

# L'OBSERVATEUR

de  
**L'OCDE**

**Quelle politique  
pour la ville ?**

**Le coût  
de l'énergie nucléaire**

**Quantifier  
l'investissement  
intangible**

**Achats  
à domicile**

**L'Europe de l'Est :**  
• libéraliser le  
contrôle des changes  
• encourager  
les entreprises

**L'enseignement  
multiculturel**

**Promouvoir  
le développement rural**

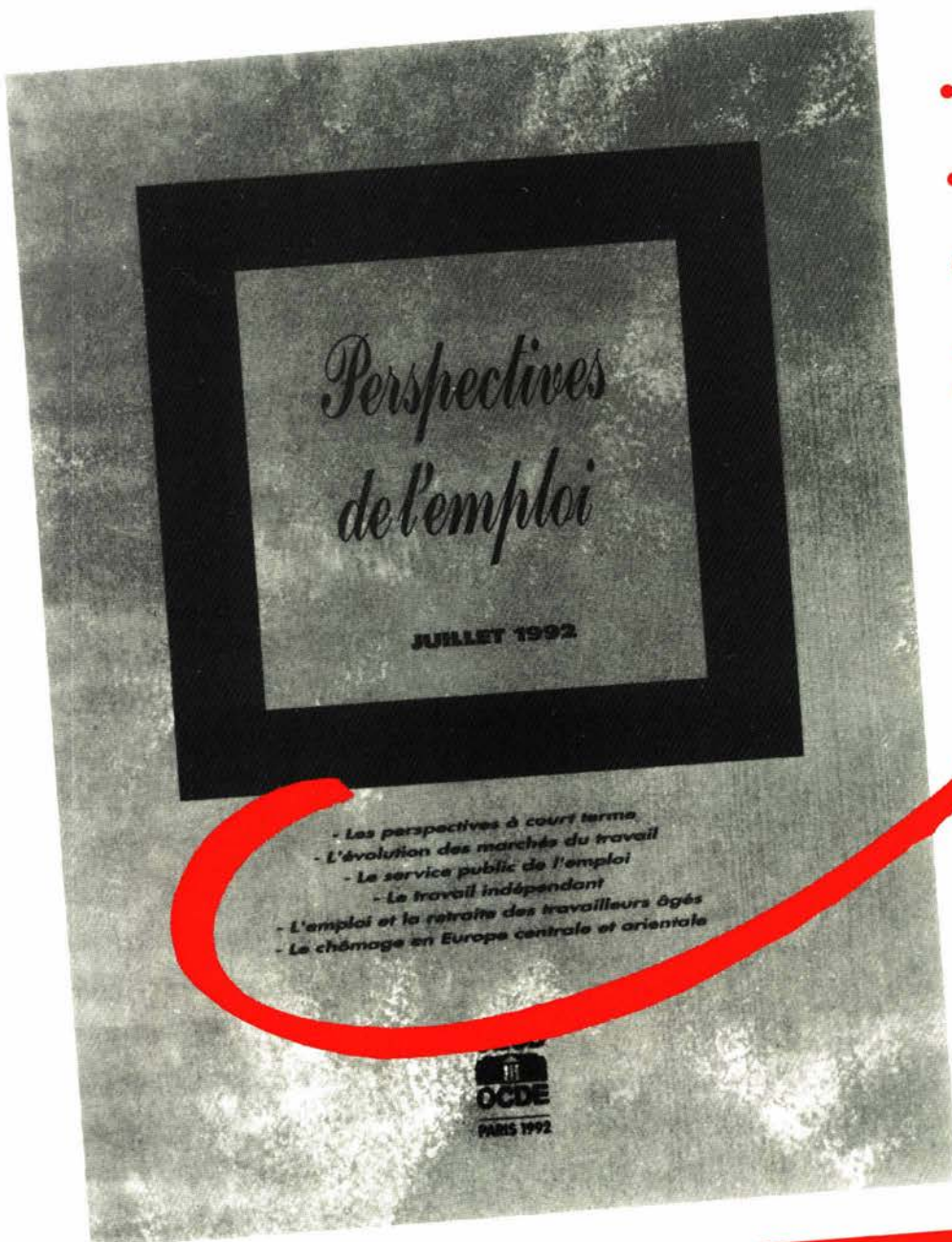
**Coup de projecteur  
sur l'Allemagne**

**Les perspectives  
de l'emploi**

**178**

octobre-novembre 1992





- Les perspectives à court terme
- L'évolution des marchés du travail
- Le service public de l'emploi
- Le travail indépendant
- L'emploi et la retraite des travailleurs âgés
- Le chômage en Europe centrale et orientale

- Les perspectives à court terme
- L'évolution des marchés du travail
- Le service public de l'emploi
- Le travail indépendant
- L'emploi et la retraite des travailleurs âgés
- Le chômage en Europe centrale et orientale

Pour informations complémentaires, voir le cahier central de ce numéro de l'Observateur de l'OCDE

(81 92 04 2) ISBN 92-64-23668-4  
juillet 1992, 212 p.  
FF220 £32 US\$52 DM89

## TENDANCES DES MIGRATIONS INTERNATIONALES

### Système d'observation permanente des migrations SOPEMI

Ce nouveau rapport annuel décrit l'ampleur et la nature des mouvements migratoires, leur mondialisation et leur régionalisation. Il souligne le rôle de l'immigration dans l'accroissement de la population totale et des effectifs de travailleurs des pays d'accueil et analyse la situation des migrants sur le marché du travail. Une attention particulière a été accordée aux tendances récentes des politiques migratoires ainsi qu'aux liens économiques entre les pays d'immigration et d'émigration, tissés à travers les échanges commerciaux et les transferts de fonds des migrants. Pour la première fois, le rapport examine la situation de l'émigration et de l'immigration en Hongrie, Pologne et République fédérative tchèque et slovaque. L'annexe statistique rassemble des séries chronologiques sur les populations, totale et active, d'étrangers ou d'immigrés et sur les flux d'immigration dans les pays de l'OCDE.

90 tableaux et 8 graphiques  
(81 92 03 2) ISBN 92-64-23663-5 juin 1992, 164 p. FF190 £27 US\$44 DM77

## NOUVELLES ORIENTATIONS DANS L'ORGANISATION DU TRAVAIL

### La dynamique des relations professionnelles

Cet ouvrage examine en détail les mécanismes de coopération et de négociation entre les salariés et la direction sur les questions d'organisation du travail et le rôle qu'y jouent les pouvoirs publics et juridiques. Il analyse l'évolution des comportements des employeurs à l'égard de l'utilisation de la main-d'oeuvre, les réactions diverses des syndicats et l'importance relative des tendances conciliatrices et conflictuelles des systèmes de relations professionnelles dans les pays de l'OCDE.

(81 92 01 2) ISBN 92-64-23667-8 juin 1992, 308 p.  
FF210 £26,50 US\$48 DM82

Bimestriel publié en anglais et en français par  
l'ORGANISATION DE COOPERATION  
ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

### Rédaction :

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

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

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

La rédaction n'est pas tenue de rendre des manuscrits non sollicités.

Toute correspondance doit être adressée au rédacteur en chef.

Le numéro :

FF20,00 £2,50 \$EU4,50 DM8,00

Abonnement 1 an

FF110,00 £13,00 \$EU24,00 DM46,00

Tél. (33 1) 45 24 81 66

Rédacteur en chef

Ulla Ranhall-Reyners

Rédacteur en chef adjoint

Martin Anderson

Assistants

Yannick Bultynck

Carol Thornton

Conception et

réalisation technique

Gérald Tingaud

Recherche photographique

Silvia Thompson

# S O M M A I R E

## affaires urbaines

4

REPENSER LA VILLE

Christopher Brooks

## énergie

8

COÛTS :  
L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET LES AUTRES

Peter M. S. Jones

## industrie

12

INVESTISSEMENTS IMMATÉRIELS :  
LES PIÈCES MANQUANTES DU PUZZLE DE LA PRODUCTIVITÉ

Graham Vickery et Gregory Wurzburg

## réglementation

17

ACHATS À DOMICILE : QUOI DE NEUF ?

Erich Linke

## économies en transition

20

LIBÉRALISATION DES CONTRÔLES DES CHANGES :  
UN DÉFI EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Pierre Poret

25

LE SECTEUR PRIVÉ ET LES AUTORITÉS LOCALES

Sandra Wilson

## enseignement

29

ENSEIGNER DANS UN ENVIRONNEMENT MULTICULTUREL

Alan Wagner

## développement rural

32

POUR UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Christian Huillet et Richard Long

## économie

COUP DE PROJECTEUR SUR

36

L'ALLEMAGNE

Paul O'Brien et Niels Westerlund

39

LE MEXIQUE

Bénédicte Larre

43

REPÈRES

45

NOUVELLES PUBLICATIONS DE L'OCDE

## cahier central

LES PERSPECTIVES DE L'EMPLOI

Couverture Léo Jouani/OCDE

Construire sur le passé ? Les villes dans les pays de l'OCDE souffrent de toute une série de problèmes, anciens et nouveaux, qui se ressemblent sans être identiques. Pour y faire face, les politiques à mener doivent être sensibles aux réalités locales.

# Repenser la ville

Christopher Brooks

**Malgré le rôle qu'elle joue en tant que moteur de la croissance économique, la ville n'a pas fait l'objet dans les pays de l'OCDE d'une politique globale visant à répondre aux conséquences d'une évolution rapide. C'est pour examiner les pressions qui s'exercent aujourd'hui à cet égard et les politiques urbaines qui sont nécessaires pour y faire face que l'OCDE organise, du 18 au 20 novembre prochain, une conférence internationale sur les problèmes économiques, sociaux et environnementaux de la ville.**

**L**es villes, en dépit de leur importance économique, sont loin d'être autonomes. Elles subissent un ensemble complexe de forces exogènes qui échappent à leur contrôle. Intégrées dans des réseaux d'échanges et de communication, elles nouent des relations économiques et administratives, et certaines interactions, difficultés ou innovations nées dans telle ville se répercutent dans d'autres. L'orga-

nisation spatiale d'une ville reflète aussi les fonctions multiples de l'économie urbaine où activités industrielles et tertiaires forment un tissu très dense et où coexiste en une étroite proximité un grand nombre de catégories sociales différentes.

En raison de leurs caractéristiques physiques communes – qui résultent justement de leur densité et de leur complexité –, les différentes villes rencontrent des problèmes

économiques, sociaux et environnementaux semblables, qui toutefois requièrent des solutions adaptées aux conditions locales. Jusqu'à la fin de la Renaissance, à l'époque où les villes jouissaient d'une grande autonomie, c'était à l'autorité municipale, de quelque forme qu'elle fût, qu'il incombait de résoudre ces problèmes. Maintenant que les pays de l'OCDE sont devenus fortement urbanisés, nombre de



Daniel White



Le destin écrit d'avance des enfants nés de parents pauvres est l'aspect le plus dramatique de la marginalité urbaine.

problèmes de fond relèvent du pouvoir central, et cela malgré une tendance généralisée à la décentralisation.

Une responsabilité essentielle, celle des infrastructures, incombe cependant toujours aux autorités locales : les réseaux de transport et de communication, les services publics comme la distribution d'eau et la voirie. Sans ces services, dont on ne peut guère sous-estimer l'importance, les villes seraient peu à peu paralysées, comme l'a récemment montré la grève des éboueurs à Bonn.

Généralement réalisées au XIX<sup>e</sup> siècle, les infrastructures urbaines ont contribué à réduire les risques d'incendie, à atténuer les menaces pesant sur la santé et l'ordre publics, la qualité de l'environnement ou encore l'activité économique. Réseaux d'égouts, traitement des eaux, drainage, pavage des rues, accroissement de la distance séparant les immeubles – les exemples abondent. On peut s'interroger aujourd'hui sur la fiabilité de ces infrastructures, mais le fait que leur reconstruction coûte très cher entraîne des retards qui peuvent se révéler plus coûteux encore. L'inondation survenue à Chicago au début de l'année l'a démontré de façon spectaculaire. La réglementation tatillonne qui caractérise en général la gestion des infrastructures ralentit le rythme – et augmente souvent le prix – du changement en milieu urbain. C'est une question dont les gouvernements devront bientôt s'occuper<sup>1</sup>.

## Conditions sociales et pauvreté

La pauvreté n'est, bien entendu, ni un phénomène nouveau ni un problème exclusivement urbain. Il reste qu'elle est plus présente dans les villes, et que ses effets déstabilisateurs y sont plus immédiats que dans les zones rurales. Bien que, globalement, la population soit plus prospère aujourd'hui, bon nombre de systèmes d'aide sociale mis en place au siècle dernier se révèlent inefficaces face à l'évolution actuelle de la société. Certains font même désormais partie du problème car, en primant la *statu quo*, ils contribuent à freiner la mobilité sociale des bénéficiaires.

Christopher Brooks est responsable du programme d'action et de coopération sur les initiatives locales de création d'emplois, direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

L'un des traits les plus frappants des quartiers urbains défavorisés est l'absence de tissu économique vivant. Dans beaucoup de grandes villes, les quartiers d'affaires du centre ont tendance à avoir des relations avec d'autres quartiers semblables plutôt qu'avec les quartiers plus pauvres de leur voisinage. Par ailleurs, la plupart des gens qui travaillent dans ces quartiers populaires – gérants d'immeubles, personnel de police, travailleurs sociaux – n'y résident pas et y dépensent par conséquent peu d'argent. Le commerce de détail n'y est guère rentable et l'offre de biens ou de services limitée. Comme les emplois sont peu nombreux, l'économie souterraine se développe à leur place. Un des moyens de briser ce cercle vicieux – mais ce n'est pas chose aisée – serait de créer une structure communautaire associant, dans un rayon relativement restreint, logements, activité économique, services sociaux et administratifs.

Une source de préoccupation particulière est le développement d'un « sous-prolétariat urbain » – ces exclus économiques et sociaux qui vivent à part, au sens figuré sinon littéral, du reste de la ville. Fait particulièrement inquiétant, ce sous-prolétariat se perpétue aujourd'hui de lui-même, du fait même de son isolement. Il se place à l'écart si ostensiblement, voire avec tant de défiance, que les initiatives économiques et politiques s'avèrent impuissantes pour en promouvoir l'intégration comme on le voit, par exemple, à Harlem (New York). Les groupes qui risquent le plus de rejoindre le sous-prolétariat urbain : les minorités raciales et ethniques ainsi qu'un nombre croissant de jeunes ménages, souvent des familles monoparentales<sup>2</sup>. Les enfants issus de ces familles sont, de

façon quasi certaine, appelés à devenir des adultes pauvres qui, à leur tour, élèveront des enfants pauvres. De tous les aspects de la marginalité urbaine actuelle, le destin écrit d'avance de ces enfants est peut-être le plus dramatique et le plus lourd de conséquences.

Si les ghettos urbains et autres quartiers pauvres ne sont pas un phénomène nouveau, ils offraient dans le passé des voies et des institutions permettant aux déshérités de s'intégrer au tissu social. Les emplois, non qualifiés certes, étaient plus faciles à trouver et donnaient accès à des organisations de type communautaire, religieux ou syndical. Tout devrait être tenté aujourd'hui pour réhabiliter ces mécanismes d'intégration et leur donner le maximum d'efficacité, afin de rendre les exclusions moins imperméables. Cette situation constitue pour les décideurs un défi de type nouveau car, pour mettre en place une riposte coordonnée qui tienne compte des multiples facettes du problème, ils doivent coopérer avec des partenaires très nombreux et très variés.

## L'environnement urbain

Les volutes de fumée qui s'échappent des cheminées d'usine, le bruit de la circulation et des machines, l'odeur des rivières polluées. Toutes ces images et d'autres encore renforcent l'idée simpliste que la ville est une source majeure de nuisances pour l'environnement. Pourtant l'inverse est également vrai : les villes, cœur de l'économie productive, ont un rôle capital à jouer dans le coûteux processus d'investissement destiné à améliorer l'environnement.

Il s'ensuit que les questions relatives à l'environnement non seulement peuvent, mais doivent être traitées en liaison avec les autres aspects du développement urbain. Un exemple : il est parfois plus rationnel, tant pour l'économie que pour l'environnement, d'adapter les espaces urbains existants plutôt que d'aménager des sites vierges qu'il faudra doter d'une infrastructure complète (routes, égouts, télécommunications, lignes électriques etc.). Une approche décentralisée, en prise sur les

1. Ariel Alexandre et Eric Oberkamp, « Infrastructures urbaines : où trouver l'argent ? », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 172, octobre-novembre 1991.

2. Elizabeth Duskin, « Les ressources des familles monoparentales : un cercle vicieux », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 153, août-septembre 1988.

réalités locales, semble s'imposer, mais elle n'est pas facile à mettre en œuvre dans le cadre de politiques visant à obtenir des résultats homogènes sur l'ensemble du territoire national.

Quant aux quartiers déshérités, ils devraient être traités comme une composante du milieu urbain et non comme des îlots de misère à contenir. Or des impôts locaux servent trop souvent à subventionner des services sans grand rapport avec les besoins de ces quartiers défavorisés qui, en conséquence, sont les derniers à bénéficier des mesures en faveur de l'environnement. Du reste, ces mêmes quartiers sont souvent impuissants face à l'implantation de grandes installations aux effets environnementaux négatifs – voies routières surélevées, champs d'épandage – et dont d'autres zones urbaines n'ont pas voulu. Pour contrer cette tendance, il faudrait faire en sorte que les habi-

*Les quartiers déshérités devraient être traités comme une composante de la ville – et non comme des îlots de misère à contenir.*



tants des quartiers défavorisés aient davantage de voix au chapitre concernant leur cadre de vie de tous les jours.

Les villes ont souvent du mal à mener de front amélioration de l'environnement et développement économique. Elles ont néanmoins la possibilité de choisir entre deux approches. Ainsi certaines adopteront des normes environnementales moins rigoureuses pour attirer les investissements industriels tandis que d'autres privilégieront les activités industrielles et commerciales « propres ». Les villes devraient surtout étudier les moyens de développer le secteur en expansion rapide qu'est l'industrie de l'environnement<sup>3</sup>.

Toute tentative visant à améliorer l'environnement urbain exige la coopération avec les autorités publiques. En l'absence de celle-ci, bon nombre de projets – les changements dans les systèmes de transports publics par exemple –, risquent d'être voués à l'échec car ils n'auront pas accès à toute la gamme des instruments nécessaires pour faire face à des problèmes divers par nature. De plus, la difficulté, pour les décideurs, consiste à faire rimer désirs individuels d'un côté, intérêt général et protection de l'environnement de l'autre. Des divergences sur les coûts et avantages du changement sont inévitables. Il appartient alors au pouvoir central – seul capable d'appréhender les problèmes dans leur globalité – de choisir les solutions adaptées et, quand aucun consensus ne se dégage, d'exercer son autorité politique.

La recherche d'un meilleur environnement va exiger, à l'avenir, de meilleures compétences de gestion dans le secteur public, ainsi qu'une coopération plus étroite entre public et privé. Les autorités, centrales ou locales, pourraient donner l'exemple en améliorant la façon dont est administré ce qui leur appartient en propre. Premiers consommateurs de biens et services, les gouvernements devraient assurément, à ce titre, jouer un rôle éminent dans la gestion des ressources naturelles et la promotion d'un comportement respectueux de l'environnement.

### Secteur privé et secteur public

Il n'empêche – dans les affaires urbaines, beaucoup d'activités relèvent du secteur privé. Dans la plupart des villes, c'est l'économie privée – ou son absence – qui entraîne ou freine l'activité, influe sur les structures sociales et détermine les priorités politi-



ques. Ce qui est à la fois source de difficultés et d'opportunités pour le développement économique local. Les entreprises ont besoin pour prospérer d'être situées au sein de collectivités stables mais doivent aussi être mobiles pour s'adapter aux changements – ce qui crée inévitablement des tensions. Par ailleurs, il y a souvent conflit entre les intérêts des entreprises, orientées vers la recherche du profit, et les objectifs des pouvoirs publics qui visent à stimuler l'emploi dans les zones à faible croissance.

Les partenariats entre secteur public et secteur privé sont une façon d'atténuer ce genre de divergences. Ils sont de fait devenus courants, au cours des dernières années, notamment pour les grands projets, mais cessent généralement, ou perdent de leur dynamisme, une fois la phase de lancement achevée. La remarque vaut aussi bien pour l'aménagement des immeubles de bureaux dans les centres-villes aux Etats-Unis que pour les projets de transports urbains en France. Quant aux privatisations, elles sont souvent motivées par le désir du gouvernement de restructurer ses activités et d'en assurer le financement, et ne rapprochent pas nécessairement les deux secteurs. Elles peuvent ainsi permettre de rationaliser les services urbains sans pour autant approfondir l'implication des milieux d'affaires dans la cité.

L'efficacité de la gestion municipale prend une importance particulière lorsque

3. Candice Stevens, « L'industrie de l'environnement », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 177, août-septembre 1992.

Adaptation d'espaces urbains plutôt qu'aménagement de sites vierges.



Celik Erkuil Gamma

En plus de la circulation, les encombrements peuvent ralentir la productivité et la croissance des entreprises.

les problèmes urbains – encombrements, pollution, hausse des prix des terrains, criminalité et pauvreté – menacent de ralentir la productivité et de faire obstacle à la croissance des entreprises. Ce n'est cependant pas aux seuls pouvoirs publics de s'attaquer à ces problèmes.

Certaines entreprises en ont pris conscience et se sont mobilisées, en lançant des programmes de formation professionnelle et de coopération avec les écoles, ou des activités sociales et culturelles. Dans l'idéal, les relations entre la ville et les entreprises devraient être telles que celles-ci ne bénéficieraient pas passivement de l'action des pouvoirs publics mais prendraient des initiatives pour proposer programmes ou services. Certains exemples, comme l'implication de Marks & Spencer dans les centres-villes au Royaume-Uni et celle de Control Data en faveur de la revitalisation urbaine aux Etats-Unis, sont bien connus. Souvent les petites entreprises jouent un rôle tout aussi, voire plus, important que les grandes.

La construction en milieu urbain est en grande partie fondée sur des prévisions de la demande, elles-mêmes fonction des estimations de l'activité économique future. Or ces prévisions sont nécessairement peu fiables et peuvent donner lieu à des erreurs de calcul coûteuses dont la plus fréquente est de construire trop. On peut limiter ce suréquipement en adaptant à de nouveaux usages des sites abandonnés et en intégrant la planification de l'utilisation du sol dans les stratégies de développement. Bien des structures modernes deviennent prématurément obsolètes dans certaines villes et l'on se contente simplement de les reconstruire au plus vite – la durée de vie moyenne d'un bâtiment dans la City de Londres ne dépasse guère vingt-cinq ans à l'heure actuelle. Autre tendance très répandue : la reconversion, en immeubles d'habitation, des bâtiments industriels situés dans les centres-villes. Dans de nombreuses villes portuaires, comme Boston ou Rotterdam, l'aménagement des fronts de mer illustre clairement les possibilités ouvertes par la reconversion de zones à fonctions multiples, autrefois condamnées parce que dommageables à l'environnement.

L'activité économique est souvent stimulée par la proximité d'établissements éducatifs et scientifiques, à l'image de ce qui se passe dans les technopoles japonaises. Dans certains pays de l'OCDE, elle est souvent liée à la présence d'installa-

tions militaires et de services administratifs, comme à Toulon, en France. Cependant, lorsque le monde des affaires et celui de la recherche poursuivent des objectifs différents, il leur est difficile de collaborer. Les gouvernements peuvent jouer un rôle à cet égard en contribuant à définir des stratégies pour améliorer les relations entre le monde de l'entreprise et celui de la recherche dans les villes – c'est le cas des Centres d'innovation aux Pays-Bas.

Les bouleversements géopolitiques qui sont en train de modifier le visage de la planète auront des répercussions sur l'activité économique dans les villes de l'OCDE. La réorganisation économique en Europe de l'Est et la réunification de l'Allemagne pourraient bien modifier la demande de services et de moyens de transport dans de nombreuses villes européennes, à l'Ouest comme à l'Est. Le commerce transfrontalier qui se développe entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique a des effets analogues sur les villes et les transports. La mise en place du marché unique européen à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 devrait, de même, entraîner une augmentation des échanges et du commerce entre les villes, en particulier dans la zone s'étendant du sud-est de l'Angleterre au nord de l'Italie. L'OCDE peut aider ces villes dans le rôle important qu'elles joueront en rapprochant les économies de différentes régions dans différents pays.



Aussi importantes que soient les mesures prises par les gouvernements, il existe une limite à leur capacité d'action. Les acteurs locaux doivent contribuer à façonner leur propre destin. Or, nombre des politiques

qui ont des répercussions au plan urbain sont mises en œuvre à l'échelle nationale, sans prendre en compte les données locales, et sans la flexibilité nécessaire pour ce faire. Les programmes de lutte contre la pauvreté sont par exemple toujours, dans beaucoup de pays, du ressort du pouvoir central. Pourtant, la pauvreté urbaine est, en grande partie, un problème local qui réclame aussi l'attention des autorités municipales. De même, en matière d'éducation et de santé, les programmes sont souvent financés à l'échelon national alors que la demande dans ces domaines varie beaucoup d'un lieu à l'autre.

Finalement, il faut améliorer la confiance qu'ont les citoyens dans les autorités et institutions locales. La population des pays de l'OCDE est souvent moins impliquée dans la gestion à ce niveau que dans la politique nationale. A preuve le taux de participation aux scrutins locaux. Ce désintérêt n'est pas irrémédiable, à condition que les citoyens se sentent en mesure de peser sur leur environnement immédiat. Les autorités locales peuvent y contribuer en communiquant plus ouvertement avec les habitants des villes, en se montrant sensibles à leurs idées et points de vue. Des procédures transparentes et réellement démocratiques, et une attitude de service sont des éléments importants pour lutter contre cette apathie. ■

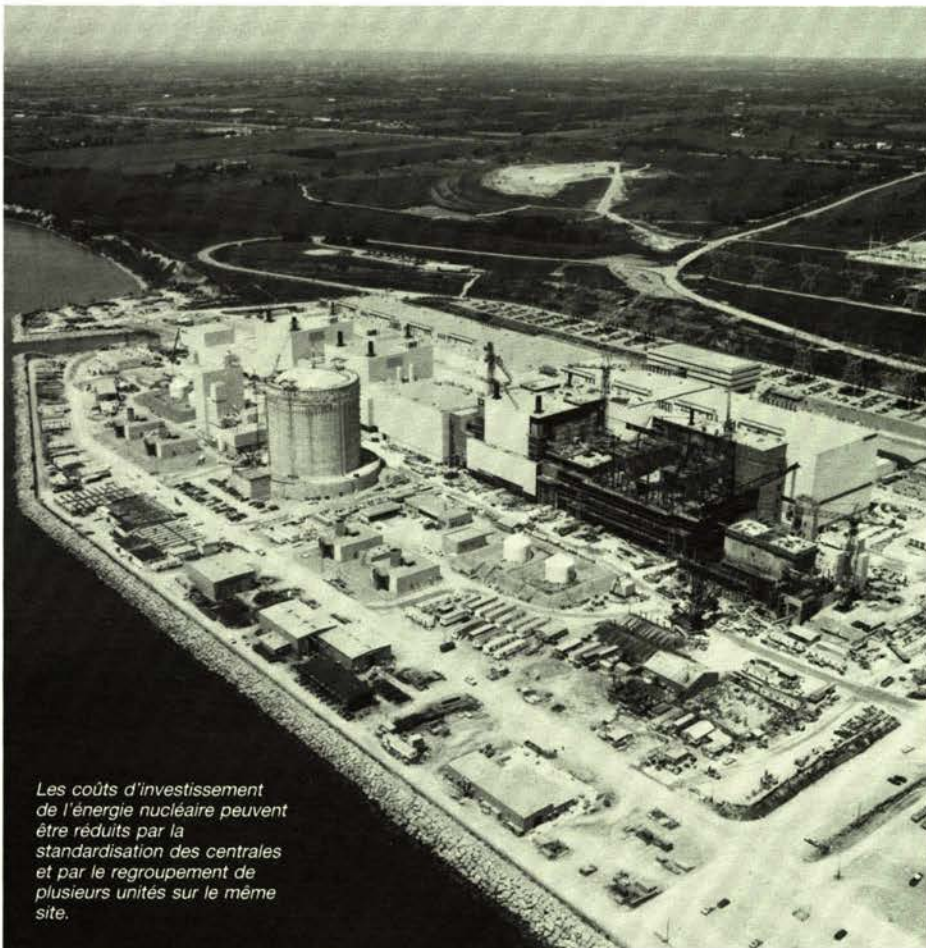


### Bibliographie OCDE

- **Les transformations de l'environnement et les institutions scientifiques et technologiques**, 1992
- Candice Stevens, « L'industrie de l'environnement », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 177, août-septembre 1992
- **Infrastructures urbaines : Comment les financer ? Comment les gérer ?**, 1991
- Ariel Alexandre et Eric Oberkamp, « Infrastructures urbaines : où trouver l'argent ? », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 172, octobre-novembre 1991
- **L'environnement urbain : quelles politiques pour les années 90 ?** 1990
- **Réussir le changement. Entrepreneurat et initiatives locales**, 1990
- **Les familles monoparentales – les enjeux économiques**, 1990
- Elizabeth Duskin, « Les ressources des familles monoparentales : un cercle vicieux », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 153, août-septembre 1988.

# Coûts : l'énergie nucléaire et les autres

Peter M. S. Jones



Les coûts d'investissement de l'énergie nucléaire peuvent être réduits par la standardisation des centrales et par le regroupement de plusieurs unités sur le même site.

**Les coûts relatifs de la production d'électricité pèsent souvent lourd dans les calculs que font les compagnies au moment de choisir une nouvelle technologie. Or, ces coûts ne reflètent pas nécessairement toutes les conséquences, pour la collectivité, de la décision prise. Pourtant, c'est de cela qu'il s'agit pour les pouvoirs publics lorsqu'ils arrêtent leurs politiques énergétiques. Comment se situe l'énergie nucléaire dans ce contexte ?**

plus l'environnement que la consommation de combustibles fossiles. Ils estiment qu'il s'agit d'un apport important et bienvenu qui complètera opportunément les ressources mondiales en énergie. Les opposants mettent en doute la sûreté des centrales et craignent les conséquences éventuelles des accidents. Ils sont sceptiques quant à l'aptitude de l'industrie nucléaire à isoler les déchets radioactifs et à déclasser les centrales dans des conditions de sûreté satisfaisantes. Enfin, ils se demandent avec inquiétude si le développement de l'industrie nucléaire civile ne favorisera pas la prolifération des armes nucléaires.

Les gouvernements des pays de l'OCDE sont conscients de ces inquiétudes largement répandues dans le public et ont établi, dans le cadre d'une série d'accords internationaux – et avec l'entière coopération de l'industrie nucléaire –, des systèmes de réglementation, de surveillance

1. Incidences générales de l'électronucléaire : aspects macro-économiques, environnementaux et stratégiques. Les éditions de l'AEN/OCDE, Paris, à paraître 1992.

Peter M. S. Jones est professeur au département économique de l'université du Surrey, président du Comité chargé des études techniques et économiques sur le développement de l'énergie nucléaire et le cycle du combustible au sein de l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE et conseiller économique principal auprès de la United Kingdom Atomic Energy Authority.

Opter, dans une proportion significative, pour une source d'énergie plutôt qu'une autre peut avoir des incidences sur l'emploi, la balance des paiements, le PIB. Ce choix peut avoir des répercussions plus larges sur le développement technologique et la sécurité des approvisionnements énergétiques. Il peut également entraîner pour la collectivité d'autres coûts (ou avantages) qui ne sont pas répercutés sur les coûts au niveau de la centrale ou le prix de l'électricité pour le consommateur – c'est ce que les économistes appellent les externalités.

Les gouvernements prennent en compte nombre de ces facteurs quand ils formulent leurs politiques énergétiques, mais comme il n'existe aucune technique établie pour quantifier et traiter systématiquement ces informations, il entre nécessairement

une grande part de subjectivité dans leurs jugements. Leurs évaluations sont étayées ou influencées par une abondance d'avis souvent contradictoires émanant de conseillers professionnels, de parties financièrement intéressées, de groupes de pression, des médias.

L'intérêt actuel pour les coûts environnementaux de la production d'électricité et les initiatives prises récemment dans plusieurs pays de l'OCDE pour accroître l'efficacité économique dans le secteur de l'alimentation électrique, en faisant jouer la concurrence, ont de nouveau amené les économistes à se pencher sur les moyens de définir et de chiffrer ces effets secondaires.

