l'OBSERVATEUR de l'OCDE

LE RÔLE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. PREMIERS PAS VERS L'HARMONISATION DES CONTRÔLES SANITAIRES. LA LUTTE CONTRE LES DOUBLES IMPOSITIONS. LA SCIENCE ET LE PROGRÈS ÉCONOMIQUE.

N° 7 / DÉCEMBRE 1963

l'OBSERVATEUR de l'OCDE

N° 7 DÉCEMBRE 1963

Publication bi-mestrielle en anglais et en français éditée par L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES.

BUREAUX DE LA RÉDACTION :

Service d'Information de l'OCDE, Château de la Muette, Paris (16e).

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

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

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

Abonnement annuel : F 10,00; FS 10,00; DM 8,3; 15-; $ 2,50.

Le numéro : F 2,00; FS 2,00; DM 1,70; 3-; $ 0,50.

RÉDACTEUR EN CHEF : Anker Randsholt
RÉDACTEUR EN CHEF ADJOINT : Peter Tewson
SECRÉTAIRE DE RÉDACTION : Marc Delemme

Toute la correspondance doit être adressée au rédacteur en chef.

PHOTOS : Page 3 : Agence Keystone; Page 4 : Leo Jouan - OCDE; Page 6 : Dominique Beretty - OCDE; Page 10 : Leo Jouan - OCDE; Page 11 : Skyfotos - G.B.; Page 13 : Pierre Berdoy (haut); Wimmer (bas); Pages 19, 20 : Almasy - Unesco; Page 25 : Jack Ling - Unesco; Page 36 : Lucien Adrion; Page 38 : Eddy van der Veen - OTAN; Pages 40, 42 : Dominique Beretty - OCDE.

SOMMAIRE

3 LE PRÉSIDENT JOHN F. KENNEDY

4 DÉCLARATION DU CONSEIL MINISTÉRIEL DE L'OCDE

6 UNE INTERVIEW DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'OCDE
M. Halvard Lange, Ministre des Affaires Etrangères de Norvège

8 EFFORTS ET POLITIQUES D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT
L'Examen de l'Aide en 1963

10 LE PROBLÈME DU PRIVILÈGE DE PAVILLON
Interview de M. J.J. Oyevaar, Président du Comité des Transports Maritimes de l'OCDE

12 LES SYNDICATS LIBRES ET L'OCDE
Consultations régulières avec des représentants du travail organisé

13 PRÉSENCE DE L'OCDE A L'EXPOSITION DE BERLIN

14 LES RELATIONS ENTRE LA SCIENCE ET LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

19 LE ROLE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

27 UN INSTRUMENT DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE : LE BUDGET

31 LA LUTTE CONTRE LES DOUBLES IMPOSITIONS

36 PREMIERS PAS VERS L'HARMONISATION DES RÈGLEMENTS SANITAIRES
Les barrières au commerce international de bétail et de viande

38 COMMENT PRÉVOIR LA STRUCTURE FUTURE DE L'EMPLOI

40 LA CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE SUR LA SCIENCE

Le Président John F. Kennedy

Un Chef d'Etat n'est, en général, pas appelé à jouer un rôle dans une Organisation internationale. Cependant, il est certain que le Président John F. Kennedy a communiqué beaucoup de son dynamisme à l'OCDE au moment où celle-ci établissait son plan d'action.

Porté à la présidence du plus grand de nos pays Membres, peu après la signature de la Convention établissant l'OCDE, John F. Kennedy, grâce à l'impulsion qu'il a donnée à son Administration, a fait de son pays un partenaire s'associant très activement à nos travaux.

L'interdépendance des continents, fait dont il était pleinement conscient, avait été mise en lumière dans un discours, demeuré célèbre. Si l'OCDE est devenue une Organisation réellement atlantique, c'est en grande partie dû à la participation sans réserve du Gouvernement Kennedy.

Le Président Kennedy portait un intérêt personnel très vif aux affaires économiques. Ses conseillers étaient chargés de lui soumettre études et documents qu'il prenait le temps de lire, malgré la tâche écrasante qui lui incombait. Tout entretien avec lui ne pouvait être que stimulant, ne serait-ce que par la pertinence de ses questions, la rapidité et la précision de ses réponses.

Il nous est difficile de réaliser qu'il n'est plus. Nous nous souviendrons toujours de lui comme d'un homme qui, en cette période troublée que traverse le monde, a fait preuve d'un courage et d'une clairvoyance exceptionnels.

Thorkil KRISTENSEN
Secrétaire général de l'OCDE

DÉCLARATION DU CONSEIL MINISTÉRIEL DE L'OCDE

Le Conseil de l'OCDE a tenu sa réunion annuelle au niveau des Ministres, à Paris, les 19 et 20 novembre 1963, sous la présidence de M. Halvard Lange, Ministre des Affaires Étrangères de Norvège. Il a examiné les perspectives économiques qui s'offrent aux vingt pays Membres et les relations économiques de ces pays avec le reste du monde.

Les perspectives de croissance économique dans les pays Membres sont, dans l'ensemble, meilleures que l'année dernière. Les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada progressent maintenant à un rythme plus rapide. L'expansion se poursuit dans les autres pays Membres. Si, comme on peut l'espérer, des mesures appropriées viennent, aux États-Unis et dans les autres pays, étayer cette croissance, l'augmentation du produit national brut de l'ensemble de la zone OCDE pour les années 1960-1964 correspondra probablement à l'objectif de croissance de 50 %, fixé pour la décennie 1960-1970 par le premier Conseil ministériel.

L'importance de la stabilité intérieure comme condition d'une croissance économique à long terme harmonieuse a été soulignée. Les coûts et les prix montent assez rapidement dans un certain nombre de pays européens. Un plan de stabilisation est mis en œuvre en France. Des mesures ont aussi

été adoptées en Italie et d'autres devront être envisagées.

En ce qui concerne les paiements internationaux, les mesures prises par des pays Membres et les tendances récentes du commerce intra-OCDE ont commencé et devraient continuer à rééquilibrer progressivement les balances déficitaires ou excédentaires. Il importe que, dans les mesures qu'ils adoptent pour répondre aux exigences de leur situation interne, tous les pays Membres continuent à prendre en considération les répercussions qu'elles peuvent avoir sur l'équilibre général des paiements internationaux.

Dans les pays Membres moins développés, la croissance économique constatée ces dernières années a été en général quelque peu supérieure à celle de l'ensemble de la zone de l'OCDE. Toutefois, on ne peut guère dire que l'écart qui existe entre ces pays et les autres pays Membres ait réellement commencé à se réduire comme il serait désirable; une tâche considérable reste à accomplir dans ce domaine.

Les Ministres ont donc considéré comme souhaitable que les problèmes de développement des pays Membres moins développés continuent à bénéficier de toute l'attention et de la coopération de l'Organisation et de ses pays Membres plus développés.

Les Ministres ont noté avec satisfaction qu'un nouveau programme de développement sera mis en œuvre en Espagne en 1964. Les Ministres ont aussi examiné la situation des Consortiums pour l'aide à la Grèce et à la Turquie, et ont affirmé à nouveau l'importance qu'ils attachent aux efforts faits par les pays Membres pour aider au développement de ces deux pays, notamment par l'octroi de capitaux à long terme à des conditions favorables.

Les Ministres ont passé en revue les travaux de l'Organisation dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et de la main-d'œuvre. Ils ont estimé que ces travaux devraient être de plus en plus orientés vers les problèmes d'adaptation que posent les modifications de structure dans les économies des pays Membres. Ils ont estimé notamment que l'Organisation devrait poursuivre ses travaux concernant la politique active de main-d'œuvre ainsi que ses études sur le reclassement et la mobilité de la main-d'œuvre et sur les transferts d'industries.

Les Ministres ont enregistré avec satisfaction les résultats de la réunion ministérielle des 3 et 4 octobre 1963 sur la science et la technologie.

Les Ministres ont noté que l'aide au développement a été maintenue à un niveau élevé et que ses modalités ont été améliorées, bien que l'accroissement constaté antérieurement ne se soit pas poursuivi au même rythme. Toutefois, les besoins des pays moins développés augmentent et des problèmes importants se poseront à l'avenir. Les résultats antérieurs ont largement dépendu de l'appui de l'opinion publique dans les pays Membres. L'aide nécessaire pour faire face aux besoins croissants des pays moins développés dépendra davantage encore d'un tel appui dans l'avenir et sera en relation de plus en plus étroite avec les propres efforts des pays bénéficiaires.

Les Ministres ont souligné l'intérêt des confrontations des programmes d'aide nationaux dans le cadre de l'Organisation et ils ont demandé que les Membres continuent à coordonner leurs efforts en vue d'adapter avec plus d'efficacité les mesures d'aide aux besoins prioritaires dans les pays moins développés. Ils ont aussi noté avec satisfaction l'intention exprimée par les membres du CAD de tenir davantage compte, en formulant les conditions de l'aide, de la capacité des bénéficiaires d'assurer le service de la dette. Des mesures importantes ont été prises à cet égard par certains Membres au cours de l'année passée. Les Ministres ont noté le fléchissement des mouvements de capitaux privés des pays industrialisés vers les pays moins développés et ils ont demandé à l'Organisation de poursuivre l'étude des mesures qui pourraient être prises par les pays industrialisés et les pays moins développés pour stimuler ce courant.

Les Ministres se sont félicités de la création du Centre de Développement de l'OCDE.

Depuis la réunion ministérielle de l'année dernière, l'Organisation a consacré une grande attention à l'étude des moyens propres à accroître les recettes d'exportation des pays moins développés Membres et non-membres.

Les exportations des pays moins développés sont encore en majeure partie composées de produits de base dont les pays de l'OCDE sont les principaux importateurs. Différentes méthodes tendant à stabiliser et à augmenter les recettes provenant de l'exportation de ces produits sont actuellement à l'étude. Les Ministres ont souligné l'importance de cette tâche. Les pays Membres devraient unir leurs efforts en vue d'améliorer le marché des produits de base.

Les pays moins développés Membres et non-membres ont besoin de plus en plus de diversifier leurs économies et d'encourager la production d'articles manufacturés pour leur propre marché et pour l'exportation. Les pays industrialisés de l'OCDE devraient faciliter cette évolution en offrant à ces produits de plus vastes débouchés. Les Ministres ont pris note, avec approbation, du fait qu'une réciprocité absolue en matière de réduction tarifaire ne serait pas exigée de la part des pays moins développés dans les prochaines négociations tarifaires du GATT.

Les Ministres ont donné pour instruction à l'Organisation de continuer les travaux et les consultations relatifs aux problèmes commerciaux des pays moins développés.

Ils ont affirmé la volonté de leurs Gouvernements de participer à la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement dans un esprit constructif.

SPECTACULAIRE? NON! INDISPENSABLE

Interview du Président du Conseil des Ministres de l'OCDE (1963)

M. Halvard LANGE
Ministre des Affaires Etrangères de Norvège

Dans cette interview accordée à l'Observateur de l'OCDE, M. Halvard Lange, Ministre des Affaires Etrangères de Norvège, exerce sa réflexion sur les résultats de la réunion ministérielle de l'OCDE qui s'est tenue les 19 *et* 20 *novembre, sous sa présidence. Il a été décidé au cours de cette réunion de créer un groupe de travail ad hoc pour étudier les problèmes à examiner par la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement qui se tiendra au printemps prochain. M. Lange, dont le père a reçu le Prix Nobel, est Ministre des Affaires Etrangères de Norvège depuis* 1946 *— exception faite d'une interruption d'un mois l'été dernier. En cette qualité, il a participé à de nombreuses conférences internationales des Nations Unies, de l'OTAN et du Conseil de l'Europe, aussi bien qu'aux réunions de l'OCDE et de sa devancière, l'Organisation Européenne de Coopération Economique. Il a été porté à la Présidence du Conseil de l'OCDE à l'échelon des Ministres pour l'année* 1963.

* * * * * * * * * * *

Quels sont, à votre avis, les principaux résultats de la réunion du Conseil des Ministres de l'OCDE?

A mon sens, cette réunion a eu pour principal résultat de faire ressortir le ferme propos de tous les pays Membres de poursuivre l'effort entrepris pour améliorer les mesures d'aide aux pays moins développés et pour harmoniser autant que cela sera possible les politiques qu'ils appliquent dans ce domaine. Une conférence mondiale très importante sur le commerce et le développement doit se tenir au mois de mars de l'année prochaine. Il importe que nous abordions dans un esprit constructif les problèmes d'une extrême difficulté qui seront traités à cette conférence.

Puisque vous m'interrogez sur les résultats du Conseil à l'échelon des Ministres, je voudrais souligner qu'à l'OCDE notre intention n'est pas par principe de parvenir à des « résultats » prenant la forme de résolutions ou d'engagements formels, comme c'était le cas dans l'ancienne Organisation, l'OECE, notamment pour des domaines comme celui de la libération des échanges et des paiements, où notre but était d'affranchir nos économies de toutes les restrictions qui leur avaient été imposées par la guerre et la tâche de reconstruction après la guerre. L'OCDE est avant tout un lieu de rencontre pour les fonctionnaires qui remplissent des tâches importantes, de caractère économique et politique, dans les pays industrialisés. Nos hauts fonctionnaires et nos experts se réunissent au Château de la Muette pour y traiter d'une gamme très étendue de problèmes économiques, allant des paiements internationaux à l'aide aux pays en voie de développement, en passant par la science et l'agriculture. Ils confrontent leurs expériences en ces domaines, s'efforcent de comprendre les points de vue de leurs interlocuteurs et les prennent en considération lors de leurs travaux dans leurs pays respectifs. Il s'agit déjà là d'une activité de coordination, en ce sens que nous essayons de tenir compte des incidences et des répercussions que notre politique nationale peut avoir sur le plan international. Une équipe compétente d'experts et de fonctionnaires internationaux apporte son concours à cette entreprise. Tout cela n'a rien de très spectaculaire, du moins pour le grand public, et pourtant c'est une œuvre indispensable. Elle explique en grande partie la disparition des crises économiques, encore présentes à nos esprits, qui dévastaient nos économies avant la guerre. Par ce travail poursuivi sans ostentation, s'est créé un milieu international qui donne une impulsion à tous les pays Membres.

Estimez-vous qu'actuellement la tâche principale de l'OCDE soit de résoudre les problèmes qui se posent parmi les pays Membres ou, au contraire, qu'elle se situe dans le domaine des relations économiques entre pays industrialisés et pays tiers ?

POUR moi, c'est dans le domaine des relations économiques avec les pays tiers que je verrais l'essentiel de notre tâche. Après tout, nous sommes fondés à nous montrer satisfaits du développement économique des pays bordés par l'Atlantique Nord. Il y a deux ans, nous nous sommes fixé un but : augmenter de 50 % le produit national brut pendant la décennie 1960-1970. En l'état actuel des choses, il semble bien que, d'une façon générale, cet objectif ambitieux soit à notre portée. Dans un aussi vaste groupe de vingt pays, l'expansion ne peut être qu'inégale. Les moyens d'accélérer les progrès des pays Membres moins développés posent en particulier un problème délicat. Il n'en reste pas moins que nous n'avons pas lieu de nous montrer mécontents de la croissance globale dans la zone de l'OCDE.

Je ne prétendrais certainement pas que nous connaissions la solution de tous les problèmes, tels que celui du maintien de la stabilité des prix concurremment avec un taux élevé d'expansion et, dans ce contexte, de l'instauration d'un équilibre raisonnable des paiements internationaux; mais nous avons maintenant une connaissance bien plus approfondie de ces problèmes qu'il y a quelques années. A cet égard, le Secrétariat de l'OCDE et nos Comités d'experts nous ont apporté un concours précieux.

Le fait que nous possédions désormais des instruments de politique économique plus perfectionnés et que l'interdépendance de nos problèmes économiques soit admise — ce que nous pourrions appeler, si vous voulez, l'internationalisation de la politique économique — donne à penser que nous serons maintenant en mesure d'éviter à l'économie internationale les obstacles malencontreux qui se dressaient autrefois sur son chemin.

Il est une question particulière que je voudrais mentionner à ce propos. Je veux parler de la nécessité d'améliorer les statistiques des mouvements internationaux de capitaux. Lorsque nous disposerons de statistiques améliorées, nous serons en mesure d'aborder plus efficacement les problèmes que posent les paiements internationaux.

Si l'on aborde les problèmes des pays en voie de développement et de nos relations avec ces pays, la situation est tout à fait différente. Nous sommes encore très insuffisamment renseignés sur les difficiles problèmes économiques, sociaux et humains que pose le développement rapide des économies peu évoluées. Il est indispensable que nous renforcions notre effort, sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif et, je le dis sans ambages, cela s'adresse aussi bien aux pays en voie de développement. Il faudrait rendre l'aide directe plus efficace, mais il faudrait avant tout donner aux échanges une structure telle que les recettes d'exportation des pays moins développés puissent augmenter. C'est à cette tâche que nous allons consacrer l'essentiel de notre effort. Elle pose des problèmes extrêmement complexes. Je n'en citerai que quelques-uns : Quelle part faut-il faire à l'aide multilatérale et quelle part à l'aide bilatérale? Comment l'aide extérieure peut-elle le mieux stimuler les efforts des pays moins développés eux-mêmes? Doit-elle prendre la forme de dons, de prêts, de crédits à l'exportation fournis par le secteur public, ou doit-elle consister à encourager les courants de capitaux privés? Les contributions doivent-elles être liées ou non liées? Faut-il donner le pas aux exportations de capital ou à l'assistance technique?

L'option entre le commerce et l'aide pose une autre série de problèmes. Quand, par exemple, on élabore un accord international sur des matières premières, comment peut-on éviter une surproduction alors que l'on stabilise les prix à un niveau satisfaisant? Des arrangements préférentiels, sous une forme ou sous une autre, sont-ils nécessaires pour développer et diversifier la production dans les pays moins développés? Pourrions-nous déroger aux règles et obligations internationales admises de longue date, comme la clause de la nation la plus favorisée, sans ouvrir la porte à une extension des pratiques discriminatoires dont, en définitive, les pays moins développés risqueraient de devenir eux-mêmes les victimes? Je ne chercherai pas à répondre à ces questions auxquelles il n'existe d'ailleurs probablement pas de réponse simple ni définitive.

Avec le temps, nous devrons trouver le « dosage » de mesures politiques qui convient pour stimuler les économies des pays en voie de développement. En ce domaine, la réussite est une question vitale, car elle peut conditionner la paix et le progrès dans le monde entier. Même si nous, les pays riches, nous paraissons faire des sacrifices, ce n'est pas la charité qui nous inspire, c'est notre propre intérêt qui est en jeu.

Ce que vous venez de dire concerne-t-il également le Japon ?

OUI, parce que le Japon a été invité à devenir Membre de plein exercice de l'OCDE. Se plaçant parmi les nations industrielles et commerçantes du monde dont l'expansion est la plus rapide, le Japon a sa place tout indiquée dans l'Organisation, car il sera en mesure de tirer profit des travaux de l'Organisation et d'en assumer les obligations.

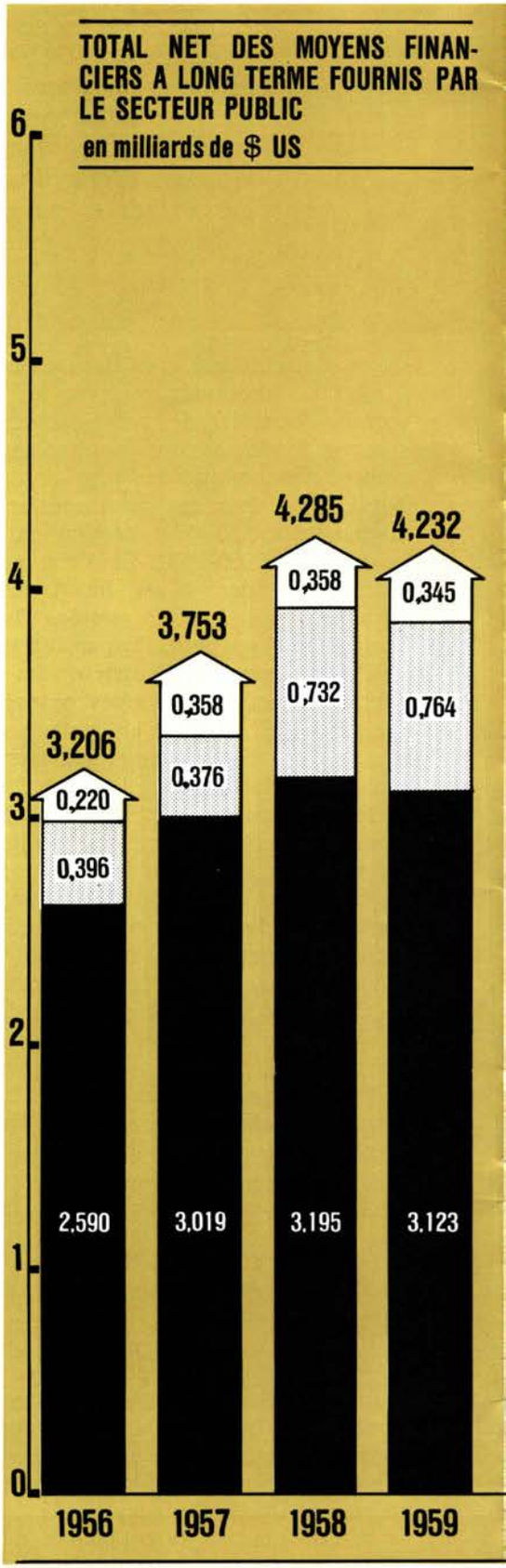
EFFORTS ET POLITIQUES D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

On trouvera ci-après des extraits du rapport de M. Willard Thorp, Président du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, sur l'Examen *1963* des efforts et politiques d'aide au développement des pays membres de ce Comité (*1*).

LES CONTRIBUTIONS DU SECTEUR PUBLIC

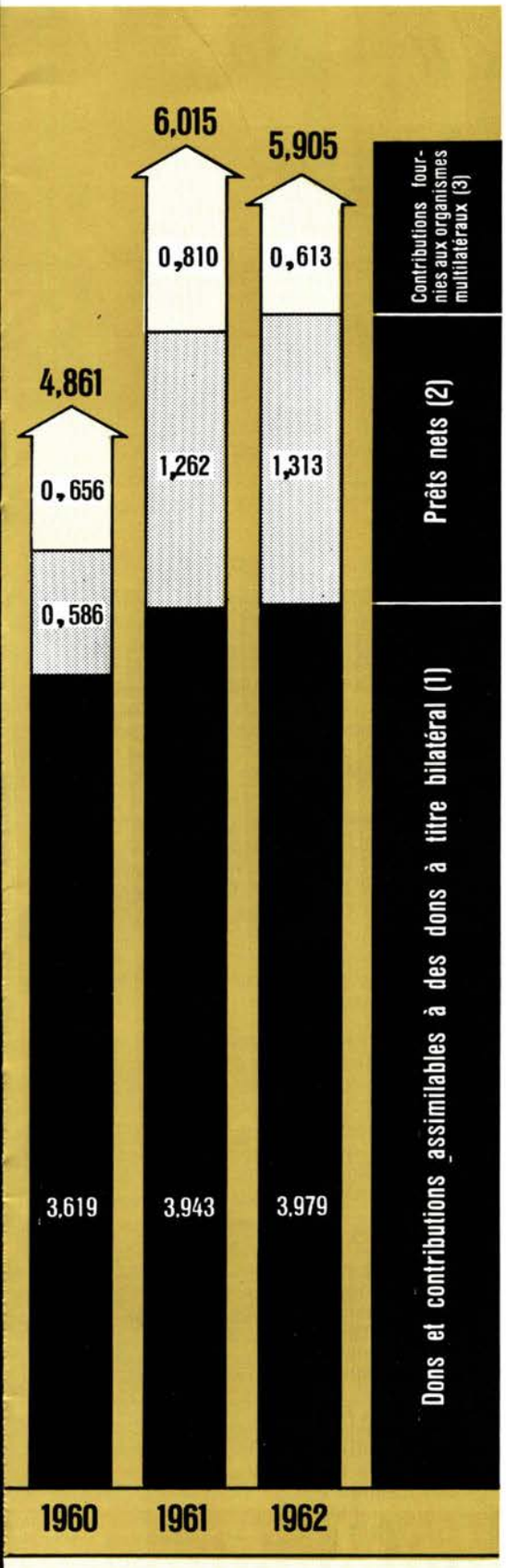
En 1962, l'aide financière aux pays moins développés a atteint un montant approximativement égal à celui de 1961 ; le volume de l'assistance technique s'est considérablement accru. Au cours de 1962, un large et vigoureux effort a été entrepris par les pays fournisseurs d'aide pour apprécier et réviser les politiques et le fonctionnement de leurs programmes d'aide.

Le niveau actuel des versements du secteur public est le résultat d'une série d'augmentations annuelles importantes. Depuis 1956, première année pour laquelle des données complètes sont disponibles, les contributions du secteur public ont presque doublé. Les seules années pour lesquelles le taux d'accroissement des contributions publiques nettes a été inférieur à 10 % ont été 1959 et 1962. Dans une certaine mesure, l'accroissement du volume de l'aide résulte du coup de fouet donné par l'établissement de nouveaux programmes d'aide au développement dans certains pays tels que l'Allemagne, l'Italie, le Japon et les Pays Scandinaves qui, à l'origine, n'avaient pas de responsabilité spéciale à l'égard de groupes particuliers de pays moins développés ; toutefois, l'augmentation n'a pas été le fait de ces seuls pays. L'accroissement du montant total des contributions du secteur public n'aurait pu être réalisé sans des augmentations importantes de la part de pays tels que la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.



