

L'OBSERVATEUR

de
L'OCDE

**L'état
de l'environnement**

**Les économies
dynamiques d'Asie**

**Réformer
les politiques agricoles**

**Le Sahel :
échanges
et sécurité alimentaire**

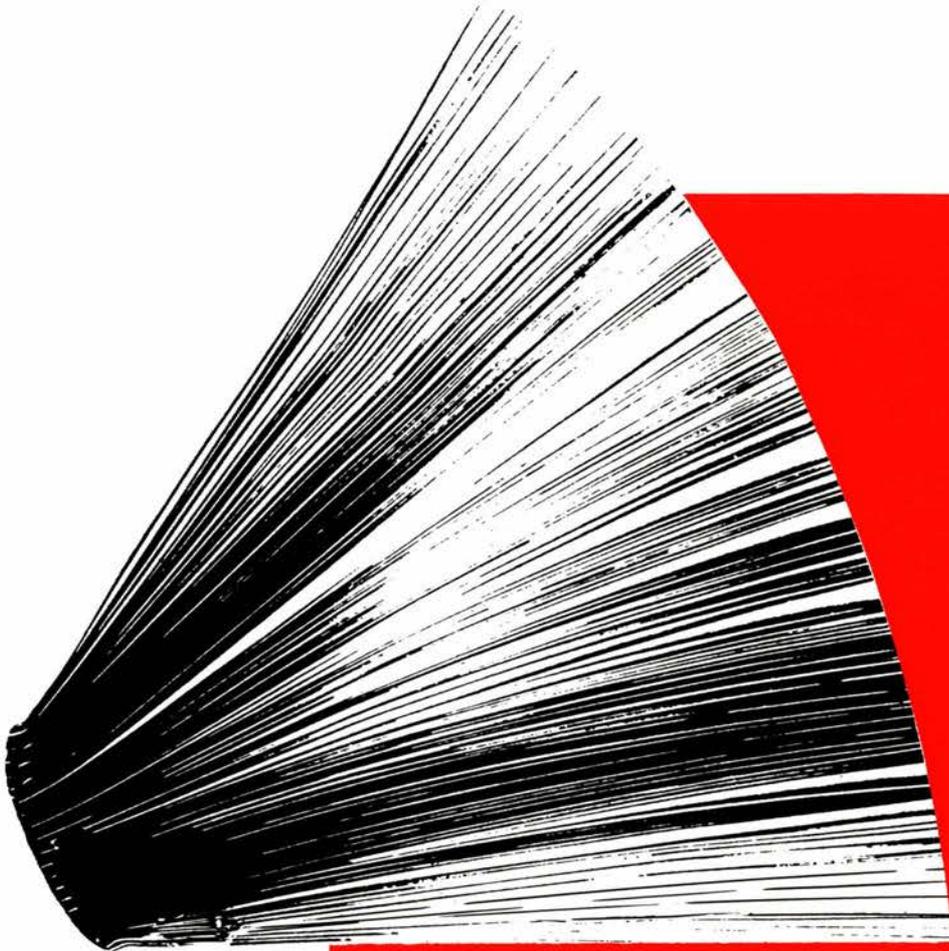
**Politiques
de croissance
en Amérique latine**

**L'enseignement
des années 90**

**Les perspectives
économiques**

168

février-mars 1991



Une sélection de publications sur

L'EMPLOI ET L'ÉDUCATION

LE MARCHÉ DU TRAVAIL : QUELLES POLITIQUES POUR LES ANNÉES 90 ?

