, durant toute la décennie, d'une progression rapide du nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile et, à compter de 1985 environ, d'un accroissement des entrées de nouveaux travailleurs immigrés. La proportion d'étrangers dans la population totale était, en 1989, de 27 % au Luxembourg et de 15 % en Suisse, mais restait inférieure à 10 % dans le reste de l'Europe.

Dans les pays non européens de l'OCDE, l'apport des immigrés à la croissance de la population totale a été considérable. Aux Etats-Unis, par exemple, près d'un tiers de l'augmentation entre 1980 et 1990 était imputable à l'immigration.

Le nombre des travailleurs immigrés occupant un emploi saisonnier ou temporaire s'est aussi accru, contribuant pour beaucoup à la flexibilité du marché du travail. Toutefois, dans plusieurs pays de l'OCDE, notamment en Allemagne, en Belgique, en France et aux Pays-Bas, la situation de l'emploi des étrangers s'est détériorée, et les étrangers ont moins que les nationaux (sauf en Allemagne) profité de la hausse du nombre des emplois, sensible en fin de période. En revanche, au Canada et en Australie, les travailleurs étrangers risquaient moins de se trouver au chômage que les autres actifs, mais le taux de chômage était très variable selon le pays d'origine.

Dans les années 90, l'offre de main-d'œuvre changera de nature. Le nombre d'adolescents et de jeunes adultes a atteint un chiffre record dans les années 80 par suite du *baby boom* des années 50 et 60. Les taux de natalité sont restés généralement faibles, chutant fortement dans certains pays qui connaissaient jusqu'alors des taux de fécondité élevés. Le nombre de jeunes se présentant pour la première fois sur le marché du travail a maintenant commencé à diminuer. En outre, la progression rapide du nombre de femmes qui travaillent s'est ralentie.

L'accroissement du nombre d'emplois « atypiques », notamment à temps partiel, temporaires et indépendants, pourrait se traduire par un relâchement des liens entre les entreprises et les salariés et, par conséquent, entraîner une diminution du stock de travailleurs qualifiés. En revanche, des niveaux de qualification de plus en plus élevés seront exigés à l'avenir et l'offre de travailleurs dûment formés risque d'être inférieure à la demande.

### Poursuite de la réforme des marchés du travail

Il faudra maintenir des politiques actives du marché du travail afin de rendre tous les demandeurs d'emploi aussi compétitifs que possible sur le marché normal. Pour contribuer à neutraliser les effets de la récession actuelle, il faudra affecter des ressources à des services de l'emploi qui interviennent rapidement en donnant des conseils et une orientation et, au besoin, en offrant des programmes de formation. Ceux-ci doivent être conçus de manière à permettre aux chômeurs de garder contact



## LES ABSENCES PROFESSIONNELLES

Ce sont les congés annuels et les jours fériés qui sont la principale cause d'absence professionnelle, leur part dans le volume total d'absences se situant entre 11,9 % en Belgique et 56,5 % en Espagne. Les maladies ou les accidents sont la deuxième cause significative et sont les plus fréquentes chez les travailleurs de plus de 55 ans, en particulier chez les hommes; ils varient de 6,2 % en Grèce à 42,8 % en Belgique.

Les femmes mariées prennent de plus longs congés que les hommes pour des raisons familiales ou personnelles. Elles sont plus fréquemment absentes de leur travail que les hommes ou les femmes célibataires, probablement parce qu'elles assument des responsabilités familiales et s'occupent de leurs enfants. Les absences imputables aux

congés de maternité et aux horaires mobiles ont augmenté.

C'est dans la banque et l'agriculture que l'on enregistre le plus faible taux d'absence imputable à des maladies ou à des accidents, mais l'agriculture a le taux d'absence le plus élevé en raison du caractère saisonnier des activités ou des variations de la charge de travail. Le ralentissement de l'activité est également marqué dans le secteur manufacturier, en particulier chez les femmes, ainsi que dans le bâtiment, mais faible dans le secteur des services.

Les absences imputables à des conflits du travail et à des congés de formation ou d'études ne représentent qu'une faible proportion du total, atteignant 5 % en Irlande et au Danemark seulement.