1. Comprend les réparations, les paiements d'indemnisations, le montant net des prêts remboursables dans la monnaie des pays bénéficiaires et le montant net des transferts de ressources correspondant à des ventes contre monnaie des pays bénéficiaires
2. Montant total brut des prêts bilatéraux moins les montants perçus au titre de l'amortissement
3. Comprend les achats publics (nets) d'obligations des organismes multilatéraux

(1) Les pays membres du Comité d'Aide au Développement sont : la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Commission de la Communauté Économique Européenne.



Note : Ces chiffres tiennent compte de révisions de données par pays, intervenues depuis la publication du rapport du Président

LES MODALITÉS DE L'AIDE

Ces dernières années, deux tendances principales se sont fait jour dans les opérations bilatérales de prêts. Tout d'abord, le volume des prêts s'est accru rapidement, et leur montant brut a triplé entre 1956 et 1962, ce qui constitue une proportion croissante d'aide financière nouvelle. Deuxièmement, l'impact de ce large accroissement du volume des prêts sur la charge du service de la dette a été atténué par l'assouplissement des taux d'intérêt et des périodes de remboursement.

Même s'il n'y avait pas d'accroissement supplémentaire de la dette totale, le service de la dette continuerait à augmenter à mesure que les délais de carence s'achèvent. Mais le maintien des tendances actuelles, même pendant une période aussi courte que cinq ans, pourrait avoir de sérieuses conséquences.

COORDINATION DES EFFORTS D'AIDE

La variété des sources de financement extérieur et d'assistance technique ainsi que le nombre croissant de pays moins développés recevant simultanément l'aide de plusieurs pays, ont rendu nécessaire de coordonner plus étroitement les efforts d'aide.

La coordination des efforts du CAD sera accrue par l'intermédiaire de groupes ou de réunions spécialement chargés de l'examen des problèmes de l'aide dans des pays ou des régions déterminés. Il a également été proposé que des réunions pour l'examen des problèmes régionaux aient lieu régulièrement.

COOPERATION TECHNIQUE

Pour de nombreux pays moins développés, la condition essentielle de l'utilisation efficace de l'aide financière en vue de l'exécution des programmes est l'accroissement substantiel de l'assistance technique. Malgré l'augmentation récente de ce type d'aide, l'examen entrepris par le Groupe de Travail sur la Coopération Technique du CAD a montré le besoin urgent d'accroître l'envoi de personnel qualifié d'assistance technique en vue de l'amélioration du choix, du contrôle et de la gestion des projets d'assistance technique et de l'évaluation plus précise des besoins réels des pays moins développés dans ce domaine. Des études sur les besoins en ressources humaines, qui vont être entreprises sur la base des récentes décisions du Groupe de Travail sur l'Assistance Technique constitueront un pas dans cette direction.

CAPITAUX PRIVÉS

Les mesures à prendre pour accroître les apports de capitaux privés requièrent une attention tout à fait spéciale en raison de la stagnation de ces apports au cours des années récentes. Des contributions importantes peuvent être faites sous cette forme ; en conséquence, les obstacles aux investissements privés à l'étranger devraient faire l'objet d'une étude plus approfondie. Il devrait être possible de trouver les moyens d'accroître les apports de techniques et de gestion ainsi que de capitaux privés eux-mêmes.

Le problème du PRIVILEGE DE PAVILLON

La question du privilège de pavillon occupe une place importante dans les délibérations et les rapports annuels du Comité des transports maritimes de l'OCDE. Dans une interview accordée à l'Observateur de l'OCDE, *le Président du Comité, M. J.J. Oyevaar, évoque ce problème, sans nécessairement exprimer l'opinion de l'OCDE. Il commence par expliquer le sens du terme lui-même.*

ON entend par privilège de pavillon l'application d'un traitement préférentiel aux bâtiments naviguant sous un pavillon déterminé, traitement qui peut prendre bien des formes; dans les cas les plus critiquables, les Gouvernements réservent, par des textes législatifs ou réglementaires, tout ou partie du commerce d'importation et/ou d'exportation de leur pays aux navires de leur flotte nationale, ou accordent des privilèges à ces navires sous forme d'exonérations ou d'avantages fiscaux, de taux de change différentiels, de priorités de mouillage, etc.

Le privilège de pavillon est-il toujours condamnable et, dans l'affirmative, pour quelles raisons ?

Il est toujours condamnable parce qu'il ne tient pas compte des considérations commerciales, parce qu'il a pour effet d'entraver la liberté des échanges et parce qu'il risque de ce fait d'avoir des répercussions néfastes sur l'économie mondiale. Dans les transports maritimes, plus encore peut-être que dans toute autre branche de l'industrie ou des services, il est indispensable de laisser les entreprises entièrement libres de se concurrencer pour le transport des biens qui font l'objet d'échanges internationaux, sans entraver leur action, sur le plan commercial, par des restrictions gouvernementales d'aucune sorte; les transports maritimes constituent en effet un service international, et c'est dans un régime de libre concurrence qu'ils peuvent le mieux contribuer à la prospérité de l'économie mondiale. Ce n'est que dans ces conditions que l'on peut empêcher les frais de transport d'augmenter.

S'il en est ainsi, quelles sont les raisons qui incitent certains Gouvernements à exercer des discriminations sur le plan des transports maritimes ?

Ces Gouvernements se trouvent amenés à pratiquer une politique discriminatoire en matière de transports maritimes, parce qu'ils créent ou maintiennent en exploitation des marines marchandes nationales qui seraient fatalement déficitaires sans l'aide de l'État. Certains de ces Gouvernements fournissent cette aide sous forme de subventions directes, mais la plupart préfèrent agir indirectement au moyen de mesures discriminatoires, car ils peuvent ainsi rejeter sur d'autres pays une partie des charges économiques ainsi créées, alors qu'une subvention serait entièrement supportée par les contribuables du pays en cause.

Pourquoi les Gouvernements veulent-ils créer ou maintenir en exploitation des marines marchandes nationales qui ne sont pas rentables ?

Les Gouvernements qui agissent ainsi font valoir divers arguments, dont les principaux sont le prestige national (une flotte marchande est le symbole d'un certain rang international), les impératifs de la défense nationale, les économies de devises et l'amélioration du commerce du pays. Parfois aussi intervient l'idée que les compagnies de navigation existantes pratiquent des tarifs trop élevés.

Quelle est à votre avis la valeur de ces différents arguments ?

Avant de répondre à cette question, je voudrais indiquer qu'il existe un critère d'appréciation dont on peut toujours faire usage, quel que soit l'argument employé : c'est l'ampleur des ressources financières dont dispose le Gouvernement en cause. La création et l'exploitation d'une marine marchande non rentable entraînent pour le pays concerné des frais de soutien et élèvent le coût des transports; en effet, lorsqu'on empêche la concurrence de jouer, le rendement diminue et les frais augmentent inévitablement. Il faut donc qu'un pays dispose de fonds considérables pour s'offrir le luxe d'investir des capitaux dans des projets non rentables. Or, la plupart des pays qui adoptent cette politique n'ont pas une situation financière bien établie et bon nombre d'entre eux sont largement tributaires de l'aide des pays industrialisés.

L'histoire des transports maritimes fournit un certain nombre d'enseignements. Comment les flottes marchandes des puissances maritimes « traditionnelles » se sont-elles développées, et pour quelles raisons ? La réponse est toute simple. Prenons l'exemple de trois des plus grands pays maritimes, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Ni la Norvège, ni les Pays-Bas ne disposent de ressources naturelles abondantes; l'un des meilleurs moyens, pour ces pays, de rendre leur économie viable, et l'un des seuls possibles, était de développer leur marine marchande. Ils y sont parvenus à la force du poignet et à leurs propres frais (sans « aide » des pays industrialisés). Quant au Royaume-Uni — cette île relativement peu étendue qui ne peut compter que sur ses exportations pour financer l'importation, vitale pour elle, des biens qu'elle ne peut pas produire — il a dû lui aussi se donner les moyens d'assurer le transport des produits qu'il achetait et vendait. Dans le monde d'aujourd'hui, ces raisons ont perdu de leur force. La plupart des pays neufs produisent des matières premières et sont en train de développer leurs industries nationales. Ils ont besoin, pour cet effort, de tous leurs moyens financiers. A l'heure actuelle, la nécessité de construire des flottes marchandes n'est plus du tout aussi impé-

rieuse, car il existe des services maritimes satisfaisants dans le monde entier. En ce qui concerne le transport maritime lui-même, beaucoup de pays neufs ne disposent pas d'installations portuaires, de moyens d'entreposage ni de réseaux de transport intérieurs capables de faire face à l'accroissement de leur commerce d'exportation et d'importation. Ils pourraient réduire notablement le coût de leurs importations et de leurs exportations, s'ils consacraient ce qu'ils ont de ressources financières à développer leurs installations portuaires et à améliorer leurs communications intérieures; en investissant des capitaux dans une marine marchande non rentable, ils ne font au contraire qu'accroître ce coût.

Si l'on accepte votre thèse, que faut-il penser des différents arguments avancés en faveur de la création de marines marchandes non rentables ?

Considérons successivement chacun de ces arguments. Le premier est *le prestige national.* C'est là un luxe qu'un pays ne devrait s'offrir que si, après avoir réalisé tous les projets dont la rentabilité est incontestable, il lui reste des capitaux à consacrer à des projets antiéconomiques.

On invoque en second lieu *la défense nationale.* Cet argument a plus de valeur, mais il ne fournit pas en lui-même une raison décisive de consacrer des capitaux à un projet non rentable. La perspective d'une guerre générale s'éloigne peu à peu : en fait, un conflit prolongé comme les deux dernières guerres mondiales paraît peu probable à l'ère atomique, et il n'est plus guère à craindre qu'un pays non engagé soit réduit à la famine par le manque de transports maritimes en cas d'hostilités internationales.

Venons-en aux *économies de devises.* Cet argument n'est pas non plus sans valeur, mais la situation n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire. Si l'on tient compte des dépenses des navires étrangers qui utilisent les ports nationaux (elles atteignent parfois 50 % du montant du fret) et des dépenses en devises des navires nationaux qui utilisent les ports étrangers (y compris les dépenses des équipages), si l'on se souvient en outre que les pays en cause doivent habituellement payer en monnaie étrangère les navires neufs ou anciens qu'ils achètent, l'économie de devises que permet de réaliser une flotte nationale paraît minime par rapport aux dépenses en devises que cette même flotte entraîne.

J'ai mentionné également *l'amélioration du commerce national.* Quelques pays soutiennent que les dépenses suscitées par l'exploitation (au moins pendant un certain temps) d'une marine marchande non rentable, sont justifiées parce que les services des navires étrangers ne sont pas en mesure de développer les possibilités grandissantes des importations et des exportations nationales. D'après eux, ce n'est qu'en disposant d'une flotte nationale que ces pays pourraient développer leur commerce extérieur. Analysé sous l'angle commercial, cet argument est fort peu convaincant, car, selon une maxime bien connue, là où il y a du commerce, il y a des navires. Les armateurs sont en quête de fret et ils ne manquent pas d'envoyer leurs navires partout où ils peuvent espérer en trouver. Ce qui entrave beaucoup plus sûrement le développement du commerce extérieur d'un pays, c'est, comme je l'ai déjà dit, l'insuffisance de ses installations portuaires et de ses moyens de transport intérieurs.

On dit aussi parfois, vous l'avez indiqué, que les compagnies de navigation existantes pratiquent des tarifs trop élevés. *Qu'y a-t-il de vrai dans cette assertion ?*

Il convient d'examiner cet argument avec soin. Il vise surtout les « conférences ». Ce système existe depuis plus de quatre-vingts ans. On entend par « conférence » une association de compagnies de navigation qui se sont groupées volontairement pour assurer un service régulier entre des ports ou des pays déterminés, en pratiquant des taux de fret fixés d'un commun accord. L'avantage de ce système est d'assurer aux chargeurs la continuité du service et la stabilité des taux de fret, au moins pendant une période déterminée. Son défaut est qu'une « conférence » risque de dégénérer en une entente ou en un monopole qui maintiendrait des taux de fret exagérément élevés. C'est là ce que craignent certains pays. Il existe cependant deux arguments commerciaux très solides en faveur du système des « conférences ». Le premier est qu'il a fait ses preuves depuis tant d'années et que la plupart des chargeurs du monde entier lui sont favorables. Le second est que dans des conditions de libre concurrence, des armateurs indépendants évinceraient très rapidement les membres des « conférences » si les taux de fret appliqués par ces derniers leur permettaient de réaliser des bénéfices excessifs. Il ne m'est pas possible de traiter des multiples aspects du problème dans le cadre d'un entretien aussi bref, mais ces deux arguments commerciaux donnent en eux-mêmes la preuve que les « conférences » doivent pratiquer en général des taux raisonnables.

Pour conclure, disons que s'il est naturel et bien compréhensible qu'un pays aspire à se doter d'une marine marchande nationale, le recours au privilège de pavillon pour y parvenir ne saurait se justifier en aucun cas, tout au moins dans l'optique de l'économie mondiale.

Les syndicats libres et l'OCDE

La Commission Syndicale Consultative est l'une des cinq organisations internationales non gouvernementales auxquelles l'OCDE reconnaît la qualité d'experts conseillers. La CSC contribue à ce titre à l'établissement des programmes opérationnels de l'OCDE concernant la main-d'œuvre ainsi qu'à l'organisation — et à l'exploitation des résultats — de séminaires, missions d'études, cours de formation et de conférences, dont certains sont réservés aux seuls représentants des syndicats, d'autres au contraire ayant lieu avec la participation de représentants des employeurs ; la CSC donne aussi son avis sur d'autres politiques et activités de l'OCDE.

Les syndicats libres d'Europe Occidentale ont coopéré, dans toute la mesure de leurs possibilités, au relèvement de l'après-guerre et au développement de la productivité. Assurer à tous un niveau de vie plus élevé par la coopération internationale reste l'un des premiers objectifs des syndicats dans leur lutte pour une juste répartition des fruits de la production.

C'est pourquoi, depuis l'époque du Plan Marshall, les syndicats libres n'ont cessé de s'employer à mobiliser l'opinion publique en faveur de la coopération économique entreprise par l'OECE et poursuivie par l'OCDE. La nécessité d'entrer au plus tôt en consultation avec les représentants des organisations de travailleurs a été reconnue par l'OCDE au mois de mars 1962 lorsque le Conseil de l'OCDE a admis la Commission Syndicale Consultative (CSC) parmi les cinq organisations internationales non gouvernementales auxquelles elle a accordé un statut consultatif spécial comme étant « les plus représentatives de la vie économique ».

La CSC, qui est composée de représentants de la Confédération Internationale des Syndicats Libres, de la Fédération Internationale des Syndicats Chrétiens et de confédérations indépendantes, entretient des relations étroites avec l'OCDE par l'intermédiaire de la Commission de Liaison de l'Organisation et par ses contacts réguliers avec les Comités, les Groupes de Travail et le personnel de l'Organisation. C'est ainsi qu'ont déjà eu lieu des réunions fort utiles au cours desquelles on a pu examiner différents aspects de l'objectif de croissance de 50 % prévu pour la période 1960-1970, la question de l'aide aux pays en voie de développement, et celle de la politique des revenus; la CSC a soumis des mémorandums à l'Organisation sur tous ces problèmes.

objectif de croissance

Du temps de l'OECE, les syndicats n'ont cessé d'insister pour que l'accroissement du taux de croissance des pays Membres ait une priorité absolue. Aussi la CSC a-t-elle vivement approuvé la décision par laquelle l'OCDE en a fait l'un de ses principaux objectifs. L'adoption même de l'objectif de 50 % pour la décennie 1960-1970 oblige les Gouvernements qui veulent en assurer la réalisation à revoir l'ensemble de leur politique économique en vue de réaliser est objectif.

C'est ainsi que l'adoption de cet objectif a encouragé certains pays à adopter une politique d'expansion fondée sur une planification souple et démocratique, bien que dans certains pays de l'OCDE les progrès accomplis dans cette voie ne soient pas encore assez rapides.

Dans quelques pays Membres la sous-utilisation de la capacité de production, le chômage et le travail à temps réduit sont encore trop évidents. La croissance économique et la libération des échanges à l'échelle atlantique s'en trouvent naturellement freinées.

politique des revenus

Le rôle de la CSC est de critiquer, mais de manière constructive, en donnant le point de vue des syndicats. Il arrive que les économistes soient amenés à préconiser des solutions qui s'éloignent considérablement des réalités de la vie industrielle : c'est le cas lorsque l'on encourage l'adoption d'une politique des revenus tendant à limiter les traitements et les salaires tout en laissant à peu près libres les loyers, les intérêts et les bénéfices. Ces éléments du revenu représentent jusqu'à 50 % du produit national brut des différents pays Membres et ils sont souvent une source au moins aussi importante de demande que les traitements et les salaires. Du point de vue des syndicats, c'est donc manquer de réalisme économique et politique que de vouloir limiter la moitié de la demande sans se préoccuper du comportement de l'autre moitié. Ce fait a été reconnu par l'OCDE dont le Groupe de Travail sur les coûts de production et les prix étudie actuellement les problèmes posés par les revenus non salariaux de manière beaucoup plus approfondie que cela n'avait été fait jusqu'à présent. Ceci montre bien comment des discussions avec des représentants syndicaux permettent de s'assurer que les théories économiques sont convenablement adaptées aux réalités industrielles et politiques.

La CSC a demandé que le Groupe de Travail de l'OCDE fasse une analyse complète des prix réglementés, des coûts de distribution en général, de l'auto-financement des investissements, etc. En outre, elle a recommandé que les suppléments de revenus exempts d'impôt dont bénéficient les cadres de direction sous forme d'indemnités pour frais de déplacement ou de représentation, de retraites, etc., fassent l'objet d'une étude approfondie destinée à être publiée. Le Professeur Titmuss, de l'Université de Londres, estime que ces avantages accessoires doublent en fait les revenus des cadres de direction.

Ce ne sont pas seulement les conséquences économiques de ces privilèges qui sont importantes; ils ont aussi pour résultat de détruire dans les milieux de l'industrie, l'esprit de communauté sans lequel les capacités et l'énergie des salariés ne peuvent être utilisés pleinement.

progrès techniques et responsabilités dans l'industrie

Nous sommes à une époque de rapides transformations techniques qui risquent fort de déranger nos idées préconçues et d'ébranler nos certitudes sur la bonne répartition des responsabilités dans l'industrie. Le progrès technique va inévitablement créer une force de travail dont les capacités intellectuelles et professionnelles ne cesseront de croître. Le système actuel des relations industrielles reflète dans une large mesure l'inégalité de l'accès à l'enseignement. La hiérarchie ainsi créée se retrouve dans les hiérarchies de l'industrie. Il nous faut revoir notre attitude à l'égard de la répartition des responsabilités dans l'industrie. Le travailleur sans formation professionnelle ni générale que nous avons connu dans le passé appartient à une classe en voie de disparition. L'allongement de la durée des loisirs ouvre indéniablement aux travailleurs de nouvelles possibilités de développer leurs aptitudes et leur personnalité et les amène à réclamer davantage de responsabilités. L'amélioration des qualifications techniques et du niveau d'instruction de la main-d'œuvre masculine et féminine crée donc le besoin de nouvelles formes d'organisation et de communication dans l'industrie.

L'OCDE a déjà accompli un travail utile dans le domaine du personnel scientifique et technique. Elle cherche, *notamment*, à

Dans cet article, le Secrétaire de la CSC, M. Charles Ford, expose les travaux effectués en commun par la Commission et par l'OCDE et donne le point de vue des syndicats libres sur l'orientation que devraient prendre ces travaux à l'avenir.

mettre en évidence le rôle essentiel joué par les investissements consacrés à l'enseignement dans l'accélération des taux de croissance économique. Les syndicats approuvent pleinement cet effort, mais ils pensent qu'il conviendrait de s'occuper également des travailleurs dont le niveau de qualification est inférieur à celui des techniciens et que l'Organisation devrait donner une impulsion dans ce domaine au lieu de n'y affecter que de médiocres ressources financières. Il est évident, par exemple, qu'un effort adéquat, coordonné sur le plan international, s'impose en matière de formation professionnelle. La CEE a déjà établi les principes d'une politique commune des Six en matière de formation professionnelle; et la Commission elle-même sera appelée à jouer un rôle actif à cet égard. Il n'y a pas de raison pour qu'une telle action se limite aux six pays de la Communauté Économique Européenne. On peut en dire autant de bien d'autres aspects de la planification économique.

L'amélioration du niveau de vie et du niveau d'instruction de la population pose partout des problèmes sociologiques qui ne reçoivent nulle part l'attention qu'ils méritent. L'OCDE devrait à notre avis se préoccuper de stimuler et de coordonner la recherche et la coopération internationales dans ce domaine.

pays en voie de développement

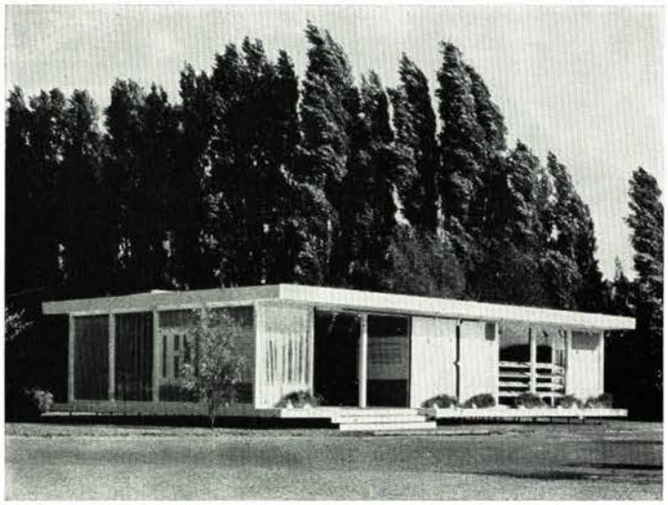
La CSC reconnaît pleinement les efforts que fait l'OCDE pour coordonner et accroître les ressources financières mises à la disposition des pays en voie de développement. Mais ce qu'on a perdu de vue un peu partout, c'est que la pleine participation des populations des pays bénéficiaires est une condition indispensable à la bonne utilisation des fonds d'aide. Les syndicats constituent dans certains pays en voie de développement la forme la plus qualifiée, et souvent la seule, de représentation libre et organisée de l'opinion.

Le problème qui nous retient à l'heure actuelle est de savoir comment mobiliser l'opinion publique des pays en voie de développement et canaliser les énergies latentes dans un effort commun de construction. Quant aux pays industrialisés, la tâche qui leur incombe est de porter le total de l'aide qu'ils accordent et qui ne représente actuellement que 1 % de leur produit national brut au moins au double de ce montant.

Les exemples cités ci-dessus montrent combien l'attitude adoptée par la CSC à l'égard des travaux de l'OCDE est positive. On pourrait en donner bien d'autres, particulièrement en ce qui concerne la main-d'œuvre et les affaires sociales, l'industrie et l'agriculture. A mesure que se développe la coopération économique, il faudra de plus en plus s'efforcer d'assurer aux travaux de l'Organisation l'appui actif des citoyens de tous les pays de l'OCDE. Ceci suppose un renforcement des liens de l'Organisation avec les principaux organismes qui s'assignent la tâche de former l'opinion publique; le mouvement syndical libre qui comprend plus de 40 millions de membres affiliés à la CSC entre assurément dans cette catégorie.

Il est clair que toutes les activités et politiques de l'OCDE intéressent les syndicats. Il importe donc que toutes les questions de politique soient portées dès le début à la connaissance de la CSC afin que les syndicats soient au courant des politiques et principes de l'OCDE et s'emploient de plus en plus activement à les mettre en œuvre.