(81 90 01 2) ISBN 92-64-23363-6 FF110 £13 US\$23 DM43

OCDE PERSPECTIVES DE L'EMPLOI

JUILLET 1990

(81 90 02 2) ISBN 92-64-23396-2 FF190 £23 US\$40 DM78

SÉRIE « INITIATIVES LOCALES DE CRÉATION D'EMPLOIS » RÉUSSIR LE CHANGEMENT

ENTREPRENEURIAT ET INITIATIVES LOCALES

(84 90 01 2) ISBN 92-64-23360-1 FF70 £8,50 US\$15 DM27

SÉRIE « INITIATIVES LOCALES DE CRÉATION D'EMPLOIS » ENTREPRENDRE AU FÉMININ

(84 90 02 2) ISBN 92-64-23436-5 FF95 £11 US\$20 DM37

STATISTIQUES DE LA POPULATION ACTIVE 1968-1988

(30 90 02 3) ISBN 92-64-03377-7 FF340 £41 US\$71 DM133

L'ENSEIGNEMENT DANS LES PAYS DE L'OCDE, 1987-88 : RECUEIL D'INFORMATIONS STATISTIQUES

(91 90 06 2) ISBN 92-64-23425-X FF140 £17 US\$30 DM55

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR TENDANCES ACTUELLES

(91 90 04 2) ISBN 92-64-23422-5 FF100 £12 US\$21 DM39

L'ENSEIGNANT AUJOURD'HUI

(91 90 03 2) ISBN 92-64-23413-6 FF90 £20 US\$12 DM35

EXAMENS DES POLITIQUES NATIONALES D'ÉDUCATION L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN CALIFORNIE

(91 90 02 2) ISBN 92-64-23412-8 FF140 £17 US\$30 DM55

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

Rédaction :

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

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

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

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

Le numéro :

FF20,00 £2,50 \$EU4,50 DM8,00

Abonnement, 1 an

FF100,00 £11,70 \$EU22,00 DM43,00

Tél. (1) 45-24-81-66

Rédacteur en chef

Ulla Ranhall-Reyners

Rédacteur en chef adjoint

Martin Anderson

Assistants

Yannick Bultynck

Brigid Gallen

Conception et

réalisation technique

Gérald Tingaud

Recherche photographique

Silvia Thompson-Lépot

S O M M A I R E

environnement

4

GÉRER L'ENVIRONNEMENT

Bill L. Long

8

L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT :
UN BILAN MITIGÉ. POURQUOI ?

Christian Avérous

relations internationales

14

LA COOPÉRATION AVEC LES ÉCONOMIES DYNAMIQUES D'ASIE

André Barsony

développement

20

POLITIQUES DE CROISSANCE POUR L'AMÉRIQUE LATINE

Bernhard Fischer

25

ÉCHANGES COMMERCIAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST :
POUR OU CONTRE LE DÉVELOPPEMENT ?

Jean-Marc Pradelle

28

LA CHARTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE :
POUR UNE MEILLEURE CONCERTATION
ENTRE PAYS SAHÉLIENS ET DONATEURS

Henri Josserand

agriculture

30

POLITIQUES AGRICOLES : L'URGENCE D'UNE RÉFORME

31

LE SOUTIEN DIRECT DES REVENUS

Wilfrid Legg

34

LES RESTRICTIONS QUANTITATIVES À LA PRODUCTION

Carmel Cahill

enseignement

36

ENSEIGNEMENT : L'ORDRE DU JOUR DES ANNÉES 90

George S. Papadopoulos

39

LA DYNAMIQUE DU CHANGEMENT ÉDUCATIF

David Istance

économie

43

COUP DE PROJECTEUR SUR LA SUÈDE

Vesa Vihriala

45

NOUVELLES PUBLICATIONS

perspectives économiques de l'OCDE

cahier central

Gérer l'environnement

Bill L. Long



L'environnement est à l'ordre du jour international depuis le début des années 70. En se mettant d'accord sur les progrès accomplis depuis lors, on peut définir les priorités pour la politique à mener dans ce domaine au cours des années 90 et au-delà.

La communauté internationale fait le point sur l'environnement. Une importante conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui doit se tenir au Brésil en 1992 donne lieu à des travaux préparatoires. Cette manifestation aura aussi un aspect commémoratif, « l'ère de l'environnement » ayant été ouverte il y a vingt ans par la première conférence des Nations unies sur l'environnement à Stockholm. Autre vingtième anniversaire : celui du comité de l'environnement de l'OCDE, marqué, en ce début 1991, par une réunion des ministres de l'environnement des pays membres de l'Organisation.