**INCIDENCE DES ABSENCES, PAR CAUSE, DANS 20 PAYS DE L'OCDE, 1988<sup>1</sup>**  
en pourcentage de l'emploi total

	Maladie, accident		Ralentissement de l'activité		Intempéries		Congé de maternité		Congé spécial pour raisons personnelles ou familiales	
	semaine complète	semaine partielle	semaine complète	semaine partielle	semaine complète	semaine partielle	semaine complète	semaine partielle	semaine complète	semaine partielle
Allemagne	1,5	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	..	..
Australie <sup>2</sup>	0,2	2,8	0,1	0,8	0,0	0,9	..	..	..	..
Belgique	0,9	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	..	0,1
Canada <sup>3</sup>	1,7	2,0	..	0,1	0,1	0,3	..	..	0,8	1,4
Danemark	1,5	1,2	0,4	0,8	0,1	0,2	0,9	0,0	..	0,4
Espagne	1,7	0,3	0,2	0,3	0,2	1,0	0,1	0,0	..	0,3
Etats-Unis <sup>3</sup>	1,3	1,6	..	..	..	..	..	..	0,7	1,5
Finlande <sup>3</sup>	2,4 <sup>a</sup>	..	..	..	..	..	1,5 <sup>a</sup>	..	..	..
France	1,7	0,4	0,0	0,1	0,1	0,7	0,5	0,0	..	..
Grèce	0,4	0,2	0,4	3,9	0,0	0,4	0,2	0,0	..	0,1
Irlande	1,2	0,4	0,1	0,5	0,0	0,1	0,4	0,0	..	0,2
Italie	1,0	0,5	0,4	0,3	0,0	0,6	..	..	..	0,3
Japon <sup>2</sup>	..	..	0,2	1,8	0,1	1,3	..	..	1,6	3,4
Luxembourg	0,9	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	..	0,1
Nouvelle-Zélande <sup>3</sup>	1,2	1,0	0,2	0,6	0,1	0,3	..	..	0,1	0,4
Pays-Bas	3,5	1,5	0,1	0,2	0,1	0,1	..	..	..	0,3
Portugal	1,6	0,4	0,0	0,0	0,2	2,4	0,1	0,0	..	0,5
Royaume-Uni	2,0	1,7	0,1	0,6	0,0	0,2	0,4	0,0	..	1,3
Suède <sup>3</sup>	4,7	2,9	0,3	0,5	..	..	2,4	0,9	..	..
Turquie	0,3	1,2	0,1	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1	4,6

.. non disponible

a. Semaine totale et semaine partielle.

1. Pour les 12 pays de la CE et les Etats-Unis, salariés à plein temps; pour le Canada, le Japon et la Suède, tous les travailleurs; pour l'Australie, actifs occupés à plein temps.

2. 1990.

3. 1989.

Source : OCDE

avec le marché du travail et de pouvoir soutenir la concurrence dont font l'objet les emplois disponibles.

Pour réduire au minimum les dommages que la montée du chômage pourrait entraîner à long terme, en particulier lorsqu'il est concentré dans certaines régions, des programmes de création d'emplois peuvent jouer un rôle utile même s'ils débouchent parfois sur des emplois sans avenir et à faible productivité. Il faut donc en limiter la durée et y incorporer une part importante de formation. L'expérience montre aussi qu'en

donnant la priorité aux initiatives en faveur de l'emploi, on contribuera à encourager le travail indépendant et la création d'entreprises nouvelles avec la participation des collectivités locales.

Les politiques de l'emploi devront préparer le terrain à une reprise soutenue en contribuant à prévenir l'apparition de pénuries de qualifications qui créent des goulets d'étranglement et ralentissent la croissance. Le risque existe, lorsque la demande de main-d'œuvre recommencera à augmenter, de voir renaître une poussée inflationniste des salaires sous

l'effet de la concurrence entre demandeurs de personnels qualifiés; il serait imprudent d'escompter une poursuite de la modération salariale qui a contribué pour une aussi large part au maintien de la croissance dans les années 80. Il est donc essentiel de prendre des mesures actives en matière de formation pour donner aux travailleurs les qualifications et les compétences voulues afin qu'une reprise dynamique puisse s'installer dans les années 90.

Les flux migratoires entre pays de l'OCDE et en provenance de pays non membres contribuent à l'interdépendance croissante des marchés du travail et aux échanges internationaux de compétences et de savoir-faire. Dans une situation idéale, ce mouvement peut être bénéfique pour tous – les pays d'accueil, les pays d'origine, les migrants eux-mêmes. Mais, dans la pratique, ces effets favorables ne se concrétisent que si les marchés du travail fonctionnent bien dans les pays d'accueil et, pour les migrants de retour, dans les pays d'origine. La difficulté est d'instaurer un bon équilibre entre les politiques de l'emploi et les politiques de contrôle des migrations, notamment celles qui visent à améliorer la formation et les débouchés des travailleurs immigrés et de leurs enfants déjà installés dans les pays de l'OCDE.

Aucune phase de ralentissement de l'activité n'est identique à celle qui l'a précédée. La récession du début des années 80 a entraîné un grand nombre de licenciements dans les industries manufacturières lesquelles ont fait l'objet, pendant toute la décennie, de vastes réformes structurelles. C'est probablement la raison pour laquelle, cette fois-ci, les pertes d'emplois touchent plus durement le secteur des services que lors de la récession précédente. Les répercussions sur le chômage de longue durée sont difficiles à cerner, mais il est possible que, si l'emploi dans le tertiaire connaît une forte reprise, les chômeurs récents retrouvent un emploi plus facilement que ce n'était le cas il y a dix ans. ■