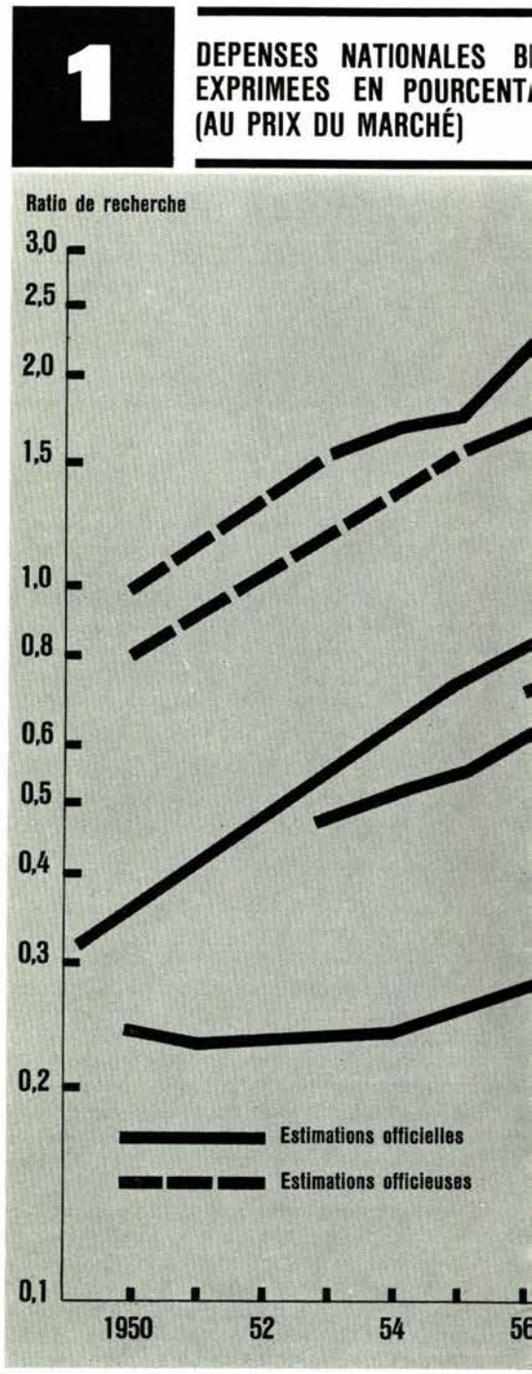
Présence de l'OCDE à l'Exposition de Berlin



Le pavillon démontable de l'OCDE (ci-dessus) a été conçu par le cabinet d'architectes suisses Harnden et Bombelli; il a été utilisé pour la première fois en octobre dernier à Berlin à l'occasion de l'Exposition industrielle allemande.
Tout en présentant une sélection de publications techniques et d'intérêt général de l'OCDE, il était aménagé en centre d'information où les visiteurs pouvaient prendre connaissance des objectifs et des travaux de l'Organisation.
Le thème de l'Exposition « L'Asie, partenaire du progrès », était illustré dans les vitrines du pavillon par des dispositifs visuels montrant l'intérêt que l'OCDE porte à la question de l'aide au développement et les efforts qu'elle déploie dans ce domaine.

On reconnaît, à gauche, M. Walter Scheel, Ministre de l'Aide au Développement de la République fédérale d'Allemagne, qui examine les documents exposés, et à droite, M. Willard L. Thorp, Président du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

Le rapport entre la SCIENCE et la CROISSANCE ECONOMIQUE



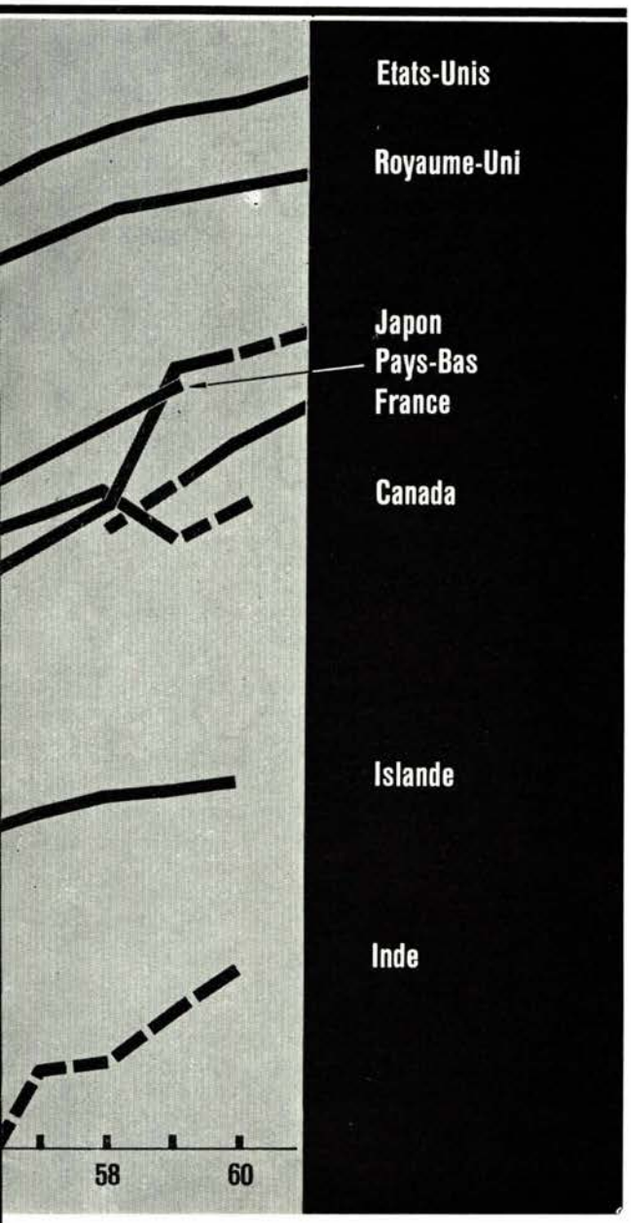
Le rapport entre la science et la croissance économique fait l'objet d'un document intitulé « Science, croissance économique et politique gouvernementale », que l'OCDE doit publier prochainement. Ce travail a servi de document de base à la Conférence Ministérielle sur la Science qui a eu lieu en octobre au siège de l'OCDE à Paris. Il a été établi par M. Christopher Freeman, de l'Institut national pour la recherche économique et sociale (Londres), M. Raymond Poignant, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat et Conseiller Technique auprès de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (Paris) et le Professeur Ingvar Svennilson, de l'Institut des Sciences Sociales de l'Université de Stockholm, membre du Groupe de Travail du Conseil Consultatif Scientifique du Gouvernement suédois.
Nous résumons ici les conclusions des auteurs sur l'incidence économique de la recherche scientifique et du développement technique.

On sait étonnamment peu de choses en ce qui concerne les effets de la recherche scientifique et du développement technique sur la croissance économique. Les diverses tentatives faites pour mesurer la contribution des principales variables permettent de conclure de façon générale que l'éducation et le progrès des connaissances ont participé dans une certaine mesure à l'accroissement du produit réel par personne employée. Mais il ne faudrait pas imaginer que les données statistiques ou les techniques d'analyse ont déjà atteint le degré de perfection nécessaire pour permettre d'évaluer avec exactitude la contribution de chacun des facteurs en cause. En outre, tous ces facteurs sont interdépendants et chacun d'entre eux se trouve être à chaque instant à la fois une cause et une conséquence de la croissance économique.

Les statistiques dont on dispose à l'heure actuelle sur la recherche scientifique et le développement technique sont encore très insuffisantes. La plupart des pays sont mieux renseignés sur l'élevage de la volaille et la production des œufs que sur leur effort de recherche et sur leurs découvertes et inventions.

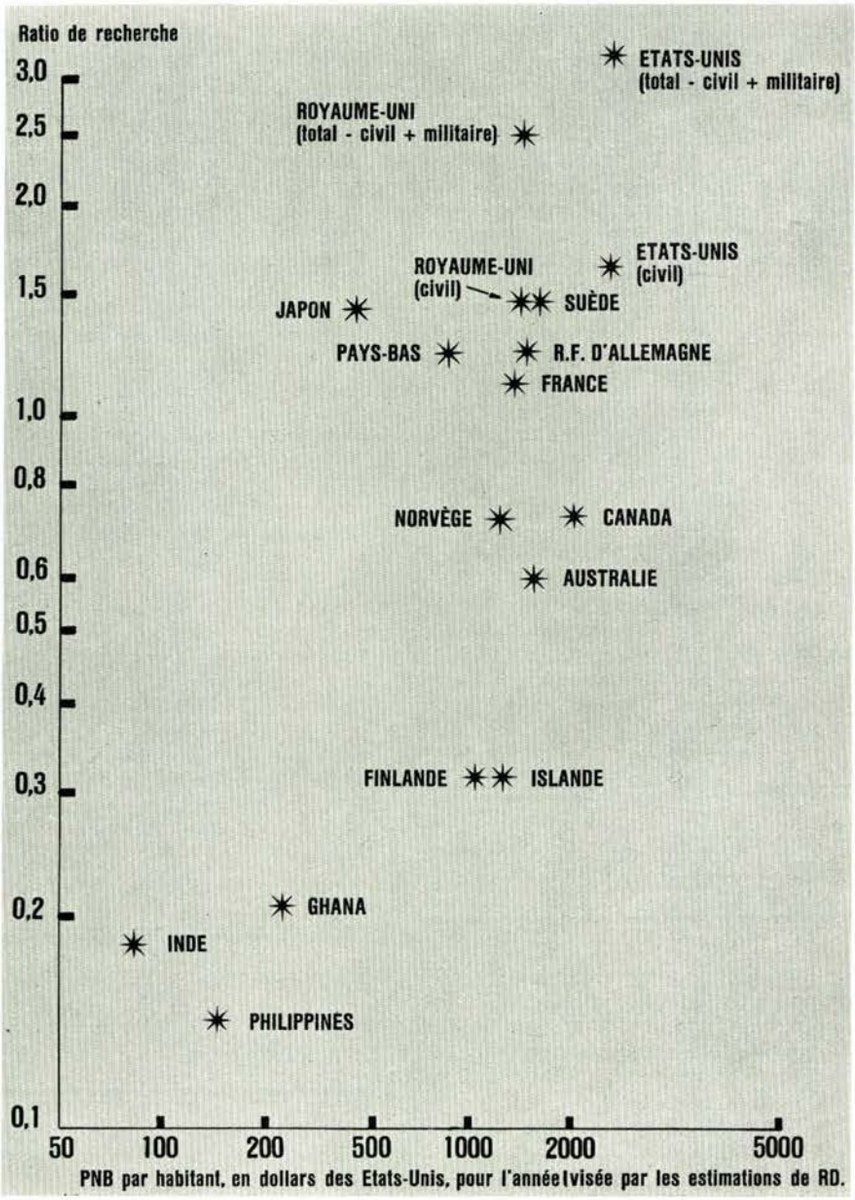
L'OCDE se préoccupe de ce problème depuis quelques années et, au cours d'un colloque organisé à Frascati en juin 1963, les pays Membres se sont mis d'accord de façon générale sur les définitions et les conventions normalisées à utiliser pour les enquêtes sur la recherche scientifique et le développement technique. Mais il faudra plusieurs années pour disposer de statistiques complètes et sûres, et, en attendant, il faut utiliser au mieux les données disponibles. Bien qu'elles soient incomplètes et pas toujours comparables, elles suggèrent quelques hypothèses intéressantes sur le rapport entre science et croissance économique.

UTES DE RECHERCHE ET DE DEVELOPPEMENT
GE DU PRODUIT NATIONAL BRUT



2

DEPENSES DE RECHERCHE ET DE DEVELOPPEMENT PAR RAPPORT AU PNB (AUX PRIX DU MARCHE)
1961 (ou l'année la plus proche)



L'ampleur et la structure des activités de recherche et développement

Dans les pays pour lesquels on dispose de statistiques sur la recherche scientifique et le développement technique, il apparaît que l'augmentation des dépenses de recherche a été très supérieure à celle du Produit National Brut (PNB) au cours des années 50 (Graphique 1). Le Canada seul fait exception, l'évolution normale ayant été enrayée temporairement dans ce pays par l'interruption soudaine d'importants travaux de développement d'intérêt militaire dans l'industrie aéronautique. Les estimations relatives aux dépenses de recherche sont exprimées en prix courants et l'augmentation exprimée en prix constants serait peut-être légèrement inférieure, étant donné que les prix des « inputs » de recherche ont presque certainement augmenté davantage que le niveau général des prix. Néanmoins il est à peu près hors de doute que le ratio de recherche, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses de recherche et le PNB a accusé une forte tendance à l'augmentation.

Le ratio de recherche lui-même a tendance à augmenter avec l'accroissement du PNB par habitant. C'est ainsi que les pays industriels avancés consacrent toujours plus de 1 % de leur PNB à la recherche tandis que les pays moins développés lui consacrent moins de 0,25 % (Graphique 2). On ne peut pas se fier entièrement à ces chiffres pour établir des comparaisons internationales, car les coûts intérieurs sont différents selon les pays, mais ils font bien

ressortir la tendance générale. Toutefois, deux autres facteurs ont aussi une incidence sur le niveau des activités de recherche : l'un a trait à la structure de l'industrie, l'autre aux besoins militaires.

Le ratio recherche/production est généralement bien plus élevé dans les industries manufacturières que dans les autres industries, l'agriculture, la sylviculture ou la pêche. Par exemple, aux États-Unis en 1959, les entreprises qui finançaient des travaux de recherche y consacraient en moyenne 353 dollars par employé dans les industries manufacturières contre 54 dollars seulement dans les industries non manufacturières. Dans les pays comme l'Australie, le Canada, la Finlande, l'Islande et la Norvège, où les industries non manufacturières fournissent une part relativement importante du PNB, le ratio des dépenses de recherche par rapport au PNB est relativement faible. En outre, en Australie et au Canada, un nombre considérable d'entreprises industrielles appartiennent à des étrangers et emploient surtout les résultats de recherche « importés » des maisons-mères.

En revanche, dans des pays comme la République Fédérale d'Allemagne, les États-Unis, la France, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou la Suède, qui ont des industries manufacturières bien développées, le ratio des dépenses de recherche par rapport au PNB est relativement élevé.

La recherche dans le domaine militaire

En ce qui concerne les besoins de caractère militaire, les ratios de recherche élevés des États-Unis et du Royaume-Uni s'expliquent sans aucun doute par l'importance de la recherche de caractère militaire; dans le secteur civil, les ratios de recherche de ces deux pays ne sont pas exceptionnellement élevés. Il ne faudrait pas oublier toutefois que d'autres pays, tels que le Canada et la Suède, consacrent également des sommes importantes à la recherche militaire. En ce qui concerne la France, il semble qu'une partie seulement de la recherche militaire soit comprise dans les estimations et aucune rectification n'a été apportée à ces chiffres. Quant à l'URSS, les données dont on dispose à son sujet sont difficilement comparables, mais les estimations semblent indiquer que ce pays se rapproche du Japon par son taux élevé de croissance économique et son ratio de recherche élevé par rapport au PNB par habitant, même si l'on tient compte de l'importance de la recherche militaire.

La structure de l'économie et les besoins militaires influent également sur la mesure dans laquelle les Gouvernements participent à la recherche et au développement et à leur financement. Au Canada, en Finlande et en Norvège, le Gouvernement finance plus de 50 % des dépenses nationales de recherche et de développement, en grande partie dans le cadre de programmes gouvernementaux intéressant l'agriculture, la pêche, la sylviculture et les mines. Aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni, le Gouvernement finance respectivement 66, 78 et 61 % des dépenses nationales de recherche, en grande partie en raison des programmes publics intéressant la défense et l'espace. Les contrats de recherche confiés par l'État à l'industrie privée sont particulièrement importants dans ces trois pays où ils représentent de 45 à 60 % des dépenses totales de recherche dans l'industrie.

En revanche, au Japon et aux Pays-Bas où il n'y a pas de vastes programmes de recherche militaire ou spatiale et où l'industrie manufacturière est très développée, le Gouvernement finance respectivement 36 et 30 % des dépenses nationales de recherche. Dans tous les pays considérés, c'est le Gouvernement qui finance — par ses dons ou par ses contrats — de beaucoup la plus grande partie des recherches faites dans les Universités. Les contrats de recherche sont beaucoup plus utilisés aux États-Unis que dans les autres pays. Ce sont aussi les Gouvernements qui fournissent la plus grande partie des crédits consacrés à la recherche fondamentale, soit 57 % aux États-Unis et jusqu'à 90 % dans la plupart des pays d'Europe occidentale.

Les conséquences économiques de la recherche scientifique

La croissance économique s'accompagne d'une transformation de la structure du système de production dans laquelle l'innovation technique joue un rôle prépondérant. D'une manière générale, pendant le dernier demi-siècle, les industries en expansion dans les pays évolués ont été celles qui travaillent les métaux principalement pour la production de biens d'équipement, l'industrie électronique et l'industrie chimique. Les industries alimentaire et textile se sont développées assez lentement; les industries utilisant les métaux communs occupent une position intermédiaire. Les industries en expansion rapide font généralement beaucoup de recherche, c'est-à-dire que le ratio dépenses de recherche - production (nette ou brute) est relativement élevé, tandis que dans les industries à développement lent, ce ratio est généralement faible. Il semble exister dans les statistiques une association entre l'importance des recherches faites par une industrie, le taux d'évolution de sa productivité et son taux de croissance, mais il n'existe pas de preuve d'une relation de cause à effet entre ces facteurs.

Il ne fait cependant guère de doute que l'importance relativement considérable de la recherche et du développement dans l'industrie chimique et l'industrie électronique, par exemple, a constitué l'un des principaux facteurs de leur expansion au cours des trente dernières années; d'ailleurs, c'est la recherche scientifique qui a littéralement créé ces industries. Mais l'accroissement rapide de la demande de matières nouvelles, de nouveaux moyens de communication et de commande à usage civil ou militaire a lui-même puissamment contribué à stimuler la recherche et l'innovation technique dans ces industries. Ici encore, le fait que les industries qui font beaucoup de recherche emploient une bien plus forte proportion de personnel scientifique et technique qualifié par rapport à l'effectif total de leurs employés que les industries traditionnelles à expansion lente peut être considéré à la fois comme une cause et une conséquence des niveaux de recherche et des tendances à l'innovation de ces deux groupes d'industries. Les industries qui font beaucoup de recherche connaissent une expansion plus rapide, mais les industries qui connaissent une expansion rapide ont besoin de davantage de recherche et offrent à la recherche des conditions plus favorables.

Dans les industries en expansion, on peut s'attendre, dans les premières phases de croissance, à un effort de recherche très intensif pour exploiter les découvertes scientifiques. Citons, à titre d'exemple, l'exploitation du transistor par l'industrie électronique et celle de matières nouvelles comme le polyéthylène et le polypropylène par l'industrie chimique. Étant donné que le coût de la recherche appliquée et du développement industriel est beaucoup plus élevé que celui de la recherche fondamentale originelle, les premières étapes du développement de ces pays s'accompagnent d'un ratio de recherche élevé par rapport aux ventes ou à la production. Mais, après une période de croissance rapide, ce rapport pourrait avoir quelque tendance à diminuer à mesure qu'augmenterait le volume de la production normalisée.

Toutefois, il semble que les dépenses de recherche aient maintenant tendance à augmenter dans toutes les industries du fait de l'adoption d'équipement, de matériaux et de méthodes nouveaux pour tous les types de production. Ce sont les industries qui font le plus de recherche qui ouvrent la voie, non seulement pour elles-mêmes, mais également pour les industries traditionnelles à développement lent. Il n'est pas rare que les fabricants d'équipement auto-

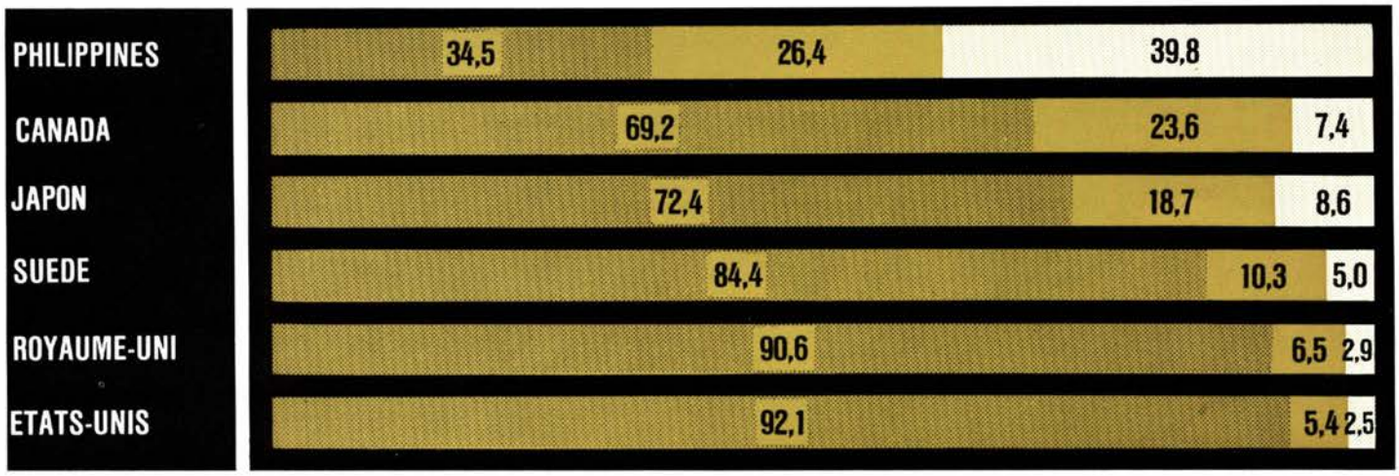
3 REPARTITION DES DEPENSES DE RECHERCHE ET DE DEVELOPPEMENT ENTRE LES BRANCHES D'INDUSTRIE DE DIVERS PAYS EN 1959

Pourcentage des dépenses totales de recherche et de développement de chaque branche d'industrie.

Groupe A — Aéronautique, Véhicules, Electronique, Autres constructions électriques, Machines, Instruments, Produits chimiques

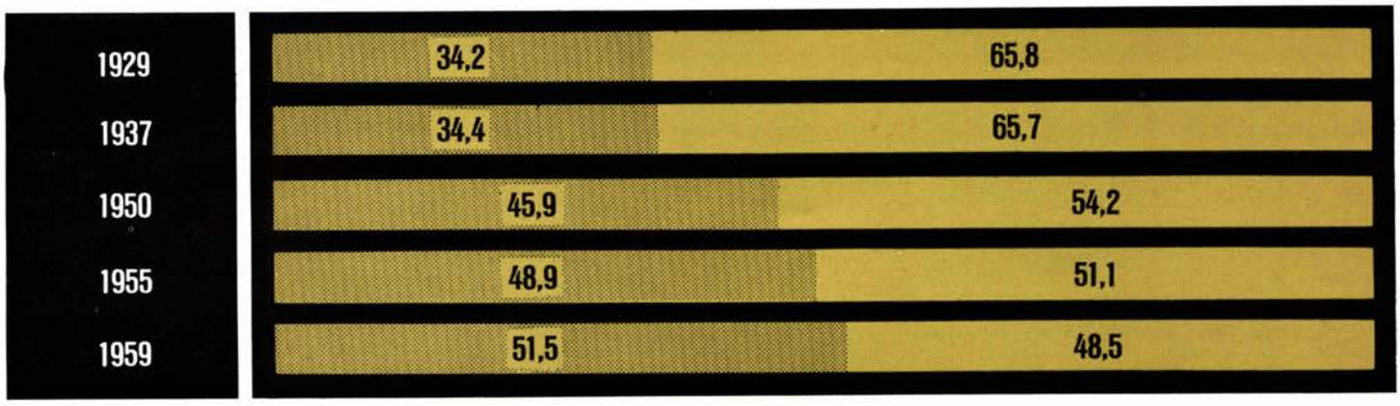
Groupe B — Caoutchouc, Métaux ferreux, Métaux non ferreux, Articles en métal, Pierre, argile et verre, Papier

Groupe C — Produits alimentaires, Textiles et habillement, Bois et ameublement, Autres industries manufacturières



4 EVOLUTION A LONG TERME DES EXPORTATIONS DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIERE DE 12 PAYS* (AUX PRIX DE 1955)

En pourcentage du total



A B+C

Note : Cette classification ne correspond pas exactement à celle du tableau 3.
* Royaume-Uni, France, Allemagne, Belgique-Luxembourg, Italie, Pays-Bas, Suède, Suisse, Etats-Unis, Canada, Japon et Inde.

matique et les fournisseurs de nouvelles matières premières effectuent des travaux de recherche pour leurs clients dans d'autres secteurs industrialisés ou pénètrent eux-mêmes dans ces secteurs. Le domaine des textiles synthétiques en offre un exemple frappant. Ce secteur est le seul de l'industrie textile à croître rapidement et il est dominé par des entreprises chimiques qui ont effectué la majeure partie des recherches nécessaires pour faire adopter les nouvelles fibres.

C'est ainsi que la structure de la croissance industrielle est devenue de plus en plus compliquée; il arrive que certaines des branches dans lesquelles la recherche est actuellement intense innovent aussi bien « verticalement » qu' « horizontalement » tout en continuant à faire des recherches actives et à lancer sans cesse de nouveaux produits et de nouvelles méthodes aussi bien dans leur propre secteur que dans les autres. L'écart entre la capacité de recherche dans les industries comme celles des produits chimiques et de l'électronique d'une part, de la construction et des textiles d'autre part, est maintenant si grand qu'il doit être l'un des facteurs

déterminants de l'évolution de la structure industrielle. Par exemple, l'absorption de sociétés peut souvent être imputée directement à cette différence de capacité de recherche.

L'influence des facteurs techniques

On peut mettre en évidence l'influence de facteurs techniques sur la recherche industrielle en comparant l'intensité de la recherche dans certaines industries de pays différents (Graphique 3). Dans tous les pays industriels étudiés, les industries du groupe A, c'est-à-dire celles qui font beaucoup de recherche, assurent les deux tiers des dépenses de recherche industrielle alors que cette proportion n'est que d'un tiers dans un pays moins développé comme les Philippines. En revanche, les industries du groupe C, c'est-à-dire celles où la recherche est la moins active, effectuent beaucoup moins d'un dixième de la recherche dans les pays industriels contre quelque 40 % aux Philippines.

