

L'OBSERVATEUR

DE L'OCDE

La globalisation de l'économie

Réformer
le secteur santé

Pollution
en Chine

Énergies
russes

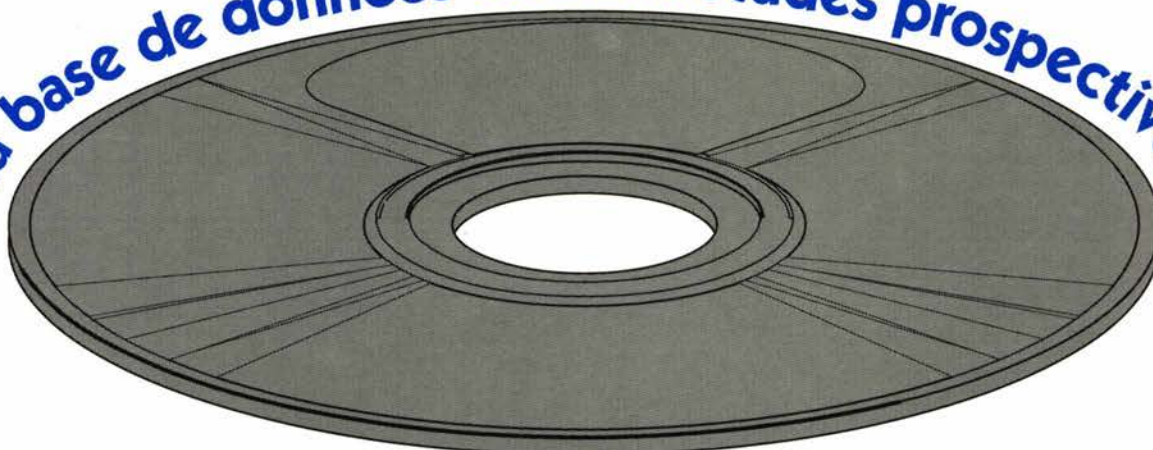
Entreprises
en Italie



n° 192 février-mars 1995



La base de données OCDE d'études prospectives



sur CD-ROM

Face à la complexité et aux incertitudes du monde actuel, les décideurs, tant au sein des gouvernements que dans le monde des affaires, sont amenés à accorder une attention croissante aux évolutions fondamentales de nos sociétés ainsi qu'aux discontinuités éventuelles et aux nouvelles tendances lourdes qui façonneront l'environnement socio-économique de demain. La base de données d'études prospectives de l'OCDE – qui est maintenant disponible pour la première fois sur CD-ROM – est un outil efficace pour répondre à ces préoccupations. En offrant un accès facile et rapide aux principales conclusions d'études utiles à une analyse stratégique à long terme, la base de données représente une source d'information précieuse pour explorer des avenir possibles.

La base offre aux utilisateurs un ensemble unique de caractéristiques.

- Son champ thématique couvre un large éventail de sujets : l'évolution démographique ; les performances macro-économiques ; la science, la technologie et l'industrie ; le monde du travail et les affaires sociales ; la concurrence, les investissements étrangers et le commerce extérieur ; l'énergie et l'environnement.
- Son champ géographique englobe, au-delà de la zone OCDE, tous les pays du monde, tandis que son champ linguistique, qui couvre déjà toutes les langues européennes, s'étend graduellement à d'autres comme le japonais et le chinois.
- Des résumés de 250 mots, rédigés spécialement (en anglais), offrent une synthèse des principales conclusions de nature prospective contenues dans les documents traités.
- Des mots-clés tirés d'un thésaurus intégré, spécialement conçu, permet aux utilisateurs de trouver rapidement les enregistrements qui les intéressent.
- Une information précise est fournie sur les bibliothèques ou autres institutions où les documents traités sont gardés.

Outre la base de données elle-même, le CD-ROM en contient des extraits, une collection de notes d'information portant sur des questions de nature socio-économique et géostratégique, ainsi que les résumés des conférences organisées dans le cadre du Forum de l'OCDE sur l'avenir. Les sujets abordés dans ces conférences ont porté entre autres sur l'avenir de l'économie mondiale (et de certaines régions comme l'Amérique du Nord, l'Europe ou l'Asie-Pacifique), les perspectives de certains secteurs (par exemple le transport aérien international) et de grandes interrogations socio-économiques (l'avenir du travail et des loisirs).

Abonnement annuel :
FF5 200 £575 US\$945 DM1 575
y compris une mise à jour gratuite

Une brochure offrant une description complète peut être obtenue sur demande adressée aux Éditions électroniques de l'OCDE.

L'OBSERVATEUR

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
Tél. (33 1) 45 24 82 00
Téléfax (33 1) 45 24 18 15
Internet OBS.MAG@OECD.FR

© OCDE 1995

Les demandes de reproduction
ou de traduction totales ou partielles
des articles de l'Observateur de l'OCDE,
ainsi que toute correspondance,
doivent être adressées au :
rédacteur en chef
l'Observateur de l'OCDE
2, rue André-Pascal
75775 PARIS CEDEX 16, FRANCE
Les articles reproduits ou traduits doivent
être accompagnés de la mention
« Reproduit (ou traduit) de l'Observateur
de l'OCDE » et de la date du numéro.
Les articles signés ne peuvent être
reproduits ou traduits qu'avec
leur signature. Deux exemplaires
justificatifs doivent être
envoyés au rédacteur en chef.
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.

Le numéro :

France : 24 FF
Autres pays : 26 FF - EU \$ 5 - 9 DM

Abonnement un an :

France : 120 FF
Autres pays : 130 FF - 25 \$ - 46 DM

Tél. (33 1) 49 10 42 69

Téléfax (33 1) 49 10 42 76

Rédacteur en chef

Ulla Rahall-Reyners

Rédacteur en chef adjoint

Martin Anderson

Assistants

Françoise Douaglin

Carol Thornton

Conception graphique

Codicom/Bonté Divine!

Réalisation technique

Frédérique Bidaux

Recherche photographique

Silvia Thompson

Analyses

Globalisation	L'intégration régionale	4
	Serge Devos	
	Migrations : la nouvelle donne	8
	Jean-Pierre Garson et Agnès Puymoyen	
	Le consommateur sur le marché mondial	13
	Timothy H. Baker	
	Combattre la corruption internationale	16
	Catherine Yannaca-Small	
Environnement	Quand la Chine fait payer la pollution	18
	Michel Potier	
Social	La réforme du secteur santé	23
	Maitland MacFarlan et Howard Oxley	
Économies en transition	L'énergie en Russie	27
	Randolf Gränzer	
	Pologne : restructuration agricole	32
	Luis Portugal	
	Privatiser par liquidation	36
	Stilpon Nestor et Scott Thomas	
	Conversion militaire dans les régions russes	39
	Ethan B. Kapstein et C. Marshall Mills	
Industrie	Construction navale : nouvel accord	44
	Wilhelm Kurth	

Coup de projecteur

Économie	Italie : le pouvoir dans les entreprises	47
	Andrea Goldstein et Giuseppe Nicoletti	
	Canada : articuler les réformes sociales	49
	Hannes Suppanz	
	Nouvelle-Zélande : les résultats de l'ouverture	51
	Adrian Orr	

Exclusivité OBS

Économie	Repères	54
-----------------	----------------	-----------

Pour référence

Économie	Les perspectives économiques de l'OCDE : les points essentiels	56
-----------------	---	-----------

Librairie

Parutions	Nouvelles publications de l'OCDE	60
Adresses	Où obtenir les publications de l'OCDE	66

Couverture : Intégration régionale et système commercial multilatéral : synergie ou divergence ?

© Ralph Mercer/Fotogram-Stone

L'intégration régionale

Serge Devos

Le problème que soulève l'intégration régionale sous forme d'accords s'est pendant longtemps limité au cas de la Communauté économique européenne. Depuis la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain et les initiatives qui ont suivi, comme celle concernant l'Asie-Pacifique, l'approche régionale de la diplomatie commerciale est devenue une donnée de l'ordre économique – et politique – international. Le succès du cycle d'Uruguay et la décision de mettre en place une Organisation mondiale du commerce ont redonné de la crédibilité à un système multilatéral qui paraissait en perte de vitesse. Mais le problème des rôles respectifs des accords d'intégration régionale et du système commercial multilatéral reste posé. En réalité, il n'y a jamais eu de véritable débat d'ordre politique, permettant d'élaborer une philosophie sur les approches régionales et multilatérales. C'est sur cette toile de fond que le comité des échanges de l'OCDE, qui a une longue pratique des travaux d'exploration et de défrichage des sujets nouveaux ou sensibles, a entrepris une étude ayant pour but d'élaborer un consensus sur l'intégration régionale¹.

La première question qui se pose à propos de l'intégration régionale, et qui préoccupe notamment les pays tiers, est celle de ses effets, d'abord sur les courants de commerce et d'investissement mais aussi sur les fondements du système commercial multilatéral et les garanties que celui-ci leur offre pour la sauvegarde de leurs intérêts. L'une des

principales difficultés à cet égard réside dans la grande diversité des accords régionaux. Les évaluations faites de leurs effets se réfèrent en général à un de ces accords ou types d'accord. Le plus souvent ce sont l'Union européenne (UE) ou l'Accord

de libre-échange nord-américain (ALENA) qui, compte tenu de leur dimension économique, sont pris comme référence. Or ces deux accords sont fondamentalement différents. Les objectifs de l'UE dépassent largement la liberté du commerce des biens et des services puisqu'elle a pour ambition de réaliser une intégration poussée, y compris sur les plans politique et monétaire. L'ALENA, zone de libre-échange, vise à réaliser, effectivement et à relativement court terme, cette liberté des échanges entre ses membres.

Au-delà des objectifs, mais y étant liées, les différences entre les accords régionaux se situent essentiellement sur trois plans. Et d'abord sur celui de l'ingérence dans les politiques internes de leurs membres.

L'approche typiquement commerciale adoptée par l'ALENA ne comporte pratiquement aucune ingérence, en ce sens que les gouvernements restent libres de leurs politiques et mesures internes à condition de ne pas faire de discrimination à l'égard des produits ou des fournisseurs étrangers. L'ALENA laisse néanmoins la porte ouverte à la recherche d'un degré d'harmonisation dans certains domaines, par exemple celui des normes techniques.

L'UE, en revanche, implique une ingérence de plus en plus grande à mesure que se mettent en place politiques, réglementations et normes communes. Cependant, compte tenu des difficultés et des lenteurs de l'harmonisation, l'UE a en plus adopté le principe de la reconnaissance mutuelle, c'est-à-dire l'acceptation de la réglementation du pays d'origine dans la mesure où elle satisfait à certaines exigences minimales communes. Ce principe se situe quelque part entre l'harmonisation des politiques (ou l'adoption de politiques communes) et le traitement national. L'ALENA continue à appliquer la règle du pays hôte, classique dans le domaine commercial, en ce sens que tout exportateur ou produit exporté vers un pays devra se conformer aux réglementations et normes de ce pays.

Une autre différence entre les accords régionaux : les moyens utilisés pour assurer la réciprocité et l'équilibre des avantages. L'UE tend à éviter ce problème par une couverture globale du champ de libération et par la création d'un marché unique. Les ouvertures de marché ne se mesurent pas en volume ou en montants, et il n'y a pas non plus de

Serge Devos est ancien directeur adjoint de la direction des échanges de l'OCDE.

¹ *L'intégration régionale et le système commercial multilatéral : synergie ou divergence*, Les éditions de l'OCDE, Paris, à paraître 1995.

compensation entre les secteurs. L'ALENA, de son côté, utilise encore largement la méthode traditionnelle de négociation dans le domaine commercial, à savoir un système d'offres et de demandes présentées par les divers protagonistes et destinées en fin de compte à s'équilibrer, par secteur ou globalement.

Une troisième différence, particulièrement importante, concerne les procédures employées pour assurer la bonne mise en œuvre des réglementations régionales. L'UE dispose d'un mécanisme supranational – la Cour européenne de justice – pour appliquer le droit communautaire, qui a la suprématie sur les lois nationales. L'ALENA ne comporte pas d'élément de supranationalité mais donne néanmoins une mesure d'autonomie et d'indépendance aux organes régionaux chargés du règlement des différends.

Les pays tiers sont préoccupés par la discrimination exercée à leur encontre dans les conditions d'accès aux marchés des entités régionales, et qui peut aboutir au remplacement de certaines de leurs exportations sur ces marchés par du commerce intrarégional. Ils craignent aussi que les investissements directs étrangers ne se dirigent vers les entités régionales. Qu'en est-il dans la réalité ?

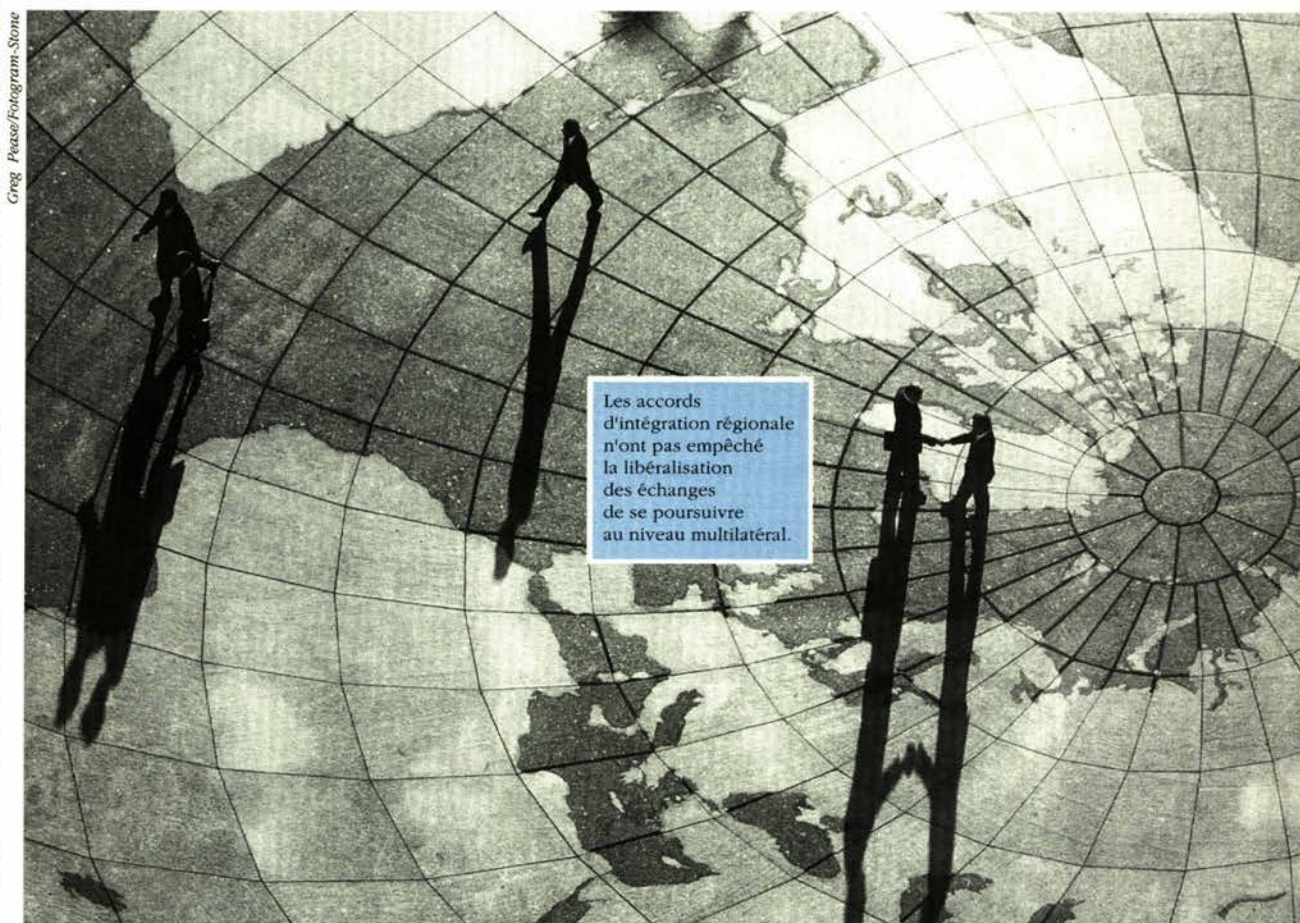
La plupart des études portent sur la Communauté économique européenne (CEE) qui est pratiquement le seul cas significatif à pouvoir être étudié sur une longue période. Dans ce sens, l'expérience est limitée et les résultats n'ont pas nécessairement de valeur concluante générale. Cela dit, il y a eu une augmentation de la part du commerce intracommunautaire dans le commerce total de l'UE. Mais cette évolution n'est peut-être qu'en partie due à l'accord d'in-

tégration. En effet, il y a eu un phénomène analogue – moins prononcé, il est vrai – dans des régions telle l'Asie de l'Est, sans qu'il y ait d'accord régional d'intégration.

De plus, en chiffres absolus, la croissance du commerce intrarégional a été accompagnée d'une augmentation sensible des importations en provenance des pays tiers. Et si l'on soustrait des chiffres globaux l'agriculture (secteur très protégé dans pratiquement tous les pays) et l'énergie (secteur ayant

tamment pour des produits du secteur agricole, mais l'on peut soutenir que ces effets ne sont pas dus tellement à l'intégration en soi qu'aux politiques protectionnistes qui affectent ce secteur.

En fait, il n'y a pas de signes indiscutables d'une régionalisation continue du commerce et des investissements. C'est que la régionalisation est allée de pair avec la mondialisation de l'économie². Dans cette relation, les firmes prennent appui sur le marché régional – qui se substitue à l'ancien marché



connu de fortes fluctuations de prix), il n'y a plus d'augmentation de la part du commerce intracommunautaire. Au contraire. Pour les produits manufacturés, la hausse du commerce avec l'extérieur a dépassé la croissance du commerce intérieur de la Communauté. Il peut néanmoins y avoir des effets négatifs, sous forme d'une réduction relative des importations pour certains produits et en provenance de certains pays tiers. C'est le cas no-

national – pour développer une stratégie qui, en réalité, est mondiale. Mais il y a d'autres raisons plus tangibles. La création d'entités régionales a été accompagnée, grâce aux négociations successives du GATT, de libérations multilatérales de grande portée qui ont fortement réduit les préférences régionales. De plus, elle a coïncidé avec une période de croissance économique soutenue et une augmentation du commerce mondial qui ont permis

2. Nicholas Vanston, «Le prix de l'intégration régionale», *l'Observateur de l'OCDE*, n° 181, avril-mai 1993.

TOILE DE FOND

Les accords d'intégration régionale

Les accords d'intégration régionale, sous forme de zones de libre-échange ou d'unions douanières, étaient déjà admis, en 1947, par l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) en son article XXIV. Mais les auteurs du GATT ne s'attendaient sans doute pas à l'ampleur que prendrait le phénomène de l'intégration, ni à ses implications pour le système commercial multilatéral.

La création de la Communauté économique européenne (CEE) et ses élargissements successifs ont profondément modifié l'architecture des relations commerciales internationales. La mise en place d'une politique commerciale commune, appliquée à un vaste marché d'importation, a fait de la Communauté européenne (CE), maintenant l'Union européenne (UE), une puissance commerciale et un nouvel acteur sur la scène internationale. De nombreux accords, parfois moins ambitieux, ont suivi, notamment des accords conclus par la CE, telles les zones de libre-

échange entre celle-ci et les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ou encore entre des pays en développement stimulés par l'exemple de la CE et animés du désir, sinon toujours de la volonté politique, de promouvoir leur progrès économique dans un cadre de coopération régionale.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) constitue la deuxième évolution importante, en raison principalement de la dimension politique qu'il donne au phénomène de l'intégration régionale. La zone de libre-échange entre les États-Unis et le Canada, qui l'avait précédé, avait été perçue comme la consécration d'un état de fait. Mais l'ALENA revêt une autre signification en cela qu'il semble marquer un changement, peut-être pas de direction, mais au moins de stratégie dans la diplomatie commerciale des États-Unis : la voie multilatérale reste importante, mais la conclusion d'accords d'intégration régionale devient une voie complémentaire.

L'expansion de l'ALENA, ou la multiplication d'accords de ce type avec des pays d'Amérique latine et des pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique, est un objectif déclaré des États-Unis. Le

projet le plus concret à ce stade est la transformation du forum de coopération dans la région Asie-Pacifique (APEC) en une zone de libre-échange d'ici à 2020. Le Mexique est, lui, déjà engagé dans la mise en place d'un réseau d'accords de libre-échange avec des partenaires latino-américains. Par ailleurs, l'éventualité d'accords d'intégration régionale dans la région de l'Asie de l'Est est sérieusement débattue.

De son côté, l'Union européenne s'est engagée dans un nouveau processus d'élargissement, avec l'adhésion de pays de l'Espace économique européen (EEE). D'autres élargissements, à des pays d'Europe centrale et orientale surtout, sont déjà prévus. Mais l'UE vient aussi de lancer diverses initiatives vers le bassin méditerranéen, vers l'Asie de l'Est et vers l'Amérique latine, notamment vers le Marché commun de la pointe méridionale de l'Amérique latine (MERCOSUR).

Intégration : facteurs, formes et motivations

L'intégration régionale recouvre un large éventail de situations différentes mais, du point de vue des problèmes de la diplomatie commerciale internationale, c'est sa forme institutionnalisée – c'est-à-dire, les accords régionaux d'intégration – qui importe. En théorie, on pourrait opposer, à un extrême, l'intégration induite par le marché (market-led), à l'autre, l'intégration induite par les politiques menées (policy-led). Dans la réalité, il y a toujours une combinaison des deux pour expliquer la réussite d'un processus d'intégration : des accords qui ne s'appuieraient pas sur une réalité du marché seraient voués à l'échec ; mais il est tout aussi nécessaire que les gouvernements mènent des politiques d'ouverture des échanges et des investissements.

L'on parle parfois de régions « naturelles » où se produit une intégration « spontanée » : le degré relativement élevé de l'interdépendance ou de l'intensité des relations commerciales ne résulterait pas de politiques spécifiquement conçues dans le

but de réaliser une intégration, mais de la proximité géographique, des relations historiques, d'un fond de culture commune, de certaines similitudes institutionnelles.

L'Asie de l'Est est souvent citée comme un exemple d'intégration spontanée. Mais à y regarder de plus près, les politiques menées dans les différents pays ont joué un rôle important, y compris les politiques favorisant la croissance économique et l'ouverture à l'investissement étranger. De même, en Amérique latine, l'adoption de politiques libérales a beaucoup contribué à l'expansion récente des échanges intra-régionaux. En Europe, qui réunit quasiment l'ensemble des conditions favorables à une intégration spontanée, les politiques d'ouverture intra-européenne des marchés sous l'OECE (l'ancêtre de l'OCDE réunissant exclusivement des pays européens) ont certainement préparé le terrain pour la future Communauté européenne.

Le rôle que joue le secteur privé dans un processus d'intégration est particulièrement important. La formation du marché unique européen illustre l'interaction entre les facteurs du marché et les politiques menées. Lorsque l'Acte unique européen de 1986 a redonné de la crédibilité à



la volonté politique de poursuivre le processus d'intégration, le marché a anticipé les étapes institutionnelles et les mesures d'application. Témoin : la forte augmentation, après 1985, des fusions et acquisitions transfrontières entre les pays de l'Union européenne.

d'absorber plus aisément les effets de l'intégration régionale.

Les accords d'intégration régionale n'ont pas fait obstacle à la poursuite de la libération des échanges au niveau multilatéral. Les économies des pays membres d'entités régionales sont au contraire devenues plus compétitives grâce aux ajustements effectués à la suite de la libération intrarégionale. Ainsi les économies et les intérêts privés, l'opinion publique et les responsables politiques sont-ils mieux préparés à faire face à une concurrence accrue sur le plan mondial et davantage prêts à l'accepter.

Deux cycles de négociations multilatérales du GATT dans les années 60 et 70 respectivement (les cycles Kennedy et Tokyo) ont été entrepris en réponse à la création de la CEE et à son élargissement. Quant au cycle d'Uruguay, il a coïncidé avec d'autres développements d'envergure de l'intégration régionale – notamment la mise en place du Marché unique, de l'Espace économique européen (EEE), de la signature de l'ALENA. Ces cycles ont résulté en une libéralisation prononcée des échanges au niveau multilatéral et à une expansion du champ couvert, en particulier aux échanges de services, à la propriété intellectuelle et à certains aspects de l'investissement international.

Dans certains cas, et notamment dans le domaine réglementaire, le simple fait de l'intégration régionale conduit à un degré de libération multilatérale : le bénéfice des mesures internes se trouve en quelque sorte mécaniquement étendu aux pays tiers, par exemple lorsqu'une norme unique se substitue aux diverses normes nationales. De plus, les dimensions mêmes du marché régional, et, le cas échéant, l'harmonisation des réglementations, contribuent à faciliter l'accès au marché régional.

En fin de compte, les problèmes qui se posent au niveau régional et au niveau multilatéral sont similaires. Ce sont leur acuité ainsi que la nécessité, les possibilités et l'urgence d'y apporter une solution qui varient. L'intégration régionale accroît la perception de l'interdépendance et de la nécessité de la gérer notamment par la mise en place de règles communes et de procédures concernant leur application. Les entités régionales sont une sorte de laboratoire de recherche et d'expérimentation de solutions de problèmes commerciaux sans cesse plus complexes. Ce qui ne les empêche pas d'avoir tendance à vouloir imposer leur système réglementaire, qu'elles n'ont pas établi sans peine, dans leur zone d'influence. C'est particulièrement le cas pour l'ac-

quis communautaire qui s'est imposé dans l'Espace économique européen. Les candidats à l'adhésion à l'UE n'ont pratiquement pas d'autre choix que de l'adopter. De même, l'on peut s'attendre que l'ALENA serve de modèle pour son extension à de nouveaux membres ou pour la conclusion, par ses membres, d'autres accords avec des pays tiers.

Si l'on compare les systèmes régionaux au système multilatéral, il apparaît que, quant aux méthodes mises en œuvre pour réaliser la libéralisation des échanges, l'ALENA est plus proche de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) que l'UE : procédures de négociations largement fondées sur les offres et demandes, équilibre des concessions, application du principe du traitement national. Il ne s'ensuit pas que l'ALENA soit plus compatible avec le système multilatéral que l'Union européenne.

Le GATT couvre moins de domaines que l'ALENA qui, de son côté, a un champ moins étendu que celui de l'UE. La différence essentielle tient, cependant, aux solutions apportées aux problèmes commerciaux plutôt qu'au champ des politiques et pratiques concernées. D'ailleurs, les exigences du marché liées à la concurrence et à la mondialisation de l'économie font que les différences de couverture tendent à s'estomper. De sorte que de plus en plus de politiques internes ou de réglementations nationales sont incluses ou appelées à l'être dans le système multilatéral du GATT.

Néanmoins, les accords régionaux resteront sans doute en avance sur le système du GATT sur le plan de la libération, de l'intégration et du cadre réglementaire. Mais si l'écart est trop grand, la compatibilité des systèmes régionaux et du système multilatéral ne serait plus que théorique. En réalité, le GATT ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne serait plus à même de contenir les accords régionaux et notamment d'apporter une solution aux problèmes qui se posent entre les pays tiers et les entités régionales, ou entre ces dernières. La procédure de règlement des différends, même telle qu'elle est renforcée à la suite des négociations d'Uruguay, n'est que de peu d'aide s'il n'existe pas de règles auxquelles se référer, si elles sont faibles ou si elles peuvent donner lieu à des interprétations différentes. Il est donc essentiel que le système multilatéral devienne à même de s'adapter plus rapidement aux réalités du marché et de la diplomatie commerciale. Dans la mesure où il existerait des différences conflictuelles entre les approches

ou les règles adoptées par les diverses entités régionales, il serait plus difficile de renforcer les règles multilatérales existantes ou d'élaborer des règles dans les domaines non encore couverts par des accords multilatéraux. Les travaux de l'OCDE dans les domaines nouveaux, en particulier sur les relations entre la politique commerciale d'une part et les politiques de la concurrence, de l'environnement et l'investissement d'autre part, sont très utiles à cet égard.

■ ■

Environ 70 accords régionaux ont été enregistrés et examinés par le GATT. La plupart n'ont qu'une faible dimension commerciale et n'ont eu que peu ou pas de succès jusqu'à présent. L'évaluation dans l'ensemble plutôt favorable qui est faite de l'intégration régionale, du point de vue notamment de ses effets sur le système commercial multilatéral, se fonde donc sur une expérience limitée. Il n'est pas du tout certain que les conclusions restent valables si les accords régionaux se multiplient.

Jusqu'à présent, l'hypothèse la plus souvent formulée est celle de trois ensembles régionaux – Europe, Amérique, Asie (ou Asie-Pacifique). Mais leurs contours sont encore imprécis et surtout cette hypothèse paraît moins fondée au vu des développements récents. Que résultera-t-il de l'actuel chassé-croisé transatlantique et transpacifique ? Quelles en seront les conséquences pour le système multilatéral ? Tout dépendra des stratégies politico-commerciales qui seront adoptées. La relation entre les systèmes régionaux et le système multilatéral n'est pas prédéterminée. Comme par le passé, elle dépendra essentiellement des choix et des décisions politiques. La question de l'intégration régionale – quelque peu estompée par le succès des négociations d'Uruguay – est réapparue au premier plan de l'ordre du jour international. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

- L'intégration régionale et le système commercial multilatéral : synergie ou divergence, à paraître 1995
- Intégration régionale et pays en développement : un point de vue intérieur et extérieur, 1993
- Nicholas Vanston, «Le prix de l'intégration régionale», l'Observateur de l'OCDE, n° 181, avril-mai 1993.



Migrations : la nouvelle donne

Jean-Pierre Garson et Agnès Puymoyen

Désormais, pratiquement tous les pays de l'OCDE sont concernés par l'immigration ou l'installation plus ou moins durable de migrants. Les flux en provenance des pays non membres de l'Organisation prédominent largement¹.

Dans les années 60 et 70, on pouvait établir une typologie des pays de l'OCDE suivant le caractère ancien ou plus récent des migrations, en distinguant les pays d'immigration et les pays d'émigration. Aujourd'hui, dans presque tous, le solde migratoire est positif. Cependant ; les expériences diffèrent suivant l'ampleur et l'ancienneté des vagues migratoires, la structure des flux et la nature des politiques mises en œuvre. En majorité, les migrants viennent des pays non OCDE, mais les mouvements de ressortissants des pays membres persistent à l'intérieur de cette zone.

La nouvelle situation s'explique en grande partie par l'accroissement des flux, sensible depuis le milieu des années 80, et qui s'est poursuivi jusqu'au début de la présente décennie. Quatre aspects des tendances récentes des migrations internationales sont particulièrement importants : les changements intervenus dans la direction et la nature des mouvements migratoires ; l'accroissement de la population étrangère ou immigrée dans la plupart des pays de l'OCDE ; la situation de l'emploi des immigrés ; la coopération entre les pays pour tenter de mieux

maîtriser les flux et de promouvoir la croissance économique et les créations d'emplois dans les pays en développement comme alternative à l'accélération des migrations.

Flux migratoires

Les changements marquants dans la direction prise par les flux des migrants se caractérisent par l'émergence de l'immigration dans les pays d'émigration traditionnelle de l'Europe du Sud, notamment en Espagne, en Grèce et en Italie. En outre, les courants migratoires Est-Ouest et entre les pays d'Europe centrale et orientale se sont développés, alimentés notamment par les mouvements de minorités ethniques et les migrations de transit. Enfin, les migrants en provenance d'Asie (en particulier du Bangladesh, de l'Inde, du Pakistan, des Philippines et du Viêt-nam) représentent une part impor-

Jean-Pierre Garson est chef de l'unité migrations internationales, où Agnès Puymoyen travaille en tant que statisticienne, direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

tante des entrées nouvelles en Australie, au Canada, en Espagne, aux États-Unis, en Italie, au Japon et au Royaume-Uni.

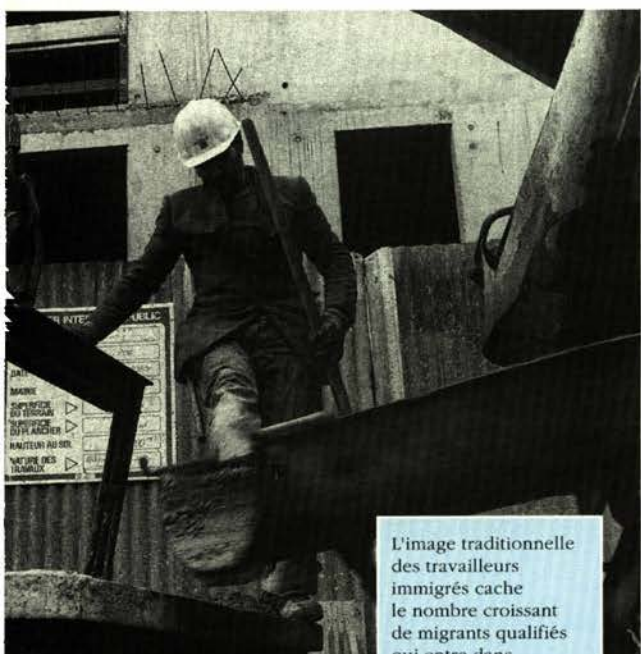
La diversification des régions de provenance et des nationalités des immigrés arrivés récemment dans les pays de l'OCDE n'exclut pas la persistance des courants migratoires traditionnels, notamment ceux du Sud vers le Nord. En

outre, la consolidation ou l'émergence d'ensembles économiques régionaux (Espace économique européen, ASEAN, ALENA et APEC) ainsi que des événements politiques particuliers (en Algérie, en Haïti, en ex-Yougoslavie...) ont accentué et renforcé le caractère régional des migrations.

Des changements importants sont également intervenus dans la nature des flux. Les migrations au titre du regroupement familial et les entrées de demandeurs d'asile (encadré p. 10) ont augmenté notamment dans les pays européens de l'OCDE qui imposent, depuis le milieu des années 70, des restrictions aux entrées de nouveaux travailleurs immigrés. Quant à l'immigration illégale, elle s'est accrue, non seulement dans les nouveaux pays d'immigration du sud de l'Europe et au Japon, mais aussi dans les pays qui autorisent encore l'entrée d'un nombre important d'immigrés, en particulier les États-Unis.

Par ailleurs, la tendance à l'accroissement des mouvements de main-d'œuvre qualifiée modifie la nature des migrations de travailleurs. La libéralisation des échanges favorise l'augmentation des mouvements de capitaux et l'extension des firmes multinationales. Parallèlement, l'introduction des nouvelles technologies change l'organisation des entreprises et les combinaisons techniques de production. Les entreprises modernes adoptent des stratégies qui nécessitent des ressources humaines plus mobiles et dotées de plus larges compétences. Elles procèdent à des recrutements ou à des échanges de travailleurs qualifiés lorsque ces compétences ne sont pas disponibles sur place. Des négociations sont menées actuellement au niveau international dans le cadre du GATT sur la libéralisation des échan-





Pascal Stiller/REA

L'image traditionnelle des travailleurs immigrés cache le nombre croissant de migrants qualifiés qui entre dans les pays de l'OCDE.

ges de services. Cette libéralisation pourrait, dans le cas des prestations de services entraînant un déplacement de travailleurs, renforcer les migrations temporaires de main-d'œuvre². Pour l'instant, plusieurs pays de l'OCDE souhaitent soumettre la liberté de circulation des travailleurs fournissant des prestations de services au respect du droit social et de la législation sur l'immigration.

La reconnaissance de l'importance des migrations de main-d'œuvre qualifiée sous-tend en partie les décisions qu'ont prises certains pays de l'OCDE d'augmenter le nombre et la proportion des migrants qualifiés dans le total des entrées nouvelles de travailleurs immigrés. Ce qui n'empêche pas les catégories de migrants admis au titre du regroupement familial et des familles accompagnantes de prédominer encore largement dans les flux à destination des pays de l'OCDE (graphique A). L'Australie et le Canada viennent aussi de renforcer la sélectivité de leurs systèmes de recrutement de travailleurs immigrés. Dans plusieurs pays européens de l'OCDE, la part des travailleurs qualifiés dans le total des entrées de nouveaux travailleurs ne

cesse d'augmenter. Au Japon, la politique d'immigration est axée sur le recrutement quasi exclusif de travailleurs de cette catégorie. Aux États-Unis, la part des entrées de migrants permanents réservée aux travailleurs qualifiés a augmenté en 1992 et en 1993 suite à l'entrée en vigueur de la législation sur l'immigration adoptée en 1990.

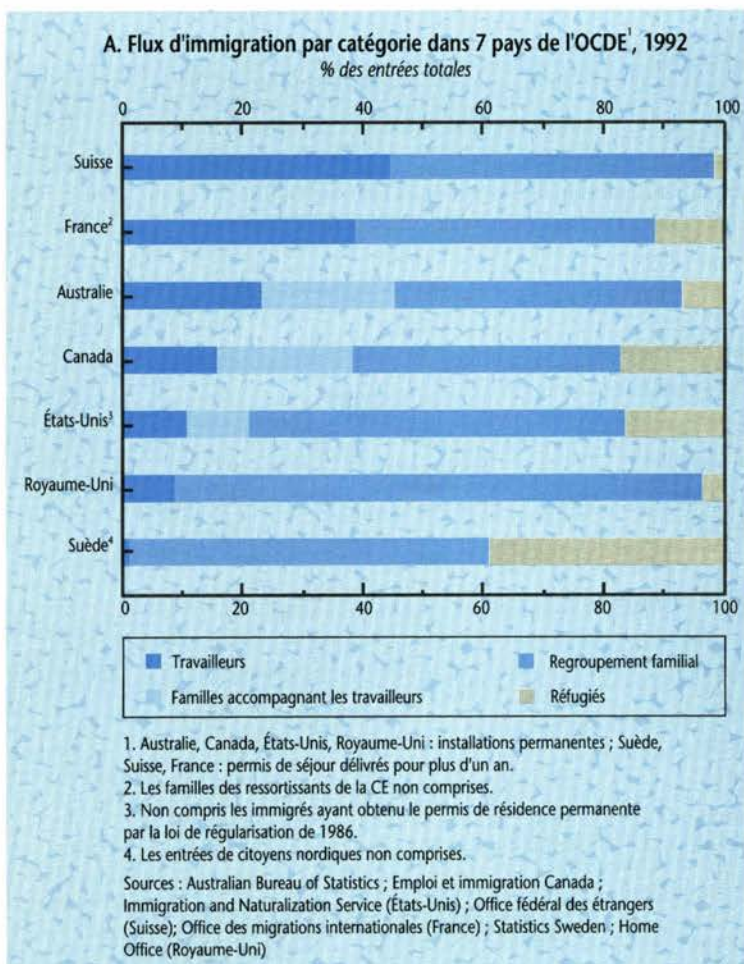
Étrangers et immigrés

Comparé à celui de la décennie précédente, l'apport relatif du solde migratoire à la croissance annuelle de la population s'est fortement accru dans les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE)³ et de

l'Union européenne (UE). Entre 1983 et 1992, le solde migratoire représente la composante principale (plus de 50 %) de la croissance de la population dans l'AELE et une part équivalente à celle de l'accroissement naturel (excédent des naissances sur les décès) dans l'UE (graphique B). Moins importante en Océanie et en Amérique du Nord, la contribution du solde migratoire avoisine toutefois respectivement près du tiers ou du quart de l'accroissement de la population totale entre 1983 et 1992 ; au Japon, elle est négligeable.

Les populations immigrées ou étrangères contribuent également à l'accroissement naturel de la population totale du pays d'accueil. Par exemple, les naissances étrangères au Luxembourg et en Suisse représentent en 1992 respectivement près du tiers et du quart des naissances totales, contre un dixième en Allemagne, en Belgique, en France et au Royaume-Uni.

Ainsi, par rapport à la situation du début des années 80, la part des immigrés ou des étrangers dans la population totale s'est accrue dans la plupart des pays de l'OCDE⁴, à l'exception de la Belgique, du Canada et de la France (tableau). En Australie et au Canada, les immigrés représentent une part élevée de la population résidente : respectivement 23 % et 16 %. Aux États-Unis, ce pourcentage est de 8 %. Dans ce pays, entre les deux derniers recensements (1980 et 1990), la popula-



1. Tendances des migrations internationales, SOPEMI, rapport annuel 1994, Les éditions de l'OCDE, Paris, à paraître mars 1995.

2. Toutefois, une grande partie des discussions porte sur la main-d'œuvre peu qualifiée, notamment dans les secteurs de la construction.

3. Autriche, Finlande, Islande, Liechtenstein, Norvège, Suède, Suisse.

4. Dans les pays dits d'installation, comme l'Australie, le Canada et les États-Unis, les statistiques portent sur les personnes présentes sur le territoire et nées à l'étranger. Dans les pays européens de l'OCDE et au Japon, elles concernent en général les étrangers et font référence à la nationalité des résidents. Ainsi, des personnes nées sur le territoire peuvent être comptabilisées dans la population étrangère, alors que d'autres nées à l'étranger ont pu acquérir la nationalité du pays d'accueil.

Migrations : la nouvelle donne

ZOOM

Ralentissement des demandes d'asile en 1993

Dans les pays de l'OCDE, l'arrivée des réfugiés et des demandeurs d'asile ne s'effectue pas de la même façon. L'accueil des réfugiés est organisé généralement dans le cadre de programmes gouvernementaux négociés avec des organisations internationales spécialisées ou avec des pays qui hébergent des réfugiés. Les demandeurs d'asile, en revanche, sollicitent le plus souvent le statut de réfugié, qu'ils n'obtiennent pas nécessairement, soit à leur arrivée à la frontière, soit une fois sur le territoire d'un pays de l'OCDE. Ces derniers, en outre, accordent à certaines personnes, pour des raisons humanitaires, l'autorisation de séjourner temporairement ou de s'installer plus durablement sur leur territoire. Dans plusieurs pays de l'OCDE, un statut ad hoc a ainsi été octroyé aux ressortissants bosniaques, assorti le plus souvent d'une aide sociale et d'un droit d'accès au marché du travail.

Les demandes d'asile dans les pays de l'OCDE ont sensiblement augmenté, parfois de façon spectaculaire, à la fin de la décennie 80 et au début des années 90. Les raisons qui poussent de plus en plus de personnes à solliciter le statut de réfugié sont multiples et ne découlent pas uniquement de guerres ou de persécutions raciales ou religieuses. La dégradation de la situation économique et politique dans certains pays en développement ou en transition vers l'économie de marché joue également un rôle. Il s'agit donc d'un canal d'entrée qui a été investi par un nombre croissant de migrants. Or le taux relativement élevé de refus des demandes d'asile déposées témoigne de la rigueur croissante des pays de l'OCDE dans l'examen des dossiers et de leur volonté de limiter le détournement du droit d'asile par rapport à ses objectifs initiaux.

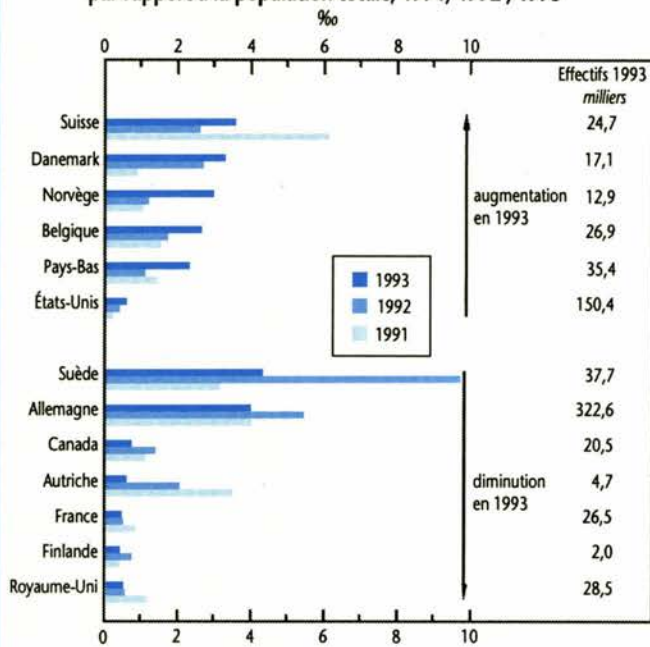
L'importance prise par les arrivées nouvelles de demandeurs d'asile a conduit les pays de l'OCDE à accélérer les procédures de traitement des dossiers et à mettre en place des mesures restrictives, notamment en étendant l'exigence de visas à un plus grand nombre de pays. La plupart ont aussi décidé de limiter, sauf exceptions justifiées, la recevabilité des demandes d'asile aux personnes venant d'un pays non signataire de la Convention de Genève sur les réfugiés et de

la Convention des droits de l'homme des Nations unies, à condition qu'elles n'aient pas transité auparavant par un des pays signataires de ces deux conventions.

Les mesures prises pour enrayer cet afflux, combinées au faible taux d'acceptation des demandes, ont entraîné une baisse du nombre des demandeurs d'asile en 1993. C'est le cas en Allemagne (suite à l'entrée en vigueur le 1er juillet 1993 des modifications de l'article 16 de la loi fondamentale), en Autriche, au Canada, en France et en Suède. Les demandes d'asile se sont en revanche accrues en Belgique, au Danemark, aux États-Unis, en Norvège, aux Pays-Bas et en Suisse. Pour la zone OCDE dans son ensemble, le nombre de demandes déposées a diminué d'environ 15 % par rapport à 1992. L'Allemagne est le pays qui a reçu le plus de demandes d'asile en 1992 et 1993, mais c'est en Suède que la part des entrées de demandeurs d'asile par rapport à la population totale est la plus élevée (graphique).