Dans les deux cas, les organisateurs sont en train de peaufiner, à l'intention des chefs de gouvernement et des ministres, le compte rendu des politiques de l'environnement menées depuis les années 70.

Les pays de l'OCDE ont, dans l'ensemble, déjà parcouru un long chemin. D'importants progrès en matière de protection et de mise en valeur de leurs ressources d'environnement devraient bientôt se concrétiser. Il en va tout à fait différemment si l'on regarde hors de la zone OCDE. Car en Europe de l'Est et dans les pays en développement, l'évolution de l'état de l'environnement au cours des deux dernières décennies est alarmante.

Il est intéressant et instructif de se reporter vingt ans en arrière et de mettre en regard les attitudes et les approches adoptées à l'époque vis-à-vis de l'environnement et la situation qui prévaut aujourd'hui.

La conférence de Stockholm (1970) avait pour objectif de susciter une prise de conscience, de sensibiliser les milieux dirigeants du monde entier aux menaces qui pesaient sur l'environnement et de les convaincre de la nécessité d'une stratégie commune. En 1992, les débats de la conférence du Brésil porteront sur les aspects économiques de la gestion de l'environnement. C'est ce qu'a précisé Maurice Strong, le secrétaire général de cette conférence qui avait déjà joué un rôle de premier plan à Stockholm.

Cette orientation reflète une des principales évolutions du dossier environnement au plan international. Evolution illustrée par les propos d'un orateur au cours d'une récente réunion de travail de l'OCDE : « l'environnement est passé en vingt ans de la dernière à la première page des grands journaux ; il est désormais en page financière ».

Cette orientation est également conforme à l'approche adoptée par l'OCDE, qui met en relief la nécessité d'intégrer économie et environnement dans les prises de décision si l'on veut atteindre les objectifs fixés dans l'un et l'autre domaine.

Autre changement notable, les sujets de préoccupation. En 1970, la pollution directement perçue par l'œil, l'oreille ou le nez avait la vedette. Aujourd'hui, les préoccupations se sont étendues à la pollution par de très faibles concentrations de substances chimiques et de radionucléides – celle qui menace la santé et le bien-être de l'humanité mais qui n'est pas décelable par les sens humains. Par ailleurs, le champ spatial de perception des risques pesant sur l'environnement s'est élargi. A l'échelle des différentes régions du globe, on se préoccupe désormais de la pollution transfrontière de l'air et de l'eau et, à l'échelle mondiale, des questions liées à l'appauvrissement de la couche d'ozone, au changement climatique, au déboisement et à la pollution des océans.

Revenue au centre des préoccupations dans la seconde moitié des années 80, la question de l'environnement est désormais abordée au niveau politique le plus élevé dans les pays membres et non membres de l'OCDE. Un mouvement de l'opinion publique est à l'origine de cette résurgence : la prise de conscience que les activités humaines ont atteint le stade où elles commencent à nuire aux facteurs essentiels à la vie sur notre planète.

De la réglementation au marché

En 1970, technologie et industrie étaient les « bêtes noires » des défenseurs de l'environnement. Reconnaisant qu'il avait été lui-même à l'époque gagné par cet état d'esprit, Gustave Speth, président du World Resource Institute de Washington adopte désormais une approche de plus en plus répandue : celle qui perçoit la technologie comme la clef d'un avenir viable au plan de l'environnement du fait de la montée d'une nouvelle génération de technologies « propres ». Et dans cette démarche, le secteur privé n'est plus perçu comme une entrave mais comme un élément essentiel de solution.

Lorsqu'elle démontre qu'elle peut être à la fois rentable et réduire la production de

déchets, les émissions polluantes et la consommation de matières premières, l'industrie – ou du moins certaines de ses branches – est beaucoup mieux tolérée, et même respectée, du public. Mais cette évolution positive accroît aussi les attentes : extrapolant à partir des résultats heureux obtenus çà ou là, les autorités comme le public ont tendance à considérer que l'industrie – pour peu que l'on exerce sur elle des pressions suffisantes – peut réaliser des miracles en matière d'environnement tout en conservant parallèlement sa rentabilité.