Les tenants de l'électronucléaire y voient une source d'énergie propre et d'un rapport coût-efficacité avantageux, qui respecte



*Pour assurer le respect des réglementations – donc un effet très faible sur l'environnement – les émissions des centrales nucléaires sont méticuleusement surveillées.*

et d'autorisation qui visent à assurer que les risques auxquels sont exposés les travailleurs et le public sont, et demeureront, au-dessous d'un seuil acceptable, et que le danger de prolifération des armes nucléaires est strictement contenu.

## Coûts financiers

Les méthodes d'établissement des coûts utilisées à l'OCDE par l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) et l'Agence internationale de l'énergie (AIE) dans leurs études comparatives sont conçues de façon à prendre en compte l'ensemble des coûts directs supportés par la compagnie d'électricité pour l'investissement lié à la construction d'une nouvelle centrale électrique, son approvisionnement en combustible ainsi que son exploitation et sa maintenance.

Les postes suivants sont explicitement compris dans ces coûts : planification, intérêts intercalaires, gestion du combustible nucléaire après son retrait du réacteur (y compris le stockage provisoire, le retraitement éventuel et l'évacuation des déchets radioactifs) ainsi que le déclassement et le démantèlement ultimes des réacteurs nucléaires et des installations liées au cycle du combustible (y compris le conditionnement et l'évacuation des déchets résultant de ces opérations). Sont également couverts : les activités de R-D visant directement chaque centrale, les frais d'assurance, les impôts locaux et les paiements en contrepartie de tous services éventuels assurés par un organisme centralisé.

Par convention, les coûts indépendants de l'option choisie concernant l'investissement supplémentaire sont exclus de l'évaluation économique quelle que soit la technologie de production d'électricité retenue. Ainsi, les dépenses antérieures de R-D et d'infrastructure ne sont pas prises en compte sauf lorsque des redevances spécifiques sont imputées à la centrale au titre de ces « services ». On n'inclut pas davantage les activités de R-D permanentes sans lien direct avec le nouvel investissement, ni les coûts de transport et de distribution (à moins qu'il existe des différences significatives en fonction des technologies), ni aucune valeur fictive qui serait attribuée aux garanties et aux services fournis par les pouvoirs publics, comme la couverture de la responsabilité civile dans l'hypothèse

improbable d'un accident nucléaire majeur.

A l'exception des garanties et des services fournis par les pouvoirs publics, ces exclusions ne s'écartent pas des principes économiques établis – il serait économiquement déraisonnable de renoncer à une solution véritablement bon marché simplement parce que des sommes importantes ont été dépensées dans le passé pour l'amener au stade où son utilisation est devenue possible. Les coûts de certains services financés par un organisme centralisé (sûreté, inspection et sécurité, par exemple) peuvent être affectés par un accroissement des investissements et on se doit de les prendre en compte dans une évaluation économique exhaustive. Ces coûts n'en demeurent pas moins faibles par rapport aux coûts directs de production dans les pays ayant déjà un parc nucléaire. En revanche, ils pourraient être plus importants dans le cas d'un petit programme nucléaire lancé depuis peu.

Ainsi, bien qu'il puisse y avoir des divergences de vue quant aux éléments individuels du coût dans les évaluations micro-économiques, il n'y a aucune raison de penser que dans leurs calculs relatifs à l'énergie nucléaire ou aux combustibles fossiles, l'AEN et l'AIE ont omis de comptabiliser des postes significatifs et pertinents de coûts directs. Néanmoins, les externalités entraînent des coûts et des avantages indirects supplémentaires.

## Répercussions macro-économiques

La plupart des pays de l'OCDE font des prévisions en utilisant des modèles couplant soit énergie et économie, soit énergie, environnement et économie. Le plus souvent, ces modèles sont dépourvus des boucles de retour nécessaires pour étudier les répercussions d'options énergétiques différentes sur le PIB, la structure industrielle, l'emploi, la balance des paiements, l'inflation des prix à la consommation, etc. Peu de pays ont fait dans les modèles d'entrées-sorties de leurs économies la distinction entre les diverses filières énergétiques, distinction sans laquelle toute analyse des incidences des diverses options est forcément superficielle.

Ainsi, l'adoption de l'électronucléaire peut à court terme entraîner une réduction des effectifs dans les charbonnages nationaux, tandis qu'à l'inverse l'abandon de cette filière pourrait se traduire par une



EDF

augmentation des effectifs dans les industries liées aux combustibles fossiles ou aux énergies renouvelables. On ne peut apprécier les conséquences pour l'emploi qu'après avoir examiné les répercussions économiques à long terme du choix effectué sur le reste de l'économie et sur sa compétitivité internationale.

Là encore, dans le cas des pays importateurs de combustibles, l'adoption de l'énergie nucléaire peut faire baisser le montant des importations dans une proportion de 60 à 100 millions de dollars par an pour chaque centrale électrique de 1 000 mégawatts. Dans le cas des pays possédant des ressources en combustibles fossiles, d'importantes économies sur les coûts des combustibles sont réalisables, mais au prix d'un alourdissement de leurs importations. Faute de modèles macro-économiques, il n'est pas possible d'apprécier les répercussions à long terme de ces changements sur l'économie.

Les effets sur l'économie prise dans son ensemble ne peuvent être que marginaux dans la mesure où l'électricité elle-même ne représente le plus souvent qu'environ 3 % du PIB et 4 % des coûts industriels dans les pays de l'OCDE. Toutefois, l'électricité est un poste de dépenses beaucoup plus conséquent dans des industries comme les aciéries, la chimie et la fabrication de papier qui, dans certains pays – comme l'Allemagne, la Finlande et la Suède – emploient beaucoup de monde.

Des études limitées dans la zone OCDE indiquent qu'un abandon progressif de l'électronucléaire réduirait le PIB et le

*Pour satisfaire les besoins annuels d'électricité d'une famille - 4 000 kWh -, il faut 0,888 kg d'uranium ou 1 280 kg de charbon, selon des chiffres allemands.*

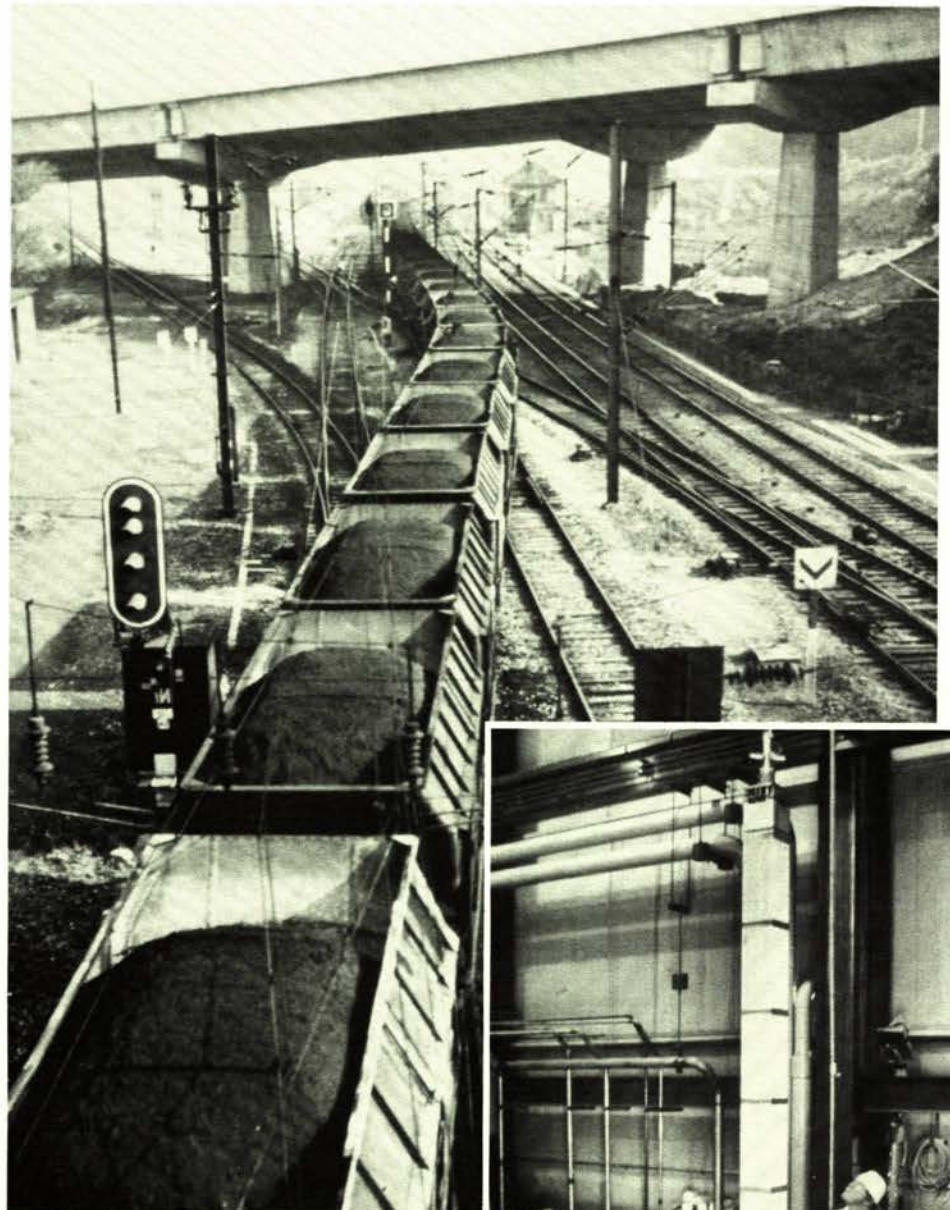
nombre des emplois. Des modélisations macro-économiques plus approfondies effectuées au Japon et en France donnent à penser que l'utilisation de l'énergie nucléaire au lieu de combustibles fossiles pour la production d'électricité contribue à faire augmenter le PIB de 1 à 2 %, freine l'inflation, en diminuant la dépendance à l'égard des combustibles importés dont les prix ont tendance à augmenter, et qu'elle est globalement positive pour l'emploi.

Ces «avantages» tiennent au fait que dans ces deux pays l'énergie nucléaire est, ou devrait être, la filière énergétique la moins coûteuse pour assurer la charge de base. En outre, ils importent l'essentiel de leurs combustibles fossiles. Abandonner l'électronucléaire entraînerait donc une augmentation des coûts et diminuerait la compétitivité du secteur industriel dans son ensemble au moment précis où les effets négatifs d'une balance des paiements dégradée se feraient sentir. Les pays ou les régions où l'énergie nucléaire n'est pas l'option la plus avantageuse, notamment ceux qui possèdent dans leur sous-sol des réserves de combustibles fossiles à bon marché, feraient une analyse macro-économique différente (par exemple le Royaume-Uni, l'Australie et l'ouest du Canada).

### Autres conséquences économiques

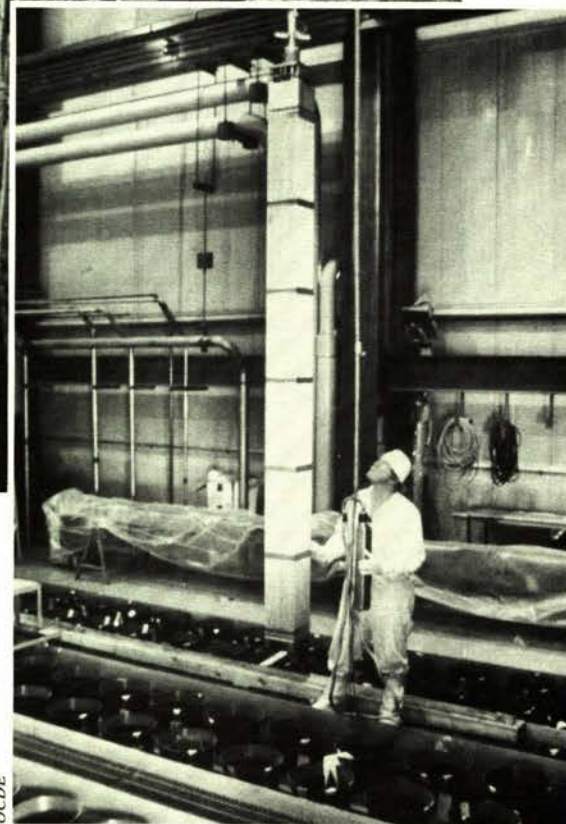
Les ressources mondiales connues d'uranium représentent un potentiel énergétique supérieur à la totalité des ressources connues en combustibles fossiles réunies. L'énergie nucléaire peut donc retarder l'épuisement des réserves de combustibles fossiles, stabiliser leurs prix à des niveaux inférieurs à ceux qu'ils seraient autrement et, une fois mise en place, accroître la sécurité des approvisionnements. En principe, ces atouts constituent des avantages économiques particulièrement importants. On peut donc s'interroger sur la valeur qu'on y attache.

En réduisant la demande de combustibles fossiles, l'énergie nucléaire contribue à en faire baisser le prix. Un abandon rapide de la filière nucléaire pourrait donc les faire augmenter durablement, jusqu'à ce que de nouvelles sources de combustibles et voies d'approvisionnement soient opérationnelles. En fait, des études réalisées au



Japon donnent à penser qu'un abandon général de la filière nucléaire aurait sur les prix des combustibles fossiles et la croissance économique mondiale des répercussions du même ordre que celles provoquées par les crises pétrolières des années 70. Néanmoins, l'énergie nucléaire ne couvre à l'heure actuelle qu'environ 5 % des besoins énergétiques mondiaux et, au moins matériellement, elle pourrait être remplacée par le charbon sans qu'il en résulte une augmentation substantielle du prix de ce combustible, une fois passés les contrecoups du choc initial.

Lorsqu'ont été couverts les coûts de construction, le coût de l'électricité d'origine nucléaire est relativement insensible aux fluctuations du prix du combustible. Cette particularité la distingue des combustibles fossiles - encore que les coûts du nucléaire proprement dits pourraient, bien évidemment, être affectés par des changements dans les dispositions réglementaires ayant des répercussions sur les coûts d'exploitation ou nécessitant des investissements supplémentaires. Les



OCDE

efforts visant à évaluer cet «avantage» ont largement reposé sur des hypothèses concernant les fluctuations futures des prix des combustibles fossiles, sur lesquelles aucun consensus solide n'est possible.

Une autre méthode, mise au point au Royaume-Uni et fondée sur l'utilisation de modèles prenant en compte les risques du marché, consiste à évaluer le surcoût que les consommateurs seraient prêts à payer pour diminuer les risques d'instabilité future dans les prix de l'électricité. Les

résultats, qui étaient également tributaires des hypothèses relatives à la variabilité des prix du combustible et aux parts relatives des différentes filières, ont donné à penser que les consommateurs accepteraient un surcoût de 6 % en ce qui concerne l'électricité nucléaire.

L'électronucléaire réduit également le « pouvoir » des fournisseurs d'autres combustibles et le risque qu'ils suspendent les approvisionnements, encore que l'on puisse bien entendu limiter les perturbations potentielles en constituant des stocks ou en diversifiant les sources. Les coûts de ces stratégies sont moins élevés pour l'énergie nucléaire que pour les combustibles fossiles.

L'électronucléaire a des retombées positives grâce à l'utilisation généralisée des radioisotopes comme traceurs et sources de rayonnement dans le diagnostic et les traitements médicaux, dans l'industrie, dans l'agriculture et dans la surveillance de l'environnement. Des avantages supplémentaires ont été tirés de la mise au point de nouveaux matériaux, techniques et produits et de la diffusion du capital intellectuel accumulé dans l'industrie nucléaire. Cependant, ces avantages, pas plus que les dépenses de R-D antérieures, n'ont de rapport direct avec les décisions futures d'investissement.

## Effets sur l'environnement et la santé

Les limites applicables à la radio-exposition professionnelle dans les centrales nucléaires et les installations du cycle du combustible dans les conditions normales d'exploitation sont fondées sur des recommandations formulées par la Commission internationale de protection radiologique (CIRP), et sont donc maintenues à des niveaux auxquels les risques d'effets somatiques graves ou de lésions génétiques sont extrêmement faibles. Les doses moyennes auxquelles sont exposés les travailleurs de l'industrie nucléaire ne dépassent pas de plus de 0,1 % celles auxquelles est exposée la population du fait de la radioactivité naturelle.

Si, en se fondant sur les méthodes utilisées dans de nombreux pays, on attribue une valeur économique aux effets des faibles émissions résiduelles de radioactivité et des accidents classiques survenant pendant la construction et l'exploitation

des centrales, on constate que les coûts externes représentent moins de 1 % du coût direct de la production d'électricité nucléaire.

Comme l'accident de Tchernobyl en a fait la preuve, les effets de la radioactivité libérée par un accident important peuvent être massifs et durables. Mais les réacteurs modernes à eau ordinaire des pays de l'OCDE sont conçus de façon à assurer que de tels rejets ne se produisent qu'avec une fréquence vraiment très faible : moins d'une fois en un million d'années d'exploitation de réacteur. A condition que les normes prévues soient respectées, les accidents nucléaires auraient des conséquences qui, ramenées à une moyenne annuelle, seraient au pire comparables aux effets des émissions en régime normal d'exploitation, et probablement nettement plus faibles. Il en résulte que le coût de la responsabilité civile que les gouvernements garantissent en cas d'accident important est également faible.

Seuls les combustibles fossiles peuvent remplacer l'énergie nucléaire pour la production d'électricité à grande échelle. La plupart des centrales au charbon ou au pétrole dans la zone OCDE rejettent d'importantes quantités de gaz acides corrosifs et nocifs pour l'environnement et toutes les centrales à combustibles fossiles rejettent du dioxyde de carbone, premier responsable de l'effet de serre.

De nombreuses études ont été réalisées pour évaluer les répercussions sur l'économie et sur la santé des gaz acides ainsi que le nombre d'accidents banals liés à l'extraction et à l'utilisation des combustibles fossiles. Il en ressort que si l'on prend pour critère les décès prématurés et les dommages corporels par unité produite d'énergie, l'utilisation du charbon comme celle du pétrole présente plutôt plus de risques que l'énergie nucléaire. Néanmoins, les nouvelles centrales de la plupart des pays de l'OCDE doivent être équipées de dispositifs efficaces de désulfuration des gaz de combustion et de brûleurs à faible dégagement d'oxydes d'azote. Il semble improbable que les coûts externes évalués sur une base analogue à celle utilisée pour l'électronucléaire y représentent plus que quelques centièmes des coûts directs de production.

Les coûts externes des émissions de gaz à effet de serre sont des plus hypothétiques. La communauté scientifique internationale admet en général que si l'on

continue à brûler des combustibles fossiles, la température moyenne de la planète augmentera, mais pour ce qui est de l'ampleur des conséquences, du moment où elles se manifesteraient et de leurs répercussions à l'échelle régionale, la situation est loin d'être claire. Il est également très difficile d'évaluer les coûts qu'entraîneraient à l'échelle mondiale des mesures visant à réduire les émissions des centrales ou à éliminer les gaz à effet de serre de l'atmosphère par le biais du reboisement ou par d'autres moyens. C'est pourquoi, en ce qui concerne le total des coûts externes de la production d'électricité au moyen de combustibles fossiles, on en est réduit à proposer une fourchette comprise entre quelques pour cent et 100 % ou davantage des coûts directs de production.

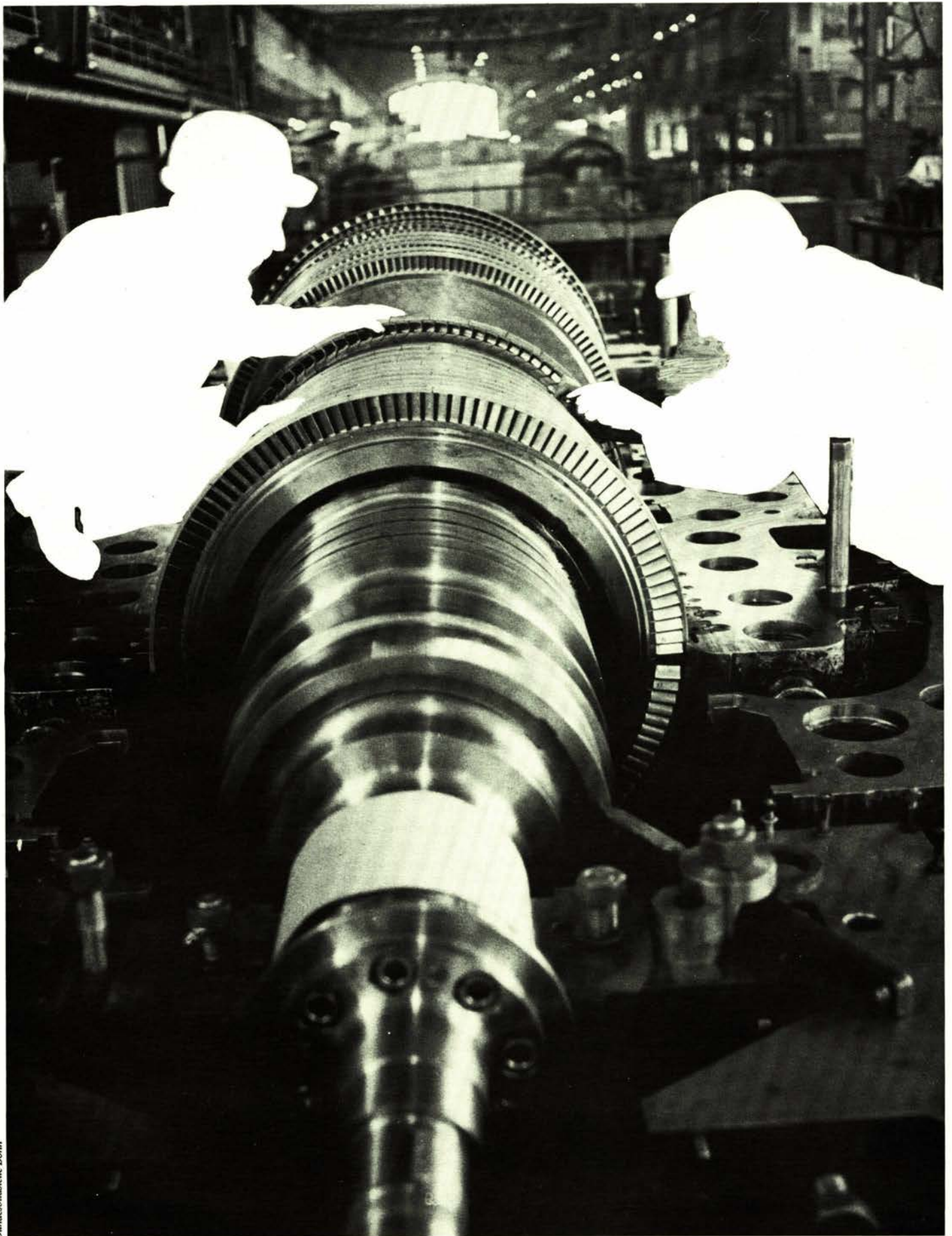
□ □

Il reste encore beaucoup à faire pour tirer au clair et évaluer les conséquences des gaz à effet de serre et des gaz acides ainsi que les effets macro-économiques et stratégiques des filières énergétiques. Ensuite seulement pourra-t-on évaluer des solutions de compromis reposant sur des bases économiques réalistes – une tâche qui prendra de nombreuses années, sinon plusieurs décennies. En attendant, les politiques, réglementations et mesures fiscales, dont certaines se répercuteraient sur le prix de l'électricité pour les consommateurs, évolueront en fonction de ce que les autorités politiques jugeront qu'il est prudent de faire. ■



## Bibliographie OCDE

- Incidences générales de l'électronucléaire : aspects macro-économiques, environnementaux et stratégiques, à paraître 1992
- L'énergie nucléaire : le point sur les aspects technologiques et économiques, à paraître 1992
- Le point sur l'énergie nucléaire, 1990
- Prévision de coûts de l'électricité produite par des centrales mises en service en 1995-2000, 1990
- Jacques de la Ferté, « Quelles perspectives pour le nucléaire ? », l'Observateur de l'OCDE, n° 163, avril-mai 1990.



Bundesbildstelle Bonn

# Investissements immatériels

## Les pièces manquantes du puzzle de la productivité

Graham Vickery et Gregory Wurzburg

**L**e terme « investissement » recouvre normalement des dépenses engagées dans l'espoir qu'elles produiront à terme un revenu. Réaliser ou non un investissement, et de quel montant, dépend en grande partie du taux de rentabilité escompté par rapport au rendement que permettrait d'obtenir une utilisation différente du capital investi. Dans la théorie économique néo-classique, dans les pratiques commerciales courantes et dans la plupart des analyses, le terme « investissement » s'applique aux dépenses de capital afférentes aux équipements et aux bâtiments. En ce sens, il ne recouvre donc que les actifs fixes, corporels, en général faciles à définir et à mesurer.

Les résultats économiques après le second choc pétrolier de 1979 et certaines restructurations économiques qui ont suivi ont remis en cause ces hypothèses traditionnelles. Entre autres choses, le lien entre investissements et croissance économique apparaît moins évident. L'accroissement de la productivité a pris de plus en plus de retard par rapport à la croissance des investissements. En particulier, les investissements considérables réalisés dans les technologies de pointe intégrées aux équipements matériels n'ont pas produit les gains de productivité escomptés. Simultanément, la part des activités de service – qui nécessitent des investissements moins élevés en actifs corporels – dans l'emploi total a progressé régulièrement dans pratiquement tous les pays de l'OCDE. Il était logique dans ces conditions de se demander si les dépenses d'investissement matériel pouvaient, à elles seules, constituer des indicateurs fiables de croissance et d'évolution économique. On s'est donc posé les questions suivantes.

- Laisse-t-on de côté ou méconnaît-on des éléments associés aux investissements matériels, qui jouent un rôle essentiel dans la croissance de la productivité ?
- En restreignant la définition de l'investissement aux investissements matériels, sous-estime-t-on des dépenses qui constituent en réalité des investissements ? Contribue-t-on à introduire des distorsions dans les prix relatifs des facteurs en trai-

**Il y a quatre ans, l'OCDE engageait des travaux de recherche dans deux domaines différents – le programme technologie/économie et la formation permanente des travailleurs. Bien que distincts, ces travaux ont abouti à des conclusions remarquablement similaires et à un constat : il y a quelque chose de fondamentalement erroné dans la conception classique de l'investissement<sup>1</sup>.**

tant différemment dépenses d'investissement matériel et immatériel ?

- Le comportement des marchés financiers et la structure des incitations sont-ils faussés par le fait qu'une catégorie de dépenses n'est pas considérée comme « investissements » et ce qu'elles produisent comme « actifs » ?

### Une large gamme d'investissements

L'un des principaux moteurs de la croissance et du développement économique est l'introduction de nouveaux pro-

Graham Vickery est spécialiste des questions de stratégie et de politique technologiques à la division de l'industrie, direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE. Gregory Wurzburg est expert de questions d'éducation, d'emploi et de formation dans l'industrie à la division de l'éducation et de la formation, direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales.

duits et procédés, de nouveaux modes d'organisation de l'activité économique. C'est par les investissements réalisés dans divers types d'actifs matériels et immatériels que ce processus pénètre l'ensemble de l'économie.

Pendant la première phase du cycle de vie du produit, les investissements immatériels de technologie (R-D, conception et ingénierie, brevets et licences) prédominent, leur fonction étant de grignoter de nouveaux marchés. Au fur et à mesure que l'on approche de la phase de lancement, viennent s'ajouter à ces investissements immatériels des activités d'essai de commercialisation et d'expansion du marché. La formation du personnel et l'organisation de la production sont déterminées en fonction des nouveaux procédés et des investissements matériels en nouveaux équipements.

Ultérieurement, lorsque le produit est introduit sur le marché, les principaux investissements portent sur les capacités et l'expansion de la production. La formation du personnel, l'organisation de la production et de la distribution sont complétées par des activités de commercialisation et de publicité. Enfin, lorsque le produit atteint sa phase de maturité, son renouvellement ou son adaptation peuvent nécessiter un complément de formation, une réorganisation du travail, des investissements en installations et équipements afin de rationaliser et moderniser la production.

A l'évidence, le chemin qui va d'une idée à un nouveau produit, à son introduction sur le marché et finalement à son remplacement, est complexe et passe par un ensemble d'activités et de dépenses qui ne se traduisent pas immédiatement par un revenu régulier. Il s'agit d'investissements, même si un grand nombre d'entre elles – la formation et la réorganisation des tâches par exemple – ne sont pas considérées comme tels dans la compta-

1. La technologie et l'économie : les relations déterminantes. Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992 et La formation complémentaire des travailleurs dans les pays de l'OCDE : faits et problèmes, Les éditions de l'OCDE, Paris, à paraître 1992.

Un atelier sur la mesure des investissements immatériels se tiendra au siège de l'OCDE les 10 et 11 décembre 1992.

bilité des entreprises ou à des fins fiscales. Pourtant, toutes ces activités, indispensables à la mise en œuvre de l'ensemble du projet, forment un tout. Et on observe de plus en plus fréquemment que le total des dépenses afférentes à des éléments immatériels d'un projet particulier est dans beaucoup de cas supérieur aux dépenses se rapportant aux actifs matériels.

L'examen de la diffusion des nouvelles technologies de production fait apparaître d'autres exemples d'imbrication des différents types d'investissement. Des études détaillées sur la lenteur relative avec laquelle se généralisent les nouvelles technologies de fabrication, celles en particulier qui font appel aux équipements commandés par ordinateur et aux systèmes informatiques, mettent en évidence une série d'obstacles fondamentaux.

On s'est aperçu que la plupart de ces obstacles tenaient à des pénuries de qualifications, à des problèmes de ré-organisation de la production, au manque de connaissances permettant de faire face aux défaillances des installations et des procédés utilisés, ainsi qu'aux faiblesses des logiciels et des réseaux servant à relier les équipements matériels. Ces types de problèmes constituent les obstacles les plus sérieux – beaucoup plus que le manque de crédits pour la mise au point ou l'acquisition d'équipements.

*Les problèmes liés aux investissements intangibles expliquent la lenteur relative de la mise en place de nouvelles technologies de production – beaucoup plus qu'un manque quelconque de crédits pour acquérir les équipements.*



COI Londres

### CROISSANCE DE L'INVESTISSEMENT ET DE LA PRODUCTIVITÉ, 1960-1989

%	1960-73	1974-79	1980-82	1983-86	1987-89
Production <sup>1</sup>	4,9	2,7	1,0	3,4	3,8
Investissement <sup>2</sup>	7,6 <sup>a</sup>	2,3 <sup>a</sup>	0,3	5,0	8,7
Productivité <sup>3</sup>	3,8	1,6	0,7	2,1	2,0

a. Sept grands pays de l'OCDE (représentant environ 85 % du PNB de la zone).

1. PNB réel.

2. Investissement brut privé non résidentiel en termes réels.

3. PNB réel par personne employée.

Source : *Perspectives économiques*, n° 50, OCDE, 1991

C'est ainsi que l'on a progressivement admis que la conception traditionnelle de l'investissement néglige un grand nombre des aspects qu'il recouvre. Les conséquences de cette insuffisance ne se limitent pas aux erreurs d'analyse – c'est l'ensemble du processus d'investissement qui est ainsi paralysé.

## La formation

Cet éclairage nouveau coïncide, dans les pays de l'OCDE, avec des interrogations sur le bien-fondé des politiques et des stratégies mises en œuvre en matière de formation complémentaire. On a en effet observé que le développement structurel et technologique transformait les besoins en qualifications à un rythme qui

rendait rapidement obsolètes les qualifications professionnelles, voire parfois des catégories professionnelles tout entières. La durée de vie de différentes formes de qualification professionnelle diminue tant et si bien que les pénuries isolées de qualifications et de main-d'œuvre observées dans quelques pays de l'OCDE (en Autriche, au Japon et en Suède, par exemple) au début et vers la moitié des années 80, se sont généralisées à de nombreux secteurs d'activités et à presque tous les pays.

Ces tendances, impulsées par la demande, ont été aggravées, au niveau de l'offre, par la diminution dans la plupart des pays de l'OCDE du nombre de jeunes entrant sur le marché du travail – une source importante de renouvellement des qualifications. Dans certains pays, nombre de travailleurs expérimentés n'avaient reçu qu'une instruction de base. Et presque aucun pays n'était doté d'une infrastructure institutionnelle et politique susceptible d'ouvrir largement et dans la durée aux adultes la possibilité de bénéficier d'une formation complémentaire.