La moitié des demandeurs d'asile arrivés dans les pays de l'OCDE vient d'Europe – majoritairement de l'ex-Yougoslavie et de Roumanie – l'autre moitié se répartissant entre personnes originaires d'Asie (Chine, Inde, Sri Lanka, Turquie principalement), d'Afrique (Algérie, Somalie, Zaïre notamment) et d'Amérique latine (Guatemala, Haïti, Salvador en majorité). Plus de 80 % des demandes d'asile au Danemark, en Norvège et en Suède émanent de ressortissants de l'ex-Yougoslavie.

Entrées de demandeurs d'asile dans 13 pays de l'OCDE
par rapport à la population totale, 1991, 1992, 1993¹



1. En début d'année.

Sources : Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés ; OCDE

ÉTUDE DE CAS

L'ALENA et la migration

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), signé en août 1992 entre le Canada, les États-Unis et le Mexique et entré en vigueur le 1er janvier 1994, ne crée pas un marché commun pour la circulation des personnes mais seulement pour l'échange de biens et de capitaux¹. La préoccupation migratoire et la perspective de réduction des flux entre le Mexique et les États-Unis y sont néanmoins sous-jacentes. Chaque pays garde le droit de protéger l'emploi national, de mener sa propre politique migratoire et de protéger la sécurité de ses frontières. Seuls quatre groupes de migrants temporaires bénéficient, conformément à l'Accord, d'une plus grande liberté de circulation : les hommes d'affaires engagés dans des activités à caractère international (recherche, commercialisation, ventes, distribution, industrie, production, services après-vente) ; les commerciaux et les investisseurs ; les employés transférés au sein de leur firme dans un autre pays de l'ALENA ; les travailleurs dont la formation nécessite un déplacement dans un autre pays.

A court terme, l'ALENA pourrait accroître le potentiel migratoire et les flux du Mexique vers les États-Unis en accélérant notamment le processus de modernisation de l'économie mexicaine et en libérant une partie de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture. Mais, à long terme, le développement de l'économie mexicaine, accéléré par le libre-échange et les délocalisations d'activités, notamment dans les maquiladoras², devrait réduire la nécessité ou l'envie d'émigrer³.

1. Voir pp. 4-7.

2. Les «maquiladoras» sont des usines d'assemblage de fabrication ou de travail à façon opérant sur le territoire mexicain. Elles peuvent, sous certaines conditions, importer en franchise de droits de douane des matières premières ou des biens intermédiaires pour l'assemblage ou la fabrication de produits semi-finis ou finis destinés à l'exportation. Il existe actuellement presque 3 000 maquiladoras près de la frontière américaine opérant dans les secteurs de l'électronique, de l'automobile, du textile et de l'industrie du meuble.

3. Dans la même optique, l'Union européenne discute de la possibilité de signer un accord de libre-échange avec les pays du Maghreb (dans un premier temps le Maroc) afin de contenir les migrations d'une rive à l'autre de la Méditerranée.

tion immigrée a augmenté de près de six millions de personnes, contre un peu plus d'un million en Australie et environ un demi-million au Canada.

La présence étrangère dans la population totale est très différenciée dans les pays européens de l'OCDE. Elle est relativement élevée au Luxembourg et en Suisse – 30 % et 18 % respectivement. Dans les autres pays traditionnels d'immigration, la part de la population étrangère dans la population totale varie entre 3,5 % au Royaume-Uni et 9 % en Belgique. Dans les nouveaux pays d'immigration, comme l'Espagne, la Finlande et l'Italie, le pourcentage d'étrangers reste faible (inférieur à 2 %) malgré une forte augmentation des entrées durant la dernière décennie. La population étrangère s'est accrue considérablement aussi en Autriche, au Japon, au Royaume-Uni et en Suisse. Mais c'est l'Allemagne qui a connu la plus forte augmentation en raison notamment d'un accès plus restreint à la naturalisation⁵ et de l'afflux, particulièrement marqué depuis 1989, de demandeurs d'asile et d'immigrés provenant d'Europe centrale et orientale.

Les immigrés et l'emploi

Dans plusieurs pays de l'OCDE, les mutations économiques récentes ont rendu la main-d'œuvre immigrée plus vulnérable face aux réductions d'effectifs dans l'industrie, et la situation de l'emploi des étrangers est préoccupante. Toutefois, la présence de cette main-d'œuvre sur le marché du travail persiste et dans certains secteurs, comme celui des services, la part des immigrés dans l'emploi total s'accroît. En Europe, par ordre d'importance dé-

Population étrangère ou née à l'étranger, totale ou active, dans 18 pays de l'OCDE

	Étrangers ¹				Étrangers actifs ¹	
	milliers		% population totale		milliers	% population active totale
	1982	1993	1982	1993	1991	1991 ^d
Allemagne	4 667	6 878 ^a	7,6	8,5	2 703	8,9
Autriche	303	562 ^b	4,0	7,1 ^b	296 ^b	8,9 ^b
Belgique	891	909 ^b	9,0	9,0 ^b	297	7,4
Danemark	103	189	2,0	3,6	74 ^b	2,5 ^b
Espagne	200	393 ^b	0,5	1,0 ^b	59	0,4
Finlande	14	56	0,3	1,1	..	..
France	3 714	3 597 ^c	6,8	6,3 ^c	1 505	6,2
Italie	359	987	0,6	1,7	..	..
Japon	802	1 321	0,7	1,1	590 ^b	0,9 ^b
Luxembourg	96	120 ^b	26,2	30,3 ^b	55	33,3
Norvège	91	162	2,2	3,8	47 ^{b,d}	4,4 ^b
Pays-Bas	547	757 ^b	3,8	5,0 ^b	269	3,9
Royaume-Uni	1 601	2 001	2,8	3,5	960	3,3
Suède	406	499 ^b	4,9	5,7 ^b	244 ^b	5,5 ^b
Suisse	926	1 260	14,4	18,1	717 ^b	20,1 ^b
	Personnes nées à l'étranger ²				Personnes actives nées à l'étranger ²	
	milliers		% population totale		milliers	% population active totale
	1981	1991	1981	1991	1991	1991
Australie	3 004	4 125 ^f	20,6	22,7 ^f	2 164 ^f	24,8 ^f
Canada	3 843	4 343	16,1	15,6	2 681	18,5
États-Unis	14 080 ^a	19 767 ^c	4,7 ^a	7,9 ^c	11 636	9,3

1. Les données proviennent des registres de population, sauf pour la France (recensement), le Royaume-Uni (enquête sur la population active) et le Japon (permis de résidence). Les données sur la population active dans les pays de la CE sont tirées de l'enquête communautaire sur la population active ; dans les autres pays européens, des registres de population.

2. Domaine de recensement sauf pour l'Australie (enquête sur la population active).

.. non disponible

a. Allemagne occidentale uniquement.

b. 1992.

c. 1990.

d. Non compris les chômeurs.

e. 1980.

f. 1994.

Source : OCDE

croissant, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et la Suisse ont le plus grand nombre d'actifs étrangers (tableau). Dans certains pays, par exemple en Australie, en Autriche, au Canada, aux États-Unis, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suisse, le pourcentage des étrangers ou des immigrés dans la po-

5. Nicole Guimezanes, «Naturalisations : qui et comment ?», *l'Observateur de l'OCDE*, n° 188, juin-juillet 1994.

pulation active est sensiblement supérieur à celui de leur présence dans la population totale. Ce phénomène s'explique notamment par l'importance de la population d'âge actif parmi les immigrés.

La plupart des pays de l'OCDE offrent la possibilité à des étrangers de séjourner sur leur territoire et d'obtenir l'autorisation d'occuper un emploi temporaire ou saisonnier dans le cadre d'un contrat de travail ou selon des procédures réservées aux stagiaires. L'Australie, le Canada et les États-Unis établissent des programmes spéciaux de recrutement de travailleurs temporaires pour répondre aux besoins du marché du travail dans certaines activités économiques comme l'agriculture, l'industrie manufacturière, le bâtiment et les services. Ces programmes prennent aussi en compte les capacités professionnelles particulières de certains immigrés. En 1993, les entrées de travailleurs temporaires se chiffrent à environ 180 000 au Canada et aux États-Unis, et à plus de 40 000 en Australie. Des programmes existent aussi en Europe, notamment en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse pour des travailleurs saisonniers ou temporaires.

Coopération internationale

Un certain nombre d'accords, signés entre pays de départ et pays d'accueil, visent à réguler et à limiter les flux d'immigration. La France a ainsi renégocié avec les pays d'Afrique subsaharienne les conventions de circulation et de séjour des personnes originaires de ces pays. L'Espagne a signé, en février 1992, des accords bilatéraux avec le gouver-

Migrations : la nouvelle donne

nement marocain concernant le rapatriement des Marocains entrés illégalement sur le territoire espagnol. Dans le cadre de l'Union européenne, des accords (dits de réadmission) ont été conclus avec plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, afin de reconduire les immigrés en situation irrégulière, provenant ou ayant transité par ces pays. Des procédures régulières de consultation sur les mouvements migratoires se déroulent entre les pays de l'OCDE et plusieurs pays d'émigration, notamment par l'intermédiaire de certaines organisations internationales (Union européenne, Conseil de l'Europe, OCDE...). Ces concertations témoignent de la nécessité de coordonner les efforts pour mieux maîtriser les flux migratoires. La coopération entre les pays de l'OCDE et les pays d'Europe centrale et orientale favorisant l'emploi et l'échange de travailleurs en est un exemple.

Les migrations temporaires de main-d'œuvre ont, depuis 1990, fait l'objet d'accords bilatéraux entre plusieurs pays européens et les pays d'Europe centrale et orientale. Diverses modalités légales d'immigration temporaire (à des fins d'emploi ou de formation professionnelle) ont été mises en place pour contribuer à réguler les flux migratoires Est-Ouest tout en profitant à la fois aux pays d'origine et aux pays d'accueil.

Une nouvelle forme d'accord bilatéral concerne l'emploi temporaire de travailleurs dans le cadre de contrats de services et de sous-traitance signés entre firmes d'un pays de l'OCDE et entreprises étrangères. Ces dernières obtiennent des permis de travail pour certains de leurs employés en vue d'exécuter un projet spécifique. En Allemagne, en 1992, le nombre de travailleurs étrangers employés dans ces projets s'élevait à environ 100 000 – principalement des Polonais, des Hongrois, des Russes, des ressortissants de l'ex-Yougoslavie, des Roumains et des Tchèques. La Suède a mis en place une politique de stages pour les jeunes d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie. Un plan d'action finlandais prévoit un programme de stages pour les résidents des ré-

gions voisines afin qu'ils aient la possibilité de travailler dans des entreprises jointes finno-russes et finno-baltes. Le Japon pratique depuis avril 1993 un type de coopération originale avec des pays en développement d'Asie, associant emploi et formation de stagiaires.

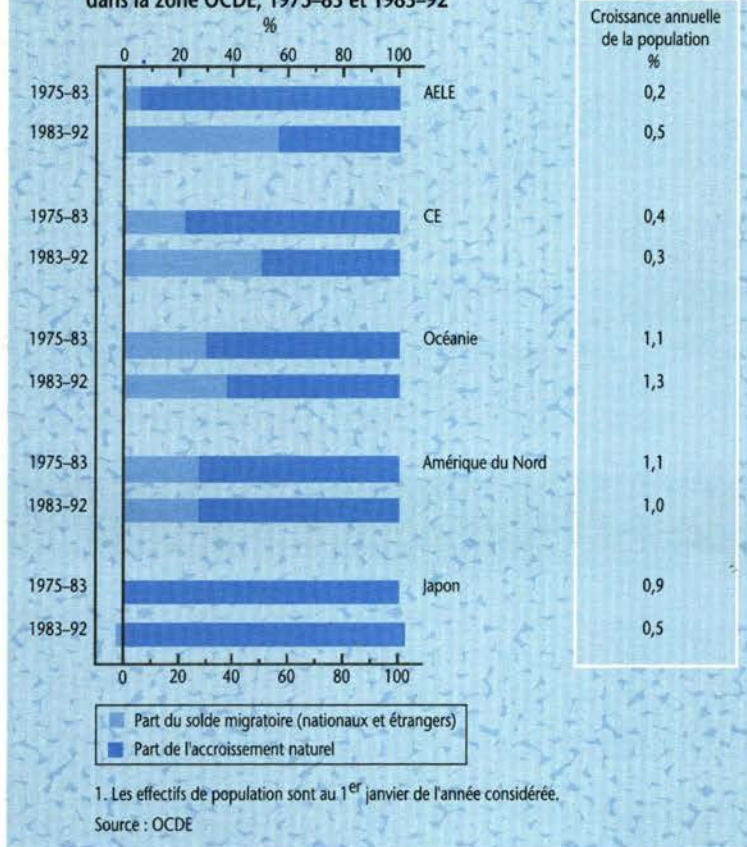
Cette coopération internationale visant à maîtriser les flux ne constitue qu'une réponse partielle à l'intensification des mouvements migratoires. C'est pourquoi la thèse du développement durable comme moyen de réduire à terme l'incitation à émigrer à partir des pays à fort potentiel migratoire fait son chemin dans les pays de l'OCDE. Plusieurs mesures sont envisagées : la libéralisation des échanges (encadré p. 10), l'intégration régionale, l'accroissement des investissements directs étrangers des pays de l'OCDE dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre des pays en développement, mais aussi dans les infrastructures sociales (notamment santé et éducation). Les politiques d'aide et de coopération s'orien-

tent aussi vers des mesures permettant de créer des emplois et d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des structures administratives et des institutions financières.

■ ■

Confrontés à des préoccupations communes, les pays de l'OCDE ont adopté depuis le début des années 90 des mesures qui s'orientent dans trois directions : la maîtrise des flux et la lutte contre les migrations irrégulières ; l'intégration des immigrés ou des étrangers déjà installés dans les pays d'accueil ; l'aide au développement économique et à la promotion de l'emploi dans les pays à fort potentiel migratoire afin de réduire, à moyen ou à long terme, l'incitation à émigrer. L'idée d'associer migrations et développement n'est pas nouvelle. Mais il importe de convaincre les décideurs politiques de tenir compte plus largement de l'impact sur les migrations des mesures prises dans le cadre des relations économiques internationales. ■

B. Composantes de la croissance de la population dans la zone OCDE, 1975-83 et 1983-92¹



BIBLIOGRAPHIE OCDE

- Tendances des migrations internationales, SOPEMI, rapport annuel 1994, à paraître mars 1995
- Tendances des migrations internationales, SOPEMI, rapport annuel 1993, 1994
- Migrations et développement : un nouveau partenariat pour la coopération, 1994
- Nicole Guimezanes, «Naturalisations : qui et comment ? », l'Observateur de l'OCDE, n° 188, juin-juillet 1994
- Migrations internationales : le tournant, 1993
- Tendances des migrations internationales, SOPEMI, rapport annuel 1992, 1992
- Jean-Pierre Garçon, «Migrations internationales : faits, chiffres, politiques», l'Observateur de l'OCDE, n° 176, juin-juillet 1992.

Le consommateur sur le marché mondial

Timothy H. Baker

La déréglementation et l'essor des nouvelles technologies estompent les limites géographiques des marchés et suscitent des opérations directes d'achat et de vente transfrontières. Mais un certain nombre d'obstacles restent à surmonter pour créer un marché véritablement planétaire¹.

Les consommateurs n'hésitent plus à s'adresser à des fournisseurs étrangers pour leurs achats de détail. Les systèmes modernes de communication et de transport, ainsi que l'utilisation croissante des cartes de crédit ont entraîné une augmentation rapide des ventes directes à distance (encadré). Entre 1987 et 1992, les achats à domicile se sont régulièrement accrus aux États-Unis et dans les grands pays de l'Union européenne (UE)². Si la majeure partie de ces transactions se déroule à l'intérieur des frontières nationales, les achats transfrontières semblent en plein essor. La société française La Redoute, troisième entreprise mondiale de vente par correspondance, indique ainsi que 35 % de ses ventes annuelles (21 milliards de francs) sont réalisés hors de France. De nombreuses sociétés de commercialisation directe et de vente à distance prévoient de se lancer dans le commerce international ou d'accroître leur activité dans ce domaine.

Bien que les transactions transfrontières deviennent plus fréquentes, elles ne représentent encore



Les goûts s'internationalisent mais, selon La Redoute, «le consommateur mondial» n'existe pas encore.

qu'une faible portion du marché de la vente par correspondance ou des achats à domicile. Les consommateurs manquent encore d'information et de confiance. Pourtant la réduction des barrières commerciales et des problèmes d'accès aux marchés se traduirait par un choix plus large et des prix plus concurrentiels pour les consommateurs du monde entier³. Et le marché «global» offre un potentiel énorme aux producteurs et aux prestataires de services qui verront s'ouvrir de nouveaux débouchés et de nouvelles perspectives de vente.

Selon La Redoute, les goûts s'internationalisent, surtout dans le secteur de l'habillement, mais il est encore trop tôt pour parler d'un «consommateur mondial». Les attentes en ce qui concerne la livraison, la qualité, les campagnes de promotion et les méthodes de paiement varient encore considérablement d'un pays à l'autre. Aussi l'entreprise dé-

Timothy H. Baker est consultant à la division des politiques de la concurrence et des consommateurs, direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.

centralise-t-elle les opérations commerciales et les relations avec les clients, chaque direction locale assurant la préparation et la distribution des catalogues, les traductions, la tarification, le positionnement sur le marché, la livraison, le règlement et le service après-vente.

Ce genre de difficultés explique pourquoi bon nombre de sociétés hésitent à s'implanter sur le marché mondial. Malgré les progrès réalisés dans la suppression des barrières douanières au sein de l'UE, une étude récente du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) a révélé que beaucoup d'entreprises de vente par correspondance refusent de livrer à des consommateurs d'autres États membres des marchandises déjà disponibles sur le marché national⁴. Cette réticence a plusieurs causes : la

1. Le consommateur dans un marché international, disponible gratuitement auprès de la division des politiques de la concurrence et des consommateurs, direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.

2. Les nouvelles techniques d'achat à domicile, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992 ; Erich Linke, «Achats à domicile : quoi de neuf ?», l'Observateur de l'OCDE, n° 178, octobre-novembre 1992.

3. Anthony Kleitz et Americo Bevilgia Zampetti, «L'accès au marché : un défi aux échanges ?», l'Observateur de l'OCDE, n° 191, décembre 1994-janvier 1995.

4. Cross-border Distance Selling, BEUC 293/93, Bruxelles, octobre 1993, rapport établi pour le service de la politique des consommateurs de la Communauté européenne.

Le consommateur sur le marché mondial

nécessité de moduler les prix en fonction de chaque pays, le coût des paiements internationaux, l'hétérogénéité des règles de sécurité et des normes nationales.

Les «numéros verts»

L'extension rapide des «numéros verts» (numéros d'appel gratuits) aux États-Unis («800 numbers») est de bon augure pour la révolution en cours dans les télécommunications. Elle a conduit les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics à modifier leur attitude concernant la disponibilité des biens et des services, et l'information les concernant. C'est en 1967 que AT&T a introduit le service d'appel gratuit pour permettre à de grandes entreprises américaines de prendre en charge financièrement les appels de leurs plus gros clients et fournisseurs. Aujourd'hui, quelque 600 000 entreprises ont ouvert plus de 1 300 000 numéros verts. En 1993, les numéros d'appel gratuits ont reçu plus de 13 milliards d'appels aux États-Unis.

Grâce à la précision des annonces et la garantie d'être livré en temps voulu, l'achat à distance séduit de plus en plus de consommateurs, en tant que moyen commode et rentable d'obtenir des produits, des services et des informations de qualité. De fait, 86 % des consommateurs américains pensent que l'existence même d'un numéro d'appel gratuit est un gage de qualité et jugent qu'une société qui n'en possède pas a sans doute une raison inavouée de rendre la communication difficile.

De nombreuses entreprises américaines, conscientes de la puissance de cet outil de commercialisation, ont incorporé un service de numéros gratuits dans leur stratégie globale. Ces services leur permettent de réduire les frais de vente, d'améliorer la marge bénéficiaire et d'en faire profiter leur clientèle en abaissant les prix. Alors que le coût moyen d'un démarchage par téléphone aux États-Unis est de l'ordre de 300 dollars, celui d'une vente par numéro vert s'établit aux alentours de 7 dollars (l'achat moyen par numéro vert est de 223 dollars). Les services d'appel gratuits ont un effet tout aussi favorable sur d'autres formes d'achat à domicile. Dans la vente par correspondance, les ventes sur catalogue ont augmenté de 93 % en six ans, principalement grâce à l'utilisation des numéros verts.

La réussite des numéros d'appel gratuits peut être partiellement attribuée à la libéralisation des

réglementations gouvernementales et à la standardisation des techniques. Deux facteurs essentiels qui, s'ils étaient appliqués à l'échelle internationale, stimuleraient fortement l'expansion de ce type de service et aussi le développement d'autres secteurs de l'industrie naissante des multimédias.

Au Canada, par exemple, le service d'appel gratuit est disponible depuis janvier 1994. Seule l'absence d'un système mondial commun pour la reconnaissance et la composition des numéros verts empêche son extension à d'autres pays. Les opérateurs de télécommunications ont conclu des accords bilatéraux pour se partager l'acheminement d'informations sur les numéros gratuits, ce qui a entraîné une multiplication des services et des options d'accès et semé la confusion parmi les consommateurs et les entreprises. Le succès phénoménal des numéros verts en Amérique du Nord laisse penser que la mise en place d'un système de numérotation standardisé permettrait une expansion de ce service dans le monde entier.

La messagerie internationale

Ces dernières années, le marché de la distribution de colis est devenu hautement concurrentiel dans certains pays, sensible aux prix et diversifié. L'arrivée de transporteurs privés, poussés par les clients et la concurrence à améliorer leurs performances et leurs coûts, a généralement amélioré la qualité du service. Mais quand il s'agit de livraisons transfrontières, les tarifs sont largement plus élevés et les délais d'expédition plus longs que ce n'est le cas, à distance comparable, sur un marché national.

De nombreuses entreprises ont adopté les techniques du «juste à temps» pour gérer leurs systèmes d'approvisionnement et de distribution internationaux. Conséquence : les postes et administrations nationales, qui n'ont pas un monopole local de la messagerie, ont perdu ces dernières années une part considérable de leur marché, au profit d'exploitants privés. Plusieurs grosses entreprises de commercialisation directe ont commencé à livrer elles-mêmes leurs produits ; plus récemment, des opérateurs privés ont entrepris la collecte en vrac du courrier dans un pays pour l'acheminer dans un autre, où il est ensuite distribué par le réseau postal national. De nombreuses administrations postales admettent aujourd'hui qu'elles doivent moderniser leurs servi-

TOILE DE FOND

Les télécommunications et le marché planétaire

Les télécommunications et les technologies connexes sont au cœur du marché planétaire. Satellites, câbles à fibres optiques, réseaux de radio et de télévision, ordinateurs portables et puissants, logiciels complexes et électronique grand public, télécompacts, téléphones portables, disques compacts et maintes combinaisons de ces différentes techniques manipulent et délivrent déjà, de manière quasi instantanée, d'énormes quantités d'informations chaque seconde dans le monde entier. Ces outils deviennent chaque jour moins coûteux et plus faciles à utiliser.

Des secteurs entièrement nouveaux pourraient émerger, les activités économiques et sociales établies dépendant de plus en plus des multimédias et des autoroutes de l'information (services d'information par accès en ligne et messagerie électronique). Internet, prototype de l'autoroute électronique, compte déjà quelque 30 millions d'utilisateurs sur 50 000 réseaux répartis dans 65 pays et accueille chaque mois près d'un million de nouveaux adhérents.

ces pour pouvoir se battre sur le marché des messageries internationales.

Mais la réponse des entreprises privées et publiques aux exigences de la clientèle ne dépend pas seulement de la demande ou des progrès technologiques. Le cadre réglementaire est un autre facteur de première importance. Beaucoup de partisans de la libéralisation internationale et de la libre circulation des services et produits postaux estiment que la réglementation en vigueur limite l'efficacité des messageries.

Les lois nationales, souvent instaurées il y a plusieurs siècles et qui accordent à l'État un monopole postal, sont encore très souvent en vigueur. Les services de messagerie sont tenus de fournir des renseignements spécifiques au pays A à des fins d'exportation, d'autres détails au pays B au moment du transit, une troisième série de données au pays C pour satisfaire aux règles d'importation. Il arrive qu'une documentation supplémentaire soit exigée sur la conformité avec les normes en matière d'agriculture ou de santé, par exemple. La tâche des entreprises de messagerie internationale serait facilitée si les informations exigées à des fins de contrôle étaient harmonisées, avec une seule intervention douanière par transaction, de telle sorte que les marchandises puissent circuler librement d'un pays à l'autre.

La réglementation des transports aériens a également un impact sur le commerce transfrontières.

Dans l'Union européenne, l'exploitation des avions-cargos est réservée aux transporteurs européens. TNT Express Worldwide, dont le siège social se trouve à Amsterdam, réalise plus de 70% de son chiffre d'affaires mondial en Europe. Cependant, en raison de ses origines australiennes, cette entreprise est considérée comme un transporteur étranger et doit sous-traiter l'exploitation de son réseau aérien à plusieurs compagnies nationales européennes – ce qui alourdit considérablement ses coûts. L'imposition récente de nouvelles règles de sécurité au Royaume-Uni pour les marchandises expédiées à l'étranger par avion risque également d'entraîner un accroissement sensible des coûts et des délais pour les exploitants transfrontières. En revanche, aucune réglementation de ce type ne vise les marchandises transportées par avion sur le territoire britannique ou, ce qui est plus surprenant, les marchandises transportées à l'étranger par route.

Les cartes de crédit

Les grands réseaux de cartes de crédit et de débit sont en passe de devenir un moyen de paiement universel pour les consommateurs effectuant des transactions transfrontières⁵. La Commission des Communautés européennes a estimé dès 1987⁶ que la carte était le système de paiement de l'avenir, essentiellement parce que les autres formes de paiement, en particulier les chèques, étaient régies par des règles juridiques qui variaient notablement d'un État membre à l'autre. Pour le consommateur, utiliser l'une des principales cartes de crédit est beaucoup plus simple, et généralement bien moins coûteux, que de recourir à tout autre moyen de paiement international.

Les cartes de crédit peuvent aussi permettre de résoudre un problème épineux spécifique au marché international : comment régler un différend avec un vendeur établi dans un autre pays ? Depuis quel temps déjà, plusieurs réseaux de cartes de cré-

dit offrent aux consommateurs des remboursements en cas de litige. Cette procédure est facultative aux États-Unis, et des droits similaires sont prévus au Royaume-Uni. Il est d'ailleurs significatif qu'aux États-Unis le processus soit volontaire : on estime, dans ce pays, que la vente à distance ne saurait se développer sans la confiance des consommateurs. Les associations américaines d'émetteurs de cartes de crédit ont donc décidé d'exclure de leurs réseaux les commerçants qui occasionnent des remboursements excessifs ; en conséquence de quoi le total serait tombé à moins de 1 % des ventes. La généralisation des clauses de remboursement dans les transactions internationales jouera sans doute un rôle important sur le nouveau marché mondial.

Publicité ou information ?

Avant de pouvoir faire leurs achats sur le marché mondial, les consommateurs doivent être informés sur les produits offerts et se familiariser avec les nouvelles méthodes de publicité par la voie des télécommunications. Les publicitaires internationaux peuvent être contraints, pour des raisons économiques, de produire des annonces susceptibles d'être diffusées simultanément dans plusieurs pays – alors même que les lois sur la publication d'informations, les normes de produits et d'autres spécifications légales varient d'un pays à l'autre.

De fait, pour que la publicité internationale soit efficace, il semble qu'un certain degré de standardisation soit nécessaire pour éviter de semer la confusion parmi les annonceurs et les consommateurs. Les pays de l'OCDE ont des points de vue différents sur des questions comme le respect de l'environnement, l'étiquetage alimentaire, les discours des fabricants ou la publicité comparative. Même quand les régimes nationaux sont très élaborés, les différends sur la réglementation de la publicité sont légion.

Ce sont les pouvoirs publics qui, en définitive, mettront en place le cadre réglementaire et tenteront une harmonisation – beaucoup d'observateurs estiment du reste que la réglementation devrait suivre et non précéder la pratique – mais les annonceurs et les vendeurs peuvent dans une large mesure faciliter le fonctionnement du système et stimuler la confiance des consommateurs. La réglementation de la publicité doit assurer la protection

des consommateurs sans pour autant faire obstacle à la commercialisation à l'échelle internationale.

■ ■

Même si les progrès des télécommunications, des transports et des services de cartes de paiement permettent aux consommateurs d'être plus présents que jamais sur le marché mondial, beaucoup reste à faire pour que leur participation soit pleine et entière. La première étape passe par une sensibilisation et un renforcement de la confiance dans les achats transfrontières. Il faut simultanément s'efforcer de détecter et de réduire les obstacles au plein accès des consommateurs au marché international. Ces deux démarches devraient impliquer les vendeurs, les consommateurs, les organismes de tutelle et les gouvernements. Les premières initiatives pourraient être les suivantes : l'instauration, par les professionnels, de codes de conduite pour la commercialisation et les ventes transfrontières ; des mécanismes de recours pour les consommateurs ; un resserrement de la coopération internationale entre les organismes de tutelle dans la lutte contre la fraude ; la mise en évidence et la suppression des obstacles juridiques et des pratiques restrictives qui entravent les transactions internationales des consommateurs – notamment en ce qui concerne les services de messagerie.

L'ouverture du marché international atténuera les obstacles commerciaux. Elle élargira ainsi l'éventail des choix et rendra les prix plus compétitifs aux consommateurs du monde entier. Plus cette ouverture sera rapide, plus importantes en seront les retombées. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

- Anthony Kleitz et Americo Beviglia Zampetti, *L'accès au marché : un défi aux échanges ?*, l'Observateur de l'OCDE, n° 191, décembre 1994-janvier 1995
- *Les nouvelles technologies d'achat à domicile*, 1992
- Erich Linke, *« Achats à domicile, quoi de neuf ? »*, l'Observateur de l'OCDE, n° 178, octobre-novembre 1992
- *L'information des consommateurs sur les services financiers*, 1992
- *La réforme des services financiers et le consommateur*, 1991
- *Les transferts de fonds électroniques. Les cartes de paiement et le consommateur*, 1989.



5. Les cartes de débit doivent faire l'objet d'un règlement intégral chaque mois, tandis que les paiements par carte de crédit peuvent être étalés sur une plus longue période. La distinction entre cartes de crédit et cartes de débit réside dans le dispositif de sécurité convenu entre le client et sa banque – autorisation préalable systématique ou code confidentiel.

6. Dans un document général intitulé *Europe Could Play an Ace : New Payment Cards*.

Combattre la corruption internationale

Catherine Yannaca-Small

La conclusion des transactions internationales dépend trop souvent du versement d'importantes sommes d'argent à des personnes exerçant une influence déterminante sur le ou les signataires d'un marché : hommes politiques, fonctionnaires ... L'OCDE a récemment adopté une recommandation visant à remédier à cette situation, notamment en ce qui concerne les paiements illicites offerts aux fonctionnaires étrangers. Les pays non membres de l'Organisation seront invités à s'associer à cette lutte contre la corruption lors d'un symposium qui sera réuni à Paris en mars prochain¹.

Indépendamment de toute considération morale, les pratiques de corruption entravent le développement du commerce international en faussant la concurrence, en majorant le coût des transactions et en restreignant le fonctionnement des marchés libres et ouverts. Elles vont jusqu'à miner la base politique des gouvernements des différents pays dans la mesure où elles sapent la confiance du public dans les dirigeants et les institutions. Elles sont particulièrement néfastes pour les pays en développement car elles détournent souvent l'aide qui leur est accordée.

Aucun pays ne peut prétendre être à l'abri : le temps où, en parlant de corruption, on montrait du

doigt les pays en développement est définitivement passé. Aujourd'hui, la corruption est reconnue comme un phénomène global même si, dans les principaux pays industrialisés, la richesse et les traditions politiques limitent, jusqu'à un certain point, les pertes économiques et les dommages sociaux qu'elle peut occasionner. Dans les pays en développement, la corruption peut être la cause d'une mauvaise allocation de ressources, des fonds initialement destinés à des écoles ou à des hôpitaux, par exemple, étant amputés par des paiements illicites versés à des responsables publics et canalisés vers des projets de moindre importance.

Pratiquement tous les pays ont un *corpus* de règles et de pratiques destinées à la lutte contre la corruption et les paiements illicites – paiements effectués dans l'intention d'influer indûment sur une décision. En règle générale cependant, le droit na-

tional ne s'applique qu'aux actes commis dans le pays en cause ou à la corruption des agents publics nationaux. Il ne vise expressément ni les actes commis à l'étranger, ni la corruption des agents publics étrangers. La législation des États-Unis constitue à cet égard une exception².

Pour pallier cette carence des législations nationales en matière de paiements illicites, un certain nombre d'actions ont été entreprises au niveau international. Avec plus ou moins de succès. A la fin des années 70, des négociations menées sous les auspices des Nations unies pour la mise au point d'une convention multilatérale n'ont pas abouti en raison d'une série de difficultés d'ordre politique, juridique et pratique. De leur côté, les pays de l'OCDE, dans les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de 1976, demandent clairement à leurs entreprises de s'abstenir de recourir à la corruption dans leurs transactions, quel que soit le pays dans lequel elles opèrent. En 1977, la Chambre de commerce internationale (CCI), a adopté un code de conduite pour lutter contre l'extorsion et la corruption et constitué un groupe chargé de son interprétation, promotion et application ; de nombreuses entreprises multinationales ont par ailleurs édicté des principes directeurs internes qui s'en inspirent.

Ces différentes démarches n'ont pas réussi à freiner l'extension du phénomène qui constitue un motif de préoccupation de plus en plus grand pour les gouvernements des pays de l'OCDE. C'est dans ce contexte que les États-Unis ont demandé en 1989 à l'Organisation d'entamer des travaux en vue de conclure un accord international relatif aux pratiques de corruption. C'est chose faite avec l'adoption, le 27 mai 1994, de la Recommandation sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales.

Recensement et inventaire

L'OCDE a commencé par recenser tous les éléments existants dans les législations nationales relatifs aux paiements illicites et en faire l'inventaire. Les résultats de cet inventaire ont bien démontré que tous les pays membres ont dans leurs législations nationales, notamment pénales, des dispositions contre la corruption et les paiements illicites, que ces dispositions entrent dans le champ d'appli-

Catherine Yannaca-Small travaille à la division des mouvements de capitaux, des investissements internationaux et des services, direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.

cation territorial en sanctionnant le paiement ou l'offre ou la promesse de paiement illicite au bénéfice des agents publics nationaux. Elles ne s'appliquent pas expressément aux paiements effectués au bénéfice des agents publics étrangers (même si certains pays n'excluent pas la possibilité d'une telle application). Il n'est donc guère surprenant que les actes de corruption commis dans le cadre des transactions internationales restent impunis.

Un deuxième inventaire, visant à examiner le traitement fiscal des paiements illicites, a révélé que le droit fiscal de la plupart des pays ne prévoit pas de dispositions spécifiques aux paiements illicites. Ainsi, ces paiements sont traités comme d'autres sources d'imposition ou de déduction – souvent, en fait, comme des dépenses déductibles car considérées comme légitimes.

L'OCDE a choisi comme acte le plus adapté, pour le moment, dans la lutte anticorruption une « recommandation du Conseil ». Bien qu'elle n'ait pas de caractère contraignant, une recommandation du Conseil de l'OCDE reflète un engagement politique et encourage les pays à adopter des mesures de surveillance et de suivi pour en promouvoir la mise en œuvre.

Les pays de l'OCDE, en préparant la recommandation, se sont mis d'accord pour penser qu'une action dans le domaine du droit pénal serait l'un des moyens les plus efficaces pour s'attaquer au problème de la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales. Ils ont exprimé certaines réticences quant à l'incrimination des actes de corruption ayant lieu en dehors de leur territoire qui ferait appel à l'exercice d'une compétence extraterritoriale de leur part. Ils se sont néanmoins mis d'accord pour examiner les possibilités d'incrimination de ces paiements y compris par les moyens d'actions tels que : l'application de la loi pénale nationale aux infractions commises par un ressortissant hors du territoire national, dès lors que les faits sont également punis par la législation du pays où ils ont été commis ; l'assimilation des paiements illicites offerts à des agents publics étrangers, à ceux offerts à des agents publics nationaux afin de les incriminer, sur demande du pays visé³ ; l'extradition du délinquant aux fins de poursuites dans le pays visé.

La question du traitement fiscal des paiements illicites a également retenu l'attention des pays membres qui se sont mis d'accord pour réexaminer les pratiques nationales en la matière, y compris la

non-déductibilité de ces paiements, et pour évaluer l'opportunité de prendre des mesures dans ce domaine.

Dissuader, prévenir, combattre

En adoptant la Recommandation sur la corruption dans les transactions commerciales internationales, les pays de l'OCDE sont appelés à agir au niveau national et international « en conformité avec leurs principes en matière de compétence et autres principes juridiques fondamentaux » en vue de dissuader, de prévenir et de combattre la corruption d'agents publics étrangers.

Au niveau national, chaque pays membre est convié à examiner ses dispositions législatives et réglementaires dans les domaines pénal, civil et administratif et à prendre des mesures « concrètes et pertinentes » ; la recommandation laisse au pays la faculté de choisir les domaines dans lesquels il lui serait le plus approprié de prendre des mesures, pourvu que celles-ci soient efficaces.

Côté coopération internationale, chaque pays de l'OCDE est appelé à se concerter et à coopérer avec les autorités compétentes des autres pays par des moyens tels que l'échange d'information, le renforcement ou la mise en place des systèmes d'assistance mutuelle légale, judiciaire et administrative, et l'extradition. Il serait également opportun d'établir des relations et de procéder à des consultations avec d'autres organisations internationales, telles que le Conseil de l'Europe, les Nations unies, la CNUCED, et les institutions financières internationales comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la BERD au sujet des moyens permettant de lutter efficacement contre la corruption.

La mise en œuvre de la recommandation sera suivie par un groupe de travail qui examinera régulièrement des mesures prises par les pays membres selon la tradition « ocdéenne ». Ces examens, effectués « par des pairs », seront horizontaux et tous les pays membres seront examinés en même temps. Ils auront lieu tous les ans et devraient déboucher sur des propositions visant à aider les pays membres à poursuivre et à perfectionner la mise en œuvre de la recommandation. Le groupe examinera également des questions spécifiques concernant la corruption – l'incrimination des pratiques de corruption et leur traitement fiscal, par exemple – en étroite coopéra-

tion avec le comité des affaires fiscales de l'Organisation.

C'est pour associer des pays non membres à lutter contre la corruption que l'OCDE organise en mars un symposium international. Il s'agira de mettre en avant l'importance d'une action concertée en matière de lutte contre la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales et d'explorer les possibilités d'approfondir la coopération. Le symposium sera axé non seulement sur le sujet de la recommandation (le problème de la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales) mais également sur des sujets plus larges comme les effets néfastes de la corruption sur la bonne gestion des affaires publiques et sur la coopération pour le développement.

■ ■

La recommandation de l'OCDE, en fixant des normes de comportement auxquelles les entreprises pourraient se référer et avec les mécanismes de suivi pour assurer sa mise en œuvre, pourrait servir de catalyseur à une action mondiale sur la corruption dans les transactions commerciales internationales et aider les entreprises à refuser de se livrer à de telles pratiques dans les pays d'accueil. Une action résolue et concertée des pays de l'OCDE pour lutter contre la corruption pourrait ainsi renforcer le système multilatéral d'échanges et d'investissements, en assurant des conditions équitables de concurrence. ■

1. « La corruption et la bonne gestion des affaires publiques », OCDE, Paris, les 13-14 mars 1995.

2. La Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) de 1977, modifiée par l'Omnibus Trade Act de 1988, incrimine la corruption (tentée ou consommée) des agents publics étrangers dès lors que l'infraction a été commise par une entreprise constituée aux États-Unis ou y ayant son principal établissement. La FCPA couvre également les sociétés étrangères qui ont émis des titres négociés sur les places boursières américaines.

3. Le principe d'assimilation se trouve dans la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972 (Conseil de l'Europe) et dans l'Accord de la CEE sur le même sujet de 1990.

Quand la Chine fait payer la pollution

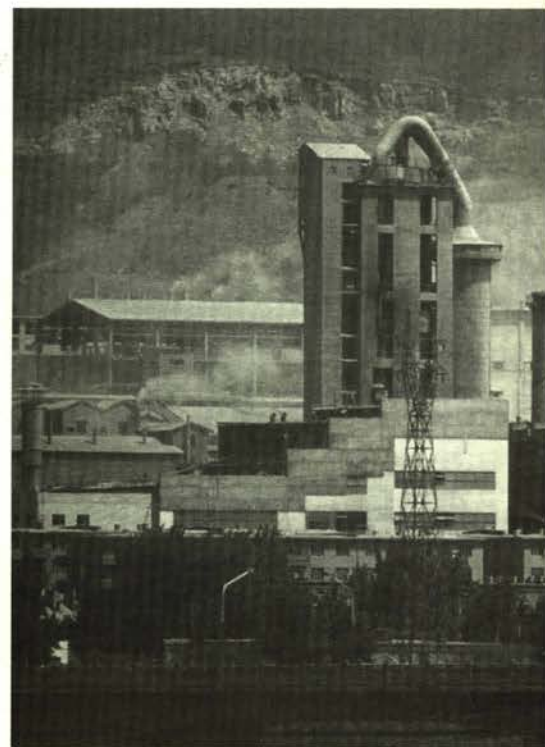
Michel Potier

La Chine, qui a pour principale source d'énergie le charbon, enregistre des records de pollution atmosphérique dans ses villes. Les cours d'eau sont, eux aussi, sévèrement pollués. L'état de l'environnement chinois est donc bien connu. Ce qui l'est moins, c'est que la Chine s'en occupe. Y compris en utilisant – depuis 1979 – des instruments économiques encore ignorés dans certains pays de l'OCDE. Y compris en les améliorant lorsqu'ils ne donnent pas entièrement satisfaction. C'est ainsi qu'en juin dernier, l'Agence nationale de la protection de l'environnement de Pékin a initié une étude de deux ans sur le système chinois de redevances de pollution. Objectif : l'analyser et l'améliorer, en s'inspirant de l'économie de marché. Cette étude, à laquelle a participé Michel Potier, de la direction de l'environnement de l'OCDE, est un élément important du processus de réforme en cours, à un moment où la Chine constitue un gigantesque champ d'expérimentation pour tester des approches novatrices de gestion de l'environnement.

Alors que certains pays de l'OCDE n'ont toujours pas adopté de système de redevances de pollution, la Chine l'a fait voici plus de 15 ans. Avec cependant une différence importante : dans le système chinois, les redevances ne sont perçues qu'en cas de dépassement d'une norme, tandis que,

dans les pays de l'OCDE, il s'agit d'autre chose (encadré ci-contre).

Le système de redevances de pollution en Chine s'est mis en place en trois étapes. De 1978 à 1981 : la phase de lancement et de démonstration. L'idée d'un système de redevances de pollution apparaît pour la première fois en décembre 1978 dans un



rapport du groupe directeur sur la protection de l'environnement du conseil de l'État, rapport qui est approuvé par le comité central du parti communiste chinois. Elle est incorporée en 1979 sous l'article 18 de la loi de la protection de l'environnement de la République populaire de Chine qui stipule que, dans les cas où les rejets de polluants dépassent les limites établies par l'État – les normes nationales d'émission –, une redevance sera perçue en fonction de la quantité et de la concentration des polluants rejetés. Ce système fut expérimenté pour la première fois en 1979 dans la ville de Suzhou – à une centaine de kilomètres à l'ouest de Shanghai – et étendu jusqu'en 1981 à toute la Chine.

De 1982 à 1987 : la phase de consolidation dans l'ensemble du pays. Les fonds collectés sont passés en 1987 à 1,43 milliard de yuans¹, soit dix fois plus qu'en 1979. L'idée de prêter aux entreprises les fonds collectés au lieu de les allouer sous forme de subventions fait son chemin ; elle sera à l'origine d'une première réforme du système.

La troisième étape, qui démarre en 1988 et se poursuit aujourd'hui, vise à perfectionner les mé-

Michel Potier est chef de la division de l'économie, direction de l'environnement de l'OCDE.

TOILE DE FOND

Définitions Chine/
pays de l'OCDE

La redevance de pollution, telle qu'elle est définie en Chine, a une signification plus restrictive que dans les pays de l'OCDE. En Chine, une redevance de pollution n'est perçue par les autorités qu'en cas de dépassement d'une norme. En revanche, dans les pays de l'OCDE, les redevances, qui font partie de la famille des instruments économiques de protection de l'environnement (taxes, permis négociables, dépôts-consignation, subventions) ont un sens différent. Elles correspondent à un paiement sur la quantité et la qualité des rejets dans l'environnement même s'ils sont en-dessous des normes.

Dans un souci d'exactitude, il faudrait donc dans le cas chinois, plutôt que de redevances, parler de paiements pour non-respect d'une norme. Le choix d'utiliser ici le mot redevance s'explique pour deux raisons : la simplicité linguistique, le fait que la Chine commence, tout doucement, à élargir le sens qu'elle donne à ce mot.