Il semble donc que des forces technologiques, économiques et sociales puissantes tendent à créer une structure semblable pour la recherche industrielle, quelles que soient les caractéristiques du pays. En outre, l'existence d'un marché mondial où la loi de la concurrence donne l'avantage aux entreprises ou aux pays qui innovent, contribue puissamment à porter la recherche à un niveau comparable dans les mêmes industries des différents pays. Les tendances à long terme qui se manifestent dans les échanges mondiaux de produits manufacturés sont semblables à celles qu'on peut observer dans l'industrie manufacturière : la part des industries où la recherche est très active s'accroît non seulement dans le commerce mondial global (Graphique 4), mais également dans le commerce de chacun des principaux pays possédant une importante industrie manufacturière. Par conséquent, toute entreprise, industrie ou pays qui prend un retard exagéré dans l'application des techniques nouvelles ou le lancement de produits nouveaux se trouverait désavantagé sur les marchés mondiaux et la concurrence obligera toutes les entreprises d'une même branche dans les divers pays à consacrer des sommes comparables à la recherche.

A côté des échanges internationaux de produits, les connaissances techniques font aussi l'objet d'un commerce international de plus en plus étendu et qui est de nature à modifier considérablement les activités de recherche. Il est possible à une entreprise ou à un pays de compenser l'absence de recherche en obtenant des licences de fabrication de sociétés étrangères ou en achetant des procédés techniques à l'étranger. Bien qu'incomplètes, les statistiques disponibles indiquent que la « balance des paiements technologiques » des États-Unis est nettement excédentaire et que son avance s'accroît rapidement — ce qui montre que ce pays est le plus évolué du point de vue technologique. En revanche, au Canada, en France et au Japon, la balance est nettement déficitaire et les régions moins développées comme l'Amérique latine ne tirent presque aucun revenu de ventes de procédés techniques et doivent s'en remettre en grande partie à des importations.

Rien ne peut remplacer la recherche indépendante

Ces importations joueront toujours un rôle prépondérant dans tous les pays, y compris les plus évolués, étant donné qu'aucun d'entre eux ne peut être à l'avant-garde dans *toutes* les branches de la science et de la technologie. Il ne s'ensuit pas que ces importations puissent se substituer de façon permanente ou satisfaisantes à des recherches indépendantes. Même les techniques importées peuvent être encore améliorées par des travaux indépendants de recherche. En réalité, un « parasitisme » total dans le domaine de la connaissance scientifique et technique sera vraisemblablement aussi inefficace que l'autarcie scientifique et aucune de ces deux attitudes n'est une solution pratique.

Deux exemples, l'un donné par un pays, l'autre par une entreprise, peuvent illustrer cette idée. Le pays qui a probablement le mieux réussi à tirer parti de la technologie étrangère importée est le Japon, mais c'est également dans ce pays que la recherche industrielle financée par les entreprises prend le plus rapidement de l'extension. C'est également un pays qui renforce sans cesse sa position sur les marchés internationaux plus encore grâce à la conception moderne de ses produits et à ses innovations techniques que grâce à l'avantage que peuvent lui donner sa main-d'œuvre bon marché et ses bas prix de revient. Le deuxième exemple est celui de la plus grande entreprise chimique américaine : Du Pont de Nemours. Une étude consacrée à cette entreprise a montré que sur vingt-cinq produits et procédés nouveaux importants qui intervenaient à peu près pour la moitié dans le chiffre d'affaires total en 1948, dix seulement étaient dus aux travaux des chercheurs et ingénieurs de la société. Toutefois, il est fort peu probable que l'entreprise aurait été capable d'adopter les quinze autres produits et procédés si elle n'avait pas effectué elle-même des travaux de recherche.

En dépit de tous les facteurs qui concourent à relever le niveau des activités de recherche, on a de bonnes raisons de penser que celui-ci est encore très souvent insuffisant pour assurer une croissance économique soutenue et rapide. Le déséquilibre dans la répartition des ressources résultant du développement rapide de la recherche militaire et spatiale aggrave encore la situation. On peut expliquer en grande partie cette attribution insuffisante de ressources à la recherche et au développement visant à des fins économiques par le jeu des facteurs de nature à stimuler ou à décourager la recherche dans le secteur privé.

La concurrence par le prix de vente, au sens classique du terme, n'est pas forcément le facteur le plus significatif de décision dans les entreprises privées, du seul fait que l'élément d'incertitude inhérent à la recherche empêche souvent d'évaluer la rentabilité d'un projet de recherche. Des enquêtes empiriques montrent que la « mode » ainsi que les qualifications et la qualité de la direction des entreprises jouent un rôle beaucoup plus important à cet égard.

Mais le principal facteur qui détermine le volume des investissements consacrés à l'innovation est sans aucun doute la part importante de risque que comportent les investissements dans la recherche et ce facteur tend naturellement à empêcher les entreprises de dépasser un niveau considéré comme relativement « sûr ». Or ce niveau sera souvent inférieur à l'optimum qui assurerait les plus grands profits à l'entreprise; étant donné les avantages importants que la société tire de la recherche, ce niveau sera certainement inférieur à l'optimum souhaitable dans l'intérêt de la collectivité.

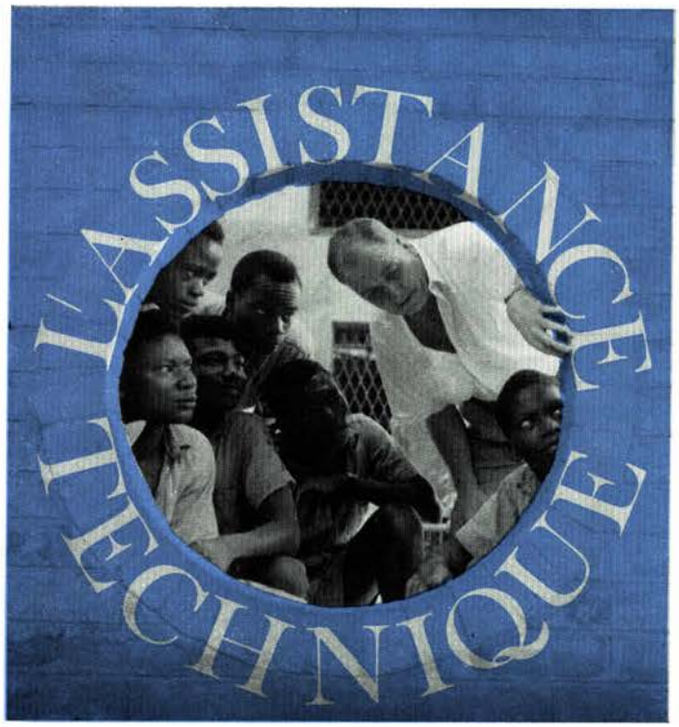
L'une des conséquences de cet élément de risque est que la recherche est largement concentrée dans les grandes entreprises et que la grande majorité des petites entreprises de la plupart des industries ne peuvent faire aucune recherche. Cette impossibilité constitue un grave obstacle pour la recherche en général, mais le problème peut être en partie résolu par la création d'organisations de recherche commune qui répondent aux besoins des petites entreprises.

C'est pour ces diverses raisons que dans la plupart des pays, les autorités ont entrepris un effort en vue de rapprocher les crédits de recherche du montant optimal. Toutefois, bien que les dépenses publiques de recherche aient augmenté très rapidement et, dans certains cas, de façon considérable depuis quinze ans, la part de loin la plus importante est affectée à la recherche militaire et spatiale. Dans la plupart des pays industriels, l'effort fait par les Gouvernements en vue de compléter la recherche scientifique dans les secteurs autres que l'énergie atomique est au total très inférieur à celui du secteur privé.

LE RÔLE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

par
Angus MADDISON
Directeur pour la Coopération technique de l'OCDE

LE RÔLE DE



DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les pays Membres de l'OCDE sont les principaux fournisseurs d'assistance technique aux pays en voie de développement. L'OCDE elle-même, avec son Comité d'Aide au Développement, constitue un centre où les efforts bilatéraux peuvent être amplifiés et coordonnés, et un lieu de rencontre pour les donateurs et les bénéficiaires de l'aide; d'autre part, elle met elle-même en œuvre un programme d'assistance technique. Dans le présent article, M. Angus Maddison, Directeur pour la Coopération Technique de l'OCDE, explique pourquoi il faut fournir à ces pays des travailleurs étrangers compétents, des moyens de formation et des connaissances techniques, et décrit les efforts actuellement entrepris sur le plan mondial pour répondre à ces besoins.

La faiblesse de la productivité et des niveaux de vie des pays sous-développés est principalement due au fait que ces pays sont très loin d'avoir atteint le point où les méthodes employées s'apparentent aux meilleures techniques, et que la masse de la population n'a pas été initiée aux modes de formation et aux pratiques modernes. Si le développement économique est possible dans un pays pauvre en ressources naturelles, il ne peut intervenir lorsque la population reste ignorante. C'est aux pays sous-développés eux-mêmes qu'il appartient, au premier chef, de perfectionner leur potentiel humain et, pour ce faire, à organiser avec le plus grand soin leur système d'enseignement, en fonction du niveau auquel ils aspirent. S'ils veulent obtenir une amélioration rapide, ils devront faire largement appel à l'étranger pour les compétences et les moyens de formation qui leur permettront de triompher des obstacles dus au fait que leur point de départ se situe très bas.

Des méthodes très diverses ont été employées pour financer ce concours technique de l'étranger. Les frais qu'entraîne l'acquisition des connaissances par des étudiants se rendant à l'étranger peuvent être couverts soit par l'initiative privée, soit par des bourses accordées par des fondations philanthropiques. Des techniciens de ces pays vont chercher à l'étranger une certaine expérience et des idées nouvelles; les investissements privés apportent les nouvelles techniques dans ces pays. Parfois, les Gouvernements des pays en voie de développement financent la venue d'experts étrangers et créent des bourses pour des études dans d'autres pays (c'est ce qu'ont fait le Japon au XIXe siècle ou la Russie pendant le premier Plan Quinquennal). De nos jours, ce transfert accéléré de compétences est financé pour un quart environ par les riches pays donateurs. L'aide ainsi apportée par les Gouvernements à la transmission des connaissances humaines est généralement appelée assistance technique. Plus récemment, on lui a donné le nom de coopération technique, pour la raison que celui qui accorde une aide de ce genre peut en tirer pour sa part de grands avantages, en ce sens qu'il apprend à mieux comprendre les processus de croissance et les problèmes sociaux, et que ces nouvelles connaissances peuvent à leur tour contribuer à accélérer la croissance des pays développés eux-mêmes. Si l'assistance

technique donne de bons résultats et si, en même temps, le pays bénéficiaire s'emploie résolument à perfectionner son système d'enseignement, on est fondé à penser que les pays en voie de développement auront la possibilité de rattraper en partie le retard qu'ils ont pris par rapport aux pays développés. C'est tout au moins ce qui s'est passé dans des pays comme le Japon et la Russie, qui ont fait de l'amélioration des compétences humaines un des éléments de base de leur politique de développement.

La rapidité de la croissance dépendra beaucoup de l'effort d'investissement, mais la productivité des investissements dépendra à son tour des types de compétences humaines disponibles pour en tirer parti. De plus, il est vraisemblable que la mesure dans laquelle l'effort d'investissement d'un pays en voie de développement sera complété par des apports d'aide étrangère et de capitaux étrangers privés sera fonction de l'existence dans le pays considéré d'effectifs compétents et capables d'utiliser efficacement ces capitaux étrangers.

Le besoin de personnel compétent de formation et de connaissances techniques fournis par l'étranger

La diversité des besoins des pays sous-développés est aussi grande que celle de leurs revenus. Les anciennes colonies qui n'ont que depuis peu accédé à l'indépendance ont besoin de trouver localement le personnel qui composera l'ensemble de l'appareil politique et administratif. En Afrique notamment, cette nécessité conduit à opérer une forte ponction sur les ressources en personnel ayant suivi l'enseignement supérieur. Il y a par ailleurs grand besoin de professeurs dans ces pays, qui se sont fixé des buts très élevés en matière d'enseignement. Dans ces deux cas, la présence de personnel qualifié étranger en grand nombre sera indispensable pendant plusieurs années. Ces étrangers ne viennent pas seulement conseiller et former le personnel local correspondant; ils viennent avant tout effectuer un travail d'une nécessité urgente. Dans les pays d'Afrique situés au sud du Sahara, les trois quarts des professeurs d'Universités sont des étrangers; c'est ainsi qu'il y a encore 8 000 fonctionnaires britanniques en poste au Kenya, en Ouganda et au Tanganyika. Plus de la moitié des 100 000 « experts » fournis par l'assistance technique ont été envoyés dans les nouveaux pays africains.

Hors d'Afrique, la pénurie de personnel ayant suivi l'enseignement supérieur n'est pas aussi aiguë. En Inde, par exemple, il existe un excédent dans certains domaines, et l'Égypte pourrait envoyer quelque 3 500 enseignants dans des pays étrangers. Dans la plupart des pays sous-développés, la difficulté tient au nombre insuffisant de personnes ayant une formation supérieure et une expérience qui leur permettent de suivre le rythme du développement économique. Dans de nombreux pays asiatiques, il y a pénurie de personnel technique qualifié (ingénieurs, sélectionneurs de plantes, vétérinaires, médecins, spécialistes de l'irrigation, etc.) et certaines de ces lacunes peuvent être comblées par des conseillers étrangers. Bien plus grave est la pénurie d'ouvriers qualifiés et de personnel de maîtrise. Dans les pays où l'essentiel de la population se consacre aux cultures vivrières, cette situation est due en partie à ce qu'il est presque impossible d'enseigner les techniques modernes sur le lieu de travail. Mais elle a été aggravée par le fait que, dans les pays sous-développés, l'enseignement était autrefois réservé à un groupe privilégié, ne faisant aucun travail manuel. Il en résulte que dans de nombreux pays l'assistance technique doit avant toute chose contribuer à organiser une formation accélérée de travailleurs spécialisés. C'est pourquoi certains pays donateurs, tels que l'Allemagne et Israël, se consacrent essentiellement à la formation de cette catégorie de personnel. L'amélioration de l'instruction de la masse joue également un rôle capital dans la croissance économique; une paysannerie illettrée a en effet du mal à apprendre ou à retenir de nouvelles techniques et se montre peu disposée au changement. Dans ce domaine, l'assistance étrangère ne peut pas avoir une action aussi forte que lorsqu'il s'agit de personnel supérieur et intermédiaire, à cause de l'ampleur du problème et de la difficulté beaucoup plus grande à surmonter l'obstacle linguistique.

Il est une question qui revêt une très grande importance pour les pays sous-développés, c'est la nécessité de développer l'esprit d'entreprise et de former du personnel de direction. A cet égard, le capital privé étranger peut jouer un rôle s'il s'associe aux entreprises locales. Les immigrants qui reviennent dans leur pays après avoir acquis une expérience commerciale ou industrielle à l'étranger peuvent rapporter des idées nouvelles. La formation, dans un pays étranger, aux techniques de gestion des affaires peut aussi avoir une certaine utilité, bien que les conditions commerciales soient souvent si différentes dans les pays développés que cet enseignement ne répond pas toujours exactement aux besoins. L'assistance technique ne peut donc jouer qu'un rôle limité dans ce domaine important, et son efficacité dépend en grande partie du climat social et économique créé par le Gouvernement du pays intéressé. Si ce climat n'est pas favorable à la croissance, l'activité des experts techniques étrangers risquera souvent d'être mal utilisée.

Les pays sous-développés connaissent un autre problème, qui tient au retard considérable qu'ils ont pris sur le plan de la technologie par rapport aux pays avancés. Les techniques les plus récentes ne sont pas conçues pour des pays où la main-d'œuvre est aussi pléthorique et les capitaux aussi rares que dans les pays en voie de développement. Il serait utile d'orienter une partie de la recherche vers des techniques adaptées aux économies disposant d'une abondante réserve de main-d'œuvre.

Plusieurs méthodes s'offrent aux pays en voie de développement pour tirer un meilleur parti des compétences et des moyens de formation qui existent chez eux. Comme nous l'avons déjà vu, le régime de l'enseignement de certains pays freine la croissance économique plus qu'il ne l'accélère. On pourrait envisager le recours à des techniques étrangères et à des programmes d'enseignement accéléré, mais des obstacles sociaux ou religieux s'opposent souvent à leur adoption. Une partie des ressources intellectuelles est gaspillée parce que les possibilités d'accès à l'enseignement sont beaucoup plus inégales dans les pays sous-développés que dans les pays développés. Les stimulants et la structure des rémunérations n'aboutissent pas toujours à placer l'homme qui convient à un poste déterminé. En Amérique latine, et dans d'autres régions, l'inflation a réduit le revenu réel des professeurs et des fonctionnaires de telle sorte que les meilleurs éléments se sont tournés vers d'autres professions. En revanche, il se peut que, dans certains pays africains, le maintien dans les barèmes des traitements des anciennes primes d'expatriation signifie que la fonction publique est trop bien payée et que l'industrie manque de personnes ayant reçu une formation supérieure. Dans d'autres pays enfin, l'instabilité politique peut avoir troublé le bon fonctionnement de l'administration.

L'assistance technique peut aider les pays sous-développés à faire face à leurs besoins dans le domaine des services sociaux qui, pour la plupart, sont étroitement liés à la croissance économique. Au cours des vingt dernières années, un des plus importants secteurs où le progrès scientifique a contribué à accroître le bien-être de la population des pays en voie de développement, est celui de la

SCOLARISATION ET SERVICES MEDICAUX EN 1962

REGION		Afrique (Sud du Sahara)	Sud-Est asiatique	Amérique latine	Les « Six » + Royaume Uni
RATIO DE SCOLARISATION (%)	PRIMAIRE âge 5-14	40	78	75	100
	SECONDAIRE âge 15-19	3	10	12	62
	SUPÉRIEUR âge 20-24	0,4	2,6	3,3	14,2
PERSONNEL MEDICAL ET NOMBRE DE LITS (par 100.000 habitants)	Docteurs	4	6	56	121
	Personnel infirmier	18	20	47	186
	Lits (hôpitaux et autres établissements)	153	100	316	1.090

santé publique. Les campagnes destinées à améliorer les conditions sanitaires et à éliminer certaines maladies ont réussi à diminuer sensiblement les taux de mortalité. Il s'ensuit que désormais, les parents ne s'attendent plus à voir leurs enfants mourir en bas âge et peuvent eux-mêmes raisonnablement espérer atteindre un âge avancé. C'est là une amélioration capitale des conditions de vie de la population, mais comme cette baisse de la mortalité n'a été accompagnée d'aucune diminution des taux de natalité, il en est résulté un accroissement démographique très rapide, bien plus rapide que celui qu'aucun pays développé ait jamais enregistré. Cette situation rend d'autant plus difficile le relèvement du revenu par tête dans les pays en voie de développement et impose d'initier d'urgence ces pays aux méthodes modernes de contrôle des naissances. Le problème de la planification familiale mis à part, les besoins des pays sous-développés dans les autres domaines de la santé publique sont encore considérables. Dans les plus pauvres d'entre eux (l'Inde, par exemple), les perspectives moyennes de vie sont d'environ 45 ans, alors qu'elles dépassent actuellement 70 ans dans certains pays européens; de plus, dans un grand nombre de pays moins développés, l'énergie de la population est minée par des maladies qui ont pratiquement disparu dans les pays développés.

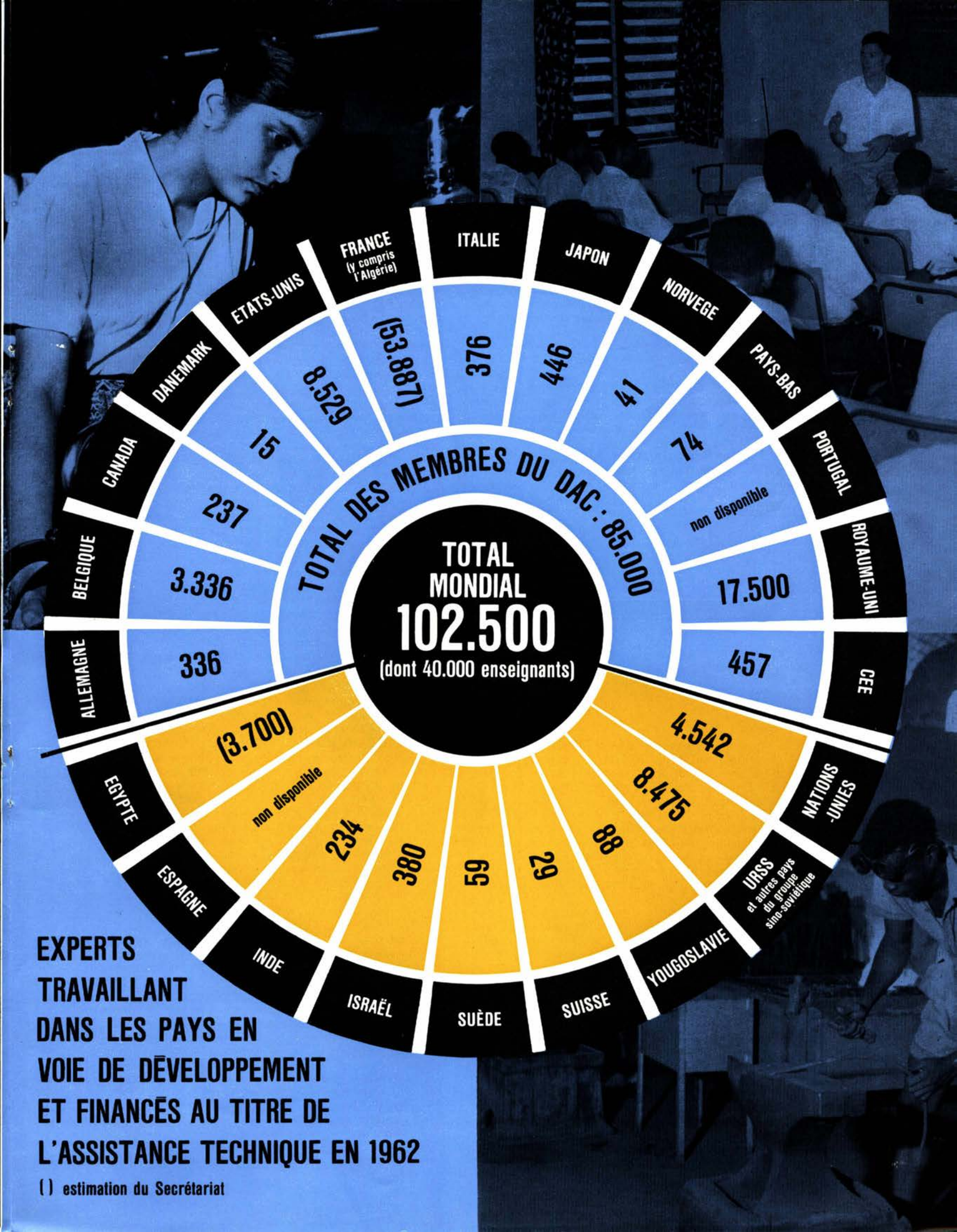
Ainsi, l'assistance technique répond à de nombreux besoins; mais la forme sous laquelle elle constitue une nécessité impérieuse pour tous les pays sous-développés est celle qui est en rapport le plus étroit avec l'efficacité des investissements (études sur l'utilisation des ressources naturelles et des sols, enquêtes sur l'incidence probable des investissements envisagés, établissement de données économiques et technogéniques pour le choix à faire entre plusieurs projets d'investissements, implantation d'industries nouvelles). Dans tous ces domaines, l'apport d'assistance technique est inférieur à ce qu'il devrait être.

Importance actuelle de l'aide extérieure

Environ 40 000 étudiants bénéficient de bourses d'études à l'étranger dans le cadre de l'assistance technique, mais le nombre total des étudiants originaires de pays en voie de développement qui poursuivent leurs études à l'étranger est de près de 170 000. De même, 20 000 personnes environ bénéficient de subventions pour recevoir une formation pratique à l'étranger, mais le nombre total des stagiaires est beaucoup plus important. L'industrie allemande, par exemple, accueille près de 8 000 stagiaires en provenance de ces pays, outre les 2 000 dont les études sont payées par le Gouvernement fédéral allemand. Le Royaume-Uni reçoit plusieurs milliers d'élèves-infirmières en provenance des pays en voie de développement.

En 1962, plus de 100 000 experts ont été envoyés dans les pays sous-développés, au titre des programmes d'assistance technique. On comptait parmi eux 40 000 enseignants et environ 40 000 administrateurs (en majeure partie britanniques et français) des anciens territoires coloniaux. Des pays Membres de l'OCDE avaient financé l'envoi d'environ 85 000 d'entre eux, des pays non membres celui de 13 000 autres, enfin les Nations Unies, celui de 3 500.