Aucun de ces faits n'était en soi particulièrement inquiétant. Mais pris ensemble, ils constituaient, pensait-on, un frein à la productivité et à la compétitivité, voire à la production. Et ce, bien que des excédents de main-d'œuvre aient été enregistrés pendant près de dix ans et que le chômage de longue durée soit particulièrement tenace. C'est parce qu'ils redoutent les incidences de cette situation sur l'ensemble de l'économie que les responsables du marché du travail et de l'éducation, de la politique industrielle et économique ainsi que le patronat et les syndicats, ont inscrit la question de la qualification des travailleurs à leur ordre du jour.

Les études réalisées par l'OCDE sur le thème de la formation complémentaire ont mis en évidence une ignorance largement



Tom Craig/REA

mise en place de formations destinées à fournir les compétences nécessaires. Mais l'on ne trouve pratiquement pas dans les systèmes actuels de comptabilité nationale les mécanismes ou les règles permettant d'évaluer ou de prendre en compte les éléments liés aux ressources humaines qui complètent les investissements matériels.

## La comptabilité financière

Cette absence de règles non seulement nuit à la fiabilité des analyses sur la croissance, mais elle fait obstacle à la mise au point de moyens de mesure plus précis et différenciés de l'investissement. C'est ainsi que d'après une étude sur la modernisation technologique de l'industrie bancaire suédoise, fondée sur des scénarios de substitution du capital au travail qui s'étaient déroulés dans d'autres secteurs, 10 000 emplois auraient dû être supprimés en cinq ans. C'est l'inverse qui s'est produit : 10 000 emplois nouveaux ont été créés, grâce, en grande partie, à des efforts considérables de restructuration de l'emploi et de formation<sup>4</sup>.

Par ailleurs, en l'absence de données systématiques, fiables et précises, concernant la formation et plus particulièrement la formation liée à l'investissement matériel, il est difficile, voire impossible, de distinguer dans les agrégats l'élément travail par rapport à l'investissement, et encore moins d'évaluer comment ils sont adaptés l'un à l'autre.

La question de « la prise en compte de ressources humaines » par rapport aux investissements matériels dépasse cependant les problèmes de mesure et de disponibilité de statistiques : elle touche également à la définition des actifs et de l'investissement. Des évolutions récentes, par exemple la flexibilité croissante des équipements qui intègrent des technologies avancées, font que les ressources humaines se substituent au capital pris dans le sens classique des investissements matériels<sup>5</sup>. Fait

2. **Perspectives de l'emploi**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1989, pp. 53-58.

3. **Perspectives de l'emploi**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991, pp. 143-150.

4. Olivier Bertrand et Thierry Noyelle, **Ressources humaines et stratégies des entreprises : changement technologique dans les banques et assurances**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1988.

5. **Revivifier l'industrie par la technologie**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1988.

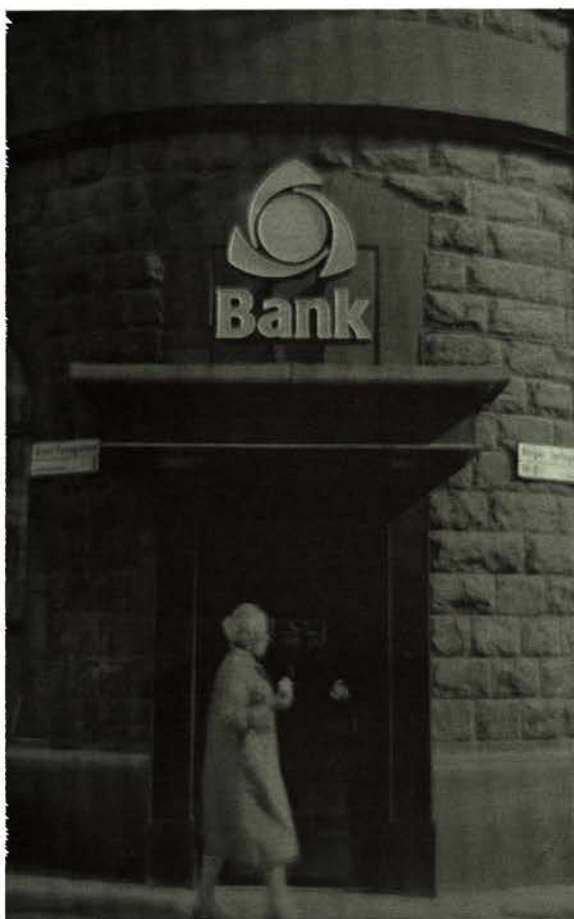
*On sait étonnamment peu de choses sur la façon dont la formation contribue à l'acquisition de qualifications et sur la façon dont ces qualifications permettent ensuite d'améliorer la productivité et la compétitivité.*

partagée. En dépit de son importance économique évidente, tant pour les individus que pour les performances économiques globales<sup>2</sup>, on savait étonnamment peu de choses sur la façon dont la formation contribue à l'acquisition de qualifications, et sur la façon dont ces qualifications permettent ensuite d'améliorer la productivité et la compétitivité. Cette prise de conscience, et l'idée selon laquelle l'évolution des tâches à accomplir sur le lieu de travail détermine, en fin de compte, les besoins en matière de formation complémentaire, ont conduit à considérer les entreprises, non pas simplement comme consommateurs de formation complémentaire, mais aussi comme fournisseurs de cette même formation.

En dépit de la complexité de ces questions, de la quantité limitée et de la qualité médiocre des statistiques pertinentes<sup>3</sup>, tout indique que les gains potentiels de productivité sont fonction de la technologie incorporée dans le capital associé à un emploi, des rapports entre les emplois et l'organisation du travail, et de la nature

et du rôle de la supervision exercée. Le profit tiré de la formation ou de l'investissement dans de nouveaux équipements dépend en grande partie de leur mutuelle adaptation, ainsi que d'autres facteurs comme la modification de l'organisation du travail. En d'autres termes, tous les investissements ne sont pas comparables : ceux qui sont associés à une formation donnent de meilleurs résultats que ceux qui ne le sont pas, et la valeur économique de l'investissement dans de nouvelles technologies est fonction de l'amélioration parallèle des qualifications des travailleurs qui les utilisent.

C'est ce rapport entre l'investissement dans des équipements d'une part, la formation des travailleurs et d'autres formes « d'investissements incorporels » d'autre part, qui conduit à se demander s'il est bien justifié de les considérer séparément. Nul n'oserait prétendre que les décisions en matière d'investissement sont prises sans tenir compte des ressources humaines, de la disponibilité de travailleurs possédant les qualifications requises ou de la



Jon Håkan Dahlström/Bildhuset

*Sans mécanismes permettant d'évaluer le capital humain, les analyses ne sont pas fiables : des études portant sur le secteur bancaire suédois en ont donné un exemple frappant.*

tout aussi important, l'expansion de l'activité non manufacturière et l'importance croissante de l'information en tant que « bien », donnent à penser que les ressources humaines ne sont pas simplement le complément (indissociable) du capital matériel, mais incarnent véritablement une capacité de production – c'est-à-dire, de la richesse. Adam Smith l'avait fait observer il y a deux cents ans mais on en a jamais tiré les conséquences. Cela signifie qu'une comptabilisation précise des actifs économiques et des investissements producteurs de richesse devrait inclure non seulement les actifs et les investissements corporels, mais aussi les qualifications des travailleurs et la formation qui leur permet d'acquérir et de développer ces compétences.

Les raisons qui incitent à considérer le processus de formation dite qualifiante – c'est-à-dire toutes les formes de formation et d'apprentissage au moyen desquelles sont acquises des qualifications liées à l'emploi – en tant qu'investissement, s'appuient aussi accessoirement sur l'idée qu'il faut assurer un meilleur agencement dans le temps entre les dépenses afférentes à la formation et les avantages qui en découlent. Actuellement, le décalage entre le moment où sont enregistrées les dépenses et celui où sont comptabilisés les résultats est beaucoup plus grand dans le cas de la formation et d'autres investissements incorporels que dans celui des investissements au sens classique du terme. Cela tient au fait que les dépenses de formation sont en général comptabilisées comme coûts de fonctionnement des entreprises (ou, à vrai dire, des personnes), déductibles du revenu de l'exercice au cours duquel elles sont effectuées. Et cela en dépit du fait que les bénéfices de la formation qualifiante ne se concrétisent qu'au bout de plusieurs périodes comptables.

Cette approche présente certes des avantages du point de vue fiscal, mais elle fausse les bilans et les comptes de pertes et profits. Les compétences acquises au travail ne peuvent en aucun cas être comptabilisées en tant qu'actifs (améliorant la capacité de production ou son efficacité, par exemple). Et puisque leur coût ne peut être amorti sur leur durée de vie utile, le coût apparent de la formation est faussé, et apparaît excessivement élevé pendant la période au cours de laquelle les dépenses initiales sont effectuées, et excessivement bas par la suite.

### La mesure des investissements immatériels

Il existe par conséquent de bonnes raisons de revoir l'évaluation et la façon dont sont comptabilisés un certain nombre d'investissements immatériels. Encore faut-il savoir comment procéder.

Deux domaines doivent retenir l'attention. Les comptes nationaux dans lesquels sont définis les types de données que les autorités nationales réunissent et, en fin de compte, les variables qui servent d'indicateurs du bien-être économique. Les systèmes de comptabilité et d'information financière dans lesquels sont définis non seulement les statistiques que les employeurs et les particuliers peuvent établir,

mais aussi la valeur économique des intrants et les prix relatifs des facteurs – considérations qui sont importantes, voire décisives, dans l'affectation des ressources.

L'introduction éventuelle de modifications à l'un de ces deux niveaux, ou aux deux, ne doit être envisagée qu'après avoir été minutieusement étudiée. Il existe des problèmes de mesure considérables, d'ordre méthodologique et technique, qu'il convient de définir et de comprendre. Il importe également de ne pas mettre en péril les principes de prudence appliqués dans les systèmes de comptabilité et d'information financière, ou de compromettre inutilement la continuité du système de comptabilité nationale. Une chose est sûre, les dispositions actuelles ne semblent pas adéquates.

□ □

Les difficultés auxquelles on se heurte lorsqu'on essaie de traiter de manière plus rigoureuse diverses formes d'investissements immatériels, ne se réduisent pas à un obstacle analytique. Elles tiennent à la nature des « règles du jeu » qui déterminent la valeur économique. Car dans la mesure où ces « règles » sont rendues obsolètes par l'évolution technologique et sociale, sans parler des réalités économiques, elles faussent les prix et l'affectation des ressources. ■



### Bibliographie OCDE

- La formation complémentaire des travailleurs dans les pays de l'OCDE : faits et problèmes, à paraître 1992
- Analyse comparée des stratégies nationales pour la formation dans l'industrie : Australie, Suède, Etats-Unis, à paraître 1992
- La technologie et l'économie : les relations déterminantes, 1992
- Ressources humaines et technologies de fabrication avancées, 1991
- Perspectives de l'emploi, 1991
- Perspectives de l'emploi, 1989
- Olivier Bertrand et Thierry Noyelle, Ressources humaines et stratégies des entreprises : changement technologique dans les banques et assurances, 1988
- Revivifier l'industrie par la technologie, 1988.



# Achats à domicile : quoi de neuf ?

Erich Linke



**Le commerce de détail a connu une véritable révolution au cours des dernières décennies. Rationalisation des activités et développement des grandes surfaces en libre-service en ont été, durant la première étape, les faits marquants. Aujourd'hui, les principales sources d'innovation sont l'informatisation et l'introduction des nouvelles technologies de l'information. Les nouvelles techniques d'achat à domicile n'occupent encore qu'une faible part du marché du commerce de détail dans tous les pays de l'OCDE. Mais cela ne va pas durer<sup>1</sup>.**

tants des régions isolées de s'approvisionner, ont des prix plus bas que les commerces de proximité. Ils ne garantissent pas, en revanche, la même stabilité de tarifs que les catalogues de vente par correspondance. Et les consommateurs n'ont pas le loisir de réfléchir et de comparer avant d'acheter.

## Par téléphone...

La vente par téléphone est la plus ancienne des « nouvelles » techniques : aux Etats-Unis, où l'on utilise plutôt le terme plus large de « télémarketing », elle est née au début du siècle. Traditionnellement, on vend au téléphone des produits financiers comme les cartes de crédit, les services liés aux investissements et les

1. Les nouvelles techniques d'achat à domicile, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992.

Erich Linke travaille à la division des politiques de la concurrence et des consommateurs de la direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.

COI Londres

**D**epuis quelques années, le téléphone et la télévision sont devenus dans la zone OCDE des instruments appréciés de l'activité commerciale. Il existe maintenant des systèmes informatiques qui permettent aux fournisseurs d'entrer en contact direct avec chaque consommateur. Les systèmes vidéotex interactifs représentent la forme la plus achevée de « vente à distance », ou, comme on l'appelle désormais, « achat à domicile ».

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'achat à domicile représente une part faible, mais non négligeable du commerce de détail ; son succès a été très différent

d'un pays à l'autre. Cela dit, ses trois principales formes sont appelées à progresser fortement au cours des années 90. Les « télécommunications intelligentes » vont apparaître sur le marché, les réseaux de télévision seront privatisés ou déréglementés, les réseaux vidéotex, enfin, seront de plus en plus accessibles aux utilisateurs privés. En Allemagne, on prévoit qu'en 1995, 3,5 % des ventes de détail seront effectuées à distance, tandis qu'en France on s'attend à ce que cette proportion atteigne 25 %. En Norvège, les sociétés d'études de marché tablent, pour les prochaines années, sur une expansion spectaculaire des achats à domicile pour l'instant relativement marginaux.

Les systèmes des achats à domicile offrent la plupart – mais non la totalité – des atouts de la vente par correspondance. Ils sont commodes, permettent aux habi-

polices d'assurance. Le démarchage par téléphone est aussi largement pratiqué pour vendre des abonnements à des journaux, revues et clubs de livres. Dans ces secteurs, il a partiellement remplacé l'envoi spontané de marchandises par la poste, désormais interdit ou réglementé dans la plupart des pays. Autre créneau, celui des « aménagements intérieurs » qui ont toujours été beaucoup vendus par téléphone. Une enquête menée en 1988 au Royaume-Uni a révélé que 77 % des appels concernaient la pose de double-vitrage ou le remplacement de fenêtres.

Dans la majorité des pays de l'OCDE, le démarchage téléphonique est assuré par des êtres humains, mais on recourt également à des automates d'appel, qui peuvent être associés à des systèmes « intelligents » de dialogue et d'enregistrement.

### ... télévision...

La vente télévisée est, à l'exception des Etats-Unis, un phénomène relativement récent. Désormais, des spots, des programmes, voire des chaînes entières sont dédiés à cette nouvelle forme de vente. Une industrie dont la structure, dans chaque pays, est pour une large part fonction de la forme institutionnelle des réseaux de télédiffusion publics et privés, mais aussi de réception par satellite de programmes « étrangers ». Le télé-achat s'apparente largement à de la publicité télévisée. Mais à la différence de celle-ci, il ne se contente pas de montrer des biens et services sur le petit écran. Il indique clairement l'endroit où les produits peuvent être commandés et les modalités de paiement. Certains pays, notamment la France, imposent une distinction rigoureuse entre la publicité télévisée, qui se focalise sur les noms de marques, et les émissions de télé-achat, qui ne doivent pas mentionner les marques des produits offerts. Les commandes et les règlements s'effectuent généralement au téléphone mais on passe aussi dans quelques pays par des réseaux vidéotex interactifs.

### ... ou vidéo

Le « vidéo-achat » constitue l'une des formes les plus sophistiquées de vente à distance<sup>2</sup>. A la source, les entreprises ou services publics qui alimentent en information un ordinateur central. Les abonnés peuvent, en appelant, accéder aux don-

Une très large gamme de produits est désormais disponible.



Prestel, UK

nées et recevoir l'information souhaitée sur leur écran de télévision ou sur un terminal vidéo spécial. L'expérience dans ce domaine est cependant encore limitée. La France possède, avec le minitel, le système le plus développé. Le Danemark, la Finlande, la Grèce et le Portugal ne sont pas équipés de réseau vidéotex. Dans les autres pays de l'OCDE, les systèmes vidéotex en sont encore au stade de programme-pilote ou essentiellement destinés à la clientèle professionnelle. Sur les 147 000 terminaux du système allemand *Bildschirmtext*, 20 % seulement sont utilisés par des abonnés privés.

2. Lydia Arossa, « Le logiciel et les services informatiques », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 151, avril-mai 1988.

### Les « télé-consommateurs »

Les consommateurs ne réagissent pas de la même façon aux différentes techniques d'achat à domicile. Mais les trois suscitent des réticences identiques. Ni le téléphone, ni la télévision, ni le vidéotex ne permettent d'examiner les produits avant achat. Dans tous les cas, ceux-ci sont expédiés et non emportés par le client. Par définition, il n'y a pas de contact personnel entre le fournisseur et l'acheteur, d'où, parfois, une connaissance imprécise du vendeur, ou encore une description trompeuse ou vague de l'article offert et des modalités garanties par le contrat, en matière de prix, de conditions de crédit et de livraison notamment.



Les Français et les Japonais font valoir que les réserves émises par les consommateurs ne sont pas inhérentes aux techniques de vente à distance. Ils mettent en cause les délais excessifs de livraison, la qualité des biens et services vendus, les questions liées aux garanties et aux remboursements.

Chaque technique de vente à distance pose par ailleurs des problèmes spécifiques. Ainsi le démarchage téléphonique peut être perçu comme une intrusion dans la vie privée. Ce problème a été, dans plusieurs pays, examiné sous deux angles : celui de la nuisance causée par les appels eux-mêmes, d'une part, et celui de l'usage abusif des informations personnelles, et même confidentielles, obtenues au télé-

phone, d'autre part. Celles-ci pouvant par exemple être exploitées pour constituer des fichiers commerciaux. L'Allemagne, soucieuse de protéger la vie privée, a pratiquement mis le démarchage téléphonique hors-la-loi, à moins qu'il ne s'appuie sur des relations d'affaires préexistantes. Et si l'Autriche est le seul pays où la jurisprudence des tribunaux soit allée dans ce sens, ce souci de protection de la vie privée s'est exprimé dans de nombreux pays.

La fraude est l'autre problème grave que pose le démarchage par téléphone. Elle peut prendre diverses formes. L'acheteur ne reçoit jamais le produit ou le service commandé. Il reçoit un article différent ou plus coûteux. Aux Etats-Unis, la *Federal Trade Commission* estime que la fraude liée à la vente par téléphone représente 1 milliard de dollars par an, pour un marché global de quelque 100 milliards de dollars.

Trop jeune pour faire l'objet d'une abondante littérature, le télé-achat pose des problèmes différents. Aux Etats-Unis, le *Office of Consumer Affairs* incite les télé-acheteurs à se méfier des comparaisons de prix ou des rabais alléchants : l'offre imbattable n'est parfois valable que pendant un très bref laps de temps, voire pendant l'apparition à l'écran de l'article. L'absence d'information sur la garantie et les frais d'expédition peut constituer une autre source de problèmes. Les consommateurs sont également invités à se méfier des spots « publi-rédactionnels » ou « info-commerciaux », ces publicités qui ressemblent si étrangement à des programmes d'information normaux.

La Fédération allemande des syndicats de consommateurs souligne par ailleurs que ces incitations à l'achat sont délibérément diffusées durant les heures consacrées aux loisirs, durant lesquelles les consommateurs sont plus détendus. On espère ainsi que ces derniers feront moins preuve d'esprit critique que sur les points de vente habituels.

Dans nombre de pays de l'OCDE, le télé-achat n'existe que par le biais de programmes étrangers diffusés par satellite. Ce qui peut poser des problèmes d'ordre juridique. Ainsi, aux Pays-Bas, la télévision nationale ne diffuse généralement pas de programmes de télé-achat. En revanche, les exploitants de réseaux câblés peuvent le faire, même si ces programmes contreviennent à la législation,

dès lors que ni l'émission, ni les messages publicitaires ne sont exclusivement destinés au public néerlandais.

Il est difficile d'apprécier les difficultés posées par les techniques de vente faisant appel aux réseaux vidéotex interactifs. Ces systèmes ne sont pas suffisamment répandus pour que l'on puisse avoir une vision globale des problèmes rencontrés par les consommateurs. Toutefois, l'élargissement de la gamme des services offerts aidant, il est probable que l'on attachera de plus en plus d'importance à ce que soient clairement distingués information et publicité.

□ □

Pour pallier ces inconvénients, une solution : le libre-choix. Le consommateur peut raccrocher lorsqu'il est démarché par téléphone, changer de chaîne s'il n'apprécie pas une émission de télé-achat. Enfin, s'il est abonné à un réseau vidéotex – ce qui n'est en aucun cas une obligation – c'est lui qui décide de faire des affaires – et avec qui.

Les difficultés soulevées par les nouvelles techniques d'achat à domicile sont, par ailleurs, de peu de poids, face aux avantages potentiels pour les consommateurs : une concurrence accrue pour le commerce de détail et un choix élargi. Si les pays de l'OCDE veillent au respect des règles essentielles en matière de loyauté de la concurrence et de protection des consommateurs, si ceux-ci sont bien informés sur leurs droits, l'achat à domicile a manifestement devant lui un bel avenir. ■



### Bibliographie OCDE

- **Les nouvelles techniques d'achat à domicile**, 1992
- **Les transferts de fonds électroniques : les cartes de paiement et le consommateur**, 1989
- Daryl I. Maddern, « Le consommateur et la carte plastique », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 155, décembre 1988-janvier 1989
- **L'internationalisation du logiciel et des services informatiques**, 1989
- Lydia Arossa, « Le logiciel et les services informatiques », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 151, avril-mai 1988.

# Libéralisation des contrôles des changes Un défi en Europe centrale et orientale

Pierre Poret

**En un an, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont réalisé, pour les paiements et les transferts courants, la convertibilité presque complète de leurs monnaies en conformité avec leur appartenance au FMI. Mais ils ont repoussé à une phase ultérieure de la transition vers l'économie de marché la libéralisation des mouvements de capitaux (autres que l'investissement direct étranger) qui leur permettrait de se rapprocher davantage des pays de la Communauté et de l'OCDE. Où en est la réglementation des contrôles des changes dans ces pays ? Pourquoi les contrôles y subsistent-ils ? Sont-ils efficaces ? L'OCDE et son Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition ont examiné la situation dans le cadre du programme Partenaires pour la transition (PPT).**

**L**a Hongrie, la Pologne et la République fédérative tchèque et slovaque (RFTS), dont les balances de paiements sont encore fragiles et les besoins de capitaux importants, cherchent, par les contrôles des changes, surtout à limiter les sorties de capitaux (encadré p. 22). Quatre arguments principaux sont avancés pour justifier le maintien des contrôles qui pourtant freinent l'adaptation des entreprises aux lois du marché.

*Premier argument :* l'incertitude entourant les perspectives économiques qui incite les autorités à envisager avec prudence la libération des mouvements de capitaux, au moins dans l'avenir immédiat. Les pouvoirs publics se sont certes engagés à mettre en œuvre des politiques de stabilisation macro-économique restrictives, mais elles manquent d'indicateurs fiables pour bien en évaluer les effets. Or les erreurs dans l'ajustement de la politique économique ne pardonnent pas sur le marché des capitaux, où des sorties de capitaux peuvent survenir instantanément, avant que des mesures correctives aient le temps d'être mises en place.

*Deuxième argument :* l'importance de la dette extérieure qui en 1990 était en Hongrie et en Pologne comparable à celles des pays d'Amérique latine. Il ne suffit donc pas dans ce cas de mener une bonne politique macro-économique compatible avec le passage à la libre convertibilité de la monnaie pour les importations de biens et services. Il faut aussi assurer le service de la dette. Cependant, en Hongrie, la dette s'est considérablement allégée et la Pologne bénéficie d'un accord de réduction de la

Pierre Poret est économiste à la division des mouvements de capitaux, des investissements internationaux et des services, direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.



Paris/REA



Les entreprises résidentes ont maintenant libre accès aux devises au taux officiel pour régler leurs importations.

dette officielle. En RFTS, le problème ne se pose pas car la dette extérieure a toujours été faible.

*Troisième argument* : défendre le taux de change. La mise en œuvre d'une politique de taux de change fixe pour combattre les anticipations inflationnistes appelle un contrôle si elle se révèle insuffisamment crédible. Mais alors, cette politique devra être de toute façon abandonnée pour éviter des pertes de compétitivité et des déficits courants croissants. En fait, grâce à une politique budgétaire particulièrement stricte et à une faible inflation, seule la RFTS a pu maintenir jusqu'ici un objectif de taux de change fixe.

Un autre aspect des deux précédents arguments, la fuite des capitaux, mérite lui aussi d'être nuancé. Il ne tient pas compte de la possibilité d'entrées de capitaux compensatoires et surtout de substitution entre l'épargne et la consommation. Le contrôle des changes, s'il empêche l'investissement à l'étranger – qui serait attiré par des rendements plus élevés et des actifs plus diversifiés – diminue en même temps l'incitation à épargner en général. L'effet net en termes d'épargne conservée pour un supplément d'investissement intérieur risque bien finalement d'être égal à zéro.

*Quatrième argument* : la fragilité actuelle du système financier et bancaire incite à en protéger le développement, en gardant les épargnants « prisonniers ». Qui plus est, étant donné les participations croisées qui lient souvent banques et entreprises dans les pays d'Europe centrale et orientale, et en l'absence d'un contrôle prudentiel adéquat, la libéralisation financière risque d'intensifier les comporte-

ments d'emprunt « à tout prix » et la fraude. Cependant, les contrôles des mouvements de capitaux ne devraient pas se substituer à la nécessaire réforme financière et servir à retarder le renforcement des bilans des banques, de la structure de contrôle et des règles prudentielles<sup>1</sup>.

### Peu d'efficacité au prix fort

Quoi qu'il en soit, il y a de bonnes raisons de penser que les contrôles qui subsistent dans ces pays sont d'une efficacité limitée : on ne paie quasiment plus de primes pour acquérir des devises sur les marchés non officiels des devises ; les dépôts en devises des résidents sont sujets à des augmentations épisodiques en fonction des anticipations d'inflation et de taux de change ; à travers les gros écarts entre les statistiques d'échanges des trois pays et celles de leurs partenaires commerciaux, on note une tendance à surestimer les importations et à sous-estimer les exportations qui peut refléter des sorties de capitaux déguisées.

En fait, les entreprises peuvent facilement contourner les contrôles, en utilisant les opérations commerciales normales pour couvrir des transferts financiers non autorisés. Or les échanges de ces pays atteignent le quart de leur PIB. Il suffit par exemple de retarder de deux mois le règlement des exportations et d'anticiper d'un mois le paiement des importations, pour générer une fuite de capitaux équivalente à 6 % du PIB, soit à peu près le volume des réserves de change en 1990. Cette brèche serait-elle colmatée que les capitaux trouveraient d'autres sorties pour fuir. Les entreprises peuvent se mettre d'accord avec leurs

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

suite p. 24



Signe des temps :  
l'International Trade  
Centre à Budapest.

Serge Attal/REA

## L'ÉTAT DES LIEUX

### Les marchandises

La libéralisation des échanges s'est effectuée d'un coup en RFTS et Pologne, un peu plus graduellement en Hongrie. Les entreprises résidentes ont maintenant libre accès aux devises au taux officiel pour régler leurs importations. Elles doivent en revanche rétrocéder leurs recettes d'exportations en devises aux banques commerciales – un progrès par rapport à l'ancien système, qui les autorisait à conserver une partie de ces devises, mais leur interdisait de s'en procurer davantage.

### Les opérations invisibles courantes

Les non-résidents travaillant dans des entreprises à participation étrangère peuvent faire sortir une partie de leur épargne et les investisseurs étrangers peuvent rapatrier leurs bénéfices – c'est une condition pour attirer l'investissement direct. Les entreprises résidentes ont libre accès au marché officiel des devises pour la plupart des opérations liées au commerce international (transport, assurances...). Les ménages, en revanche, tant en RFTS qu'en Hongrie, n'ont qu'un accès limité aux devises au taux officiel même si des assouplissements sensibles ont déjà été réalisés. Par exemple, pour leurs voyages privés à l'étranger, les Hongrois doivent se contenter de 350 dollars par an et les Tchécoslovaques de 250 dollars seulement. En Hongrie et RFTS, les autorités comptent sur ces restrictions pour empêcher la fuite des capitaux, risque qui semble cependant surestimé, à moins que la politique actuelle anti-inflationniste ne se relâche. Et, maintenant que les réserves officielles ont atteint un niveau confortable, l'on peut espérer que la Hongrie et la RFTS continueront à lever progressivement ces mesures. En revanche, il n'y a pas de limites aux allocations de voyage en Pologne où, en plus, les particuliers peuvent convertir 2 000 dollars par an et

par personne pour n'importe quelle autre opération courante.

### Les comptes en devises

Contrairement aux entreprises résidentes, les ménages peuvent déposer toutes devises en leur possession dans des comptes bancaires rémunérés aux taux internationaux, un privilège que la plupart des pays de l'OCDE n'ont accordé à leurs résidents qu'au dernier stade de la libéralisation des contrôles des changes. C'est en partie une survivance de l'ancien système qui cherchait ainsi à inciter les ménages à maintenir leurs avoirs en devises dans le pays. Ces avoirs se montaient à 1,5 milliard de dollars en Hongrie en 1991 (la moitié des réserves officielles) et à 5,7 milliards de dollars en Pologne fin 1991 (90 % des réserves nettes de change). De tels montants, qui peuvent être sortis du pays à tout moment et de fait pour n'importe quelle utilisation, imposent une discipline, de toute façon sans doute souhaitable, sur la politique macro-économique. Mais ils constituent en même temps une menace permanente sur le niveau des réserves de change en cas d'événements contraires imprévus. L'ampleur de ces montants pourrait diminuer si les allocations de voyages et autres transferts personnels n'étaient pas encore si limités en RFTS et en Hongrie. Il serait de toute façon peu prudent, car cela entamerait la confiance du public, d'essayer de restreindre la liberté des individus d'opérer des comptes en devises.

### Les investissements directs

Les étrangers peuvent maintenant investir sans autorisation préalable, sauf dans les secteurs touchant à la défense nationale et dans des secteurs jugés sensibles – banques, transports, télécommunications. Le rapatriement du capital, y compris les plus-

values, est garanti. En revanche, les investissements directs à l'étranger sont soumis à l'autorisation expresse des pouvoirs publics, accordée au coup par coup mais de façon de plus en plus libérale en RFTS et Hongrie. La législation restreint sans distinction formelle les investissements directs et de portefeuille à l'étranger. Les premiers sont pourtant d'une nature différente, motivés par des stratégies d'expansion à long terme de la part des entreprises.

### Les investissements de portefeuille

La réglementation qui régit les investissements étrangers dans ces trois pays est encore morcelée. Afin de prévenir les effets inflationnistes et déstabilisants d'un afflux de capitaux spéculatifs attirés par des taux d'intérêt élevés, les autorités ne cherchent pas à favoriser les investissements étrangers dans les titres émis par le gouvernement. Les restrictions sur le rapatriement des revenus d'intérêts ne sont toujours pas levées, encore qu'elles puissent être contournées, par un réinvestissement dans des actions dont les dividendes, eux, sont rapatriables. En Hongrie, les étrangers ne peuvent acquérir plus de 20 % des fonds communs de placement spécialisés en valeurs du Trésor.

### Opérations de crédit

Les emprunts commerciaux à l'étranger sont encore soumis à certaines autorisations préalables dans les trois pays. Depuis la création récente d'une agence de garantie aux crédits d'exportation, les crédits commerciaux à des non-résidents sont libres en Hongrie. Ils sont soumis à une autorisation s'ils dépassent le million de dollars en Pologne et quel qu'en soit le montant en RFTS qui cependant accorde facilement cette autorisation. En revanche, les prêts financiers à et par des non-résidents, étant jugés plus spéculatifs, sont normalement interdits ou soumis à autorisation préalable dans les trois pays.

Dans quel ordre et à quel rythme la Pologne, la Hongrie et la RFTS devraient-elles lever le contrôle des changes ? A quel moment leur faudrait-il prendre les mesures de libéralisation ? L'expérience passée des pays de l'OCDE donne une idée des scénarios possibles.