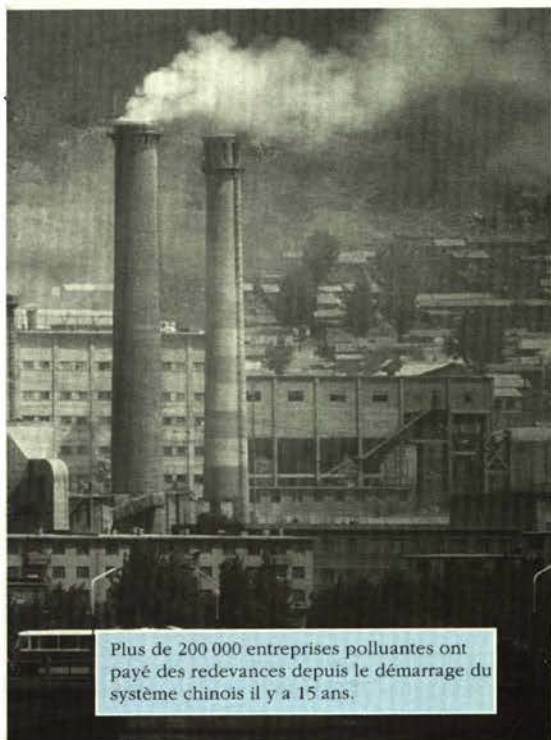
vent bénéficier de prêts. Quatre-vingts pour cent de l'argent du fonds servent à financer ces prêts tandis que les 20 % restants reviennent au bureau de protection de l'environnement pour financer les activités de surveillance et de mise en œuvre.

Trois résultats

Le système de redevance est appliqué dans les 22 provinces, les cinq régions autonomes et les trois municipalités autonomes (Pékin, Tianjin et Shanghai) de la République populaire de Chine. Plus de 2 700 comtés, soit 91 % du total, ont commencé à prélever des redevances portant sur cinq catégories de rejets industriels ou 113 polluants spécifiques. Depuis l'origine du système, plus de 200 000 entreprises industrielles polluantes ont payé des redevances s'élevant à un total de 13,1 milliards de yuans. Pour l'année 1992, les versements ont atteint 2 milliards de yuans, soit dix fois plus que la première année.

Une meilleure gestion

Les rapports qui ont dû être préparés pour rendre compte des émissions de chaque installation industrielle ont développé le sens de la responsabilité des chefs d'entreprise. Les inspections effectuées à l'improviste et les recommandations formulées par les contrôleurs à la suite des visites sur le terrain ont stimulé les responsables des industries concernées à faire des économies d'énergie et de matières pre-



Bradshaw/Saba/REA

Plus de 200 000 entreprises polluantes ont payé des redevances depuis le démarrage du système chinois il y a 15 ans.

thodes de contrôle dans la gestion d'un système qui s'applique à plus d'une centaine de normes au niveau national (eaux usées, émissions atmosphériques, déchets, bruit...). A cette fin, on a classifié et codifié les dispositions relatives au calcul des redevances.

Collecte et gestion

Le gouvernement a mis en place une procédure très complète pour la collecte et la gestion des fonds provenant du système de redevances. Elle stipule le type d'information que les entreprises doivent fournir aux bureaux régionaux de protection de l'environnement, les moyens à mettre en œuvre pour s'assurer que l'information fournie est adéquate, les vérifications à effectuer pour contrôler les taux et le calcul des redevances, les règles de gestion et d'allocation des fonds (recettes et dépenses, critères utilisés pour affecter des fonds ou sélectionner des projets, répartition financière).

Si nous prenons l'exemple de la pollution des eaux, des normes ont été fixées pour de nombreux

éléments polluants, variant d'après la nature de l'industrie. Ceux qui font l'objet d'une surveillance générale de la part des bureaux régionaux sont la demande chimique en oxygène, le pH, les matières en suspension et les huiles. Pour chaque élément polluant, on examinera le ratio qui caractérise la concentration du polluant prescrite par la norme et la concentration telle qu'elle a été mesurée dans la réalité. La redevance sera alors calculée sur la base de l'élément polluant (DCO, pH, matières en suspension ou huiles) qui dépasse la norme le plus grand nombre de fois en valeur relative. S'il s'agit, par exemple, des matières en suspension, la différence observée entre la concentration mesurée et la norme sera multipliée par un facteur X pour déterminer le montant de la redevance. Le processus est le même pour chaque type de pollution considéré (air, eau, déchets, bruit, radioactivité).

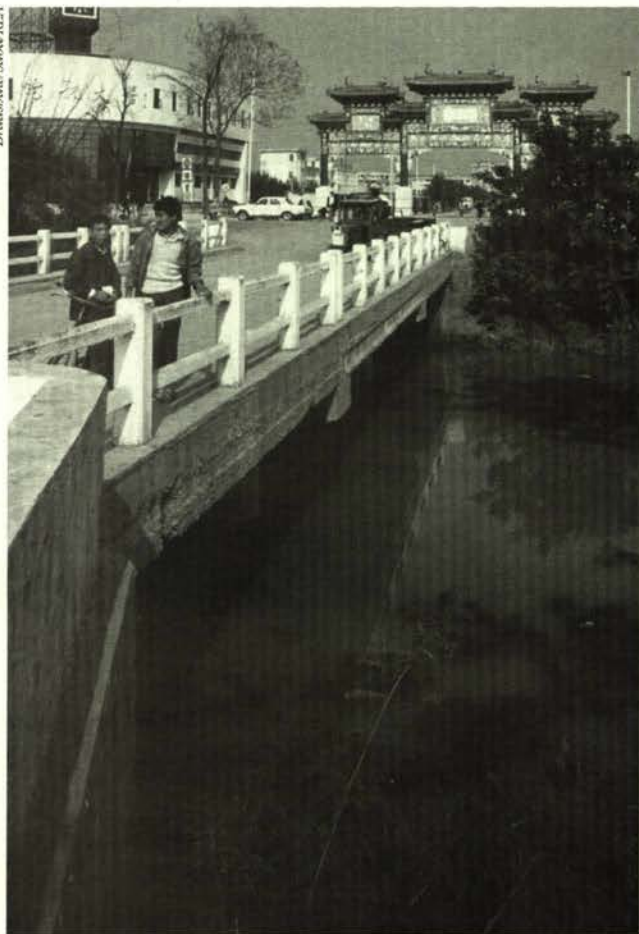
Ce système est complété par un ensemble de quatre amendes – «les quatre petits morceaux», d'après la terminologie chinoise. En premier lieu, après une période de grâce de trois ans, la redevance augmente de 5 % par an pour toute entreprise qui n'a pas respecté les normes d'émission ou de rejets. En second lieu, le montant est doublé pour toute entreprise nouvelle (construite après l'adoption de la loi de 1979 sur la protection de l'environnement) qui dépasse les normes d'émission ou de rejets, et pour toute entreprise ancienne qui s'avère incapable de faire fonctionner son équipement de lutte contre la pollution. En troisième lieu, une amende de 0,1 % par jour est levée pour tout retard supérieur à 20 jours dans le versement mensuel ou trimestriel des redevances. Enfin, des amendes sont prescrites en cas de falsification des rapports obligatoires sur les émissions ou les rejets, ou d'entraves à une inspection des représentants du bureau local de la protection de l'environnement. Les provinces – qui n'ont guère de latitude pour modifier le facteur déterminant le montant de la redevance et la formule utilisée – peuvent augmenter ou réduire les amendes dont le produit est transmis au gouvernement central.

Quant aux paiements rassemblés par le système de redevances, ils sont pour l'essentiel placés dans un fonds à l'échelon local. L'argent est redistribué aux entreprises sous forme de subventions ou de prêts à des conditions plus favorables que celles du marché pour le financement d'installations de lutte contre la pollution industrielle. Seules les entreprises qui ont contribué à l'alimentation du fonds peu-

1. Un dollar = 5,74 yuans en 1993, 8,52 yuans en novembre 1994.

Quand la Chine fait payer la pollution

Bradshaw/Saba RLA



Quelle que soit la pollution que cause une entreprise, le système chinois de redevances comporte des sanctions sous forme de quatre types d'amendes – «les quatre petits morceaux».

mières, à adopter des mesures de contrôle de la pollution et à mieux protéger la santé de leurs travailleurs. Ainsi dans une usine de fabrication de batteries de plomb de 2 500 employés, que nous avons visitée près de Chongqing dans la province de Sichuan, les mesures de contrôle de la pollution adoptées ont permis de réduire le nombre d'employés victimes des maladies liées au plomb de 68 en 1981 à 25 en 1994.

Un financement sûr

Depuis la création du système de redevances, 8 milliards de yuans ont été consacrés au financement d'installations de lutte contre la pollution industrielle. Soit 16 % du montant total des coûts de la lutte contre la pollution en Chine et de 25 à 35 %

dans la plupart des villes. Le produit des redevances a représenté, de 1982 à 1986, 28 % de ce type d'investissement dans l'industrie sidérurgique. De fait, au cours de la même période, le taux de respect des normes pour l'ensemble des rejets de l'industrie sidérurgique est passé de 33,5 % à 60,4 %.

Une formation de gestionnaires

Sur les 13 milliards de yuans collectés, les bureaux de protection de l'environnement ont utilisé 3 milliards pour renforcer la capacité de l'administration à gérer l'environnement (financement de programmes d'éducation et de formation du personnel), pour acheter des équipements de surveillance et de mesure des émissions et couvrir leurs frais de fonctionnement (1,84 milliard de yuans), et pour éveiller la conscience environnementale du public (actions de sensibilisation aux problèmes écologiques).

Ces fonds ont permis de créer 8 700 nouveaux emplois. A la fin de 1992, 1 808 stations de surveillance de l'environnement existaient en Chine (au niveau national, provincial, du comté et

de la ville) et 25 750 personnes y étaient affectées. En même temps, on recensait 16 000 personnes employées dans l'administration du système de redevance de pollution (vérification des inventaires d'émissions soumis par les entreprises, inspection des sites, calcul des redevances, attribution des subventions ou prêts etc.).

Degré d'efficacité

Le système de redevances chinois a sans nul doute été une réussite pour ce qui est de la collecte des fonds et de leur affectation au financement des investissements de lutte contre la pollution. Il a néan-

moins toute une série de faiblesses qui n'échappe pas aux autorités chinoises.

Les redevances sont relativement faibles, bien inférieures au coût marginal de traitement des effluents. De plus, elles ne sont pas indexées sur l'inflation. La plupart des entreprises préfèrent donc les payer plutôt qu'investir dans le traitement des effluents. Le montant a certes augmenté de 25 à 40 % en 1991 par rapport à 1990, mais continue à représenter peu de chose dans les coûts de production (environ 0,1 %).

Le système n'incite pas à faire mieux que la norme. Une entreprise paie une redevance uniquement pour le polluant pour lequel elle se trouve en violation la plus forte par rapport aux autres polluants contenus dans les rejets. De ce fait, les entreprises ne sont pas encouragées à réduire les émissions des autres polluants dès lors que la norme est respectée. Et cela même dans les cas où les coûts marginaux de réduction des émissions seraient très peu élevés.

La loi permet aux entreprises d'État de répercuter, dans le prix des produits, le coût de la redevance, ou d'obtenir une baisse d'impôt en compensation. Il est peu probable, dans ces conditions, que la réduction de la pollution s'effectue au moindre coût pour la société dans une situation où la concurrence par les prix ne joue pas encore son rôle. Il n'y a en effet guère d'incitation pour une entreprise à viser à minimiser ses coûts de réduction des émissions si ceux-ci sont soit transmis automatiquement dans le prix des produits, soit pris en charge par le budget de l'État.

Le système en place ne permet pas de réaliser d'économies d'échelle dans le traitement des effluents industriels – en particulier dans le domaine des eaux usées – car les fonds collectés ne peuvent être employés pour construire une station d'épuration commune à plusieurs entreprises. De plus, on l'a vu, n'ont accès au système que les entreprises ayant contribué à son alimentation. Ce qui a pour conséquence de favoriser les techniques d'épuration en bout de chaîne et non les changements dans les processus de production.

La façon dont le système est effectivement appliqué varie non seulement selon la province mais aussi selon la municipalité. Premièrement, la tradition chinoise – de l'aveu même des responsables locaux que nous avons rencontrés – est que le paiement ou les délais concernant le paiement des redevances se négocie, en particulier si le pollueur

connaît quelqu'un dans le bureau chargé du recouvrement. Par ailleurs, même si certaines banques (comme à Yi Chang dans la province de Hubei sur les bords du fleuve Yang-Tsé) virent automatiquement sur le compte des bureaux de protection de l'environnement le montant des redevances dues par une entreprise, il arrive fréquemment que le compte de celle-ci ne soit pas approvisionné. Mais – malgré tout – le sentiment général est que le taux de recouvrement dans les villes est raisonnablement élevé.

Les problèmes sont plus fréquents à l'échelon local – comté, commune, village – où l'administration de l'environnement est faiblement représentée et où les intérêts économiques sont puissants. De ce fait, les 25 millions d'entreprises industrielles des communes et villages n'ont contribué que pour 10 % des fonds collectés en 1991, alors qu'elles ont assuré 20 % de la production industrielle chinoise totale. Pour des raisons de manque de personnel, les bureaux de protection de l'environnement ont eu tendance – avec raison – à concentrer leurs efforts sur les plus gros pollueurs – c'est-à-dire les

3 000 plus grandes entreprises qui sont responsables de 60 % des rejets industriels de la Chine.

Améliorations en cours

Les autorités chinoises ont commencé à introduire progressivement une série d'améliorations. Encore timides, elles visent à repenser le mode de détermination des redevances et à renforcer le processus de collecte et de mise en œuvre.

Une première disposition consisterait à augmenter le taux de la redevance pour se rapprocher progressivement d'un taux équivalant au coût marginal de contrôle de chaque polluant contenu dans les rejets. Cela permettrait sans doute une réduction significative des émissions simplement par l'amélioration de l'entretien dans les usines et le contrôle des fuites et des gaspillages. Et ce pour un coût négligeable. L'augmentation des taux se heurte toutefois à l'opposition farouche des industries concernées.

L'Agence nationale de protection de l'environnement a, en revanche, déjà pu faire adopter des réformes qui améliorent l'efficacité du sys-

La formule chinoise ne pourra pleinement réussir sans, entre autres, la poursuite de la libéralisation des prix de l'énergie.



Hisa Qui-Trancy

ZOOM

Réformes testées à Chongqing et à Yichang

Suivant la tradition chinoise, toute réforme est en général expérimentée sur le terrain, au niveau des provinces et des villes, avant d'être étendue à l'ensemble du pays. C'est ainsi qu'en 1992 a commencé l'expérimentation d'une taxe sur le soufre dans neuf villes et deux provinces.

Le bureau de protection de l'environnement de la ville de Chongqing (province de Sichuan), que nous avons visité, vient d'introduire une redevance sur le SO_2 pour essayer de remédier à la gravité des problèmes de pollution atmosphérique qu'ont causé, dans l'agglomération, les pluies acides. Toutefois, en raison des difficultés liées à la mesure et à la surveillance des émissions de dioxyde de soufre, la redevance a été fixée non pas sur la base des quantités de SO_2 rejetées dans l'atmosphère, mais sur celle de la quantité de charbon consommée par l'industrie et de sa teneur en soufre : cette redevance, d'un montant de 0,20 yuan par kilo de soufre, a pour objectif d'inciter l'industrie à économiser l'énergie et à utiliser du charbon de meilleure qualité. Sa mise en place a été complétée par d'autres dispositions visant à restreindre l'utilisation du charbon dans certaines zones et à fournir des conditions favorables aux entreprises qui accepteraient de délocaliser leurs activités hors du centre industriel urbain.

Le bureau de la protection de l'environnement de la ville de Yichang (province de Hubei), que nous avons également visité, a, lui aussi, introduit un système de redevances sur le SO_2 en 1992. Obtenir le soutien des autorités locales ne fut pas chose facile en l'absence de normes nationales sur le SO_2 et de législation locale. Mais, après trois ans de négociation, la décision fut prise d'introduire une redevance dont l'objectif était de réduire les émissions des 26 usines et installations industrielles responsables de 80 % de la consommation de charbon dans cette ville de 440 000 habitants. La mise en place de la redevance fut combinée avec l'introduction d'un permis d'émission. Ce système est en cours d'expérimentation en Chine depuis 1987 pour l'eau et depuis 1991 pour l'air, afin de tenir compte des différences dans la capacité d'assimilation des milieux.

La redevance a été appliquée en cas de dépassement du permis d'émission. La réussite du système dépend bien entendu de sa mise en œuvre sur le terrain. Or, lors de sa phase d'introduction, les entreprises qui devaient obligatoirement transmettre leurs données d'émission au bureau de la protection de l'environnement ont largement sous-estimé leurs émissions et n'ont, de ce fait, payé qu'une partie de la redevance due. Les vérifications opérées par les inspecteurs du bureau, à l'aide de bilan-matières et une analyse des quantités d'eau et de charbon consommées ont montré qu'elles avaient dissimulé les trois quarts de leurs émissions. Les vérifications ont permis de revoir les taux à la hausse. Aujourd'hui, la réforme en cours semble en bonne voie dans la mesure où la concentration dans l'air du SO_2 a baissé de 30 % et la fréquence des pluies acides s'est réduite de 17 %.

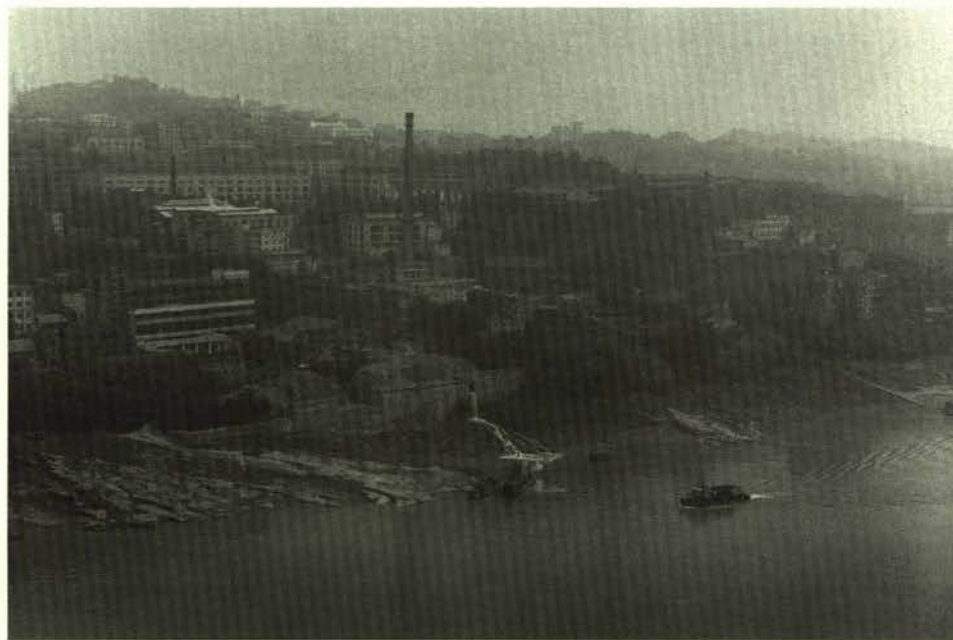
Quand la Chine fait payer la pollution

ZOOM

Un bureau de protection de l'environnement

Le bureau de protection de l'environnement que nous avons visité dans la ville de Chongqing travaille en collaboration avec les bureaux de protection de l'environnement établis dans les comtés et les municipalités de l'ensemble de la province. Le bureau est composé de 80 personnes, le nombre total d'employés de tout niveau dans le domaine de la protection de l'environnement pour la province étant de 4 000. Chongqing, situé dans la partie sud-est de la province de Sichuan, qui couvre 230 000 km², regroupe, avec les comtés environnants, 15 millions d'habitants. Les usines installées dans cette partie de la province appartiennent aux industries mécaniques, chimiques et électriques. Huit cent deux entreprises sont sous le contrôle des municipalités et 1 500 sous celui des comtés. A cela, il faut ajouter 90 000 entreprises industrielles des villages et communes. La production en valeur des entreprises sous le contrôle des municipalités et comtés s'élève à 15 milliards de yuans et celle des entreprises industrielles des villages et des communes à 13 milliards de yuans. Ces industries sont à l'origine de problèmes de pollution très sérieux, liés en particulier aux émissions de SO₂, dont la concentration moyenne dans l'air est de 390 µg/m³ alors que la concentration maximale admise est de 200 µg/m³. La qualité de l'eau est aussi préoccupante du fait de la présence de nombreux polluants.

tème. Ainsi les normes d'émission, qui étaient exprimées en terme de concentration des émissions – en particulier pour les rejets dans les eaux – et qui, de ce fait, incitaient les industries à diluer leurs effluents, sont maintenant exprimées en termes de limites en volume (flux ou masse) à ne pas dépasser. De plus, en ce qui concerne l'utilisation des fonds de redevances, les subventions sont progressivement éliminées et remplacées par des prêts à taux d'intérêt avantageux. Objectif : instaurer un système qui permet de sélectionner, sur une base concurrentielle, les demandeurs de prêts et éviter que ces derniers soient automatiquement attribués aux seules entreprises qui ont payé la redevance. Quant au champ couvert, les redevances en vigueur ne concernent pas encore les émissions de polluants



La ville de Chongqing vient d'introduire une redevance sur le SO₂ pour lutter contre les pluies acides.

comme le SO₂, les CFCs ou les déchets solides ; des essais sont cependant en cours pour le SO₂.

Enfin, en 1993 fut introduite pour la première fois une redevance sur les eaux usées industrielles calculée en fonction de la quantité d'eau usée rejetée dans l'environnement – un des premiers signes de l'évolution du système de redevances à la chinoise. Toutefois, les entreprises ne sont pas tenues de la payer si elles versent déjà une redevance pour dépassement d'une norme.

■ ■

Trois points sont à souligner en guise de conclusion. Premièrement, le système de redevances de pollution en vigueur en Chine – système encore peu connu à l'étranger – a, malgré ses faiblesses, joué un rôle considérable dans la politique de l'environnement ces dernières années. Il a, sans nul doute, contribué à améliorer la qualité de l'environnement dans les régions et les villes les plus polluées, en aidant les industries les plus « sales » à s'équiper d'installations de traitement des effluents. Il a également permis à la Chine de développer un réseau de surveillance des émissions et de former un personnel à la gestion de l'environnement.

Deuxièmement, le système de redevances est, nous l'avons vu, en cours de transformation. L'étude lancée par l'Agence nationale de protection de l'en-

vironnement se déroule sous de bons augures et pourrait donner naissance, si ses objectifs étaient atteints, à un système de redevances parmi les plus performants au monde. Sous une condition : les bureaux locaux de protection de l'environnement doivent se montrer capables d'assurer une bonne mise en œuvre en luttant de façon impitoyable contre la corruption. Enfin – et ce point est capital –, même profondément remanié, le système chinois de redevances de pollution ne pourra connaître une pleine réussite que si les autorités poursuivent leurs efforts en direction de la libéralisation des prix des matières premières et de l'énergie, de l'élimination progressive des subventions, du démantèlement des monopoles d'État et de la maîtrise de l'inflation. Le chemin est long mais la Chine avance d'un bon pas. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

- Gérer l'environnement : le rôle des instruments économiques, 1994
- Jean-Philippe Barde et Johannes Baptist Opschoor, « Environnement : du bâton à la carotte », l'Observateur de l'OCDE, n° 186, février-mars 1994
- David Harrison, « Instruments économiques : Qui gagne ? Qui perd ? », l'Observateur de l'OCDE, n° 180, février-mars 1993.



La réforme du secteur santé

Maitland MacFarlan et Howard Oxley

La réforme du secteur de la santé est depuis quelques années l'un des grands objectifs de la plupart des pays de l'OCDE. Dans un triple souci : maîtriser la croissance des dépenses, augmenter l'efficacité de la prestation de soins, préserver ou améliorer l'égalité d'accès¹.

En trente ans, les dépenses de santé ont à peu près doublé dans la zone OCDE. Leur part dans le PIB se situe aujourd'hui entre 7 et 9 % dans la plupart des pays (mais elle dépasse 14 % aux États-Unis), contre moins de 4 % en moyenne en 1960 (tableau). Les dépenses de santé du secteur public ont progressé à un rythme encore plus soutenu que celui des dépenses globales (surtout dans les années 60 et 70) du fait de l'extension de la couverture par les régimes publics d'assurance. Cette croissance a pesé lourd sur les finances.

Les écarts entre les dépenses de santé par habitant dans les pays de l'OCDE sont étroitement liés au PIB par habitant. Dans cette corrélation, le PIB correspond probablement à une combinaison complexe d'influences (parmi lesquelles la demande des « consommateurs » de soins, le développement des services de santé et la diffusion des technologies et des procédés nouveaux) qui sont elles-mêmes liées à la production et au revenu au niveau national. Il semblerait que seule une partie, sans doute moins

de la moitié, de l'accroissement des dépenses de santé enregistré depuis les années 60 soit imputable à des facteurs liés à la demande tels que la progression des revenus, le vieillissement de la population et l'extension de la couverture. En fait, la majeure partie semble due à des facteurs que l'on situe généralement du côté de l'offre de soins : les imperfections du marché de la santé (manque d'informations sur les coûts et l'efficacité des traitements), les modes de financement et les incitations s'adressant aux prestataires de soins. Le progrès technique, qui s'est traduit par la mise au point de modes d'administration des soins, d'équipements et de médicaments nouveaux, a sans doute joué un rôle particulièrement important dans l'expansion des dépenses. Ce qui n'empêche pas les innovations d'avoir parfois engendré des économies puisqu'elles ont permis, par exemple, de réduire la durée des séjours à l'hôpital, de diminuer le recours à la chirurgie et de mieux lutter contre certaines maladies et infections. Cependant la plupart du temps, les nouvelles technologies médicales ont été adoptées et leur coût pris en charge par les assureurs, sans que leur efficacité et leur utilisation thérapeutique aient été sérieusement évaluées.

Autre cause du gonflement des dépenses : l'augmentation des effectifs et des services dans le secteur de la santé. Pendant une certaine période (essentiellement dans les années 60 et 70), cette augmentation était sans doute nécessaire pour faire face à l'expansion de la demande de soins. Mais, à l'heure actuelle, de nombreux pays ont des capacités d'hospitalisation excédentaires, malgré la baisse du nombre de lits depuis une dizaine d'années. Le rapport médecins/population a continué d'augmenter dans l'ensemble de la zone OCDE, ce qui a probablement contribué à la diffusion des nouvelles techniques médicales coûteuses. Ces tendances ont également fait naître la crainte que les prestataires de soins, pour préserver leurs revenus et attirer des clients, aient pu accepter ou même encourager la prescription de soins qui n'étaient pas nécessaires.

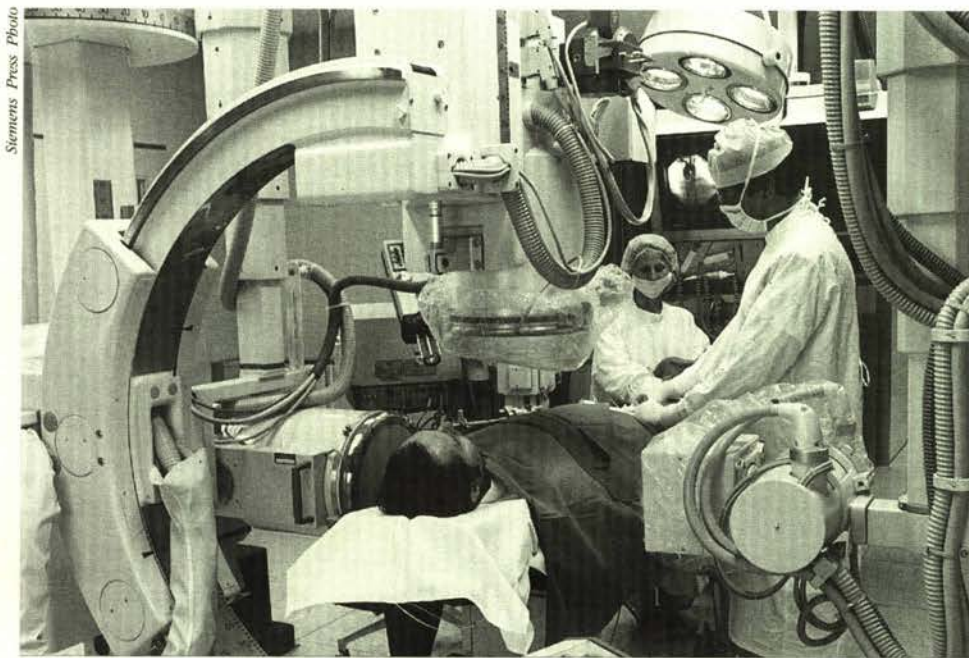
Dans la plupart des pays, les prix des services médicaux ont augmenté plus vite que l'ensemble des prix (encore que cette inflation médicale « excessive » puisse traduire dans certains cas des gains non quantifiés de productivité et de qualité dans le secteur de la santé). Dans certains pays, en particulier aux États-Unis, les revenus des médecins et autres professionnels de la santé ont progressé à un rythme plus rapide que celui d'autres catégories professionnelles en dépit de l'augmentation des effectifs du secteur. On constate par ailleurs des écarts considérables entre pays en ce qui concerne le niveau des prix des biens médicaux par rapport au niveau général des prix : les prix médicaux sont, par exemple, relativement élevés aux États-Unis et relativement bas au Japon et en France. Si l'on ajuste les dépenses de santé pour tenir compte des écarts de prix relatifs, on constate que ces trois pays ainsi que le Canada ont à peu près le même volume de services de santé par habitant.

Les pays de l'OCDE montrent également des différences considérables en ce qui concerne la ventilation des dépenses de santé entre soins hospitaliers et ambulatoires, et produits pharmaceutiques. Les soins hospitaliers, qui sont habituellement plus coûteux que les autres types de soins, représentent une part relativement élevée des dépenses au Danemark et en Norvège, mais une part faible en Allemagne et au Japon. Les pratiques médicales sont – bien au-delà de ce que pourraient expliquer des différences de démographie ou de morbidité – aussi

Maitland MacFarlan et Howard Oxley travaillent à la division de l'économie publique du département des affaires économiques de l'OCDE.

1. *Un renouveau des politiques de santé : une meilleure maîtrise des dépenses et plus d'efficacité*, Les éditions de l'OCDE, Paris, à paraître 1995.

La réforme du secteur santé



Le progrès technique – et, dans son sillage, des équipements chers et sophistiqués – a joué un rôle important dans l'expansion des dépenses de santé.

très variées dans, par exemple, les habitudes de prescription ou la propension à recourir à telle ou telle technique chirurgicale. Deux exemples : la proportion des accouchements par césarienne est environ deux fois plus élevée au Canada et aux États-Unis qu'en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni ou en Suède ; le taux de greffes du rein n'atteint, au Japon, que le dixième de celui en Autriche et en Norvège.

Ces différences découlent en partie de facteurs socio-culturels, mais il est probable que le dispositif institutionnel dans lequel s'inscrivent le financement et la distribution des soins – et les incitations et les contraintes qu'il comporte – joue aussi un rôle majeur. Au Japon, par exemple, la consommation relativement élevée de médicaments s'explique sans doute en partie par le fait que ce sont les médecins eux-mêmes qui, en soins ambulatoires, vendent les médicaments qu'ils prescrivent. En Allemagne et en Autriche, le système de financement des hôpitaux, dont le budget est fonction du nombre de lits occupés, peut très bien expliquer la durée relativement longue des séjours (comparativement aux États-Unis, par exemple, où le système de rémunération par patient est maintenant largement répandu).

Ces considérations suggèrent que des réformes touchant les mécanismes de financement et de pres-

tation des soins pourraient déboucher sur une meilleure maîtrise des coûts et une plus grande efficacité. Sans compromettre les efforts d'amélioration de l'état de santé des populations. En fait, une comparaison entre différents indicateurs de l'état de santé dans les pays de l'OCDE – l'espérance de vie ou le taux de mortalité infantile, par exemple – montre que les pays dont les dépenses de santé se situent à un niveau relativement élevé n'obtiennent pas, de manière générale, des résultats nettement meilleurs que ceux dont le niveau de dépenses est plus bas. A titre d'exemple, le Japon affiche des résultats plus satisfaisants que les États-Unis pour la plupart de ces indicateurs, alors qu'il ne dépense (en pourcentage du PIB) que la moitié.

Régulation macro-économique

Les pressions budgétaires et autres, induites par l'accroissement des dépenses de santé ont poussé la plupart des pays de l'OCDE, en particulier dans les années 80, à imposer d'en haut une limitation globale des dépenses, notamment dans le secteur hospitalier. Diverses mesures ont été appliquées : introduction de budgets prospectifs (souvent glo-

baux) pour les hôpitaux avec application de sanctions en cas de dépassement ; limitation de la construction d'établissements hospitaliers et de l'achat de matériel médical onéreux ; contrôle direct du volume de services ; contrôle des prix, des effectifs et autres éléments du système.

Le net ralentissement de la progression des dépenses enregistré dans les années 80 peut en partie être attribué à cette forme de régulation. Cependant, l'efficacité à long terme de ce type d'intervention risque d'être compromise par plusieurs facteurs. On assiste notamment à des reports de dépenses des activités réglementées vers celles soumises à un contrôle moins strict – par exemple, des soins hospitaliers vers les soins ambulatoires – et du secteur public vers le secteur privé pour l'assurance et les services médicaux. Les bénéfices du contrôle des prix ont été annulés par l'accroissement du volume des prestations fournies. Dans beaucoup de pays, les listes d'attente se sont allongées ou ont fait leur apparition dans les hôpitaux publics, suscitant des inquiétudes au sujet de l'égalité d'accès aux soins et entraînant des pressions politiques en faveur d'une augmentation des dépenses.

De manière générale, les mesures de régulation imposées d'en haut ne contribuent guère à améliorer l'efficacité de la prestation de soins (et peuvent même pénaliser les producteurs efficaces). C'est le cas, par exemple, lorsque les budgets sont calculés en fonction des dépenses antérieures. On disposait, et on dispose toujours, de très peu de données comparatives sur le coût et l'efficacité des différentes formes d'organisation des soins. Pour plusieurs raisons : l'absence quasi générale d'incitation à rassembler ou à diffuser ce genre d'informations ; l'archaïsme des mécanismes de fixation des prix des services de santé qui, en plus, ne tiennent guère compte des coûts ; la faible flexibilité interne de la main-d'œuvre (par exemple, des travailleurs qualifiés exécutent des tâches qui pourraient être confiées à du personnel moins qualifié) ; l'attribution distincte des crédits d'équipement, des crédits de fonctionnement et leur amortissement immédiat, ce qui incite les hôpitaux à s'agrandir et à acquérir des équipements supplémentaires au lieu de chercher à mieux utiliser les moyens existants.

C'est pourquoi les réformes mises en œuvre plus récemment dans de nombreux pays de l'OCDE sont axées sur l'amélioration, au niveau micro-économique, de la façon dont les ressources de santé sont évaluées, utilisées et financées. Des réformes

dans ce sens ont été adoptées en Norvège, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et sont à l'étude en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en France et en Irlande.

Améliorer l'efficacité

L'élément central des récentes réformes est le renforcement du rôle des organismes qui financent les services de santé – en général les caisses d'assurance ou les autorités sanitaires régionales. Au lieu d'être des bailleurs de fonds passifs, ces organismes doivent devenir des acheteurs actifs de soins de santé, responsables à la fois de la maîtrise des dépenses globales, de l'achat de prestations de santé pour le compte des consommateurs et de l'évaluation de ces prestations.

La maîtrise des coûts passe par le maintien et le perfectionnement de techniques en usage, y compris la fixation de plafonds de cotisations (dans le cas des caisses de sécurité sociale, par exemple) et, le cas échéant, par l'invention de formules garantissant une répartition équitable du budget national de la santé entre les entités régionales responsables des achats.

Il est indispensable que les acheteurs se comportent comme des consommateurs avertis qui évaluent les mérites respectifs et confrontent les bilans coût-efficacité de différentes formules de prestations médicales, identifient les «meilleures pratiques» et opèrent une sélection entre les prestataires potentiels.

Les systèmes où une seule entité (nationale ou régionale) exerce la fonction d'acheteur peuvent présenter certains avantages. Ils peuvent permettre à l'acheteur de faire des économies d'échelle et de tirer parti de son pouvoir de monopsonne lorsqu'il évalue les services proposés et négocie les contrats avec les prestataires. De plus, un acheteur unique a peut-être plus facilement une vision d'ensemble et à long terme des besoins en matière de santé, et notamment de la combinaison appropriée de soins

préventifs et communautaires ainsi que de services «de base» assurés par les médecins généralistes, les spécialistes et les hôpitaux. Mais l'inconvénient de tels systèmes est qu'ils peuvent manquer de transparence pour les consommateurs. Aussi il est peut-être préférable que les achats s'effectuent à l'échelon régional, avec des comparaisons systématiques des résultats obtenus dans les différentes régions.

On peut aussi envisager la création d'un marché de l'assurance maladie concurrentiel (comme dans le cas des assurances immobilières ou des assurances-vie) où les assureurs rivalisent entre eux pour attirer la clientèle. Un tel système permet en principe aux consommateurs d'être mieux informés de l'utilisation des fonds. Cependant, la plupart des pays adhèrent au principe selon lequel la contribution des individus au financement de l'assurance

maladie publique devrait être fonction de leurs moyens financiers et non de leur risque individuel. Cela implique qu'un mécanisme de péréquation des charges (ou de subventions croisées) est sans doute nécessaire pour permettre aux assureurs qui comptent parmi leur clientèle une proportion supérieure à la moyenne d'individus présentant des risques élevés (et coûtant par conséquent plus cher) de fidéliser leurs clients et d'en attirer de nouveaux. Les expériences menées récemment aux Pays-Bas donnent à penser qu'il est très difficile de concevoir un mécanisme d'ajustement en fonction des risques qui garantisse l'égalité d'accès à l'assurance maladie tout en incitant les assureurs à se faire concurrence.

La fonction d'acheteur pourrait être mieux assurée si les prestataires de soins (les spécialistes et les hôpitaux, par exemple) étaient en concurrence pour passer contrat avec les organismes de financement. La menace de voir les fonds bénéficier à d'autres pourrait constituer une puissante incitation pour les prestataires à améliorer la qualité, l'efficacité, la maîtrise des coûts et d'autres aspects de leur activité. De plus, la formule des contrats entre acheteurs et prestataires, ces derniers étant en concurrence, devrait ramener les tarifs à un

niveau plus proche des coûts réels.

Des gains d'efficacité pourraient sans doute être obtenus à deux conditions. Les prestataires devraient pouvoir s'appuyer sur des systèmes de gestion plus performants. Ce qui suppose un développement de l'information et une amélioration des méthodes d'établissement des budgets et de comptabilité. Ils devraient disposer d'une plus grande autonomie dans l'exercice de leurs fonctions de direction – en particulier, avoir la possibilité de négocier les conditions de rémunération et de travail directement avec le personnel, au lieu d'être liés par des accords négociés au niveau central.

La plupart de ces réformes peuvent être appliquées aussi bien aux soins ambulatoires qu'aux soins des spécialistes : évaluation plus approfondie de différents traitements, renforcement de la concurrence entre prestataires, adoption de mécanismes

Dépenses totales de santé, 1960-92
% du PIB

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1992
Allemagne	4,8	5,9	8,1	8,4	8,7	8,3	8,7
Canada	5,5	7,1	7,2	7,4	8,5	9,4	10,2
États-Unis	5,3	7,4	8,4	9,2	10,5	12,4	14,0
France	4,2	5,8	7,0	7,6	8,5	8,9	9,4
Italie	3,6	5,2	6,1	6,9	7,0	8,1	8,5
Japon	3,0	4,6	5,6	6,6	6,5	6,6	6,9
Royaume-Uni	3,9	4,5	5,5	5,8	6,0	6,2	7,1
Moyenne des pays ci-dessus	4,3	5,8	6,8	7,4	8,0	8,5	9,3
Australie	4,9	5,7	7,5	7,3	7,7	8,2	8,8
Autriche	4,4	5,4	7,3	7,9	8,1	8,4	8,8
Belgique	3,4	4,1	5,9	6,6	7,4	7,6	8,2
Danemark	3,6	6,1	6,5	6,8	6,3	6,3	6,5
Espagne	1,5	3,7	4,9	5,6	5,7	6,6	7,0
Finlande	3,9	5,7	6,4	6,5	7,3	8,0	9,4
Grèce	2,9	4,0	4,1	4,3	4,9	5,3	5,4
Irlande	4,0	5,6	8,0	9,2	8,2	7,0	7,1
Islande	3,5	5,2	6,2	6,4	7,0	8,2	8,5
Luxembourg	..	4,1	5,6	6,8	6,8	7,2	7,4
Nlle-Zélande	4,3	5,2	6,7	7,2	6,5	7,3	7,7
Norvège	3,3	5,0	6,7	6,6	6,4	7,5	8,3
Pays-Bas	3,9	6,0	7,6	8,0	8,0	8,2	8,6
Portugal	..	3,1	6,4	5,9	7,0	5,4	7,0
Suède	4,7	7,2	7,9	9,4	8,9	8,6	7,9
Suisse	3,3	5,2	7,0	7,3	8,1	8,4	9,3
Turquie	..	..	3,5	4,0	2,8	4,0	4,1
OCDE Europe ¹	3,8	5,3	6,6	7,1	7,3	7,6	8,0
Total OCDE ¹	3,9	5,5	6,7	7,2	7,4	7,9	8,4

.. non disponible

1. Moyenne non pondérée; Luxembourg, Portugal, Turquie exclus.

Source : OCDE

La réforme du secteur santé

de financement plus appropriés. Deux mesures s'avèrent particulièrement efficaces dans le secteur des soins ambulatoires.

Premièrement, les dépenses globales sont moins élevées dans les pays où les généralistes opèrent un «filtrage», c'est-à-dire décident si les patients doivent ou non consulter un spécialiste ou être admis dans un hôpital². Deuxièmement, les systèmes de rémunération au forfait par patient – si possible aménagés comme au Royaume-Uni où le forfait englobe un ensemble de services spécialisés – incitent les généralistes à se faire concurrence, leur permettent d'offrir une gamme de soins satisfaisante, mais comportent aussi des mécanismes d'évaluation du coût et de l'efficacité de différents traitements. Une autre formule intéressante est celle des systèmes mixtes de rémunération des généralistes avec, par exemple, un forfait complété par des honoraires pour certains services spécifiques que les organismes de financement souhaitent voir assurés. Le bon fonctionnement de ces systèmes suppose que le consommateur ait une certaine liberté pour choisir son généraliste.

Le secteur pharmaceutique est déjà sévèrement réglementé, la plupart des pays exerçant un certain contrôle sur les prix ou les marges des fabricants, ou sur les taux de remboursement des consommateurs. Cependant, les écarts considérables entre pays (et même à l'intérieur d'un même pays) dans les pratiques en matière de prescription de médicaments mettent en lumière la nécessité d'une évaluation plus rigoureuse des pratiques dans ce domaine. Il faudrait développer le suivi des profils d'activité des praticiens (qui permet aux médecins de confronter leurs taux de prescription à ceux de leurs confrères) ainsi que les mesures incitatives afin d'encourager les médecins à ne pas prescrire au-delà du raisonnable. On pourrait également inclure une prévision des dépenses de médicaments dans la dotation annuelle des médecins, comme cela se fait au Royaume-Uni. Une déréglementation sélective de la vente au détail pourrait également faciliter la maîtrise des prix des médicaments en stimulant la concurrence.

Mesures axées sur la demande

Faire supporter aux patients une partie du coût des soins médicaux ou augmenter le niveau de leur

participation peut contribuer à réduire la demande de soins et, en particulier, à lutter contre la surconsommation induite par une couverture maladie générale. Cette approche oblige cependant à opérer des arbitrages délicats. Par exemple, la participation généralisée (ticket modérateur forfaitaire ou proportionnel applicable à la plupart des dépenses de santé) peut être une formule relativement facile à mettre en place et à gérer. Elle risque cependant d'accentuer le caractère régressif du financement des dépenses de santé – donc de défavoriser les plus démunis – et s'avère inefficace car elle ne tient pas compte du fait que le risque de demandes excessives sera probablement très différent selon le type de soins (moins de risques pour les soins chirurgicaux, plus pour certains soins ambulatoires).

Les systèmes qui prévoient des exonérations ou un niveau de participation variable selon le revenu, les besoins, le type de services etc. répondent mieux aux objectifs d'équité et d'efficacité. Leur gestion est cependant plus coûteuse et plus complexe, ils génèrent moins de recettes et peuvent induire des comportements aberrants (par exemple, conduire les patients à s'adresser directement au service des urgences au lieu de consulter un médecin parce que cela leur revient moins cher). En outre, si la participation aux dépenses est importante, les patients risquent de ne plus faire de la prévention, c'est-à-dire de se priver dans l'immédiat de soins indispensables et d'être contraints par la suite de suivre des traitements nettement plus coûteux.

Les formules de ticket modérateur paraissent plus justifiées dans le cas des soins ambulatoires, des médicaments prescrits pour le traitement de maladies non chroniques et des soins oculaires et dentaires courants – les coûts sont moins élevés et plus aisément prévisibles, et la gêne occasionnée est moindre. Il peut néanmoins s'avérer nécessaire de limiter la participation aux dépenses pour les personnes à faible revenu ou souffrant de maladies chroniques. En ce qui concerne l'hospitalisation, il peut être utile de distinguer l'aspect «soins» de l'aspect «hôtellerie» (chambre individuelle, personnel supplémentaire, etc.). On peut aussi choisir de lier le niveau de participation aux dépenses à certaines conditions : aux Pays-Bas, par exemple, les soins dentaires onéreux sont mieux remboursés lorsque l'assuré a effectué des visites de contrôle régulières ; en France, les allocations familiales sont octroyées sous réserve que les enfants soient suivis par un pédiatre.