Ce qui fait dire au président de la Chambre de commerce internationale, Peter Wallenberg : « Avec la disparition du défi marxiste au régime de la libre entreprise, le défi environnemental devient le plus fondamental auquel les dirigeants d'entreprise du monde entier auront à faire face dans un avenir prévisible ».

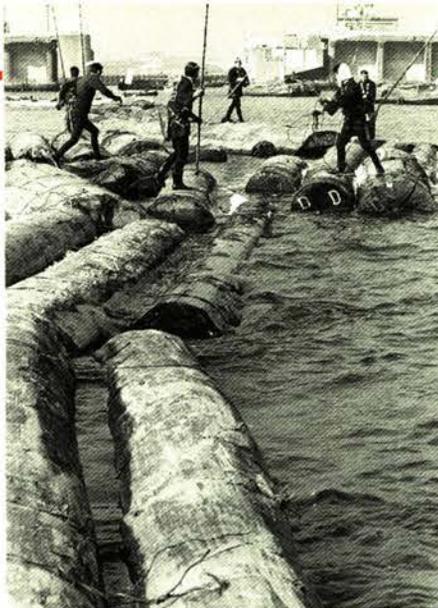
Les moyens d'action mis en œuvre par les pouvoirs publics dans le domaine de l'environnement traduisent également l'évolution intervenue dans la façon de gérer cette question. Au début des années 70, des stratégies réglementaires relevant d'une approche « de commandement et de contrôle » ont été mises en place afin de résoudre rapidement les plus graves problèmes de pollution. Cette approche s'est trouvée remise en cause par l'augmentation des coûts de la lutte anti-pollution, la complexité croissante des réglementations applicables et l'incapacité de ces dernières à susciter des innovations techniques au-delà du strict nécessaire légal. D'où la recherche, par les pouvoirs publics, de nouveaux moyens d'action.

Les pays de l'OCDE se sont ainsi de plus en plus souvent tournés vers le « marché » en introduisant des taxes et redevances d'environnement, des systèmes de dépôts remboursables et, plus récemment, en autorisant des émissions de titres négociables. Depuis deux ans, l'intérêt porté à ces techniques de marché connaît une véritable explosion, preuve que la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion de l'environnement s'intensifie.

Dans les faits, une sorte de système « hybride » semble donc se mettre en place. Les pouvoirs publics recourent à des réglementations contraignantes pour fixer les normes et les objectifs à long terme et, dans le même temps, ils se tournent vers les techniques de marché pour

Bill L. Long est directeur de l'environnement de l'OCDE.

Un des effets du déboisement dans les pays tropicaux (à droite) : des inondations dévastatrices, souvent à des distances considérables du dommage initial (ci-dessous).



Kaku Kurital/Gamma

déterminer les modes d'action les plus efficaces en termes de coûts.

Les pouvoirs publics s'orientent également vers des stratégies plus globales en matière de politiques d'environnement. Leurs premières interventions consistaient à gérer au cas par cas chaque facteur de pollution et chaque milieu pollué. Une telle démarche ne permettait pas de faire face au problème du transfert de pollution d'un milieu à un autre (exemple : la pollution de l'atmosphère résultant de l'incinération d'une matière toxique répertoriée comme déchet solide) ou à celui du contrôle des produits de substitution (lorsqu'une substance chimique réglementée du fait de sa toxicité se trouve remplacée par une autre tout aussi dangereuse, voire plus). C'est pourquoi, en ce début des années 90, on met l'accent sur des formules de type « gestion multimilieux », « prévention et contrôle intégrés de la pollution » et « gestion de l'origine à l'élimination finale ».

De l'opposition à la coopération

Les bouleversements intervenus en Europe de l'Est sont d'une importance cruciale pour la gestion internationale des questions d'environnement. En 1972, le contexte de « guerre froide » avait rejaili sur les débats de la conférence de Stockholm, l'Est et l'Ouest s'efforçant alors de convaincre les autres pays des avantages de leur système économique respectif pour

la protection de l'environnement. Vingt ans plus tard, personne ne conteste plus qu'une gestion efficace de l'environnement est facilitée par l'existence d'une société ouverte, d'institutions pluralistes et d'une économie reposant sur les mécanismes du marché.