Indépendamment de ce personnel dont la charge est assurée par les pouvoirs publics, on compte un nombre, sans doute plus faible mais encore assez important, d' « experts »



EXPERTS TRAVAILLANT DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT ET FINANCÉS AU TITRE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE EN 1962

( ) estimation du Secrétariat

mis gratuitement à la disposition de pays sous-développés. Il faut encore y ajouter l'apport de techniciens étrangers participant indirectement aux études de pré-investissement ou travaillant à la mise en œuvre de projets d'investissement dans des pays sous-développés. Certains de ces techniciens sont rémunérés dans le cadre de programmes étrangers d'aide en capital, tandis que d'autres sont engagés par les pays sous-développés eux-mêmes. Le nombre total d'experts étrangers allant travailler dans les pays sous-développés se situe sans doute aux alentours de 300 000 par an. On reconnaît de plus en plus qu'il est nécessaire d'amplifier cet apport de compétences si l'on veut que l'aide en capital ait des résultats plus fructueux. Le Fonds Spécial des Nations Unies se consacre essentiellement au financement des études de pré-investissement et une bonne partie de l'aide de l'Allemagne, des États-Unis et du Japon est aussi donnée à cette fin; le Royaume-Uni augmente ses efforts dans ce domaine et la Banque Internationale a l'intention d'élargir considérablement ses activités d'assistance technique.

En termes financiers, on peut chiffrer à environ 550 millions de dollars pour 1962 l'apport des Gouvernements des pays de l'OCDE au titre de l'assistance technique, si l'on exclut l'équipement et les constructions scolaires et si l'on s'en tient par conséquent au sens le plus étroit du terme. Les Nations Unies ont accordé 24 millions de dollars au titre du programme ordinaire et 45 millions au titre du programme élargi. Le Fonds Spécial des Nations Unies a engagé environ 78 millions de dollars. A l'heure actuelle, l'assistance technique représente un cinquième environ de l'aide totale accordée sous forme de dons par les pays de l'OCDE, bien qu'en Afrique la proportion soit sans doute de près d'un tiers.

Le problème humain de l'assistance technique

Dans la plupart des pays donateurs, l'assistance technique est favorablement accueillie par l'opinion publique et il n'a pas été très difficile de réunir des fonds à cet effet. En 1962, les dépenses des pays de l'OCDE au titre de l'assistance technique bilatérale ont augmenté de plus d'un cinquième. Cet accroissement a dû se poursuivre en 1963 dans la plupart des cas. Tous les pays de l'OCDE contribuent volontairement aux programmes d'assistance technique de l'ONU et leur participation a considérablement augmenté dans les dernières années. En fait, les programmes des Nations Unies sont financés pour les trois quarts par les pays de l'OCDE.

Les plus grandes difficultés que pose la fourniture d'assistance technique ne sont pas d'ordre financier, mais humain. Par exemple, il faut trouver des personnes qualifiées qui parlent des langues étrangères et qui acceptent d'interrompre leur carrière pour aller travailler à l'étranger. A une époque où l'emploi est très élevé, le personnel hautement qualifié susceptible de répondre à cette demande est rare. Quelques pays auraient une masse de manœuvre constituée par des fonctionnaires coloniaux, mais ceux-ci ont presque tous un emploi. La plupart des hauts fonctionnaires des pays développés sont indispensables au poste qu'ils occupent de sorte qu'il importe de trouver un moyen de mobiliser les compétences que peut offrir le secteur privé. C'est pourquoi les services de l'assistance technique doivent nouer des relations suivies avec les organismes professionnels, l'industrie privée, les collectivités locales et les industries nationalisées.

A une ou deux exceptions près, les pays développés n'ont pas essayé de créer de corps spécial qui aurait pu garantir le recrutement futur d'experts pour ce genre de travail, parce qu'il est difficile de prévoir quelle sera l'importance des besoins et parce que les possibilités de faire carrière dans ce genre d'activités sont incertaines. Il est clair toutefois que la demande va demeurer considérable pendant de longues années encore, et diverses mesures ont été prises pour augmenter les ressources en experts. En France, l'organisation de l'administration et de l'enseignement permet de détacher assez facilement du personnel pour des périodes de service outre-mer. Dans d'autres pays, le problème n'est pas aussi simple; on a tenté en plusieurs endroits de créer des postes en surnombre dans l'administration ou dans les Universités, de façon à disposer constamment d'une partie des effectifs pour des affectations à l'étranger. Diverses mesures sont prises pour que le service outre-mer bénéficie d'un statut spécial et pour que les années passées ainsi à l'étranger ne privent pas l'intéressé de ses droits à l'avancement ou à la retraite.

En France, des dispositions spéciales ont visé à gagner le concours de l'industrie privée : l'ASMIG groupe des personnalités marquantes de l'industrie qui tentent d'encourager les entreprises à libérer du personnel de direction pour l'envoyer dans les pays d'outre-mer. Au Royaume-Uni, les collectivités locales poussent les enseignants à accepter les offres d'emplois temporaires dans ces pays. La CEE a jugé utile d'établir des contacts avec des bureaux d'études pour ce genre de travail. De leur côté, les États-Unis ont largement recours à des contrats avec des Universités et des entreprises privées. On a créé des établissements destinés à former du personnel pour le travail à l'étranger, et plusieurs pays ont institué pour la même raison des cours spéciaux accélérés de langues étrangères. De nombreux pays intensifient les efforts entrepris pour orienter les jeunes vers des activités d'assistance technique. En effet, les jeunes gens s'expatrient généralement plus volontiers, ils s'adaptent facilement et leur concours s'est révélé très précieux. Bon nombre de pays suivent donc, d'une façon ou d'une autre, l'exemple du « Peace Corps » (Corps des Volontaires de la Paix) des États-Unis.

Les étudiants et stagiaires originaires des pays en voie de développement dont la formation est financée par l'assistance technique représentent sans doute moins d'un quart du nombre total des ressortissants des pays sous-développés qui font leurs études à l'étranger. Il serait évidemment possible d'augmenter le nombre des bourses et même d'accroître la pression qui s'exerce sur les moyens de formation des pays d'accueil, bien que celle-ci soit déjà assez forte. Le véritable problème à cet égard est de trouver un juste équilibre entre l'enseignement dispensé à l'étranger et l'aide destinée à créer des moyens d'enseignement dans les pays sous-développés eux-mêmes. Si une large proportion d'étudiants des pays en voie de développement font leurs études à l'étranger, le prestige et la valeur des établissements nationaux d'enseignement risquent d'être affaiblis; de plus, après avoir perdu le contact avec leur propre milieu, les étudiants peuvent avoir du mal à se réadapter lorsqu'ils reviennent dans leur pays.

Une autre difficulté est due au fait que nombre de ces étudiants restent à l'étranger bien après la fin de leur formation. C'est ainsi que l'on compte 2 000 médecins turcs exerçant hors de leur pays et que la Grèce, l'Inde et le Pakistan souffrent d'une semblable émigration. Un grand nombre de ces médecins exercent dans des des pays développés. Le même problème se pose à l'endroit de la formation de personnel spécialisé (personnel infirmier, dessinateurs, contremaîtres ou personnel commercial qualifié). Dans ces conditions il est préférable, même du point de vue de la dépense, d'assurer la formation dans les pays en voie de développement eux-mêmes; mais dans bien des cas, les moyens de formation y sont encore quasi inexistants. On voit combien les problèmes qui se posent sont complexes et appellent une planification très étudiée, de la part des

pays membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (DAC) aussi bien que des pays en voie de développement.

L'aide apportée par l'OCDE et ses Membres

Les pays de l'OCDE prennent actuellement des dispositions en vue d'augmenter l'efficacité des moyens de formation pratique qu'ils offrent aux ressortissants des pays sous-développés. De nombreux cours de formation pratique sont spécialement conçus pour répondre aux besoins des stagiaires étrangers. C'est ainsi que le Portugal et le Royaume-Uni, par exemple, ont développé l'enseignement de la médecine tropicale, de l'hygiène et de l'agriculture. Plusieurs pays offrent désormais à ces étudiants des cours de formation professés en langue anglaise. C'est le cas du Japon, de la Norvège et des Pays-Bas, qui n'exigent pas que les visiteurs étrangers apprennent la langue du pays donateur pour suivre les cours de formation. Des programmes spéciaux ont été élaborés dans ces pays pour répondre aux besoins des pays moins développés. L'Allemagne et l'Italie ont aussi créé des établissements de formation dont l'enseignement est spécialement conçu à l'intention des pays en voie de développement. En Allemagne, l'enseignement est dispensé principalement dans les entreprises plutôt que par des cours théoriques. Le Japon et la Norvège organisent surtout des cours destinés à des groupes d'étudiants, pour utiliser au mieux les moyens existants et pour donner une meilleure formation aux ressortissants étrangers. En revanche, certains pays tels que les États-Unis, la France et le Royaume-Uni préfèrent que la formation et l'instruction des étudiants d'outre-mer soient assurées dans des établissements d'enseignement fréquentés par leurs propres ressortissants, tout en reconnaissant qu'il peut être utile d'organiser des cours spéciaux pour certaines catégories d'étudiants d'outre-mer. En France, plusieurs instituts s'adressent spécialement aux étudiants des pays moins développés. Certains pays de l'OCDE ont dressé un répertoire spécial des cours organisés pour les stagiaires originaires des pays en voie de développement et l'OCDE prépare actuellement un répertoire général des cours ainsi dispensés dans tous les pays d'Europe.

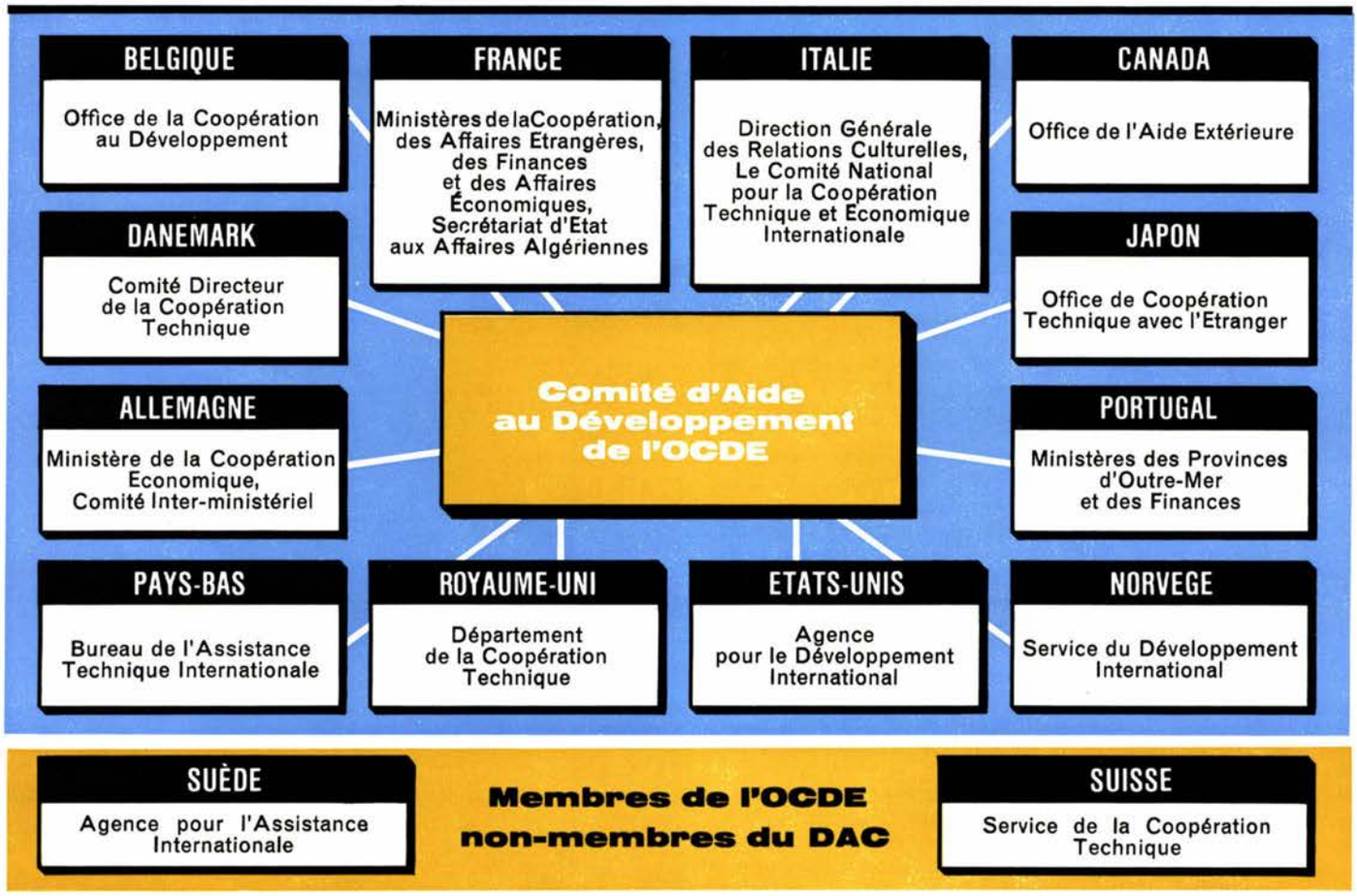
Des membres du DAC ont institué quelques bourses dont les bénéficiaires doivent faire leurs études dans les pays sous-développés eux-mêmes, et un grand effort est actuellement entrepris pour créer dans ces pays, et notamment en Afrique, des Universités et des écoles professionnelles. Il est particulièrement urgent de doter l'Afrique de moyens de formation, puisqu'à l'heure actuelle 15 000 étudiants seulement reçoivent un enseignement supérieur dans les pays au sud du Sahara, et que la plupart des professeurs sont de nationalité étrangère. Certains pays de l'OCDE envoient des professeurs dans les pays moins développés et, pour en augmenter le nombre, ils font actuellement une expérience similaire à celle du « Peace Corps » avec de jeunes enseignants volontaires, ou encouragent les groupes de volontaires déjà constitués qui se livrent à ces activités depuis plusieurs années. Ce sont les enseignants français qui sont, de loin, les plus nombreux dans les pays sous-développés (17 000 environ, sans compter l'Algérie). L'Allemagne s'est spécialisée dans la création d'écoles techniques pour la formation de personnel de maîtrise. Une vingtaine de ces établissements sont déjà terminés et soixante autres sont prévus.

L'un des principaux problèmes que pose la programmation de l'assistance technique tient au fait que les décisions

ETUDIANTS ET STAGIAIRES DE PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT EN 1962
( ) estimations du Secrétariat

en	ETUDIANTS ET STAGIAIRES		NOMBRE TOTAL D'ETUDIANTS REÇUS (y compris ceux dont la formation n'a pas été financé par le pays d'accueil)
	Dont la formation a été financée à titre bilatéral	Placés au titre des programmes des Nations Unies	
ALLEMAGNE	2.805	325	15.000
BELGIQUE	1.996	146	1.329
CANADA	1.043	93	(2.500)
DANEMARK	58	516	500
ETATS-UNIS	10.388	785	40.000
FRANCE	9.522	941	25.000
ITALIE	2.073	277	2.073
JAPON	771	216	4.470
NORVEGE	(20)	72	(187)
PAYS-BAS	179	212	(506)
PORTUGAL	2.000	5	(1.000)
ROYAUME-UNI	4.644	948	40.000
CEE	514	—	—
TOTAL DES MEMBRES DU DAC	36.500	5.012	135.000
EGYPTE	2.000	296	13.500
ESPAGNE	n.d.	42	(7.000)
INDE	319	266	(1.000)
ISRAËL	1.621	112	(2.000)
SUÈDE	40	178	250
SUISSE	526	476	(2.248)
YOUGOSLAVIE	133	158	359
URSS et autres pays du groupe sino-soviétique	12.000	805	(12.000)
TOUS AUTRES PAYS	n.d.	3.040	n.d.
NATIONS-UNIES	6.484	—	—
TOTAL	60.000	—	170.000

MEMBRES DU DAC ET LEURS ORGANISMES PRINCIPAUX POUR LA COOPERATION TECHNIQUE



sont nécessairement dispersées et pragmatiques. En effet, l'assistance technique traite principalement de cas individuels et chaque décision peut fort bien ne porter que sur quelques milliers de dollars. Toutefois, la somme des dépenses est très élevée et, en l'absence de planification, il y a un risque certain de gaspillage et de double emploi.

Si par conséquent on veut dresser un tableau d'ensemble des priorités et des étapes de réalisation, il sera très utile d'insérer logiquement les programmes d'assistance technique dans des plans portant sur la main-d'œuvre ou sur l'enseignement, et cela en dépit du caractère nécessairement très pragmatique des demandes relatives à l'assistance technique. C'est pourquoi il est indispensable d'aider ces pays à établir des plans concernant la main-d'œuvre. L'OCDE l'a déjà fait pour l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Turquie et la Yougoslavie. L'on espère que le prochain examen, prévu pour 1964, des apports d'assistance technique de toutes provenances permettra de rendre encore plus efficace l'aide de ce type dont bénéficient les Membres de l'OCDE en voie de développement. On pense être en mesure d'établir, pour cet examen, un schéma d'analyse quantitative qui pourrait utilement servir lorsqu'il s'agira de diagnostiquer les problèmes des autres pays.

De plus, pour augmenter l'efficacité de l'assistance technique, il sera nécessaire d'améliorer la représentation locale des pays donateurs. Il faudra doter les missions diplomatiques traditionnelles d'un personnel supplémentaire pour évaluer les besoins d'assistance technique. A cet égard, quelques progrès ont été faits dans les dernières années, mais les petits pays donateurs ne peuvent raisonnablement espérer avoir une représentation adéquate dans chaque pays insuffisamment développé. Dans certains cas, ils n'y ont même aucune représentation diplomatique. On pourrait obtenir de très bons résultats en instituant sur place une coordination entre les différents donateurs, les pays bénéficiaires et les représentants régionaux des Nations Unies.

Les trois formes principales que revêt la contribution de l'OCDE à l'efficacité de l'assistance technique sont les suivantes :

- elle offre aux pays donateurs la possibilité de procéder à des échanges de vues au sein du Comité d'Aide au Développement, d'élargir et de coordonner leurs efforts bilatéraux;
- elle suscite des rencontres entre donateurs et bénéficiaires dans des cas particuliers et lorsqu'il faut faire face d'urgence à certaines demandes;
- elle applique son propre programme d'assistance technique multilatérale à l'intention des pays Membres en voie de développement, selon des méthodes propres à servir d'exemple pour l'assistance technique à d'autres pays.

Toutefois, les efforts d'aide des pays donateurs ne seront pleinement fructueux que si les bénéficiaires s'emploient sérieusement à adapter leur structure sociale et leurs systèmes d'enseignement aux exigences de la croissance économique.

LE BUDGET

Les Etudes Economiques Annuelles que l'OCDE fait paraître pour chacun des pays Membres traitent de multiples développements et problèmes économiques. Certains des derniers rapports mettent particulièrement l'accent sur la politique budgétaire dont de nombreux Gouvernements se servent de plus en plus pour atteindre leurs objectifs économiques. Le présent article, qui est fondé sur les Etudes Economiques, illustre par divers exemples certaines des méthodes par lesquelles le budget est utilisé comme instrument de politique économique.

UN INSTRUMENT DE POLITIQUE ECONOMIQUE

Au cours des dernières années, le budget a pris une importance nouvelle pour les Gouvernements d'un grand nombre de pays de l'OCDE. L'acceptation d'objectifs économiques ambitieux — promouvoir le plein emploi et la croissance économique sans inflation — a été une incitation à chercher les moyens d'utiliser plus pleinement et plus efficacement tous les instruments de politique économique. La politique financière fait l'objet d'une attention particulière parce que les contrôles directs auxquels on recourait immédiatement après la deuxième guerre mondiale ne sont plus guère en faveur et que l'efficacité de la politique monétaire comme instrument de régulation de la demande est mise en question, en particulier depuis la libération des mouvements internationaux de capitaux intervenue pendant les années 1955 à 1960. De plus, bien que l'importance du rôle du secteur public varie d'un pays à l'autre, elle est telle que la manière dont les impôts sont perçus et dépensés ainsi que l'ampleur de l'écart entre recettes et dépenses ont une incidence décisive sur l'économie, que le budget soit ou

non délibérément utilisé comme instrument de politique.

Bien qu'en principe les responsables de la politique économique aient dans tous les pays les mêmes possibilités d'action — modifications du type et du niveau de dépenses et d'impôts — le choix des mesures et la façon dont elles sont appliquées diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre.

Certains Gouvernements ne voient dans le budget qu'un moyen d'influer sur la distribution des revenus et la répartition des ressources; d'autres l'utilisent comme instrument de stabilisation du cycle économique à court terme; et, ces dernières années, nombre de pays ont examiné les moyens d'utiliser plus activement le budget afin de favoriser la croissance économique.

Le budget et le cycle économique

Les États-Unis et plusieurs autres pays de l'OCDE ont eu tendance à compter dans une grande mesure sur les stabilisateurs « automatiques » ou « institutionnels » pour modérer les fluctuations cycliques. A mesure que l'activité économique fléchit, les impôts diminuent, de sorte que les revenus nets d'impôt baissent moins que les revenus avant impôt. L'imposition progressive accentue cet effet d'amortisseur parce que les revenus plus faibles sont imposés à un taux moindre, et inversement. Les indemnités de chômage ont aussi un effet anti-cyclique : les Gouvernements versent davantage d'indemnités pendant une récession et cette dépense contribue à maintenir le niveau des revenus.

Le Comité des Conseillers économiques des États-Unis a estimé que, sous l'effet des stabilisateurs, une baisse de 1 dollar du produit national brut se traduit aux États-Unis par une baisse de soixante-dix cents seulement des revenus privés après déduction d'impôt. Le Comité a ainsi défini ce qui constitue selon lui les limitations des stabilisateurs automatiques : « Si les facteurs déterminant le fléchissement sont puissants et persistants, les stabilisateurs automatiques ne suffiront peut-être pas à empêcher une récession importante et prolongée. De plus, ils jouent aveuglément dans les deux sens. Lorsque l'activité économique reprend après une récession, l'accroissement des recettes fédérales s'amorce immédiatement et ralentit la reprise de l'emploi et des revenus; c'est pourquoi on ne peut laisser entièrement aux stabilisateurs automatiques le soin de stabiliser l'économie. Il est indispensable d'appliquer une politique budgétaire délibérée — par exemple en modifiant les taux d'imposition ou les programmes de dépenses — tantôt pour renforcer, tantôt pour compenser les effets des stabilisateurs ».

La Suède a peut-être plus que la plupart des autres pays délibérément utilisé la politique financière pour stabiliser le cycle économique. L'évolution de la politique financière de la Suède est décrite dans l'étude économique de l'OCDE sur la Suède de 1963.

Jusqu'aux années qui ont immédiatement suivi 1930, comme dans la plupart des autres pays, le budget n'était pas généralement considéré en Suède comme un moyen d'agir sur l'économie. On estimait que recettes et dépenses budgétaires devaient s'équilibrer chaque année. A la suite de la réforme budgétaire de 1937, on a admis toutefois que le budget puisse se solder par un déficit (ou un excédent) à condition qu'il soit équilibré sur une période de plusieurs années que l'on interprétait généralement comme correspondant à un cycle économique.

Depuis lors, l'attitude à l'égard de la politique budgétaire a encore évolué. Aujourd'hui, elle est considérée comme l'un des principaux instruments dont disposent les pouvoirs publics; l'accent est mis sur la fonction du budget en tant que facteur d'équilibre de l'ensemble de l'économie et on attache moins d'importance à l'équilibre du budget lui-même.

Comme dans les autres pays, le volume global du budget et la structure tant des dépenses que des recettes ne sont évidemment pas déterminés au premier chef par les besoins de la politique économique à court terme mais par d'autres considérations. Ainsi, les décisions relatives aux dépenses ont surtout trait aux diverses activités confiées à l'État, par exemple l'éducation et la défense. En outre, les principes et le fonctionnement du régime parlementaire qui exige que le pouvoir législatif approuve les décisions budgétaires, ont une incidence sur la rapidité avec laquelle les dépenses et les impôts peuvent être modifiés. Cependant, des efforts ont été faits pour accroître la souplesse du budget tant du côté des dépenses que du côté des recettes, et pour réduire les décalages de temps qui rendent souvent difficile l'utilisation du budget comme moyen d'action sur le cycle économique.

En ce qui concerne les dépenses, le budget, soumis au Parlement et approuvé par lui, comprend normalement des crédits qui ne doivent être utilisés qu'au cas où des mesures visant à accroître l'emploi seraient nécessaires. Le montant de ces crédits s'élevait à environ 90 millions de dollars (2 % du total des investissements fixes) dans le budget de 1963. En outre, un budget spécial est voté chaque année pour couvrir des programmes d'urgence de travaux publics; en 1963, ce budget s'élevait à 300 millions de dollars (6 % du total des investissements fixes et 8 % des dépenses du budget ordinaire). L'administration peut, de sa propre initiative, utiliser un cinquième de ces fonds; les dépenses additionnelles sont soumises à l'approbation du Parlement.

La responsabilité de l'emploi de ces deux catégories de fonds appartient à l'Office du Travail qui, sur la base de prévisions à court terme de l'évolution de l'emploi dans différentes régions, et en vue d'agir sur les structures tant saisonnières que cycliques de l'emploi, décide à quel moment et à quel endroit les projets doivent être mis en route et interrompus. En collaboration avec les services de l'administration centrale et des administrations locales, l'Office tient à jour une liste de projets d'investissements d'urgence. La récente étude de l'OCDE sur la Suède conclut que « des techniques efficaces ont été mises au point pour utiliser les investissements publics dans la lutte anti-cyclique. C'est un instrument que nombre de pays n'ont su manier qu'avec beaucoup de difficultés. L'expérience de la Suède en la matière donne à penser qu'une soigneuse préparation est nécessaire à la réussite de l'opération. Il ne suffit pas d'ouvrir des crédits; il faut que des projets appropriés (appropriés tant du point de vue de la situation géographique que de celui de la durée d'exécution) soient établis à l'avance de façon à pouvoir être mis en route à bref délai ». (Les autorités suédoises estiment que la mise en route d'un projet, même s'il a été soigneusement préparé, demande un minimum d'environ quatre mois).