■ ■

La mise en place de ces changements ne sera pas facile. Apprécier l'efficacité de techniques médicales nouvelles, voire existantes, est souvent difficile et long. Le fort attachement affectif de la population à l'hôpital local peut empêcher l'introduction de moyens plus efficaces d'offrir certains services. Quant aux médecins, ils ne sont pas nécessairement à l'aise lorsqu'il s'agit de gérer des budgets ou de passer des contrats – choses qui joueront davantage dans l'organisation des soins de santé. Néanmoins, l'approche consistant à faire des prestataires de santé des acheteurs peut se révéler le meilleur moyen d'assurer que les soins continuent à être disponibles, équitables et financièrement raisonnables. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE



- Un renouveau des politiques de santé : une meilleure maîtrise des dépenses et plus d'efficacité, Les éditions de l'OCDE, Paris, à paraître 1995
- Vers des mécanismes de marché, à paraître 1995
- La réforme des systèmes de santé : analyse comparée de 17 pays de l'OCDE, 1994
- La santé : qualité et choix, 1994
- Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni, 1994
- Yukata Imai, «Coup de projecteur sur le Royaume-Uni : le service national de santé», l'Observateur de l'OCDE, n° 190, octobre-novembre 1994
- Protéger les personnes âgées dépendantes : nouvelles orientations, 1994
- Patrick Hennessy, «Vivre plus longtemps en meilleure santé», l'Observateur de l'OCDE, n° 188, juin-juillet 1994
- Nouvelles orientations de la politique sociale, 1993
- Edwin Bell, «Politique sociale et réalités économiques», l'Observateur de l'OCDE, n° 183, août-septembre 1993
- Les systèmes de santé des pays de l'OCDE, 1993
- Le système de santé américain à la croisée des chemins, 1992
- La réforme des systèmes de santé : analyse comparée de sept pays de l'OCDE, 1992
- Les systèmes de santé : à la recherche d'efficacité, 1990.

2. Yukata Imai, «Coup de projecteur sur le Royaume-Uni : le service national de santé», l'Observateur de l'OCDE, n° 190, octobre-novembre 1994.

L'énergie en Russie

Randolf Gränzer

Le secteur énergétique constitue un potentiel économique immense pour la Russie. Ce potentiel est cependant très mal exploité. Un gigantesque gaspillage et de nombreuses entraves aux exportations de pétrole privent le pays de ressources en devises et freine son développement. La réforme du secteur a commencé. Mais elle devra se poursuivre et s'approfondir afin que la Russie puisse tirer pleinement partie de ses richesses énergétiques¹.

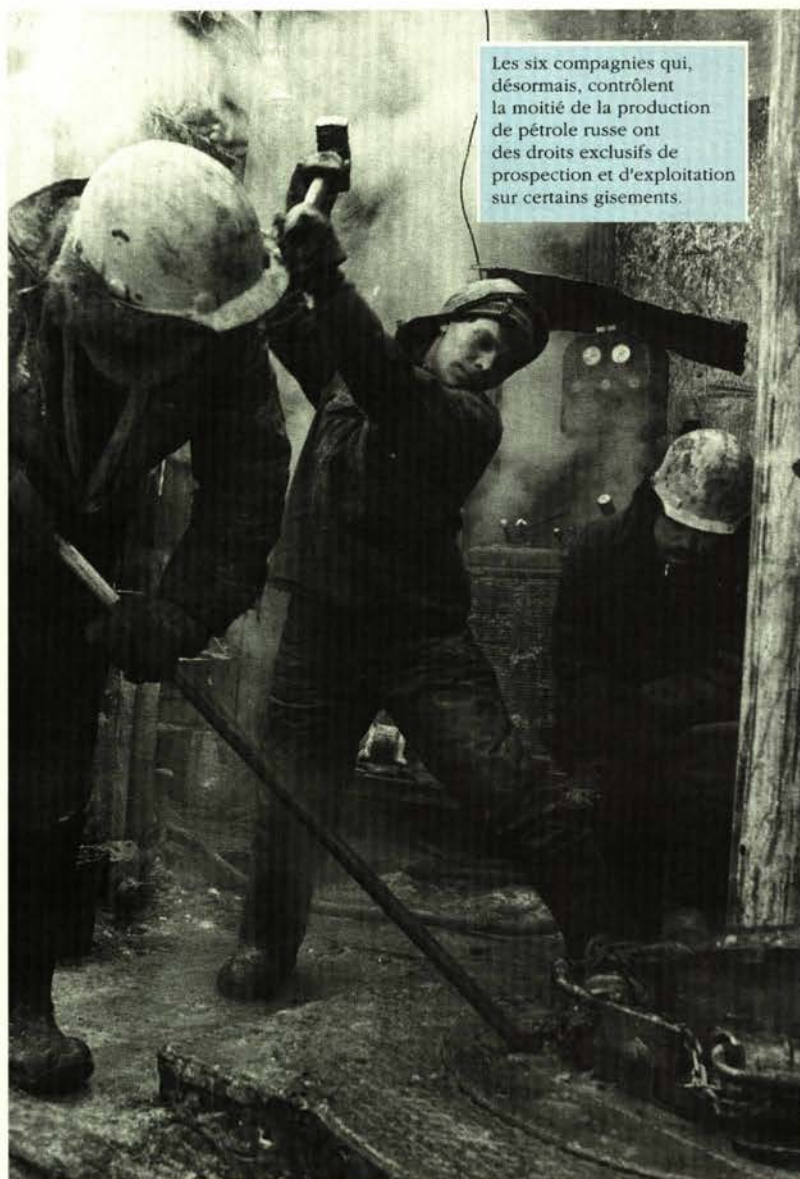
Parmi les richesses naturelles dont dispose la Russie, l'énergie joue un rôle économique et politique de tout premier plan puisque la moitié des recettes d'exportation du pays provient du pétrole et du gaz. Et cette proportion aurait pu être plus élevée encore si les responsables de la planification centralisée soviétique n'avaient été encouragés à miser toujours davantage sur le développement d'une industrie lourde – grosse consommatrice d'énergie – par la découverte, dans les années 70, d'énormes ressources énergétiques. A l'époque, les programmes nationaux d'investissement poursuivaient un objectif prioritaire : accroître au plus vite la production de pétrole, de gaz et de charbon, fût-ce au prix d'investissements et de méthodes d'extraction contraires à toute rationalité économique. Cette course à la hausse de la production de charbon, de pétrole et d'électricité dut cependant s'interrompre, faute d'investissements, durant les dernières années du régime de planification centrale.

Aujourd'hui, la crise financière est à son paroxysme : la baisse de la demande énergétique et la

suppression des subventions (charbon excepté) ont débouché sur une situation de surproduction où le coût de l'énergie excède les prix intérieurs tandis que s'amoncellent les arriérés de paiement auprès de certains clients en Russie et dans les Nouveaux États indépendants (NEI). Pour sortir de l'impasse, l'accroissement des exportations de pétrole aux prix mondiaux peut se révéler extrêmement lucratif. Mais des goullets d'étranglement de nature logistique et administrative entravent les ventes à l'étranger de pétrole russe, cependant que la demande de gaz émanant de l'Europe occidentale ne progresse que lentement.

Les politiques énergétiques devront à la fois viser le développement des exportations rémunératrices et la libération accrue des prix intérieurs de

Randolf Gränzer est spécialiste de l'ex-Union soviétique à l'Agence internationale de l'énergie, OCDE.



Les six compagnies qui, désormais, contrôlent la moitié de la production de pétrole russe ont des droits exclusifs de prospection et d'exploitation sur certains gisements.

V. Gurnin/Potokbronika Tass

l'énergie susceptible de réduire les pertes financières sur le marché intérieur. Cela suppose un renforcement de la discipline en matière de paiement dans l'économie nationale sans laquelle toute hausse des prix de l'énergie est vouée à l'inefficacité (encadré p. 28). La hausse des prix de l'énergie permettrait de limiter le gaspillage endémique des ressources et la pollution qu'il induit. En cas de reprise économique et de légère remontée des exportations, l'application effective de cet ensemble de mesures devrait, au moins, permettre une stabilisation de la production d'énergie au niveau actuel. Pour que le secteur énergétique soit en mesure de dégager des bénéfices nets à long terme, des réformes structurelles favorisant la décentralisation et la privatisation devront être mises en place. >

1. *Energy Policies in Russia*, AIE/OCDE, Paris, à paraître 1995, également en français.

ZOOM

La crise des paiements

Frappé de plein fouet par une crise généralisée des paiements, le secteur énergétique russe se trouve dans une situation particulièrement difficile mais paradoxale : ses clients lui doivent plus qu'il ne doit à ses fournisseurs. Le problème est que, avec l'inflation, les paiements différés perdent en quelques mois une grande partie de leur valeur. De fait, au cours des deux dernières années, certains consommateurs de Russie et des autres États issus de l'ex-URSS ont bénéficié presque gratuitement de l'équivalent de plusieurs mois de production d'énergie.

Certain que les compagnies de service public sont des monopoles d'État contraints de maintenir les approvisionnements, le consommateur russe, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un particulier, fait généralement passer les factures d'énergie après les autres. Les fournisseurs d'énergie auront donc le plus grand mal à se faire payer tant qu'une loi efficace sur les faillites ne sera pas mise en œuvre. Car en Russie, il est beaucoup plus difficile qu'à l'Ouest de fermer le robinet des mauvais payeurs, notamment en matière d'électricité et de gaz dont la distribution en réseau est conçue selon un schéma collectif. Et tant que la crise des paiements intérieurs ne sera pas enrégulée, l'avènement d'un secteur énergétique fonctionnant de façon économiquement rationnelle et viable restera problématique.

Enfant gâté du régime soviétique, le secteur énergétique était, après celui de la défense, le plus gros bénéficiaire des transferts publics. C'est pourquoi la contraction des disponibilités budgétaires à la fin des années 80 s'est traduite par un ralentissement marqué de la production de pétrole et de charbon. Peu coûteuse, la production de gaz a, pour sa part, continué à progresser jusqu'en 1992.

Une production contenue par le marché

La libération des prix (énergie exclue) intervenue en janvier 1992 a plongé dans la crise une industrie énergétique coincée entre l'explosion des prix de ses facteurs et des prix de vente demeurés sous contrôle et évoluant moins vite que l'inflation. Les investissements publics se contractant de plus en plus tandis que se multipliaient les entraves aux

exportations d'énergie rentables (encadré p. 30), la production pétrolière et houillère n'a pas tardé à s'effondrer.

Cette situation a amené les pouvoirs publics à assouplir le régime des prix intérieurs et des exportations énergétiques. Depuis la mi-1993, les prix du charbon sont complètement libres tandis que ceux du pétrole, du gaz et de l'électricité ne sont plus soumis qu'à un plafonnement des marges bénéficiaires. En théorie, chaque producteur d'énergie doit être aujourd'hui en mesure de couvrir ses coûts (les taxes plus fortes incluses) pour peu que sa production ne dépasse pas la capacité d'absorption du marché. Dans la pratique cependant, bien des producteurs ne parviennent pas à l'équilibre prix/coûts.

Le manque de transparence du marché, les interférences de l'État ainsi que les considérations sociales pour les millions de personnes employées dans le secteur énergétique ont abouti à une surproduction quasi généralisée. Les fournisseurs d'énergie continuent d'approvisionner des clients insolubles ou traitent à des prix inférieurs à leurs coûts. De tels comportements anti-économiques trouvent notamment leur origine dans l'état d'esprit d'une population hantée par les fermetures en chaîne d'entreprises privées d'énergie. La Russie ne dispose toujours pas d'une législation efficace sur les faillites propre à inciter les producteurs d'énergie à se montrer moins indulgents².

Entre 1990 et 1994, la consommation d'énergie a chuté de 22 % et le PIB de 45 %. L'intensité énergétique (l'énergie nécessaire pour produire une unité de production) a donc augmenté et, avec elle, le gaspillage. Or, à l'époque soviétique, l'intensité énergétique de l'actuelle Fédération de Russie représentait déjà plus du double de la moyenne OCDE. En réalité, de nombreux chefs d'entreprise estiment que leur survie économique est tellement aléatoire que la question de l'efficacité énergétique est reléguée au second plan. Cela dit, même si leur situation est favorable, les patrons russes sont peu enclins à se préoccuper du coût de l'énergie du fait de la structure monopolistique de l'économie : vendant des produits qui ne sont confrontés à aucune concurrence sur les prix, les industriels ont tout loisir pour répercuter les hausses des coûts de l'énergie et des autres facteurs.

Quels que soient leurs revenus, les consommateurs privés paient l'électricité, le chauffage, le gaz et le charbon à des prix fortement subventionnés. Or, il serait beaucoup plus rationnel que l'État ac-

cordât plutôt des aides directes ciblées sur les ménages à faibles revenus, ce qui permettrait de limiter la surconsommation des ménages à revenus élevés. Quant aux incitations antigaspillage, elles sont particulièrement inefficaces dans un système où, faute de compteurs à gaz et d'électricité individualisés, les usagers paient l'énergie au forfait (par personne ou par appartement), indépendamment de leur consommation.

Pétrole

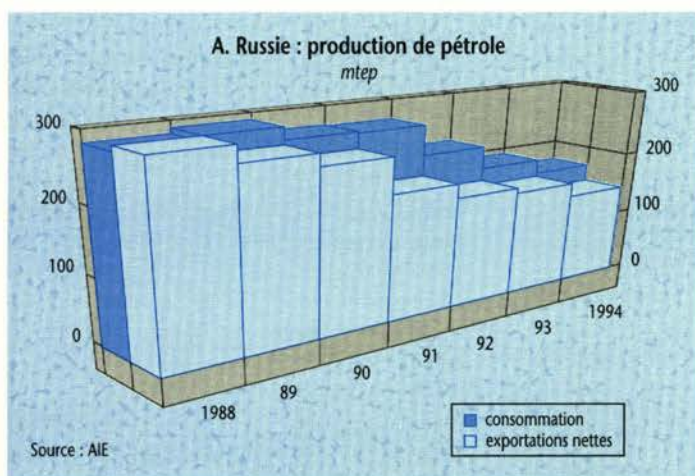
Entre 1988 et 1991, tandis que s'infléchissait la production de pétrole, la consommation intérieure a continué de progresser, ce qui a entraîné une forte réduction des exportations (graphique A). En 1992, la chute du PIB amorcée l'année précédente a commencé à se répercuter sur la demande de pétrole. Activité très liée à la production, le transport de marchandises a été particulièrement touché par la crise. Or ce secteur est le premier consommateur d'essence et de diesel. Résultat : entre 1991 et 1994, la consommation de pétrole a chuté de 26 %. Une baisse beaucoup plus importante que le déclin enregistré dans la consommation des autres sources d'énergie.

En 1994, la production de pétrole devrait atteindre 310 millions de tonnes (mt), soit une contraction de 45 % par rapport aux 568 mt – un record – produits en 1988. Il ressort des évaluations faites par les experts russes et ceux de la Banque mondiale que l'industrie pétrolière devra dépenser 8 milliards de dollars par an durant les six prochaines années avant de retrouver le volume de production de 1991, soit 460 mt/an. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE)³, les recettes pétrolières totales (exportations comprises) représentaient en 1993 12 milliards de dollars dont seuls 2 à 3 milliards pouvaient être consacrés à l'investissement.

Il n'en demeure pas moins que l'industrie pétrolière pourrait devenir progressivement rentable dans le contexte actuel de hausse des prix de l'essence et du diesel, quand bien même les exportations ne progresseraient que modestement. Dans cette hypothèse, on assisterait à une stabilisation de la production susceptible, même au faible niveau actuel, d'assainir les finances du secteur. Ce scénario est fonction de l'évolution du problème des paiements

2. Voir pp. 36-38.

3. *Statistiques et bilans énergétiques des pays non membres, 1991-1992*, AIE/Les éditions de l'OCDE, Paris, 1994.



en Russie. Tout porte à croire que, au moins pour le secteur pétrolier, la dette à court terme n'a pas augmenté plus que l'inflation depuis décembre 1993.

Gaz

La situation de l'industrie gazière est moins alarmante. Les 600 milliards de mètres cubes qui auront probablement été extraits en 1994 n'équivalent en effet qu'à un recul de 7 % par rapport au niveau record de 1991. Le repli de la consommation intérieure de gaz étant du même ordre, les exportations totales nettes n'ont marqué qu'un léger fléchissement. Certes, comme dans le cas du pétrole, les exportations de gaz vers les autres républiques de l'ex-Union soviétique ont été ralenties compte tenu de l'accumulation des arriérés de paiements auprès de nombreux importateurs, l'Ukraine et le Bélarus notamment. Mais cette baisse a été presque entièrement compensée par l'accroissement des exportations vers l'Europe de l'Ouest (graphique B).

Contrairement au pétrole, la consommation de gaz est à 70 % utilisée à des fins non industrielles dans des secteurs relativement abrités en cas de récession : production d'électricité et de chauffage urbain (50 %), compresseurs pour les gazoducs (15 %) et chauffage des logements individuels (5 %). C'est ce qui explique que la demande intérieure de gaz a diminué moins vite que le PIB. En outre, comme le gaz était toujours vendu en 1993 à un tarif moyen inférieur à son coût, il a souvent été substitué au fioul lourd dans les centrales électriques. A la fin de 1994, le gaz était vendu à un tarif supérieur aux coûts réels de production (compte tenu de l'inflation), ce qui devrait permettre de ré-

duire le gaspillage et d'améliorer la situation financière de l'industrie gazière. Cela suppose toutefois une stabilisation en termes réels du montant net des impayés. Reste le problème de la maintenance : les dépenses requises à ce titre étaient évaluées en 1993 (suivant des normes occidentales) à environ 12 milliards de dollars alors que seuls 8 milliards ont pu être dégagés à cet effet sur les ventes intérieures et ex-

térieures ; de très nombreux travaux d'entretien des gazoducs n'ont donc pu être effectués. En matière de gaz, d'importantes réserves ont en effet été découvertes au nord des gisements gaziers de Sibérie occidentale. Certes, la mise en exploitation de certains gisements situés au milieu des mers de Barents et de Kara promet d'être coûteuse et ne saurait être actuellement justifiée par les perspectives de demande intérieure et étrangère. Mais qui peut dire qu'il en sera de même dans vingt ans ?

Charbon et électricité

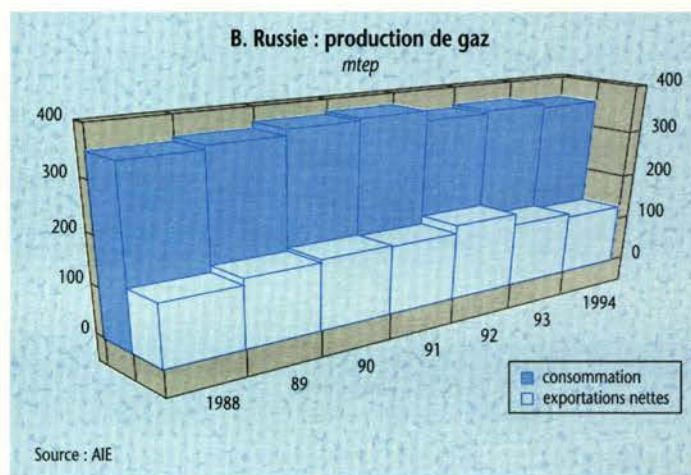
Faible productivité et coûts élevés caractérisent l'industrie charbonnière russe. Des handicaps largement imputables au transport du charbon par roulage jusqu'aux sites de grande consommation et aux ports d'exportation. Jusqu'en 1992, la Russie était importateur net de charbon : elle achetait annuellement 40 millions de tonnes au Kazakhstan et exportait 34 millions de tonnes, essentiellement vers l'Europe occidentale. Aujourd'hui, ces deux flux s'équilibrent autour de 20 millions de tonnes, la consommation intérieure ayant chuté de 34 % et la production de 30 % depuis 1990 pour atteindre, toutes les deux, en 1994, environ 275 millions de tonnes.

duire le gaspillage et d'améliorer la situation financière de l'industrie gazière. Cela suppose toutefois une stabilisation en termes réels du montant net des impayés. Reste le problème de la maintenance : les dépenses requises à ce titre étaient évaluées en 1993 (suivant des normes occidentales) à environ 12 milliards de dollars alors que seuls 8 milliards ont pu être dégagés à cet effet sur les ventes intérieures et ex-

En dépit de l'envolée des prix du charbon consécutive à leur libération, vers le milieu de l'année 1993, seules dix des 40 entreprises minières du pays sont devenues rentables. Et le maintien à flot des 30 firmes restantes, qui emploient plus d'un million de mineurs, n'est dû qu'aux subventions de l'État (plus de 3 milliards de dollars en 1993).

La consommation d'électricité – réalisée pour 60 % dans l'industrie – a baissé de 17 % alors que, dans le même temps, la production industrielle a chuté d'au moins 50 %. Le fait que l'industrie de production et de distribution d'électricité supporte relativement moins d'arriérés de paiements que l'industrie pétrolière ne saurait expliquer pourquoi l'électricité a plus gaspillé que le pétrole en cette période de crise. En revanche, le mode d'utilisation de cette source d'énergie peut fournir un élément de réponse. Que ce soit en matière d'éclairage, de chauffage ou d'alimentation de moteurs électriques, une machine utilisée en demi-charge consomme généralement autant qu'à pleine charge. Et en Russie, les responsables de la production ont tendance à faire fonctionner plusieurs machines à faible capacité plutôt que quelques-unes à capacité maximale.

Les difficultés du secteur ne sont en tout cas pas dues à l'irréalisme des tarifs puisque les prix de l'électricité ont été réajustés en fonction des coûts plus tôt que ne l'ont fait les autres secteurs énergétiques. Malheureusement, les retards de paiements ont empêché en 1993 l'industrie électrique d'autofinancer – et donc de réaliser – tous les investissements requis en remplacement d'équipements.



ZOOM

Exportations pétrolières : un potentiel en sommeil

En l'espace de quatre ans – entre 1988 et 1992 – les exportations nettes de pétrole brut et de produits pétroliers russes sont tombées de 288 millions de tonnes (mt) à 150 millions de tonnes (graphique A). L'effondrement des livraisons à destination des pays d'Europe centrale et orientale explique particulièrement cette évolution puisqu'elles sont passées de 95 mt en 1988 à 26 mt en 1992. L'exigence de l'Union soviétique, puis de la Russie, d'être payées en dollars et de ne plus accepter, à partir de 1992, les paiements en roubles convertibles ont aggravé la chute des échanges avec les anciens pays frères.

Même évolution, après la dissolution de l'URSS, en ce qui concerne le commerce entre la Russie et les autres anciennes républiques soviétiques. Entre 1991 et 1994, les exportations russes de pétrole brut et de produits pétroliers à destination de ces républiques sont passées de 110 mt à 40 mt. Cette chute ayant été compensée par une augmentation de 30 mt des exportations de pétrole vers l'Europe, le total des exportations nettes de pétrole est en fait passé de 200 mt à 160 mt au cours des trois dernières années.

Toutes les exportations russes de pétrole étant désormais payables en dollars, le volume des exportations en devises a doublé depuis 1988 (de 80 mt à 160 mt). Encore que sur ce total de 160 mt, 40 mt sont destinés à des républiques de l'ex-URSS pratiquement insolubles et qui accumulent d'importants arriérés de paiements. Il semble néanmoins que l'évolu-

tion des six dernières années présente un solde positif pour l'industrie pétrolière russe, puisque 120 mt payées aux prix du marché mondial génèrent quand même plus de recettes en devises que les 80 mt exportées en 1988 pratiquement aux mêmes prix. Un bémol cependant : sous l'ancien régime, l'industrie pétrolière recevait plus d'aides qu'elle ne payait de taxes ; aujourd'hui c'est l'inverse.

Dans ce contexte fiscal et tarifaire intérieur, l'industrie pétrolière n'a pas d'autre choix que d'accroître ses exportations vers des pays solvables si elle veut assainir sa situation financière. Le fléchissement marqué de la demande interne lui en donne les capacités au niveau de la production. Mais des goulets d'étranglement ne peuvent qu'apparaître au niveau de la distribution vu les capacités insuffisantes et le degré d'obsolescence des oléoducs et des installations portuaires d'exportation. Il subsiste en outre de nombreux obstacles administratifs – des contingents ou des licences à l'exportation ou encore, en cas d'acheminement terrestre, des contentieux juridiques et économiques avec les pays de transit.

En territoire russe, trois nouvelles bases d'exportation de pétrole brut sont envisagées. Elles visent à ouvrir au marché mondial le riche gisement pétrolier de Timan-Petchora, au nord-est de la Russie d'Europe. La première option serait un nouveau port pétrolier à proximité de Saint-Petersbourg, relié à Timan-Petchora par un oléoduc de 400 km. La seconde consisterait à assurer la connexion avec une raffinerie située sur les côtes de la Finlande. La troisième option pourrait prendre la forme d'un nouveau port pétrolier sur la zone côtière glaciale de la région pétrolière en question.

Autrement plus graves – et toujours irrésolus – sont cependant les risques inhérents à certaines centrales électronucléaires russes. La Russie exploite 29 réacteurs nucléaires dont 15 sont considérés « à haut risque ». Ces derniers ne fournissaient en 1990 que 5 % de la production totale d'électricité. Étant donné la chute de 17 % de la production totale d'électricité intervenue depuis lors, ils auraient donc pu, sans dommage pour les approvisionnements, être découplés du réseau. Mais des considérations techniques, économiques et politiques ont jusque-là empêché la réalisation d'une telle opération.

La grande mutation

Contrairement aux réformes institutionnelles, législatives et structurelles qui, bien que partiellement amorcées, exigeront du temps, les problèmes financiers du secteur énergétique pourraient être résolus assez rapidement. Dès 1991, cinq anciens ministères soviétiques chargés des diverses branches énergétiques ont été remplacés par un ministère de l'énergie à l'occidentale. À l'intérieur de chaque branche, les groupements de producteurs et leurs entreprises ont été transformés en sociétés par actions et placés sous la tutelle d'un holding d'État nouvellement créé. Au cours d'une première phase (1993-1994) de privatisation de masse par les coupons, plus de la moitié du capital de ces sociétés a été cédée gratuitement au public ainsi qu'aux administrations locales, à la direction et surtout aux employés de ces firmes. Dans une seconde phase, à partir de 1995, l'État compte vendre sur le marché une partie des actions qu'il détient encore à des investisseurs privés.

Sous l'impulsion déterminante de certains organismes nationaux et de responsables d'entreprises du secteur, l'industrie pétrolière a mieux répondu que les autres secteurs énergétiques à la décentralisation et à la dénationalisation. La moitié de la production de pétrole russe relève désormais de six compagnies intégrées verticalement et indépendantes de l'entreprise d'État Rosneft. L'État possède moins de 50 % du capital de ces firmes qui bénéficient de droits exclusifs de prospection et d'exploitation sur certains gisements et sont liées par contrats d'exclusivité à certaines raffineries. Les six compagnies tentent également de mettre sur pied un système de distribution des produits pétroliers.



Fred Meyer/Magnum

Peu décentralisée, l'industrie charbonnière russe reste en revanche propriété de l'État. Comme les producteurs du secteur sont déficitaires même aux prix du marché mondial, on aurait le plus grand mal à les privatiser.

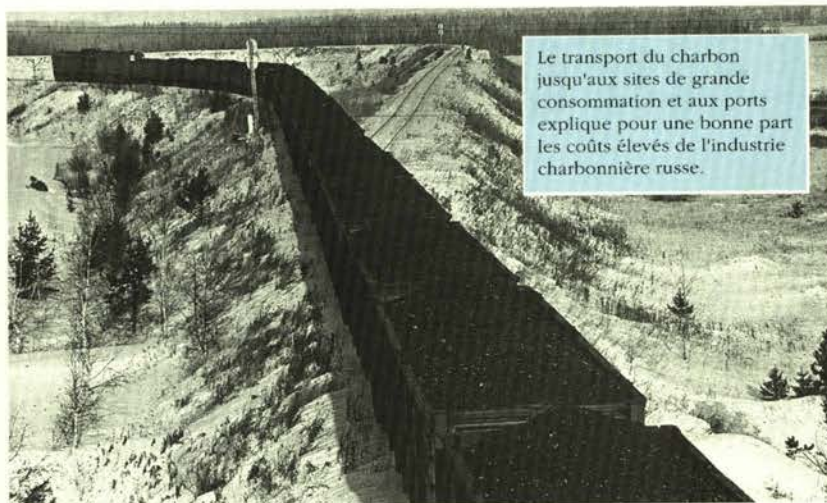
Le secteur de l'électricité progresse, quant à lui, très rapidement sur la voie de la décentralisation. Devenues sociétés par actions, ses 72 compagnies régionales – qui représentent 75 % de la capacité de production non nucléaire de la Russie – sont détenues à 49 % par la société nationale RAO-EES, le reste du capital étant aux mains du personnel, des administrations locales et de certains actionnaires privés. RAO-EES possède toutes les autres grosses installations ainsi que le réseau national de distribution. Par ailleurs, certains producteurs locaux d'électricité sont en cours de privatisation tandis que les détenteurs de coupons d'investissement se sont vu récemment offrir une participation minoritaire au sein même de la société nationale RAO-EES.

En ce qui concerne le secteur gazier russe, la centralisation reste de mise. La compagnie natio-

nale de gaz Gasprom produit en effet 95 % du gaz russe et serait, à en juger par ses actifs et le volume de ses transactions aux prix internationaux, l'une des plus grosses compagnies du monde. Production locale et unités de transport ont peu d'autonomie financière. Mais la privatisation partielle du géant gazier est en cours.

■ ■

Suivant l'exemple du processus engagé un peu partout dans le monde, un nombre croissant de responsables russes préconisent la décentralisation et



Le transport du charbon jusqu'aux sites de grande consommation et aux ports explique pour une bonne part les coûts élevés de l'industrie charbonnière russe.

Edgar Brubbenenko/PhotoBromika Tass

la privatisation de la production d'énergie dans leur pays. Le pays manque encore cependant d'un dispositif juridique solide. Cela en dépit de l'existence d'une loi sur le sous-sol, votée en 1992, qui régit l'accès aux ressources minérales et leur exploitation ; une autre, proposée au printemps 1994 à la Douma (chambre basse du Parlement russe), concerne la prospection et la production pétrolières et gazières. Mais il reste à promouvoir et à réglementer la non-discrimination et la liberté d'accès pour tout producteur et consommateur d'énergie souhaitant utiliser oléoducs, gazoducs et

réseaux électriques appartenant à des compagnies spécialisées.

Pour le moment, les investisseurs étrangers paraissent s'intéresser principalement au pétrole et à son exportation. Mais aucun grand projet d'investissement étranger ne s'est encore concrétisé, notamment parce que l'instabilité et le manque de transparence de la réglementation fiscale et commerciale (licences d'import-export) constituent d'importants obstacles d'ordre juridique. Des incertitudes qui contraignent les compagnies pétrolières à investir uniquement dans des projets considérés comme rentables à très court terme. Mais, même pour ces petits projets, ni les coûts et taxes de production russes, ni les prix du pétrole sur le marché mondial n'assurent actuellement une rentabilité satisfaisante. ■



Des prix de l'électricité fortement subventionnés encouragent la surconsommation.

Chris Steele-Perkins/Magnum

BIBLIOGRAPHIE OCDE

- Energy Policies in Russia, IEA/OECD, à paraître 1994, également en français
- Statistiques et bilans énergétiques des pays non membres, 1991-1992, 1994
- Russian Energy Prices, Taxes and Costs 1993, 1994 (en anglais uniquement)
- Electricity in European Economies in Transition, 1994 (en anglais uniquement)
- Natural Gas Transportation, Organisation and Regulation, 1994 (en anglais uniquement)
- Jonathan Angel, «Le transport du gaz naturel», l'Observateur de l'OCDE, n° 188, juin-juillet 1994.



Pologne : restructuration agricole

Luis Portugal

Le secteur agricole de la Pologne souffre de plusieurs grands problèmes structurels : une faible productivité due au morcellement des exploitations privées et à leur petite taille ; des infrastructures de base inadaptées ; une capacité limitée des agriculteurs et des services publics à relever les défis d'une économie libérale ; des institutions de marché insuffisamment développées, notamment pour le commerce de gros. Comment les réformes vont-elles faciliter le développement et la diversification de l'économie agricole et rurale de la Pologne ¹ ?

A l'instar de ses voisins d'Europe centrale et orientale, la Pologne, qui souhaite adhérer un jour à l'OCDE et à l'Union européenne (UE), passe progressivement d'une économie planifiée à une économie de marché. Le processus de transition, qui a été amorcé en août 1989 avec la libération des prix des produits alimentaires, s'est poursuivi par : une forte dévaluation du zloty ; le lancement en janvier 1990 du programme économique Balcerowicz (qui a, dans une large mesure, libéré les prix des biens et services et instauré la convertibilité de la monnaie) ; et, enfin, l'appro-

bation en juillet 1990 de la loi sur la privatisation des entreprises d'État. Les années 1990 et 1991 ont été marquées par une forte contraction de l'économie et une inflation débridée. Ces indicateurs macro-économiques ont toutefois commencé à s'inverser en 1992, la croissance atteignant 4 % en 1994, tandis que l'inflation tombait aux alentours de 30 %. Quant au chômage qui, jusqu'en 1989, était officiellement inexistant, il n'a cessé de s'aggraver, passant de 0,3 % en janvier 1990 à quelque 17 % en 1994.

L'agriculture ne pouvait guère être épargnée par les conséquences de ces réformes. Avant de se redresser en 1993, la production agricole a essuyé, entre 1990 et 1991, un net recul qui s'est prolongé en 1992 à cause de la sécheresse. La libération des prix a eu pour effet d'entraîner une hausse des prix à la production généralement plus lente que celle des prix des intrants, comprimant ainsi gravement

les revenus agricoles. Par ailleurs, les réductions considérables des revenus des ménages dans d'autres secteurs de l'économie et la suppression des subventions à la consommation se sont traduites par une chute des achats alimentaires qui, conjuguée à la diminution des subventions à la production, a exacerbé les difficultés des entreprises agro-alimentaires. Conséquence : les faillites se sont multipliées dans leurs rangs, elles ont freiné leur privatisation et contribué à la montée du chômage dans les zones rurales.

Bien que son poids dans l'économie polonaise tende à diminuer, l'agriculture représente actuellement 7 % du PIB total et occupe 25 % environ de la population active. Écart important qui reflète la productivité relativement faible de la main-d'œuvre agricole. En Pologne, contrairement à la situation dans d'autres anciens pays socialistes, la majeure partie des terres agricoles a toujours appartenu à des propriétaires privés, ces derniers employant quelque 80 % de la main-d'œuvre agricole et assurant plus des trois quarts de la production. Le secteur agricole privé est extrêmement morcelé, la plupart des exploitations ne dépassant pas six hectares en moyenne. En revanche, les fermes d'État, qui comptent en moyenne quelque 3 000 hectares, occupent 20 % environ de l'ensemble des terres agricoles. La plupart d'entre elles sont concentrées dans le Nord et l'Ouest de la Pologne, tandis que les petites exploitations privées sont traditionnellement rassemblées dans le Sud et dans les plaines du Centre. Les anciennes fermes collectives couvrent moins de 4 % de la superficie agricole totale ; leur taille moyenne est de 300 hectares environ, mais elles regroupent de grandes comme de petites unités et sont exploitées par un nombre peu élevé de familles.

Le cadre d'action

Jusqu'en 1989, la politique agricole de la Pologne avait pour principal objectif de maximiser la production, afin de couvrir les besoins alimentaires du pays et d'augmenter les exportations, source de devises fortes. Mais, aujourd'hui, les grands axes sont la modernisation de l'agriculture et son adaptation aux mécanismes du marché. Il s'agit d'améliorer la productivité et l'efficacité du secteur et d'ac-

1. Examen des politiques agricoles - Pologne, Les éditions de l'OCDE/CCET, Paris, à paraître 1995.

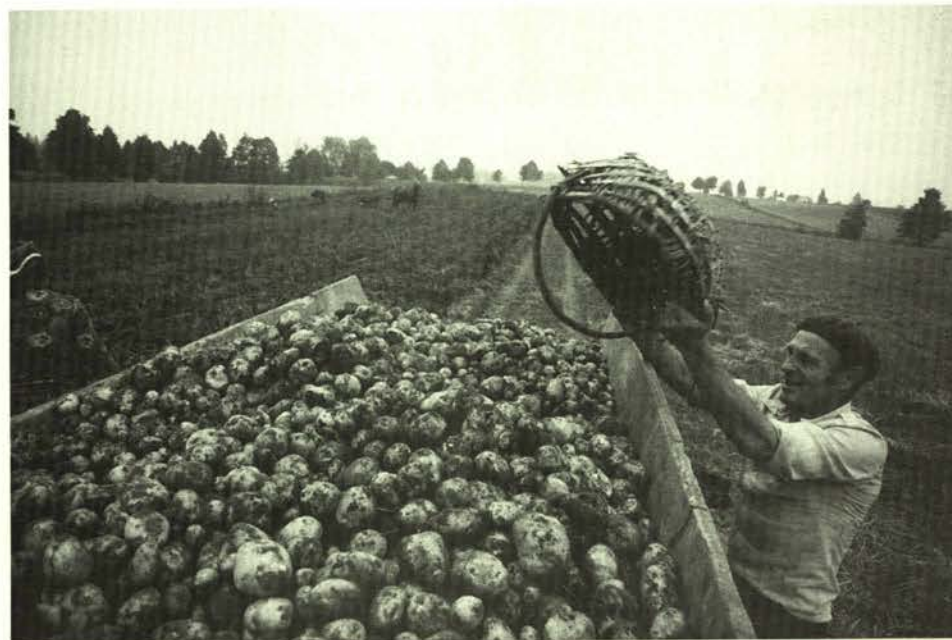
Luis Portugal est économiste à la division des études nationales et environnement de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE.

croître le niveau de vie des populations rurales. Autres objectifs importants énoncés dans le programme d'ajustement sectoriel à moyen terme adopté par le gouvernement en novembre 1992 : «garantir une politique adaptée des prix et des échanges permettant aux producteurs et négociants agricoles de stabiliser progressivement les fluctuations de prix sur les marchés des produits agricoles ; accélérer la privatisation des entreprises d'État et la transformation des coopératives pour faciliter le développement d'entreprises privées dans les secteurs de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles».

Les principaux instruments utilisés sont soit sectoriels, soit applicables à l'ensemble de l'économie. Si l'on a pu créer un environnement concurrentiel pour l'agriculture, c'est surtout grâce à des réformes économiques générales : libération des prix des biens et services ; suppression des subventions à la consommation (y compris dans les secteurs agricole et alimentaire) ; mise en place de taux d'intérêt réels positifs ; convertibilité (et dévaluation) du zloty ; élimination des superstructures liées aux monopoles de l'État ou des coopératives. Les mesures visant à créer des institutions de marché, à abolir les pratiques monopolistiques et à encourager la privatisation et la restructuration des entreprises d'État et du système bancaire contribuent aussi, directement ou indirectement, à la réalisation des objectifs dans les secteurs agricole et alimentaire.

Les instruments spécifiques au secteur agricole se répartissent en deux grandes catégories. La première regroupe les mesures de soutien des prix du marché, qui réglementent les prix intérieurs en liaison avec les dispositifs de restriction des importations, et les mesures sociales, dont l'objectif est d'accroître directement les revenus agricoles. La réforme de la sécurité sociale mise en œuvre en 1990 et l'extension aux agriculteurs privés des garanties et prestations du système de retraite ont entraîné un gonflement inquiétant des dépenses publiques affectées aux mesures sociales en faveur des agriculteurs. Elles ont atteint plus des deux tiers du total des dépenses budgétaires consacrées aux politiques agricole et alimentaire pour la période 1991-93.

La seconde catégorie d'instruments concerne la réduction pour les agriculteurs des coûts des intrants agricoles par le biais de subventions et d'un crédit préférentiel, ainsi que des services d'intérêt public destinés à améliorer l'appareil productif. Il s'agit



En Pologne, la majeure partie des terres agricoles appartient depuis toujours à des propriétaires privés.

essentiellement de dépenses publiques affectées à la recherche et au développement, de subventions en faveur de la modernisation et de la restructuration du secteur agricole, et d'investissements publics consacrés au drainage et à l'irrigation.

L'ajustement structurel des exploitations

Le principal objectif de la politique structurelle à moyen terme est, depuis 1990, de créer un marché pour les transactions foncières privées et l'affermage, et de privatiser les fermes d'État, afin de mettre en place une structure agricole capable de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux. Pour cela, le gouvernement a commencé à se défaire des terres appartenant à l'État. Mais les résultats de ce processus sont relativement lents à se faire sentir : seulement 2 % environ de l'ensemble des terres visées par la privatisation ont été vendues à des agriculteurs privés. Cette situation s'explique essentiellement par la pénurie de capitaux, les difficultés actuelles de l'agriculture et la localisation des terres appartenant à l'État, en majorité trop éloignées des exploitations privées pour leur permettre de s'agrandir. L'absence de cadre juridique pour étayer le processus de reprivatisation n'a pas arrangé les choses,

conduisant à une application prudente du programme de privatisation et freinant la cession des fermes d'État.

La priorité est actuellement donnée à l'agrandissement des exploitations privées existantes et à la création de nouvelles. Or les agriculteurs privés – on ne peut leur en faire grief – ne souhaitent s'agrandir que s'ils peuvent acquérir ou louer des terres adjacentes à leur propre exploitation ou situées à proximité. Ce qui est impossible pour de nombreuses exploitations privées localisées dans le Sud et dans les plaines du Centre. Pour favoriser l'agrandissement des petites exploitations privées, le gouvernement devra donc poursuivre les efforts de développement du marché foncier privé et améliorer l'ancien programme de remembrement. Il doit par ailleurs élever le niveau d'éducation des agriculteurs et favoriser l'installation des jeunes tout en incitant les plus âgés à partir à la retraite.

Mutations en amont et en aval

Contrairement à ce qui se passe pour les exploitations, la part du secteur privé dans la transformation et la commercialisation des produits agro-alimentaires est relativement faible. Jusqu'en

Pologne : restructuration agricole

ZOOM

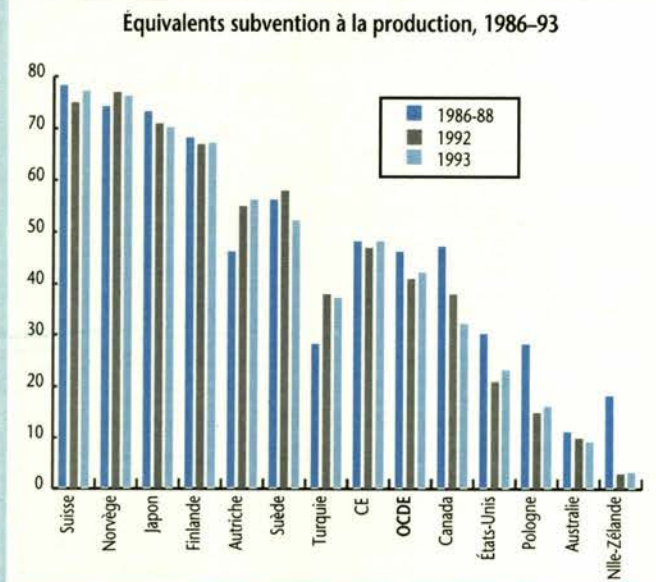
Le niveau de soutien

L'OCDE calcule depuis plus de dix ans le montant total de l'aide accordée à l'agriculture au moyen d'un indicateur appelé «équivalent subvention à la production» (ESP). En gros, l'ESP total net mesure les transferts monétaires annuels des consommateurs et budgets nationaux consacrés à l'agriculture décaissant de l'ensemble des mesures en faveur de ce secteur, nets des prélèvements à la production et compte non tenu des prestations de sécurité sociale versées aux agriculteurs. Les transferts aux producteurs correspondant à la hausse des prix assumée par les consommateurs équivalent à un impôt sur la consommation. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces transferts au titre du «soutien des prix du marché» (SPM) sont beaucoup plus importants que les transferts directs, plus visibles, financés sur le budget de l'État. Aujourd'hui, cette constatation est également valable pour la Pologne.

Le niveau de soutien en Pologne, mesuré par l'ESP¹, est tombé d'une moyenne de 28 % pour la période 1986-88 à 15 % pour la période 1992-93, chiffre inférieur de moitié à la moyenne des pays de l'OCDE (41 %) – seules l'Australie et la Nouvelle-Zélande ayant un niveau de soutien encore plus faible (graphique). L'évolution de l'ESP met toutefois en évidence l'importance croissante du SPM depuis 1990, qui représentait 85 % du soutien total accordé au cours de la période 1992-93. La série des produits de référence pour lesquels des ESP sont calculés couvre

environ les deux tiers de la production agricole totale de la Pologne. En supposant que le soutien en faveur des produits composant le tiers restant (pommes de terre, fruits et légumes, par exemple) soit à peu près similaire au niveau moyen de soutien, le total des transferts résultant des politiques agricoles de la Pologne en 1993 représente 3 % du PIB (contre 2 % en moyenne pour l'ensemble de la zone OCDE), 67 dollars par habitant (contre 326 dollars) et 139 dollars par hectare de terres agricoles (contre 280 dollars).

1. Le rapport entre l'ESP et la valeur totale de la production agricole – l'ESP en pourcentage – est l'indicateur couramment utilisé pour comparer le degré de soutien entre les divers pays, produits et années. Contrairement à l'ESP total net, qui est exprimé en unités monétaires (en milliards de dollars, par exemple), l'ESP en pourcentage annule les distorsions dues à une montée rapide de l'inflation et à l'instabilité des taux de change.



1989, 85 % environ de la production agricole totale vendue par les exploitations privées passait par un système d'achats centralisé, dominé par les coopératives rurales sous le contrôle de l'État et par les entreprises agro-alimentaires d'État. Les réformes engagées depuis ont permis un essor rapide du commerce alimentaire privé de gros et de détail,

bien que la transformation des coopératives et la privatisation des entreprises agro-alimentaires aient été plus lentes que prévu. Aujourd'hui, le secteur privé assure plus de 90 % du commerce de détail de produits alimentaires frais mais encore seulement la moitié environ de la production agro-alimentaire totale et des services fournis à l'agriculture.