Parmi les grands défis posés aux réformes économiques en cours en Europe

centrale et orientale, celui de la dégradation de l'environnement – son ampleur et sa gravité – revêt une importance particulière. Mais le processus de réforme, par le développement de la coopération Est-Ouest qu'il engendre, permet aussi d'espérer une amélioration de la santé et du bien-être de centaines de millions de personnes et la remise en état et la protection du milieu naturel dans ces pays. Il offre enfin aux anciens adversaires la perspective d'une prise en charge collective des problèmes d'environnement transfrontières qui se posent en Europe et la possibilité d'unir leurs forces pour faire face aux problèmes mondiaux d'environnement et pour

L'ENVIRONNEMENT À L'OCDE

Les travaux réalisés à l'OCDE sur les questions d'environnement reflètent bien entendu les tendances observées au niveau international. Un certain nombre de projets touchant à l'environnement ont été mis en œuvre au cours de la première décennie d'existence de l'Organisation ; ils portaient principalement sur les aspects scientifiques de la pollution de l'air et de l'eau. En 1970, comme les questions d'environnement prenaient de l'importance dans les pays membres, un comité de l'environnement et une direction de l'environnement ont été créés à l'OCDE. Les aspects économiques de la protection de l'environnement ont constitué l'un des principaux thèmes d'étude : il s'agissait de déterminer qui devait supporter les coûts inhérents à ces politiques et quel en était le montant. Une réponse partielle à ces questions fut apportée en 1972 avec l'adoption par l'OCDE du « principe pollueur-payeur » ; il constitue aujourd'hui l'un des principes de base de la gestion de l'environnement.

Dans le courant des années 70, les travaux de l'OCDE sur l'environnement ont débordé du cadre strictement économique pour englober de nouveaux programmes portant sur la sécurité des produits chimiques, la lutte contre la pollution (celle de l'air et de l'eau ainsi que la gestion des déchets), la gestion des ressources naturelles et des études sectorielles relatives à l'agriculture, aux transports, à l'énergie, aux zones côtières et aux zones urbaines.

Il convient de noter que, jusque vers la fin des années 80, les travaux de l'OCDE sur l'environnement ont été presque exclusivement menés à bien par la direction de l'environnement et le comité correspondant. La situation est sensiblement différente aujourd'hui. Conformément à l'évolution observée dans les pays, les travaux sur l'environnement sont pratiquement devenus, à l'OCDE, l'affaire de tous, les délégations

nationales exprimant leurs préoccupations et leurs propositions touchant à l'environnement dans les comités de l'Organisation compétents en matière de politique économique, d'échanges, de science et technologie, d'agriculture et de pêcheries...

Il y a vingt ans, en outre, l'OCDE constituait le forum de référence auquel s'adressaient les pays occidentaux industrialisés pour des études internationales sur l'environnement. Il y a aujourd'hui pléthore en ce domaine. Des programmes dynamiques et influents sur l'environnement sont en place dans le cadre des Communautés européennes, de la Commission économique pour l'Europe, de l'Association européenne de libre échange, du Conseil de l'Europe, du Conseil nordique, du Programme des Nations unies pour l'environnement et de diverses autres agences spécialisées des Nations unies. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) conduit une nouvelle extension des études internationales sur l'environnement et ce sujet figure explicitement dans le mandat de la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Face aux modifications des priorités en matière de gestion de l'environnement et à la concurrence croissante entre organisations multilatérales pour capter l'attention et le soutien des Etats membres, le Conseil de l'OCDE, réuni au niveau ministériel en 1989, a arrêté une approche de « nouvelle génération ». L'idée est de concentrer un large éventail des compétences de l'Organisation sur cinq thèmes principaux où elle semble avoir un avantage comparatif :

- les relations entre économie et environnement
- l'énergie et l'environnement
- les technologies « propres »
- la santé et la sécurité de l'environnement
- la coopération avec les pays non membres.