En ce qui concerne les recettes, les modifications apportées aux impôts sur les revenus des personnes et sur les bénéfices n'ont généralement pas été motivées par des raisons anticycliques, encore que les impôts indirects aient fait l'objet de certaines modifications. Le Gouvernement a mis au point un instrument différent, qui lui permet d'utiliser l'impôt pour influer sur la date à laquelle les investissements des entreprises sont opérés : un système de réserves pour inves-

tissements. Selon ce système, les sociétés sont autorisées à inscrire dans leur déclaration de revenus une réserve pour investissements à concurrence de 40 % de leur revenu imposable. Elles évitent de la sorte de payer des impôts sur cette part de leur revenu, mais sont tenues de déposer le montant qu'elles auraient payé en impôts auprès de la Banque centrale qui bloque les fonds jusqu'au moment où le Gouvernement décide qu'ils doivent être investis. Le reste de la réserve pour investissements doit être conservé sous une forme suffisamment liquide pour pouvoir être affecté à des investissements lorsque la Banque centrale débloque les fonds déposés auprès d'elle.

Si, au moment où les fonds sont débloqués, l'entreprise investit (dans un délai fixé par le Gouvernement) à la fois les fonds débloqués et ceux qu'elle avait conservés, elle peut amortir la totalité de la somme en une fois et se trouve ainsi dispensée de payer des impôts à ce titre. L'entreprise peut en outre déduire 10 % de la somme de son revenu imposable pour l'année considérée si elle l'utilise conformément aux décisions des autorités.

Au Royaume-Uni, la Commission Radcliffe a conclu en 1959 que « l'importance attachée à l'utilisation de mesures financières, en particulier à l'aménagement du budget, a été l'une des innovations fondamentales de la période d'après-guerre. Pour régler la structure et le volume global de la demande effective, le Trésor a surtout eu recours, du moins depuis 1948, à des mesures financières, les mesures monétaires ne devant jouer qu'un rôle d'appoint ».

Jusqu'à ces derniers temps, des modifications n'ont été apportées aux impôts qu'avec l'approbation préalable du Parlement, d'ordinaire lors de l'adoption du budget, ou, en cas de crise, dans un budget complémentaire. En 1961, le Gouvernement a été habilité à relever ou réduire de 10 % certains impôts indirects à condition que le Parlement ait approuvé la mesure dans un délai de vingt et un jours.

A la fin de 1962 et au début de 1963, le Gouvernement a annoncé diverses mesures budgétaires qui auraient dû normalement être présentées plus tard dans le cadre du budget. Les allégements fiscaux en faveur des investissements ont été augmentés, de nouvelles dépenses publiques en capital ont été annoncées et des crédits d'après-guerre ont été débloqués par anticipation; des relèvements des indemnités de chômage, des pensions et d'autres prestations de sécurité sociale ont également été annoncés.

L'étude de l'évolution de la situation en Autriche entre 1953 et 1962 montre que, par comparaison avec les systèmes budgétaires de la plupart des autres pays Membres, celui de l'Autriche a été relativement souple et adaptable et que le Gouvernement disposait d'une latitude considérable en ce qui concerne les dépenses. Le Ministre des Finances avait le droit, sans autorisation préalable du Parlement, de répartir à son gré entre les différents postes de dépenses, tout excédent des recettes effectives sur les prévisions budgétaires. Il pouvait aussi s'abstenir de dépenser ces recettes, bien qu'en principe le budget ordinaire ne doive pas se solder par un excédent. La marge d'action dont le Gouvernement disposait ainsi était très grande, car les recettes fiscales effectives étaient normalement bien supérieures aux prévisions budgétaires.

Le Gouvernement disposait d'une plus grande latitude encore en ce qui concerne les dépenses du budget extraordinaire que le Ministre des Finances était habilité à augmenter ou à réduire à son gré. Ces dépenses étaient affectées à un programme décennal institué en 1953 et destiné principalement à faire face aux besoins de la politique anticyclique. Le crédit de 400 millions de dollars affecté au programme en 1953 était épuisé en 1960; il avait surtout servi à financer des travaux de construction routière. Depuis 1960, les crédits nécessaires ont été votés chaque année.

La latitude laissée aux pouvoirs publics n'a pas été aussi grande en ce qui concerne les impôts, directs ou indirects. Ceux-ci ne peuvent être modifiés qu'avec l'approbation du Parlement, ce qui prend du temps; de plus, en Autriche, comme dans un certain nombre d'autres pays, l'opinion juge que la fiscalité ne se prête pas bien à une action à court terme sur la demande, le principal argument invoqué à cet égard étant qu'un relèvement d'impôts a généralement pour seul résultat d'entraîner une augmentation correspondante des dépenses du secteur public. Diverses réductions d'impôts ont néanmoins été votées par le Parlement au cours de cette période.

Le cas de l'Autriche illustre certaines des difficultés que les pays peuvent rencontrer lorsqu'ils cherchent à agir délibérément sur les finances publiques. Dans son étude de 1963 sur l'économie autrichienne, l'OCDE observe, à propos de l'utilisation du budget à des fins de stabilisation cyclique, que « si les autorités autrichiennes ont admirablement réussi à contrer l'affaiblissement cyclique de l'activité en 1958, elles ont eu beaucoup de difficultés à déterminer le moment où il convenait de renverser la tendance expansionniste de la politique budgétaire ». Les autorités budgétaires ont agi promptement, poursuit le rapport, lorsqu'un ralentissement de l'activité s'est fait sentir en 1958 et l'existence d'un programme d'investissement à long terme a permis de mettre en route des projets anticycliques de travaux publics dans des délais minimum. En 1960, en revanche, alors qu'il n'était manifestement plus nécessaire de stimuler l'économie par des mesures budgétaires, il a été difficile d'interrompre le programme de construction routière de même que les transferts de capitaux au secteur privé.

Le Gouvernement autrichien s'est, en outre, heurté à des difficultés d'ordre juridique que d'autres États Membres de l'OCDE connaissent également; les Parlements ont eu du mal à conquérir leurs privilèges en matière budgétaire et, à juste titre, ils ne sont guère disposés à y renoncer. Dans de nombreux pays, une législation permanente régit des questions comme l'équilibre du budget (dans certains cas, la loi exige que non seulement les dépenses et recettes globales du secteur public, mais aussi certains comptes comme celui des opérations courantes soient équilibrés). Dans les pays à régime fédéral, la loi peut exiger que les États participent avec le Gouvernement fédéral à l'établissement du budget. C'est le cas par exemple en Allemagne où les Laender doivent approuver les modifications apportées aux impôts sur le revenu. Dans le cas de l'Autriche, certains des pouvoirs discrétionnaires du Gouvernement ont été jugés contraires à la Constitution en décembre 1962.

La croissance économique et le budget

L'importance de plus en plus grande que l'on attache à la croissance économique parmi les objectifs de la politique économique, peut amener certains pays à modifier leurs pratiques budgétaires; dans nombre de cas, le système budgétaire existant avait été conçu pour répondre à des conditions qui ont radicalement changé de sorte que dans le contexte actuel il risque de faire obstacle à la croissance.

Dans certains pays, le budget est déjà intégré à des plans de croissance économique à long terme et il est délibérément utilisé à cette fin. En Norvège, par exemple, les pouvoirs

DEPENSES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DANS CERTAINS PAYS EN 1960

(En pourcentage du Produit National Brut au prix du marché)

	Total	Dépenses courantes en biens et services	Formation brute de capital	Transferts *
ALLEMAGNE	14,0	4,3	0,6	9,1
ÉTATS-UNIS	15,3**	10,2	0,4	4,7**
FRANCE	19,3	10,2	0,6	8,5
ITALIE	18,5	8,2	0,6	9,6
NORVÈGE	22,7	7,4	1,3	14,0
PAYS-BAS	21,5	6,2	1,1	14,1
ROYAUME-UNI	24,4	11,1	0,5	12,8
SUÈDE	23,2	8,2	3,6	11,4

* Transferts courants et transferts de capitaux, subventions et intérêts sur la dette publique.
** A l'exclusion des transferts de capitaux.

Sources : Mémorandum des pays à l'OCDE.

publics se servent constamment du budget pour influer sur le volume et la structure des investissements. Jugeant que l'épargne privée ne suffirait pas à elle seule à financer le volume d'investissements qu'il estimait souhaitable pour la croissance économique, le Gouvernement lui-même a entrepris d'assurer l'épargne nécessaire : pendant la dernière décennie, en maintenant les impôts à un niveau relativement élevé en comparaison des autres pays, il a constamment dégagé des excédents au titre du budget ordinaire et du budget extraordinaire qu'il a dans une large mesure remis à la disposition des entreprises privées à de faibles taux d'intérêt par l'intermédiaire des banques contrôlées par l'État. Les fonds ainsi rendus disponibles ne sont pas restés inutilisés. Pendant les années cinquante, 30 % du Produit National Brut ont été consacrés à la formation réelle de capital contre un taux moyen d'environ 20 % pour l'ensemble des pays Membres européens. Le secteur public a fourni environ la moitié de l'épargne totale utilisée pour financer ces investissements.

Le Gouvernement a aussi eu recours à la politique budgétaire pour agir sur la structure des investissements et sur leur localisation. Jusqu'à 1957, des déductions pour amortissement plus importantes étaient accordées dans les secteurs que le Gouvernement souhaitait stimuler. De nouvelles mesures fiscales ont été prises en 1961 afin d'encourager les investissements dans les districts moins développés. Les entreprises privées peuvent dans certains cas, avec l'approbation des pouvoirs publics, constituer des fonds en franchise d'impôt destinés à être employés dans ces districts. Le Gouvernement s'est aussi servi de ses investissements d'infrastructure pour orienter les investissements vers certaines régions bien que le secteur nationalisé soit encore relativement modeste, puisqu'il ne représente qu'environ 6 % de l'emploi et 8 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'industrie.

En France aussi, le budget est désormais intégré au Plan. Les autorités budgétaires et les organismes de planification collaborent étroitement à l'établissement du Plan et les planificateurs participent à l'élaboration du budget qui est examiné en fonction des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Plan.

L'une des principales difficultés rencontrées pour orienter le budget dans le sens des objectifs de croissance tient à ce que les budgets sont traditionnellement approuvés chaque année tandis qu'un Plan exige d'ordinaire des engagements à long terme pour les projets d'investissement. Pour concilier ces exigences contradictoires, la France recourt à la technique, instituée par un décret de 1959, des autorisations de programme et des crédits de paiement. L'autorisation de programme fixe le montant qui peut être dépensé au titre d'un programme d'investissement pendant une période de plusieurs années. Elle est approuvée en même temps que le budget annuel, mais elle reste en vigueur après la fin de l'année, plus précisément jusqu'à ce qu'elle ait été annulée ou révisée. Le crédit de paiement fixe la part du total des dépenses d'investissement qui peut être utilisée pendant l'exercice en cours. Il est aussi approuvé chaque année en même temps que le budget.

LA LUTTE CONTRE LES DOUBLES IMPOSITIONS

Le Comité Fiscal de l'OCDE

LE Comité Fiscal est l'organe responsable au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques pour l'étude des problèmes fiscaux internationaux. Créé en mars 1956 *dans le cadre de l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) en vue d'étudier notamment les problèmes relatifs aux doubles impositions, le Comité Fiscal est composé d'experts de rang élevé appartenant aux administrations fiscales nationales des pays Membres. Il est présidé par le Professeur Dr. A.J. van den Tempel, de l'Université d'Amsterdam, et constitue actuellement le seul organe intergouvernemental s'occupant des questions de double imposition.*

Entre 1958 *et* 1961, *le Comité Fiscal a préparé quatre rapports qui ont été publiés par l'OECE sous le titre « L'élimination des doubles impositions ». Ces rapports contenaient une série d'articles qui constituaient la base d'un Projet de Convention tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et la fortune. Le Projet de Convention complet, qui a été établi cette année par le Comité Fiscal, vient d'être publié par l'OCDE, accompagné d'un rapport général et de commentaires détaillés sur chacun des articles.*

par
James GILMER
Secrétaire du Comité Fiscal de l'OCDE

La double imposition internationale résulte, d'une façon générale, de la perception d'un impôt comparable dans deux ou plusieurs Etats auprès d'un même contribuable, sur une même matière imposable et pour une même période de temps. Une telle situation ne procède pas d'une intention délibérée de la part des Etats, mais résulte simplement de l'exercice de la souveraineté fiscale de chaque Etat. Il s'ensuit que, dans la plupart des cas, les personnes qui exercent des activités de caractère économique dans plus d'un Etat sont arbitrairement soumises à un traitement fiscal défavorable par rapport à celles dont les activités s'exercent dans un seul Etat. La double imposition constitue donc pour le développement des relations économiques internationales un obstacle sérieux qu'il est indispensable d'éliminer.

Des progrès importants ont déjà été accomplis dans cette voie grâce à l'application de Conventions bilatérales ou de mesures unilatérales. C'est ainsi que le nombre de Conventions bilatérales générales entre les vingt pays actuellement Membres de l'Organi-

sation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) est passé d'une vingtaine en 1939 à soixante-huit en 1957. Ces résultats ont, en grande partie, été obtenus grâce aux travaux de la Société des Nations qui ont abouti à l'établissement des Modèles de Convention de Mexico en 1943 et de Londres en 1946, dont se sont inspirées de nombreuses Conventions bilatérales conclues au cours des dix années suivantes. Aucun de ces deux Modèles n'a cependant pu recevoir une adhésion complète et unanime. Par ailleurs, l'extension de la fiscalité et le développement des relations économiques internationales ont aggravé certains problèmes dans le domaine des doubles impositions et en ont créé de nouveaux.

L'interdépendance de plus en plus étroite des économies des pays du monde occidental au cours de la période d'après-guerre et la coopération économique instaurée entre eux depuis 1948 dans le cadre de l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) ont mis un accent nouveau sur le problème des doubles impositions internationales. Il est en effet apparu indispensable de compléter l'œuvre de l'OECE dans le domaine de la libération des échanges, des opérations invisibles courantes et des mouvements de capitaux et de main-d'œuvre par une action collective dans le domaine des doubles impositions.

La nécessité d'une harmonisation des Conventions bilatérales entre les pays Membres selon des principes, des définitions, des règles et des méthodes uniformes, ainsi que d'un accord sur une interprétation commune, s'est fait ressentir de plus en plus. Il a également été reconnu nécessaire d'étendre le réseau de ces Conventions à tous les pays Membres. Les méthodes de coopération mises au point au sein de l'OECE permettaient d'aborder ces problèmes dans une optique nouvelle et dans des conditions particulièrement favorables.

C'est à la suite d'une Résolution adoptée en 1954 par le Comité Exécutif de la Chambre de Commerce Internationale

LE PROJET DE CONVENTION DE DOUBLE IMPOSI

• *Champ d'application et définitions*

Les articles 1 et 2 définissent respectivement les personnes et les impôts visés par la Convention. L'article 3 définit certains termes ou expressions couramment utilisés dans la Convention. L'article 4 vise à déterminer clairement le *domicile fiscal* car cette notion sert à définir les personnes visées par la Convention et, lorsqu'il y a conflit de domicile, à déterminer l'État contractant auquel le droit d'imposition est conféré conformément à la Convention. L'article 5 a pour objet de définir l'*établissement stable* qui constitue une notion essentielle car l'article 7 prévoit que les bénéfices d'une entreprise d'un État contractant ne peuvent être imposés dans l'autre État contractant que si cette entreprise y exerce une activité par l'entremise d'un établissement stable situé dans cet État, et dans la mesure seulement où les bénéfices sont imputables à cet établissement stable.

• *Imposition des revenus*

L'article 6 accorde le droit d'imposer les *biens immobiliers* à l'État où ces biens sont situés. L'article 7 fixe l'attribution du droit d'imposer les *bénéfices des entreprises* conformément au critère de l'établissement stable et formule le principe de base qui doit présider au calcul des bénéfices de l'établissement stable, à savoir que celui-ci doit être considéré comme une entreprise distincte et séparée du siège central. L'article 8 réserve le droit d'imposer les *bénéfices provenant de la navigation maritime, intérieure et aérienne* à l'État contractant où se trouve le siège de direction effective de l'entreprise. L'article 9 traite du cas des entreprises d'un État contractant qui sont sous le contrôle d'entreprises de l'autre État contractant et des entreprises qui sont sous contrôle commun.

Les articles 10, 11 et 12 qui concernent respectivement l'imposition des *dividendes*, des *intérêts* et des *redevances*, résultent d'un compromis entre les pays Membres qui étaient partisans de l'imposition par l'État de la résidence et ceux qui étaient partisans de l'imposition par l'État de la source. Ce compromis est basé sur l'attribution du droit d'imposition exclusif en matière de redevances à l'État de la résidence du bénéficiaire, et sur le partage du droit d'imposition en matière de dividendes et d'intérêts entre l'État de la résidence du bénéficiaire et l'État de la source du revenu. A cet effet, le droit de prélever un impôt à un taux limité est attribué à l'État de la source, à charge pour l'État de la résidence de tenir compte de cet impôt lorsqu'il établit sa propre imposition, de façon à éviter les doubles impositions. C'est ainsi que l'article 10 prévoit que le taux de l'impôt établi par l'État dont la société qui paie les dividendes est un résident ne peut excéder 15 % du montant brut des dividendes, dans le cas général, et 5 % dans le cas de sociétés qui détiennent certaines participations dans la société distribuant les dividendes. De même, l'article 11 prévoit que le taux de l'impôt établi par l'État d'où proviennent les intérêts ne peut excéder 10 % du montant de ces intérêts.

L'article 13 concernant les *gains en capital* dispose que les gains résultant de l'aliénation de biens immobiliers ou de certains biens mobiliers spécifiquement définis sont imposables dans l'État contractant où ces biens sont situés, les gains résultant de l'aliénation de tous autres biens n'étant imposables que dans l'État dont le cédant est un résident. L'article 14 soumet les revenus des *professions indépendantes* à une règle d'imposition analogue à celle qui concerne les bénéfices des entreprises, la notion de « base fixe » pour l'exercice de la profession considérée se substituant à celle d'« établissement stable ».

L'article 15 pose la règle générale applicable aux rémunérations d'*activités salariées*, à savoir l'imposition dans l'État contractant où l'activité est exercée. Cette règle ne comporte que deux exceptions qui visent, d'une part, les emplois de courte durée à l'étranger, en vue de faciliter les déplacements de personnel qualifié, et le cas de certaines fonctions publiques. L'article accorde le droit d'imposer les rémunérations des équipages des navires et aéronefs en trafic international et des bateaux servant à la navigation intérieure à l'État contractant où le siège de direction effective de l'entreprise est situé. Les articles 16 et 17 précisent respectivement l'application

LES COMMENTAIRES CONCERNANT LES ARTICLES

Chacun des articles de la Convention a fait l'objet d'un Commentaire détaillé destiné à en illustrer ou à en interpréter les dispositions. Ces Commentaires ont été rédigés et acceptés unanimement par les experts désignés comme membres du Comité Fiscal par les Gouvernements des pays Membres. Ils présentent donc une importance particulière pour l'élaboration du droit fiscal international et peuvent être d'un grand secours pour l'application des Conventions et notamment pour le règlement de litiges éventuels.

En vue de faciliter l'application de la Convention entre certains pays Membres, les Commentaires prévoient la possibilité de compléter certains articles par des dispositions particulières, d'en étendre ou d'en restreindre le champ d'application, ou de déroger à certaines de leurs dispositions. C'est ainsi que pour tenir compte de la législation fiscale parti-

que le Conseil de l'OECE a, en février 1955, recommandé aux pays Membres et Associés de poursuivre leurs efforts en vue d'éviter les doubles impositions par la conclusion entre eux de Conventions bilatérales et de réviser celles des Conventions existantes qui ne correspondraient plus aux nécessités du moment. En mars 1956, le Conseil décidait de créer un Comité Fiscal chargé d'étudier les problèmes de double imposition et les autres questions fiscales internationales présentant un caractère technique analogue. En juillet 1958, le Conseil chargeait ce Comité de lui soumettre un projet de Convention tendant à éliminer les doubles impositions sur le revenu et la fortune ainsi que des propositions concrètes concernant la mise en œuvre de cette Convention. Ce mandat a été confirmé dans le cadre de l'OCDE en septembre 1961.

Le double objectif du Comité Fiscal a été d'établir un Projet de Convention qui règle de façon efficace et sur une base uniforme les problèmes de double imposition se posant actuellement entre les pays Membres et qui soit acceptable à l'ensemble de ces pays malgré la diversité des législations fiscales et des intérêts économiques nationaux. L'application par tous les pays Membres de solutions communes aux cas de double imposition identiques devrait, en effet, permettre de clarifier, d'unifier et de garantir la situation fiscale des contribuables de chaque pays Membre qui poursuivent des activités commerciales, industrielles ou financières dans les autres pays Membres.

Le Projet de Convention qui a été soumis par le Comité Fiscal au Conseil de l'OCDE en juillet 1963 est destiné en premier lieu à servir de base aux négociations entre pays Membres en vue de la conclusion de Conventions bilatérales nouvelles ou de la révision de Conventions bilatérales existantes et peut, d'une façon générale, être adopté directement par ces pays. Ce projet comporte trente articles répartis en sept chapitres.

TION CONCERNANT LE REVENU ET LA FORTUNE

de la règle générale dans le cas de *membres de conseils d'administration* ou de surveillance de sociétés, et dans le cas des *professionnels du spectacle* et des *sportifs professionnels*, salariés ou non.

L'article 18 prévoit que les *pensions* et autres rémunérations similaires versées au titre d'un emploi antérieur, ne sont imposables que dans l'État contractant dont le bénéficiaire est résident. L'article 19 stipule que les rémunérations et pensions versées au titre de services rendus à un État contractant ou à l'une de ses subdivisions politiques ou collectivités locales ne sont imposables que dans cet État. L'article 20 précise que les versements reçus par les *étudiants* et les *stagiaires* pour couvrir leurs frais d'entretien, d'études ou de formation à l'étranger ne sont pas imposables dans l'État de séjour. Enfin, l'article 21 dispose que tous les *revenus qui ne sont pas expressément mentionnés* dans les articles précédents ne sont imposables que dans l'État de la résidence du bénéficiaire de ces revenus.

• *Imposition de la fortune*

L'article 22 attribue le droit d'imposition en fonction de la nature des biens constituant la fortune. C'est ainsi que les biens immobiliers sont imposables dans l'État contractant où ils sont situés. Les biens mobiliers faisant partie de l'actif d'un établissement stable ou constitutifs d'une base fixe sont imposables dans l'État contractant où est situé l'établissement stable ou la base fixe. Les navires et aéronefs exploités en trafic international et les bateaux servant à la navigation intérieure, ainsi que les biens mobiliers servant à leur exploitation, ne sont imposables que dans l'État contractant où le siège de la direction effective de l'entreprise est situé. Enfin, tous les autres éléments de la fortune ne sont imposables que dans l'État de la résidence du propriétaire de la fortune.

• *Dispositions techniques pour éliminer les doubles impositions*

L'article 23 A est destiné à figurer dans les Conventions entre pays qui adoptent de façon générale le système de l'*exemption* et l'article 23 B dans les Conventions entre pays qui adoptent le système de l'*imputation*. Dans les Conventions entre pays qui adoptent chacun un système différent, ces deux articles devront figurer conjointement. L'article 23 A, dans son premier paragraphe, est basé sur la méthode dite de l'exemption avec progressivité. L'article 23 B est basé sur la méthode dite de l'imputation ordinaire. Lorsque le droit d'imposition est réparti entre les deux États contractants dans le cas, par exemple, des dividendes et des intérêts, l'article 23 A prévoit que l'État qui applique normalement la méthode de l'exemption devra appliquer la méthode de l'imputation ordinaire.

• *Dispositions spéciales et finales*

L'article 24 a pour objet d'interdire qu'un *traitement discriminatoire* ne soit appliqué dans l'un des deux États contractants aux contribuables ayant la nationalité de l'autre État, aux établissements stables d'entreprises de l'autre État ou aux entreprises contrôlées par des résidents de l'autre État. L'article 25 établit une *procédure amiable* entre les États contractants qui a notamment pour objet de remédier à une imposition non conforme à la Convention, de résoudre les problèmes auxquels pourraient éventuellement donner lieu l'interprétation ou la mise en œuvre de la Convention et de trouver une solution aux cas de doubles impositions qui ne seraient pas prévus par la Convention.