La structure de commercialisation socialisée qui était autrefois au service de l'agriculture et des zones rurales a disparu sans avoir toujours été remplacée par une structure privée efficace. En effet, les circuits commerciaux privés ne se sont pas encore suffisamment développés, notamment dans le commerce de gros. De même, et malgré leur restructuration, les entreprises traditionnelles d'import-export sont encore trop grandes et rigides pour fonctionner dans les conditions d'une économie de marché et tirer pleinement profit des nouveaux accords commerciaux, en particulier avec l'Union européenne. L'ancien système d'achats publics, qui assurait aux producteurs un prix relativement stable, a été supprimé. Cependant, le manque de grossistes professionnels, d'information et de transparence sur les marchés des produits agricoles, ainsi que l'absence de mesures touchant à la commercialisation et à la promotion des ventes continuent à freiner l'essor des marchés. Pour améliorer l'efficacité et les revenus du secteur agricole, la priorité doit donc avant tout être donnée à l'extension et à la rationalisation du réseau de commercialisation.

Les aides

Bien que le soutien total à l'agriculture, mesuré par «l'équivalent subvention à la production» (ESP), reste peu élevé, son évolution montre une nette progression de la part du soutien des prix de marché au cours de ces dernières années (encadré). Or, comme on a pu le constater dans les pays de l'OCDE, les associations agricoles font souvent pression sur le gouvernement pour que les mesures de soutien protègent davantage les producteurs aux frais des consommateurs et des contribuables, distançant ainsi les producteurs des signaux du marché. Ce processus semble déjà amorcé en Pologne : les droits à l'importation sur les produits alimentaires ont connu des augmentations successives ; des prix minimaux à la production ont été fixés ; un système de prélèvements variables à l'importation ainsi qu'un régime de contingentement du sucre inspirés du modèle de l'Union européenne ont récemment été instaurés.

Dans l'optique d'une éventuelle adhésion à l'UE, qui nécessitera une harmonisation de la politique agricole polonaise avec la politique agricole commune (PAC), les responsables politiques polonais



La transformation des coopératives et la privatisation des entreprises agro-alimentaires ont été plus lentes que prévu.

devraient garder à l'esprit le fait que la PAC réduit actuellement les mesures de soutien des prix et s'oriente vers des paiements directs aux producteurs. Le système de la PAC est donc un modèle coûteux que l'UE trouverait très dispendieux d'étendre à l'agriculture polonaise et que, par ailleurs, la Pologne ne pourrait vraisemblablement se permettre d'adopter. Il sera, de toute évidence, nécessaire de poursuivre les réformes tant de la PAC que de la politique agricole de la Pologne.

Il est clair que le montant global de l'aide à l'agriculture doit être réduit et les mesures mieux ciblées.

tions à l'exportation convenus en décembre 1993 dans le cadre du cycle des négociations d'Uruguay. L'accord issu de ces négociations prévoit néanmoins que la Pologne pourra recourir à des mesures de soutien nécessaires à la modernisation de son agriculture, lui fournissant ainsi une bonne occasion d'améliorer leur efficacité, compte tenu notamment de ses limites budgétaires.

Les efforts devraient donc porter essentiellement sur la simplification des procédures de prise de décision et de mise en œuvre dans le but d'améliorer la transparence et l'efficacité du système de trans-

Non seulement pour permettre la restructuration de l'agriculture, mais aussi pour limiter les distorsions économiques et les besoins de financement du secteur public polonais. Il s'agit de libérer des ressources qui pourraient être employées dans d'autres secteurs de l'économie – toutes mesures favorables au consommateur-contribuable.

Quoi qu'il en soit, la Pologne devra s'attaquer à la récente hausse tendancielle du soutien des prix du marché et aux mesures de restriction des échanges qui y sont associées. C'est pour elle la seule façon d'être en mesure de respecter le plafond de soutien intérieur, les conditions d'accès aux marchés et les limitations des subven-

tion des aides à l'agriculture. Si une plus grande transparence est absolument nécessaire, ce n'est pas seulement à cause de son incidence sur le fonctionnement des marchés agricoles, mais aussi parce qu'elle influera sur la consommation, les finances publiques, les marchés financiers en général et l'inflation. Parallèlement s'impose l'intensification de la concertation avec les agriculteurs et les autres acteurs (transformateurs, négociants, consommateurs, etc.) concernés par l'élaboration et la mise en œuvre des politiques à mener.

■ ■

Pour parvenir à ces objectifs, l'adoption de politiques spécifiques bien ciblées dans un contexte de stabilité économique globale ne suffira pas. Il faudra également établir un équilibre entre objectifs agricoles et alimentaires et problèmes de développement rural, tout en se préoccupant de la protection de l'environnement et en créant des emplois économiquement valables. Les mesures qui ont été prises vont dans le bon sens. Elles demandent à être consolidées dans la période à venir. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE



- Examen des politiques agricoles – Pologne, à paraître 1995
- Réforme de la politique agricole : nouvelles orientations. Le rôle des paiements directs au revenu, 1995
- Politiques nationales et échanges agricoles – Turquie, à paraître 1994
- Morvarid Bagherzadeh et Ronald Steenblik, «La nouvelle politique agricole turque», l'Observateur de l'OCDE, n° 189, août-septembre 1994
- Examen des politiques agricoles – Hongrie, 1994
- Matthew Harley, «L'agriculture hongroise à la croisée des ... systèmes», l'Observateur de l'OCDE, n° 186, février-mars 1994
- Wilfrid Legg, «Paiements directs pour les agriculteurs ?», l'Observateur de l'OCDE, n° 185, décembre 1993-janvier 1994
- Carmel Cahill et Gérard Viatte, «La réforme agricole en jachère», l'Observateur de l'OCDE, n° 182, juin-juillet 1993.

Privatiser par liquidation

Stilpon Nestor et Scott Thomas

Pour réformer les entreprises d'État dans les économies socialistes ou post-socialistes, on a souvent directement recours à la liquidation des actifs plutôt qu'à la privatisation des entreprises en exploitation. Les activités à perte représentant, selon les estimations, entre un tiers et la moitié du portefeuille des grandes entreprises publiques de l'ex-bloc de l'Est, cette approche apparaît souvent comme un moyen judicieux de privatisation.

Dans les pays en transition vers l'économie de marché, la mauvaise situation financière des entreprises d'État est l'un des problèmes les plus graves que les responsables aient à résoudre. De nombreuses entreprises étaient déjà lourdement endettées dans l'ancien système. D'autres le sont devenues, enregistrant de lourdes pertes et accumulant un volume d'endettement insoutenable, lorsque les prix ont été fixés librement, la concurrence introduite et que les marchés traditionnels se sont taris. Une très grande partie des entreprises d'État ne pouvait tout simplement pas survivre sans les aides, formelles et non, inhérentes à la planification centrale.

Beaucoup d'entreprises et leurs banquiers ont néanmoins continué à fonctionner comme s'il y avait un plan central «invisible». Les banques du secteur public, encore étroitement liées aux entreprises d'État auxquelles elles étaient associées sous la planification centrale, ont tout d'abord poursuivi l'octroi de prêts non garantis à leurs clients habituels. En outre,

bien que des politiques monétaire et de surveillance bancaire plus strictes aient imposé une certaine discipline financière, nombre d'entreprises ont continué à livrer des produits à leurs clients traditionnels. Elles ont accumulé d'importantes dettes interentreprises, attendant de leurs banques et, en fin de compte, de l'administration centrale, qu'elles les renflouent en leur consentant des prêts à des conditions favorables. Dans presque tous les pays, d'importants arriérés de paiements interentreprises se sont amoncélés. Et dans ceux, en ex-Union soviétique notamment, où ils ont été monétisés par les autorités bancaires centrales, ces arriérés ont été l'un des principaux facteurs à l'origine de l'accélération rapide de l'inflation.

Bref, le passage de la planification centrale à l'économie de marché a engendré, pour presque chaque économie post-communiste, une crise bancaire qui dans certains cas menace encore la stabilité macro-économique. Cette crise est différente de celle observée dans les pays de l'OCDE ou dans les pays en développement. Dans les pays en transition vers l'économie de marché, presque toutes les créances douteuses correspondent à des prêts consentis par des banques du secteur public à des entreprises du secteur public. De sorte que, lorsque les emprunteurs se sont révélés défaillants, aucune méthode ne s'imposait de prime abord. Le cadre

juridique et institutionnel était quasi inexistant et, au moins au début, rien n'incitait les créanciers à engager des procédures de faillite.

Les gouvernements post-communistes ont eu plus ou moins de succès lorsqu'ils ont tenté de résoudre le problème des entreprises d'État non rentables. En Europe centrale, les autorités, qui ont été relativement efficaces dans la maîtrise de l'inflation, ont utilisé trois instruments principaux : la restructuration complète des bilans des entreprises avant privatisation, l'application de solutions systémiques au problème des créances douteuses, les procédures d'insolvabilité.

Restructurer avant de privatiser

Dans la plupart des pays de l'OCDE et des pays en développement, le même modèle de privatisation a été appliqué. Il consiste à restructurer complètement les entreprises d'État avant le transfert de propriété. Mais cette méthode, à l'exception notable de l'Allemagne orientale, s'est révélée totalement hors de portée des économies en transition du fait de l'ampleur des opérations en cause. En 1990, les pays de l'ex-bloc soviétique comptaient environ 100 000 grandes et moyennes entreprises d'État – soit plus de 90 % de la capacité de production dans la plupart d'entre eux. Or ces entreprises ne peuvent, en général, tout simplement pas survivre dans une économie de marché. Le coût de leur restructuration financière s'est révélé prohibitif. Sans même parler du fait que les fonctionnaires sont probablement les moins bien placés pour arrêter et contrôler les stratégies des entreprises commerciales, et départager celles qui sont appelées à réussir et celles qui sont condamnées à l'échec.

L'expérience de l'Allemagne est à ce propos exemplaire. En moins de quatre mois, la Treuhandanstalt a réussi la gageure de privatiser la quasi-totalité du portefeuille hérité des 13 000 moyennes et grandes entreprises d'État de l'Allemagne orientale. Mais à quel coût ! Avant de privatiser une entreprise, la Treuhand a annulé les dettes de celle-ci. Elle a en outre repris à son compte d'importantes charges, notamment au titre de l'environnement et de la protection sociale, et, le cas échéant, des éléments du passif. Ce n'est pas tout. La Treuhand a également garanti la couverture des dépenses d'exploitation de toutes les entreprises

Stilpon Nestor est spécialiste des questions de privatisation à la direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE ; Scott Thomas est chef de l'unité des Nouveaux États indépendants du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition.

jusqu'à leur privatisation. En 1994, le déficit cumulé de ces activités a atteint quelque 270 milliards de deutschemarks, sans compter le coût considérable des aides sociales consenties dans la cadre de l'unification. Outre les pertes nettes de la Treuhand, le tout s'est traduit par une augmentation des déficits budgétaires allemands, par le relèvement des taux d'intérêt et par un surcroît de chômage.

Les pays d'Europe centrale ne pouvaient se permettre de financer de tels coûts de restructuration des entreprises, quoiqu'ils l'aient bien fait pour certaines. En République tchèque, l'Agence nationale pour les biens de l'État a procédé à des opérations de restructuration sur une beaucoup plus grande échelle qu'on ne le pense généralement. En Hongrie, mises à part les 100 entreprises participant à un programme de rééchelonnement de la dette, 160 autres très grandes sociétés (d'une valeur de plus de 10 milliards de dollars) ont été transférées à la holding d'État qui se charge de les restructurer et les soutient financièrement avant leur privatisation. La Pologne a également mis en œuvre plusieurs programmes de restructuration avant de privatiser, avec des résultats plus ou moins satisfaisants. Malgré ces exemples, les restructurations précédant les privatisations furent l'exception plutôt que la règle.

D'abord les créances douteuses

Dans tous les pays post-communistes, les gouvernements ont dû s'attaquer au problème des créances douteuses, dont l'ampleur menaçait la liquidité du système bancaire et, partant, la stabilité économique. Pour faire face à des crises bancaires de ce type, l'approche traditionnelle comporte deux étapes. D'abord, on encourage banquiers et emprunteurs à résorber un maximum de créances douteuses. Ensuite, toutes les créances douteuses pouvant



Solymos/OCDE

être mises en évidence sont sorties des portefeuilles bancaires et recapitalisées. Une entité publique autonome est généralement créée, afin de prendre en charge les prêts improductifs. Ceux-ci font alors l'objet d'une restructuration négociée directement avec les débiteurs, à moins qu'ils ne conduisent ces derniers à la faillite. Ce qu'on peut alors craindre, bien évidemment, est que les banques s'habituent à être ainsi renflouées, et qu'elles soient encouragées à consentir de nouveaux prêts à des débiteurs insolubles. Néanmoins, l'autre branche de l'alternative est qu'en présence d'une telle crise bancaire systémique, le système financier risque de s'effondrer.

Les Républiques tchèque et slovaque et la Hongrie ont cherché à restructurer les créances douteuses. Le gouvernement de la Tchécoslovaquie a créé, en 1991, dans les deux républiques, des banques de consolidation, qui ont repris aux banques commerciales quasi publiques du pays une grande partie des créances douteuses, recapitalisées sous la forme d'obligations d'État à cinq ans. Une deuxième vague a suivi en 1992 en République tchèque. Cette fois, les créances douteuses ont été reprises par l'Agence nationale pour les biens de l'État, créée pour gérer les recettes des privatisations. Quant aux entreprises débitrices, qui firent l'objet d'une restructuration financière préalable à leur privatisation, elles bénéficièrent en outre de plusieurs dispositifs mis en place pour apurer les dettes interentreprises. Mais ces initiatives ont eu très peu de succès, faute principalement d'incitations suffisantes pour les entreprises, invitées à y participer sur une base volontaire. En Hongrie, on a visé un objectif similaire, en créant la Société hongroise de développement et d'investissement. Celle-ci a repris une grande partie des créances douteuses figurant aux bilans des banques commerciales, en les remplaçant par des obligations du trésor à 20 ans.

L'une des difficultés de l'approche traditionnelle, lorsqu'il s'agit de restructurer le système financier, est qu'elle s'appuie sur le créancier et non sur le débiteur. En fait, elle dissocie les deux, et d'impor-

tants portefeuilles de créances douteuses sur des entreprises publiques ou récemment privatisées, sont abandonnés entre les mains d'organismes publics, lesquels se retrouvent en position de décider si l'entreprise sera restructurée ou si elle sera mise en faillite.

En République tchèque, par exemple, la plupart des entreprises concernées sont déjà privatisées, ou près de l'être, et le gouvernement se trouve en position peu enviable. Il lui faut soit liquider les sociétés non rentables, soit les renationaliser en échangeant des créances contre des prises de participation, vraisemblablement avant de les privatiser à nouveau. En Hongrie, la loi sur les faillites fait qu'il est désormais très difficile d'échapper aux procédures d'insolvabilité. Cependant, une centaine de grandes entreprises d'État non rentables ont en fait été sauvées de la faillite par le dispositif de rééchelonnement des prêts – l'approche hongroise en matière de créances douteuses. Les autorités chargées des privatisations ne sont plus responsables de la privatisation de ces sociétés. Cela échoit maintenant à la Société hongroise de développement et d'investissement – et cela pourrait en fait rendre leur privatisation plus difficile².

En Pologne, en revanche, le gouvernement a commencé par déterminer les montants à «recapitaliser» par émission d'obligations pour chacune des banques, à hauteur de leurs actifs improductifs présumés. Puis il les a chargées de régler le problème des créances douteuses directement avec les débiteurs. Les banques ont été incitées soit à restructurer leurs actifs non performants, soit à échanger ceux-ci contre des prises de participation dans les entreprises concernées. L'inconvénient de cette approche est qu'elle fait peser le poids de la restructuration sur les banques et risque d'amener celles-ci à exercer un contrôle effectif sur un grand nombre d'entreprises – la surveillance bancaire pourrait à son tour s'en trouver considérablement compliquée. Néanmoins, comme moyen de réformer les entreprises, cette approche peut avoir certains avantages.

Procédures d'insolvabilité

Une des méthodes de privatisation des actifs publics a été souvent négligée. C'est celle qui consiste à déclarer en faillite les entreprises non rentables et à liquider leurs actifs. La Hongrie a été le

1. Hans J. Blommestein, «Clef du marché à l'Est: un système bancaire efficace», *l'Observateur de l'OCDE*, n° 177, août-septembre 1992.

2. Du fait de problèmes institutionnels, la Société hongroise de développement et d'investissement a très peu progressé vers la restructuration/privatisation des gros débiteurs dont elle est responsable. Le gouvernement hongrois a récemment adopté un nouveau dispositif beaucoup plus décentralisé pour faire face au problème des créances douteuses. Ce dispositif ressemble à celui mis en place en Pologne et qui vise à laisser aux principaux créanciers (c'est-à-dire les banques) la responsabilité de restructurer les débiteurs non solvables.

Privatiser par liquidation

premier pays d'Europe centrale à utiliser cette méthode sur une grande échelle. La nouvelle législation en matière de faillite est entrée en vigueur au début de 1992. Depuis, un grand nombre d'entreprises, dont la production représente en tout près de 10 % du PIB, ont engagé des procédures d'insolvabilité. La loi sur les faillites s'est révélée très efficace, lorsqu'il s'est agi de diminuer les arriérés interentreprises. Elle fut aussi utilisée comme un moyen important de privatisation : environ 500 grandes entreprises ont engagé des procédures d'insolvabilité, et leur capital (sous la forme d'actifs ou d'installations en activité) a été transféré au secteur privé.

La loi hongroise de 1992 sur les faillites était très stricte, même au regard de celles en vigueur dans les économies de marché bien établies et certainement la plus stricte de celles des économies post-communistes. Elle a rendu les procédures d'insolvabilité obligatoires pour le débiteur, sur la base d'un test de liquidité très rigide. Certes, cette loi prévoyait un certain délai pour la négociation d'un accord avec les créanciers. Mais elle exigeait l'accord unanime des créanciers pour qu'un plan de restructuration soit mis en œuvre. Elle favorisait donc nettement la liquidation des entreprises, au détriment de la poursuite de leur exploitation et de la réorganisation de leurs actifs. Le gouvernement hongrois a récemment modifié cette loi. La nouvelle mouture assouplit la règle de déclenchement quasi automatique des procédures de faillite et atténue les dispositions favorisant trop nettement la liquidation des actifs. Toutefois, l'utilité de lois et procédures strictes en matière de faillite est évidente lorsqu'il s'agit de privatiser des actifs.

L'approche tchèque a été radicalement différente. Le gouvernement a retardé la mise en œuvre de la loi sur les faillites jusqu'à ce que la première vague de privatisations soit achevée. Et même après que la loi fut entrée en vigueur, elle n'a pas été appliquée aux entreprises concernées par la deuxième vague de privatisations. La logique du programme de privatisation de masse en République tchèque (et en Slovaquie) était que les questions politiquement délicates, comme le traitement des entrepri-

ses non solvables, étaient transférées au secteur privé. Cependant, bien que la loi sur les faillites soit devenue applicable aux entreprises privatisées en septembre 1993, très peu de procédures de faillite ont été engagées.

La Pologne a suivi une approche à deux volets. Elle a adopté très tôt une loi sur les faillites, applicable aux entreprises privées comme aux entreprises d'État. Contrairement à la loi hongroise, l'application des dispositions de la loi polonaise est déclenchée par un test d'insolvabilité très lâche, qui laisse en dehors du champ plusieurs créances importantes de l'État, comme les retards d'impôt ou de cotisations sociales. Cela n'incite guère les créanciers à faire un effort de restructuration. Bien que plusieurs procédures de faillite aient été engagées dans les trois années d'application, la loi n'a guère permis de résoudre le problème des entreprises d'État non rentables.

Le deuxième volet de l'approche polonaise visait expressément ce type d'entreprises. En premier lieu, des dispositions spécifiques ont été prévues pour que les ministères de tutelle puissent liquider les actifs, dispositions qui ont été appliquées avec un certain succès aux petites entreprises. La mesure la plus importante prise à cet égard faisait partie intégrante des dispositifs concernant les créances douteuses. En vertu de la procédure de «réconciliation» administrée par les banques, les créanciers (presque toujours des banques) détenant au moins la moitié de l'encours de la dette d'une entreprise non rentable, étaient chargés d'adopter un plan de réorganisation ou de liquider la société. La spécificité de la procédure de réconciliation réside dans ses incitations directes à réorganiser plutôt qu'à liquider les débiteurs³. L'une des plus efficaces incitations à la réorganisation consiste à inclure les créances de l'État dans le processus de réduction de la dette. Cette approche a permis, semble-t-il, de restructurer un grand nombre d'entreprises d'État depuis août 1993.

En somme, il semble qu'il faille choisir entre la mise en œuvre de procédures effectives de faillite et l'adoption de programmes de privatisation de masse, ou par coupons. Si l'on opte pour la privatisation de masse, comme la République tchèque et la Slovaquie, il faut retarder l'application de procédures d'insolvabilité après la phase de privatisation, afin de ne pas retarder le transfert de propriété. En revanche, si un pays choisit une approche plus traditionnelle de la privatisation, c'est-à-dire la vente

des actifs, il lui faut engager au plus tôt des procédures d'insolvabilité, afin d'introduire une certaine discipline dans les sociétés avant qu'elles ne passent entre des mains privées. Cette considération pourrait également avoir des conséquences sur les réflexions stratégiques concernant la manière d'aborder la réforme micro-économique à l'égard d'entreprises qui, pour des raisons idéologiques ou politiques, ne peuvent être privatisées.

■ ■

On prend de plus en plus conscience, dans les économies post-communistes, que la liquidation des actifs des entreprises non rentables est bien une autre forme de leur privatisation. Dans certains pays, comme la Hongrie, la liquidation est déjà devenue un moyen important de privatiser les actifs du secteur public. Dans d'autres, comme la République tchèque, où des milliers de grandes entreprises ont fait l'objet d'une privatisation de masse sans considération de leur rentabilité, les procédures de liquidation joueront vraisemblablement un rôle plus important dans l'étape de la réforme des entreprises qui suivra la privatisation⁴. Bref, l'octroi de subvention aux entreprises d'État et, par leur intermédiaire aux salariés et à leurs familles, caractéristique du système communiste, devrait être remplacé par des programmes visant à transférer les ressources des entreprises non rentables au secteur privé. Une telle politique peut s'accompagner, et être améliorée, par la fourniture de prestations sociales ciblées. Toutefois, il importe de souligner que, pour que ce transfert réussisse, il n'est pas indispensable de mettre les entreprises non rentables en cessation d'activité. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

- Stipon Nestor (dir. publ.), *Procédures de faillite et de restructuration des entreprises de l'OCDE et d'Europe centrale et orientale*, 1994
- *La restructuration du secteur bancaire en Europe centrale et orientale*, 1992
- Hans J. Blommestein, «Clef du marché à l'Est : un système bancaire efficace», *l'Observateur de l'OCDE*, n 177, août-septembre 1992.



3. Bien que la procédure de réconciliation soit toujours menée par les banques autonomes du secteur public en Pologne, elle n'entraîne généralement pas d'injections de capitaux publics dans les entreprises.

4. Les responsables chinois et vietnamiens ont signalé que des procédures de liquidation ont été utilisées pour restructurer un tiers ou plus des entreprises d'État dans leurs pays.

Conversion militaire dans les régions russes

Ethan B. Kapstein et C. Marshall Mills

La forte concentration des activités de défense dans des endroits spécifiques et des régions particulières fut l'une des caractéristiques essentielles de la géographie économique de l'Union soviétique. En termes de revenu, d'emploi, d'infrastructures sociales (écoles, hôpitaux, logements, équipements de loisirs, etc.), certaines zones se trouvaient ainsi presque entièrement dépendantes du secteur de la défense. Héritiers de cette organisation, la Russie et d'autres États issus de l'URSS se retrouvent confrontés, à la suite des réductions drastiques du budget de la défense, à la déchirure du tissu économique et social de milliers de communautés. Que peuvent faire les autorités russes, et l'OCDE et ses pays membres, pour aider les régions concernées à sortir de cette situation ?

Les entreprises relevant d'une branche en déclin – pêche, sidérurgie, construction navale, activités extractives ou encore défense – doivent bien, *in fine*, réduire leurs activités. Elles génèrent de ce fait moins d'emplois et de revenus pour les populations qu'elles faisaient jusque-là vivre. D'où l'impératif économique et social pour les régions en question de procéder à un redéploiement des ressources – y compris de main-d'œuvre – vers d'autres activités dans la région elle-même ou ailleurs. Encore faut-il que la situation macro-économique générale s'y prête, les ressour-

ces trouvant plus facilement à se réemployer lorsque l'ensemble de l'économie est en croissance. Quant aux considérations sociales, elles sont d'autant plus importantes que l'activité en déclin était dominante.

En Russie, les problèmes liés à la réduction des activités de la défense se posent avec une gravité toute particulière¹. Selon une étude de la Banque

Ethan B. Kapstein et C. Marshall Mills travaillent à l'unité Économies en transition de la division des perspectives et études par pays, direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

mondiale effectuée en 1992, le complexe militaro-industriel employait au total quelque 5,4 millions de personnes dans la Fédération de Russie, soit 7,5 % de l'emploi total². Mais, parmi les 89 régions russes – principalement des *oblast* ressemblant à des États américains – certaines sont particulièrement touchées. Ainsi, dans l'*oblast* de Saratov, sur la Volga, plus de 50 % des emplois étaient liés aux activités de défense ; dans celui de Novosibirsk, en Sibérie, 43,5 %. On mesure les ravages économiques provoqués dans ces communautés par la réduction des dépenses consacrées à la défense (5 % du PNB à l'heure actuelle, soit le tiers des dépenses de l'époque soviétique). À titre de comparaison, l'effort budgétaire de défense est de 4 % du PNB aux États-Unis, de 3 % en Grande-Bretagne et en France.

Jusqu'à présent, les programmes d'assistance multilatéraux et bilatéraux se sont concentrés sur l'environnement macro-économique. Or, les objectifs de libération des prix, de stabilisation du rouble, de réduction du déficit budgétaire fédéral ne pouvaient qu'entraîner une diminution non seulement des dépenses consacrées à la défense, mais également de la plupart des subventions à l'industrie. D'où une contraction du secteur militaire et une migration de la main-d'œuvre employée dans cette industrie vers les activités marchandes. En Russie cependant, on ne déménage pas facilement : l'importance des liens familiaux, le manque de logements, l'absence d'informations sur le marché du travail à l'échelon national, un manque de formation nécessaire à une reconversion expliquent que de nombreux Russes demeurent malgré tout dans le même *oblast*, si ce n'est dans la même ville.

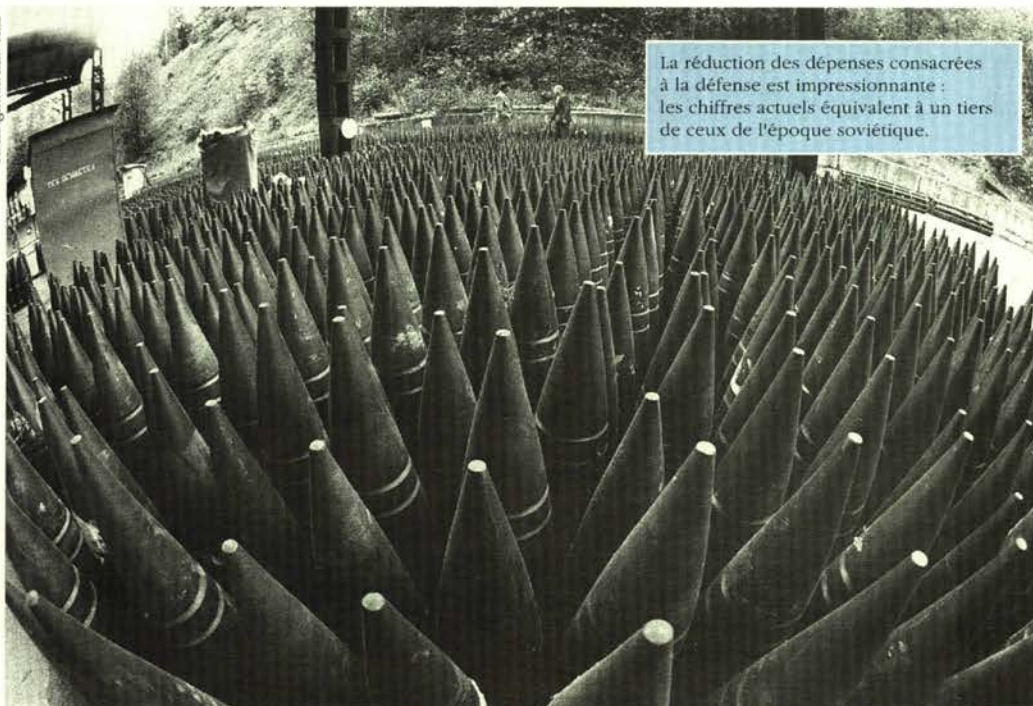
Ce constat a conduit à une réorientation des grands programmes d'assistance vers davantage d'actions micro-économiques susceptibles de favoriser le processus de transition. Pour des raisons économiques et politiques évidentes, ce processus, de même que la conversion, devront être particulièrement encouragés dans les régions axées sur la défense. Reste à savoir comment, à l'échelon local, le faire concrètement.

Les programmes d'assistance des pays de l'OCDE se sont jusqu'ici intéressés à la réorientation de la

1. The Defence Industries of the Newly Independent States of Eurasia, *Central Intelligence Agency, Washington DC, janvier 1993*.

2. Russian Economic Reform: Crossing the Threshold of Structural Change, *Banque mondiale, Washington DC, 1992*.

Conversion militaire dans les régions russes



La réduction des dépenses consacrées à la défense est impressionnante : les chiffres actuels équivalent à un tiers de ceux de l'époque soviétique.

production au sein de certaines entreprises³. Le ministère américain de la défense a par exemple créé récemment un «fonds pour les entreprises de défense» tandis que des organisations comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) s'efforcent, en collaboration avec la Russie, d'identifier les entreprises susceptibles de devenir des partenaires d'investisseurs étrangers. Le programme d'assistance européen TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) et le programme basé aux États-Unis IESC (*International Executive Service Corps*) apportent une assistance technique aux entreprises du secteur de la défense qui se réorientent vers la production de biens destinés à la consommation civile.

Il faut savoir que de nombreuses entreprises militaires avaient déjà une activité de production mixte, civile et militaire. Souvent, la même usine produisait des camions militaires et des camions destinés à une utilisation commerciale, et certaines entreprises fabriquaient un large éventail de biens de consommation durables et de produits électroniques – de qualité généralement médiocre, il est vrai. La raréfaction des commandes de défense a donc tout naturellement conduit à une augmentation de la part de la production civile, sans toutefois

combler entièrement l'écart. Conséquence : de nombreux travailleurs se retrouvent en chômage partiel. Situation dont certains chefs d'entreprise et responsables politiques tirent argument pour préconiser une relance des exportations d'armes de la Russie. Aux dires de l'un d'entre eux : «la reconversion, c'est la reconversion des armes en argent».

L'assistance passe souvent par la création de sociétés mixtes entre les entreprises technologiquement avancées du secteur de la défense de l'ex-URSS et des firmes des pays donateurs. GosNIAS, par exemple, entreprise établie à Moscou qui produisait des systèmes avancés d'avioniques militaires et d'armements, travaille aujourd'hui en collaboration avec plusieurs sociétés occidentales dans le cadre de son effort de réorientation vers l'aéronautique civile. On peut soutenir qu'en règle générale, l'aide est plus productive lorsqu'elle est directement fournie aux entreprises plutôt qu'à des organismes gouvernementaux chargés de la redistribuer.

3. Michael McFaul and Tova Perlmuter (eds.), *Privatization, Conversion, and Enterprise Reform in Russia*, Center for International Security and Arms Control, Stanford (Ca.), 1994.

4. Ethan B. Kapstein (ed.), *Downsizing Defense*, Congressional Quarterly Press, Washington DC, 1993.

Reste que, forts de la longue expérience qu'ont en la matière les pays de l'OCDE eux-mêmes, les gouvernements bailleurs de fonds sont de plus en plus conscients du fait que la reconversion des usines ne saurait résoudre toutes les difficultés des populations tributaires des activités de défense. Avant tout parce que, dans le domaine militaire, la spécificité de la technologie, le caractère monopsonistique de la demande et le secret qui entoure les activités de recherche-développement constituent autant d'obstacles pour les entreprises souhaitant se réorienter vers le civil⁴.

En outre, une démarche centrée sur les entreprises se heurte rapidement à d'autres obstacles lorsque les investisseurs potentiels se rendent compte à quel point les entreprises russes sont, à bien des égards, différentes de celles des pays de l'OCDE. Dans le secteur de la défense, les firmes sont parfois implantées dans des régions où les infrastructures de base ont été négligées pendant des années, alors qu'elles gèrent toutes sortes d'équipements sociaux, allant des crèches aux centres de vacances. Au-delà, il y a le problème global tenant, en Russie, à l'absence ou à l'insuffisance des «règles du jeu» nécessaires au développement d'un environnement propice aux affaires. Qu'elles portent sur l'investissement étranger direct, la fiscalité, la réglementation ou les faillites, ces règles restent encore confuses ou non écrites.

Toute action menée au niveau de l'entreprise doit donc, pour être fructueuse, prendre en compte la dimension régionale et locale des restructurations industrielles. Ou du moins intégrer la façon dont le contexte régional peut faciliter ou, au contraire, entraver les changements projetés au sein de l'entreprise – comme le montre l'exemple de la ville de Zhukovsky au sud-est de Moscou (encadré). C'est ainsi qu'à Moscou et à Saint-Petersbourg, une concentration record d'entreprises travaillant pour la défense n'a pas empêché ces deux villes engagées dans une vaste transformation de s'en sortir – relativement – bien sur le plan économique. En revanche, les villes et les *oblast* qui sont éloignés des réseaux de transport et d'approvisionnement risquent de connaître des temps difficiles. Par conséquent, les travaux de l'OCDE concernant la reconversion des activités de défense visent à identi-

fier les principaux obstacles aux restructurations industrielles régionales et à aider à les surmonter par des conseils pratiques sur les dispositions à mettre en œuvre. Un travail qui doit être mené en concertation entre autorités russes – fédérales, des oblast, locales – et la communauté des donateurs.

Pourquoi une approche régionale ?

Pour faciliter le redéploiement des ressources naguère allouées à la défense, les autorités russes et étrangères doivent s'efforcer d'offrir aux régions dépendant des activités militaires des programmes globaux d'assistance financière et technique ainsi que des conseils ayant trait à leur mise en œuvre. Une démarche régionale équilibrée doit prendre en compte un certain nombre d'éléments : la création d'emplois et le développement des petites et moyennes entreprises (PME) ; la qualité de l'environnement et des infrastructures, notamment les communications et les télécom (l'entreprise la mieux gérée du monde ne peut survivre si elle ne peut expédier ou recevoir des produits, parce que les routes sont dans un état désastreux, ou communiquer avec ses clients parce que le réseau téléphonique ne fonctionne pas) ; enfin, la capacité des autorités locales à financer et à gérer les équipements sociaux des entreprises restructurées.

Mais quelles sont donc les particularités des régions tributaires des activités de défense en Russie qui leur permettent de demander une aide préférentielle des autorités fédérales et des organismes donateurs ?

- Les autorités publiques ont une responsabilité directe vis-à-vis de ces communautés dans la mesure où les revenus de ces dernières dépendent presque exclusivement des commandes publiques de défense.
- L'implantation et la concentration des entreprises qui travaillent pour la défense étant le résultat d'un choix délibéré – motivé par des raisons de sécurité nationale et/ou de développement régional ; si une région a été ainsi « créée », le gouvernement continue à avoir une responsabilité spéciale pour son avenir.
- La concentration des capacités technologiques et de R-D peut être aussi bénéfique à la Russie dans son ensemble que leur dégradation peut représenter une perte de substance économique définitive

ZOOM

Zhukovsky : le passage au civil

Christian Sautter

Ville de 100 000 habitants située à une trentaine de kilomètres au sud-est de Moscou, Zhukovsky est depuis longtemps considéré comme le numéro un de la R-D en matière d'aéronautique. Fondée dans les années 30 pour accueillir l'Institut central d'aérodynamique (TsAGI), la ville tient son nom de Nikolai Y. Zhukovsky (1847-1921) à qui les travaux sur la dynamique des fluides au tournant du siècle ont valu le titre de « père de l'aéronautique russe ».

Jusqu'en 1991, Zhukovsky était une « cité de la science » interdite, accessible uniquement aux scientifiques et ingénieurs y résidant et aux responsables gouvernementaux en charge de la politique aérospatiale. Le budget annuel de la ville était donc directement lié aux dépenses fédérales de R-D dont la plupart concernaient la défense. L'effondrement de l'Union soviétique et les réductions des dépenses militaires qui l'ont accompagné ont directement touché Zhukovsky. Le budget fédéral de la R-D dans le secteur aérospatial est tombé, en roubles constants de 1991, de 6,9 milliards en 1989 à 3 milliards en 1992. Une chute brutale des revenus qui a incité les autorités locales, les responsables d'instituts et les chefs d'entreprises à chercher activement une aide extérieure au titre de la reconversion militaro-industrielle.

Depuis que Zhukovsky est ouverte aux visiteurs étrangers, une municipalité soucieuse de progrès, conduite par son maire, Robert Orsyamnikov, s'est efforcée, en liaison avec le directeur du TsAGI, German Zagainov, de présenter aux partenaires étrangers intéressés l'image d'une ville gérant énergiquement son processus de transition.

L'établissement de liens entre l'OCDE et Zhukovsky remonte au début de 1992 lorsque des représentants de la municipalité sont venus au siège de l'Organisation, à Paris, pour explorer les possibilités de coopération aérospatiale entre la Russie et les pays industrialisés. Ces premiers efforts de coopération se sont traduits en 1992 par la décision d'organiser sur place deux ateliers. Le premier était consacré aux perspectives de reconversion des activités militaires dans le cadre de l'industrie aérospatiale ; le second s'est penché sur les

possibilités de développer un tissu de PME dans cet environnement local caractérisé par l'existence de technologies de pointe et d'une main-d'œuvre qualifiée.

On a trop souvent vu le succès, dans le processus de transformation de l'économie, comme le résultat d'une approche où un partenaire étranger intervient pour créer une entreprise conjointe, qui produira un bien ou un service particulier. Dans la réalité, l'orientation à long terme de l'économie régionale et l'impact potentiel de la transition sur l'ensemble de la collectivité sont des facteurs de succès autrement plus déterminants. Ainsi, à Zhukovsky, c'est bien la présence d'une main-d'œuvre compétente qui a poussé le Canada à ouvrir un « centre de pépinières d'entreprises » intégré au bassin d'emploi de la ville. Au terme de recherches approfondies menées par les Canadiens et la municipalité, ce centre a ouvert ses portes en mars 1994 et, en juin, il avait déjà consenti ses trois premiers prêts pour favoriser le démarrage de trois entreprises locales. Outre le fait que ces entreprises sont génératrices d'emplois, le centre a connu un réel succès dans d'autres domaines, assurant notamment des services de conseil et une formation de reconversion aux travailleurs locaux et en aidant des entrepreneurs à monter leur propre affaire. A tel point que les autorités de la région de Moscou ont formé le projet de créer, dans cette région, quatre autres centres directement inspirés du modèle de Zhukovsky.

A la suite du premier atelier, une grande entreprise occidentale du secteur de l'aérospatiale, CAE Electronics, a proposé à son homologue russe, PKBM, une opération conjointe, à laquelle participeraient sept autres constructeurs aéronautiques russes, pour créer un centre de formation à l'aviation civile.

Les hommes d'affaires, tant occidentaux que russes, participant à cette opération commune attendent encore la signature de l'accord définitif, mais on a déjà tiré de ce projet des enseignements utiles pour d'autres activités de l'OCDE. Les besoins de la ville sont mieux compris et les programmes d'aide seront remaniés afin de créer un environnement réceptif aux impératifs, toujours changeants, de la transition.

Christian Sautter a travaillé jusqu'à une date récente dans l'unité économies en transition de la division des études nationales et perspectives, direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

Conversion militaire dans les régions russes

Sherbell/Saba-REA



Dans l'oblast de Saratov, sur la Volga, plus de 50 % des emplois étaient liés à la défense.

pour un pays qui semble souhaiter continuer à produire, par exemple, des avions ; il importe donc de préserver la cohésion des équipes de concepteurs.

- L'échec de la transition dans les régions tributaires des activités de défense pourrait menacer tant la stabilité politique en Russie que la sécurité internationale ; en y concentrant le coût de la démilitarisation, on risque en effet de pousser ces régions autrefois privilégiées vers des mouvements militaristes extrêmes, tandis que l'absence d'alternative économique risque d'entraîner une dissémination planétaire de la production et de la technologie militaire.

Bien sûr, ces particularités ne justifieraient pas, en elles-mêmes, l'intervention des pouvoirs publics et des donneurs si les mécanismes du marché étaient à même d'assurer la transition. Il faut donc identifier les raisons pour lesquelles cela n'est pas le cas.

Certains gouvernements peuvent estimer trop élevés les coûts sociaux d'une transition s'effectuant uniquement par les mécanismes du marché et justifier ainsi la nécessité d'une aide temporaire. Un fort chômage frappant certaines régions peut apparaître inacceptable d'un point de vue politique et social. De même, de nombreux processus d'ajustement sont rendus complexes par l'absence de mécanismes du

marché. Par exemple, à défaut d'un marché national du travail donnant des informations sur l'offre et la demande à l'échelle nationale, les travailleurs ne sont pas enclins à se montrer mobiles. Et quand bien même ils parviendraient à identifier des possibilités d'emplois dans d'autres régions, leur mobilité risque d'être découragée par la pénurie de logements, aggravée à Moscou par le système du permis de séjour (*propiska*) toujours en vigueur.

Les pays de l'OCDE ont tous, à un moment ou à un autre, essayé d'assurer un « atterrissage en douceur » de leurs régions en déclin. Parfois, ils ont été jusqu'à mettre en œuvre d'ambitieux programmes de développement régional consistant notamment, par l'intermédiaire de structures régionales souvent mises en place par les pouvoirs publics, à prendre des mesures incitatives visant à attirer des investisseurs : exonérations fiscales, programmes de formation, cessions de terrains à prix minorés, tarifs énergétiques préférentiels...

L'expérience des pays de l'OCDE montre cependant que le moyen le plus efficace d'encourager durablement le développement régional est de créer un environnement général propice à l'activité des entreprises, y compris des infrastructures locales et des services sociaux. Même si la Russie se trouve

confrontée à des défis qui lui sont propres, les autorités fédérales, régionales et locales peuvent tirer des enseignements de l'expérience des pays de l'OCDE.

La création d'entreprises, en particulier celle de PME du secteur tertiaire, constitue l'une des clefs fondamentales du redéploiement de l'emploi. Or, en dépit de progrès énormes réalisés depuis cinq ans, les PME et le secteur des services restent très largement sous-développés en Russie. Il suffit de s'éloigner de quelques kilomètres de Moscou ou de Saint-Petersbourg pour se rendre compte de l'absence quasi totale de stations-service, de restaurants, de magasins. Pour favoriser la création de telles PME, qui jouent un rôle particulièrement dynamique dans l'économie locale, des dispositifs publics permettant d'acquérir une formation et assurant un capital de départ peuvent se révéler essentiels⁵. L'intérêt manifesté par la population de Zhukovsky pour la pépinière de petites entreprises mise en place dans cette ville montre assez bien ce qu'on peut attendre d'un tel type

d'intervention.

La qualité des infrastructures matérielles (réseau routier, dessertes ferroviaires ...) et de l'environnement immatériel (système juridique, pratiques commerciales, salubrité écologique...) est également un facteur déterminant pour la réussite de la transition dans les régions russes fortement dépendantes des activités de défense. Dans le cadre de la reconversion, les dirigeants des entreprises du complexe militaro-industriel et les investisseurs étrangers mettent un accent tout particulier sur la nécessité d'améliorer rapidement le réseau de télécommunications⁶. Et voilà que se pose un problème d'équité nationale : les régions les mieux dotées en infrastructures sont les mieux placées pour attirer les investissements.

Une autre difficulté tient à la gestion des équipements sociaux en Russie qui exigera non seulement la restructuration des entreprises concernées, mais encore un bouleversement de l'organisation des communautés elles-mêmes. Seuls le secteur privé

5. Sandra Wilson, « Le secteur privé et les autorités locales », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 178, octobre-novembre 1992.

6. Tim Kelly et Martin Salamon, « Passer du militaire au civil dans les télécommunications », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 177, août-septembre 1992.

et les autorités locales sont susceptibles de reprendre à leur charge la gestion de vastes infrastructures sociales dont les entreprises sont amenées à se libérer. La tâche est à la mesure de l'étendue de la sphère sociale russe : logements collectifs (souvent à chauffage collectif), hôpitaux, crèches, écoles, stades, camps de vacances... Si l'on peut envisager un rôle pour le privé dans le logement, certaines formes de soins et les crèches, la gestion des infrastructures existantes ou l'introduction de nouveaux systèmes (le remplacement du chauffage collectif par exemple) relèvera sans doute des autorités locales. Il en va de même pour certains services de base, en matière de santé et d'enseignement notamment. Encore faut-il aider financièrement et techniquement ces intervenants potentiels à assumer ces nouveaux rôles.

D'où viendra, en effet, l'argent nécessaire au financement de ces interventions ? En Russie, le concept de fédéralisme fiscal n'a pas encore d'emprise suffisante dans les mentalités. C'est pourquoi les collectivités locales ont besoin, à côté d'une éventuelle assistance financière, d'un apport d'expertise technique leur permettant de maîtriser les problèmes complexes auxquels elles vont être confrontées, ainsi que de programmes de formation les mettant à même d'assumer leurs nouvelles responsabilités.