Baldern/Sygma



Les préoccupations concernant l'environnement dépassent les pollutions perceptibles par les sens humains.



Wilhelm Braga

motiver, tout en les aidant, les pays en développement à agir en ce sens.

A la conférence de Stockholm, le porte-parole d'un pays en développement ne déclarait-il pas : « pour moi, les fumées d'usine évoquent la prospérité ». Peu de choses ont été faites depuis lors pour démontrer le caractère trompeur de cette vision et on peut malheureusement redouter qu'elle ne soit de nouveau exprimée en 1992 au Brésil. Car dans la plupart des pays en développement, l'environnement a continué de se dégrader. Et ce en dépit de l'assistance financière et technique appréciable fournie par la communauté extérieure et des efforts considérables déployés par de nombreux pays pour mettre en place une infrastructure en matière d'environnement et définir des programmes correcteurs. Mais ces efforts se sont trouvés annihilés par l'accroissement de la population et les problèmes d'endettement, conjonction ayant concouru à maintenir en tête des priorités nationales la croissance économique à court terme.

Cela dit, les relations Nord-Sud en matière d'environnement ont changé de nature. Du début des années 70 au milieu des années 80, l'aide accordée aux pays du Sud au titre de la protection de l'environnement s'inspirait essentiellement de préoccupations humanitaires. Tout a changé il y a cinq ans avec la découverte du trou dans la couche d'ozone au dessus de l'Antarctique. Il est alors apparu évident que les efforts déployés par les pays

développés pour faire face aux menaces pesant sur l'environnement mondial se révéleraient largement inefficaces en l'absence de coopération avec les pays en développement. Encore faut-il que ces derniers soient en mesure de s'impliquer et désireux de le faire.

C'est la raison pour laquelle les conférences et négociations internationales ayant trait notamment à l'appauvrissement de la couche d'ozone, au changement climatique ou au déboisement des forêts tropicales sont aujourd'hui dominées par des discussions sur la création éventuelle de nouveaux fonds internationaux destinés à aider les pays en développement dans ces domaines et sur les moyens de faciliter les transferts de technologie vers ces pays.

Dernier changement et non le moindre : la transformation radicale des représentations mentales et des modèles théoriques sous-tendant la prise en compte des problèmes d'environnement. Mise en évidence par le Club de Rome, l'approche dite de « halte à la croissance » était en vogue au début des années 70 : on prévoyait alors un effondrement des systèmes écologiques sous les assauts conjugués de l'accroissement démographique, de l'épuisement des ressources naturelles et de la pollution. Le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement publié en 1987 a fait naître un nouveau modèle de croissance, celui du « développement durable », qui suscite beaucoup d'intérêt et de soutien.

De l'aveu même de ses partisans, ce modèle implique néanmoins une nouvelle forme de croissance économique, où les aspects qualitatifs revêtent autant d'importance que les considérations purement quantitatives. Mais la notion de développement durable a deux mérites : celui de proposer un scénario où le pessimisme fait place à l'espoir ; celui de forcer planificateurs et décideurs à adopter une approche plus globale de la gestion de l'environnement. Etendant le champ temporel de la planification et de l'analyse, cette approche oblige à prendre en compte des buts et objectifs à plus long terme.

□ □

Le seul type de développement viable à long terme est celui qui prend en compte les préoccupations d'environnement ; la seule politique de l'environnement viable à long terme est celle qui est en harmonie

avec les objectifs économiques. Le défi consiste donc bien à définir les moyens de réaliser cette intégration qui permet aux pays d'éviter l'impossible choix entre un environnement sain et une économie saine.