#### **Dans quel ordre ?**

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la libéralisation des contrôles des changes a commencé par les opérations les moins volatiles, de façon à atténuer l'impact de l'ouverture des mouvements de capitaux. Ainsi l'investissement direct à l'étranger a été en général autorisé avant l'investissement de portefeuille, l'octroi de crédits commerciaux à des non-résidents avant les prêts financiers. Les opérations sur actions ont été libéralisées avant celles sur titres porteurs d'intérêt. Et, lorsqu'il s'est agi de libéraliser ces derniers, les pays de l'OCDE ont commencé par les obligations à long terme, conservant ainsi plus longtemps le contrôle des instruments du marché monétaire.

Ces distinctions tendent cependant à perdre de leur intérêt depuis que les instruments du marché financier sont devenus de plus en plus interchangeables et liquides.

#### **A quel rythme ?**

Il n'y a pas de modèle unique bien établi en la matière. Le Code OCDE de la libération des mouvements de capitaux n'oblige d'ailleurs pas à supprimer les restrictions immédiatement et sans condition.

L'Allemagne, après la seconde guerre mondiale, a institué en même temps la convertibilité de la monnaie pour les mouvements de capitaux et pour les opérations courantes. Le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont opté pour un « big bang » à la fin des années 70 et au début des années 80.

## **ORDRE ET RYTHME DE LIBÉRALISATION : LES EXPÉRIENCES DES PAYS DE L'OCDE**

Mais dans la plupart des autres pays, une approche graduelle a prévalu jusqu'au milieu des années 80. Le Japon, par exemple, après son adhésion au Code OCDE en 1964, a mis 16 ans pour libéraliser les mouvements de capitaux par petites touches. Dans les années 80, l'Autriche a longtemps testé le marché, octroyant facilement les autorisations requises, avant de lever officiellement les contrôles. La libéralisation des contrôles des changes au Danemark, commencée au début des années 70, s'est échelonnée sur plus de 15 ans.

Depuis, la durée de ce qu'on entend couramment par gradualisme s'est raccourcie. La Norvège, la Finlande et la Suède ont levé leurs contrôles des changes en moins de cinq ans. L'Espagne et l'Irlande, dont le dispositif était très strict jusqu'en 1990, ont démantelé celui-ci en moins de deux ans. La Turquie, en 1989, est passé quasiment d'un coup à une convertibilité complète.

En fait, les innovations financières limitent de plus en plus les marges de manœuvre des autorités pour une approche graduelle. Les opportunités d'investissement à l'étranger sont devenues si large qu'il est difficile de résister à une certaine accélération, dès qu'une « masse critique » de libéralisation a été accordée aux épargnants nationaux. Enfin, les pays ne peuvent plus justifier leur contrôle des sorties de capitaux, en invoquant l'exis-

tence de dispositifs similaires chez leurs partenaires, puisque la plupart ont aboli le leur et qu'il n'y a donc plus de barrières à des entrées de capitaux compensatoires.

#### **Choisir le bon moment et être crédible**

Choisir le bon moment pour lever les contrôles est un autre problème. Si la déréglementation intervient au point le plus haut du cycle, il y a un risque que les institutions financières nationales prennent des risques excessifs et les ménages se surendettent. La libération des mouvements de capitaux peut être aussi ponctuellement utilisée comme un instrument de politique monétaire. Ainsi, autant que faire se peut, les autorités finlandaises ont libéré les entrées de capitaux lorsqu'elles jugèrent les taux d'intérêt trop hauts, et libéré les sorties quand les taux étaient trop bas. Mais l'expérience a montré que cette stratégie a donné lieu en fait à une accélération dans le processus de libéralisation.

Quoiqu'il en soit, la déréglementation est d'abord affaire de crédibilité de la politique économique. Celle-ci peut être renforcée par une libéralisation rapide, alors qu'une prudence excessive fait douter de la conviction des autorités elles-mêmes. On a pu observer après coup, dans de nombreux pays de l'OCDE, que l'abolition du contrôle des changes n'a finalement pas donné lieu aux fuites de capitaux que l'on craignait au départ.

Une libéralisation volontariste des changes ne saurait toutefois se substituer à une saine politique macro-économique. Si les autorités devaient faire marche arrière, après un échec de leur politique de stabilisation, la crédibilité de toute nouvelle tentative serait compromise. Or la crédibilité des engagements officiels a toujours besoin d'être renforcée dans certaines démocraties naissantes d'Europe centrale et orientale.



*Si les contrôles sont trop strictes, les grandes entreprises, habituées à négocier avec l'administration, seront favorisées aux dépens des plus petites.*

Robert Sipa



Horvath/SABA-REA

aux dépens des plus petites. Les efforts et le temps passé par le public pour tourner les contrôles, auxquels il faut ajouter le coût budgétaire du personnel administratif nécessaire pour mettre en œuvre effectivement ces contrôles, se traduisent aussi par un détournement important de ressources déjà rares.

Une autre option serait de libéraliser purement et simplement les transactions qui, de fait, ne peuvent pas être strictement contrôlées, étant donné qu'après tout cette légalisation n'entraînera pas un choc majeur pour l'économie et que pas de contrôle du tout vaut mieux que des contrôles inefficaces qui compromettent la crédibilité des pouvoirs publics. On ne peut toutefois pas exclure la possibilité que les interdictions formelles exercent quand même un certain effet de dissuasion « morale ».

□ □

Entre les deux extrêmes du durcissement et de l'abandon, les autorités doivent rechercher un juste milieu. Lorsque le climat économique général se sera stabilisé, le public acceptera peut-être de faire marche arrière dans certains domaines, en échange de plus de liberté dans d'autres. Surtout si la libéralisation complète des changes est perçue comme l'objectif final du processus...

La bourse de Budapest – les étrangers peuvent maintenant investir dans tous les secteurs sauf certains considérés comme « sensibles ».

partenaires non résidents pour surfacturer leurs importations et sous-facturer leurs exportations, utiliser le canal d'entreprises à participation étrangère fantômes.

En outre, les contrôles sont loin d'être tous appliqués dans ces pays, faute de ressources informatiques et de personnel suffisants. Les banques commerciales ne remplissent pas toujours toutes leurs obligations, par manque d'expérience – et peut-être de volonté. Il n'y a pas toujours de vérification par recoupements des informations entre les douanes et les banques. Et les contrôles seront encore plus diffi-

ciles avec la sophistication croissante des marchés et notamment la perspective de créer un marché des devises à terme pour permettre aux entreprises de se couvrir contre les risques de change.

Certes, la législation peut toujours être renforcée et mieux appliquée. Mais au prix de quels effets pervers et à quels coûts ? Il y a un risque d'encourager davantage les situations de rente, la recherche d'exemptions et une détérioration du respect des obligations légales en général. A ce jeu, les grandes entreprises, habituées à négocier avec l'administration, sont favorisées



## Bibliographie OCDE

- La restructuration du secteur bancaire en Europe centrale et orientale, à paraître 1992
- Hans J. Blommestein, « Clef du marché à l'Est : un système bancaire efficace », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 177, août-septembre 1992
- Pierre Poret, « Libéralisation des mouvements de capitaux », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 176, juin-juillet 1992
- John Williamson, « Foreign Economic Liberalisation and External Finance, Convertibility » in Paul Marer et Salvatore Zecchini (dir.), **La transition vers une économie de marché** (Volume 2, Aspects particuliers), 1991
- **Libéralisation des mouvements de capitaux et des services financiers dans la zone de l'OCDE**, 1990.



# Le secteur privé et les autorités locales

Sandra Wilson

**Créer un climat propice aux entreprises pour stimuler l'expansion du secteur privé.**

**C'est l'une des tâches prioritaires des pays d'Europe centrale et orientale dont la transition vers l'économie de marché passe par l'abandon du rôle traditionnel de l'Etat dans la gestion de l'économie.**

**Le démantèlement de ce système suppose que le secteur privé puisse mettre en place des organisations représentatives et devenir partie prenante des politiques visant à créer des entreprises et des emplois. Et ce sont les autorités locales qui paraissent le mieux à même de l'aider à atteindre ces deux objectifs.**



F. Horvat/SABA/REA

*La privatisation – ici l'enregistrement de coupons en Tchécoslovaquie – ouvre de nouvelles perspectives pour les autorités locales.*

**P**eu après l'instauration de la démocratie parlementaire, les nouveaux gouvernements hongrois, polonais et tchécoslovaque ont pris les dispositions institutionnelles propres à étendre cette démocratie au plan local. Dès 1991, ils avaient voté des lois sur l'autonomie locale et organisé des élections locales. Dans chacun des trois pays, les municipalités se voient ainsi dotées de ressources et de pouvoirs leur donnant une certaine indépendance par rapport à l'administration centrale et régionale.

Problème numéro un pour les autorités locales, la montée du chômage. Son taux se situe entre 8 et 12 % et les projections font craindre qu'il ne continue sur cette lancée. L'expérience acquise par les pays de l'OCDE montre cependant que les autorités locales peuvent faire preuve d'efficacité en matière de création d'emplois<sup>1</sup>. En

Sandra Wilson, économiste, est attachée au programme sur les initiatives locales de création d'emplois (ILE) de la direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales ; en coopération avec le Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies européennes en transition, le programme ILE monte des projets d'assistance technique en Hongrie, en Pologne et en RFTS.

Europe centrale et orientale leur rôle ne sera pas, bien entendu, le même que dans les pays de l'OCDE, compte tenu de l'existence de certaines valeurs peu compatibles avec un capitalisme de style occidental.

## Les progrès de la privatisation

La privatisation des grosses entreprises d'Etat et la création d'entreprises nouvelles sont des facteurs déterminants de la restructuration du marché du travail. La privatisation n'a contribué que dans une faible mesure à l'expansion du secteur privé. Et ce, au prix d'énormes pertes d'emplois : les industries obsolètes ont toutes été complètement fermées et d'autres entreprises ont tenté d'acquiescer une viabilité au prix d'une réduction moyenne de leurs effectifs de 50 %. Cette montée du chômage a accentué la résistance au processus de privatisation. ▶

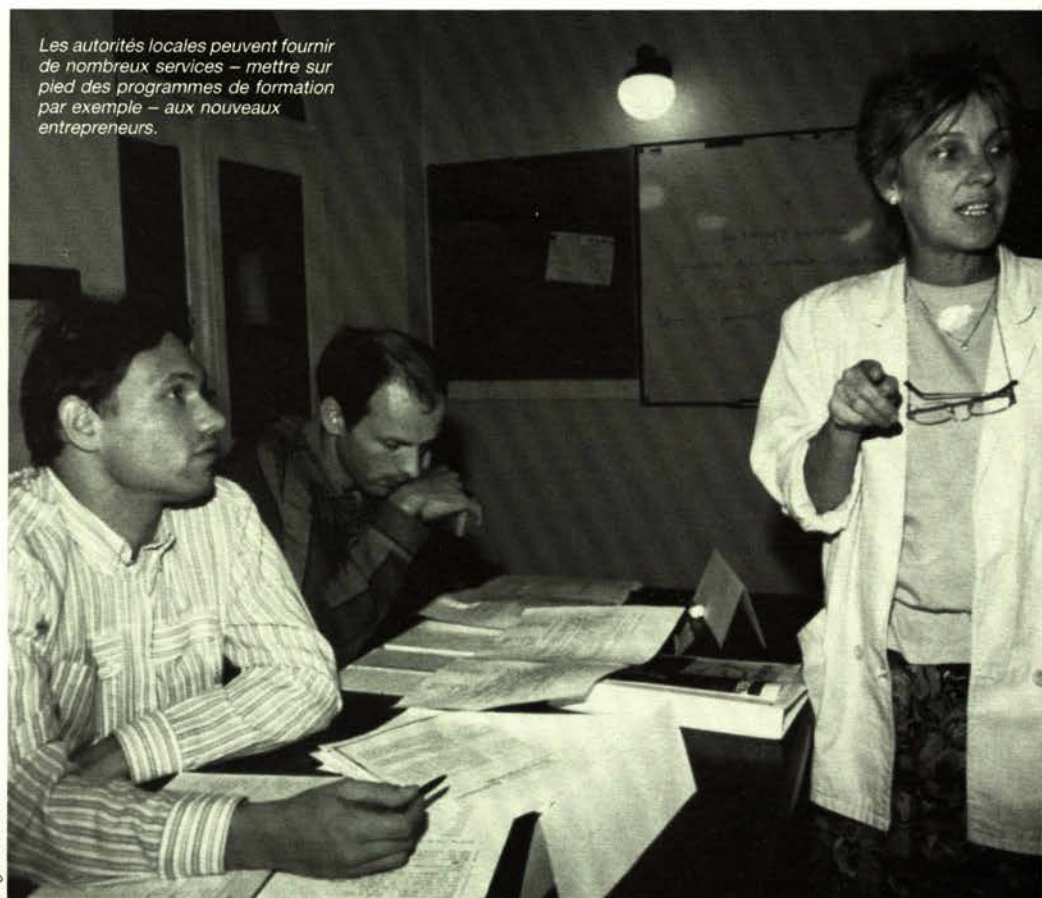
1. Jean-Pierre Pellegrin, «L'emploi et l'entreprise : agir au niveau local», l'Observateur de l'OCDE, n° 158, juin-juillet 1989.

C'est l'une des raisons pour lesquelles les plans initiaux de privatisation rapide des biens d'Etat ont été retardés ou modifiés. En Hongrie, le premier des Etats ex-communistes à avoir adopté des réformes dans ce sens, on estime que l'économie ne sera pas privatisée à plus de 50 % en 1994. La Pologne, qui a vendu 15 % de son industrie, aura du mal à atteindre son objectif de se défaire du tiers d'ici à 1993. Quant à la RFTS, elle a commencé l'an dernier à céder des petites entreprises et n'a commencé la grande privatisation qu'en mai 1992.

En 1990 et 1991, dans le cadre de la législation sur l'autonomie locale, les biens municipaux ont été séparés des biens d'Etat pour devenir la propriété des communes. Sur tout le territoire couvert par la Hongrie, la Pologne et la RFTS, les autorités locales possèdent maintenant un droit de propriété sur les entreprises assurant les services municipaux (nettoyage de la voirie, collecte des ordures, adduction d'eau), certaines des entreprises commerciales implantées dans la localité et le parc immobilier. Et, à l'instar de l'Etat, les municipalités aussi privatisent leurs avoirs.

La privatisation municipale, qui réussit mieux que celle menée à partir des capitales, a néanmoins rencontré quelques résistances en raison de la perspective du chômage. Des demandes en restitution déposées par les anciens propriétaires d'entreprises ou d'immeubles spoliés par le régime communiste ont, elles aussi, retardé la privatisation. La RFTS, la Hongrie et la Pologne ont en effet voté des lois rétablissant ces personnes dans leurs biens et les municipalités ne pourront privatiser les entreprises ou résidences en cause tant que ces dossiers ne seront pas réglés. En RFTS, la loi sur la restitution a donné six mois (à compter de février 1991) aux anciens propriétaires pour faire valoir leurs droits et 13 000 demandes en réparation sont en cours d'examen. En Pologne, aucun délai n'a été fixé et des requêtes sont encore déposées actuellement.

Dans le même temps, les autorités locales sont en train de mettre au point des procédures d'« affermage ou de concession ». En Pologne, plusieurs d'entre elles transfèrent les organismes assurant les services municipaux (comme le ramassage des ordures) en entreprises collectives<sup>2</sup>. En Hongrie, les programmes sociaux de nombreuses administrations locales visent à limiter aux cas indispensables les soins



*Les autorités locales peuvent fournir de nombreux services – mettre sur pied des programmes de formation par exemple – aux nouveaux entrepreneurs.*

Serge Aival/REA

de santé pratiqués en institution en faisant assurer ces soins dans des dispensaires ou à domicile. La municipalité confie généralement par contrat la prestation de ces services à une personne physique ou à une entreprise dont elle assume le contrôle et le suivi.

## Aide au secteur privé

Outre leur implication directe en matière de privatisation, les autorités locales peuvent jouer un rôle important dans le passage à l'économie de marché en apportant une aide aux nouveaux entrepreneurs. L'expérience des pays de l'OCDE montre que leur contribution la plus efficace à cet égard consiste à encourager les organisations du secteur privé offrant des services logistiques au monde des affaires et de défendre les intérêts des petites entreprises naissantes. Créer ou appuyer un partenariat

entre les représentants des secteurs public et privé est peut-être l'une des missions primordiales que peut remplir l'administration locale. Cela dit, le secteur public est souvent mal équipé pour se charger directement des programmes de création d'entreprises et d'emplois – on s'accorde à le penser dans beaucoup de pays de l'OCDE. Mieux vaut, par conséquent, laisser aux organismes privés, plus sensibles aux *desiderata* des différentes entreprises et des différents entrepreneurs, le soin de remplir cette tâche.

En Europe centrale et orientale, les administrations nationales orientent actuellement la majeure partie de leur aide vers les PME. Elles le font par l'intermédiaire de ministères nationaux censés assurer capitaux de démarrage, services de conseil et formation. A l'évidence, cette politique

2. François Lacasse et Alison McGlynn, « Un marché pour les services publics ? », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 176, juin-juillet 1992.

a peu d'influence sur les milieux d'affaires qui perçoivent l'administration nationale comme une entité lointaine et parfois peu avisée. En revanche, les autorités locales peuvent contribuer à la création et à l'expansion d'organismes privés qui joueront un rôle de conseils auprès des PME, leur offriront une formation et les aideront à se financer.

#### Action en faveur des PME

En coopération avec l'ÖSB, organisme autrichien de développement local, l'OCDE a offert une assistance technique à une région de la RFTS, confrontée à un chômage important du fait de la fermeture imminente d'un grand complexe militaire. Les travaux ont comporté une étude économique de la région, une analyse de l'impact potentiel de la fermeture de l'usine sur cet environnement et l'examen des possibilités de lancement d'un programme de création d'entreprises à l'intention des chômeurs. Ont également été conduits des entretiens avec les agents de l'administration locale, la direction et le personnel de l'usine.

On a constaté que de nombreux travailleurs n'imaginaient pas être un jour frappés par le chômage et que, partant, ils n'avaient rien tenté pour trouver ou créer un emploi dans le secteur privé. Par ailleurs, les autorités locales, peu accoutumées à l'autonomie, n'étaient pas préparées à s'occuper de programmes de lutte contre le chômage et de création d'entreprises. Un constat montrant combien les obstacles entravant l'expansion du secteur privé au niveau local sont autant d'ordre psychologique et social qu'administratif.

Dans les pays de l'OCDE, les chambres de commerce et d'industrie, de même que les associations de PME, mènent une action énergique en faveur du secteur des entreprises, en particulier des petites. Des organisations de ce type ne sont pas moins indispensables en Europe centrale et orientale pour fournir aux chômeurs de plus en plus nombreux une vision nouvelle des possibilités d'emploi et pour aider les pouvoirs locaux à prendre des décisions en leur donnant un éclairage représentatif du monde des entreprises.

#### Formation

La formation est un volet essentiel des programmes de création d'emplois et

d'entreprises. Dans la zone OCDE, les programmes de formation qui réussissent le mieux comportent une participation active du secteur privé : ce sont les entreprises elles-mêmes qui sont les meilleurs juges des qualifications recherchées et des qualifications indispensables pour gérer une affaire<sup>3</sup>. En Europe centrale et orientale, cette association des nouvelles entreprises aux programmes de formation financés sur fonds publics est d'autant plus importante qu'il est extrêmement difficile de déterminer l'orientation et la vitesse de la transition économique en cours.

Malheureusement, le matériel d'enseignement en provenance d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord est peu adapté aux nouveaux entrepreneurs. Le matériel occidental ne traite que rarement des problèmes financiers et de gestion que l'on rencontre dans une économie de marché en développement. Pour remédier à cette lacune, les universités de Hongrie, de Pologne et de la RFTS tentent de

structurer par des études de cas l'expérience acquise par les entrepreneurs de leur pays.

#### Capitaux de démarrage

Dans les pays de l'OCDE, ce sont les moyens de financement qui manquent le plus fréquemment aux PME. Pour répondre à ce besoin, les autorités locales ont établi avec les institutions financières des relations complexes comportant systèmes de garantie et octrois de prêts complémentaires. Elles se sont aussi employées à créer des marchés financiers régionaux. Les PME d'Europe centrale et orientale se plaignent aussi du manque de ressources – ce qui ne saurait étonner. La plupart des nouvelles entreprises ont démarré avec l'apport personnel de leur créateur, l'expansion ou la modernisation étant ensuite financée par réinvestissement des bénéfices. Un recours à l'auto-financement en quelque sorte obligé dans des pays où les services financiers sont limités. Ce dont souffrent tout particulièrement les PME. ►

*Même les entreprises traditionnelles et performantes auront besoin de conseils et d'aide pour fonctionner dans le nouvel environnement compétitif.*



Herbell/SABA-REA

3. Sergio Arzeni, « Encourager l'entrepreneur », l'Observateur de l'OCDE, n° 174, février-mars 1992.

Tom Craig/REA



Les autorités locales considèrent souvent avec suspicion les organisations représentant les petites entreprises et préfèrent traiter directement avec celles-ci.

Les autorités locales d'Europe centrale et orientale risquent de ne pouvoir imiter leurs homologues des pays de l'OCDE en matière d'encouragement financier direct. En Hongrie, en Pologne et en RFTS, la restructuration du système bancaire se fait lentement. Compte tenu de l'immensité de la tâche et du manque de formation et d'expérience des employés de banque, il faudra un certain temps pour avoir un système bancaire aussi efficace que le système occidental<sup>4</sup>. Quoi qu'il en soit, le déficit budgétaire dont souffrent de nombreuses administrations locales leur interdit de lever elles-mêmes les fonds permettant aux nouveaux entrepreneurs d'accéder aux capitaux de démarrage.

Pour autant, les autorités locales n'en seront pas réduites à l'inaction. Plusieurs organisations internationales proposent actuellement des programmes destinés à procurer des capitaux de départ aux nouveaux entrepreneurs et aux PME. Il en est ainsi du Programme PHARE de la Commission des Communautés européennes ou du *Polish American Enterprise Fund*. Ces pourvoyeurs d'aide comptent sur l'assistance des banques locales ou régionales pour passer au crible les demandes de

prêts. En fait, le problème le plus fréquent n'est pas le manque de capitaux de démarrage ni l'absence de candidats, mais la pénurie de personnel formé à l'analyse minutieuse des dossiers. Pour pallier cette insuffisance, de nombreuses localités proposent actuellement un examen préalable par des organismes privés locaux, le but étant d'aider, d'une part, les candidats à l'emprunt à mieux présenter leur demande et, d'autre part, les banques à se montrer plus performantes dans le traitement de ces dossiers.

□ □

Nombreuses sont les organisations privées à avoir été créées en Hongrie, en Pologne, et en RFTS pour représenter et aider les petites entreprises. Or, l'administration locale les considère souvent avec suspicion et refuse de les appuyer ou de les reconnaître, préférant élaborer et dispenser parallèlement une aide aux petites entreprises sans apparemment la moindre participation du secteur privé. Une telle attitude traduit sans doute une hésitation à déléguer un tant soit peu du pouvoir de décision récemment acquis, par crainte d'une moindre capacité de gestion. Il y a en revanche clairement une demande de partenariats public-privé semblables à

ceux qui existent dans les pays de l'OCDE et qui devraient jouer un rôle favorable aux nouvelles entreprises de plus en plus nombreuses du secteur privé.

Cette situation se trouve aggravée par le fait que beaucoup d'organisations privées, très politisées, refusent de reconnaître le rôle de l'administration et de limiter leurs activités aux services et aux conseils aux petites entreprises. En somme, le modèle occidental ne pouvant être reproduit à l'identique, les recettes classiques sont insuffisantes pour gérer la dynamique complexe de la transition économique. ■



## Bibliographie OCDE

• **Pologne : Etude de la politique du marché du travail et de la politique sociale**, à paraître 1992

• **Incidences de la transition sur les politiques du marché du travail et les politiques sociales en Europe centrale et orientale**, à paraître 1992

• **Restructuration du système bancaire en Europe centrale et orientale**, à paraître 1992

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

• **Etudes économiques : Pologne**, 1992

• Grant Kirkpatrick et Val Koromzay, « Coup de projecteur sur la Pologne », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 178, août-septembre 1992

• François Lacasse et Alison McGlynn, « Un marché pour les services publics ? », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 176, juin-juillet 1992

• Sergio Arzeni, « Encourager l'entrepreneur », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 174, février-mars 1992

• **Etudes économiques : République fédérative tchèque et slovaque**, 1991

• Val Koromzay, « Coup de projecteur sur la République fédérative tchèque et slovaque », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 174, février-mars 1992

• **Etudes économiques : Hongrie**, 1991

• **Réussir le changement – Entrepreneurat et initiatives locales**, 1990

• Jean-Pierre Pellegrin, « L'emploi et l'entreprise : agir au niveau local », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 158, juin-juillet 1989.

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

# Enseigner dans un environnement multiculturel

Alan Wagner

**Le nombre d'enfants issus de minorités culturelles et linguistiques augmente dans les établissements scolaires des pays de l'OCDE – en partie à cause de l'immigration. Or l'école doit encourager et aider chaque enfant, quelle que soit son origine, à développer ses compétences, ses capacités et ses attitudes, et à élargir ses connaissances et son jugement, lui permettant ainsi de réussir dans une société désormais multiculturelle. Les systèmes éducatifs sont en conséquence confrontés à de véritables défis pédagogiques nouveaux car le simple ajustement des méthodes classiques d'enseignement paraît aujourd'hui insuffisant<sup>1</sup>.**



Panofsky

Il fut un temps où certains pays de l'OCDE, avec les meilleures intentions du monde, dirigeaient automatiquement les enfants de l'immigration vers des filières d'éducation spécialisées, les condamnant *de facto* à un enseignement de qualité inférieure. D'autres pays, qui visaient au contraire l'assimilation à la culture « dominante », soumettaient les enfants appartenant à des minorités culturelles et linguistiques à des pratiques éducatives contraignantes, telle l'interdiction de parler leur langue maternelle à l'école, même à l'extérieur de la salle de classe. Plus récemment, on a tenté de gommer les discriminations et les préjugés en mettant en avant « l'ethnicité », valorisant ce qui fait la différence culturelle de ces

Alan Wagner est économiste à la division de l'éducation et de la formation, direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

enfants. Aucune de ces approches n'a cependant permis d'obtenir les résultats scolaires espérés.

Puis une conception de la diversité culturelle et linguistique comme une ressource et non plus comme un problème a vu le jour. Exemple de ce changement d'attitude : en Australie, de nouvelles mesures favorisent certaines langues « prioritaires » dans le sens où elles correspondent à des intérêts nationaux plus larges comme les relations extérieures et les échanges internationaux.

## Diversité d'intérêts

Si les pays de l'OCDE cherchent à innover et prennent des initiatives souvent intéressantes, il ne semble pas, en revanche, y avoir de base commune sur laquelle les adapter et les appliquer davantage.

Au niveau des politiques à mener, c'est sans doute que les gouvernements n'ont pas un seul ensemble d'objectifs à atteindre en matière de langue et de culture, mais plutôt plusieurs – éducatifs, économiques, sociaux, politiques. Les programmes scolaires doivent en tenir compte tout en répondant à une question plus fondamentale : existe-t-il un tronc commun de valeurs auquel tous les citoyens devraient adhérer ? C'est une question complexe qui exige une analyse plus approfondie<sup>2</sup>. Mais il est clair que tant les autorités éducatives que les écoles continuent à avoir du mal à offrir un enseignement qui, concrètement dans la classe, tienne compte non seulement des intérêts locaux et nationaux, mais

1. Une étude sur ce sujet est en cours de préparation.

2. Malcolm Skilbeck, *La réforme des programmes scolaires : où en sommes-nous ?*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990.

aussi de l'origine des enfants. Dans certains pays, la politique menée précise explicitement comment aborder ces questions (par exemple le *National Curriculum* en Angleterre et au Pays de Galles). Ailleurs, comme en France, on considère que les questions d'ethnicité doivent être traitées dans le cadre des dispositions destinées à assurer l'équité entre tous.

En outre, l'intérêt que portent les pays de l'OCDE à la question de l'éducation des enfants issus de minorités ethniques et linguistiques reflète la diversité de leur expérience et de leurs populations. Ainsi, certains sont de vrais pays d'immigration (Canada, Australie, Etats-Unis), d'autres accueillent depuis longtemps des populations minoritaires (Suède ou Autriche). Il y a aussi les nouveaux pays hôtes (Italie et Espagne) et d'autres encore qui ont à répondre aux demandes des nouvelles générations issues de l'immigration (France ou Royaume-Uni). Enfin, des pays comme l'Allemagne se sont trouvés en première ligne d'une autre immigration, celle d'Europe centrale et orientale<sup>3</sup>. Ces tendances récentes que l'on identifie spécifiquement avec tel ou tel pays les concernent en fait, dans une certaine mesure, tous.

S'il fallait tout de même – malgré la diversité – dégager un point commun aux politiques d'éducation des pays de l'OCDE, il faudrait citer l'effort fait pour préparer tous les élèves, quelle que soit leur origine, à une vie active de citoyen, sans oublier la dimension personnelle, sociale, culturelle et économique que cette ouverture comporte. Notamment, les élèves ont appris à manier parfaitement la langue dominante, à la satisfaction, semble-t-il, des enfants comme des parents. Ce qui n'empêche nullement – au contraire – un soutien important à d'autres langues pour des raisons sociales, culturelles, économiques et éducatives.

### La meilleure des méthodes, la participation

Des études de cas menées dans une dizaine de pays ont relevé des innovations pédagogiques introduites dans les écoles comptant des élèves issus de groupes ethniques et linguistiques minoritaires, surtout « récents ». Elles donnent une idée du profil d'une école qui obtient des résultats satisfaisants.

Si les différentes cultures et langues doivent être reconnues et utilisées dans le contexte scolaire, la plupart des cas étudiés montrent que les chefs d'établissement savent qu'il faut éviter les positions rigides. Exemple : l'école *Alianza* à Watsonville, Californie, qui obtient, sur le plan de l'éducation, des résultats remarquables en mettant l'accent à la fois sur la langue dominante et sur l'apprentissage de l'espagnol par les élèves de langue anglaise. Mais la méthode choisie, qui consiste à grouper les élèves par aptitude et langue d'origine, décourage apparemment les relations entre groupes, isole en quelque sorte les élèves les uns des autres. Pour surmonter ce problème, certains enseignants ont mis sur pied un système de « copain bilingue » où un enfant hispanophone travaille sur un projet avec un anglophone. Plus généralement, l'école regroupe désormais moins les élèves par langue.

Pour que le travail pédagogique soit efficace, quelle que soit la méthode choisie, les parents doivent soutenir pleinement la démarche adoptée par l'école. Mais il y a plusieurs façons de participer, l'implication directe dans l'enseignement ou l'élection démocratique de conseils qui interviennent sur le système scolaire ou l'établissement ne sont que des exemples. Si l'on veut qu'elle réussisse, la participation dans des organes de décision de l'école, qui demande du temps et des moyens, doit impliquer les enseignants.

Exemple réussi de cette participation, l'école secondaire de jeunes filles *McKillop* à Sydney en Australie dont 86 % d'élèves parlent une autre langue que l'anglais. Si les parents ont joué un rôle actif, en suivant et en soutenant l'enseignement de leurs enfants, c'est parce que des représentants de l'école leur ont fait des visites d'information dans les foyers. En effet, le contact avec des enseignants ou du personnel capables de communiquer dans la langue d'origine des familles, est un facteur important pour la participation. Autre exemple : l'école primaire *Lilleborg* en Norvège où certains enseignants parlent les langues minoritaires utilisées dans la commune. Ils traduisent presque toutes les lettres et messages à l'intention des familles et ont, chaque semaine, des réunions régulières avec les parents minoritaires.