Consciente de l'importance de mieux intégrer l'aspect restructuration industrielle régionale en matière de reconversion des industries de défense, l'OCDE a adopté dans ses actions une approche régionale. Elle a confié à des experts russes le soin de réaliser des études économiques sur plusieurs régions de ce type. Des travaux qui, enrichis des enseignements tirés de réunions avec des fonctionnaires et des dirigeants régionaux, ont permis d'identifier les obstacles spécifiques ou globaux retardant le processus de transition. En dépit du fait que de nombreux dysfonctionnements sont à imputer à la politique fédérale – ou à son absence –, les régions ne sauraient attendre leur salut de Moscou. D'ores et déjà, elles se sont attelées à la mise en œuvre de leurs propres plans de développement. Comme à Zhukovsky où la création d'une pépinière d'entreprises s'est faite directement en liaison avec les autorités canadiennes, sans passer par la capitale.

Des logements collectifs aux hôpitaux, en passant par les écoles et les camps des vacances, la sphère sociale des entreprises militaires russes est énorme.



Sherbell/Saba-REA

Le programme de l'OCDE s'articule autour de quatre grands types d'activités : restructurations industrielles ; création d'emplois et développement des PME ; gestion, financement et restructuration des équipements sociaux disponibles localement : logements, écoles, hôpitaux, équipements de loisirs... ; qualité des infrastructures et de l'environnement.

Dès l'an prochain, une série d'ateliers seront organisés dans plusieurs régions. Une réflexion visant à définir les problèmes et à élaborer des solutions pragmatiques sera menée par des groupes de travail du secteur privé réunissant des fonctionnaires et dirigeants russes ainsi que des experts des pays de l'OCDE. L'expérience des régions considérées devrait permettre de tirer des leçons susceptibles d'intéresser les autres régions de Russie tributaires des activités de défense.

La Russie étant trop vaste, les défis auxquels elle est confrontée en matière de transition trop complexes, il n'existe, bien évidemment, pas de solution miracle aux problèmes des régions tributaires des activités de défense. Par ailleurs, compte tenu de la faiblesse des montants (en proportion du PNB

russe) destinés à faciliter la transition, l'aide étrangère ne devrait pas jouer un rôle déterminant dans ce processus. Mais l'on sait depuis longtemps que des changements limités peuvent avoir d'importants effets multiplicateurs. Les mesures facilitant le processus de transition dans quelques régions ainsi que la création d'un cadre au sein duquel les donneurs puissent travailler ensemble, vaudront donc surtout par le fait qu'elles constituent les premiers jalons d'une route qui s'annonce longue et périlleuse. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

- Politiques de la science, de la technologie et de l'innovation – Fédération de Russie, 1994
- Jean-Eric Aubert, « Science et technologie en Russie : de l'implosion vers la renaissance ? » l'Observateur de l'OCDE, n° 186, février-mars 1994
- Sandra Wilson, « Le secteur privé et les autorités locales », l'Observateur de l'OCDE, n° 178, octobre-novembre 1992
- Tim Kelly et Martin Salamon, « Passer du militaire au civil dans les télécommunications », Hans-Peter Gassmann, « Krasnoïarsk-26 », l'Observateur de l'OCDE, n° 177, août-septembre 1992.



Construction navale : nouvel accord

Wilhelm Kurth

Pour sauvegarder la concurrence dans le secteur de la construction navale, un accord d'un type nouveau a été ouvert à la signature à l'OCDE en décembre dernier. Il est le résultat de négociations menées à l'Organisation au cours des cinq dernières années. L'accord a deux objectifs : établir des conditions équitables en instituant une règle juridiquement contraignante contre les subventions publiques ou toute aide similaire ; créer un instrument juridique visant le dumping pratiqué par les chantiers navals.

L'Acte final de l'Accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes a été signé le 21 décembre par la Commission de la Communauté européenne, la Corée, les États-Unis, la Finlande, le Japon, la Norvège et la Suède (les parties à l'accord). L'accord, qui a été négocié dans le cadre du groupe de travail sur la construction navale du Conseil de l'OCDE, doit entrer en vigueur en janvier 1996, après achèvement des procédures nationales de ratification.

Les négociations ont été lancées à l'automne 1989 par le gouvernement des États-Unis, en vue d'instaurer une discipline nouvelle applicable à toute aide publique à la construction navale. La Commission européenne a, de son côté, proposé d'étendre l'accord aux pratiques de dumping – dénommées «pratiques préjudiciables en matière de prix». Les

aides publiques et les pratiques privées de dumping sont de ce fait les deux objectifs de l'accord qui permettent à tous dans le secteur de lutter à armes égales. Pour garantir son efficacité, l'accord est juridiquement contraignant et prévoit un dispositif de règlement des litiges par des groupes spéciaux indépendants, des remèdes en cas d'infraction ainsi que des sanctions pour mettre les remèdes en exécution.

L'accord peut être vu comme une réponse à certaines caractéristiques de la construction navale : propension des pouvoirs publics à aider ce secteur et des tendances cycliques marquées du marché incitant les chantiers navals à réduire sensiblement leurs prix pendant les périodes de récession – ce qui provoque une distorsion de la concurrence tant

Wilhelm Kurth est secrétaire du groupe de travail du Conseil de l'OCDE sur la construction navale.

entre pays qu'entre chantiers. Ces problèmes existent depuis longtemps et les graves crises des années 70 et 80 les ont rendus particulièrement perceptibles.

Les gouvernements des pays de l'OCDE ont déjà dans le passé tenté de s'attaquer à l'une des causes de distorsion de la concurrence – les subventions publiques – et de la maîtriser. Trois arrangements sans force obligatoire ont été conclus au cours des deux dernières décennies : l'Arrangement concernant les crédits à l'exportation de navires (négocié pour la première fois en 1969) ; l'Arrangement général concernant l'élimination progressive des obstacles aux conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction navale (1972) ; les Lignes d'orientation générales pour les politiques gouvernementales dans l'industrie de la construction navale (1976). L'efficacité de ces arrangements a été limitée.

Le nouvel accord suscite en revanche beaucoup d'espoir. Pour trois raisons : il est juridiquement contraignant, il vise tous les types d'aides publiques (directes et indirectes), et il englobe aussi les pratiques de dumping des chantiers navals que certains pays avaient considérées comme étant un problème justifiant l'octroi de subventions compensatrices. L'accord, qui couvre environ 80 % du marché mondial de la construction navale (les exclusions les plus notables étant le Brésil, la Chine, la Pologne, la Russie et l'Ukraine) devrait avoir un effet d'attraction sur les autres pays constructeurs de navires – les inciter à y adhérer dans l'avenir et à accepter la discipline que vont appliquer entre eux les pays actuellement parties à l'accord.

Limitation de l'aide publique

L'accord établit une discipline rigoureuse en matière d'aide publique à la construction navale, qu'elle soit accordée directement aux chantiers, ou, indirectement, par l'intermédiaire des armateurs. Ses dispositions couvrent de façon détaillée et exhaustive les types d'aides qui seront interdites dans l'avenir – les aides financières et les réglementations administratives favorisant les chantiers nationaux. Dans la pratique, les principaux types d'aide sont les subventions directes, les prêts et les garanties. Mais l'accord en interdit également d'autres comme l'annulation de créances, l'apport de fonds propres à des

conditions incompatibles avec les pratiques d'investissement habituelles, ainsi que l'aide aux fournisseurs de biens et de services.

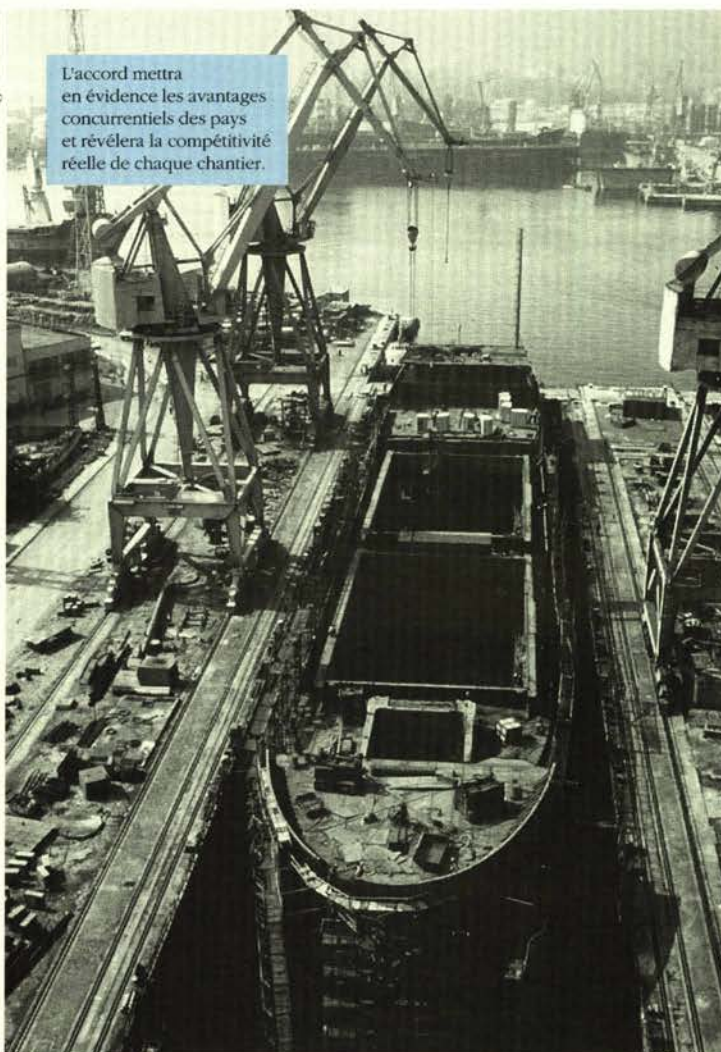
La nature humaine et les instincts commerciaux étant ce qu'ils sont, les parties se sont attachées à empêcher qu'une aide «de dernière minute» ne soit consentie avant l'entrée en vigueur de l'accord. Elles ont ainsi décidé de ne pas accroître le niveau des subventions dans les mesures d'aide actuelles ou d'en instituer de nouvelles à compter de la date d'ouverture de l'accord à la signature (décembre 1994). L'interdiction de toute aide ou d'engagement d'aide pour des navires à livrer après 1998 traduit la même préoccupation.

Même si la liste des mesures d'aide publique interdites est exhaustive et détaillée, tous les types d'aide ne seront pas exclus pour autant. Cinq exceptions sont prévues, dont quatre permanentes.

Première exception : les crédits à l'exportation seront autorisés à condition de respecter les dispositions de l'Arrangement concernant les crédits à l'exportation de navires, arrangement qui a été considérablement révisé au cours des négociations sur le nouvel accord et qui sera effectif dans sa forme révisée lors de l'entrée en vigueur de celui-ci ; le «taux d'intérêt commercial de référence» remplacera le taux d'intérêt fixé jusque-là à 8 % ; le délai de remboursement, établi précédemment à huit ans et demi sera porté à 12 ans pour tenir compte des modalités de financement plus longues dans la construction navale ; les crédits d'aide aux navires commercialement viables seront interdits, conformément à la révision de 1992 de l'Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de 1978.

Deuxième exception : les «crédits intérieurs» – c'est-à-dire les crédits et garanties accordés par les pouvoirs publics aux acheteurs nationaux de navires, destinés en principe à la modernisation de la flotte nationale, mais soupçonnés souvent d'aider l'industrie de la construction navale nationale – se-

L'accord mettra en évidence les avantages concurrentiels des pays et révélera la compétitivité réelle de chaque chantier.



ront soumis à une discipline rigoureuse. Ils ne pourront à l'avenir être accordés que si certaines conditions sont réunies, notamment celles qui sont applicables aux crédits accordés aux acheteurs étrangers de navires – le principe étant qu'acheteurs nationaux et étrangers de navires devraient être traités de la même façon.

Troisième et quatrième exceptions : l'aide à la recherche et au développement (R-D), et l'aide aux ouvriers victimes de suppressions d'emplois seront également autorisées. La R-D et la nouvelle technologie jouent un rôle de plus en plus essentiel dans la conception de navires performants et dans la construction navale proprement dite. L'aide publique à la R-D sera donc autorisée mais avec des pourcentages allant en diminuant à mesure que l'activité de

R-D se rapproche de la commercialisation. De plus, la R-D menée par les petits et moyens chantiers, ainsi que celle se rapportant à la sécurité et l'environnement, peuvent bénéficier d'une aide plus élevée que la R-D «normale». La dimension sociale de l'accord apparaît dans le fait que sont autorisées les aides aux ouvriers qui perdent leur emploi ou leurs droits à la retraite à cause de la fermeture des chantiers navals ou d'une modification de leurs activités.

Enfin, l'aide à la restructuration des chantiers navals déjà engagée dans certains pays (Belgique, Corée, Espagne et Portugal) peut continuer pendant une courte période, mais devra prendre fin comme cela était prévu au moment de la conclusion de l'accord. Aucun nouveau programme de restructuration ne sera autorisé.

Pour assurer l'efficacité de l'accord, un dispositif a été mis au point dans le cas où la discipline concernant les subventions n'est pas respectée. Si l'infraction est confirmée – par décision, ayant force obligatoire, d'un groupe spécial international indépendant, composé de trois à cinq personnes compétentes en matière juridique et de commerce international –, l'avantage illicite doit être remboursé, avec intérêts, par le constructeur naval qui l'a obtenu. Si les pouvoirs publics continuent à verser

l'aide ou si le constructeur ne rembourse pas l'avantage reçu, le groupe spécial peut autoriser des sanctions. L'une d'entre elles, dirigée contre le chantier naval bénéficiant d'une subvention illégale, consiste à lui refuser le droit de faire valoir un dumping («pratique préjudiciable en matière de prix») de la part d'autres chantiers. L'autre, dirigée contre le gouvernement contrevenant, est de lui suspendre les concessions prévues par le GATT liées aux produits associés à la construction navale.

Suppression du dumping

Le Code des pratiques préjudiciables en matière de prix de l'accord rend pour la première fois ap-

Construction navale : nouvel accord

Alain Deyan/Sigma



L'accord couvre quelque 80 % du marché mondial de la construction navale.

plicables à la construction navale les lois antidumping. Le code condamne les «pratiques préjudiciables en matière de prix» – ou les ventes à l'exportation de navires au-dessous de leur valeur normale – qui causent, ou menacent de causer, un préjudice à une industrie de la construction navale établie sur le territoire ou de retarder la création d'une telle industrie. Il s'appuie sur le code antidumping du GATT 1994 qu'il adapte aux conditions propres à la construction navale – notamment au fait que les navires ne sont pas normalement importés pour être vendus ce qui leur permet d'échapper au dispositif antidumping du GATT.

Si l'industrie de la construction navale d'une partie à l'accord (il faut une proportion majeure de l'industrie et non pas seulement une entreprise donnée pour initier une enquête sur les prix préjudiciables) allègue qu'elle a été lésée par l'exportation d'un navire, à un prix inférieur à sa valeur normale,

à un acheteur dans une autre partie à l'accord, les autorités de la première partie peuvent déterminer s'il y a réellement pratique préjudiciable en matière de prix. Dans leur enquête, les autorités en question appliqueront une procédure en plusieurs étapes : premièrement, elles détermineront si leur industrie de construction navale avait eu suffisamment de chance d'obtenir le contrat et si elle satisfait à d'autres critères rendant sa plainte recevable (délai, exactitude et pertinence de la preuve, par exemple) ; deuxièmement, elles compareront le prix d'exportation du navire en cause avec le prix intérieur ou avec le prix d'exportation d'un navire similaire à un pays tiers, ou avec le coût de production plus le bénéfice normal dans le pays d'exportation ; troisièmement, elles examineront l'incidence de la vente à valeur inférieure au prix normal sur l'industrie nationale.

Si les autorités chargées de l'enquête confirment qu'il y a pratique préjudiciable en matière de prix et imposent un droit sur le navire en cause, ce «droit pour pratique préjudiciable en matière de prix» doit être payé par le constructeur exportateur – à la différence de ce qui est prévu

dans les dispositions du code antidumping du GATT, où le droit doit être payé par l'importateur sous forme de droits de douane supplémentaires à l'importation. Le constructeur doit payer le droit dans un délai de 180 jours (ou davantage si le paiement effectué dans ce délai le rendait insolvable).

Comme il est prévu dans le cas du non-remboursement d'une aide publique reçue illégalement, des sanctions sont prévues si le constructeur ne paie pas le droit. Ces sanctions sont sévères : le pays qui a imposé le droit peut interdire pendant quatre ans aux navires neufs, construits par le chantier naval en infraction, de faire escale dans ses ports à des fins commerciales (refus des privilèges de chargement et de déchargement). Bien qu'en théorie cette sanction frappe les propriétaires de navires, elle ne s'appliquera qu'aux navires ayant fait l'objet d'un contrat après notification publique de la sanction. De cette façon, la sanction disciplinera le

chantier naval en le menaçant de perdre de nouvelles commandes. Elle ne lésiera pas des acheteurs de bonne foi.

■ ■

Le fonctionnement du nouvel accord fera l'objet d'une surveillance étroite de la part d'un «groupe des parties» siégeant à l'OCDE. Des consultations régulières sont prévues et de la transparence sera assurée de façon permanente sur un certain nombre de sujets – obligation pour les pouvoirs publics de fournir des informations sur les prix d'un navire, l'activité d'investissement, l'octroi d'une aide autorisée, etc. L'accord doit faire l'objet, trois ans après son entrée en vigueur, d'un réexamen complet qui permettra de faire le point de la situation.

L'accord devrait avoir un impact bénéfique sur le marché international de la construction navale car il supprimera ce fléau que constitue depuis longtemps l'aide des pouvoirs publics et découragera les pratiques de dumping qui – il y a un large accord là-dessus – ont compromis l'activité des constructeurs navals. Cela mettra en évidence les avantages concurrentiels des pays en matière de construction navale et révélera la compétitivité réelle de chaque chantier.

De leur côté, les armateurs vont pouvoir constater que les navires ne leur sont plus proposés à des prix de dumping ou subventionnés. Ce qui devrait modifier leurs attentes quant aux bénéfices qu'ils peuvent retirer d'un navire, surtout par le biais de ventes et d'achats spéculatifs. En modifiant ainsi les habitudes en usage en matière de commandes de navires, on espère pouvoir éviter un excédent de capacité sur le marché de la construction navale et rétablir ainsi des conditions de concurrence normales dans cette branche d'activité. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

- Les transports maritimes, à paraître 1995
- Mises à la ferraille de navires : tendances, régions et conséquences, 1993
- Mesures d'intervention en faveur de la construction navale, 1991.



Italie

Le pouvoir dans les entreprises

Andrea Goldstein et Giuseppe Nicoletti

Le mode d'organisation du pouvoir dans les entreprises – les dispositifs réglementaires et institutionnels de contrôle et de gestion – joue quel rôle sur la structure et le coût du financement des firmes, et sur leurs choix stratégiques ? C'est une question à laquelle les économistes et d'autres analystes cherchent depuis quelques années à répondre.

Aux États-Unis, où les sociétés publiques à capital fragmenté sont légion, les actions et les obligations émises sur un marché liquide de titres constituent la principale source de financement extérieur à long terme. Les entreprises sont soumises à de nombreuses règles de transparence et leurs dirigeants confrontés au risque d'offres publiques d'achat (OPA) inamicales. Dans ce type de système fondé sur le marché, les dirigeants doivent étroitement veiller aux intérêts des actionnaires, pour lesquels les taux de rendement à court terme sont déterminants.

Dans des pays comme l'Allemagne ou le Japon, en revanche, ce sont les banques et les compagnies d'assurance qui jouent un rôle de premier plan¹. Les prêts à long terme consentis par un nombre restreint de grandes banques constituent la principale source de financement externe, et les banques elles-mêmes ont souvent des participations importantes et stables dans les entreprises. Celles-ci peuvent ainsi se donner des objectifs stratégiques à plus long terme, moins directement centrés sur les taux immédiats de rendement.

Andrea Goldstein et Giuseppe Nicoletti travaillent à la branche des études nationales et des perspectives économiques du département des affaires économiques de l'OCDE.

En Italie, le mode d'organisation du pouvoir diffère aussi bien de l'américain que de l'allemand et du japonais. Il a récemment fait l'objet d'un examen attentif, notamment parce que le vaste processus de privatisation en cours exige que l'on fasse

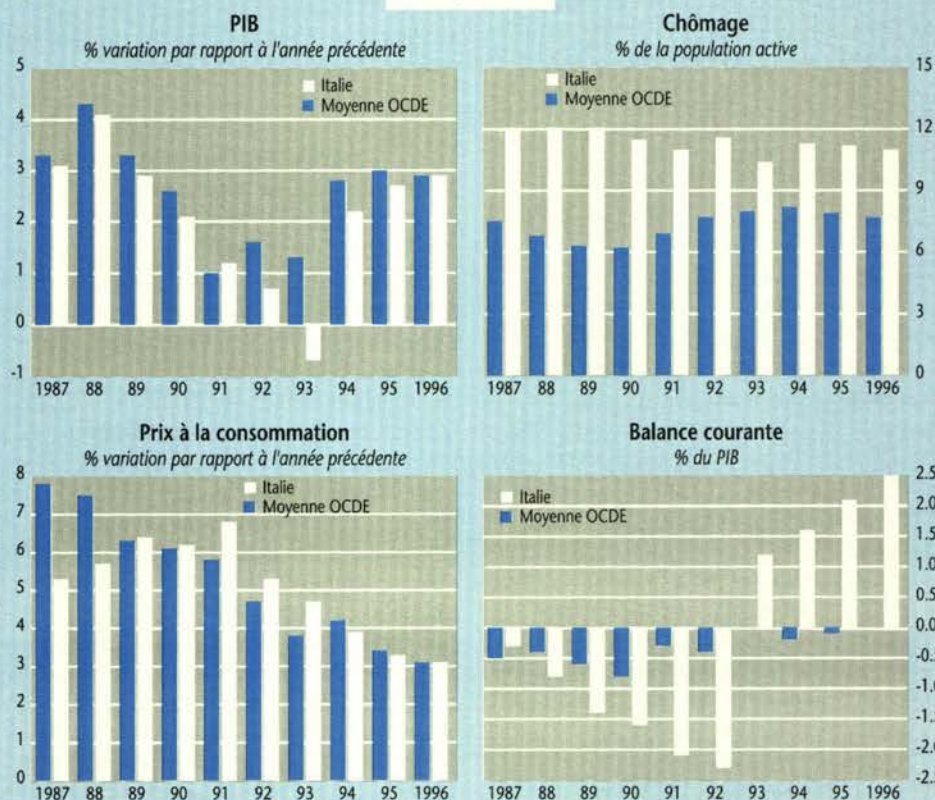
des choix quant à la structure de la propriété et du contrôle des entreprises privées qui sont destinées à se substituer aux entreprises publiques². Dans la plupart des sociétés italiennes, un actionnaire, ou une coalition d'actionnaires, exerce un contrôle majoritaire et est donc à même de choisir et d'écarter l'équipe dirigeante. Les institutions financières ne jouent, en revanche, qu'un rôle limité : les banques, les compagnies d'assurance, les fonds de pension et les organismes de placement collectif ne détiennent que 11 % des actions des entreprises cotées en bourse. Pour la grande majorité des entreprises, l'endettement a revêtu pour l'essentiel la forme d'emprunts à court terme auprès d'une multitude de banques.

Les entreprises italiennes ont, au cours des dernières décennies, fait preuve d'un dynamisme con-

1. Alexandra Ivanchuk Bibbee, « Coup de projecteur sur l'Allemagne : surmonter les obstacles structurels », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 190, octobre-novembre 1994.

2. *Études économiques de l'OCDE : Italie*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1995.

Repères



Italie

Le pouvoir dans les entreprises



sidérable. Témoin : la rapidité avec laquelle elles ont réagi aux nouvelles opportunités offertes par la dévaluation de la lire en 1992. Trois sources principales de préoccupation existent cependant qui pourraient appeler des modifications dans le mode d'organisation du pouvoir en leur sein.

- Les petites et moyennes entreprises (PME) – l'ossature de l'économie italienne – ont rarement eu recours et n'ont pas disposé d'un accès suffisant au financement sur fonds propres et à long terme, ce qui risque d'entraver leur expansion.
- Les grandes entreprises ne sont pas suffisamment surveillées, ni par leurs conseils d'administration et les prêteurs institutionnels, ni par un marché efficace du contrôle des sociétés ; par conséquent, il peut parfois être difficile de déterminer si les actifs sont correctement évalués et les ressources bien utilisées.
- Des règles de transparence inadéquates et la protection insuffisante des actionnaires minoritaires, notamment le fait que les dirigeants n'assument pas totalement leurs devoirs fiduciaires, pourraient avoir freiné le développement du marché boursier.

Les PME, souvent situées dans des « districts industriels », ont consolidé l'avantage comparatif de l'Italie dans le secteur des produits traditionnels – par exemple, la chaussure, l'habillement et l'ameublement. Néanmoins, face à l'intensification de la

concurrence internationale, leur mode de financement et de gestion pourrait ne pas leur permettre de développer, comme il le faudrait, leur appareil productif. Dans nombre d'entre elles, les propriétaires (généralement le fondateur ou ses descendants) se sont abstenus de faire coter leur affaire, en raison notamment de l'inefficacité de la bourse. Le capital-risque est resté rare, et les contreincitations fiscales et réglementaires, ainsi que la concurrence des organismes publics d'émission, ont entravé le développement d'un marché des obligations de sociétés. Un meilleur accès au financement à long terme pourrait élargir les possibilités d'investissement et éventuellement accroître les dépenses de R-D, plutôt faibles par rapport à d'autres pays. En même temps, il pourrait permettre d'augmenter les investissements à l'étranger.

La coexistence d'un tissu serré de PME et d'un nombre restreint de grandes sociétés organisées en groupes pyramidaux introduit un dualisme inhabituel dans la structure industrielle. Ces groupes ont fait largement appel au marché des actions, en faisant coter un grand nombre de leurs filiales qui, de fait, représentent l'essentiel de la capitalisation de bourse. Les liens de capitaux à l'intérieur des groupes et les accords, tant explicites qu'implicites (conventions de vote, par exemple), entre actionnaires ont abouti à un maximum de contrôle pour un mi-

nimum de fonds propres³, protégeant ainsi les entreprises contre la menace d'OPA inamicales.

A la différence d'autres pays, comme l'Allemagne et le Japon, où le marché du contrôle des sociétés est également sous-développé, en Italie aucun mécanisme n'a assuré de façon continue la surveillance extérieure des sociétés non financières. Les crédits à long terme ne pouvaient être octroyés que par des institutions spécialisées et les banquiers n'étaient pas autorisés à siéger dans les conseils d'administration d'entreprises non financières. De plus, la tendance de la loi sur les faillites à privilégier le débiteur et celle des pouvoirs publics à privilégier l'emploi dans leurs interventions en cas de faillites ont sans doute entravé le processus de réaffectation du capital et des ressources humaines à des utilisations optimales. Le système de surveillance interne des entreprises appartenant à l'État s'est, lui aussi, révélé largement inefficace, et ce sont les actionnaires majoritaires qui ont assuré la surveillance des entreprises privées.

Les lacunes dans les règles de transparence, l'absence d'institutions exerçant une surveillance extérieure et le mauvais fonctionnement des organes des entreprises chargées de la surveillance interne sont autant de facteurs qui ont contribué à l'opacité des transactions sur le marché des titres de capital. De ce fait, le système n'a pu correctement assurer la protection des intérêts des actionnaires minoritaires, détournant ainsi les investisseurs de l'achat d'actions. La demande d'actions a été également freinée par l'absence de fonds de pension et la faible propension des compagnies d'assurance-vie à investir en actions, caractéristiques qui n'ont été que partiellement compensées, au cours de la dernière décennie, par le développement des organismes de placement collectif. Étant donné le faible nombre des entreprises cotées en bourse, l'opacité des transactions et l'indifférence pour les droits des actionnaires minoritaires, le marché des valeurs mobilières est resté étroit et peu liquide. Il faut remédier à ces défauts si l'on veut que l'actionariat se diversifie et que le processus de privatisation soit correctement mené à terme.

Les autorités ont réagi par toute une panoplie de mesures éclectiques en vue d'élargir le marché

3. Dans le cas extrême d'un groupe pyramidal à quatre niveaux, le contrôle de la filiale de base peut être assuré indirectement avec seulement 7 % des actions, à condition que les filiales (ou sous-holdings), situées à chaque niveau intermédiaire, détiennent 51 % des actions de l'entreprise du niveau inférieur.

des valeurs mobilières et de faire participer les investisseurs institutionnels au processus de surveillance. Parmi les réformes : l'adoption d'une nouvelle législation boursière visant à renforcer et faire plus strictement appliquer les règles de protection des opérateurs sur le marché ; des mesures fiscales et réglementaires pour élargir les instruments de financement des sociétés et encourager en particulier les entreprises à se faire coter en bourse ; le lancement de nouveaux investisseurs institutionnels comme les fonds de pension et les fonds communs de placement fermés. La nouvelle loi bancaire de 1994 devrait permettre de resserrer les liens entre les établissements de crédit et les entreprises non financières, tandis que la lame de fond des privatisations accroît tout à la fois le nombre des actionnaires et la capitalisation du marché boursier.

Cependant, si l'on veut que ces réformes améliorent la transparence des activités des groupes d'entreprises (dont il faudrait définir précisément le statut juridique) et défendent les droits des actionnaires minoritaires, il faut encore qu'elles soient intégralement mises en œuvre et étayées par de nouvelles initiatives réglementaires. Il faut veiller à ce que les actionnaires minoritaires soient correctement représentés aux conseils d'administration et les sociétés cotées mieux contrôlées. Un premier pas dans cette direction a été l'adoption d'un mécanisme proportionnel de représentation des actionnaires au sein des sociétés privatisées. L'amélioration de la transparence exigerait semble-t-il notamment des procédures d'audit plus efficaces, associées à des réformes renforçant le rôle de la commission des opérations de bourse sur des questions importantes. Certaines de ses attributions techniques et plus formelles

pourraient être transférées à des organismes d'autoréglementation. Il est enfin nécessaire de réformer la loi sur les faillites pour assouplir les procédures administratives et protéger plus efficacement les intérêts des créanciers vis-à-vis des actionnaires, des dirigeants et des salariés. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

• *Études économiques de l'OCDE : Italie, 1995*

• *Études économiques de l'OCDE : Allemagne, 1994*

• Alexandra Iwanchuk Bibbee, « Coup de projecteur sur l'Allemagne : surmonter les obstacles structurels », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 190, octobre-novembre 1994.



Canada

Articuler les réformes sociales

Hannes Suppanz

Les effets conjugués de deux graves récessions depuis le début des années 80, les difficultés liées aux changements économiques et technologiques, l'évolution, notamment démographique, de la population active. Tous ces facteurs ont entraîné au Canada une augmentation sensible des dépenses publiques au titre de la garantie de ressources. Et cela même durant les périodes d'amélioration des

résultats sur le marché du travail. Au cours des deux dernières décennies, ces dépenses sont passées de 3 % à plus de 10 % du PIB¹.

Étant donné ces évolutions, le gouvernement a réalisé une vaste étude sur la viabilité financière du

Hannes Suppanz travaille à la branche des études nationales et des perspectives économiques du département des affaires économiques de l'OCDE.

système de la sécurité sociale et publié un document de synthèse dans la perspective de la mise en œuvre d'importantes réformes en 1995-96².

Le système canadien de «sécurité du revenu» comprend un grand nombre de programmes appliqués à l'échelle fédérale, provinciale et locale. En gros, le gouvernement fédéral s'occupe de la plupart des prestations de sécurité sociale pour les personnes âgées, les familles et les chômeurs, et participe au financement des services et des programmes sociaux des provinces et de certaines municipalités. Il contribue aussi, dans une large mesure, au financement de l'enseignement post-secondaire et des soins de la santé.

Nombre de caractéristiques du système de sécurité du revenu – le manque de coordination entre les programmes, l'absence de dispositions susceptibles de dissuader les demandes répétées de prestations, la générosité des indemnités et le soutien passif

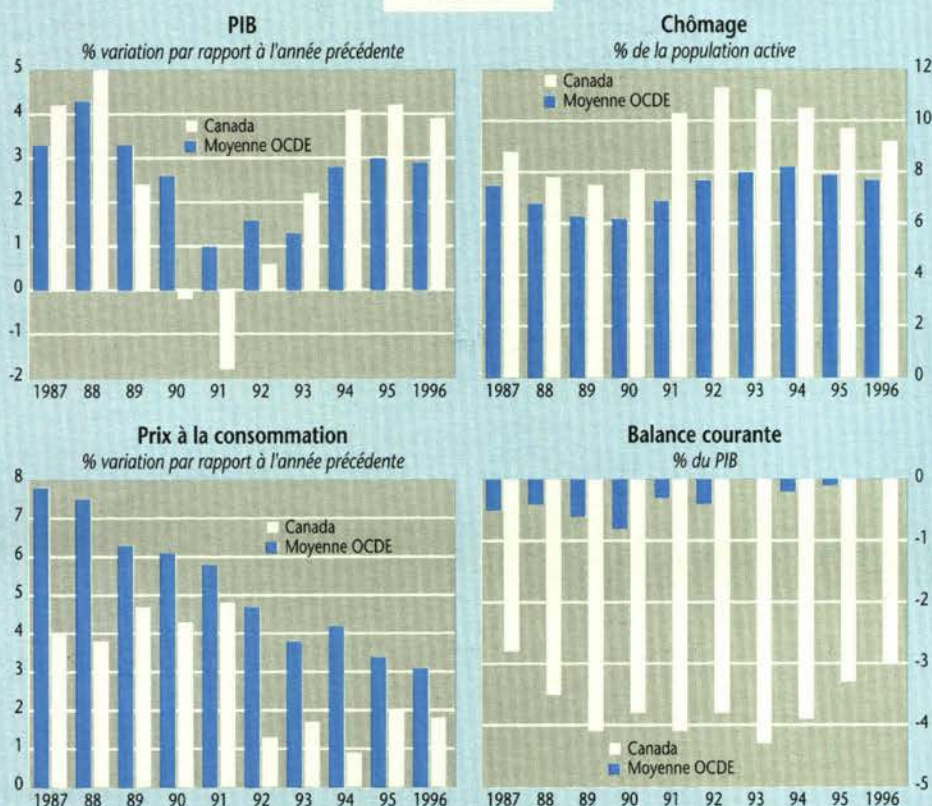
1. *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1994.

2. Programme : emploi et croissance - La sécurité sociale dans le Canada de demain, ministère du développement des ressources humaines, Ottawa, octobre 1994.

Canada

Articuler les réformes sociales

Repères



des revenus plutôt que l'encouragement à rechercher activement un emploi – sont le fruit de son évolution durant une période de forte croissance économique et de faible chômage (de la fin de la deuxième guerre mondiale aux années 70). Ces caractéristiques sont en partie responsables de la hausse marquée, ces deux dernières décennies, à la fois du nombre d'allocataires et des dépenses au titre des programmes sociaux.

Jusqu'aux années 70, une grande partie de la progression des dépenses pouvait être imputée tant à l'introduction de programmes nouveaux qu'à l'élargissement de la couverture et des prestations des programmes existants. Cependant, comme dans les autres pays de l'OCDE, certains aspects déconcertants sont apparus du côté de la demande à partir des années 80 : le chômage de durée tant moyenne que longue a fortement progressé, les nouveaux venus sur le marché du travail ont eu plus de mal à trouver un emploi et – du fait d'une répartition plus inégale des revenus et de la modification des struc-

tures familiales – une plus grande proportion de la population est devenue tributaire des revenus de transfert financés par les impôts.

Dans un environnement budgétaire caractérisé par des déficits élevés et un fort endettement, il paraît improbable que la hausse tendancielle des dépenses au titre de l'assurance chômage et de l'assistance sociale puisse être soutenue. En outre, on s'accorde de plus en plus à reconnaître que les distorsions inhérentes au système d'assurance chômage – et à la garantie de ressources de manière générale – peuvent encourager l'inactivité et la dépendance à l'égard de la protection sociale. Les données empiriques, non seulement sur le Canada, mais aussi sur plusieurs autres pays de l'OCDE, donnent à penser que le système actuel d'assurance chômage facilite les licenciements, favorise des situations marginales dans la population active, en subventionnant les activités instables et saisonnières, et contribue au niveau élevé et croissant des prélèvements obligatoires qui pèse à la fois sur l'offre et sur la

demande de main-d'œuvre. Ces contre-incitations freinent à leur tour la croissance économique.

Le système canadien a des particularités qui tendent à renforcer ces distorsions : les variations régionales des prestations qui sont fonction du taux de chômage, l'absence de prise en compte de la fréquence d'utilisation du système, les dépenses relativement élevées consacrées au soutien passif des revenus.

Le cas canadien semble également montrer que l'assistance sociale – bien qu'efficace dans la réduction de la pauvreté et des inégalités – encourage et prolonge la dépendance à l'égard de l'aide sociale. Chose qui n'est guère surprenante lorsqu'on sait que le système a été conçu à l'origine pour des personnes «non employables» alors que ce sont aujourd'hui des «employables» qui représentent la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale. L'existence de «pièges de la pauvreté» constitue ici une préoccupation majeure. Il s'agit de situations où la rentabilité financière nette d'une entrée sur le marché du travail est sensiblement réduite par les taux élevés d'imposition implicites qui découlent de la perte à la fois des prestations et de l'accès aux services sociaux. Chaque période successive de recours à l'aide sociale diminue la probabilité pour des bénéficiaires récurrents de devenir un jour indépendants du système.

Une réforme de l'assurance chômage suppose nécessairement des changements dans son mode d'allocation, étant donné son importance relative et son interaction avec les autres programmes sociaux. Cela exige une coordination entre les pouvoirs publics à tous les échelons. Trois possibilités semblent particulièrement importantes : une moins grande différenciation régionale des prestations pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre et l'ajustement industriel ; une modulation des primes pour décourager les utilisations répétées ; davantage de programmes actifs du marché du travail impliquant formation et recyclage, recherche d'un emploi, relocalisation, aide aux travailleurs indépendants. Certains progrès ont déjà été réalisés dans ces directions, mais d'autres réformes semblent nécessaires. Le récent document présenté par le gouvernement, qui soumet quelques options au débat public, fait état d'une tentative de coordination des réformes, afin d'améliorer l'interaction entre l'assurance chômage au niveau fédéral et les divers dispositifs provinciaux de sécurité sociale.

La refonte de l'assistance sociale passe aussi par sa meilleure intégration avec l'assurance chômage, une amélioration de la transition entre l'école et le travail par la formation, et le renforcement, par des mesures fiscales, de «l'employabilité» et la capacité de gain des individus. A cet égard aussi des progrès ont été réalisés. Certaines expériences sont en cours dans plusieurs provinces. Elles impliquent généralement le versement de subventions salariales pour la formation en cours d'emploi, une aide à la recherche d'un emploi, la formation générale ou professionnelle, des programmes d'emploi dans le secteur public, ainsi que différentes formes «d'impôt

négalif sur le revenu» dans le but de diminuer la pénalisation fiscale associée à la cessation des prestations sociales et à l'intégration à la population active. Cependant, il faut s'assurer que la diminution des impôts pour certains groupes ne se traduise pas par des augmentations spectaculaires de l'impôt sur le revenu ailleurs.

Le processus de réforme lancé par le gouvernement fédéral pourrait aller bien au-delà des changements marginaux des programmes d'assurance chômage et d'assistance sociale mis en œuvre antérieurement. Il offre non seulement l'occasion d'étudier comment ces programmes s'articulent entre eux

— notamment du fait de leur incidence conjuguée sur les diverses régions du pays — mais permet aussi de les revoir en tant que partie intégrante d'une stratégie plus large de mise en valeur des ressources humaines, couvrant l'acquisition de connaissances, les services sociaux, «l'employabilité» et les soins donnés aux enfants. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

Études économiques de l'OCDE : Canada, 1994.



Nouvelle-Zélande

Les résultats de l'ouverture

Adrian Orr

Pendant une grande partie de la période d'après-guerre, la politique économique de la Nouvelle-Zélande s'est caractérisée par un haut degré de réglementation et d'intervention gouvernementale qui a entraîné une diminution progressive de sa compétitivité extérieure et une dégradation de ses perfor-

mances économiques par rapport à celles de la plupart des autres pays de l'OCDE. A compter de la fin des années 70 et surtout à partir de 1984, l'orientation de la politique menée a été profondément modifiée et de nombreuses formes de réglementation et d'aide publique ont été éliminées.

Ce processus d'ouverture a été lent et difficile, mais des signes positifs sont apparus récemment, la croissance des exportations s'accompagnant d'une plus grande diversification de leur composition et de leur destination. De fait, la Nouvelle-Zélande est

actuellement l'un des pays de l'OCDE qui connaît la croissance la plus rapide, avec une reprise à de nombreux égards atypique : elle est tirée par les exportations et non par les dépenses publiques ; elle s'accompagne d'une faible inflation ; elle s'est amorcée nettement avant le redressement général observé dans la zone OCDE¹.

Malgré le renforcement de ses relations, notamment commerciales, avec l'étranger, la Nouvelle-Zélande a enregistré un déficit de balance courante pendant 27 des 30 dernières années. L'emprunt à l'étranger a été une solution toute trouvée à court terme pour faire face au déficit extérieur persistant, mais le recours croissant à ce moyen de financement n'a servi qu'à aggraver ce qui semblait de plus en plus être un déséquilibre structurel. En effet, les primes de risque sur les emprunts de la Nouvelle-Zélande ont augmenté, les investisseurs étrangers craignant que sa dette n'atteigne des proportions intolérables et qu'elle ne soit plus en mesure de supporter des chocs économiques. Au début des années 80, se voyant soumise à l'examen des investisseurs internationaux, la Nouvelle-Zélande a été obligée d'admettre que l'orientation qu'elle avait suivie pendant la plus grande partie de la période d'après-guerre n'était plus viable.

Depuis 1984, la politique économique de la Nouvelle-Zélande a surtout visé à apporter des so-

Adrian Orr travaillait jusqu'à récemment dans la branche des études nationales et des perspectives économiques, département des affaires économiques de l'OCDE ; il est maintenant à la division des études monétaires et financières pour ce même département.

¹ *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1994.

Nouvelle-Zélande

Les résultats de l'ouverture

Ambassade de la Nouvelle-Zélande, Paris



Les exportations néo-zélandaises se sont diversifiées : les produits traditionnels – viande, laine, produits laitiers – ne comptent plus que pour 38 % contre 84 % en 1960.

lutions structurelles aux déséquilibres extérieurs afin d'améliorer la compétitivité internationale. Cette stratégie a notamment consisté à supprimer progressivement les licences d'importation (complètement abandonnées en 1992) et à rationaliser la structure des droits de douane, un premier programme quinquennal de réduction des droits étant adopté en 1987, un second en 1992. Un nouveau réexamen à la fin de 1994 couvrira la période après 1996. C'est dans le secteur agricole que l'élimination de la protection a été la plus brutale : suppression des prix minimum garantis pour le secteur de l'élevage en 1984 et disparition des avantages fiscaux accordés à l'ensemble des agriculteurs l'année suivante. Les conditions de financement préférentielles dont bénéficiaient les offices de producteurs, qui contrôlent la plus grande partie des exportations agricoles, ont été supprimées par la suite.

En bout de course, il n'y a plus de licences d'importation en Nouvelle-Zélande et une part relativement importante des articles importés est soumise à un droit nul. Toutefois, contrairement à ce qui se passe dans les autres pays de l'OCDE, la proportion d'articles assujettis à des droits de douane de plus de 20 % reste non négligeable (15 %). Cet écart illustre les fortes différences qui existent dans le degré de protection suivant les branches d'activité, certaines d'entre elles – textiles, habillement, chaussures, automobiles neuves et d'occasion, quelques

catégories de machines – étant encore protégées par des droits de douane élevés.

Parallèlement à la réduction de la protection extérieure, la Nouvelle-Zélande a mis en œuvre toute une série d'autres réformes structurelles qui ont eu une incidence sur la compétitivité internationale du pays :

- flottage de la monnaie en 1985
- suppression du contrôle des mouvements de capitaux internationaux et des restrictions aux investissements directs étrangers en 1984-1985
- adoption d'une politique de concurrence libérale en 1986
- suppression de la plupart des avantages fiscaux et commerciaux en faveur des exportations entre 1984 et 1987
- réduction ou suppression des autres aides à l'industrie entre 1984 et 1990.

Au total, ces efforts se sont traduits par une réduction sensible des taux nominaux de protection, mais le secteur agricole et les autres secteurs exportateurs bénéficient encore d'une aide relativement moins élevée que certaines branches qui sont, elles aussi, en concurrence avec les importations.

La conclusion de l'accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en 1983, a par ailleurs donné un sérieux coup de pouce à l'intégration économique dans le bassin du Pacifique. En vertu de cet accord, tous les échanges

de marchandises entre les deux pays ont lieu en franchise et sans restriction quantitative depuis 1990. Ensuite les exportations vers l'Australie ont sensiblement augmenté, passant de 13 % des exportations totales en 1980 à 20 % aujourd'hui. Cependant, cette augmentation s'est produite en grande partie dans des branches d'activité qui n'étaient pas directement concernées par l'accord de rapprochement économique et s'inscrit donc davantage dans le processus général d'intégration économique. L'Australie – le pays dans lequel les ventes néo-zélandaises croissent le plus vite – absorbe aujourd'hui 43 % des exportations des industries manufacturières de la Nouvelle-Zélande.