L'article 25 précise les conditions dans lesquelles un *échange de renseignements* pourra intervenir en vue de permettre à chaque État d'établir correctement les impôts qu'il est en droit de percevoir conformément à la Convention. L'article 27 concerne l'imposition des *fonctionnaires diplomatiques et consulaires*. L'article 28 permet d'étendre le champ d'application de la Convention dans le cas d'États qui possèdent des territoires outre-mer ou qui assument les relations internationales d'autres États ou territoires. Enfin, les articles 29 et 30 fixent les conditions concernant l'*entrée en vigueur* et la *dénonciation* de la Convention.

culière de quelques pays Membres, l'article sur l'imposition des dividendes devra être complété par des dispositions spéciales à négocier bilatéralement. Eu égard à la situation particulière de quelques pays Membres dans certains domaines, des dérogations ont été prévues en leur faveur. Les Commentaires indiquent également les réserves qui ont été formulées par quelques pays sur certaines des dispositions de la Convention. Ces quelques réserves ne doivent pas faire perdre de vue le progrès et le succès que représente en soi l'accord qui a en fait été réalisé sur l'ensemble du Projet de Convention.

PREMIERS RESULTATS PRATIQUES OBTENUS

Le Projet de Convention a fait l'objet en juillet 1963 d'une Recommandation du Conseil de l'OCDE qui demande notamment aux pays Membres de se conformer à ce Projet lors de la conclusion entre eux de Conventions bilatérales

nouvelles ou de la révision de Conventions bilatérales qui existent déjà entre eux. Cette Recommandation a en premier lieu pour objet de consolider les Recommandations que le Conseil de l'OECE avait déjà adressées aux pays Membres à l'occasion de chacun des quatre rapports que le Comité Fiscal lui avait présentés de 1958 à 1961. Au fur et à mesure que le Comité Fiscal s'était mis d'accord sur une série d'articles, il avait en effet soumis ces articles au Conseil qui en avait recommandé l'adoption aux pays Membres. Cette procédure a eu pour grand avantage de permettre l'utilisation immédiate de ces articles dans les Conventions qui ont été conclues entre pays Membres depuis 1958, sans qu'il ait été besoin d'attendre que l'ensemble du Projet de Convention soit achevé.

De ce fait, une harmonisation progressive des Conventions bilatérales sur une échelle de plus en plus étendue a pu être réalisée au cours des cinq dernières années. Cette procédure a également permis de mettre en quelque sorte les articles à l'épreuve de la pratique. Par ailleurs, la publication successive des quatre rapports par l'OECE sous le titre : « L'élimination des doubles impositions » a permis, dès le début, une large diffusion des travaux du Comité Fiscal auprès des contribuables que le problème des doubles impositions touchait directement ainsi que des milieux professionnels et universitaires, nationaux ou internationaux, que le problème intéressait sur le plan pratique ou théorique.

Les résultats pratiques qui ont été constatés dès avant la parution du Projet de Convention complet peuvent être considérés comme très encourageants. En effet, depuis l'établissement du premier rapport en juillet 1958, vingt-trois Conventions bilatérales ont été conclues entre les pays actuellement Membres de l'OCDE, dont quinze constituent des Conventions nouvelles. Dans quatre-vingt-dix pour cent des cas possibles, les articles proposés par le Comité Fiscal ont été repris soit *in extenso* soit dans leurs dispositions essentielles. C'est ainsi que, par exemple, le texte de l'article concernant l'établissement stable, qui a été établi en 1958, a été repris *in extenso* dans seize des vingt-trois Conventions et que les dispositions essentielles de cet article ont été reprises dans six autres Conventions. Il y a également lieu de souligner que plusieurs des articles proposés par le Comité Fiscal ont également été adoptés dans des Conventions récemment conclues par certains pays Membres avec des pays tiers.

Comme le montre le tableau ci-contre, il existe, à l'heure actuelle, quatre-vingt-cinq Conventions bilatérales de double imposition concernant le revenu et la fortune entre les pays Membres de l'OCDE, soit vingt-neuf de plus qu'en février 1955, date de la première Recommandation de l'OECE. En outre, vingt-huit négociations bilatérales sont actuellement ouvertes entre ces pays, dont quinze ont pour objet de conclure des Conventions nouvelles.

L'existence des articles établis par le Comité Fiscal a permis de simplifier très sensiblement les négociations bilatérales et d'aboutir plus rapidement à la conclusion d'un accord. Il est particulièrement intéressant de noter que l'Espagne, qui n'avait aucune Convention de double imposition, en a signé trois au début de l'année 1963 et en négocie actuellement une quatrième. Le Luxembourg, qui n'avait, au 1er janvier 1958, conclu qu'une seule Convention, en a conclu quatre autres depuis et en négocie actuellement une sixième. L'Irlande, qui n'avait que trois Conventions en 1958, a signé depuis deux autres Conventions et en négocie trois autres. La Grèce, qui se trouvait dans la même situation, a signé depuis une nouvelle Convention et en négocie trois autres.

VERS UNE CONVENTION MULTILATERALE DE DOUBLE IMPOSITION

La Recommandation adoptée par le Conseil de l'OCDE en juillet dernier doit permettre de réaliser de nouveaux progrès dans la voie de l'harmonisation et de l'extension des Conventions bilatérales de double imposition et de hâter le moment où il sera possible d'envisager la conclusion d'une Convention multilatérale entre tous les pays Membres de l'OCDE. La Recommandation en question charge d'ailleurs le Comité Fiscal de faire rapport au Conseil en temps utile sur cette question. Toutefois, avant que le Comité Fiscal puisse s'engager dans cette voie, diverses questions doivent être examinées et résolues.

C'est ainsi qu'il est nécessaire de trouver une solution définitive aux problèmes créés par la législation particulière de quelques pays en matière d'imposition des dividendes. Il faut également pouvoir disposer pour tous les termes utilisés dans la Convention de véritables « définitions internationales » qui ne se réfèrent pas aux définitions employées dans les législations nationales. Une solution doit de même être trouvée à la question de l'usage abusif des Conventions et des évasions fiscales qui peuvent résulter de l'interaction de ces Conventions et des législations nationales. En outre, des règles plus détaillées seraient nécessaires sur certains points particuliers. Enfin, les réserves maintenues par quelques pays sur certaines des dispositions de la Convention devraient être levées définitivement. Ces différentes questions vont faire l'objet d'études approfondies par le Comité Fiscal au cours des années à venir.

En attendant, il devrait cependant être possible à certains groupes de pays liés par des accords régionaux particuliers d'appliquer multilatéralement entre eux le Projet de Convention, sous réserve de certaines adaptations que rendraient nécessaires les objectifs particuliers poursuivis par ces pays. Dans un rapport publié en avril 1962, le Comité Fiscal et Financier institué par la Commission de la Communauté Economique Européenne et composé d'experts indépendants sous la présidence du Dr. F. Neumark, a déclaré qu'il était d'avis que sur le plan de la CEE les efforts dirigés contre la double imposition devront finalement aboutir à la conclusion d'une Convention multilatérale fondée sur le Modèle de l'OCDE, amendé et complété sur certains points. Par ailleurs, les Ministres des États Membres de l'Association Européenne de Libre Echange, lors d'une réunion tenue à Lisbonne en mars dernier, ont convenu qu'il serait désirable d'examiner la possibilité de conclure entre les États Membres une Convention multilatérale de double imposition sur la base des Recommandations de l'OCDE.

En vue d'encourager les efforts dans cette direction, le Conseil de l'OCDE a, en juillet dernier, recommandé aux Gouvernements des pays Membres qui font également partie de groupements régionaux d'examiner la possibilité de conclure au sein de ces groupements des Conventions multilatérales basées sur le Projet de Convention établi par le Comité Fiscal. Les pays intéressés ont également été invités à notifier en temps utile à l'Organisation le résultat de ces examens ainsi que toutes difficultés pouvant surgir à propos de l'application de ce Projet sur une base multilatérale.

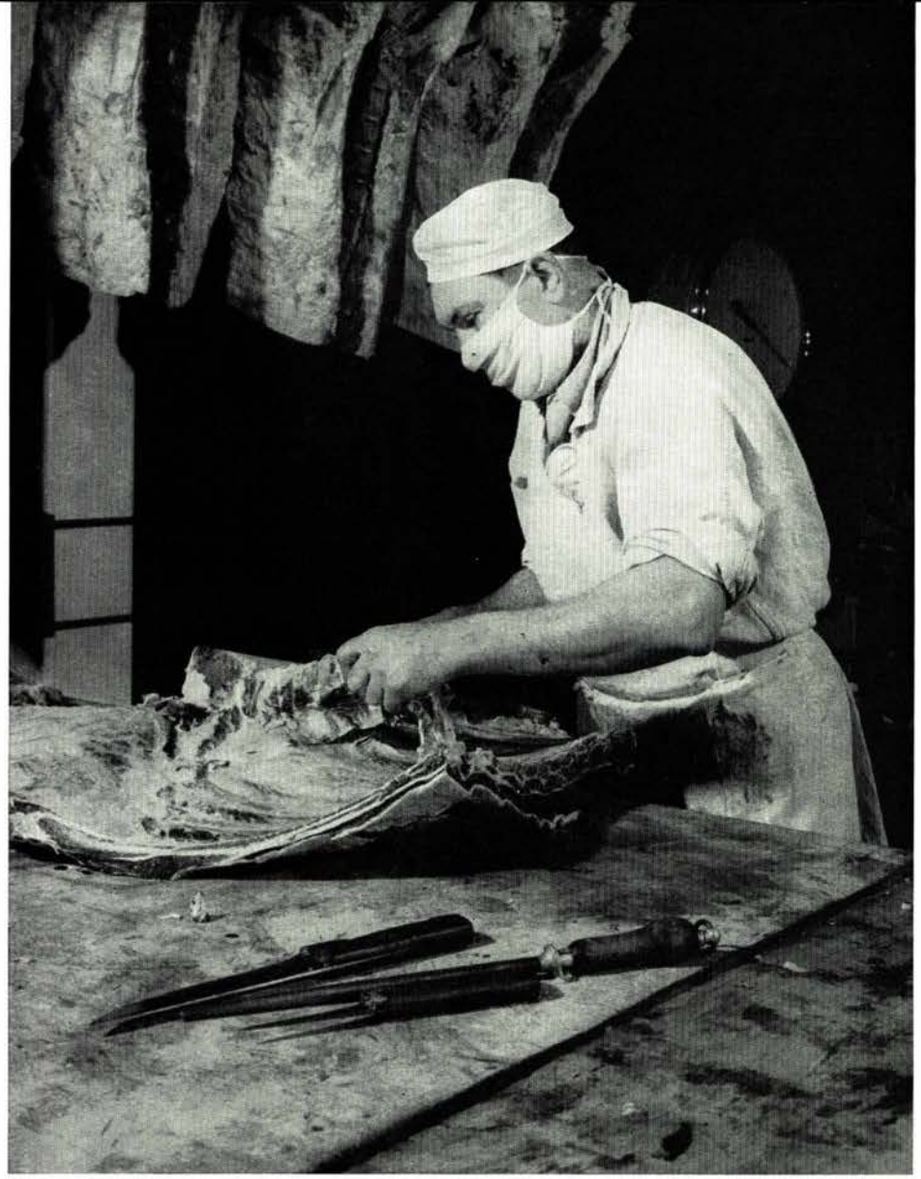
RESEAU DES CONVENTIONS BILATERALES TENDANT A EVITER LES DOUBLES IMPOSITIONS EN MATIERE D'IMPOTS SUR LE REVENU ET LA FORTUNE ENTRE LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE en date du 15 juillet 1963

PAYS DÉCLARANT	SUÈDE	ÉTATS-UNIS	FRANCE	ROYAUME-UNI	R.F. ALLEMAGNE	DANEMARK	NORVÈGE	PAYS-BAS	AUTRICHE	CANADA	ITALIE	SUISSE	BELGIQUE	IRLANDE	LUXEMBOURG	GRÈCE	ESPAGNE	ISLANDE	PORTUGAL	TURQUIE
SUÈDE		N														S	S	N		
ÉTATS-UNIS	N				N									N	S					
FRANCE											S		N	N		N	S			
ROYAUME-UNI					N										N					
R.F. ALLEMAGNE		N		N		S				N	N		N	S		N	N			
DANEMARK					S						N			N						
NORVÈGE										N	S						S			
PAYS-BAS									N				N	N						
AUTRICHE								N			N				S					
CANADA					N		N					N	S	N						
ITALIE			S		N	N	S		N			N				N				
SUISSE										N	N		N			N				
BELGIQUE			N		N			N		S		N			N					
IRLANDE		N	N		S	N		N		N										
LUXEMBOURG		S		N					S				N							
GRÈCE	S		N		N						N	N								
ESPAGNE	S		S		N		S													
ISLANDE	N																			
PORTUGAL																				
TURQUIE																				
Total des Conventions conclues	16	15	14	14	14	11	11	11	10	9	9	9	8	5	5	4	3	2	—	—
Augmentation depuis le 25 Février 1955.	+4	+3	+3	+2	+5	+5	+5	+4	+5	+4	+5	+2	+1	+2	+4	+1	+3	—	—	—

Conventions conclues

- Convention en vigueur
- N — Négociations en cours en vue de réviser la Convention en vigueur
- S — Nouvelle Convention signée en vue de remplacer la Convention en vigueur
- S — Convention signée mais pas encore en vigueur

N — Négociations en cours en vue d'établir une Convention



Les précautions sanitaires sont indispensables, mais elles ne devraient pas faire obstacle au commerce.

PREMIERS PAS VERS UNE HARMONISATION DES CONTROLES SANITAIRES

Il arrive souvent en Europe que du bétail de boucherie vendu par un pays à un autre ait à franchir plusieurs frontières avant d'arriver à destination. Avant la première frontière, il est débarqué des wagons, contrôlé et réembarqué. Après le passage de la frontière, ces opérations recommencent. A la deuxième frontière, il en est de même. Et ainsi de suite. Le but de ces mesures est des plus légitimes : c'est d'assurer que le bétail est sain et que son entrée sur le territoire ne crée aucun risque de contamination. Mais si elles se montrent bien efficaces sur ce point, elles ont aussi un autre résultat, négatif celui-là : les effets du long trajet et des transbordements successifs n'améliorent pas la condition du bétail à l'arrivée et augmentent les coûts de distribution des viandes transportées.

C'est un exemple parmi d'autres des inconvénients de la situation actuelle de la réglementation sanitaire affectant le commerce international du bétail et de la viande. L'OCDE s'est attaquée au problème de l'harmonisation des réglementations sanitaires entre ses pays Membres et tout récemment encore elle a provoqué la réunion de groupes d'experts qui ont étudié quelques-uns des aspects du problème et d'autres réunions seront organisées en 1964 et en 1965. Comment se présente actuellement la situation ?

Des réglementations disparates

Le Professeur H. Drieux, de l'École Nationale Vétérinaire d'Alfort (France), consultant de l'OCDE, a entrepris à l'intention de la Direction de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'OCDE un tour d'horizon complet de la question, visitant les autorités sanitaires des principaux pays exportateurs et importateurs et se mettant en rapport avec les organisations et groupements professionnels internationaux intéressés. Il a dégagé de cette enquête une série d'améliorations possibles et de moyens de parvenir à une normalisation des différents contrôles sanitaires.

La première conclusion de l'enquête fait apparaître que les règlements en vigueur, par leur diversité, leur complexité et leur variabilité, apportent des restrictions, parfois même des entraves, aux plus larges possibilités des échanges commerciaux, tant à l'intérieur d'un même pays qu'entre les divers pays Membres de l'OCDE. Les causes de la disparité des règlements sont de toutes sortes. L'état sanitaire de

l'ensemble du cheptel, en premier lieu, n'est pas le même dans tous les pays; certains pays ont un retard notable sur d'autres en ce qui concerne par exemple l'éradication de la tuberculose bovine, des brucelloses, de la fièvre aphteuse, de la peste porcine. Les facilités de circulation du bétail national sont également très variables d'un pays à l'autre, le seul point commun à cet égard étant la difficulté de parvenir à des moyens efficaces d'identification des animaux mentionnés sur les documents exigés pour leur transport. Lorsqu'il s'agit de contrôler le niveau sanitaire des foires et marchés et des abattoirs, on constate pour les premiers une tendance à réserver un emplacement spécial pour les animaux destinés à l'exportation, pour les seconds une reconnaissance générale de l'importance de l'entrepôt frigorifique des viandes après l'abattage et l'extension dans tous les pays des entrepôts frigorifiques polyvalents.

Le commerce, national et international, du bétail de boucherie et des viandes donne lieu à des méthodes de contrôle très diverses; des conditions sanitaires lui sont partout imposées, mais celles-ci varient considérablement selon les pays. L'organisation des services vétérinaires sanitaires est elle-même conçue suivant des modalités dissemblables. Les textes réglementaires relatifs au contrôle de la santé animale et de la salubrité des viandes, les moyens utilisés par un pays importateur pour se protéger contre l'introduction de bétail malade ou de viandes insalubres ne diffèrent pas moins.

Accords et harmonisation

Premier pas vers une application plus facile des mesures sanitaires, des accords bilatéraux ont été conclus entre certains pays. Ils sont basés sur la conception du « risque calculé » qui met en balance les avantages économiques d'échanges accrus et le montant de l'effort financier qu'un pays aurait éventuellement à fournir pour éteindre une maladie épizootique introduite sur son territoire à la faveur de l'abaissement du niveau des précautions sanitaires. Une procédure d'accords multilatéraux est d'autre part amorcée actuellement par la Communauté Economique Européenne qui élabore des directives sanitaires que les Six auront à appliquer en matière d'échanges intracommunautaires de bétail et de viandes. Il s'agit donc d'une harmonisation des règlements sanitaires entrepris dans le même esprit que l'envisagent d'autres organisations internationales, l'OCDE en particulier.

Quelles sont les améliorations à envisager pour se rapprocher de cette harmonisation que tout le monde souhaite ? Le renforcement de l'efficacité de la lutte contre les épizooties, principalement grâce à un accroissement du personnel qualifié, s'inscrit en tête de ces améliorations. Et puisqu'il s'agit de bien connaître le mal que tous combattent de concert, une nomenclature des maladies infectieuses par espèces animales et une classification des maladies en fonction du risque qu'elles comportent devraient être établies afin que lors de l'instauration de règlements harmonisés on puisse être sûr qu'ils soient compris partout de la même façon.

Un effort de standardisation devrait également intervenir en ce qui concerne certains produits biologiques — les vaccins et les réactifs biologiques par exemple — comme en ce qui concerne les méthodes de diagnostic expérimental, les marques d'identification des animaux, les modèles de certificats sanitaires et les normes sanitaires applicables au transport des animaux. Des aménagements comme la fusion en un poste sanitaire unique des deux postes sanitaires que deux pays voisins entretiennent pour le contrôle du bétail aux points de franchissement de leur frontière commune et le report à l'intérieur du territoire de l'examen de salubrité des viandes importées — pour éviter la rupture de la chaîne du froid — apparaissent comme tout à fait nécessaires.

Une charte sanitaire

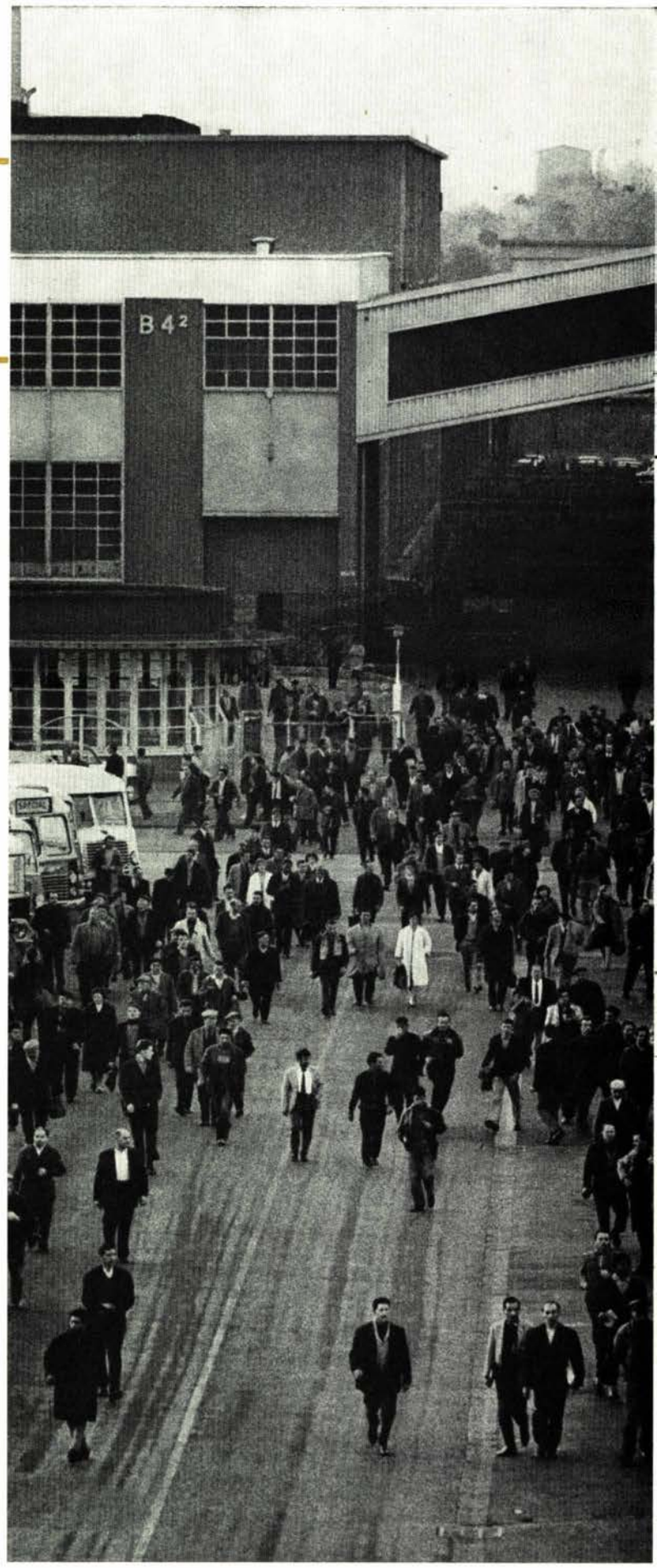
L'élaboration d'une charte sanitaire commune à tous les Membres de l'OCDE demandera du temps, d'une part parce que les questions à régler sont aussi complexes que nombreuses, d'autre part parce que les Etats ont chacun à défendre quelque aspect particulier de leur situation. Mais les succès déjà obtenus dans le domaine de l'harmonisation (en ce qui concerne notamment les fruits et légumes, les semences fourragères et les tracteurs agricoles) montrent qu'il ne s'agit pas là de quelque chose d'impossible et d'autre part l'intérêt commun d'une telle charte n'échappe à personne. L'OCDE compte dans ce but provoquer la réunion de petits groupes d'experts ayant pour tâche de proposer une solution valable pour un problème donné — l'un de ceux cités plus haut à titre d'exemple — l'objectif final devant ainsi être atteint par approches successives et limitées.

Dans le rapport présenté à la suite de son étude, le Professeur Drieux fait à cet égard deux remarques importantes : « Étant donné que les restrictions sanitaires doivent être prépondérantes au regard des considérations commerciales, il apparaît nécessaire qu'elles soient strictement appropriées au but de protection de la santé animale en vue duquel elles sont élaborées. Il importe également que leur application soit limitée dans le temps à la durée du risque contre lequel elles ont été formulées. Il est indispensable enfin que les stipulations qu'elles comportent soient réellement applicables et d'une efficacité reconnue ».

« Il est de fait, d'autre part, que l'élaboration de mesures sanitaires communes ne peut que susciter de grandes difficultés si chaque partenaire estime que les mesures prises pour son propre usage sont celles auxquelles les autres doivent se rallier, car l'accord ne peut alors se faire que sur l'addition, pour l'usage commun, de toutes les mesures particulières, ce qui aboutit à alourdir les échanges au lieu de les faciliter. Il semble que pour se révéler bénéfique, une règle commune devrait se fonder sur la confiance plutôt que sur la prévention. Elle doit permettre l'assouplissement du contrôle des échanges sur la base de garanties suffisantes et justifiées que doit pouvoir fournir un service vétérinaire bien organisé dans le pays exportateur. »

Les prévisions concernant

En vue d'aider ses Membres à se tenir au courant des faits nouveaux touchant les prévisions de l'emploi, l'OCDE a organisé au Château de Karreveld, à Bruxelles, une réunion de spécialistes de la main-d'œuvre. Les exposés qu'ont présentés à cette occasion M. Sten-Orlof Döös (Suède), le Professeur Jean Fourastié (France), et le Professeur Pieter de



Qui aurait pu, en 1940 ou 1945, prévoir qu'en 1963 les engins téléguidés occuperaient un si grand nombre de personnes ou que, dans le secteur de la construction, à New York, les électriciens ne travailleraient plus que 25 heures par semaine ? Qui aurait pu, à la même époque, envisager la possibilité d'assurer, avec un seul homme, le fonctionnement de toute une raffinerie de pétrole ?

La prévision de faits qui peuvent, d'ici cinq, dix, quinze et même vingt ans, avoir un retentissement sur la main-d'œuvre, donne actuellement lieu à un volume considérable de travaux : on élabore et on expérimente des techniques qui, s'il n'en sort pas de formules magiques permettant de percer les secrets de l'avenir, peuvent en tout cas fournir une base utile à la planification.