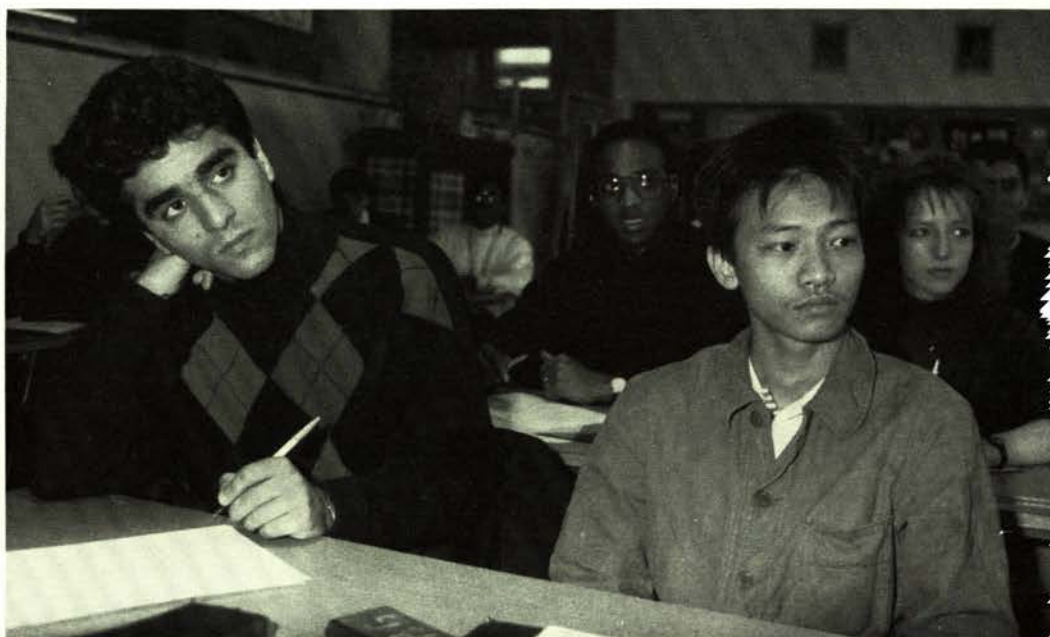
3. *Tendances des migrations internationales*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992 et Jean-Pierre Garson, « Migrations internationales : faits, chiffres, politiques », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 176, juin-juillet 1992.

Le soutien des parents est essentiel pour le succès des programmes innovateurs.



Silvia Thompson

Benoit Decout/REA



L'innovation pédagogique a le plus de chance de réussir lorsque les autorités éducatives laissent une grande marge de manœuvre aux écoles elles-mêmes.

Les résultats scolaires dépendent également de la pédagogie suivie. Entre le simple enseignement et une pédagogie interactive qui, privilégiant un apprentissage actif, ouvre les élèves sur leur environnement, les enseignants disposent de toute une gamme de méthodes. Dans le nord de l'Angleterre, la *Greenhead Grammar School* a décidé, pour lutter contre la violence raciale, de constituer des classes « hétérogènes », plutôt que par niveau d'aptitude. Les enseignants se sont écartés des cours classiques, ont travaillé par groupes mêlant les élèves de différentes origines et ont ainsi réussi à lever les barrières qui séparaient notamment élèves blancs et noirs. Ils ont évité l'écueil de la pédagogie multiculturelle traditionnelle, qui a le travers de l'exotisme (nous nous intéressons à eux), pour promouvoir un apprentissage réciproque (ou interculturel) par la réflexion critique et collective des attitudes des uns et des autres. Ainsi du projet *Storybox* où les enfants jouent des rôles, ce qui permet d'encourager la participation même lorsque la deuxième langue n'est pas très forte ou lorsque des traditions culturelles vont à l'encontre d'une telle participation (filles musulmanes).

## Une marge de manœuvre pour les écoles

Le pluralisme culturel et ethnique demande donc aux responsables éducatifs de faire preuve d'une certaine capacité d'innovation, tant dans la pratique pédagogique que dans le contenu des programmes. Les innovations peuvent être individuelles – un enseignant fera des échanges de visites entre élèves de sa classe et élèves étrangers – mais, pour durer, doivent avoir un soutien plus large. Quant aux innovations plus ambitieuses dans un environnement multiculturel, qui touchent à l'organisation de l'école ou des programmes, elles doivent être soigneusement élaborées et appliquées. Il faut les financer, y compris par des ressources extérieures qui peuvent provenir par exemple des collectivités locales. Enfin, il est à noter que les innovations qui diffèrent par trop des pratiques habituelles de l'école semblent avoir peu de chances de réussir : elles doivent en fait se fonder sur l'expertise et les méthodes de l'établissement.

S'il y a une leçon à tirer des cas étudiés, c'est que les plus novatrices des méthodes pédagogiques n'ont aucune efficacité sans une certaine souplesse entre le centre de décision national (ministères, rectorats...) et les écoles. En Autriche, où l'enseignement est assez étroitement défini, un projet mené par des enseignants, dans une classe secondaire d'un quartier pauvre de Vienne, avait réussi à rendre les élèves (en majorité d'origine turque ou yougoslave) très actifs, conversant et écrivant dans un très bon allemand. Leurs résultats, les années suivantes, furent particulièrement impressionnants – les jeunes poursuivront études ou formations – si l'on considère que le système d'enseignement secondaire autrichien est très sélectif.

Il faut donc une « politique d'accueil du changement » qui, dans le même temps, autorise l'initiative des établissements. Or ce compromis est plus difficile à réussir qu'il n'y paraît. Parce que l'enseignement dans un environnement divers sur le plan culturel linguistique doit prendre de nouvelles formes qui diffèrent des pratiques établies et qui demandent soutien et adaptation de la part de tous : enseignants, personnels administratifs et autorités éducatives, élèves et parents.

□ □

Il n'y a certes pas de recette unique pour réussir la scolarisation des élèves dans les classes à forte proportion d'enfants d'origines diverses. Les meilleurs résultats sont obtenus dans les écoles qui ont en commun d'avoir favorisé un comportement actif des élèves, de les avoir « responsabilisés » – et leurs parents aussi –, d'avoir permis que se développe leur confiance en soi et que se conforte leur identité. Dans ces cas, le débat par exemple sur la méthode globale de lecture et d'écriture, ou sur les connaissances de

base plutôt que l'élargissement des programmes, est donc en partie à côté de la question : il faut avant tout un enseignement qui convienne à chaque élève, qui exige de lui de façon claire un effort d'apprentissage en s'appuyant sur les parents et l'environnement local.

La principale difficulté de la mise en pratique de cette pédagogie est le moyen d'adopter et de soutenir de nouvelles formes d'enseignement dans chaque école et dans chaque salle de classe. Une autre question est essentielle : de nouvelles compétences ne pourront être développées qu'en réformant les programmes actuels de formation des maîtres et en obtenant un soutien politique et financier durable des autorités nationales. ■



## Bibliographie OCDE

- **Tendances des migrations internationales**, 1992
- Jean-Pierre Garson, « Migrations internationales : faits, chiffres, politiques », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 176, juin-juillet 1992
- **L'enseignement dans les pays de l'OCDE : Recueil d'informations statistiques 1987-1988**, 1991
- Norberto Bottani et Isabelle Delfau, « Les indicateurs internationaux de l'enseignement », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 162, février-mars 1990
- Malcolm Skilbeck, **La réforme des programmes scolaires : où en sommes-nous ?**, 1990
- Daniel Blot, « Démographie et politiques migratoires », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 163, avril-mai 1990
- **L'école et les cultures**, 1989
- **Les enfants de migrants à l'école**, 1987
- **L'éducation multiculturelle**, 1987.

# Pour une politique de

Christian Huillet et Richard Long

**Trop souvent oubliées par les investissements, minées par l'exode rural qu'aggravent encore les gains de productivité dans l'agriculture, touchées, elles-aussi, par la pollution, mitées par le tissu urbain, souffrant d'un niveau de vie inférieur à celui des villes, les zones rurales des pays de l'OCDE restent trop souvent les oubliées du progrès tout court. Pourtant, à l'heure où retrécissent comme peau de chagrin les espaces préservés, ces régions ont un grand potentiel et beaucoup à offrir à l'ensemble de la collectivité.**



**Q**ue faire pour assurer un développement harmonieux des zones rurales ? Le développement rural est devenu l'un des objectifs majeurs de l'OCDE. « Les ministres de l'OCDE s'inquiètent du retard économique de nombre de régions rurales », rappelait-on en 1991. « Ils reconnaissent que le patrimoine écologique, social, récréatif et culturel de ces régions présente une grande importance pour l'ensemble de la société. Ils estiment que des politiques de développement dynamiques peuvent faciliter l'ajustement structurel en milieu rural ».

Il reste toutefois à savoir comment améliorer les conditions de vie et renforcer le potentiel économique de ces régions, sans détruire le patrimoine collectif, ni annuler les mécanismes de marché, moteur des mutations structurelles.

Suite aux travaux de recherche entrepris en son sein, l'OCDE en est venue à distinguer trois types de zones rurales, aux atouts et aux problèmes spécifiques : les zones « reculées », « intermédiaires » et « économiquement intégrées ». Cette typologie est fondée à la fois sur des critères démographiques, géographiques et économiques. Les possibilités de développement sont en effet étroitement liées à l'existence de moyens de communication physiques et intellectuels entre les zones rurales et les grands centres urbains.

Des zones montagneuses ou des îles situées à quelques kilomètres seulement d'une grande ville peuvent par exemple être très difficiles d'accès et donc considérées comme « reculées ». Elaborer des politiques nationales qui soient adaptées à cette diversité est l'une des principales difficultés auxquelles se heurtent les Etats.

## Les zones reculées

Qu'est-ce qu'une zone reculée au sens de l'OCDE ? Des régions faiblement peuplées, situées le plus souvent dans des montagnes ou leur voisinage, des zones insulaires ou des régions climatiques extrêmes, comme le nord de la Scandinavie. Parfois sauvages ou désertiques, ces régions sont souvent qualifiées de « zone périphérique », « terres de conquête », « outback ». En Grèce, 10 % de la population totale résident dans des régions montagneuses et 12 % sont répartis sur 237 îles, la plupart n'étant visitée par un ferry qu'une fois par semaine.

Ces régions à population dispersée et topographie excentrique collectionnent les handicaps économiques : moyens de transport rares ou difficiles, coût par habi-

tant des infrastructures et des services particulièrement élevé. Elles sont les dernières à bénéficier du téléphone. Les frais d'éducation y sont prohibitifs, les équipements culturels rares. Surtout, l'emploi manque. L'agriculture, la pêche, les activités extractives et l'exploitation du bois sont les secteurs les plus courants.

En plus, les zones de peuplement les plus restreintes et les plus éloignées sont aussi celles dont l'économie est la plus fragile. Les possibilités de gagner sa vie y sont médiocres, surtout pour les femmes et les jeunes, et le revenu moyen y est en général plus faible qu'ailleurs. Enfin, conséquences directes de l'isolement et des difficultés économiques, le déclin démographique et le vieillissement de la population rendent les chances de développement toujours plus aléatoires.

Mais ces régions sont aussi souvent celles dont le milieu naturel est le mieux préservé et le plus exceptionnel : cultures en terrasses, forêts, réserves naturelles, habitat des populations arborigènes. Trop éloignées des grands centres pour être déjà devenues les rendez-vous obligés des circuits touristiques, elles ne pourraient d'ailleurs pas supporter les conséquences d'une exploitation intensive de leurs atouts touristiques. Gardiens des plus belles vallées alpestres, les Suisses l'ont bien compris : « le tourisme est l'un

Richard Long et Christian Huillet sont respectivement chef et chef adjoint du programme de développement rural de l'OCDE.



# développement rural

des principaux piliers de l'économie des régions de montagne, mais toute augmentation des activités de tourisme entraîne forcément de nouvelles atteintes portées à l'environnement naturel ».

## Les zones « intermédiaires »

Plus apprivoisées sont les zones dites intermédiaires. Des exemples ? Certaines parties des plaines du *Midwest* américain, le bocage normand, la campagne belge. Dans ces zones vit environ la moitié de la population rurale des pays de l'OCDE. Leur problème : le passage d'une économie centrée sur l'agriculture à une économie diversifiée, où de nouvelles activités pallient la contraction inévitable des emplois dans le secteur primaire. Actuellement, la terre n'assure pas plus de 25 % des emplois ruraux dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Chiffre qui risque encore de décliner.

La modernisation de l'agriculture implique une meilleure productivité et donc une pression sur l'emploi et sur la démographie. Les régions les plus exposées sont de fait celles où les conditions du travail agricole sont les plus difficiles et où l'agriculteur ne peut assurer sa survie avec sa seule exploitation.

Les zones où prédominent les petites exploitations sont les premières touchées par l'exode rural. Mais même dans les régions les plus favorisées, on constate aujourd'hui une diversification de l'économie. Celle-ci est, bien sûr, d'autant plus répandue que les zones rurales sont situées à proximité de petites villes et qu'elles sont dotées d'infrastructures suffisantes. Elles offrent alors aux entreprises la possibilité de s'implanter dans un environnement agréable et à moindre coût, le prix du terrain étant moins élevé qu'en zone urbaine. Mais si elle permet de stabiliser les populations rurales, la diversification de l'économie peut toutefois poser problème à terme si elle ne concerne qu'un type d'industrie. On l'a vu en France, en Lorraine, avec la sidérurgie mosellane et le textile vosgien.

La recherche d'emplois complémentaires à l'agriculture ne doit d'ailleurs pas faire oublier les ressources propres du secteur primaire. De nombreuses expériences locales sont ainsi lancées dans les pays membres pour développer la diversification des exploitations agricoles. Du tourisme à la ferme en passant par la fabrication du foie gras et de conserves « mai-

son », les formules sont nombreuses pour améliorer le chiffre d'affaires des agriculteurs, particulièrement dans le cas de petites exploitations, où la main-d'œuvre familiale est sous-employée. Les possibilités de développement de ces zones sont donc beaucoup plus variées que dans les régions « fragiles ».

## Les « économiquement intégrées »

Les caractéristiques d'une zone économiquement intégrée sont : une population qui s'accroît, des revenus supérieurs à la moyenne des zones rurales, et même parfois à ceux des villes, une agriculture prospère, et assez souvent la proximité d'une grande zone urbaine. A titre d'exemple, le Bassin parisien, ou mieux, les zones rurales installées à la périphérie des mégapoles japonaises.

La proximité d'un grand centre urbain n'est toutefois plus la condition *sine qua non* du démarrage économique. Quelle que soit la distance, les nouvelles techniques de télécommunications permettent aux entreprises, grandes ou petites, d'achever aisément l'information. Et lorsque le

contact direct est nécessaire, des voies d'accès ou des systèmes de transport nouveaux rendent le pôle urbain plus accessible. Comme le montre l'évolution récente de localités rurales américaines, l'intégration économique est une grâce qui, par les transports, peut même toucher des zones initialement « reculées ». A Green Valley, en Arizona, la richesse est venue des « papies » et « mamies » venus s'y installer pour leurs vieux jours. Astucieusement, les autorités et les décideurs de la région ont su offrir les infrastructures et l'accueil nécessaire pour permettre, à des prix intéressants, une retraite sans souci.

Attention toutefois au retour de bâton. Si la plupart des zones rurales « intégrées » ne sont pas destinées ni à s'urbaniser, ni à devenir des banlieues, parce qu'elles sont suffisamment éloignées des métropoles pour conserver leur indépendance, nombre d'entre elles sont menacées de perdre leur âme sous la pression continue des créations d'usines, des installations de centres commerciaux le long des voies de communication. La zone rurale devient alors trop souvent le dépotoir des villes qui y rejettent les équipements et les services nuisibles à leur environnement. ►



Silvia Thompson

## LA RURALITÉ MÉRITE D'ÊTRE QUANTIFIÉE

Philippe Muheim

Qu'est-ce aujourd'hui que la ruralité ? Grâce à une série d'indicateurs très variés – flux de population, indices démographiques, taux de croissance et de chômage, part de chaque région dans la production nationale et l'emploi, certaines variables sociales et environnementales – les experts du Groupe sur les indicateurs ruraux de l'OCDE ont mis au point une typologie originale qui leur permet de décrire la situation et les perspectives des zones rurales dans les pays membres. Pour les besoins de l'analyse, ils ont également établi un système géographique couvrant l'ensemble du territoire des pays membres. Cette trame permet pour la première fois dans le contexte de l'OCDE, de fournir des informations comparables sur des entités sous-nationales, en particulier les zones rurales.

### RÉPARTITION DE LA POPULATION SELON LES TYPES DE RÉGIONS DANS LES PAYS DE L'OCDE

	essentiellement rurale <sup>1</sup>	intermédiaire <sup>1</sup>	agglomérée <sup>1</sup>
	total national = 100		
Allemagne	10	28	62
Australie	30	15	55
Autriche	41	37	22
Belgique	3	15	82
Canada	34	27	39
Danemark	39	38	23
Espagne	14	43	43
Etats-Unis	36	34	30
Finlande	52	47	1
France	35	36	29
Grèce	47	18	35
Irlande	62	0	38
Islande	35	8	57
Italie	6	56	38
Japon	..	..	..
Luxembourg	0	100	0
Norvège	51	38	11
Nouvelle-Zélande	..	..	..
Pays-Bas	0	15	85
Portugal	35	21	44
Royaume-Uni	10	27	63
Suède	49	32	19
Suisse	14	25	61
Turquie	..	..	..
CE	16	34	50

.. non disponible  
 1. « Essentiellement rurale » : plus de 50 % de la population est rurale ; « intermédiaire » : 15-50 % ; « agglomérée » : moins de 15 %.  
 Source : OCDE

Est rurale une localité dont la densité de population ne dépasse pas 150 habitants au kilomètre carré. A partir de ce concept, est « essentiellement rurale » une région dont plus de 50 % de la population vit dans une communauté rurale. En revanche, si moins de 15 % de sa population vit en zone rurale, cette région est considérée comme « agglomérée ». Enfin, les zones dont la population rurale oscille entre 15 et 50 % seront désignées « intermédiaires »<sup>1</sup>.

Le graphique montre ainsi que dans la plupart des pays de l'OCDE, plus de 25 % de la population vit en zone rurale. Cela représente 250 millions d'habitants. Ces communautés occupent plus de 75 % du territoire. Même dans les pays très peuplés comme les Pays-Bas ou la Belgique, leur poids reste considérable puisqu'elles occupent plus du tiers du territoire. Contrairement à certaines idées reçues, la densité moyenne de population au niveau national n'est pas un bon indicateur de la ruralité. En dépit d'une densité très basse, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande voient ainsi une part relative importante de leur population se concentrer dans des zones urbaines.

Comment s'organise aujourd'hui le peuplement des pays de l'OCDE ? Comme le montre le tableau, la distribution de la population entre zones essentiellement rurales, intermédiaires ou agglomérées est très hétérogène. Certains pays comme la Grèce ou l'Irlande présentent une structure duale : une

large part de la population vit dispersée dans des zones essentiellement rurales, le reste se concentre dans des zones agglomérées. D'autres, à l'instar des pays scandinaves comme la Norvège ou la Suède, ont eux aussi une large part de leur population qui vit en zone essentiellement rurale, mais les zones agglomérées, pourtant prospères, restent proportionnellement moins peuplées. Le cas est particulièrement significatif en Finlande. Enfin, en Allemagne, en Grande-Bretagne ou en Suisse, la population est répartie en ordre croissant entre les trois types de zones, les régions agglomérées attirant le plus d'habitants.

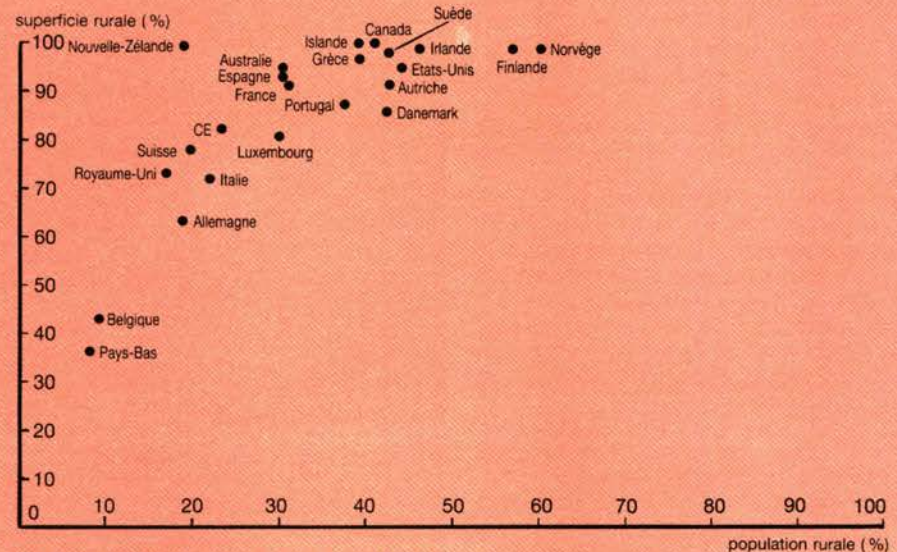
Ces simples différences dans l'importance relative des trois types de zones se reflètent naturellement dans les politiques rurales nationales. A l'avenir, les indicateurs pour lesquels des données sont actuellement rassemblées permettront d'affiner la description des diverses conditions et tendances dans les zones rurales de l'OCDE. Ils permettront aussi d'évaluer différentes stratégies de développement.

Philippe Muheim travaille sur les indicateurs ruraux dans le programme de développement rural de l'OCDE.

1. Cette typologie empirique correspond dans une large mesure à celle (conceptuelle) présentée dans le corps de l'article, mais elle inclut l'ensemble du territoire (y compris les centres urbains), d'où les différences de dénomination.

### POPULATION ET SUPERFICIE RURALES DANS LES PAYS DE L'OCDE<sup>1</sup>

proportion de communautés rurales par rapport aux totaux nationaux



1. « Rural » = densité de population inférieure à 150 hab/km<sup>2</sup>.  
 Source : OCDE



## Un défi à plusieurs facettes

Diversité des situations, complexité des besoins : le développement du monde rural est une gageure. Depuis des années, responsables nationaux et locaux essaient de relever ce défi. Mais jusqu'à présent, les stratégies adoptées ont été l'objet de peu d'évaluations. Il est donc difficile de savoir si elles ont été efficaces, d'autant que ce type d'actions associe de manière complexe les objectifs économiques et les objectifs sociaux, plus difficilement quantifiables. L'expérience permet toutefois de tirer au moins trois conclusions.

D'abord, le rôle fondamental du pouvoir central. C'est lui qui détermine la politique macro-économique et les grandes orientations du pays. Un exemple : s'il ne se soucie pas de développer les technologies d'information nouvelles, les zones rurales resteront en marge. A lui de lever les obstacles qui gênent la technique, les comportements, les institutions et les coûts, bloquent les communications et les flux d'information. Grâce au câble et à l'informatique, les pouvoirs publics peuvent plus facilement convaincre les chefs d'entreprise d'installer des bureaux satellites en pleine campagne.

Deuxième règle de développement : des politiques spécifiques par type de zone. En zone « reculée », la plus difficile à développer, il serait extrêmement coûteux et aléatoire d'apporter une aide indifférenciée

qui permette à toutes les communautés de 150 habitants d'être prospères. Le souci de l'efficacité par rapport au coût oblige à se fixer des objectifs réalistes. Ainsi, mieux vaut développer le télé-enseignement ou l'informatique plutôt que de créer des classes – vides d'élèves. D'une manière générale, il est judicieux de centrer la stratégie de développement sur la mise en valeur des ressources existantes. A titre d'exemple, le tourisme à la ferme. Mais certaines de ces zones reculées ayant un environnement naturel particulièrement fragile, le gouvernement pourra décider d'acquérir des terres pour créer des réserves.

Très différente est la situation des zones intermédiaires, où il s'agit surtout de renforcer la compétitivité en encourageant la diversification et en tirant profit des potentialités. La tâche des autorités sera plutôt de créer les conditions nécessaires pour encourager les entreprises à investir, à se développer ou à s'implanter.

En revanche, dans les zones intégrées, c'est le plus souvent l'environnement et le patrimoine culturel qui doivent être le principal souci des autorités publiques. Lorsqu'on voit se multiplier les sites de dépôt de déchets, les centres de réseaux de transport... Il ne faut pas tarder à recenser les atouts locaux essentiels, en termes de cadre de vie et de patrimoine, afin d'éviter leur destruction. En juin 1991, le gouvernement britannique a décidé d'étendre à toute l'Angleterre et le Pays de Galles les normes d'aménagement des bâtiments agricoles et forestiers. Objectif : améliorer l'environnement en assurant la continuité d'une économie rurale prospère.

□ □

Pour être efficaces, les politiques de développement rural doivent avant tout recevoir l'adhésion de tous les « acteurs », qu'ils soient locaux ou nationaux, publics ou privés. Elles doivent aussi recevoir du pouvoir central les moyens qu'exigent l'ampleur et la difficulté de la tâche. L'une des premières missions de l'Etat est d'assurer une coordination effective entre les différents ministères – aménagement du territoire, agriculture, industrie, environnement, finances – quitte à créer une cellule spécialisée ayant en charge le développement rural. La tâche est immense, mais elle exige que l'on s'y attelle, tant dans l'intérêt des ruraux que de la société dans son ensemble. ■



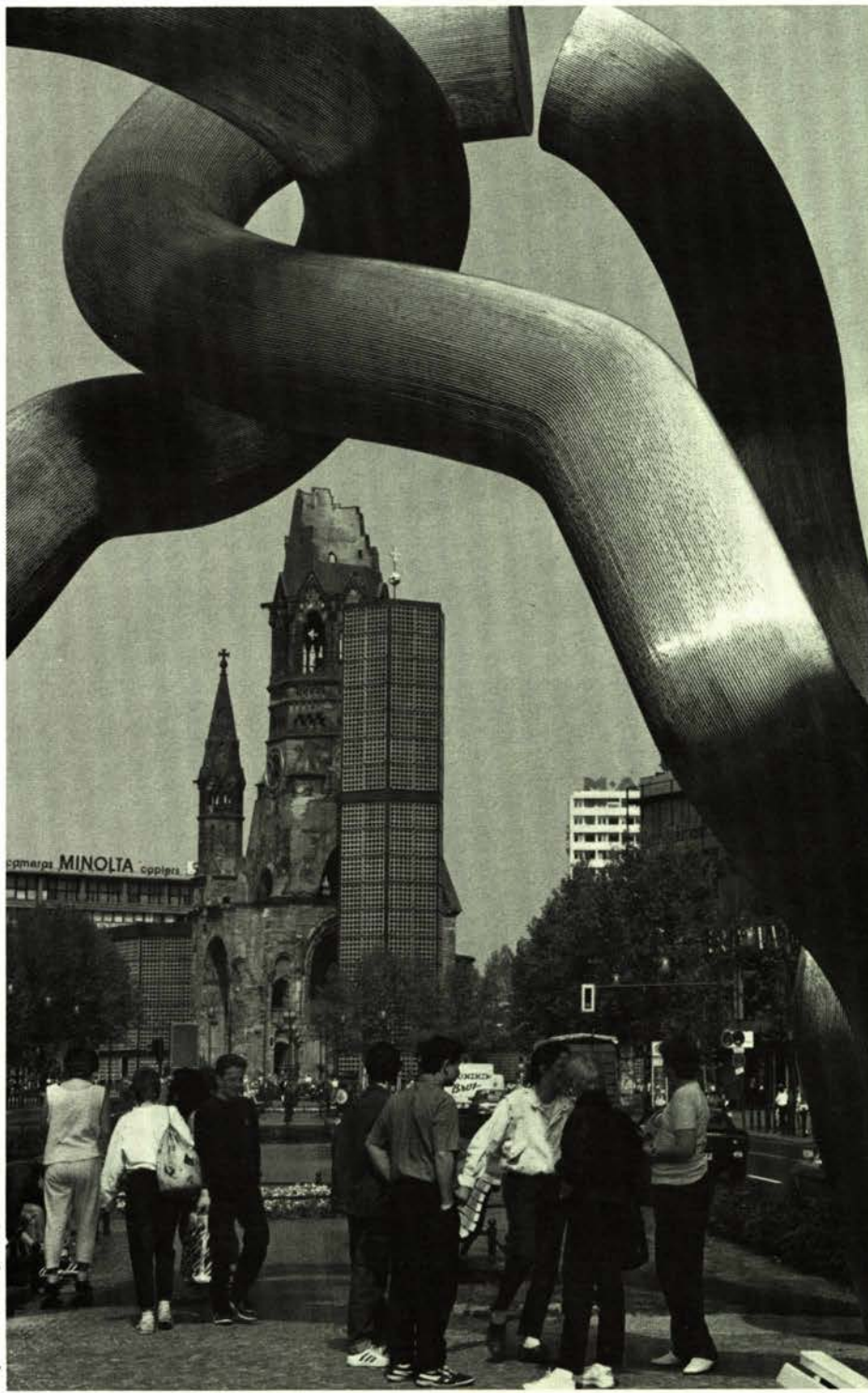
## Bibliographie OCDE

- **Politique de développement rural**, à paraître 1992
- **Entreprises et emplois dans le monde rural**, 1992
- Gérard Viatte, « La réforme agricole : une approche intégrée », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 176, juin-juillet 1992
- **Nouvelle gestion des services en zone rurale**, 1991
- Christian Huillet, « Les services en zone rurale : pour une nouvelle gestion », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 172, octobre-novembre 1991
- **Les partenaires pour le développement rural**, 1990
- Christian Huillet et Pieter van Dijk, « Développement rural et partenariat », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 162, février-mars 1990
- **Formulation de la politique rurale – nouvelles tendances**, 1988.



# Coup de projecteur sur l'Allemagne...

« Berlin » de Brigitte et Martin Matschinsky-Denninghoff



Paul O'Brien et Niels Westerlund

L'intégration politique des deux Allemagnes est désormais complète et l'intégration économique est à plusieurs égards fort avancée – toute la gamme des biens de consommation occidentaux est disponible à peu près partout et de nombreux Allemands de la partie orientale vont travailler à l'ouest. En revanche, le décalage des taux de productivité et des niveaux de vie demeure important<sup>1</sup>.

Cet écart se manifeste particulièrement sur le marché du travail de l'Allemagne orientale, caractérisé par un chômage élevé. La politique du marché du travail sera donc décisive pour déterminer le profil de l'intégration et de la convergence espérée<sup>2</sup>. Après l'unification, la population active totale représente quelque 39 millions de personnes, dont près de 9 millions en Allemagne orientale. Alors que le chômage était officiellement inconnu dans l'ex-RDA, le nombre des chômeurs déclarés y dépasse actuellement le million, et le chômage occulte (programmes de création et de maintien des emplois, subventions aux entreprises déficitaires, sureffectifs dans le secteur public) concerne quelque 2 millions de personnes. De son côté, la partie occidentale du pays compte un peu moins de 2 millions de chômeurs.

Les salaires en Allemagne orientale sont inférieurs de près de 50 % à ceux de l'ouest, mais la production par personne ne dépasse probablement pas 30 % du chiffre correspondant pour l'Allemagne occidentale. Les flux financiers d'ouest en est assurent la moitié environ des dépenses totales de l'Allemagne orientale<sup>3</sup>. Il ne s'agit pas uniquement de subventions : les flux de capi-

1. *Etudes économiques de l'OCDE : Allemagne*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992.

2. Les flux de main-d'œuvre et de capital entre les deux parties de l'Allemagne conduiront à terme à un rapprochement des salaires et de la rentabilité ; il ne s'agira pas d'une « convergence intégrale », c'est-à-dire d'une égalité complète, mais d'une diversité régionale similaire à celle qui existe déjà en Allemagne occidentale.

Paul S. O'Brien et Niels Westerlund sont des spécialistes des économies de l'Allemagne et de l'Autriche à la branche des études nationales et des perspectives économiques du département des affaires économiques de l'OCDE.

taux d'investissement, tant privés que publics, sont considérables.

On peut analyser de maintes façons cette expérience sans précédent de l'intégration de deux économies et de deux sociétés très différentes. Pour sa part, l'OCDE s'est attachée d'abord à examiner comment pourraient agir des processus exclusivement actionnés par le marché. Le déséquilibre initial majeur concerne l'offre de travail et le stock de capital dans les nouveaux *Länder*. Le changement des incitations, la perte des marchés traditionnels et le délabrement d'une grande partie du stock de capital ont fait qu'après l'unification, la plupart des secteurs de l'industrie d'Allemagne orientale n'étaient viables que pour des taux de salaire très bas – beaucoup plus bas qu'en Allemagne occidentale et presque à coup sûr inférieurs à ce que la population d'Allemagne orientale avait pu espérer. Certaines activités n'étaient sans doute pas viables du tout.