Parallèlement aux réformes commerciales micro-économiques, la gestion macro-économique a été profondément modifiée. Les conséquences pour la compétitivité ont là aussi été importantes. L'adoption de la loi sur la banque de réserve, en 1987, a assigné à la politique monétaire le seul objectif de maîtriser l'inflation, tandis que la politique budgétaire était axée sur la réduction de la dette publique. Ces efforts ont atteint leur point culminant avec l'adoption de la loi sur la responsabilité budgétaire (1994), qui définit un cadre transparent pour la mise en œuvre de la politique budgétaire et stipule que la dette ne doit pas dépasser certaines limites dictées par la prudence.

Des réformes très importantes ont également été engagées dans le secteur public, par exemple, la privatisation d'une grande partie des activités marchandes et, dans les autres cas, la création d'entreprises d'État (désormais gérées comme des entreprises du secteur privé). Une réforme importante a aussi été mise en œuvre dans le domaine de la fiscalité, si bien que la Nouvelle-Zélande est aujourd'hui l'un des pays de l'OCDE où le régime fiscal engendre le moins de distorsions. Quant à la loi sur les contrats de travail adoptée en 1991, elle a créé un des marchés du travail les plus libéraux de la zone OCDE, accélérant la diminution tendancielle des effectifs syndicaux et augmentant nettement la flexibilité du processus de détermination des salaires et des conditions d'emploi.

Coûts et bénéfices

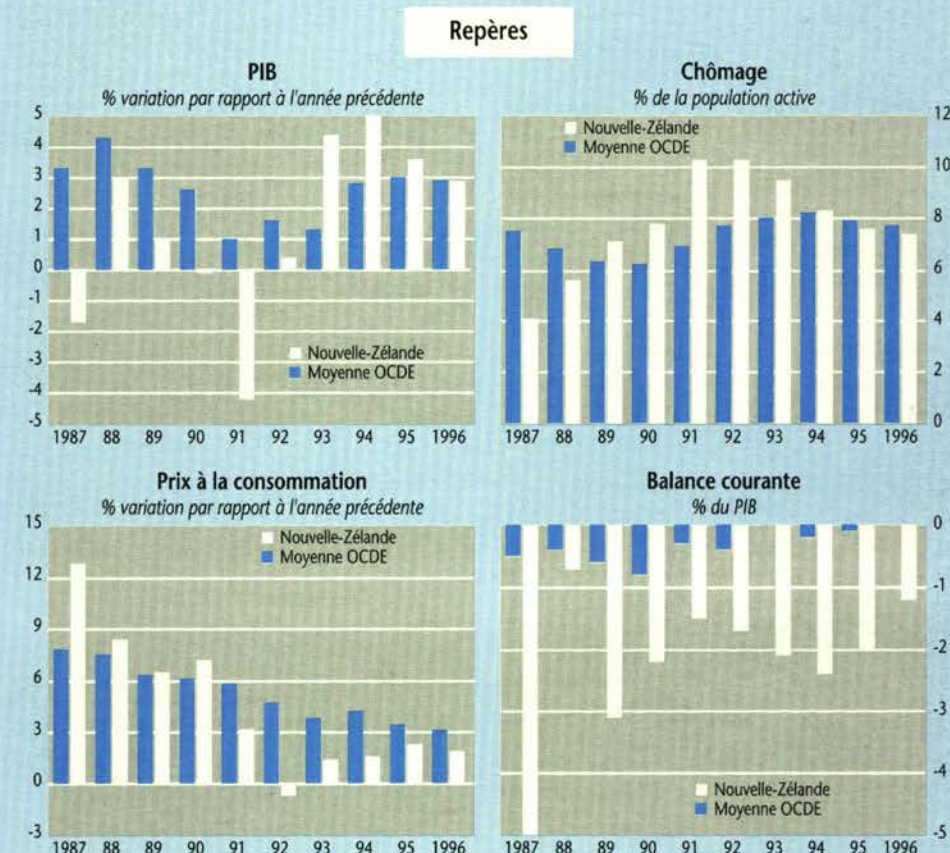
Ces vastes réformes ont eu une influence importante sur l'évolution de la situation économique, en raison des coûts de transition qu'elles ont impliqués

en termes de croissance et d'emploi, ainsi que du fait des améliorations qui ont suivi. Or, tout programme de réforme, aussi bien conçu soit-il, se traduit inévitablement par des coûts à court terme, lesquels précèdent souvent des avantages considérables. En outre, le poids de l'ajustement retombe naturellement en grande partie, au départ, sur les secteurs exposés à la concurrence internationale (les industries manufacturières en particulier).

La compétitivité internationale de la Nouvelle-Zélande et ses performances commerciales se sont, depuis quelque temps, sensiblement améliorées. Entre 1988 et 1991, la hausse des salaires et des prix à la consommation s'est fortement ralentie. Stimulées par la dépréciation de la monnaie et par la progression considérable de la productivité de la main-d'œuvre, les exportations de produits manufacturés ont fortement augmenté ; de fait, le secteur manufacturier est particulièrement sensible aux mouvements des prix relatifs vis-à-vis de l'Australie.

Il semblerait que les exportations ne représentent plus seulement un surplus de production intérieure invendue, puisque, bien que la demande intérieure se soit fortement accrue en 1993, les entreprises ont préservé leur position sur les marchés d'exportation. Cela représente une nette rupture par rapport au début des années 80, où moins d'un cinquième de la production des industries manufacturières était exporté, contre environ un quart aujourd'hui. En outre, entre 1989 et 1993, les exportations des produits manufacturés non alimentaires ont progressé deux fois plus vite en moyenne que les exportations totales. Globalement, à mesure que les entreprises se sont davantage orientées vers les marchés internationaux, la composition et la destination des exportations se sont diversifiées de plus en plus rapidement. Les trois catégories d'exportation traditionnelles – viande, laine, produits laitiers – ne représentent plus aujourd'hui que 38 % des recettes totales, contre 84 % en 1960.

La croissance des exportations de produits manufacturés risque d'être freinée notamment par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, l'hésitation de certaines sociétés à accroître leur endettement et la qualité insuffisante des pratiques en matière de gestion. En outre, la Nouvelle-Zélande doit accepter les prix proposés pour bon nombre des produits qu'elle exporte, puisqu'elle doit concurrencer des producteurs qui bénéficient de protections ou de subventions. Les efforts d'adaptation et d'innova-



tion doivent donc être poursuivis. De fait, les segments les plus dynamiques de l'économie, par exemple le secteur manufacturier «non traditionnel» utilisant des matières premières non agricoles, sont encore relativement restreints et demeurent vulnérables à toute réorientation de la politique économique.

Si l'on veut que le secteur primaire – qui occupe encore une place prépondérante dans l'économie – contribue au maximum à la croissance globale, il est indispensable que les dispositifs actuels de commercialisation des produits agricoles, dominés par les offices de producteurs, ne viennent pas décourager les efforts d'innovation et fausser les signaux de prix lancés aux producteurs. Par ailleurs, bien que leur baisse doive se poursuivre jusqu'en 1996 au moins, les droits de douane applicables à certains produits – chaussures, habillement et automobiles, par exemple – resteront élevés, ce qui aura pour effet de réduire les incitations à innover et d'accroître les coûts dans leur ensemble.


Il conviendrait également de continuer à encourager la libéralisation des échanges de services avec l'Australie, en éliminant toutes les barrières non tarifaires qui subsistent et en réduisant les obstacles à des transports maritimes efficaces entre les deux pays. Enfin, il est indispensable de veiller à ce que les qualifications évoluent parallèlement aux changements économiques. Les employeurs devront investir plus massivement dans la formation afin de réduire les risques de pénuries de qualification. Ce qui veut dire qu'il est également primordial d'entamer des réformes permettant d'améliorer le secteur de l'éducation. ■

BIBLIOGRAPHIE OCDE

Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande, 1994.



Repères



ALLEMAGNE			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIV 93	1,5	-0,2
Indicateur avancé	oct. 94	0,5	9,1
Prix à la consommation	nov. 94	0,2	2,7
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	-15,88	-10,33
Taux de chômage	oct. 94	6,8	6,6
Taux d'intérêt	nov. 94	5,21	6,31

Définitions

Indicateur avancé

un indice composite, fondé sur différents indicateurs de l'activité économique (emploi, ventes, revenus, etc.), qui signale les mouvements cycliques de la production industrielle de six à neuf mois en avance

Indice des prix à la consommation

variations dans le temps des prix de vente au détail d'un panier constant de biens et services

Taux de chômage

corrigés des variations saisonnières sauf Autriche, Mexique et Turquie ; taux de chômage standardisés (BIT) ; % de la population active ; définition nationale pour Autriche, Danemark, Suisse, Turquie


Balance courante

milliards de dollars ; non corrigée des variations saisonnières sauf États-Unis


Taux d'intérêt

à trois mois


Source : Principaux indicateurs économiques, Les éditions de l'OCDE, Paris, décembre 1994 ; pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à l'Observateur de l'OCDE.



AUSTRALIE			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIII 94	2,3	6,3
Indicateur avancé	sept. 94	0,4	5,9
Prix à la consommation	TIII 94	0,6	1,9
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	-5,20	-3,34
Taux de chômage	nov. 94	9,2	10,9
Taux d'intérêt	oct. 94	6,55	4,80




AUTRICHE			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	6,4	2,7
Indicateur avancé	août 94	-0,6	9,5
Prix à la consommation	oct. 94	-0,2	2,9
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	-0,69	-0,13
Taux de chômage	nov. 94	6,6	7,1
Taux d'intérêt	nov. 94	5,05	6,22




BELGIQUE			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	1993		-1,7
Indicateur avancé	oct. 94	0,9	9,5
Prix à la consommation	nov. 94	0,0	2,0
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante *	TI 94	0,61	0,93
Taux de chômage	nov. 94	10,3	10,1
Taux d'intérêt	nov. 94	5,14	8,17


* comprend le Luxembourg.




CANADA			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIII 94	1,1	4,8
Indicateur avancé	oct. 94	0,0	7,6
Prix à la consommation	oct. 94	-0,2	-0,2
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	-3,32	-5,09
Taux de chômage	nov. 94	9,6	10,9
Taux d'intérêt	nov. 94	5,74	4,26




DANEMARK			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	3,3	5,7
Indicateur avancé	juin 94	0,3	11,2
Prix à la consommation	nov. 94	0,3	2,1
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	1,64	1,93
Taux de chômage	sept. 94	11,7	12,5
Taux d'intérêt	nov. 94	6,00	8,00




ESPAGNE			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	0,6	1,6
Indicateur avancé	sept. 94	0,8	12,4
Prix à la consommation	nov. 94	0,2	4,3
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	-1,65	0,70
Taux de chômage	TIII 94	23,9	23,0
Taux d'intérêt	nov. 94	7,86	9,22



ÉTATS-UNIS			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIII 94	1,0	4,4
Indicateur avancé	oct. 94	-0,4	2,6
Prix à la consommation	nov. 94	0,1	2,7
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	-41,72	-27,86
Taux de chômage	nov. 94	5,5	6,4
Taux d'intérêt	nov. 94	5,79	3,35



FINLANDE			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	4,6	4,5
Indicateur avancé	août 94	-0,4	8,9
Prix à la consommation	nov. 94	-0,3	1,7
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	0,90	0,20
Taux de chômage	oct. 94	17,3	18,5
Taux d'intérêt	nov. 94	5,43	6,58



FRANCE			
	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIII 94	0,7	2,8
Indicateur avancé	nov. 94	-0,4	6,2
Prix à la consommation	nov. 94	0,0	1,6
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TI 94	2,13	-0,43
Taux de chômage	oct. 94	12,6	12,2
Taux d'intérêt	nov. 94	5,61	6,72

GRÈCE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	1993		-0,5
Indicateur avancé	sept. 94	-0,1	6,6
Prix à la consommation	nov. 94	0,3	10,6
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TII 94	-0,95	-0,71
Taux de chômage		..	..
Taux d'intérêt		..	..

ITALIE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	1,4	2,3
Indicateur avancé	oct. 94	0,6	2,9
Prix à la consommation	nov. 94	0,4	3,6
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 93	5,57	-6,56
Taux de chômage	juil. 94	11,8	10,3
Taux d'intérêt	sept. 94	8,46	9,46

MEXIQUE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIII 94	-4,9	4,5
Indicateur avancé		..	..
Prix à la consommation	oct. 94	0,5	6,8
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TII 94	-7,35	-5,76
Taux de chômage	sept. 94	3,8	4,0
Taux d'intérêt	oct. 94	13,98	13,55

PAYS-BAS

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	0,7	2,2
Indicateur avancé	oct. 94	-0,1	7,0
Prix à la consommation	oct. 94	0,1	2,8
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIV 93	5,02	1,78
Taux de chômage	oct. 94	9,8	8,9
Taux d'intérêt	nov. 94	5,23	5,96

SUÈDE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	2,8	3,5
Indicateur avancé	oct. 94	-0,1	3,2
Prix à la consommation	oct. 94	0,1	2,4
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	-0,21	-0,13
Taux de chômage	nov. 94	7,2	8,4
Taux d'intérêt	nov. 94	8,11	7,22

IRLANDE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	1993		4,0
Indicateur avancé	août 94	0,3	14,0
Prix à la consommation	TIII 94	0,8	2,5
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TII 94	0,48	0,90
Taux de chômage	nov. 94	14,6	15,5
Taux d'intérêt	nov. 94	5,81	6,52

JAPON

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIII 94	0,9	1,1
Indicateur avancé	sept. 94	-0,2	7,3
Prix à la consommation	nov. 94	-0,3	1,0
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	29,53	32,36
Taux de chômage	oct. 94	3,1	2,7
Taux d'intérêt	nov. 94	2,36	2,33

NORVÈGE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	0,7	6,9
Indicateur avancé	juil. 94	-0,2	6,5
Prix à la consommation	nov. 94	0,1	1,8
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	0,81	0,57
Taux de chômage	TIII 94	5,2	6,1
Taux d'intérêt	nov. 94	7,27	5,45

PORTUGAL

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIV 93	1,6	-0,7
Indicateur avancé	juil. 94	0,6	17,2
Prix à la consommation	oct. 94	0,4	4,5
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIV 93	0,02	-0,58
Taux de chômage	TII 94	6,8	5,6
Taux d'intérêt	oct. 94	10,07	10,56

SUISSE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	0,6	2,0
Indicateur avancé	oct. 94	0,2	3,9
Prix à la consommation	nov. 94	-0,1	0,5
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante		..	..
Taux de chômage	nov. 94	4,5	5,0
Taux d'intérêt	nov. 94	3,86	4,47

ISLANDE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	1993		0,9
Indicateur avancé		..	..
Prix à la consommation	nov. 94	-0,1	-0,1
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TIII 94	0,07	0,05
Taux de chômage		..	..
Taux d'intérêt	oct. 94	5,06	8,11

LUXEMBOURG

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	1992		1,9
Indicateur avancé	oct. 94	1,1	15,6
Prix à la consommation	nov. 94	0,3	2,0
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante		..	..
Taux de chômage		..	..
Taux d'intérêt		..	..

NOUVELLE-ZÉLANDE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	1993		5,3
Indicateur avancé		..	..
Prix à la consommation	TIII 94	1,2	1,8
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TII 94	-0,23	0,01
Taux de chômage	TIII 94	7,8	9,2
Taux d'intérêt	oct. 94	7,96	5,45

ROYAUME-UNI

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TIII 94	0,8	4,0
Indicateur avancé	sept. 94	0,4	5,3
Prix à la consommation	oct. 94	0,1	2,4
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TII 94	-2,68	-6,06
Taux de chômage	nov. 94	9,0	10,1
Taux d'intérêt	nov. 94	6,06	5,57

TURQUIE

	période	variation période courante %	variation depuis année précédente %
Produit intérieur brut	TII 94	3,9	-11,3
Indicateur avancé		..	..
Prix à la consommation	nov. 94	8,1	119,7
		valeur courante	même période année précéd.
Balance courante	TII 94	1,42	-2,33
Taux de chômage	oct. 94	8,3	7,3
Taux d'intérêt		..	..

Les perspectives économiques de l'OCDE

Les points essentiels

Les économies de l'OCDE sont maintenant sorties de la récession, et un certain nombre d'entre elles connaissent depuis quelque temps des taux de croissance suffisamment élevés pour faire reculer le chômage. Se fondant sur l'hypothèse d'un relèvement des taux d'intérêt à court terme au cours des douze prochains mois, l'OCDE prévoit, pour la zone dans son ensemble, une croissance régulière sans résurgence de l'inflation¹.

Les responsables de la politique économique doivent désormais relever deux défis, à savoir, d'une part soutenir aussi efficacement que possible la reprise non inflationniste de l'économie et celle de l'emploi actuellement en cours et, d'autre part, mieux répondre aux aspirations de bien-être économique de la part des populations. Pour relever ces défis, l'action doit s'articuler autour de trois grands axes. Premièrement, il est essentiel de consolider la tendance à la stabilité des prix par une gestion prudente de la politique monétaire ainsi que de fournir un environnement stable aux responsables du secteur privé. Deuxièmement, il est nécessaire de tirer le meilleur parti possible de l'actuelle phase de reprise pour assainir les finances publiques en allant au-delà de l'amélioration liée au redressement de la conjoncture pour réduire la composante structurelle des déficits budgétaires. L'une des principales retombées positives de l'effort d'assainissement budgétaire devrait être de libérer un volume plus élevé d'épargne nationale pour financer des investissements privés à moindre coût. Troisièmement, les gouvernements devraient mettre pleinement à profit le redressement conjoncturel actuel pour faire avancer le programme de réformes structurelles, en particulier pour promouvoir l'efficacité des marchés des produits et du travail tout en satisfaisant aux objectifs

sociaux d'équité sur les plans intérieur et international.

La politique monétaire

Il est difficile de fixer des repères précis pour déterminer le moment et l'ampleur du durcissement de la politique monétaire qui pourrait s'avérer nécessaire afin de contenir les pressions inflationnistes susceptibles de se manifester au cours des douze à vingt-quatre prochains mois. Les remarques générales qui suivent concernant l'orientation de la politique monétaire semblent cependant pertinentes.

- Aux États-Unis, où l'économie évolue maintenant pratiquement à pleines capacités, il n'est pas certain que le durcissement monétaire opéré jusqu'à présent suffise à assurer un «atterrissage en douceur». Il semble que la meilleure attitude possible que puissent adopter les autorités à ce stade du cycle conjoncturel soit de se tenir prêtes à accentuer encore le resserrement, les risques découlant du maintien d'une politique trop restrictive pendant un court laps de temps étant moindres que ceux liés à une résurgence de l'inflation.

- Au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, où la reprise économique est relativement bien avancée, les autorités ont également entrepris de resserrer la politique monétaire. Il n'est cependant pas certain que les mesures mises en œuvre soient d'ores et déjà suffisamment restrictives pour que l'on ait l'assurance que l'inflation sera maintenue à un faible niveau étant donné la rapidité avec laquelle se développe l'activité, même si la production reste inférieure à son niveau potentiel. Pour le moment du moins, il y a lieu de poursuivre le durcissement progressif de la

politique monétaire jusqu'à ce que l'on ait la conviction qu'il n'existe plus de risque de surchauffe dans les économies de ces pays. En ce qui concerne le Canada, autre pays où la reprise se confirme, l'orientation de la politique monétaire sera influencée par l'appréciation du processus d'assainissement budgétaire par les opérateurs des marchés financiers ainsi que par l'évolution des taux d'intérêt et du taux de change aux États-Unis.

- En Irlande et dans la plupart des pays nordiques, la croissance de l'activité est là encore soutenue. On ne constate guère de pressions inflationnistes en Irlande, au Danemark ou en Norvège. En Finlande et en Suède en revanche, les secteurs exportateurs connaissent une forte demande qui pourrait avoir des répercussions inflationnistes sur les autres secteurs, et les autorités monétaires ont déjà entrepris de relever les taux d'intérêt. Dans tous ces pays, les autorités devront être attentives au risque qu'une éventuelle faiblesse du taux de change pourrait faire peser sur le taux d'inflation.

- Dans la plupart des autres pays d'Europe continentale, la situation paraît plus nuancée. La reprise s'affirme mais il ne semble pas que des contraintes de capacité puissent apparaître dans un proche avenir. En Allemagne, pays qui aura une influence déterminante sur la politique monétaire européenne en général, l'inflation est encore un peu plus forte que souhaité bien qu'elle ait tendance à reculer. Les possibilités d'un nouvel assouplissement de la politique monétaire paraissent en conséquence limitées. Tout bien considéré, cette situation ne semble pas justifier dans l'immédiat une réorientation de la politique monétaire, les possibilités d'une accélération de l'inflation semblant comparables, à l'horizon de 1995, à celles d'un ralentissement.

- Au Japon, le moment n'est, semble-t-il, pas encore venu de relever les taux d'intérêt, étant donné que l'inflation est pratiquement nulle, que les bilans des banques demeurent fragiles, que de nouvelles tensions à la hausse sur le yen seraient inopportunes et que l'économie ne progresse pas encore suffisamment vite pour que les capacités inutilisées commencent à se résorber.

Les effets négatifs que pourraient avoir les fortes hausses des taux d'intérêt à long terme intervenues depuis le début de l'année 1994 rendent délicate la formulation de la politique monétaire. Toutefois, ces hausses de taux d'intérêt à long terme, qui étaient inattendues et sont intervenues presque simultanément dans l'ensemble des pays de l'OCDE, ne doivent pas constituer un motif d'inquiétude dans la mesure où les perspectives à court terme concernant l'activité économique de la zone se sont améliorées avec une rapidité surprenante depuis le début de l'année – notamment en Europe continentale. En outre, dans nombre de pays, les niveaux actuels des taux d'intérêt «réels» (c'est-à-dire les taux d'intérêt nominaux corrigés de l'inflation) ne paraissent pas être sensiblement plus élevés que la moyenne de ceux observés depuis 1980.

1. Les perspectives économiques de l'OCDE, n° 56, Les éditions de l'OCDE, Paris, décembre 1994.

1. Variation du PIB en volume dans la zone OCDE

%

	Part dans le total OCDE	Variation par rapport à l'année précédente				
		1991	1993	1994	1995	1996
États-Unis	36,37	3,1	3,9	3,1	2,0	
Japon	14,92	0,1	1,0	2,5	3,4	
Allemagne	8,65	-1,1	2,8	2,8	3,5	
France	6,59	-1,0	2,2	3,1	3,2	
Italie	6,20	-0,7	2,2	2,7	2,9	
Royaume-Uni	5,75	2,0	3,5	3,4	3,0	
Canada	3,33	2,2	4,1	4,2	3,9	
Total/moyenne des 7 pays ci-dessus	81,81	1,4	3,0	3,0	2,7	
Australie	1,77	3,8	4,3	4,3	4,0	
Autriche	0,86	-0,3	2,6	3,0	3,1	
Belgique	1,09	-1,7	2,3	3,0	3,1	
Danemark	0,57	1,4	4,7	3,3	2,9	
Espagne	3,15	-1,0	1,7	2,9	3,3	
Finlande	0,49	-2,0	3,5	4,8	3,9	
Grèce	0,62	-0,5	1,0	1,5	2,3	
Irlande	0,27	4,0	5,0	5,0	4,6	
Islande	0,03	0,9	1,9	1,6	2,0	
Luxembourg	0,05	0,3	2,6	3,2	3,5	
Mexique	2,79	0,6	2,9	4,0	4,3	
Norvège	0,45	2,2	3,6	2,9	2,3	
Nouvelle-Zélande	0,29	4,4	5,0	3,6	2,9	
Pays-Bas	1,57	0,4	2,5	2,9	3,2	
Portugal	0,57	-1,1	1,0	2,6	2,9	
Suède	0,92	-2,1	2,3	2,3	2,5	
Suisse	0,94	-0,9	1,7	2,2	2,7	
Turquie	1,74	5,9	-3,9	3,6	4,8	
Total/moyenne des 18 pays ci-dessus	18,19	0,7	2,0	3,3	3,5	
Total OCDE	100,00	1,3	2,8	3,0	2,9	
Amérique du Nord	42,49	2,9	3,9	3,2	2,3	
OCDE Europe	40,53	-0,1	2,3	3,0	3,2	
CE	35,09	-0,3	2,5	3,0	3,2	
Total/moyenne OCDE moins les États-Unis	63,63	0,2	2,2	3,0	3,4	

Les chiffres en italiques sont provisoires.

Néanmoins, l'ampleur de la hausse des taux d'intérêt à long terme indique clairement l'existence de tensions sous-jacentes. Il est tout à fait possible qu'une partie de l'augmentation des taux d'intérêt nominaux à long terme tienne à une réévaluation et à une révision à la hausse des anticipations d'inflation du secteur privé. Les opérateurs sur les marchés financiers pourraient ne pas être aussi convaincus que les responsables de la politique économique que l'inflation se maintiendra à son faible niveau actuel, ce qui pourrait indiquer l'existence d'un «manque de crédibilité». Ce manque de crédibilité ne pourra être réduit ou supprimé que si les autorités monétaires s'engagent clairement à consolider les bons résultats sur le plan de l'inflation que l'on observe actuellement dans nombre de pays de l'OCDE. Il conviendrait à cet égard de mettre en place un cadre institutionnel qui favorise le processus de formulation de politiques monétaires appropriées. Pour ce faire, sans doute serait-il important dans nombre de pays d'assurer la crédibilité des objectifs d'inflation en améliorant la transparence des décisions des autorités monétaires.

Il est aussi possible que, dans certains pays, les marchés jugent désormais plus préoccupantes les perspectives à moyen et long termes des finances publiques. Force est de constater que les pays où les taux longs ont le plus fortement augmenté pendant l'année 1994 sont ceux où la dette publique est élevée et où l'on s'interroge sur l'aptitude des gouvernements à réduire durablement le déficit budgétaire. Il se peut aussi que la réaction des marchés soit liée à leur évaluation des anticipations inflationnistes : la crainte demeure de voir les responsables de la politique économique céder à la tentation toujours présente de chercher à réduire la dette par l'inflation, alourdissant par là même les primes de risque qu'incorporent les taux d'intérêt à long terme. Une accélération du rythme d'assainissement des finances publiques, qui contribuerait à accroître l'épargne nationale et tendrait à exercer des pressions à la baisse sur les taux d'intérêt, semble donc essentielle pour assurer durablement une croissance plus soutenue dans la zone OCDE.

Les finances publiques

Après avoir culminé à 4 % du PIB en 1993, le déficit moyen des administrations publiques des pays de l'OCDE pourrait revenir à moins de 3 % d'ici à 1996. Bien que cette amélioration soit pour l'essentiel d'origine «structurelle», et soit donc le reflet des progrès accomplis sur le plan de l'assainissement des finances publiques, la situation de ces dernières continuera d'être insatisfaisante dans pratiquement tous les pays de l'OCDE. Il est en particulier probable que la dette publique brute en pourcentage du PIB augmentera dans la grande majorité des pays de la zone entre 1993 et 1996. Pour l'OCDE dans son ensemble, la dette brute pourrait passer de 68 % du PIB en 1993 à près de 75 % en 1996, et elle pourrait être nettement supérieure à la moyenne au Japon (près de 90 %), en Italie (plus de 120 %), au Canada (plus de 95 %), en Belgi-

que (environ 135 %), en Grèce (de l'ordre de 120 %) et en Suède (près de 110 %). En outre, la dette publique de la zone OCDE dans son ensemble ne devrait guère se réduire d'ici à l'an 2000.

Il ressort clairement de ces prévisions à moyen terme concernant l'évolution de la situation financière du secteur public que nombre de pays doivent reconsidérer et renforcer leurs plans d'assainissement budgétaire. Ces prévisions sont par ailleurs fondées sur l'hypothèse d'une reprise durable de l'activité et d'un recul des taux d'intérêt nominaux à long terme par rapport à leurs niveaux actuels. Si ces hypothèses ne se vérifiaient pas, la dette publique moyenne de la zone OCDE en l'an 2000 serait sensiblement supérieure à son niveau actuel. Concernant l'ampleur souhaitable des efforts d'assainissement des finances publiques, il convient de noter que les objectifs de Maastricht pour les pays de la Communauté européenne sont relativement modestes : ils ne devraient être considérés que comme une étape intermédiaire sur la voie de l'assainissement budgétaire à plus long terme.

Les mesures spécifiques à prendre pour accélérer le rythme de l'assainissement des finances publiques devront être conçues en fonction de la situation particulière de chaque pays. Toutefois, dans tous les pays, les gouvernements devront prendre en compte les questions d'équité et l'incidence des mesures adoptées sur le niveau de vie des groupes à faible revenu. Dans la plupart des cas, sinon dans tous, les gouvernements ont reconnu que l'effort devra principalement porter sur les dépenses. Un relèvement du niveau global de la fiscalité, qui crée déjà d'importantes distorsions dans la plupart des pays membres, pourrait le plus souvent avoir d'importantes répercussions négatives. Si l'on envisage des modifications de la fiscalité, il conviendrait aussi de veiller à ne pas inverser les effets des réformes fiscales mises en œuvre dans nombre de pays de l'OCDE au cours des dix ou douze dernières années – dans la mesure où ces réformes visaient à instituer une structure fiscale plus propice à une amélioration de la performance économique. Les recettes fiscales augmentent avec la reprise de l'activité, mais il importe de ne pas voir dans cette évolution conjoncturelle une amélioration permanente (structurelle) des finances publiques. De même, il importe de reconnaître que le produit des privatisations, aussi utile puisse-t-il être pour réduire les besoins de financement à court terme

ou pour rembourser des dettes, résulte d'une opération financière et constitue donc une ressource exceptionnelle qui n'améliore pas de manière sensible la position structurelle.

Du côté des dépenses cependant, le processus de réforme se heurte à des anticipations et à des perceptions profondément enracinées quant à l'existence de certains droits acquis et de contrats sociaux implicites. L'expérience récente et les travaux de l'OCDE fournissent un certain nombre d'indications quant aux formes spécifiques qu'une action corrective pourrait prendre.

• Qu'il soit ou non possible – ou souhaitable – de restreindre les biens et services que les administrations publiques fournissent à la population, il est certainement envisageable d'en réduire le coût, c'est-à-dire améliorer l'efficacité micro-économique dans certains

2. Chômage dans la zone OCDE¹

	Milliers	% de la population active				
	1991	1993	1994	1995	1996	
États-Unis ²	8 443	6,8	6,1	5,6	5,6	
Japon	1 360	2,5	2,9	3,0	2,9	
Allemagne	2 602	8,8	9,6	9,1	8,6	
France	2 361	11,7	12,6	12,3	11,7	
Italie ³	2 654	10,4	11,3	11,2	11,0	
Royaume-Uni	2 348	10,2	9,4	8,7	7,9	
Canada	1 416	11,2	10,5	9,7	9,2	
Total/moyenne des 7 pays ci-dessus	21 184	7,3	7,2	6,8	6,6	
Australie	809	10,9	9,7	8,7	7,9	
Autriche	125	4,2	4,4	4,2	4,1	
Belgique	391	11,9	12,6	12,1	11,3	
Danemark	296	12,2	12,0	10,8	10,1	
Espagne	2 464	22,7	24,3	24,0	23,4	
Finlande	193	17,9	18,3	16,3	14,6	
Grèce	301	8,2	9,7	10,0	10,2	
Irlande	209	16,7	15,8	15,3	14,7	
Islande	2	4,3	4,7	5,1	5,3	
Luxembourg	2	2,1	2,4	2,1	1,9	
Mexique ⁴	322	3,5	3,7	3,5	3,4	
Norvège	116	6,0	5,5	5,2	4,8	
Nouvelle-Zélande	168	9,5	8,3	7,6	7,4	
Pays-Bas	490	8,3	9,3	8,6	7,9	
Portugal	198	5,5	6,8	6,8	6,7	
Suède	122	8,2	7,9	7,7	7,5	
Suisse	39	4,5	4,7	4,1	3,5	
Turquie ⁵	1 547	8,7	12,6	13,7	14,2	
Total/moyenne des 18 pays ci-dessus	7 794	10,4	11,5	11,4	11,1	
Total OCDE	28 978	8,0	8,2	7,9	7,7	
Amérique du Nord	10 181	6,9	6,3	5,8	5,8	
OCDE Europe	16 460	10,7	11,6	11,3	10,9	
CE	14 315	11,2	11,8	11,4	10,9	
Total/moyenne OCDE moins les États-Unis	20 535	8,6	9,2	8,9	8,6	

Les chiffres en italiques sont provisoires.

1. Définitions courantes.

2. Rupture de série à partir de janvier 1994.

3. Rupture de série en 1991 et 1992.

4. Données fondées sur l'enquête nationale sur l'emploi urbain (32 zones urbaines et environ 12 millions de personnes).

5. Importantes révisions.

domaines. Un bon exemple en est les dépenses de santé, domaine dans lequel le coût des services fournis soulève d'importantes questions dans beaucoup de pays. Plus généralement, développer un environnement concurrentiel dans le secteur public – par le recours à des instruments inspirés du fonctionnement des marchés, tels que les redevances, la mise à l'épreuve du marché, la sous-traitance et la création de marchés internes – a permis à plusieurs pays d'offrir certains services publics de manière plus efficace à moindre coût.

• Il apparaît de plus en plus que les engagements au titre des pensions représentent un problème à long terme. Nombre de pays s'efforcent actuellement de déterminer quelles sont, parmi les différentes options possibles, celles qui pourraient le plus efficacement

et de la manière la plus acceptable réduire le poids que les engagements futurs feront peser sur les finances publiques. Parmi les mesures envisagées figurent le relèvement de l'âge de la retraite ou l'allongement de la durée d'activité requise pour ouvrir pleinement droit aux prestations, l'augmentation des cotisations, la réduction des prestations et la mise en place (ou l'amélioration) de systèmes de retraites par capitalisation.

• Nombreux sont les analystes (y compris le secrétariat de l'OCDE dans *L'étude sur l'emploi* qui vient d'être publiée²) qui sont arrivés à la conclusion que toute une série de transferts sociaux n'atteignent leurs objectifs fondamentaux et légitimes que de manière très inefficace. Dans certains cas, les mesures mises en œuvre vont pratiquement à l'encontre du but recherché, lorsqu'elles créent par exemple une trop grande dépendance à l'égard des transferts sociaux. Il semble qu'il soit possible de réexaminer les moyens d'assurer la réalisation des objectifs sociaux fondamentaux tout en réduisant les coûts budgétaires globaux qu'ils impliquent.

L'emploi et la productivité

La formulation appropriée des politiques macro-économiques permet une amélioration de la performance économique à moyen terme. Néanmoins, des conditions macro-économiques adéquates ne suffisent pas pour

assurer une amélioration durable de productivité et de la situation de l'emploi : un large éventail de réformes structurelles, notamment la création de marchés ouverts et dans lesquels s'exerce la concurrence est également nécessaire. C'est seulement lorsque les politiques macro-économiques et les politiques structurelles sont appropriées qu'il est possible de mettre pleinement à profit les synergies qui s'exercent entre elles. Or, ces synergies devront être exploitées si l'on veut que les économies de l'OCDE parviennent à offrir des niveaux de vie qui progressent régulièrement et soient en mesure d'assurer de manière plus satisfaisante la réalisation des objectifs sociaux. Parmi toutes les mesures structurelles envisageables, les plus urgentes sont probablement celles qui accroissent le nombre d'emplois et réduisent le chômage et celles

qui renforcent les effets positifs du commerce international.

Politiques de l'emploi

Un domaine fondamental dans lequel les progrès sont insuffisants est celui de la mise en œuvre de réformes structurelles visant à ramener le chômage à des niveaux acceptables. Il ressort du scénario à moyen terme présenté plus loin que, sur la base des mesures actuellement en vigueur et dans l'hypothèse du retour à un sentier de croissance durable à moyen terme, le chômage restera en l'an 2000 trop élevé pour être acceptable dans la plupart des pays de l'OCDE, et pourrait être encore proche de 10 % en moyenne dans l'ensemble des pays européens de la zone. Les réformes structurelles nécessaires pour faire face à ce problème ont été identifiées dans *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*. Elles doivent viser à la fois les marchés des produits et ceux du travail pour que les économies des pays de l'OCDE soient mieux à même de s'adapter à un contexte en évolution, pour améliorer les résultats en termes de productivité et pour générer davantage d'emplois nouveaux. Nombre de mesures propres à améliorer la productivité et le fonctionnement des marchés des produits, telles que celles visant à favoriser le développement et la diffusion du savoir-faire technologique et à lever les obstacles à la création d'entreprises et à leur développement, contribueront également à mettre en place un contexte économique favorable à la création d'emplois. D'autres, en revanche, comme celles visant à exposer plus largement à la concurrence les activités abritées, risquent d'entraîner des compressions d'effectifs et une augmentation du chômage à court terme. Il est donc d'autant plus important de prendre des mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail pour tenter de faire rapidement et durablement reculer le chômage.

Tout en prenant les mesures nécessaires pour améliorer le fonctionnement des marchés du travail et favoriser les créations d'emplois, les responsables de la politique économique devront également veiller à ne pas compromettre la réalisation d'objectifs sociaux légitimes. A cet égard, il faudra sans doute adopter une approche différente selon les mesures envisagées. S'agissant de la fiscalité et des critères de revenu sur lesquels sont calculées les prestations de chômage, il pourra être nécessaire de considérer la situation des individus indépendamment de celle de leur famille afin de réduire le risque de pièges de la pauvreté et celui d'exclusion de la population active. En revanche, dans un certain nombre d'autres domaines où l'on juge important de veiller à la réalisation d'objectifs sociaux, l'accent devrait être mis sur les revenus des ménages plutôt que sur le salaire de chaque individu. Que certains membres d'une cellule familiale, dont le revenu d'ensemble est jugé convenable, ne perçoivent qu'un faible salaire n'est pas nécessairement incompatible avec les objectifs d'équité. Cela est d'autant plus vrai si l'emploi faiblement rétribué est le

2. *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : données et explications*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1994.

3. Indices implicites de prix de la consommation privée dans la zone OCDE

%

	Variation par rapport à l'année précédente			
	1993	1994	1995	1996
États-Unis	2,5	2,2	3,1	3,6
Japon	1,0	0,8	0,5	0,6
Allemagne	3,9	2,6	2,1	2,2
France	2,1	1,8	1,6	1,7
Italie	4,7	3,9	3,3	3,1
Royaume-Uni	3,5	2,6	2,7	2,9
Canada	1,7	0,9	2,0	1,8
Moyenne des 7 pays ci-dessus	2,6	2,0	2,4	2,6
Australie	1,9	1,6	2,8	3,0
Autriche	3,6	3,0	2,5	2,8
Belgique	2,6	2,5	2,3	2,4
Danemark	1,7	2,0	2,5	3,0
Espagne	5,1	4,7	3,8	2,9
Finlande	3,9	1,7	2,1	2,5
Grèce	13,6	11,1	9,4	6,8
Irlande	1,6	2,4	2,6	2,7
Islande	4,9	1,6	1,7	1,7
Luxembourg	3,7	2,4	2,1	2,3
Mexique	9,8	7,0	5,7	4,7
Norvège	1,9	1,5	2,0	2,2
Nouvelle-Zélande	1,4	1,6	2,3	1,9
Pays-Bas	2,1	2,2	2,0	2,2
Portugal	6,7	5,3	4,2	4,0
Suède	6,1	3,1	3,4	3,0
Suisse	3,0	0,9	2,6	2,0
Turquie	51,9	110,0	50,0	28,0
Moyenne des 18 pays ci-dessus	9,5	14,0	8,1	5,6
Moyenne OCDE	3,8	4,2	3,4	3,1
Moyenne OCDE moins la Turquie	3,0	2,3	2,6	2,7
Amérique du Nord	2,9	2,4	3,2	3,5
OCDE Europe	5,9	7,5	4,7	3,7
OCDE Europe moins la Turquie	3,8	2,9	2,6	2,6
CE	3,8	3,0	2,6	2,6
Moyenne OCDE moins les États-Unis	4,6	5,4	3,5	2,5

Les chiffres en italiques sont provisoires.

premier que perçoit l'individu considéré dans sa vie active, et s'il représente une expérience professionnelle lui permettant de prétendre, par la suite, à des emplois mieux rémunérés.

Politique commerciale

La conclusion des négociations du cycle d'Uruguay et la prochaine mise en place de l'Organisation mondiale du commerce qui remplacera l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce sont des événements potentiellement très positifs pour l'économie mondiale. Ils ne porteront cependant pleinement leurs fruits que si le texte est ratifié, ce qu'un

certain nombre de parties parmi les plus importantes n'avaient pas encore fait le 1er décembre 1994. Le processus de ratification est donc la toute première priorité dans le domaine de la politique commerciale.

A supposer que le texte soit ratifié, la mise en œuvre progressive des engagements pris dans l'acte final et le vaste programme de négociations encore à l'ordre du jour (notamment sur les services et l'agriculture) devrait entretenir le rythme du processus de libéralisation des échanges. Compte tenu de ce nouveau cadre d'action et des changements structurels qui continuent d'avoir lieu dans l'économie internationale, de nouvelles questions commerciales importantes sont apparues. On peut schématiquement les classer en deux catégories.

En premier lieu, les différences internationales concernant les pratiques des entreprises et les politiques qui les affectent (la passation des marchés publics, les règles de la concurrence et celles concernant d'autres aspects de la politique envers les entreprises, l'ouverture à l'investissement étranger et la politique en matière de technologie) peuvent avoir avec le commerce international des interférences que certains jugent «déloyales». Bien que ces différences se soient atténuées, nombre de questions restent en suspens. En principe, la mise en place d'accords internationaux visant à harmoniser le cadre juridique et réglementaire dans lequel opèrent les entreprises pourrait y remédier, en supprimant les divergences qui jouent en faveur ou en défaveur des entreprises dans certains pays. Il importe cependant de ne pas oublier que si le but de tels accords consistait à réduire au minimum l'ampleur des changements qui s'imposent dans beaucoup de pays, ils ne représenteraient pas nécessairement la meilleure solution. L'important est que les gouvernements parviennent à un consensus sur les domaines dans lesquels une harmonisation serait souhaitable, et qu'ils mettent au point sur cette base une série de règles propres à renforcer l'ouverture et les mécanismes de concurrence d'un certain nombre de marchés.

En second lieu, il existe de plus en plus de pressions à utiliser la politique commerciale pour parvenir à des objectifs touchant d'autres domaines, en particulier ceux relatifs aux normes d'emploi et d'environnement. Ce serait bien évidemment une erreur que de recourir à des politiques commerciales restrictives pour compenser l'effet d'une baisse des salaires, dans la mesure où les pays développés comme les pays en développement seraient ainsi privés des bénéfices qu'ils peuvent tirer de leurs avantages comparatifs respectifs. En revanche, on pourrait concevoir l'existence d'un «noyau» restreint de normes d'emploi fondées sur les droits humains et civils fondamentaux interdisant

4. Balance des opérations courantes dans la zone OCDE

% du PIB

	1993	1994	1995	1996
États-Unis	-1,6	-2,3	-2,4	-2,3
Japon	3,1	3,0	2,8	2,6
Allemagne	-1,1	-1,2	-0,6	-0,5
France	0,8	0,7	0,8	1,0
Italie	1,2	1,6	2,1	2,5
Royaume-Uni	-1,7	-0,9	-1,1	-1,4
Canada	-4,3	-3,9	-3,3	-3,0
Moyenne des 7 pays ci-dessus	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2
Australie	-3,9	-4,0	-4,9	-4,9
Autriche	-0,5	-0,8	-1,1	-1,2
Belgique-Luxembourg	5,7	5,7	6,3	6,7
Danemark	4,1	2,3	2,0	2,6
Espagne	-1,1	-1,0	-1,1	-1,2
Finlande	-1,1	2,4	2,8	2,9
Grèce	-0,9	-0,8	-1,1	-1,4
Irlande	7,9	7,9	7,8	8,4
Islande	0,1	0,7	0,6	0,7
Mexique	-6,2	-6,6	-7,2	-7,6
Norvège	2,3	2,4	2,4	3,0
Nouvelle-Zélande	-2,1	-2,4	-2,0	-1,2
Pays-Bas	3,3	3,3	3,8	4,0
Portugal	-0,2	-1,6	-0,6	-0,5
Suède	-0,9	1,1	2,3	3,4
Suisse	8,0	6,2	6,8	6,7
Turquie	-3,9	1,3	2,3	3,0
Moyenne des 18 pays ci-dessus	0,1	0,3	0,5	0,6
Moyenne OCDE	0,0	-0,2	-0,1	0,0
Amérique du Nord	-2,1	-2,6	-2,7	-2,6
OCDE Europe	0,3	0,5	0,8	1,0
CE	0,2	0,2	0,5	0,6
Moyenne OCDE moins les États-Unis	0,7	0,9	1,0	1,0

Les chiffres en italiques sont provisoires.

sant des pratiques, comme le travail forcé, jugées inacceptables par la communauté internationale – encore que l'Organisation internationale du travail n'ait pu jusqu'à présent parvenir à un accord sur celles qui, parmi les nombreuses conventions existantes, devraient constituer ce noyau. Des pressions de plus en plus fortes sont également exercées pour mettre la politique commerciale au service d'objectifs ayant trait à l'environnement. Il faudra sans doute un certain temps pour parvenir à un consensus sur les points de désaccord, notamment concernant les problèmes de comportement opportuniste qui se posent dans le contexte des accords sur l'environnement au niveau mondial. Il importe cependant que les gouvernements trouvent une approche multilatérale qui garantisse que ces problèmes ne servent pas de prétexte à la mise en œuvre de pratiques protectionnistes.

le 1^{er} décembre 1994

Publications

octobre-décembre 1994

Bon de commande en fin de numéro

Économie

Études économiques
de l'OCDE*
Série 1993-1994

Canada

novembre 1994
Voir p. 47 de ce numéro de
l'Observateur de l'OCDE.
(10 94 01 2) ISBN 92-64-24320-8, 186 p.