Une des cinq commissions horizontales instituées dans le cadre du Plan français s'occupe exclusivement des aspects de la planification concernant la main-d'œuvre ; en Suède, un Institut de la Prévision, qui emploie actuellement douze spécialistes en la matière, a été créé en 1960 au sein de l'Office National du Travail ; le Bureau des Statistiques du Travail, aux États-Unis, de même que des organismes officiels d'autres pays, ont un effectif important de ces spécialistes, et certains pays en voie de développement industriel font une large place, dans leurs plans, aux prévisions concernant la main-d'œuvre.

Ces prévisions ont pour objectif essentiel de réduire les écarts possibles entre l'offre et la demande dans ce secteur aussi bien à l'échelle de l'économie dans son ensemble que de telles ou telles industries et branches d'activité. Par le moyen de projections, on s'efforce de faire apparaître la demande future de main-d'œuvre ainsi que la structure probable de l'offre. Si, comme il est presque inévitable, demande et offre ne correspondent pas, les renseignements fournis par ces projections peuvent aider les Gouvernements à guider judicieusement non seulement l'adaptation de l'offre à la demande prévue (par exemple en planifiant la mise en place de nouveaux moyens d'enseignement et de services modernes d'orientation professionnelle), mais aussi, le cas échéant, l'adaptation de la demande à l'offre (par de nouveaux programmes publics d'investissements, des politiques fiscales propres à encourager la création de nouvelles industries et d'autres mesures de ce genre).

Prévoir la structure future de l'emploi est une tâche herculéenne, car il faut faire entrer en ligne de compte une foule de facteurs dont un grand nombre se modifient rapidement et dont beaucoup dépendent les uns des autres, ou sont eux-mêmes fonction de l'évolution de l'emploi.

LA STRUCTURE FUTURE DE L'EMPLOI

Wolff (Pays-Bas), ainsi que le rapport du Professeur Jan Tinbergen sur les travaux de la réunion, figurent dans une brochure récemment publiée sous le titre : **Prévisions de l'emploi.**

L'OCDE utilise également les techniques de prévision pour son projet d'évaluation des besoins d'enseignement dans des pays méditerranéens. Elle a, à ce sujet, publié une autre brochure : **Besoins scolaires et développement économique et social,** *traitant de la planification de l'enseignement en liaison avec les objectifs du développement, dont l'auteur est M. Herbert S. Parnes, consultant auprès de la Direction des affaires scientifiques de l'Organisation, chargé du Projet Régional Méditerranéen.*

Peut-être le genre de prévision qui offre le caractère le moins problématique — à condition que les données tirées des recensements soient exactes — est-il celui concernant ce que l'on pourrait appeler le réservoir potentiel de main-d'œuvre, c'est-à-dire le nombre de personnes en âge de travailler que comptera à une époque donnée le pays considéré. Il s'agit ensuite d'évaluer le nombre d'individus qui, parmi ces personnes, occuperont effectivement un emploi; cela est plus difficile, surtout pour ce qui est des femmes. En général, les spécialistes des prévisions de l'emploi tiennent pour acquis que tous les hommes en âge de travailler prendront effectivement un emploi; le problème se pose alors de déterminer pendant combien d'années ces futurs travailleurs poursuivront leurs études.

Il faut aussi, ce qui est extrêmement important et plus complexe, opérer la répartition de l'effectif total de la population active future selon le type et le niveau de culture générale de ses membres et selon la formation professionnelle qu'ils auront reçue.

C'est dans les projections concernant la demande de main-d'œuvre que les économistes se trouvent en face des problèmes les plus ardus, car ces projections doivent reposer sur des estimations touchant la structure de la consommation et les techniques de production futures, et ce sont là des éléments qui peuvent subir des changements spectaculaires en très peu de temps et à des rythmes différents selon les industries. En ce qui concerne les prévisions à court terme, on projette ordinairement les tendances passées dans l'avenir, opération qui peut se faire d'une manière élaborée. A titre d'exemple, des projections à court terme en matière d'emploi sont faites aux Pays-Bas à l'aide d'un modèle économétrique, mis au point par le Bureau Central de Planification, qui est le suivant :

$$\mathbf{a} = \mathbf{0.39v} + \mathbf{.76K} + \mathbf{.07P_{m\text{-}v}} + \mathbf{0.66}$$

et dans lequel :

a = l'emploi total

v = le volume total des ventes, non compris la formation des stocks

K = le niveau des bénéfices bruts par unité de production

$\mathbf{P_{m\text{-}v}}$ = le rapport du niveau des prix à l'importation au niveau des prix intérieurs correspondants à **v**.

Pour les prévisions à moyen et à long terme, les projections faites à partir de données du passé sont souvent recoupées par les opinions des industriels quant à l'évolution dans les années à venir, ainsi que par d'autres renseignements dont on peut disposer en ce qui concerne les tendances futures.

Les projections relatives à la main-d'œuvre ne doivent pas seulement être faites pour chaque industrie, mais encore pour chaque activité. Toutefois, les spécialistes les plus avancés des prévisions de l'emploi estiment que des répartitions uniformes par activité ne sont pas suffisantes, au moins pour ce qui est des prévisions touchant l'enseignement, car une activité — les fonctions de direction, par exemple — peut exiger selon l'industrie, et même au sein de la même industrie, une préparation académique différente. Aussi certains de ces spécialistes essaient-ils actuellement une méthode de répartition triple : par industrie, par activité, et enfin par préparation académique. L'inconvénient de cette conception est qu'elle entraîne un nombre énorme de subdivisions : en Suède, où l'on a utilisé 50 secteurs industriels, 300 groupes professionnels et 300 groupes d'instruction, on arrive, pour l'ensemble des activités, à un total de quatre millions et demi de subdivisions, soit presque un million de plus que l'effectif actuel de la population active (en fait, toutes ces subdivisions, à l'exception de quelque dix à vingt mille d'entre elles, sont « vides »).

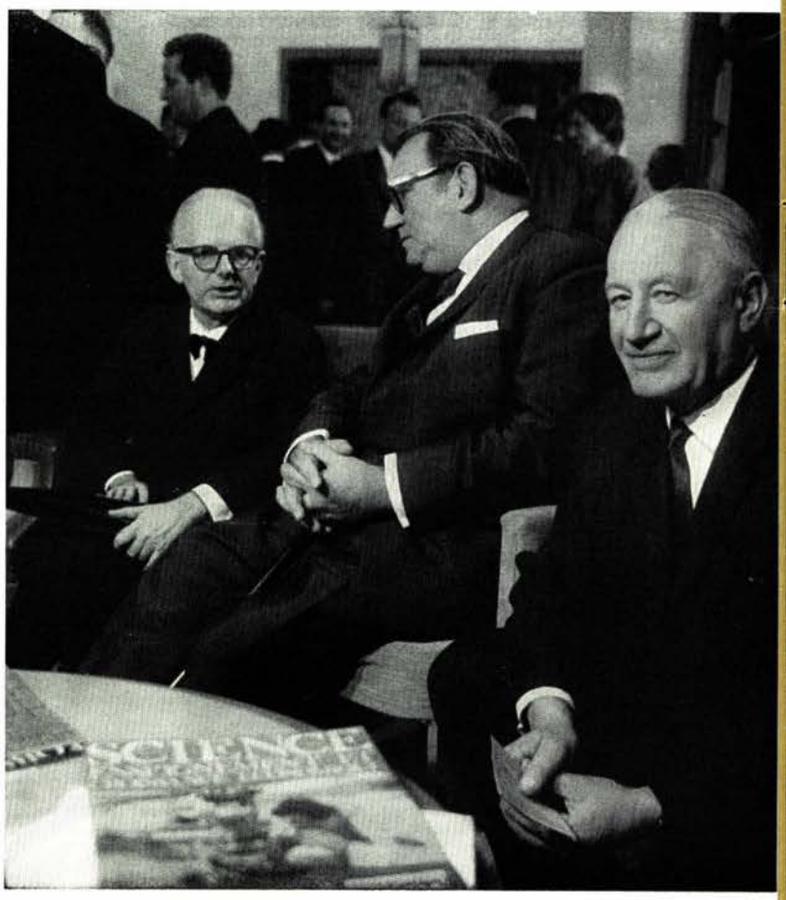
Tout ceci ne donne qu'une très faible idée des types de problèmes que posent les prévisions relatives à la main-d'œuvre. Il y en a beaucoup d'autres encore. Il est nécessaire, par exemple, de construire des hypothèses quant à ce qu'il adviendra de la durée de la semaine de travail, mais les résultats des négociations collectives sur ce point sont souvent imprévisibles. De plus, les accords officiels conclus entre syndicats et employeurs ne déterminent pas nécessairement le nombre réel d'heures de travail effectives, étant donné qu'interviennent souvent des heures supplémentaires ou des travaux complémentaires effectués le soir *(moonlighting)* par des personnes occupant dans la journée un emploi régulier, éléments qui peuvent affecter le nombre total de travailleurs nécessaire.

Les économistes, lorsqu'ils formulent des hypothèses, n'ont aucune prétention au dogmatisme. Ils savent bien que ces hypothèses doivent être constamment réexaminées compte tenu de l'évolution de la situation. Herbert Parnes, professeur d'économie politique à l'Université de l'État d'Ohio et consultant auprès de l'OCDE en matière de prévisions relatives à la main-d'œuvre et de planification de l'enseignement, a écrit à ce propos que « toute mesure prise en vue d'un événement futur nécessite des hypothèses, que la prévision s'efforce d'interpréter et d'évaluer. Ainsi, il est probable que les erreurs possibles que comportent les projections seront moins grandes et moins coûteuses que celles qui résulteraient de mesures arrêtées sans de telles projections systématiques ».

Rectificatif : Dans le reportage illustré « *Adaptation du Travail à l'Homme* », paru dans le n° 4 de l'*Observateur de l'OCDE*, la légende concernant la photo de mineur (page 34) doit se lire ainsi : « Ce mineur est équipé d'un appareil de mesure conçu par le Max-Planck-Institut et grâce auquel on peut connaître la quantité d'énergie dépensée par un homme au travail. »

CONFÉRENCE MINI

Ci-dessus : *Le Président de la Conférence Ministérielle sur la Science, M. Théo Lefèvre, Premier Ministre de Belgique (à droite), et l'Ambassadeur Roger Ockrent, Représentant Permanent de la Belgique à l'OCDE.* A droite : *Les représentants de la République Fédérale d'Allemagne étaient (de gauche à droite) : l'Ambassadeur Carl H. Mueller-Graaf, Chef de la Mission Permanente à l'OCDE, M. Hans Lenz, Ministre de la Recherche Scientifique, et M. Gerhard Storz, Ministre des Affaires Culturelles du Land Baden-Würtemberg.* Ci-dessous : *Le Vicomte Hailsham, QC, Lord-Président du Conseil et Ministre de la Science du Royaume-Uni.*



STÉRIELLE SUR LA SCIENCE

Les Ministres et les représentants nationaux responsables, dans les pays Membres de l'OCDE, des affaires scientifiques et techniques, se sont réunis à Paris les 3 et 4 octobre, sous la présidence de M. Théo Lefèvre, Premier Ministre de Belgique, pour examiner : 1) les problèmes de politique scientifique qui se posent aux Gouvernements; 2) les problèmes de coopération scientifique intergouvernementale; 3) les relations entre la science et la croissance économique. Des observateurs du Japon et de la Yougoslavie, ainsi que de la CEE, de l'EURATOM, de la CECA et du Conseil de l'Europe, ont assisté à la conférence.

L'importance qui s'attache à mettre en œuvre une politique scientifique nationale d'ensemble et cohérente intéressant d'un côté la science et la technique, et de l'autre les sciences humaines, a été unanimement reconnue.

Les Ministres ont constaté que le progrès rapide de la science et de la technique 1) contribue dans une large mesure à la force et à la prospérité des États; 2) impose des charges croissantes aux budgets nationaux et crée des besoins toujours plus grands en personnel qualifié. Les Gouvernements se trouvent donc dans l'obligation de définir des critères susceptibles de les guider dans la répartition de leurs ressources scientifiques, tout en sauvegardant jalousement la liberté de la recherche fondamentale. Les institutions et les procédures permettant de s'acquitter de cette tâche diffèrent selon les pays. Elles doivent pouvoir s'adapter en fonction de l'évolution permanente de la science et de la technique, et répondre aux différents objectifs nationaux. Il importe de pouvoir disposer d'informations adéquates permettant de prendre des décisions en toute connaissance de cause. Les Ministres sont convenus que des échanges d'expériences et d'informations sur les programmes scientifiques nationaux entre les différents pays pourraient aider chacun d'entre eux à mieux formuler sa propre politique scientifique; ceci s'applique particulièrement aux pays Membres de l'OCDE en voie de développement.

La coopération internationale dans le domaine de la science devient un élément toujours plus important de l'effort scientifique : pour certaines activités scientifiques, en effet, de meilleurs résultats sont obtenus grâce à cette coopération; de plus, dans certains domaines de la science, il faut un personnel spécialisé nombreux et un équipement coûteux. Les programmes menés en coopération doivent tenir compte des besoins spécifiques de chaque pays participant et des moyens que chacun d'entre eux est en mesure d'y consacrer. Ils doivent éviter les doubles emplois inutiles, tout en conservant jalousement aux savants la liberté nécessaire à la recherche. Ils ont reconnu que des informations précises et comparables, accessibles à tous, sur les activités scientifiques internationales ainsi que sur le coût et les avantages pour les pays participants des programmes menés en coopération, sont indispensables pour permettre à chaque Gouvernement d'apprécier pour lui-même et pour ses partenaires, l'intérêt de ces programmes.

Les Ministres ont reconnu l'importance croissante de la science et de la technique pour le développement économique et social des pays Membres. Aussi ont-ils souligné l'intérêt qu'il y a à lier effectivement la politique scientifique et la politique économique. Les Ministres ont mis l'accent sur le fait que l'activité économique doit pouvoir bénéficier rapidement de la somme considérable d'informations scientifiques et techniques dont on dispose actuellement. Les Ministres sont convenus d'inviter l'Organisation à intensifier ses travaux relatifs à la contribution de la science à l'économie, et, en particulier, l'établissement de statistiques comparables en matière d'activités scientifiques et

Au cours d'une interruption des discussions : (de gauche à droite), *le Pr. L. Massart, Président du Conseil National Belge pour la Politique Scientifique; M. James C. Langley, Représentant Permanent du Canada à l'OCDE; Lord Hankey, KCMG, KCVO, Chef de la Délégation du Royaume-Uni à l'OCDE; l'Ambassadeur Roger Ockrent, Représentant Permanent de la Belgique à l'OCDE, M. E.M.J.A. Sassen, membre de la Commission de l'Euratom; M. Théo Lefèvre, Premier Ministre de Belgique; M. Olaf Löfberg, de la Délégation Suédoise; M. Thorkil Kristensen, Secrétaire général de l'OCDE.*

techniques, compte tenu des objectifs de croissance économique et de l'assistance aux pays en voie de développement. Ils ont également reconnu que les travaux en coopération faciliteraient l'identification et l'étude des domaines scientifiques qui pourraient présenter dans l'avenir une importance pour l'économie des pays Membres de l'OCDE.

Les Ministres ont reconnu que toutes les activités citées ci-dessus nécessitent les échanges et la coopération les plus étroits entre savants et techniciens dans les Gouvernements, dans l'industrie et dans les institutions d'enseignement.

Les Ministres ont décidé :

- de tenir une nouvelle réunion dans un délai maximum de deux ans, dans les mêmes conditions que celles de la Conférence de 1963;
- de constituer un Comité intérimaire composé de hauts fonctionnaires compétents en matière de politique scientifique, avec mission :
  - *a)* de continuer d'étudier quant au fond les questions relatives à la politique scientifique nationale et internationale qui ont été soulevées à propos des trois chapitres de l'ordre du jour et au cours des travaux préparatoires de la Conférence Ministérielle sur la Science de 1963;
  - *b)* d'examiner les moyens de promouvoir et, éventuellement, mettre en œuvre un échange efficace d'informations sur les programmes et les questions scientifiques nationaux et internationaux;
  - *c)* de faire l'inventaire et l'étude des questions à soumettre à la prochaine Conférence Ministérielle;
- de demander au Secrétaire général de l'OCDE de fournir à ce Comité les services de Secrétariat et autres concours qui lui seront nécessaires et d'assurer que les travaux scientifiques en cours dans l'Organisation soient coordonnés avec ceux du Comité intérimaire.

OU OBTENIR LES PUBLICATIONS DE L'OCDE

AFRIQUE DU SUD
Van Schaik's Book Store Ltd.,
Church Street, PRETORIA.

ALLEMAGNE
Deutscher Bundes-Verlag
Postfach 9380, 53 BONN.
Sous-dépositaires : BERLIN : Elwert & Meurer.
MUNICH : Hueber.
HAMBOURG : Reuter-Klöckner;
et dans les principales librairies d'Allemagne.

ARGENTINE
Editorial Sudamericana S.A.,
Alsina 500, BUENOS AIRES.

AUSTRALIE
B.C.N. Agencies Pty. Ltd.,
62 Wellington Parade,
EAST MELBOURNE, C.2.

AUTRICHE
Gerold & Co., Graben 31, VIENNE I.
Sous-dépositaire :
Buchhandlung Jos. A. Kienreich,
Sackstrasse 6, GRAZ.

BELGIQUE
N.V. Standaard-Boekhandel.
Huidevettersstraat 57, ANVERS.
Librairie des Sciences (R. Stoops),
76-78, Coudenberg, BRUXELLES.

BRÉSIL
Livraria Agir Editôra,
Rua Mexico 98-B, RIO DE JANEIRO.

CANADA
Queen's Printer - Imprimeur de la Reine,
OTTAWA.
Les commandes sont payables d'avance.

CUBA
La Casa Belga, O'Reilly 455, LA HAVANE.

DANEMARK
Ejnar Munksgaard Forlag, Nörregade 6,
COPENHAGUE.

ESPAGNE
Mundi Prensa, Castelló 37, MADRID.
Libreria Bosch, Ronda Universidad II,
BARCELONE.

ÉTATS-UNIS
McGraw-Hill Book Company
OECD Unit, TMIS Annex,
351 West 41st St.,
NEW YORK 36, N.Y.

FINLANDE
Akateeminen Kirjakauppa, Keskuskatu 2,
HELSINKI.

FRANCE
Bureau des Publications de l'OCDE
2, rue André-Pascal, PARIS (16e).

GRÈCE
Librairie Kauffmann, 21, rue du Stade,
ATHÈNES.

INDE
International Book House Ltd.,
9 Ash Lane, Mahatma Gandhi Road,
BOMBAY I.
Oxford Book and Stationery Co.,
Scindia House, NEW DELHI.
17 Park Street, CALCUTTA.

IRLANDE
Eason & Son, 40-41 Lower O'Connell
Street, DUBLIN.

ISLANDE
Snæbjörn Jónsson & Co, h.f.,
Hafnarstræti 9,
P.O. BOX 1131, REYKJAVIK.

ISRAEL
Blumstein's Bookstores Ltd.,
35 Allenby Road, and 48 Nahlath Benjamin St., TEL-AVIV.

ITALIE
Libreria Commissionaria Sansoni
Via Gino Capponi 26, FLORENCE.
Via Paolo Mercuri 19/B, ROME.
Corso Cavour 39, BARI.
P.E.M., Corso di Porta Romana 87/B,
MILAN.
Sous-dépositaires :
GÊNES : Libreria Di Stefano.
MILAN : Libreria Hœpli.
NAPLES : Libreria L. Cappelli.
PADOUE : Libreria Zannoni.
PALERME : Libreria C. Cicala Inguaggiato.
ROME : Libreria Hœpli; Libreria Tombolini.
TURIN : Libreria Lattes.

JAPON
Maruzen Company Ltd.,
6 Tori Nichome Nihonbashi, TOKYO.

LUXEMBOURG
Librairie Paul Bruck, 33, Grand'Rue,
LUXEMBOURG.

MAROC
B.E.P.I., 8, r. Michaux-Bellaire, RABAT.

NIGERIA
University Bookshop Nigeria Ltd.,
University College, IBADAN.

NORVÈGE
A/S Bokhjornet, Lille Grensen 7, OSLO.

PAKISTAN
Mirza Book Agency,
65, The Mall, LAHORE 3.

PAYS-BAS
Gros :
Meulenhoff & Co., N.V. Importeurs,
Beulingstr., 2, AMSTERDAM.
Détail :
W.P. Van Stockum & Zoon,
Buitenhof 36, LA HAYE.

PORTUGAL
Livraria Portugal, Rua do Carmo 70,
LISBONNE.

ROYAUME-UNI ET
COLONIES DE LA COURONNE
H.M. Stationery Office, P.O. BOX 569,
LONDRES, S.E.I.
Annexes à : EDIMBOURG, BIRMINGHAM,
BRISTOL, MANCHESTER, CARDIFF, BELFAST.

SUÈDE
Fritzes. Kungl. Hovbokhandel,
Fredsgatan 2, STOCKHOLM 16.

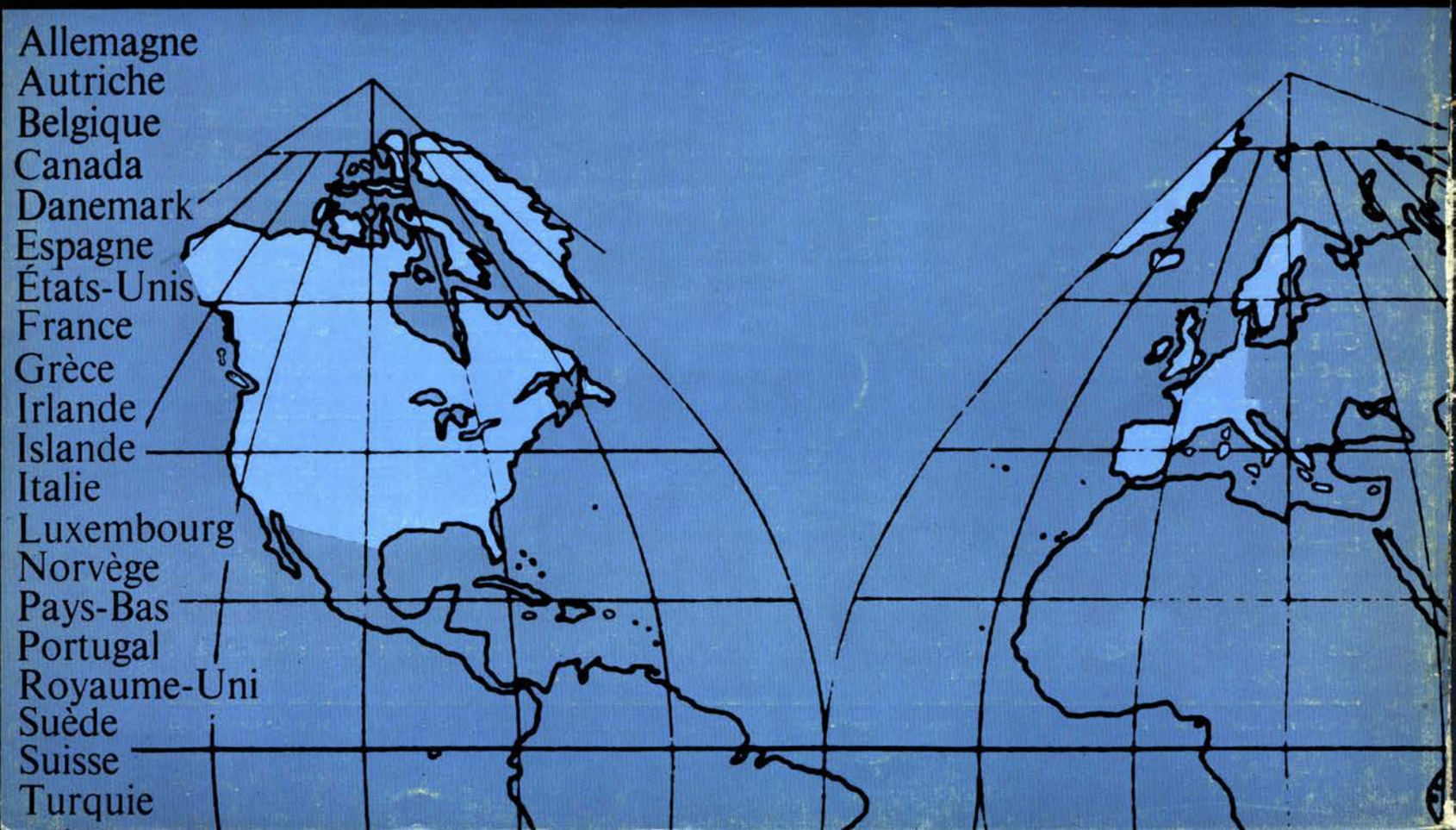
SUISSE
Librairie Payot,
40, rue du Marché, GENÈVE
et à LAUSANNE, NEUCHATEL, VEVEY,
MONTREUX, BERNE, BALE et ZURICH.

TURQUIE
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi,
Beyoglu, ISTANBUL.

YOUGOSLAVIE
Jugoslovenska Knjiga, Marsala Tita, 23,
P.O.B. 36, BELGRADE.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de dépositaire peuvent être adressées à :
OCDE, Bureau des Publications, 2, rue André-Pascal, Paris (16e)

Directeur : Maurice Jacomet

Imprimé en France - Imprimerie Blanchard, 61, rue de la Tombe-Issoire, Paris - Dépôt légal 1134 : 2e semestre 1963

Organisation de Coopération et de Développement Economiques