L'un des atouts de l'est était le niveau d'instruction et de formation relativement élevé de sa population active. Livrés à eux-mêmes, les mécanismes du marché auraient engendré, en direction de l'ouest, des flux de main-d'œuvre à la recherche de salaires plus élevés et, en direction de l'est, des flux de capitaux cherchant à tirer parti du faible niveau des salaires. A la faveur de ces flux, les salaires en Allemagne occidentale auraient augmenté moins rapidement ou peut-être diminué (encore que la pression de la demande induite par l'unification soit susceptible d'avoir un effet plus prononcé que ces influences du côté de l'offre). La rentabilité aurait progressé à l'ouest, mais elle aurait été beaucoup plus élevée – pour les nouveaux investissements – à l'est, dès lors que les salaires auraient été assez bas pour compenser les inconvénients éventuels dus aux carences de l'infrastructure.

## Un double infléchissement

Même avec des marchés du travail relativement flexibles, le recours au processus simple évoqué ci-dessus aurait entraîné des difficultés considérables en Allemagne orientale par rapport à l'ouest. Les pertes initiales de production et d'emploi auraient été très lourdes et, en dépit du faible niveau

des salaires, il aurait fallu un certain délai avant que les nouveaux investissements puissent engendrer une baisse du chômage. Les salaires auraient donc dû rester très bas pendant quelque temps, et la pression migratoire des nouveaux *Länder* vers l'Allemagne occidentale aurait sans doute été très forte. Les autorités ont donc décidé d'infléchir le jeu des forces du marché dans deux directions : maintenir le revenu global en Allemagne orientale bien au-dessus de ce qu'aurait produit une économie de marché, subventionner activement l'investissement dans les *Länder* de l'est.

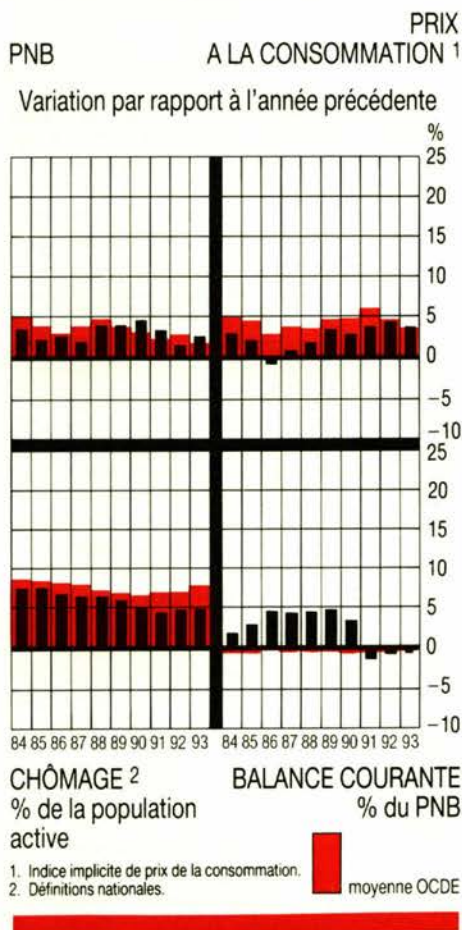
La décision de soutenir le revenu a surtout été guidée par la volonté de minimiser les flux migratoires et d'obtenir l'adhésion de la population orientale à l'unification et à la conversion en une économie de mar-

ché. Elle peut cependant aussi être justifiée d'un point de vue économique : étant donné que la production est susceptible de croître rapidement en Allemagne orientale, il semble concevable de consommer d'avance une partie de cette production supplémentaire, autrement dit d'emprunter sur l'avenir. La question centrale est de savoir, non pas s'il faut octroyer une aide, mais quel doit être son montant et quel est le meilleur moyen de la dispenser.

Quant aux subventions à l'investissement, les deux principaux arguments invoqués en leur faveur sont les suivants : les insuffisances de l'infrastructure dans les nouveaux *Länder* doivent être compensées ; le recours aux bas salaires pour attirer l'investissement fera naître à l'est une économie caractérisée par le faible niveau de la technologie, des salaires et de la productivité. Le premier argument est justifié, mais le second est moins convaincant : étant donné la pénurie relative de capital, subventionner l'investissement en favorisant la production à forte intensité de capital aura pour effet de concentrer le capital disponible sur un petit nombre de salariés, et risque de créer des îlots industriels avancés au milieu d'emplois à faible intensité technologique ou, pis encore, de poches de chômage. Mais à cela on peut opposer les objections suivantes : en particulier le stock de capital existant est si délabré qu'aucune création d'emplois n'est possible sans investissement ; l'image de l'Allemagne orientale à l'étranger étant très défavorable, des subventions sont nécessaires pour compenser les carences supposées et réelles de l'infrastructure.

En dépit de ces désavantages initiaux de l'Allemagne orientale sur le plan des coûts, les partenaires des négociations salariales – employeurs et syndicats ont en effet adopté le même point de vue – ont décidé d'anticiper le processus de convergence et de l'intégrer dans les contrats de salaire ; dans un certain nombre d'accords importants, les taux de salaire en Allemagne orientale sont désormais fixés en pourcentage des salaires en vigueur à l'ouest, partant de quelque 50 % en 1991 pour atteindre 100 % d'ici à 1994-95. Un simple calcul met en évidence la contrainte que représente un tel sentier de croissance des salaires : pour maintenir la position concurrentielle à son niveau de 1991, il faudra que la productivité de l'Allemagne orientale s'élève de plus de 20 % par an ; pour contenir le chômage en Allemagne

## REPÈRES



3. Selon une définition large, englobant les transferts publics et privés, les flux de prêts et d'investissements, et les intérêts sur la dette, le total pourrait atteindre 218 milliards de deutschemarks en 1992, soit à peu près le montant du PIB de l'Allemagne orientale.

orientale à moins d'un million de personnes, sans émigration massive, il faudrait que la production croisse de près de 25 %.

Le gouvernement allemand a rejeté catégoriquement l'argument selon lequel les subventions salariales (qui sembleraient de prime abord indiquées puisque c'est le capital qui fait défaut) constitueraient une mesure utile. Néanmoins, l'effondrement de la production et, par conséquent, de l'emploi, a contraint les autorités à mettre au point un certain nombre de programmes pour réduire les pertes d'emplois et soutenir les revenus, programmes qui dans nombre de cas ressemblent fort à des... subventions salariales. Le plus important d'entre eux a été le programme spécial sur le travail à horaires réduits, en vertu duquel les salariés pouvaient continuer de figurer dans l'effectif des entreprises, la quasi-totalité de leurs ressources étant fournies par le système de sécurité sociale. Les pertes persistantes dans les entreprises qui n'ont pas encore été privatisées sont également assimilables à une subvention salariale implicite. Il existe en outre (tant en Allemagne occidentale qu'en Allemagne orientale) plusieurs programmes de subventions explicites en faveur des chômeurs de longue durée et de certaines autres catégories, encore que le nombre des bénéficiaires soit très faible comparé à celui des travailleurs en chômage partiel – plus d'un million de personnes en 1991.

Le programme spécial sur le travail à horaires réduits a été considérablement amputé : début 1992 il touchait moins d'un demi-million de personnes en Allemagne orientale, et ce nombre continue à décroître. A mesure que ce soutien de l'emploi diminue et qu'un nombre croissant d'entreprises publiques passent sous le contrôle du secteur privé, les hausses de salaire excessives ont un effet plus direct sur l'emploi : les programmes explicites de création d'emplois en Allemagne orientale prennent de plus en plus d'importance. Il est extrêmement difficile de concilier le besoin de soutenir les revenus et l'emploi avec la nécessité urgente de

favoriser l'entreprise et d'éviter l'instauration d'un état de dépendance dans les nouveaux *Länder*.

## Les entreprises d'insertion

Pour bien illustrer ces difficultés, on peut prendre l'exemple des *Beschäftigungsgesellschaften*, ou entreprises d'insertion<sup>4</sup>. Ce sont des entreprises d'initiative privée créées pour tirer parti des ressources financières offertes par l'Office fédéral du travail. Pour obtenir cette aide, l'entreprise doit être indépendante et se fixer comme objectif de fournir un emploi et une formation à son personnel (dans beaucoup de cas, ces sociétés sont créées à partir d'anciennes entreprises publiques). Les entreprises soumettent des projets à l'Office du travail qui peut ensuite, sous certaines conditions, financer les coûts salariaux (au départ tous les coûts étaient pris en charge, ce qui, semble-t-il, a donné lieu à certains abus). Les conditions sont fixées pour assurer que le principe d'additionnalité est respecté – en d'autres termes, le projet subventionné doit offrir une activité qui n'aurait pas été possible autrement. Les projets ne peuvent démarrer sans l'accord des chambres de commerce locales ou d'organismes similaires, attestant qu'ils n'auraient pas pu être exécutés par le secteur privé.

Il est difficile de dire dans quelle mesure le principe de conditionnalité est respecté. Certaines organisations patronales de l'Allemagne occidentale affirment que plusieurs entreprises d'insertion « volent » du travail au secteur privé. Selon le ministère du travail il n'existe pas de cas prouvés, mais les organisations patronales font valoir que les entreprises locales évitent de protester publiquement par crainte de perdre des contrats à l'avenir. Même s'il n'existe pas d'exemples concrets d'« éviction » directe, il est inévitable qu'un programme de soutien d'une telle ampleur, dans lequel les flux du secteur public en provenance de l'ouest représentent près de la moitié du revenu total de l'Allemagne orientale, engendrent des distorsions de concurrence.

Dans le court terme, ces effets sont non seulement inévitables, mais acceptables. Même si l'OCDE préconise une approche axée sur le marché, des solutions pragmatiques sont nécessaires eu égard aux problèmes exceptionnels qui se posent en Allemagne orientale. A moyen terme, en

revanche, il importe de laisser les programmes évoluer de façon à atténuer le degré d'éviction du secteur privé. Les fonds absorbés par les entreprises d'insertion devraient être mis à la disposition de toute organisation exécutant le travail requis (remise en état de l'environnement, amélioration des infrastructures locales, etc.). Par ailleurs, un processus d'appel d'offres favoriserait le développement de l'esprit d'entreprise dans le secteur privé. Les obstacles actuels sont essentiellement d'ordre administratif : les collectivités locales ne sont sans doute pas en mesure d'organiser des appels d'offres, tandis que l'Office du travail n'est pas autorisé à financer des contrats de sous-traitance, mais doit utiliser ses fonds uniquement pour soutenir (c'est-à-dire, subventionner dans le cas présent) l'emploi d'une manière directe.

En ce qui concerne les incitations en faveur des salariés, étant donné que les *Beschäftigungsgesellschaften* garantissent le versement du salaire conventionnel, leurs offres d'emploi sont sans doute préférées à des postes dans le secteur privé<sup>5</sup>. Celui-ci éprouve alors plus de difficultés à attirer une main-d'œuvre qualifiée. Il conviendrait peut-être que les bénéficiaires des programmes de création d'emplois soient payés à un taux légèrement inférieur à celui du marché.

□

Le processus de transition en Allemagne orientale n'est pas encore globalement bien assuré. Etant donné l'ampleur des flux financiers en provenance d'Allemagne occidentale, certains effets de distorsion des incitations sont inévitables. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ont été corrigées les anticipations excessivement optimistes concernant le rythme probable de la convergence, qui s'étaient manifestées dans les « accords de rattrapage » des salaires de l'an dernier. Plus ces distorsions seront atténuées et plus vite les anticipations reviendront à un niveau raisonnable, plus rapide sera le processus de convergence. ■



## Bibliographie OCDE

- *Etudes économiques de l'OCDE : Allemagne*, Paris, 1992.

4. Ce programme absorbe actuellement près de 15 % des crédits consacrés aux mesures pour l'emploi en Allemagne orientale.

5. En Allemagne occidentale, verser le taux de salaire conventionnel revient à payer moins que le taux en vigueur puisque les salaires du marché dépassent généralement de 10 à 20 % le salaire contractuel de base. En Allemagne orientale, de très rares travailleurs sont payés au-dessus du taux de base.



Fresque de Diego Rivera



# ... et le Mexique

**Bénédicte Larre**

**L**e Mexique, qui était encore en 1940 un pays essentiellement rural exportateur de matières premières, est aujourd'hui la treizième puissance économique et l'une des principales nations commerciales du monde<sup>1</sup>. Son revenu par habitant, calculé à parité de pouvoir d'achat, est aujourd'hui du même ordre que celui des pays de l'OCDE à faible revenu (comme la Grèce, le Portugal et la Turquie, tableau). Cette transformation spectaculaire n'est pas allée sans heurts et n'a pas été complète : une rupture majeure dans le développement du pays est intervenue en 1982 lorsque, après quatre décennies d'expansion rapide, la croissance s'est brutalement arrêtée, les créanciers internationaux n'étant plus disposés à financer une dette extérieure qui s'accroissait rapidement.

La crise qui a suivi a conduit à une refonte et à une réorientation de la stratégie de développement du Mexique, avec le lancement d'un processus pénible mais nécessaire d'élimination des principaux déséquilibres macro-économiques qui s'étaient accumulés au cours des douze années précédentes ; simultanément, les gouvernements qui se sont succédé ont progressivement abandonné la stratégie de développement dirigé, reposant sur la substitution de produits nationaux aux importations, et ont mis en œuvre d'amples réformes micro-économiques destinées à redonner un rôle plus important aux mécanismes du marché et à rationaliser les structures d'incitation économiques.

## La stabilisation économique

La crise de 1982 avait des racines si profondes qu'il a fallu plus de six ans d'ajustements douloureux et de vastes réformes (dont beaucoup sont encore en cours de mise en œuvre) pour que la nouvelle stratégie commence à porter ses

fruits. C'est seulement vers la fin des années 80 que la production réelle a retrouvé son niveau de 1981 ; de même, il a fallu huit ans pour que l'inflation tombe à un niveau inférieur à celui d'avant la crise.

Dix années de fortes dépenses publiques financées par le déficit, 40 années de politique commerciale protectionniste et d'intervention grandissante du gouvernement dans le fonctionnement de l'économie se soldaient par de graves déséquilibres macro-économiques et des distorsions micro-économiques : des déficits budgétaires régulièrement élevés, et la présence, dans le secteur public, d'un grand nombre d'entreprises commerciales travaillant à perte ; une inflation dont le taux annuel était voisin de 100 % fin 1982 ; des déficits chroniques de la balance courante ; le manque d'empressement des banques étrangères à fournir de nouveaux crédits. La structure des prix intérieurs souffrait des interventions directes et des contrôles de l'Etat ; l'industrie généralement inefficace produisait pour un marché intérieur fortement protégé, sans guère d'incitations à exporter ; le secteur privé doutait de la capacité du gouvernement à gérer l'économie.

L'action du gouvernement entrée en fonction en décembre 1982 s'est trouvée soumise à de très strictes contraintes sur le double plan budgétaire et extérieur. La contrainte budgétaire était sérieusement aggravée par le coût du service de la dette publique qui représentait une forte proportion des dépenses de l'Etat. La contrainte extérieure trouvait son origine dans le poids du service de la dette extérieure, l'absence de vocation exportatrice de l'industrie et le rôle prédominant du pétrole dans les exportations totales. Sous l'effet conjugué

1. *Etudes économiques de l'OCDE : Mexique*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992.

Bénédicte Larre est économiste à la division des échanges et des investissements internationaux du département des affaires économiques de l'OCDE.

de ces contraintes, l'économie était extrêmement sensible aux fluctuations du prix du pétrole et des taux d'intérêt internationaux, ainsi qu'à leur impact sur les anticipations et donc sur les flux de capitaux transfrontières.

La stabilisation de l'économie au lendemain de la crise de la dette de 1982 n'a pas été le résultat d'un processus régulier et progressif mais s'est au contraire opérée de manière assez chaotique. Le « Programme de remise en ordre immédiate de l'économie » (PIRE) qui couvrait la période 1983 à 1985 fut suivi de l'effondrement du prix du pétrole en 1986 et de nouvelles crises de confiance. La phase suivante, de 1988 à 1990, fut caractérisée par l'allègement de la dette, la concertation sociale, le rétablissement de la confiance et la reprise de la croissance. On peut à propos de ces périodes faire les constatations suivantes :

- l'assainissement des finances publiques s'est poursuivi tout au long des huit années du processus d'ajustement, avec une seule interruption en 1985
- la renégociation de la dette extérieure s'est faite par à-coups tout au long de la période d'ajustement
- le financement du déficit du secteur public, d'abord principalement assuré par la banque centrale, a ensuite été opéré par l'émission d'obligations aux conditions du marché
- le taux de change effectif réel a été extrêmement instable pendant la période d'ajustement, variant de plus de 20 % de part et d'autre de sa valeur moyenne au cours de la période considérée
- des politiques structurelles ont été appliquées tout au long de la période d'ajustement mais leur importance s'est accrue vers la fin des années 80 et au-delà
- c'est seulement vers la fin de la période de stabilisation que les autorités ont mis en œuvre une vaste politique des revenus dont le lancement a été accompagné par un durcissement de la politique monétaire et une rigueur budgétaire accrue.

Le succès de la politique de stabilisation a reposé sur la poursuite du redressement des finances publiques qui, d'un déficit équivalent à 17 % du PIB au début des années 80, ont retrouvé une situation d'équilibre en 1992, l'assainissement budgétaire ayant été accompli pour l'essentiel grâce au contrôle des dépenses publiques. La stabilisation a été facilitée par la très grande flexibilité dont ont fait preuve

les salaires réels, ceux-ci enregistrant une baisse cumulée de près de 40 % en six ans. Cet ajustement, facilité par un processus de concertation sociale (incluant une politique des revenus flexible), a permis de préserver d'une certaine manière la situation de l'emploi, puisque pendant la phase d'assainissement, le marché du travail a absorbé une croissance de la population active de près de 25 %, le taux de chômage officiel demeurant pratiquement inchangé alors que la production stagnait.

L'inflation est restée élevée et variable, ne diminuant que vers la fin de la phase de stabilisation, lorsque le déficit public réduit put être financé par l'épargne et non la création monétaire. Parallèlement à l'effort d'ajustement macro-économique, des négociations n'ont cessé d'être menées avec les prêteurs privés et les institutions financières internationales pour le rééchelonnement et la réduction partielle de la dette extérieure; leur conclusion favorable en 1989 (Plan Brady) a joué un rôle crucial, en contribuant à restaurer la confiance des investisseurs : les taux d'intérêt réels ont immédiatement diminué de 10 points, on a assisté à un retour des capitaux en fuite et le Mexique est redevenu un importateur net de capital.

## Réformes structurelles

Le processus de stabilisation macro-économique a été accompagné, dès le départ, par des mesures structurelles qui ont pris de l'ampleur et de l'importance à mesure que la réforme s'est accentuée, qu'elle a été mieux acceptée sur le plan politique et qu'elle a eu de plus en plus de partisans.

Le principal objet des réformes structurelles va au-delà de la tâche immédiate consistant à stabiliser l'économie. Les réformes s'inscrivent dans un processus de réorientation fondamentale de la stratégie de développement du gouvernement, qui vise à accroître considérablement le rôle des forces du marché et des incitations privées, tout en limitant le rôle de l'Etat à l'établissement d'un cadre législatif et administratif approprié pour que le secteur privé puisse créer des emplois productifs et de la richesse. En vertu de ces réformes, l'Etat a aussi pour tâche de chercher à obtenir de meilleurs résultats dans les domaines où les marchés sont

défaillants (par exemple, en luttant contre la pollution et en offrant des infrastructures de base, dont l'enseignement) et de réduire la grande pauvreté.

Réduire la mainmise de l'Etat sur les entreprises commerciales est l'un des principaux objectifs de la stratégie de réforme menée par le gouvernement, et le programme de privatisation mexicain est l'un des plus importants qui aient été entrepris dans le monde : le nombre des entreprises d'Etat a été ramené de 1 155 à moins de 300 entre 1982 et 1992, et le produit des privatisations, de l'ordre de 6,3 % du PIB au cours des trois dernières années, n'a été dépassé qu'au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande.

La privatisation a été précédée ou accompagnée par des mesures destinées à améliorer le cadre concurrentiel des marchés, surtout par la libéralisation des échanges et la déréglementation du secteur financier. La plus grande entreprise publique, Petroleos Mexicanos (PEMEX), toutefois, conserve son quasi-monopole, dans l'exploration et l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz, ainsi que dans le raffinage et une partie de la pétrochimie. La privatisation complète de PEMEX n'est pas possible selon la constitution (même si de telles considérations n'ont pas empêché la privatisation récente des banques et la réforme agraire). Mais des efforts de restructuration sont à l'œuvre : les divers centres opérationnels pourront jouir d'une plus grande autonomie de gestion; des réductions d'effectifs sont en cours; la privatisation de certaines activités périphériques est envisagée.

La réforme de la politique commerciale mise en œuvre au Mexique depuis 1985 représente l'une des ruptures les plus importantes avec la tradition interventionniste de ce pays : elle vise à exposer l'économie à la concurrence internationale et à revenir sur la politique de substitution de produits nationaux aux importations menée pendant plusieurs décennies, qui avait entraîné une diminution régulière du rapport entre les exportations et le PIB.

Cette réforme a été l'une des plus importantes qui aient été entreprises dans un pays en développement et, par comparaison avec les pays de l'OCDE, seules les réformes mises en œuvre en Nouvelle-Zélande ont eu une portée plus large. Le niveau moyen des droits de douane est aujourd'hui légèrement supérieur à 10 %, tandis que les restrictions quantitatives



L'ÉCONOMIE MEXICAINE ET L'OCDE						
		Pays de l'OCDE			Mexique	
		maximum minimum (dernière année disponible)	moyenne	1990	rang par rapport aux 24 pays OCDE	
Superficie	millions de km <sup>2</sup>	9,97	0,003	1,34	1,97	4
Population	millions	251,5	0,3	35,7	81,2	3
Population active	millions	124,8	0,1	16,3	24,1	4
PIB	milliards \$	5 513,9	5,9	684,0	241,4	11
	milliards \$ PPA <sup>a</sup>	5 392,2	4,1	594,3	445,1	8
<b>Structure</b>						
Emploi/population	%	52,7	30,4	43,2	28,8	23
Salariés agricoles/ ensemble des salariés	%	47,8	2,1	9,4	22,6	3
Dettes publiques/PIB	%	130,2	13,5	61,2	50,0	11
Dépenses des administrations publiques/PIB	%	60,3	31,6	46,6	26,0	25
Rémunération des salariés/PIB	%	61,2	29,4	51,4	24,6	25
Formation brute de capital fixe/PIB	%	32,0	14,6	22,0	18,8	22
<b>Performance économique</b>						
PIB/emploi total	\$ PPA <sup>a</sup>	45 729	11 063	34 913	19 033	23
Inflation moyenne (1989-91)	%	63,1	2,5	8,3	18,0	2
Croissance moyenne du PIB (1989-91)	%	5,3	-2,9	1,7	4,0	6
PIB/population totale	\$ PPA <sup>a</sup>	21 438	3 359	15 150	5 482	24

a. Parités de pouvoir d'achat.  
Sources : OCDE ; IMF ; estimations du secrétariat de l'OCDE

qui touchent encore les importations visent essentiellement des marchés qui n'ont pas encore été déréglementés au niveau national, à savoir l'agriculture et le pétrole. Grâce à des mesures bien conçues et à une conjoncture favorable, la réforme n'a guère rencontré de résistance à l'échelon national. Son irréversibilité a été établie par l'adhésion du GATT en 1986. Les entreprises s'efforcent aujourd'hui d'améliorer leur efficacité au lieu de réclamer une protection. Les gains attendus devraient se concrétiser dans les années à venir et se reflètent peut-être déjà, dans une certaine mesure, dans les remarquables résultats à l'exportation du secteur manufacturier.

Parallèlement, le Mexique a procédé à la réduction progressive des obstacles à l'investissement étranger. Quoique certaines restrictions restent maintenues dans des domaines bien définis, la libéralisation des procédures dans l'ensemble a permis l'essor de l'investissement direct étranger, stimulé par les perspectives favorables de l'économie mexicaine et la

stabilité restaurée. En complément de ces réformes unilatérales, le Mexique a conclu des accords bilatéraux avec plusieurs pays d'Amérique latine et vient de conclure des négociations qu'il poursuit depuis 1990 en vue d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada.

La réforme du système financier a été mise en œuvre à une date relativement tardive dans l'ensemble du processus de réforme. Au départ, le gouvernement s'est appuyé sur les mécanismes existants de contrôle du crédit et des taux d'intérêt pour gérer les marchés financiers pendant les premières phases de l'ajustement macro-économique. Cependant, le développement d'un important marché parallèle et la diminution de la demande réelle de monnaie dans le public ont rendu plus difficiles le contrôle monétaire et la lutte contre l'inflation. Le gouvernement a donc décidé de déréglementer totalement les marchés financiers vers la fin de la décennie. Une réforme en profondeur du système de supervision bancaire et de la réglementation

prudentielle a accompagné le programme de libéralisation. Les banques, qui avaient été nationalisées en 1982, ont été restructurées puis privatisées une fois que la déréglementation financière a permis la mise en place d'un cadre concurrentiel et ouvert des perspectives de gains plus importants. Le gouvernement a encouragé la création de sociétés de holding dans le secteur financier. La gestion de la politique monétaire a évolué sans trop de heurts vers l'utilisation presque exclusive d'instruments indirects, principalement les opérations d'*open-market*, une fois que le gouvernement a créé toute une gamme d'instruments de la dette publique.

## Infrastructure et politique sociale

L'Etat garde un rôle prédominant en ce qui concerne le développement des infrastructures et la politique sociale. Ces deux domaines ont souffert des réductions de dépenses publiques durant les années 80, mais de manière inégale. Dans le cas des infrastructures, c'est surtout l'entretien qui a été négligé, notamment les réseaux routiers, l'approvisionnement en eau et les systèmes d'égouts. Afin de remédier à la situation, le gouvernement actuel procède à une révision des systèmes de fixation des prix et des réglementations ; il encourage la participation d'entreprises privées au développement, notamment dans la construction d'autoroutes.

La politique sociale (éducation, santé, lutte contre la pauvreté) menée par le gouvernement vise à améliorer le niveau de vie des catégories les plus pauvres et à réduire l'inégalité de la distribution des revenus – objectif jugé désirable en soi, mais aussi comme moyen de renforcer le soutien de la population à la stratégie économique globale.

Une partie significative de la population mexicaine vivait déjà dans des conditions précaires avant le déclenchement de la crise de la dette et la phase d'ajustement qui a suivi, et, quoique les évaluations sur l'étendue de la pauvreté diffèrent, il est généralement reconnu que la situation s'est aggravée au cours des dix dernières années. Certaines estimations indiquent qu'en 1987 près de 17 millions de Mexicains (20 % de la population) vivaient dans une extrême pauvreté, c'est-à-dire qu'ils disposaient de revenus nettement inférieurs à ce qu'il leur aurait fallu pour acquérir les

denrées nutritives strictement nécessaires à leur subsistance, les plus pauvres vivant dans les zones rurales. Les réductions en termes réels des dépenses publiques pour la santé et l'éducation durant la phase d'ajustement se sont fait ressentir plus durement dans ces régions. En effet, les pauvres y ont depuis toujours un accès plus réduit qu'ailleurs à l'éducation primaire, n'ont souvent ni assurance maladie ni les moyens de recourir aux services privés de santé.

Deux types d'actions peuvent permettre de lutter contre la pauvreté. D'une part des réformes qui augmentent la productivité; d'autre part des programmes d'aide immédiate, ciblée sur les catégories les plus pauvres. La réforme des droits fonciers et les autres mesures de dérégulation de l'agriculture qui viennent d'être mises en œuvre au Mexique entrent dans la première catégorie. Même s'il est trop tôt pour en juger l'impact, ces réformes, surtout parce qu'elles éclaircissent et consolident les droits de propriété, devraient permettre à moyen terme d'accroître la productivité de la population rurale qui pour une large part est aussi la plus pauvre.

La réforme du système d'éducation qui vient d'être annoncée s'inscrit dans la même ligne: l'éducation à moyen terme est le meilleur instrument pour améliorer la productivité et donc les revenus des pauvres. La durée de la scolarité obligatoire sera rallongée et les programmes et méthodes d'enseignement modernisés, l'accent étant mis sur l'acquisition des aptitudes de base (lecture, écriture, calcul); l'administration sera décentralisée et des incitations salariales pour les enseignants sont prévues qui devraient aider à réduire l'absentéisme parfois important dans les régions isolées. En complément, le matériel de soutien (livres, cartes, documents) sera accru, priorité étant accordée aux régions les plus démunies.

Pour apporter une aide immédiate aux plus pauvres, les autorités ont mis en place, au fil des ans, divers programmes spécifiques, de soutien alimentaire notamment. Leur stratégie dans ce domaine a évolué, les subventions générales de prix aux denrées alimentaires étant progressivement remplacées par des actions plus ciblées, telles que la distribution gratuite de lait et de *tortillas* à des catégories déterminées de la population. Il est apparu souhaitable au gouvernement actuel de

coordonner les divers programmes qui canalisent vers les populations marginales les dépenses d'éducation, de santé et d'infrastructures.

Pour répondre à ce souci, le Programme national de solidarité, PRONASOL, a été créé. Ciblé et impliquant les bénéficiaires dans les projets, par un apport de main-d'œuvre notamment, il semble avoir certaines des caractéristiques propres à en assurer une efficacité plus grande que par le passé. Quoique d'ampleur encore modeste, le programme de solidarité couvre des actions très variées. Certaines ont un impact immédiat, telles que la distribution de lait et de paniers de nourriture dans les écoles des régions marginales. D'autres visent à développer la capacité à travailler des pauvres, par exemple en leur accordant des crédits. Le programme joue également un rôle clef dans le développement et la rénovation des infrastructures dans les zones rurales (routes, réseau d'électricité, systèmes d'égouts, construction et réhabilitation d'écoles et d'hôpitaux).



A moyen terme, la lutte contre la pauvreté, au-delà des programmes tels que PRONASOL, repose surtout sur les réformes institutionnelles et structurelles telles que la réforme des droits fonciers et celle de l'éducation. La réforme éducative, dans la mesure où elle réussira à relever les qualifications de la population rurale (notamment des femmes), pourrait aussi être le meilleur moyen pour assurer et renforcer le ralentissement de la croissance démographique, qui s'est amorcé durant les années 70 et se poursuit. L'expérience du passé montre aussi combien le maintien de la stabilité macro-économique – notamment d'une inflation modérée – est crucial pour réduire la pauvreté. ■



### Bibliographie OCDE

- **Etudes économiques de l'OCDE : Mexique**, 1992
- Tsuneo Oyake, « L'OCDE et les principales économies en développement », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 157, avril-mai 1989
- **Les nouveaux pays industriels – Défis et opportunités pour les industries des pays de l'OCDE**, 1988.

OFFRES D'EMPLOIS – OFFRES D'EMPLOIS

## SECRETARIAT DE L'OCDE, PARIS

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

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

• **Qualifications :**

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

• **Engagement initial :**

deux ou trois ans.