États-Unis

novembre 1994
(10 94 02 2) ISBN 92-64-24292-9, 234 p.

Japon

novembre 1994
(10 94 03 2) ISBN 92-64-24307-0, 178 p.

Nouvelle-Zélande

novembre 1994
Voir p. 52 de ce numéro de
l'Observateur de l'OCDE.
(10 94 05 2) ISBN 92-64-24296-1, 182 p.

Chaque étude :
France : FF85 ; autres pays : FF110 US\$20 DM33
(Études déjà parues dans cette série : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique/Luxembourg, Danemark, Espagne, France, Islande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie et Corée)
Abonnement 1995 (17 à 19 études)
(10 00 00 2) ISSN 0304-3363
France : FF1 200 ; autres pays : FF1 300 US\$240 DM398
*La série 1994-1995 sera disponible sous forme de livre électronique.

CCET (Centre pour la coopération
avec les économies en transition)

Pologne

décembre 1994
(09 94 03 2) ISBN 92-64-24314-3, 218 p.
France : FF100 ; autres pays : FF130 US\$22 DM38
Abonnement 1995
(09 00 00 2) ISSN 0304-3363 (3 études)
France : FF280 ; autres pays : FF300 US\$57 DM105

Perspectives économiques de l'OCDE*

Décembre 1994 - n° 56

décembre 1994
Voir p. 56 de ce numéro de
l'Observateur de l'OCDE.
(12 94 56 2) ISBN 92-64-24328-3, 200 p.
France : FF125 ; autres pays : FF160 US\$27 DM49
Abonnement 1995
(12 00 00 2) ISSN 0304-3274 (n° 57 et n° 58)
France : FF230 ; autres pays : FF250 US\$46 DM90
*Disponible également sur disquette, bande magnétique et sous forme de livre électronique.

Revue économique de l'OCDE n° 22

novembre 1994

A quels critères doivent répondre les politiques actives du marché du travail face au chômage persistant qui sévit en Europe de l'Ouest ?

La croissance de la productivité joue un rôle primordial dans l'amélioration du revenu moyen et du bien-être. À partir de données récentes, on peut avoir une image plus précise de son évolution tendancielle et comparer les niveaux de productivité du secteur des entreprises et les taux de croissance dans les pays de l'OCDE.

Dans quelle mesure la « nouvelle économie de la croissance » rend-elle correctement compte des résultats observés dans la zone OCDE sur le plan de la productivité ?

Comment les flux commerciaux influent-ils sur les salaires relatifs dans les diverses branches d'activité à travers les structures des marchés ? Une étude en coupe transversale a été réalisée pour 22 secteurs de 12 pays de l'OCDE.

Quels effets ont eu en Nouvelle-Zélande les mesures anti-inflationnistes et les objectifs d'inflation sur les incertitudes qui entourent l'évolution des prix ?

Quel est l'impact des transferts nets (transferts monétaires moins impôts sur le revenu) sur les familles à bas revenus ? L'analyse porte sur 11 pays de l'OCDE très différents du point de vue de la législation sociale et de l'approche de la politique sociale.

(13 94 22 2) ISBN 92-64-24293-7, 254 p.
France : FF140 ; autres pays : FF180 US\$31 DM53
Abonnement 1995 :
(13 00 00 2) ISSN 0255-0830 (n° 24 et n° 25)
France : FF250 ; autres pays : FF270 US\$49 DM94

Nouveaux partenaires économiques Économies dynamiques d'Asie et pays d'Europe centrale et orientale

novembre 1994

Depuis la fin de la guerre froide, les flux commerciaux se sont considérablement développés entre les Économies dynamiques d'Asie (EDA) et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Les entreprises des EDA ont établi des bases en Europe centrale, où les responsables politiques cherchaient à tirer parti de

Les 10 meilleures ventes

- 1. Obstacles aux échanges
avec les économies en transition**
(14 94 11 2) ISBN 92-64-24206-6
France : FF30 ; autres pays : FF40 US\$7 DM12
- 2. Statistiques des recettes publiques
des pays membres de l'OCDE
1965-1993**
(23 94 04 3) ISBN 92-64-04176-1, bilingue
France : FF225 ; autres pays : FF290 US\$50 DM89
- 3. Série des examens en matière de coopération
pour le développement
Canada**
(43 94 09 2) ISBN 92-64-24221-X
France : FF40 ; autres pays : FF50 US\$9 DM16
- 4. L'étude de l'OCDE sur l'emploi
Données et explications**
(2 volumes - non vendus séparément)
(03 94 04 2) ISBN 92-64-24241-4
France : FF250 ; autres pays : FF325 US\$60 DM98
- 5. Migrations et développement
Un nouveau partenariat pour la coopération**
(81 94 09 2) ISBN 92-64-24200-7
France : FF320 ; autres pays : FF400 US\$75 DM120
- 6. L'industrie dans les Républiques tchèque et slovaque**
(14 94 07 2) ISBN 92-64-24187-6
France : FF90 ; autres pays : FF120 US\$20 DM36
- 7. Procédures de faillite et de restructuration
des entreprises dans les pays de l'OCDE
et d'Europe centrale et orientale**
(14 94 09 2) ISBN 92-64-24192-2
France : FF120 ; autres pays : FF156 US\$26 DM46
- 8. Statistiques de la population active
1972-1992**
(30 94 05 3) ISBN 92-64-04173-7, bilingue
France : FF420 ; autres pays : FF520 US\$96 DM160
- 9. La mesure des activités scientifiques et technologiques
Méthode type proposée pour les enquêtes
sur la recherche et le développement expérimental
Manuel de Frascati - 1993**
(92 94 04 2) ISBN 92-64-24202-3
France : FF250 ; autres pays : FF325 US\$58 DM99
- 10. Statistiques et bilans énergétiques
des pays non membres
1991-1992**
(61 94 23 3) ISBN 92-64-04177-X, bilingue
France : FF430 ; autres pays : FF535 US\$100 DM170

leur expérience. Au fil de leur mutation en économies industrialisées, les EDA ont parfaitement réussi à maîtriser leur ajustement structurel et financer leur développement. Tels sont deux des grands défis que doivent relever les PECO pour se transformer eux aussi en économies de marché à part entière. Cette publication analyse les relations entre les EDA et les PECO, qui deviennent de nouveaux partenaires économiques.

(03 94 06 2) ISBN 92-64-24246-5, 174 p.
France : FF90 ; autres pays : FF115 US\$22 DM36

Affaires sociales

Série «Études de politique de santé» n° 5

La réforme des systèmes de santé

Étude de dix-sept pays de l'OCDE

novembre 1994

Voir la troisième page de couverture de ce numéro de l'Observateur de l'OCDE.

(81 94 10 2) ISBN 92-64-24250-3, 370 p.
France : FF375 ; autres pays : FF470 US\$86 DM142

Agriculture

Normalisation internationale des fruits et légumes

Abricots

novembre 1994

(51 94 07 3) ISBN 92-64-04119-2, bilingue, 78 p.
France : FF80 ; autres pays : FF105 US\$18 DM32

Politiques nationales et échanges agricoles Turquie

décembre 1994

Voir Morvarid Bagherzadeh et Ronald Steenblik, «La nouvelle politique agricole turque», l'Observateur de l'OCDE, n° 189, août-septembre 1994.

(51 94 08 2) ISBN 92-64-24238-4, 252 p.
France : FF180 ; autres pays : FF235 US\$40 DM70

Développement et aide

Études du Centre de développement

La «longue marche» de la Chine

vers une économie ouverte

par M. Kiichiro Fukasaku et David Wall, avec Mingyuan Wu
octobre 1994

Voir Kiichiro Fukasaku, «La Chine présente», l'Observateur de l'OCDE, n° 189, août-septembre 1994.

(41 94 13 2) ISBN 92-64-24290-2, 124 p.
France : FF80 ; autres pays : FF100 US\$19 DM30

Statistiques de la dette extérieure*

Endettement et autres engagements des pays et territoires

en développement, des pays d'Europe centrale et orientale et de certains autres pays

et territoires à fin décembre 1993 et fin décembre 1992

Rapport annuel

décembre 1994

(43 94 10 2) ISBN 92-64-24276-7, 34 p.
France : FF95 ; autres pays : FF125 US\$23 DM37

*Disponible également sur disquette

Développement territorial

Des villes pour le 21^e siècle

novembre 1994

Les villes sont à la fois le moteur et le miroir de nos sociétés. C'est dans les villes que vivent les trois quarts des citoyens. C'est aussi dans les villes que se déroulent la plupart des activités humaines. Résoudre les problèmes urbains constituerait donc un apport essentiel à la solution des grands problèmes modernes.

Cet ouvrage rend compte d'une conférence organisée par l'OCDE sur les problèmes économiques, sociaux et environnementaux des villes : la pauvreté, la ségrégation et la détresse qui prévalent dans de nombreux quartiers, la dégradation physique et le manque d'infrastructures et de services qui caractérisent d'autres, les difficultés d'ajustement local au changement économique structurel auxquelles de nombreuses villes sont confrontées. Les solutions préconisées dans cet ouvrage constituent un véritable défi aux pouvoirs politiques nationaux et locaux de nos pays, mais aussi aux citoyens et aux entrepreneurs qui devront unir leurs efforts pour rendre nos villes plus «urbaines».

(04 94 01 2) ISBN 92-64-24287-2, 202 p.
France : FF160 ; autres pays : FF210 US\$39 DM63

Éducation, enseignement

Les formations en alternance

Quel avenir ?

novembre 1994

Il existe de nombreuses modalités de formation impliquant à la fois un enseignement de type scolaire et une formation pratique en entreprise : l'apprentissage et sa variante germanique, le système dit «dual», ainsi que les programmes d'enseignement et de stages professionnels s'adressant aux jeunes et comportant de plus en plus des passages plus ou moins longs en entreprise (on parle «d'alternance» en France). Cet ouvrage se situe dans la lignée des travaux consacrés par l'OCDE au rôle nouveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Il reflète les débats qui se sont déroulés lors d'un séminaire international organisé conjointement par l'OCDE et le CEREQ (Centre d'études et de recherche sur les qualifications) à Marseille en avril 1994.

Cette publication est la première qui traite de «l'alternance» dans une perspective de comparaison internationale et qui aborde simultanément ses différents aspects – pédagogique, économique et institutionnel. Elle met en relief la diversité des préoccupations des différents pays de l'OCDE ainsi que celle des méthodes qu'ils ont adoptées, mais signale également les tendances communes. Des questions y sont posées sur la mise en œuvre et le coût de ce mode de formation qui suscite un intérêt de plus en plus grand.

(91 94 04 2) ISBN 92-64-24294-5, 168 p.
France : FF160 ; autres pays : FF210 US\$38 DM63

La formation professionnelle des jeunes

Pour des politiques et des pratiques cohérentes

novembre 1994

Cette publication, qui dégage et explique les articulations favorisant un enseignement technique et une formation professionnelle efficaces, est consacrée aux thèmes suivants : filières d'enseignement, stratégies d'apprentissage intégrant théorie et pratique, rôle des partenaires sociaux, coordination des politiques.

(91 94 03 2) ISBN 92-64-24285-6, 208 p.
France : FF170 ; autres pays : FF220 US\$41 DM67

La formation professionnelle en Allemagne

Moderniser et adapter

novembre 1994

Cet ouvrage décrit le contexte historique dans lequel s'inscrit le système dual de formation professionnelle de l'Allemagne ainsi que les impératifs auxquels il a dû répondre depuis la promulgation de la loi sur la formation professionnelle en 1969. Il évalue la capacité de deux branches d'activité, l'industrie métallurgique et le bâtiment, de s'adapter aux changements sociaux et économiques ainsi que les besoins de qualifications nouvelles et de niveau plus élevé qui y sont liés. L'étude révèle l'importance des négociations et de la coopération entre les pouvoirs publics (aux niveaux fédéral et national), les partenaires sociaux et les instituts de recherche dans tous les aspects du processus de décision, depuis l'élaboration de la politique de formation professionnelle jusqu'à l'adoption de règles concernant les moyens et la qualité de la formation. Grâce à cette méthode complexe de coopération, qui repose sur une tradition historique de codécision, la formation professionnelle a été à même de se moderniser sur le plan des structures et des méthodes et donc de relever les défis des années 70 et 80. Le système dual saura-t-il conserver son intérêt aux yeux de jeunes gens compétents et ambitieux et pourra-t-il continuer à s'adapter à l'évolution des conditions de travail ? Son avenir en dépend.

(01 94 05 2) ISBN 92-64-24301-1, 120 p.
France : FF120 ; autres pays : FF155 US\$29 DM48

La formation professionnelle aux Pays-Bas

Réforme et innovation

novembre 1994

(91 94 06 2) ISBN 92-64-24298-8, 216 p.

France : FF195 ; autres pays : FF250 US\$48 DM72

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

La qualité de l'enseignement

décembre 1994

Voir David Hopkins et David Stern, «Les trois clefs d'un enseignement de qualité», l'Observateur de l'OCDE, n° 191, décembre 1994-janvier 1995.

(96 94 07 2) ISBN 92-64-24242-2, 130 p.
France : FF95 ; autres pays : FF125 US\$23 DM38

Revue du programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur

Gestion de l'enseignement supérieur

Vol. 6, n° 3

décembre 1994

La gestion universitaire se trouve confrontée à d'importants défis lorsqu'elle tente

d'assurer des liens appropriés entre la formation des étudiants et l'emploi qui suit. Ce numéro aborde plusieurs dimensions de ce problème. Il rend également compte des processus d'auto-évaluation utilisés en Finlande dans le cadre d'une nouvelle stratégie pour l'enseignement supérieur.

(89 94 03 2) ISBN 92-64-24282-1, 152 p.
France : FF95 ; autres pays : FF125 US\$22 DM38
Abonnement 1995
(89 00 00 2) ISSN 1013-8501 (Vol. 7, n°1 à n°3)
France : FF260 ; autres pays : FF285 US\$54 DM95

Énergie

AIE (Agence internationale de l'énergie)

Véhicules électriques Technologie, performances et perspectives

décembre 1994

Cette étude donne un aperçu de la situation actuelle de la technologie des voitures et des camions électriques dans les pays membres de l'AIE. Y sont examinées aussi les perspectives qui se dessinent concernant les améliorations des performances des véhicules et des batteries, ainsi que des systèmes de recharge. Cette étude donne à penser que la coopération internationale est appelée à jouer un rôle essentiel pour ce qui a trait au partage des ressources de R-D, à la définition de normes techniques et à la préparation pour l'introduction des véhicules électriques sur le marché.

(61 93 20 2) ISBN 92-64-24015-2, 226 p.
France : FF230 ; autres pays : FF300 US\$53 DM89

Energy and Environmental Policy Analysis Series

Biofuels*

décembre 1994

*En anglais uniquement
Voir Laurie Michaelis, «Le coût réel des biocarburants liquides», *l'Observateur de l'OCDE*, n° 190, octobre-novembre 1994.

(61 94 26 1) ISBN 92-64-14233-9, 80 p.
France : FF115 ; autres pays : FF150 US\$28 DM45

The Clean and Efficient Use of Coal and Lignite* Its Role in Energy, Environment and Life

Conference Proceedings

Hong Kong, 30th November-3rd
December 1993

décembre 1994

*En anglais uniquement
(61 94 29 1) ISBN 92-64-14243-6, 1184 p.

France : FF650 ; autres pays : FF810 US\$150
DM247

Energy Policies of The Republic of Korea*

décembre 1994

*En anglais uniquement
(61 95 02 1) ISBN 92-64-14313-0, 200 p.
France : FF260 ; autres pays : FF325 US\$63 DM99

Energy Technologies to Reduce CO₂ Emissions in Europe*

Prospects, Competition,
Synergy

(Petten Proceedings)

décembre 1994

*En anglais uniquement
(61 95 03 1) ISBN 92-64-14308-4, 328 p.
France : FF200 ; autres pays : FF260 US\$51 DM79

Industrial Energy Efficiency Policies and Programmes*

(Proceedings)

décembre 1994

*En anglais uniquement
(61 95 01 1) ISBN 92-64-14304-1, 328 p.
France : FF320 ; autres pays : FF400 US\$75 DM120

IEA/OECD Scoping Study on Energy and Environmental Technologies to Respond to Global Climate Change Concerns*

novembre 1994

*En anglais uniquement
(61 94 25 1) ISBN 92-64-14224-X, 334 p.
France : FF330 ; autres pays : FF430 US\$79 DM125

AEN (Agence pour l'énergie nucléaire)
Documents OCDE

Intermediate Energy Nuclear Data*

Models and Codes

Proceedings of a Specialists'

Meeting, Issy-les-Moulineaux

(France) 30 May-1 June 1994

novembre 1994

*En anglais uniquement
(66 94 11 1) ISBN 92-64-14278-9, 418 p.
France : FF255 ; autres pays : FF320 US\$59 DM79

Environnement

Examens des performances
environnementales

Royaume-Uni

octobre 1994

Ce rapport s'inscrit dans le programme d'examen par l'OCDE des performan-

ces environnementales de chaque pays membre. Les efforts menés pour atteindre les objectifs nationaux et satisfaire aux engagements internationaux y sont évalués en détail. Les progrès accomplis ou à faire dans la réduction de la charge polluante, la gestion des ressources naturelles, l'intégration des politiques économique et environnementale, et le renforcement de la coopération internationale sont aussi au centre de ces examens. Les analyses s'appuient sur un large ensemble de données économiques et environnementales. Les rapports sur les performances environnementales de l'Allemagne, de l'Islande, de la Norvège, du Portugal, du Japon et de l'Italie sont disponibles.

(97 94 17 2) ISBN 92-64-24260-0, 238 p.
France : FF130 ; autres pays : FF170 US\$29 DM49

Documents OCDE

Trade and Environment* Processes and Production Methods

décembre 1994

*Textes en anglais, rapport de synthèse en français.

(97 94 20 1) ISBN 92-64-14319-X, 166 p.
France : FF90 ; autres pays : FF115 US\$23 DM35

Finances, fiscalité, entreprises, investissements

Fiscalité et épargne des ménages

novembre 1994

Voir Jeffrey Owens et Mark Robson, «La fiscalité et l'épargne des ménages», *l'Observateur de l'OCDE*, n° 191, décembre 1994-janvier 1995.

(23 94 09 2) ISBN 92-64-24251-1, 324 p.
France : FF265 ; autres pays : FF330 US\$60 DM100

Documents OCDE

Le régime fiscal de l'épargne

Enquêtes par pays

décembre 1994

Ce questionnaire sur les modalités d'imposition des différentes formes d'épargne des ménages dans chacun des pays de l'OCDE permet de comprendre comment chaque pays considère son propre système fiscal. Cette étude, dont les résultats ont été utilisés pour établir **Fiscalité et épargne des ménages**, intéressera particulièrement les spécialistes de la fiscalité et des finances publiques. De plus, elle

contribue au débat sur le rôle de la politique fiscale sur l'épargne privée.
(23 94 10 3) ISBN 92-64-04265-2, bilingue, 200 p.
France : FF100 ; autres pays : FF130 US\$24 DM39

La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux* Rapport annuel 1990-1993

Études spéciales :

L'OM est-il représentatif ?

République tchèque, Hongrie, Pologne,
République slovaque
octobre 1994

(23 94 08 3) ISBN 92-64-04175-3, bilingue, 388 p.
France : FF200 ; autres pays : FF260 US\$49 DM79

*Disponible également sur disquette

CCET (Centre pour
la coopération avec les économies
en transition)

Tendances et politiques des privatisations Vol. II, n° 1

Rubrique spéciale : La restructuration des entreprises dans le contexte de la privatisation
novembre 1994

Cette publication présente, deux fois par an, un examen des politiques récentes en matière de privatisations et une analyse comparative des expériences des pays d'Europe centrale et orientale et des Nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique. La privatisation est un élément déterminant de la réforme structurelle. Les programmes ambitieux et sans précédent lancés dans ces pays nécessitent des données et des analyses fiables des évolutions, indispensables pour assurer leur réussite.

Cette publication traite également de questions spécifiques aux privatisations. L'approche se veut interdisciplinaire : les aspects juridiques, économiques et organisationnels sont tous abordés. Son but est de donner aux décideurs une vue étendue et complète des choix politiques, de leurs fondements analytiques ainsi que de l'expérience acquise dans leur mise en œuvre.
(06 94 01 3) ISBN 92-64-04269-5, bilingue, 192 p.
France : FF95 ; autres pays : FF125 US\$21 DM37

Documents OCDE

Taxation and Investment Flows*

An Exchange of Experiences
Between the OECD
and the Dynamic Asian
Economies
décembre 1994

*Textes en anglais, introduction en français.

(23 94 05 1) ISBN 92-64-14309-2, 298 p.
France : FF200 ; autres pays : FF260 US\$45 DM79

Gestion publique

Études hors série sur la gestion publique

1994 n° 5

La mesure des performances dans l'administration
Questions et illustrations

novembre 1994
(42 94 55 2) ISBN 92-64-24302-X, 100 p.
France : FF70 ; autres pays : FF90 US\$17 DM28

1994 n° 6

Nouvelle gestion de la mise en place des infrastructures

décembre 1994
(42 94 56 2) ISBN 92-64-24306-2, 196 p.
France : FF95 ; autres pays : FF125 US\$23 DM38

Évolutions dans la gestion publique

Mise à jour 1994

octobre 1994
Ce rapport est le plus récent de la série annuelle produite par le comité de la gestion publique de l'OCDE. Il donne un aperçu général des principales initiatives prises en 1993 par les pays de l'OCDE en matière de gestion du secteur public et souligne les tendances confirmées ou naissantes observées dans ce domaine dont l'importance et le dynamisme ne cessent de croître.

Les politiques et les programmes auxquels les gouvernements de l'OCDE font appel dans leur tentative de faire fonctionner leurs secteurs publics de façon plus efficace et plus économique et de fournir des services publics d'une qualité qui réponde davantage à l'attente de leurs clients sont décrits dans des chapitres par pays. Une annexe statistique fournit des tableaux relatifs à l'emploi.

(42 94 03 2) ISBN 92-64-24244-9, 132 p.
France : FF140 ; autres pays : FF180 US\$32 DM55

Industrie, science et technologie

Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE
Tour d'horizon annuel 1994

novembre 1994
75 tableaux et 32 graphiques.

(70 94 04 2) ISBN 92-64-24295-3, 250 p.
France : FF210 ; autres pays : FF270 US\$49 DM79

Le marché de l'acier en 1993 et les perspectives pour 1994 et 1995
décembre 1994

Cette publication analyse le marché mondial de l'acier. Elle propose en outre, sous forme de tableaux statistiques, les données les plus récentes et les perspectives à court terme sur l'évolution du marché selon les régions, ses principales composantes, la consommation apparente, les échanges et la production, ainsi que la main-d'œuvre employée dans la zone OCDE.

Pour la première fois, le rapport présente des prévisions sur deux ans. Il montre notamment qu'en 1993 le marché de l'acier dans la zone OCDE est resté orienté à la baisse. La reprise de la demande devrait se généraliser au cours de 1994 et irait en s'accroissant en 1995. Les exportations nettes de produits sidérurgiques vers le reste du monde ont très clairement progressé en 1993, mais devraient diminuer du fait de la reprise de la demande intérieure. Grâce à l'accroissement des exportations, la production d'acier brut pour le total de la zone OCDE a progressé en 1993, mais on peut s'attendre à une stagnation en 1994 avant qu'une reprise plus vigoureuse ne s'amorce en 1995.

22 tableaux et 11 graphiques.
(58 94 01 2) ISBN 92-64-24288-0, 40 p.
France : FF120 ; autres pays : FF155 US\$26 DM48

La biotechnologie pour un environnement propre
Prévention, détection, dépollution

octobre 1994
Voir Salomon Wald, «La biotechnologie comme agent écologique», *l'Observateur de l'OCDE*, n° 189, août-septembre 1994.
(93 94 05 2) ISBN 92-64-24257-0, 218 p.
France : FF320 ; autres pays : FF400 US\$68 DM122

Transports

CEMT (Conférence européenne des ministres des transports)
Table ronde 97

Les péages routiers urbains
novembre 1994

La question des péages routiers urbains est plus que d'actualité, non seulement en termes de recherche, mais aussi de projets concrets. L'objectif est double :

endiguer la congestion urbaine et limiter les atteintes environnementales correspondantes. Pourtant, on s'aperçoit que, malgré des fondements théoriques solides, les péages urbains soulèvent de nombreuses objections, notamment d'équité et, qu'en fait, ils obligent à revoir le système des transports urbains dans son ensemble.

(75 94 11 2) ISBN 92-821-2195-1, 192 p. 64
France : FF160 ; autres pays : FF210 US\$39 DM63

Les systèmes de métros légers

novembre 1994

Les métros légers, qui permettent de conjuguer les avantages des tramways et des métros souterrains, connaissent aujourd'hui un véritable renouveau dans le monde. Ce rapport étudie les aspects économiques, les avantages et les risques de la mise en place de réseaux de métros légers dont l'intérêt est de contribuer à résoudre les graves problèmes d'encombrements qui se posent dans les villes. Il s'appuie sur des données provenant de nombreux réseaux et sur des études de cas par pays - France, Allemagne, Pays-Bas, Suisse, États-Unis, autant d'exemples de réussites innovatrices.

(75 94 12 2) ISBN 92-821-2197-8, 322 p.
France : FF265 ; autres pays : FF330 US\$60 DM100

Résolutions du conseil des ministres des transports et rapports approuvés en 1993

40e Rapport annuel

décembre 1994
(75 94 13 2) ISBN 92-821-2196-X, 210 p.
France : FF240 ; autres pays : FF310 US\$59 DM95

Documents OCDE

Rapport statistique sur les accidents de la route en 1992

octobre 1994
Ce rapport montre l'évolution des accidents de la route en 1992 dans les pays membres de la CEMT, quatre de ses pays associés (l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon) et un pays observateur (le Maroc). Il fournit des informations chiffrées sur l'évolution de 1975 à 1992 du nombre de tués, de victimes (tués et blessés), d'accidents corporels et de véhicules routiers pour ces pays, pris séparément et dans leur ensemble, ainsi qu'un certain nombre d'éléments à prendre en compte dans l'analyse de la situation.

(75 94 08 3) ISBN 92-64-04267-9, bilingue, 64 p.
France : FF110 ; autres pays : FF145 US\$25 DM44

Offres d'emploi

Secrétariat de l'OCDE, Paris

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

administration publique
balance des paiements
comptes nationaux
économie agricole
économie du développement
économie de l'énergie
économie de l'industrie
économie du travail
économie monétaire
économétrie
environnement
études urbaines
fiscalité
ingénierie nucléaire
macro-économie
physique nucléaire
sciences de l'éducation
affaires sociales
statistiques
informatiques et communication

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 300 000 (administrateur) et de FF 430 000 (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
75577 Paris Cedex 16
France

Où obtenir les publications de l'OCDE

FRANCE
OCDE
Commandes par correspondance :
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
Tél. (33-1) 45.24.82.00
Téléfax : (33-1) 45.24.82.76
Tél. : 640048 OCDE

Commandes par Minitel,
France exclusivement : 36 15 OCDE
Librairie de l'OCDE :
33, rue Octave-Faurellet
75016 Paris
Tél. (33-1) 45.24.81.67
(33-1) 45.24.81.81

ALLEMAGNE
OECD Publications and Information Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn
Tél. (0228) 959.120
Téléfax : (0228) 959.12.17

ÉTATS-UNIS
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

ARGENTINE
Carlos Hirsch S.R.L.
Galería Güemes, Florida 165, 4° Piso
1333 Buenos Aires
Tél. (1) 331.1787 y 331.2391
Téléfax : (1) 331.1787

AUSTRALIE
D.A. Information Services
648 Whitehorse Road, P.O. Box 163
Mitcham, Victoria 3132
Tél. (03) 873.4411
Téléfax : (03) 873.5679

AUTRICHE
Gerold & Co.
Graben 31
Wien 1
Tél. (0222) 533.50.14

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

CANADA
Remon Publishing Company Ltd.
1294 Algoma Road
Ottawa, ON K1B 3W8
Tél. (613) 741.4333
Téléfax : (613) 741.5439

Magasins
61 Sparks Street
Ottawa, ON K1P 5R1
211 Yonge Street
Toronto, ON M5B 1M4
Tél. (613) 238.8985
Tél. (416) 363.3171
Téléfax : (416) 363.59.63

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

Federal Publications Inc.
165 University Avenue, Suite 701
Toronto, ON M5H 3B8
Tél. (416) 860.1611
Téléfax : (416) 860.1608

Les Publications Fédérales
1185 Université
Montréal, QC H3B 3A7
Tél. (514) 954.1633
Téléfax : (514) 954.1635

CHINE
China National Publications Import
Export Corporation (CNPIEC)
16 Gongti E. Road, Chaoyang District
P.O. Box 88 or 50
Beijing 100704 PR
Tél. (01) 506.6688
Téléfax : (01) 506.3101

CORÉE
Kyoko Book Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul
Tél. 730.78.91
Téléfax : 735.00.30

DANEMARK
Munksgaard Book and Subscription Service
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148
DK-1016 København K
Tél. (33) 12.85.70
Téléfax : (33) 12.93.87

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

Libreria Internacional AEDOS
Consejo de Ciento 391
08009 - Barcelona
Tél. (93) 488.30.09
Téléfax : (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat
Palau Moja
Rambla dels Estudis, 118
08002 - Barcelona
Tél. (93) 318.80.12
(Publications) (93) 302.67.23
Téléfax : (93) 412.18.54

FINLANDE
Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, P.O. Box 128
00100 Helsinki
Agence d'abonnements
P.O. Box 23
00371 Helsinki
Tél. (358 0) 12141
Téléfax : (358 0) 121.44.50

FRANCE
Voir encadré
Documentation Française
29, quai Voltaire
75007 Paris
Tél. 40.15.70.00

Gibert Jeune (Droit-Économie)
6, place Saint-Michel
75006 Paris
Tél. 43.25.91.19

Librairie du Commerce International
10, avenue d'Iéna
75016 Paris
Tél. 40.73.34.60

Librairie Dunod
Université Paris-Dauphine
Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny
75016 Paris
Tél. 44.05.40.13

Librairie Lavoisier
11, rue Lavoisier
75008 Paris
Tél. 42.65.39.95

Librairie L.G.D.J. - Montchrestien
20, rue Soufflot
75005 Paris
Tél. 46.33.89.85

Librairie des Sciences Politiques
30, rue Saint-Guillaume
75007 Paris
Tél. 45.48.36.02

P.U.F.
49, boulevard Saint-Michel
75005 Paris
Tél. 43.25.83.40

Librairie de l'Université
12a, rue Nazareth
13100 Aix-en-Provence
Tél. (16) 42.26.18.08

Documentation Française
165, rue Garibaldi
69003 Lyon
Tél. (16) 78.63.32.23

Librairie Decitre
29, place Bellecour
69002 Lyon
Tél. (16) 72.40.54.54

GRÈCE
Librairie Kaufmann
Mavrodoratou 9
106 78 Athènes
Tél. (01) 32.55.321
Téléfax : (01) 36.33.967

HONG-KONG
Swindon Book Co. Ltd.
13-15 Lock Road
Kowloon, Hong-Kong
Tél. 366.80.31
Téléfax : 739.49.75

HONGRIE
Euro Info Service
Mátyásföld, Európa Ház
1138 Budapest
Tél. (1) 111.62.16
Téléfax : (1) 111.60.61

INDE
Oxford Book and Stationery Co.
Scindia House
New Delhi 110001
Tél. (11) 331.5896/5308
Téléfax : (11) 332.5993

17 Park Street
Calcutta 700016
Tél. 240832

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

ISLANDE
Mál Mog Menning
Laugavegi 18, Pósthólf 392
121 Reykjavík
Tél. 162.35.23

ISRAËL
Praedicta
5 Shatner Street
P.O. Box 34030
Jerusalem 91430
Tél. (2) 52.84.90/1/2
Téléfax : (2) 52.84.93

R.O.Y.
P.O. Box 13056
Tel Aviv 61130
Tél. (3) 49.61.08
Téléfax (3) 544.60.39

ITALIE
Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1
50125 Firenze
Tél. (055) 64.54.15
Téléfax : (055) 64.12.57

Via Bartolini 29
20155 Milano
Tél. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder
Piazza Montecitorio 120
00186 Roma
Tél. 679.46.28
Téléfax : 678.47.51

Libreria Hoepli
Via Hoepli 5
20121 Milano
Tél. (02) 86.54.46
Téléfax : (02) 805.28.86

Libreria Scientifica
Dot. Lucio de Biasio «Aetio»
Via Coronelli, 6
20146 Milano
Tél. (02) 48.95.45.52
Téléfax : (02) 48.95.45.48

MALAISIE
Co-operative Bookshop Ltd.
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaisie
Tél. 756.5000/756.5425
Téléfax : 757.3661

MEXIQUE
Revistas y Periodicos Internacionales S.A. de C.V.
Floresca 57 - 1004
Mexico, D.F. 06600
Tél. 207.81.00
Téléfax : 208.39.79

NORVÈGE
Narvesen Info Center - NIC
Bertrand Narvesens vei 2
P.O. Box 6125 Etterstad
0602 Oslo 6
Tél. (022) 57.33.00
Téléfax : (022) 68.19.01

NOUVELLE-ZÉLANDE
Legislation Services
P.O. Box 12418
Thorndon, Wellington
Tél. (04) 496.5652
Téléfax : (04) 496.5698

PAKISTAN
Mirza Book Agency
65 Shahrub Quaid-E-Azam
Lahore 54000
Tél. (42) 353.601
Téléfax : (42) 231.730

PAYS-BAS
SDU Uitgeverij Plantijnstraat
Externe Fondsen
Postbus 20014
2500 EA-Graaenhage
Tél. (070) 37.89.880
(Commandes) Tél. : (070) 34.75.778

PHILIPPINES
International Book Center
5th Floor, Filipinas Life Bldg.
Ayala Avenue
Metro Manila
Tél. 81.96.76
Tél. 23312 RHP PH

PORTUGAL
Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1200 Lisboa
Tél. (01) 347.49.82/5
Téléfax : (01) 347.02.64

ROYAUME-UNI
HMSO
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Renseignements
Tél. (071) 873.0011
Téléfax : (071) 873.8200

HMSO Bookshop
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Magasins à : Belfast, Birmingham, Bristol, Edinburgh,
Manchester

SINGAPOUR
Gover Asia Pacific Pte Ltd.
Golden Wheel Building
41, Kallang Pudding Road, No. 04-03
Singapore 1334
Tél. 741.5166
Téléfax : 742.9356

SRI LANKA
Centre for Policy Research
c/o Colombo Agencies Ltd.
No. 300-304, Galle Road
Colombo 3
Tél. (1) 574240, 573351-2
Téléfax : (1) 575394, 510711

SUÈDE
Fritzes Information Centre
Box 16356
Regeringsgatan 12
106 47 Stockholm
Tél. (08) 690.90.90
Téléfax : (08) 20.50.21

Agence d'abonnements :
Wennergren-Williams Info AB
P.O. Box 1305
171 25 Solna
Tél. (08) 705.97.50
Téléfax : (08) 27.00.71

SUISSE
Maduec S.A. (Livres et périodiques)
Chemins des Palettes 4
Case postale 266
1020 Remens
Tél. (021) 635.08.65
Téléfax : (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.
4, place Pépinet
CP 3212
1002 Lausanne
Tél. (021) 341.33.48
Téléfax : (021) 341.33.45

Librairie Unilires
6, rue de Camille
1205 Genève
Tél. (022) 320.26.23
Téléfax : (022) 329.73.18

Agence d'abonnements :
Dynamapresse Marketing S.A.
38 avenue Vibert
1227 Carouge
Tél. (022) 308.07.89
Téléfax : (022) 308.07.99

OECD Publications and Information Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn (Allemagne)
Tél. (49.228) 959.120
Téléfax : (49.228) 959.1217

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

THAÏLANDE
Sukset Siam Co. Ltd.
113, 115 Puang Nakhon Rd.
Opp. Wat Rajabpith
Bangkok 10200
Tél. (662) 225.9531/2
Téléfax : (662) 222.5188

TURQUIE
Kültür Yayınları İş-Türk Ltd. Şti.
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat 13
Kavaklıdere/Ankara
Dolmabahçe Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul
Tél. 428.11.40 Poste 2458
Tél. 260.71.88
Tél. : 43482B

VENEZUELA
Libreria del Este
Avenida Miranda 52, Aptdo. 60337
Edificio Galipán
Caracas 106
Tél. 951.1705/951.2307/951.1297
Telegram: Librestre Caracas

Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.

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

ÉTUDES DE POLITIQUE DE SANTÉ n° 4

LA SANTÉ : QUALITÉ ET CHOIX



LA SANTÉ Qualité et choix Études de politique de santé - n° 4

Chacun aspire à être en bonne santé, mais les politiques de santé publique peuvent-elles arbitrer entre cette aspiration et les coûts qui y sont associés ? Les malades cherchent, au premier chef, à retrouver la santé, les praticiens, médecins ou auxiliaires médicaux à améliorer le bien-être des patients et les planificateurs à rendre le système plus efficace en mettant en regard données initiales et données finales. La question-clé du débat actuel sur les politiques de santé est devenue : "La qualité à quel prix ?".

Ce recueil d'essais donne à penser que les programmes ciblés peuvent concilier les deux objectifs de la qualité des soins de santé et de la maîtrise des dépenses. Actuellement, les pays de l'OCDE innovent pour répartir efficacement les ressources sans perdre de vue l'objectif central de l'action en faveur de la santé. Les essais font le point sur les résultats de certaines politiques nationales, comme les lois allemandes destinées à assurer une meilleure maîtrise des dépenses, et de stratégies visant par exemple à prévenir les infections en milieu hospitalier ou à trouver de nouvelles solutions en ce qui concerne la prestation des soins de santé et les modes de consommation pharmaceutique.

(81 94 01 2) ISBN 92-64-24213-9, octobre 1994, 132 p.
France : FF120 ; autres pays : FF155 US\$28 DM47

ÉTUDES DE POLITIQUE DE SANTÉ n° 5

LA RÉFORME DES SYSTÈMES DE SANTÉ



Étude
de dix-sept pays de l'OCDE

LA RÉFORME DES SYSTÈMES DE SANTÉ Étude de dix-sept pays de l'OCDE Études de politique de santé - n° 5

Au début des années 80, les gouvernements et les caisses d'assurances sociales se sont intéressés à l'évolution des dépenses de santé dans une perspective de réforme. Ces réformes étaient devenues nécessaires pour maintenir la qualité et décider de priorités dans l'affectation des ressources, et pour préserver l'accès des populations aux services de santé tout en maîtrisant le niveau global des dépenses. Un accroissement de l'efficacité et de la capacité de réponse des systèmes de santé, sur la base de critères publics, s'imposait donc.

Dans cette publication, qui analyse les réformes entreprises dans 17 pays de l'OCDE*, la diversité des changements et les cheminements adoptés pour y parvenir sont mis en évidence. De plus en plus de pays adoptent le principe de la séparation du financement et de la prestation, même si quelques-uns ont créé des incitations visant à une intégration plus poussée des deux fonctions. La plupart des pays envisagent bien d'autres stratégies, comme un plus grand recours aux soins primaires, une plus importante responsabilisation des acteurs, l'évaluation de l'efficacité des actes et l'établissement de priorités dans l'affectation des ressources publiques. Les objectifs convergent, avec quelques différences, dans la manière de mettre les réformes en œuvre dans la palette des systèmes analysés.

* Australie, Autriche, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Grèce, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Suède, Suisse, Turquie. (La Réforme des systèmes de santé - Analyse comparée de sept pays de l'OCDE, publiée en 1992, portait sur l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.)
(81 94 10 2) ISBN 92-64-24250-3, novembre 1994, 370 p.
France : FF375 ; autres pays : FF470 US\$86 DM142

La meilleure vente de disquettes de l'OCDE

ÉCO-SANTÉ OCDE

Analyse comparative des systèmes de santé

A l'heure actuelle, la base de données regroupe plus de 300 variables (quelque 200 000 données statistiques) couvrant la période 1960-1991. La mise à jour de ce jeu de disquettes est prévue pour 1995.

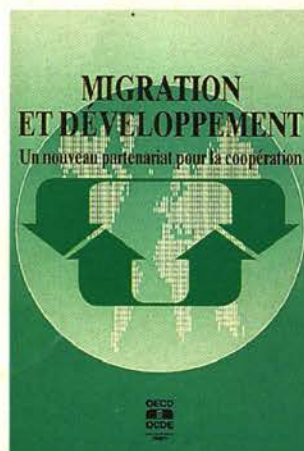
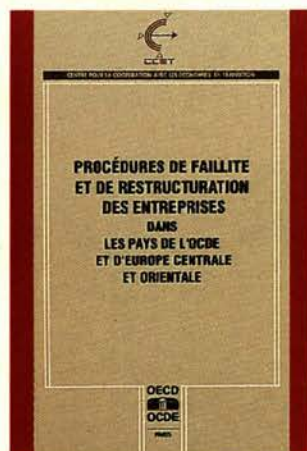
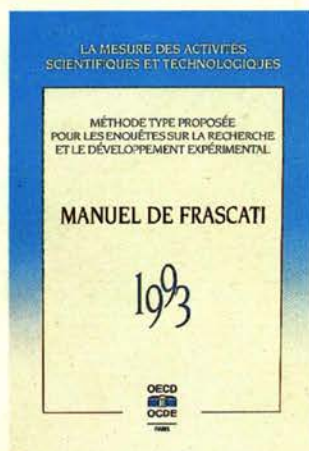
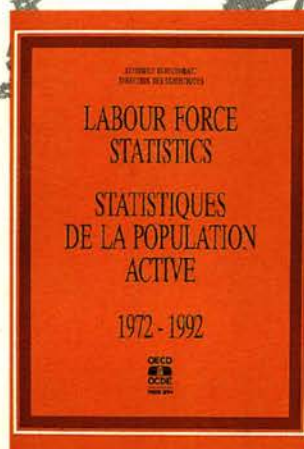
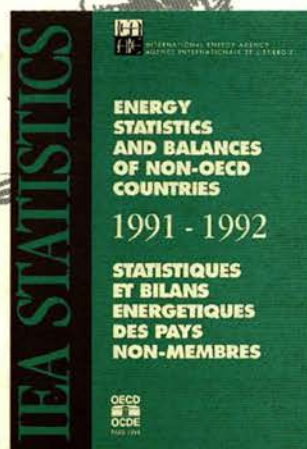
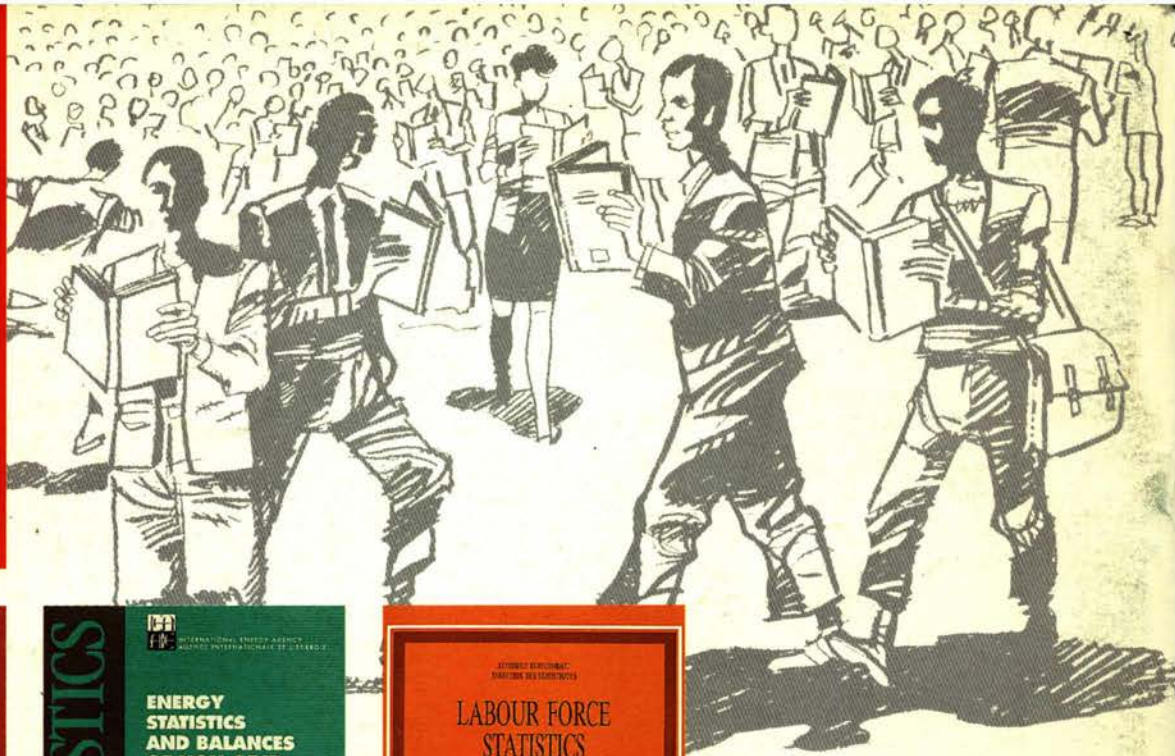
Prix de la version 1993 :
FF2 250 US\$400 DM680

Configuration minimale requise

MS-DOS 3.3 ou plus, ordinateur IBM PC/AT muni d'une carte graphique (couleur) et de 640Ko de mémoire ; version réseau disponible.

Brochure descriptive disponible auprès des Éditions électroniques de l'OCDE.

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



**les éditions
de l'OCDE**

bon de commande
à l'intérieur