• **Traitement annuel de base :**

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

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

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

Division de la gestion  
des ressources humaines  
OCDE

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS CEDEX 16  
FRANCE

OCDE



OECD

OFFRES D'EMPLOIS – OFFRES D'EMPLOIS

# REPÈRES

**ALLEMAGNE**

	1991	1992	1993
Produit national brut	3,1	1,3	2,3
Taux d'inflation	4,5	4,5	3,8
Taux de chômage	4,3	4,7	4,8
Balance courante <sup>a</sup>	-1,2	-0,9	-0,7

**AUSTRALIE**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	-2,0	2,6	3,7
Taux d'inflation	1,7	2,6	3,3
Taux de chômage	9,6	10,4	9,9
Balance courante <sup>a</sup>	-3,5	-3,2	-3,3

**AUTRICHE**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	3,0	2,1	2,5
Taux d'inflation	3,8	4,2	3,8
Taux de chômage	3,5	4,0	4,2
Balance courante <sup>a</sup>	-0,1	-0,4	-0,3

**BELGIQUE**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	1,5	1,6	2,3
Taux d'inflation	3,1	3,1	3,0
Taux de chômage	9,3	9,7	9,6
Balance courante <sup>a</sup>	2,0	2,6	3,3

**CANADA**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	-1,7	2,3	4,3
Taux d'inflation	2,7	1,9	2,2
Taux de chômage	10,3	10,4	10,0
Balance courante <sup>a</sup>	-4,3	-4,5	-4,3

**DANEMARK**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	1,0	2,1	2,9
Taux d'inflation	3,0	2,3	2,2
Taux de chômage	10,4	10,7	10,2
Balance courante <sup>a</sup>	1,7	2,3	2,5

**ESPAGNE**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	2,4	2,6	3,2
Taux d'inflation	6,9	6,0	5,1
Taux de chômage	16,3	16,1	15,5
Balance courante <sup>a</sup>	-2,9	-2,8	-2,9

**ÉTATS-UNIS**

	1991	1992	1993
Produit national brut	-1,2	2,1	3,6
Taux d'inflation	4,0	2,8	2,8
Taux de chômage	6,7	7,1	6,5
Balance courante <sup>a</sup>	-0,2	-0,7	-0,8

**FINLANDE**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	-6,5	-1,3	3,3
Taux d'inflation	2,3	2,7	3,0
Taux de chômage	7,6	11,3	10,9
Balance courante <sup>a</sup>	-4,6	-3,2	-1,8

**FRANCE**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	1,2	2,0	2,6
Taux d'inflation	2,8	3,1	2,7
Taux de chômage	9,4	9,8	9,8
Balance courante <sup>a</sup>	-0,5	-0,1	-0,1

**GRÈCE**

	1991	1992	1993
Produit intérieur brut	1,2	1,4	2,1
Taux d'inflation	18,7	14,8	11,0
Taux de chômage	8,5	9,4	10,3
Balance courante <sup>a</sup>	-2,1	-2,2	-2,5

**IRLANDE**

	1991	1992	1993
Produit national brut	2,3	2,4	3,1
Taux d'inflation	2,7	3,5	3,2
Taux de chômage	15,8	16,9	16,6
Balance courante <sup>a</sup>	4,8	5,5	5,4

Notes : les chiffres en *italiques* sont des prévisions de l'OCDE  
a. balance courante en % du PIB/PNB

Source : département des affaires économiques et statistiques, OCDE ;  
pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à l'Observateur de l'OCDE

# ✓ REPÈRES

		1991	1992	1993
<b>ISLANDE</b>	Produit intérieur brut	1,4	-2,6	0,5
	Taux d'inflation	7,6	3,7	3,7
	Taux de chômage	1,7	2,6	2,4
	Balance courante <sup>a</sup>	-4,9	-4,1	-4,3

		1991	1992	1993
<b>ITALIE</b>	Produit intérieur brut	1,4	1,5	2,1
	Taux d'inflation	7,3	5,3	4,4
	Taux de chômage	11,0	11,2	11,5
	Balance courante <sup>a</sup>	-1,8	-1,9	-2,0

		1991	1992	1993
<b>JAPON</b>	Produit national brut	4,4	1,8	3,1
	Taux d'inflation	1,9	1,7	1,6
	Taux de chômage	2,1	2,2	2,3
	Balance courante <sup>a</sup>	2,1	2,6	2,5

		1991	1992	1993
<b>LUXEMBOURG</b>	Produit intérieur brut	3,1	3,2	3,5
	Taux d'inflation	1,6	3,8	3,2
	Taux de chômage	1,4	1,4	1,3
	Balance courante <sup>a</sup>	1,9	2,9	..

		1991	1992	1993
<b>NORVÈGE</b>	Produit intérieur brut	1,6	2,0	1,9
	Taux d'inflation	2,6	0,0	2,1
	Taux de chômage	5,5	5,8	5,3
	Balance courante <sup>a</sup>	5,0	4,3	4,6

		1991	1992	1993
<b>NOUVELLE-ZÉLANDE</b>	Produit intérieur brut	-2,1	2,0	2,4
	Taux d'inflation	1,0	1,8	1,8
	Taux de chômage	10,3	11,8	12,0
	Balance courante <sup>a</sup>	-1,1	-0,5	0,3

		1991	1992	1993
<b>PAYS-BAS</b>	Produit intérieur brut	2,0	1,2	2,1
	Taux d'inflation	3,3	3,1	3,3
	Taux de chômage	5,9	6,5	6,9
	Balance courante <sup>a</sup>	4,1	4,4	4,9

		1991	1992	1993
<b>PORTUGAL</b>	Produit intérieur brut	2,2	2,8	3,3
	Taux d'inflation	13,6	11,3	8,0
	Taux de chômage	4,1	5,0	5,4
	Balance courante <sup>a</sup>	-0,8	-0,8	-1,0

		1991	1992	1993
<b>ROYAUME-UNI</b>	Produit intérieur brut	-2,2	0,4	2,6
	Taux d'inflation	6,9	5,1	3,7
	Taux de chômage	8,3	9,8	9,7
	Balance courante <sup>a</sup>	-0,7	-1,4	-1,7

		1991	1992	1993
<b>SUÈDE</b>	Produit intérieur brut	-1,4	-0,3	0,9
	Taux d'inflation	7,6	2,3	2,8
	Taux de chômage	2,7	4,5	5,2
	Balance courante <sup>a</sup>	-0,9	-0,7	-0,1

		1991	1992	1993
<b>SUISSE</b>	Produit intérieur brut	-0,5	0,9	2,0
	Taux d'inflation	5,2	4,5	3,5
	Taux de chômage	1,0	2,5	2,5
	Balance courante <sup>a</sup>	4,0	4,0	4,2

		1991	1992	1993
<b>TURQUIE</b>	Produit national brut	1,5	5,1	3,7
	Taux d'inflation	56,0	59,0	52,0
	Taux de chômage	11,5	11,8	12,2
	Balance courante <sup>a</sup>	0,4	0,6	0,5

Notes : les chiffres en italiques sont des prévisions de l'OCDE  
a. balance courante en % du PIB/PNB

Source : département des affaires économiques et statistiques, OCDE ; pour tout renseignement supplémentaire, s'adresser à l'Observateur de l'OCDE



# Nouvelles publications de l'OCDE

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

## Economie

### Etudes économiques de l'OCDE

Série 1991-1992

#### ALLEMAGNE

(juillet 1992)  
(10 92 15 2) ISBN 92-64-23744-5, 150 p.

#### BELGIQUE-LUXEMBOURG

(juillet 1992)  
(10 92 29 2) ISBN 92-64-23737-2, 150 p.

#### FINLANDE

(août 1992)  
(10 92 31 2) ISBN 92-64-23742-9, 150 p.

#### FRANCE

(juin 1992)  
(10 92 14 2) ISBN 92-64-23721-6, 166 p.

#### ISLANDE

(juin 1992)  
(10 92 17 2) ISBN 92-64-23678-3, 94 p.

#### SUÈDE

(juillet 1992)  
(10 92 25 2) ISBN 92-64-23733-X, 158 p.

#### TURQUIE

(juillet 1992)  
(10 92 27 2) ISBN 92-64-23724-0, 168 p.  
Le numéro : FF70 £10 US\$18 DM27  
Abonnement à la série (17 à 19 études)  
(10 00 00 2) ISSN 0304-3363  
FF850 £102 US\$180 DM332

### Etudes économiques de l'OCDE/CCEET\*

#### POLOGNE

(juillet 1992)  
(09 92 03 2) ISBN 92-64-23723-2, 224 p.  
Le numéro : FF90 £13 US\$20 DM37  
Abonnement 1991-1992 (Hongrie, République fédérative tchèque et slovaque, Pologne) :  
(09 00 00 2) ISSN 0304-3363  
FF230 £32 US\$52 DM95  
Abonnement combiné 1991-1992 aux  
ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE et  
ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE/CCEET  
(08 00 00 2) FF990 £122 US\$211 DM389

#### COMPTES NATIONAUX

##### Tableaux détaillés, Volume II, 1978-1990

(juillet 1992) bilingue  
Des statistiques de comptes nationaux annuels établies à partir du Système de comptabilité

nationale commun aux Nations unies et à l'OCDE.

(30 92 06 3) ISBN 92-64-03683-0, 580 p.  
FF500 £70 US\$120 DM200

#### TENDANCES DES MARCHÉS DES CAPITAUX N° 50 - octobre 1991

(juin 1992)  
Ce numéro contient une étude spéciale « Automatisation des marchés de titres et implications pour les autorités de marché ».

Le numéro : (27 91 03 2)  
FF80 £10 US\$17 DM33  
Abonnement 1992 (n° 51 à n° 53)  
(27 00 00 2) ISSN 0378-6528  
FF200 £24 US\$42 DM78

\* Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition

## Affaires financières

### STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE 1965-1991

(août 1992) bilingue  
Les données sur les recettes des administrations publiques, et en particulier sur le produit de la fiscalité, sont indispensables pour la plupart des travaux de description des structures économiques et d'analyse économique, et elles sont de plus en plus utilisées pour les comparaisons internationales. Cette publication annuelle propose tout d'abord un cadre conceptuel dont le but est de définir les recettes publiques devant être assimilées à des impôts et d'indiquer une classification possible des différentes catégories d'impôts. Elle contient ensuite un ensemble unique en son genre de statistiques fiscales détaillées et comparables, utilisant une présentation identique pour les 24 pays de l'OCDE et remontant jusqu'en 1965.

Étude spéciale : Comparaison des recettes fiscales en République fédérative tchèque et slovaque, Hongrie et Pologne.  
(23 92 01 3) ISBN 92-64-03690-3, 260 p.  
FF210 £30 US\$54 DM85  
Disquette et publication en vente :  
FF630 £70 US\$115 DM190

### PARITÉS DE POUVOIR D'ACHAT ET DÉPENSES RÉELLES RÉSULTATS EKS

#### Volume 1, 1990

(août 1992)  
bilingue

Cette publication contient l'une des trois comparaisons régionales parues ou à paraître au cours de l'année 1992, comparaisons calculées sur la base de données de prix et de dépenses de la nouvelle année de référence 1990. Couvrant les 24 pays de l'OCDE.  
(30 92 04 3) ISBN 92-64-03686-5, 100 p.  
FF100 £14 US\$26 DM42

### LA GESTION DES RISQUES DANS LES SERVICES FINANCIERS

(août 1992)

Le rythme soutenu de l'innovation dans le secteur financier a eu des conséquences importantes pour la gestion des risques des institutions financières. Le manque de transparence des risques encourus avec les nouveaux instruments financiers n'a guère facilité leur évaluation. Cette publication fait un tour d'horizon des problèmes de gestion dans le secteur financier et comporte une partie consacrée aux risques inhérents aux systèmes de compensation et de règlement sur les marchés de contrats à terme et d'options.

(21 92 07 2) ISBN 92-64-23727-5, 106 p.  
FF95 £13 US\$24 DM38

### POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LES PAYS DE L'OCDE 1989-1990

(août 1992)

Ce rapport résume les principaux faits nouveaux intervenus dans le domaine de la politique de la concurrence et dans l'application de la législation sur la concurrence dans les pays de l'OCDE ainsi que les règles sur la concurrence des Communautés européennes en 1989 et au début de 1990.  
(24 92 02 2) ISBN 92-64-23728-3, 324 p.  
FF190 £23 US\$40 DM74

## LES NOUVELLES TECHNIQUES D'ACHAT A DOMICILE

(août 1992)  
Voir pp. 17-19 de ce numéro de l'Observateur.  
(24 92 04 2) ISBN 92-64-23738-0, 52 p.  
FF50 £7 US\$13 DM20

## L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS SUR LES SERVICES FINANCIERS

(août 1992)  
Les innovations technologiques, les changements de la réglementation et l'internationalisation ont profondément modifié, pour le consommateur, le monde des services financiers. Le choix plus large et la concurrence accrue qui en résultent ne seront profitables au consommateur que s'il dispose en temps voulu d'informations claires sur ce qui lui est proposé. Ce rapport examine comment s'effectue dans les pays de l'OCDE la diffusion de l'information relative aux principaux secteurs des services financiers : crédit, dépôts et épargne, et autres services bancaires.  
(24 92 03 2) ISBN 92-64-23736-4, 96 p.  
FF90 £13 US\$23 DM37

## Agriculture

Série « Normalisation internationale des fruits et légumes »

### TABLE COLORIMÉTRIQUE À L'USAGE DES MILIEUX COMMERCIAUX CONCERNANT LA COLORATION DE L'ÉPIDERME DES TOMATES

(51 92 05 3) bilingue, 12 p.  
FF110 £16 US\$28 DM45

## Développement

### THE UNITED STATES AND THE REGIONALISATION OF THE WORLD ECONOMY

Albert Fishlow et Stephan Haggard  
(juillet 1992)  
(02 92 08 1) ISBN 92-64-13671-1, 48 p.  
FF30 £4 US\$7 DM14 En anglais uniquement

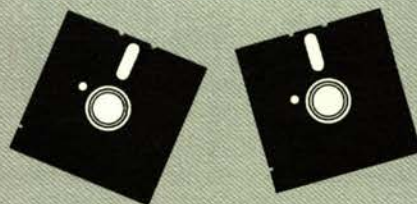
### EUROPEAN INTEGRATION : THE IMPACT ON ASIAN NEWLY INDUSTRIALISING ECONOMIES

Han, Sun-Taik (juillet 1992)  
(02 92 06 1) ISBN 92-64-13672-X, 54 p.  
FF40 £5,50 US\$9,50 DM19 En anglais uniquement

Etudes du Centre de développement

### L'ÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE ET L'INDUSTRIE ÉLECTRONIQUE CORÉENNE

Martin Bloom  
(juillet 1992)  
L'industrie électronique coréenne, jusqu'à présent fortement tributaire du marché OEM (*Original Equipment Manufacturer*), traverse une phase de profondes mutations. Outre une réorientation des exportations, auparavant centrées sur les composants, vers les exportations de produits d'électronique grand public et de haute technologie, on note aussi une volonté de sortir du cadre des activités OEM et de diversifier la production, grâce à des investissements massifs. Dans cet ouvrage, l'auteur analyse ces évolutions en regard des circonstances nouvelles aux plans intérieur et international. Ses conclusions sont d'une grande portée pour d'autres pays en développement qui voudraient s'inspirer de l'exemple de la Corée. Cette étude fait partie intégrante du projet de recherche du Centre de développement de l'OCDE concernant « L'évolution technologique et le



## STATISTIQUES FINANCIÈRES ET FISCALES DE L'OCDE SUR DISQUETTE POUR MICRO-ORDINATEUR



### COMPTES FINANCIERS DES PAYS DE L'OCDE

Regroupe les tableaux d'opérations financières et les comptes de patrimoines financiers par secteurs institutionnels et par types d'instruments financiers. Ces tableaux sont articulés entre eux et intégrés dans un système de comptabilité nationale. Ils permettent l'analyse de la structure des systèmes financiers et de leur évolution pour une période pouvant couvrir 15 ans.

Abonnement annuel :  
FF1 800 £200 US\$340 DM550

### RENTABILITÉ DES BANQUES – COMPTES DES BANQUES

L'évolution de la rentabilité des banques et les facteurs qui agissent sur elle constituent des indicateurs importants de l'état de santé des systèmes bancaires nationaux. Ces statistiques, qui paraissent une fois par an et qui sont fondées sur les comptes des banques dans 21 pays de l'OCDE, offrent aux spécialistes un instrument d'analyse unique en son genre pour évaluer l'évolution de la rentabilité bancaire.

Prix : FF1 200 £135 US\$215 DM365

### LA SITUATION DES OUVRIERS AU REGARD DE L'IMPÔT ET DES TRANSFERTS SOCIAUX

Des données comparables, pour tous les pays de l'OCDE, sur les sommes payées au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale, et les sommes reçues au titre des prestations familiales par les contribuables dont le revenu correspond à celui d'un ouvrier. Les statistiques sont disponibles pour les années 1979, 1981 et 1983 à 1991.

Prix : FF1 200 £135 US\$215 DM365

secteur de l'électronique – Perspectives et options pour les nouvelles économies industrialisées ».

Voir Martin Bloom, « Electronique en Corée : le point sur la technologie », l'Observateur de l'OCDE, n° 175, avril-mai 1992. (41 92 07 2) 92-64-23670-8, 140 p. FF120 £17 US\$30 DM49

### LE FINANCEMENT DES EXPORTATIONS À DESTINATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

André Raynaud O.C.

(juillet 1992)

Cette étude, fondée sur l'analyse de l'expérience de cinq pays (Brésil, Indonésie, Thaïlande, Tunisie et Turquie) s'attache aux problèmes posés par le financement des exportations vers les pays en développement. Elle vise essentiellement à déterminer si les pays emprunteurs tirent un réel bénéfice des subventions qu'ils sont censés recevoir de ces financements extérieurs. Un deuxième volet de cette étude s'ouvre sur les politiques de prêts des pays créditeurs et notamment sur les règles communes qu'ils se sont données dans diverses instances internationales. Enfin, des recommandations

sont formulées pour la solution des divers problèmes reliés au financement des exportations. (41 92 06 2) ISBN 92-64-23673-2, 118 p. FF100 £14 US\$24 DM47

### TRANSFERRING DYNAMIC DEVELOPMENT EXPERIENCE

(août 1992)

(02 92 11 1) ISBN 92-64-13732-7, 64 p.

FF30 £4,25 US\$8 DM12

En anglais uniquement

### CONCURRENCE DANS L'INDUSTRIE DE L'ÉLECTRONIQUE : L'EXPÉRIENCE DES NOUVELLES ÉCONOMIES INDUSTRIELLES

Dieter Ernst et David O'Connor

(juillet 1992)

Les auteurs analysent l'impact des progrès technologiques et de la compétition mondiale sur les barrières d'entrée et sur les possibilités stratégiques qui s'offrent aux nouveaux arrivants dans l'industrie électronique, avec leurs conséquences sur la stratégie des entreprises et les politiques gouvernementales dans les différentes NEI (nouvelles économies industrialisées). Ils montrent qu'en l'absence de modifications substantielles dans les politiques et les approches actuelles des directions, les barrières d'entrée devraient en général se renforcer dans l'électronique. A partir d'une analyse détaillée de la dynamique mondiale de la concurrence et de l'impact des progrès technologiques, les auteurs présentent une évaluation comparative systématique des options stratégiques qui s'offrent aux entreprises et aux gouvernements des NEI pour la mise en place d'une industrie électronique viable.

(41 92 01 2) ISBN 92-64-23650-3, 326 p.

FF180 £20 US\$35 DM62

### Education

#### L'OCDE ET LES INDICATEURS INTERNATIONAUX DE L'ENSEIGNEMENT

Un cadre d'analyse

(juillet 1992)

A une époque où l'éducation compte parmi les toutes premières préoccupations des pays de l'OCDE, l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs utiles et fiables de l'enseignement devient essentiel à la formulation et au suivi des politiques. Ce volume analyse les problèmes d'ordre conceptuel que posent le rôle et les limites d'indicateurs de l'enseignement susceptibles de satisfaire à la demande générale d'informations meilleures et plus nombreuses sur la qualité de

l'enseignement. Y sont décrits les objectifs du projet de l'OCDE sur les indicateurs internationaux de l'enseignement (INES), les hypothèses sur lesquelles il se fonde, et ses méthodes de travail. Le rapport propose une série de principes directeurs pour la mise au point d'un ensemble d'indicateurs.

Voir Norberto Bottani et Isabelle Delfau, « Les indicateurs internationaux de l'enseignement », l'Observateur de l'OCDE, n° 162, février-mars 1990.

(96 92 03 2) ISBN 92-64-23726-7, 120 p.

FF90 £13 US\$23 DM43

Disponible sur disquette h.d.

La disquette comprend également des données brutes et détaillées utilisées dans le calcul des indicateurs.

FF300 £35 US\$55 DM90

### Emploi

#### PERSPECTIVES DE L'EMPLOI JUILLET 1992

(juillet 1992)

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

(81 92 04 2) ISBN 92-64-23720-8, 270 p.

FF220 £32 US\$52 DM89

### Energie

#### DONNÉES SUR LE PÉTROLE ET SUR LE GAZ

1989/1991

(juillet 1992) bilingue

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

(61 92 11 3) ISBN 92-64-03684-9, 592 p.

FF525 £74 US\$125 DM214

#### COAL INFORMATION 1992

(juillet 1992)

(61 92 10 1) ISBN 92-64-13679-7, 550 p.

FF525 £74 US\$125 DM214

En anglais uniquement

Existe également en partie sur disquette.

FF2 500 £260 US\$450 DM820

### Environnement

#### LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : CONCEVOIR UN SYSTÈME DE PERMIS NÉGOCIABLES

(août 1992)

Pour informations complémentaires, voir la troisième page de couverture de ce numéro de l'Observateur.

(02 92 09 2) ISBN 92-64-23731-3, 257 p.

FF125 £18 US\$31 DM61

### SONT ÉGALEMENT DISPONIBLES

#### STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE

Prix : FF800 £90 US\$145 DM240

#### TAUX D'INTÉRÊT SUR LES MARCHÉS INTERNATIONAUX ET LES MARCHÉS DOMESTIQUES

Abonnement :

FF3 280 £365 US\$590 DM950

POUR COMMANDER OU POUR PLUS D'INFORMATIONS  
contacter les Centres de publications  
et d'information de l'OCDE à Washington,  
Tokyo ou Bonn ou  
Editions électroniques, Service des publications,  
OCDE, Paris.

## LA RÉPONSE DES SCIENTIFIQUES AUX ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

### Rapport de synthèse

(août 1992) bilingue

Les menaces qui pèsent sur l'environnement sont de plus en plus prises en compte dans la formulation de la politique scientifique et technologique. Les efforts de R-D dans ce domaine ont été entrepris de manière inégale selon les pays et ont donné lieu à des réponses institutionnelles différentes. Une question importante porte notamment sur la place à donner à cette recherche. Faut-il la singulariser dans l'organisation générale de la R-D ou bien au contraire s'efforcer de privilégier une approche interdisciplinaire? Enfin, il devient impératif de faire un bon usage de la coopération internationale, bon nombre des atteintes à l'environnement ayant une dimension internationale. Ce rapport est l'aboutissement d'un bilan exploratoire réalisé dans quelques pays de l'OCDE. Les études par pays sont publiées séparément, sous le titre **La réponse des scientifiques aux atteintes à l'environnement : études par pays**.

Voir Martin Brown, « La science, la technologie et l'environnement », l'*Observateur de l'OCDE*, n° 174, février-mars 1992. (02 92 12 3) ISBN 92-64-03687-3, 144 p. FF70 £10 US\$18 DM28

## LA RÉPONSE DES SCIENTIFIQUES AUX ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

### Etudes par pays

(août 1992) bilingue

91 tableaux et 13 graphiques

(02 92 10 3) ISBN 92-64-03688-1, 460 p.

FF230 £32 US\$58 DM93

## Gestion publique

### ÉVOLUTIONS DANS LA GESTION PUBLIQUE

Mise à jour 1992 (juillet 1992)

Ce rapport met à jour les informations contenues dans les précédentes publications parues dans la série, à savoir l'examen de 1990 et sa mise à jour de 1991. Il devrait être lu, par conséquent, en association avec ces deux publications qui fournissent le contexte dans lequel se situent bon nombre des évolutions dans la gestion publique.

Ce rapport indique quelles suites ont été données aux initiatives exposées dans les deux publications précédentes et décrit les réformes de la gestion du secteur public entreprises dans 23 pays de l'OCDE en 1991.

Outre un examen de programmes de réforme complets, le rapport propose une analyse approfondie de certains changements intervenus dans l'organisation et la structure du

## 10 MEILLEURES VENTES

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

### 1. PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

N° 51

(12 92 51 2) ISBN 92-64-13669-X  
FF110 £13,50 US\$24 DM43

### 2. PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : STATISTIQUES RÉTROSPECTIVES 1960-1990

(12 92 01 3) ISBN 92-64-03541-9  
FF120 £17 US\$28 DM49

### 3. ÉCOLES ET ENTREPRISES : UN NOUVEAU PARTENARIAT

(96 92 01 2) ISBN 92-64-13632-0  
FF75 £10,50 US\$20 DM31

### 4. BILANS ÉNERGÉTIQUES DES PAYS DE L'OCDE : 1989-1990

(61 92 06 3) ISBN 92-64-03535-4  
FF160 £21 US\$37 DM62

### 5. STATISTIQUES DE L'ÉNERGIE DES PAYS DE L'OCDE 1989-1990

(61 92 05 3) ISBN 92-64-03534-6  
FF220 £28 US\$50 DM84

### 6. POLITIQUES, MARCHÉS ET ÉCHANGES AGRICOLES : SUIVI ET PERSPECTIVES 1992

(51 92 04 2) ISBN 92-64-13655-X  
FF215 £28 US\$50 DM84

### 7. MARCHÉS BOURSIERS ET RISQUES SYSTÉMIQUES DANS LES ÉCONOMIES DYNAMIQUES D'ASIE

(21 92 01 2) ISBN 92-64-13638-X  
FF100 £14 US\$26 DM42

### 8. CONSIDÉRATIONS DE SÉCURITÉ RELATIVES À LA BIOTECHNOLOGIE 1992

(93 91 05 2) ISBN 92-64-13641-X  
FF70 £10 US\$18,50 DM29

### 9. TENDANCES DES MIGRATIONS INTERNATIONALES : SYSTÈMES D'OBSERVATION PERMANENTE DES MIGRATIONS. SOPEMI

(81 92 03 2) ISBN 92-64-13663-0  
FF190 £27 US\$44 DM77

### 10. RÉCHAUFFEMENT PLANÉTAIRE : LES AVANTAGES DE LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS

(97 92 04 2) ISBN 92-64-13639-8  
FF60 £8,50 US\$15 DM25

secteur public, du recentrage de la gestion sur les résultats, et des efforts visant une meilleure qualité des services rendus et une plus grande satisfaction des clients. Il traite aussi des initiatives concernant les ressources humaines, la gestion financière et les procédures réglementaires.

(42 92 01 2) ISBN 92-64-23729-1, 112 p.  
FF95 £13,50 US\$22 DM39

### ÉVOLUTIONS DANS LA GESTION PUBLIQUE

Examen 1990

(décembre 1990)

(42 90 03 2) ISBN 92-64-23437-3, 150 p.  
FF130 £16 US\$28 DM50

### ÉVOLUTIONS DANS LA GESTION PUBLIQUE

Mise à jour 1991

(septembre 1991)

(42 91 01 2) ISBN 92-64-23546-9, 76 p.  
FF90 £11 US\$21 DM35

## Science, technologie, industrie

### CHANGEMENT STRUCTUREL ET PERFORMANCE DE L'INDUSTRIE

Etude de la décomposition

de la croissance pour sept pays

(juillet 1992)

Ce rapport analyse les mutations structurelles survenues dans sept grands pays de l'OCDE (Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, France, Japon et Royaume-Uni) au cours des quinze années qui ont suivi le premier choc pétrolier. Il examine les changements intervenus dans la production et l'emploi de chaque branche d'activité et décrit l'ampleur, la direction et les facteurs à l'origine de ces changements (demande intérieure finale, importations, exportations, et technologie de production) pour 33 secteurs industriels et pour chacun des pays étudiés.

103 tableaux et 45 graphiques

(02 92 05 2) ISBN 92-64-23722-4, 246 p.  
FF120 £17 US\$28 DM49

### LE MARCHÉ DE L'ACIER EN 1991 ET LES PERSPECTIVES POUR 1992

(juillet 1992)

Cette publication annuelle présente une analyse du marché de l'acier dans le monde et pour les pays de l'OCDE. Elle propose en outre sous forme de tableaux statistiques les données les plus récentes sur l'évolution du marché selon les régions, ses caractéristiques,



## STATISTIQUES DE L'OCDE SUR DISQUETTE DE MICRO-ORDINATEUR

Les données sont fournies sur des disquettes pour micro-ordinateur IBM compatible sur des disquettes 5 pouces 1/4, double face, double densité, formatées sur chaque face (360 K.octets) ou sur des disquettes de 3 pouces 1/2 double face, double densité, formatées sur chaque face (720 K.octets). Les données sont enregistrées dans un format compacté particulier à l'OCDE. Un programme simple est disponible sur la disquette permettant de transformer les fichiers de format OCDE en d'autres formats : WKS, WK1, DIF, SLK, PRN ou TXT. Les données peuvent ainsi être facilement utilisées avec des logiciels tels que LOTUS 1-2-3, SYMPHONY, MS-DOS, MULTIPLAN et VISICALC. Chaque livraison sera accompagnée d'une documentation technique détaillée.

### BANQUE DE DONNÉES SECTORIELLE INTERNATIONALE (BDSI)

Abonnement annuel : FF6 300 £700 US\$1 145 DM1 910

### BANQUE DE DONNÉES DU SECTEUR PRODUCTIF

Abonnement annuel : FF2 500 £275 US\$450 DM760

### BILANS DE LA VIANDE DANS LES PAYS DE L'OCDE

Abonnement annuel : FF350 £40 US\$65 DM105

### COMPTES ÉCONOMIQUES DE L'AGRICULTURE

Abonnement annuel : FF500 £55 US\$90 DM150

### COMPTES NATIONAUX ANNUELS – PRINCIPAUX AGRÉGATS

Abonnement annuel : FF1 450 £160 US\$265 DM440

### COMPTES NATIONAUX TRIMESTRIELS

Abonnement annuel : FF2 600 £285 US\$470 DM785

### INDICATEURS AVANCÉS ET ENQUÊTES DE CONJONCTURE

Abonnement annuel : FF5 300 £590 US\$965 DM1 610

### PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

Abonnement annuel : FF2 250 £245 US\$400 DM680

### PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES Supplément inclus

Abonnement annuel : FF3 300 £365 US\$600 DM1 000

### PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES

Abonnement annuel : FF7 000 £775 US\$1 270 DM2 120

### PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES – SÉRIE RÉTROSPECTIVE

Abonnement annuel : 1990-92 FF900 £100 US\$215 DM350  
1960-69, 1970-79, 1980-89 FF 2 400 £265 US\$435 DM730

### PRINCIPAUX INDICATEURS SCIENCE ET TECHNOLOGIE

Abonnement annuel : FF660 £75 US\$120 DM200

### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Abonnement annuel : FF1 470 £165 US\$265 DM445

### STATISTIQUES DE LA DETTE EXTÉRIEURE

Abonnement annuel : FF630 £70 US\$115 DM190

### STATISTIQUES SUR L'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR (CAD/BRI)

Abonnement annuel : FF630 £70 US\$115 DM190

### STATISTIQUES MENSUELLES DU COMMERCE EXTÉRIEUR – SÉRIE A

Abonnement annuel : FF6 300 £700 US\$1 145 DM1 910

De nombreux fichiers statistiques existent aussi sur bande magnétique pour utilisation sur des ordinateurs centraux.

Pour plus d'informations, contacter les Centres de publications et d'information de l'OCDE à Washington, Tokyo ou Bonn

ou

le Service des publications, Unité des services à la clientèle, OCDE, Paris

la main-d'œuvre employée, la consommation apparente, la production et les échanges.

**16 tableaux et 2 graphiques**  
(58 92 02 2) ISBN 92-64-23677-5, 38 p.  
FF115 £16 US\$27 DM47

### BIOTECHNOLOGIE, AGRICULTURE ET ALIMENTATION

(juillet 92)

Les aspects importants de la biotechnologie agro-alimentaire – qui peut modifier profondément les pratiques agricoles et la production alimentaire dans les pays industriels comme dans les pays en développement – sont étudiés ici dans une forme à la fois scientifiquement pertinente et accessible à un large public intéressé ou aux décideurs.

La première partie porte sur les choix scientifiques et technologiques concernant le domaine végétal, le secteur animal y compris les poissons, l'agro-alimentaire et les produits non alimentaires issus de l'agriculture. La deuxième partie traite des problèmes industriels et socio-économiques (stratégies des principales entreprises de l'agro-alimentaire, l'acceptation par le public, la protection par brevet, les impacts économiques). L'ouvrage montre comment les progrès scientifiques et techniques en biotechnologie influenceront probablement sur le système agro-alimentaire.

**40 tableaux et 4 graphiques**

Voir Salomon Wald, « Agriculture et alimentation : l'ère bio », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 177, août-septembre 1992.  
(93 92 03 2) ISBN 92-64-23725-9, 246 p.  
FF185 £26 US\$43 DM75

## Transports

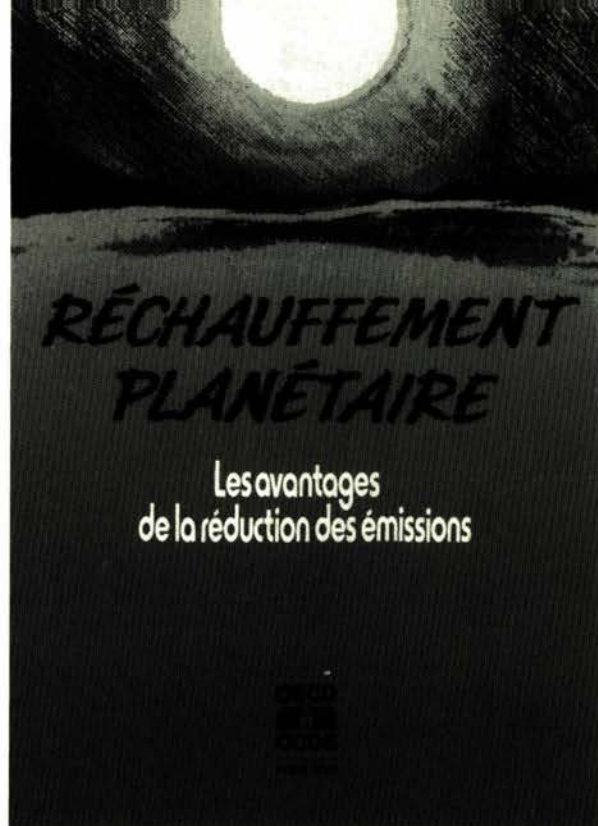
### AMÉLIORATIONS DES GRANDES LIAISONS INTERNATIONALES PAR FERROUTAGE

(août 1992)

Cette publication, tout en partant de la mise à jour d'une étude réalisée en 1988 sur les liaisons internationales par ferroulage, analyse les points faibles des itinéraires retenus. Les principales difficultés identifiées relèvent de la circulation des trains, du gabarit, des infrastructures ferroviaires, des terminaux, de la gestion administrative et de l'organisation pratique, et des passages aux frontières. Pour les surmonter, diverses recommandations sont formulées en conclusion du rapport qui consacre en outre certaines considérations spécifiques à la situation et aux perspectives de développement des transports combinés en Hongrie, Pologne et en République fédérative tchèque et slovaque.

(75 92 03 2) ISBN 92-821-2163-1, 128 p.  
FF150 £21 US\$38 DM61





# CONVENTION SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

## Aspects économiques des négociations

OECD  
OCDE  
PARIS 1992

*Les discussions récentes autour du problème du réchauffement planétaire étaient surtout centrées sur les coûts des stratégies potentielles et relativement peu sur les avantages du recours à ces politiques. L'une des raisons de ce déséquilibre a été l'absence de méthodologies appropriées pour évaluer ces avantages. Cette étude décrit un cadre possible pour une évaluation de cette nature et suggère quelques valeurs préliminaires à prendre en compte dans les éléments clés de ce cadre. Elle contribue ainsi à une meilleure compréhension du point d'équilibre optimal à atteindre entre l'action et l'inaction dans les politiques de lutte contre les gaz à effet de serre.*

(97 92 04 2) ISBN 92-64-23639-2 avril 1992, 84 p.  
FF60 £8,50 US\$15 DM25

*De longues négociations internationales ont récemment abouti à la signature d'une convention cadre sur le changement climatique (Rio de Janeiro, juin 1992).*

*Ce volume contient trois rapports consacrés à un aspect économique particulier du « problème des négociations » : comment le choix d'un moyen d'action donné influencerait sur le ralliement de tel ou tel pays à une coalition internationale concernant le changement climatique et à quelles conditions ; comment le recours aux « compensations parallèles » pourrait amener un plus grand nombre de pays à adhérer à un accord, sans pour autant sacrifier les grands objectifs d'efficacité économique. La difficulté de décourager les « comportements opportunistes » dans le cadre d'un accord international est abordée dans le troisième rapport.*

(97 92 07 2) ISBN 92-64-23668-6 août 1992, 100 p.  
FF90 £13 US\$23 DM43

### PARER AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

#### Quelques problèmes économiques

*Ce rapport examine trois éléments spécifiques de l'efficacité économique. Il considère les coûts découlant d'une éventuelle protection contre la menace d'une élévation du niveau de la mer liée au réchauffement de la planète. Il examine comment les instruments du marché pourraient contribuer à réduire les coûts totaux des mesures à prendre pour faire face au changement climatique. Il suggère comment les considérations économiques pourraient contribuer à l'élaboration d'un accord international efficace sur le réchauffement de la planète.*

(97 91 04 2) ISBN 92-64-23565-5  
octobre 1991, 160 p.  
FF150 £21 US\$36 DM62

### LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

#### Évaluation des retombées socio-économiques

*Comment déterminer le point où les avantages sociaux et économiques des actions visant à prévenir l'accumulation des gaz à effet de serre dans l'atmosphère vont contrebalancer les coûts encourus ? Ce rapport décrit différentes stratégies pour parvenir à mieux situer ce point d'équilibre et à mieux comprendre les perturbations socio-économiques liées au changement climatique.*

(97 90 02 2) ISBN 92-64-23462-4  
mars 1991, 130 p.  
FF130 £16 US\$28 DM50

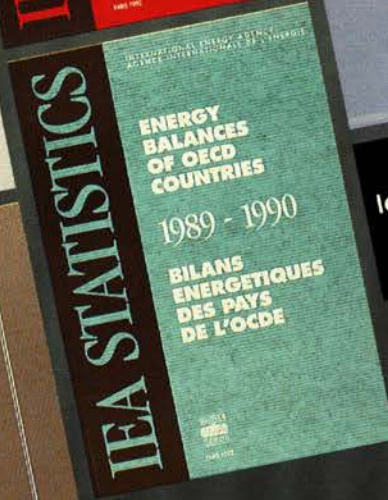
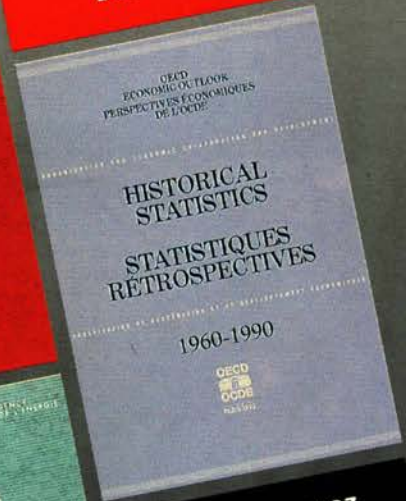
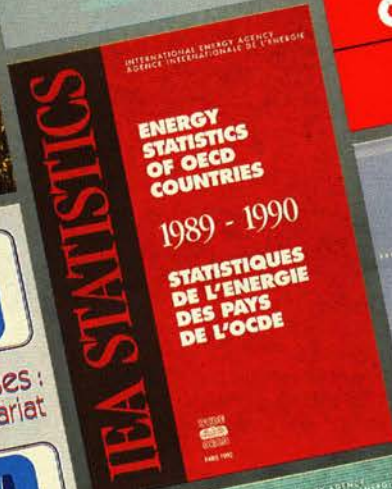
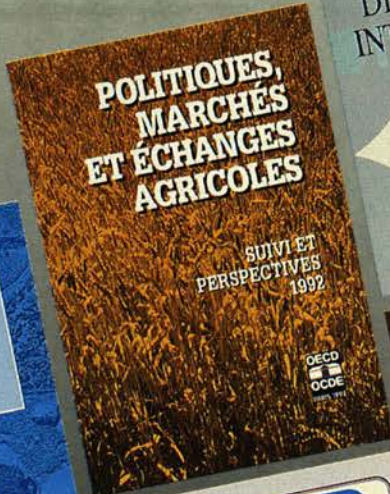
### LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

#### Concevoir un système de permis négociables

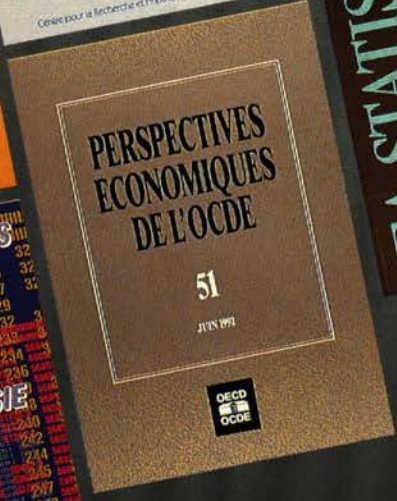
*Cet ouvrage contient les contributions techniques débattues lors d'un séminaire. Il traite des expériences actuelles réalisées dans le cadre du système des permis négociables et tentant de répondre à d'autres atteintes à l'environnement. Il passe en revue les principaux problèmes susceptibles d'être rencontrés dans le recours aux systèmes de permis négociables pour répondre à la menace du réchauffement de la planète. Un second ouvrage, abordant cette fois l'utilisation des taxes, paraîtra ultérieurement.*

(02 92 09 2) ISBN 92-64-23731-3  
août 1992, 257 p.  
FF125 £18 US\$31 DM61

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



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



# La lutte contre le chômage : réformer les marchés du travail

En 1983, le chômage dans les pays de l'OCDE touchait environ 31 millions de personnes (soit 8½ % de la population active totale). Les premières *Perspectives de l'emploi*, parues cette année-là, estimaient qu'il faudrait chaque jour 20 000 emplois de plus pendant cinq ans si l'on voulait ramener le chômage à son niveau de 1979, soit 18 millions de personnes. Au moment où paraît ce dixième numéro, le nombre de chômeurs, après être tombé à 24½ millions en 1990, est presque remonté à son niveau de 1983. Selon les perspectives à court terme, la croissance de la production devrait se raffermir dans les mois à venir. Mais la reprise sera vraisemblablement molle et il faut s'attendre à voir le taux de chômage dans l'ensemble de la zone OCDE atteindre près de 7½ % en 1992 avant de fléchir peu à peu en 1993<sup>1</sup>.

Les difficultés conjoncturelles s'ajoutent aux problèmes structurels persistants que connaît le marché du travail. Dans de nombreux pays membres, huit années d'expansion soutenue n'ont pas réussi à entraîner un recul sensible du chômage. Le chômage de longue durée a atteint des chiffres record et, après avoir légèrement reflué à la fin des années 80, marquera probablement une recrudescence sous l'effet de la récession. Une forte proportion des emplois nouveaux sont des emplois atypiques, notamment temporaires. La situation des catégories de travailleurs les plus vulnérables ne s'est guère améliorée. Le chômage touche aujourd'hui un plus large éventail de professions, car la récente récession a provoqué, proportionnellement, la disparition, dans les services et les professions non manuelles, d'un plus grand nombre d'emplois que les précédentes.

A la fin des années 80, les employeurs de nombreux pays signalaient de plus graves pénuries de personnel qualifié que durant les années 70, même si les taux d'emploi globaux étaient plus élevés. La source de nouveaux emplois et leur nature probable demeurent incertaines dans un contexte marqué par les progrès technologiques, le raccourcissement des cycles de production, l'évolution rapide de la

structure de la demande et le déplacement de l'avantage comparatif d'un pays à un autre.

Un chômage élevé engendre un gaspillage pour l'économie et des épreuves pour de nombreux individus. Le phénomène d'exclusion économique et sociale dont il s'accompagne peut mettre en péril la cohésion sociale. La lutte contre le chômage est donc passée au premier rang des préoccupations des gouvernements des pays de l'OCDE. Elle constitue aussi un souci majeur et croissant des pays d'Europe centrale et orientale. Lors de sa réunion au niveau des ministres en mai de cette année, le Conseil de l'OCDE s'est déclaré « déterminé à redoubler d'efforts pour promouvoir les conditions d'un retour à une croissance équilibrée » et a invité le Secrétaire général de l'Organisation « à entreprendre un effort global de recherche pour déterminer les raisons des progrès décevants réalisés dans la lutte contre le chômage et les moyens de remédier à cet état de choses ».

### Evolution des principes d'action

L'OCDE étudie attentivement, depuis une dizaine d'années, les problèmes que posent les politiques du marché du travail.

Durant la première moitié des années 80, l'attention s'est portée essentiellement sur la flexibilité. Il ne s'agissait pas simplement de la rotation de la main-d'œuvre ni même de la flexibilité des salaires. Cette question recouvrait aussi la flexibilité fonctionnelle et la souplesse de gestion – c'est-à-dire le déploiement et la mise en valeur des ressources humaines dans l'entreprise, les modes d'organisation du travail et les modalités d'application des technologies. Le concept de la multiplicité des facettes de la flexibilité du marché du travail a évolué pour déboucher sur la notion de société active qui associe les sources de la croissance de l'emploi et du bien-être économique et social à une plus large participation à la vie de la société et au développement de la culture d'entreprise.

Une synthèse de ces idées a été réalisée dans le « cadre nouveau » pour les politiques du marché du travail élaboré à la demande des ministres du travail des pays de l'OCDE<sup>2</sup>. Ce cadre préconise une stratégie à moyen et à long termes et recommande de renoncer aux mesures génératrices de dépendance

1. *Perspectives de l'emploi*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992.

2. *Perspectives de l'emploi*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990 et *Le marché du travail : quelles politiques pour les années 90 ?*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990.

à l'égard des transferts de revenu au profit d'actions propres à mobiliser les ressources en main-d'œuvre et à assurer des débouchés, à permettre une meilleure adéquation entre les offres et les demandes d'emploi et à développer les qualifications adaptées à l'emploi.

### La réforme structurelle : pivot de l'action

L'approche à moyen et à long termes proposée dans le cadre nouveau a suscité de fermes engagements politiques. Après avoir été favorablement accueillie par le Conseil réuni au niveau des ministres en mai 1990, elle a été approuvée en janvier de cette année par les ministres du travail des pays de l'OCDE qui ont examiné un programme d'action en vue de sa mise en œuvre. Selon le consensus politique qui s'est instauré, les problèmes des marchés du travail, même s'ils ont été aggravés par la récente récession, sont foncièrement d'origine structurelle – ils sont le reflet des difficultés constantes des marchés du travail à s'adapter rapidement et sans heurts aux changements structurels qui touchent la démographie, la technologie, la structure des échanges et les goûts des consommateurs.

On ne pourra parvenir dans des délais satisfaisants à une croissance durable de l'emploi qu'en supprimant les inadéquations persistantes entre l'offre et la demande. Des mesures destinées simplement à remédier à des difficultés passagères vont souvent, à long terme, à l'encontre des buts visés. Elles ont tendance à retarder les ajustements qui s'imposent et risquent en fait de créer de nouvelles rigidités qui nuiront à la croissance de l'emploi et de la productivité, et à l'amélioration des conditions de vie et de travail.

### Une panoplie de mesures cohérentes

Un chômage élevé résulte de l'interaction complexe de facteurs conjoncturels et structurels. Si ses causes sont diverses, les formes que prennent les problèmes issus du chômage le sont tout autant, dans la mesure où ils sont étroitement liés à l'exclusion économique et sociale. Il n'existe pas de solution unique. Ce ne sont pas les politiques du marché du travail ni les politiques macro-économiques, ni les politiques

## LA CROISSANCE DE L'EMPLOI ET DE LA POPULATION ACTIVE DANS LES PAYS DE L'OCDE

	Emploi						Population active					
	1990	1981-89	1990	1991	1992	1993	1990	1981-89	1990	1991	1992	1993
	millions	variation annuelle (%)					millions	variation annuelle (%)				
<b>Amérique du Nord</b>	<b>130,5</b>	<b>1,9</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>2,3</b>	<b>138,5</b>	<b>1,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>
Canada	12,6	1,6	0,7	-1,8	0,8	2,1	13,7	1,6	1,3	0,6	0,9	1,6
Etats-Unis	117,9	2,0	0,5	-0,9	1,1	2,3	124,8	1,6	0,8	0,4	1,5	1,7
<b>Japon</b>	<b>62,5</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>63,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>
<b>Europe centrale et occidentale</b>	<b>94,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>100,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
Allemagne	28,5	0,4	2,6	1,5	0	0,4	29,9	0,6	1,8	1,0	0,5	0,5
Autriche	3,4	0,4	2,1	1,9	0,6	0,6	3,5	0,6	2,2	2,4	0,9	0,8
Belgique	3,8	0,3	1,4	-0,3	-0,3	0,3	4,2	0,2	0,8	0,4	0,1	0,2
France	22,1	0,1	1,0	0,4	0,2	0,5	24,3	0,3	0,4	0,9	0,7	0,4
Irlande	1,1	-0,6	3,3	-0,4	0,5	0,7	1,3	0,2	1,0	2,0	1,8	0,3
Luxembourg	0,2	1,7	4,3	4,3	2,7	2,2	0,2	1,8	4,3	4,5	2,7	2,0
Pays-Bas	5,0	0,4	2,2	1,2	-0,1	0,2	5,3	0,6	1,2	0,6	0,5	0,5
Royaume-Uni	26,8	1,2	0,3	-2,8	-2,1	0	28,5	0,8	0	-0,3	-0,5	-0,2
Suisse	3,6	1,0	1,4	-0,3	-0,5	0,5	3,6	1,1	1,4	0,4	0,7	0,5
<b>Europe méridionale</b>	<b>59,1</b>	<b>1,0</b>	<b>2,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>66,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>
Espagne	12,6	0,9	2,6	0,2	0,6	1,1	15,0	1,3	1,4	0,4	0,4	0,3
Grèce	3,7	0,5	1,2	-1,7	-1,0	-0,9	4,0	0,9	0,8	-0,4	0,3	0,1
Italie	21,2	0,3	1,9	0,9	0	0,2	23,9	0,8	0,7	0,8	0,3	0,5
Portugal	4,5	1,4	2,3	3,0	0,6	1,0	4,7	1,1	1,9	2,4	1,5	1,5
Turquie	17,1	2,2	2,2	0,2	1,4	1,4	19,1	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8
<b>Pays nordiques</b>	<b>11,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>0</b>	<b>12,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>0</b>
Danemark	2,6	0,9	-0,5	-0,9	-0,3	0,8	2,8	0,9	-0,2	0	0	0,2
Finlande	2,5	0,6	-0,1	-5,3	-5,1	0,2	2,6	0,4	-0,1	-1,0	-1,2	-0,2
Islande	0,1	1,6	0,1	0,6	-1,1	0,4	0,1	1,8	0,2	0,5	-0,2	0,2
Norvège	2,0	0,7	-0,9	-1,0	0	1,4	2,1	1,1	-0,6	-0,7	0,3	0,9
Suède	4,5	0,7	1,0	-1,7	-2,9	-1,2	4,6	0,6	1,1	-0,5	-1,1	-0,5
<b>Océanie</b>	<b>9,4</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,6</b>	<b>10,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>1,2</b>
Australie	7,9	2,3	1,8	-2,0	-0,2	1,8	8,5	2,4	2,7	0,9	0,7	1,2
Nouvelle-Zélande	1,5	0	1,0	-1,1	-0,5	1,0	1,6	0,5	1,6	1,7	1,2	1,2
<b>OCDE Europe</b>	<b>165,4</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>	<b>0</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>179,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
CE	132,1	0,6	1,6	0,1	-0,3	0,4	144,2	0,7	0,9	0,6	0,3	0,3
<b>Total OCDE</b>	<b>367,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>392,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>

Source : OCDE

d'enseignement et de formation, ni les politiques sociales qui pourront, à elles seules, servir de remède.

La seule solution, c'est une panoplie de mesures dans laquelle chacune joue son rôle tout en renforçant les autres. Par exemple, si les politiques macro-économiques permettent de maintenir des niveaux de demande et de production compatibles avec une croissance durable sans inflation, il sera plus facile pour la politique du marché du travail de passer de programmes générateurs de dépendance à des mesures actives visant le marché du travail. Inversement, le bon fonctionnement du marché du travail qui facilite l'adaptation aux mutations structurelles est une condition nécessaire pour que les politiques macro-économiques parviennent à assurer une expansion soutenue de la production et de l'emploi. Cette interdépendance des politiques exige une approche cohérente et concordante qui mette en jeu les partenaires sociaux et les pouvoirs publics et implique une interaction

appropriée entre les diverses actions gouvernementales.

En s'engageant à suivre la démarche définie dans le cadre nouveau, les ministres du travail des pays de l'OCDE se sont donné les objectifs suivants : « mobiliser les ressources en main-d'œuvre en atténuant les inégalités dans l'accès à l'emploi et à la formation, et en réinsérant les chômeurs de longue durée et les catégories les plus défavorisées dans le monde du travail ; assurer le bon fonctionnement des marchés du travail en encourageant une attitude de recherche active chez les salariés et les employeurs ; et améliorer la qualité de la main-d'œuvre en développant les qualifications adaptées à l'emploi. » La mise en œuvre d'un tel programme passe par un vaste système de suivi et d'examen des marchés du travail. Le processus d'examen mutuel multilatéral offre un moyen particulièrement efficace d'évaluer l'expérience des pays, de repérer les progrès accomplis et d'assurer le partage effectif de ces informations entre les pays membres.

## Mobiliser les ressources en main-d'œuvre et assurer des débouchés

Le suivi des marchés du travail entrepris par l'OCDE examine les importantes réserves inutilisées de main-d'œuvre et leur évolution dans le temps, et analyse les multiples raisons pouvant expliquer le « non-emploi », comme le découragement (attitude des personnes qui souhaitent travailler, mais ne cherchent pas d'emploi parce qu'elles sont persuadées de l'absence de débouchés), l'invalidité, le départ à la retraite et la poursuite d'études, ainsi que le chômage. Il arrive que certains actifs occupés ne travaillent pas au maximum de leurs possibilités du fait, par exemple, qu'ils occupent involontairement un emploi à temps partiel, et effectuent moins d'heures de travail qu'ils ne le souhaitent ou le peuvent.

Les personnes inoccupées peuvent être considérées comme des chômeurs ou des « inactifs », au sens technique de ce terme, c'est-à-dire ne faisant pas partie de la population active. Lorsqu'on analyse simultanément le chômage et l'inactivité, on s'aperçoit qu'un recul du chômage n'a souvent été obtenu qu'au prix d'une croissance de l'inactivité – ou *vice versa*. Les pays qui sont parvenus, durant les années 80, à faire reculer aussi bien l'inactivité que le chômage ont été relativement rares : ce sont les Pays-Bas et les Etats-Unis en ce qui concerne les hommes, l'Australie, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis en ce qui concerne les femmes.

L'influence de certaines conditions et institutions du marché du travail apparaît plus clairement si l'on établit une distinction entre les groupes d'âge et selon le sexe. Les taux d'activité des jeunes sont affectés par les liens entre les établissements d'enseignement et de formation et le marché du travail. L'activité des travailleurs âgés est particulièrement sensible aux changements apportés aux politiques du marché du travail et aux programmes de garantie de ressources, comme les systèmes d'indemnisation du chômage, de pensions d'invalidité et de retraite anticipée. D'une manière générale, l'activité des femmes dépend beaucoup des infrastructures sociales existantes ainsi que de politiques du marché du travail et de systèmes d'allocations spécifiques.

Les taux d'activité féminine ont progressé durant les années 80, mais en général plus lentement qu'au cours de la décennie précédente. Dans de nombreux pays, une forte proportion de femmes est encore inactive et les travailleurs découragés sont en majorité des femmes. Même les femmes qui ont un emploi voient souvent leurs services et leurs compétences sous-utilisés. Beaucoup de femmes qui occupent un emploi à temps partiel souhaiteraient travailler à plein temps, mais se déclarent dans l'impossibilité de le faire, faute de système de garde d'enfants approprié ou d'emplois à temps complet disponibles. Les compétences féminines sont par ailleurs fréquemment sous-utilisées car les femmes sont concentrées dans un éventail restreint de professions relativement mal rémunérées.

Les deux dernières décennies ont vu baisser les taux d'emploi et d'activité des travailleurs âgés, en particulier de sexe masculin. Devant la progression rapide des taux de chômage, en particulier des jeunes, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en place, à la fin des années 70 et au début des années 80, des systèmes de retraite anticipée pour offrir de meilleures perspectives d'emploi aux jeunes. Influencés notamment par ces programmes gouvernementaux et parfois aussi par l'existence de régimes de pensions professionnels, les entreprises et les syndicats ont concentré la réduction du temps de travail sur les travailleurs âgés en encourageant la retraite anticipée. Certains pays offrent des pensions d'invalidité pour des raisons liées au marché du travail, ouvrant ainsi une voie d'accès à la retraite anticipée pour certains travailleurs âgés qui autrement se seraient trouvés au chômage.

Il s'agit là de politiques à courte vue qui peuvent accroître le taux de dépendance économique et compromettre l'adaptation aux changements structurels. C'est en partie pour ces raisons que certains programmes et dispositifs mis en place par les pouvoirs publics ont été abandonnés ou modifiés, mais les suppressions d'emplois ont continué de frapper surtout les travailleurs âgés.

Le travail indépendant offre une autre voie d'accès à l'emploi et à l'activité. Pendant les années 80, il s'est rapidement développé dans de nombreux pays. Il peut, dans certaines limites, contribuer à l'expansion de l'emploi. Des réglementations particulières du marché du travail, des dispo-

sitifs institutionnels et des initiatives des pouvoirs publics ont contribué pour beaucoup à inciter des travailleurs à créer leur propre entreprise.

Pour assurer des débouchés aux hommes et aux femmes, il faut donc proposer un plus large éventail d'options aux employeurs comme aux travailleurs. Il convient d'offrir des incitations positives pour encourager la participation à la vie professionnelle. L'ajustement approprié et progressif de la garantie de ressources et des revenus du travail ainsi que leur traitement fiscal sont des mesures nécessaires, mais insuffisantes en soi. Il faudrait étayer ces actions par des aides à une recherche d'emploi plus active et par des programmes de formation et de réemploi plus efficaces et plus complets en faveur des chômeurs et des bénéficiaires d'une aide sociale. Des réformes des régimes professionnels de retraite du secteur privé propres à favoriser l'activité pourraient permettre aux travailleurs âgés de choisir de se retirer progressivement de la vie active au lieu de la quitter brutalement. Il faudrait aussi s'attacher à résoudre les problèmes particuliers des chômeurs de longue durée, des femmes, des travailleurs âgés et des handicapés afin d'encourager leur réinsertion dans le monde du travail. Les difficultés sur le marché du travail ont des origines diverses et nécessitent des démarches diverses.

## Assurer le bon fonctionnement des marchés du travail

Des marchés du travail souples et efficaces sont une condition essentielle d'une croissance durable et non inflationniste. La croissance de la productivité, de la production et du nombre d'emplois sera assurée par une mise en adéquation rapide de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, grâce à une certaine mobilité dans les marchés du travail, tant externes qu'internes.

Les pouvoirs publics influent sur le processus d'adéquation entre les offres et les demandes d'emploi, notamment en réglementant l'embauche et la cessation d'activité. Si les réglementations sont trop restrictives, les employeurs risquent de faire preuve d'une prudence excessive à l'idée de recruter du personnel, tout particulièrement parmi les chômeurs et les travail-

leurs peu qualifiés ou peu expérimentés, ce qui aura pour effet de réduire le nombre de vacances d'emploi, de ralentir la rotation de main-d'œuvre et d'entraîner des retards dans l'ajustement structurel. Dans de nombreux pays, le rapport entre le nombre de chômeurs et de vacances d'emploi (courbe de Beveridge) est aujourd'hui moins favorable. Il ne fait aucun doute que cette situation est en partie imputable au chômage élevé lui-même. Mais il n'en faut pas moins revoir les réglementations du marché du travail pour éviter qu'elles ne créent des rigidités inutiles.

Le service public de l'emploi (SPE) demeure, par ses effectifs, le principal instrument dont disposent la plupart des gouvernements pour mettre en œuvre la politique du marché du travail. Une étude détaillée du SPE dans quatre pays – Japon, Norvège, Espagne et Royaume-Uni – montre la nécessité de coordonner ses trois fonctions essentielles : mise en adéquation des offres et des demandes d'emploi et placement, gestion des prestations de chômage, et mise en œuvre de programmes de formation et d'autres mesures visant le marché du travail. La coordination étroite des fonctions de placement dans l'emploi avec la gestion des indemnités de chômage permet plus facilement de tenir les bénéficiaires en contact avec le marché du travail. Lorsque le SPE est aussi à même d'assurer l'accès à une formation, les demandeurs d'emploi peuvent, au besoin, améliorer leurs qualifications et, si les débouchés sont rares, le SPE peut leur proposer une formation pour leur éviter un chômage de longue durée ou l'inactivité. Lorsque des programmes de formation sont disponibles, le maintien des prestations peut être subordonné à l'acceptation d'une place dans un de ces programmes.

Le champ couvert par le SPE en ce qui concerne les vacances d'emploi et les placements varie selon les pays, mais ne semble guère dépendre de l'existence d'un monopole. Le SPE peut donc admettre que les activités de placement du secteur privé répondent le mieux à certains besoins – en particulier les annonces parues dans la presse qui sont toujours responsables d'une bien plus forte proportion de placements que les agences d'emploi privées – tout en exploitant les avantages propres à son réseau national et en cherchant à venir en aide aux personnes défavorisées sur le marché du travail.

## Qualifications et compétences

La compétitivité des entreprises, des régions et des pays dépend de plus en plus des compétences et des motivations des travailleurs. La diffusion des nouvelles technologies, les changements apportés à l'organisation du travail et aux modes de gestion et la mondialisation accrue des marchés des produits et des qualifications ont entraîné des transformations rapides et obligent à faire appel à une plus grande diversité de compétences. Il est de plus en plus largement reconnu que la vie professionnelle exige un niveau minimum de compétences plus élevé et que l'obsolescence des qualifications est de plus en plus courante. Certains pays craignent que la reprise ne soit compromise par l'apparition de déficits de qualifications. Une proportion croissante de travailleurs doit donc être plus instruite et recevoir plus fréquemment une formation.

Les taux d'inscription aux formations proposées et les niveaux d'instruction sont très variables d'un pays de l'OCDE à l'autre et reflètent en partie les structures éducatives et industrielles du pays. Plus le niveau d'instruction est élevé, plus l'activité est forte – cette relation est visible chez les femmes de plus de 25 ans, et chez les hommes après 45 ans. En revanche, la formation en cours d'emploi semble généralement diminuer avec l'âge, les femmes étant moins nombreuses à suivre une formation structurée. La plus faible fréquence de la formation et les niveaux d'instruction plus bas chez les travailleurs âgés, qui font que ceux-ci sont moins adaptables s'ils viennent à perdre leur emploi, sont probablement des facteurs qui expliquent pour une large part que le chômage des travailleurs âgés soit d'assez longue durée.

Répondre aux besoins de formation des travailleurs est une tâche qui incombe à la fois aux responsables de l'enseignement et de la formation, aux responsables du marché du travail et aux partenaires sociaux. Certes il revient essentiellement au système éducatif d'inculquer des connaissances de base et des compétences génériques, aux employeurs et aux syndicats de permettre l'acquisition de compétences adaptées à l'emploi et aux responsables du marché du travail d'assurer une formation de rattrapage aux chômeurs, mais

ces fonctions se recoupent de plus en plus. Les mécanismes traditionnels doivent tenir compte de cette synergie. L'expérience montre que c'est dans les pays où ces trois formes d'intervention sont développées et se complètent que les résultats sont les plus satisfaisants. Pour répondre aux besoins de formation des chômeurs, il importe tout particulièrement de disposer de normes et de compétences solides en matière de formation. Différents mécanismes institutionnels peuvent permettre de fixer ces normes et d'obtenir ces qualifications : dans les pays germanophones, les normes concernant la formation sont fixées par les organismes privés responsables de l'apprentissage, alors qu'au Canada, en France et en Scandinavie, elles correspondent d'ordinaire aux filières professionnelles de l'enseignement public.

□ □

La lutte contre le chômage est au premier rang des priorités pour les pays de l'OCDE. Or, la réforme des marchés du travail est une condition essentielle de progrès. C'est l'une des questions auxquelles l'OCDE s'attaquera en entreprenant un effort global de recherche pour déterminer les raisons des progrès décevants réalisés dans la lutte contre le chômage et les moyens de remédier à cet état de choses.

Le programme de réformes structurelles des marchés du travail adopté par les ministres du travail des pays de l'OCDE prévoit le passage progressif, sur le moyen terme, de mesures passives de garantie de ressources, génératrices de dépendance, à des mesures actives propres à accroître l'autonomie des individus et à améliorer le fonctionnement des marchés du travail. Les données sur les dépenses consacrées aux programmes du marché du travail entre 1985 et 1990 témoignent d'une réorientation des politiques. Reste à voir si cette tendance se poursuivra au cas où la situation du marché du travail ne s'améliorerait pas. Les difficultés conjoncturelles risquent d'accentuer les rigidités des marchés du travail si rien n'est fait pour entreprendre des réformes structurelles.

Des efforts résolus pour engager dès maintenant des réformes structurelles devraient constituer le point de départ d'une stratégie à long terme.

Paris, le 26 juin 1992