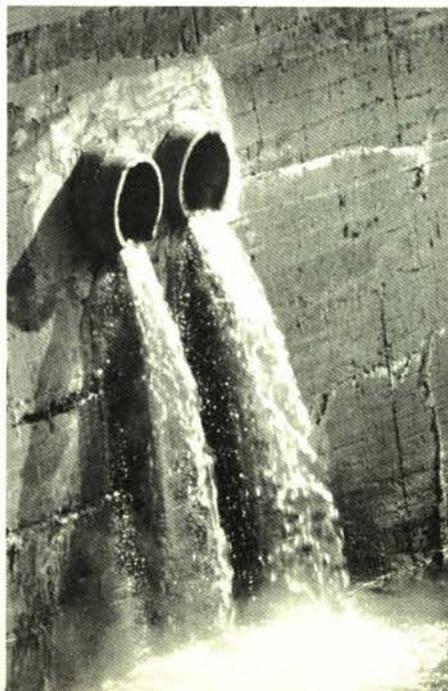
William Mansfield, directeur exécutif adjoint du Programme des Nations unies pour l'environnement, a fait observer que les mots « économie » et « écologie » avaient la même racine grecque, « oikos », signifiant « maison » et « chaque chose à sa place ». Et selon lui, l'enjeu de notre époque est de « les réunir de nouveau ».

Au cours des années 90, le souci principal des responsables de la politique de l'environnement et de leurs collègues (d'autres ministères et d'organismes publics) sera donc d'intégrer la prise de décision en matière économique et environnementale. Une action qui touche des domaines aussi variés que les échanges, la tarification, la stratégie d'aide au développement, l'intervention des pouvoirs publics sur le marché... Eu égard à son orientation, à son expérience et à ses capacités, l'OCDE peut et doit jouer un rôle central dans les efforts déployés par la communauté internationale pour relever ce défi. ■



Bibliographie OCDE

- **L'état de l'environnement**, 1991
- Jean-Philippe Barde, « Le développement durable : la fin et les moyens », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 164, juin-juillet 1990
- **Instruments économiques pour la protection de l'environnement**, 1989
- Jean-Philippe Barde, « Environnement : l'approche économique », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 158, juin-juillet 1989
- Gérard Dorin, « Le réchauffement de la planète », **l'Observateur de l'OCDE**, n° 156, février-mars 1989
- **Politiques de l'agriculture et de l'environnement. Possibilités d'intégration**, 1989
- **Environnement et économie**, 1985.



A. Baranyi/Jerricon



L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT : un bilan mitigé. Pourquoi ?

Christian Avérous

**Progrès encourageants,
un grand nombre
de problèmes en attente
de solution ou d'amélioration.
Le troisième rapport
de l'OCDE sur l'état
de l'environnement recense,
dans le détail et chiffres
à l'appui, les deux types
de situation¹.**

Si les pays de l'OCDE ne représentent que 16 % de la population mondiale et 24 % de la superficie des terres émergées, leurs économies comptent pour environ 72 % du produit brut mondial, 78 % de l'ensemble du parc de véhicules automobiles, 50 % de la consommation totale d'énergie. Ils sont à l'origine d'approximativement 76 % des échanges internationaux, notamment de 73 % des exportations de produits chimiques et environ le même pourcentage des importations de produits forestiers. Ils fournissent par ailleurs 95 % de l'aide bilatérale au développement.

Dans ces conditions, les résultats obtenus par les pays de l'OCDE dans la protection de l'environnement comptent. Et ils sont nombreux depuis une vingtaine d'années :

- diminution dans les villes de la pollution de l'air par le dioxyde de soufre, les particules et le plomb
- réduction de la pollution des cours d'eau et des lacs par des substances organiques grâce à l'extension du traitement des eaux usées ménagères et des effluents industriels
- élimination quasi absolue de toute contamination microbienne pathogène des approvisionnements en eau potable
- diminution des déversements *accidentels* de pétrole dans les océans du fait de la réduction de la fréquence des grands accidents maritimes et des marées noires
- amélioration de la collecte, de l'élimination et du recyclage des déchets municipaux
- réduction des rejets dans l'environnement de certains produits chimiques persistants, comme le DDT, les diphényles polychlorés (PCB) et les composés du mercure
- extension, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, de la superficie des zones et des habitats protégés, tels que les parcs nationaux et les réserves naturelles
- accroissement, dans la presque totalité des pays de l'OCDE, des ressources fores-

tières aussi bien en superficie qu'en volume de bois

• meilleure protection et gestion d'un certain nombre d'espèces de gibier et accroissement des populations de plusieurs espèces menacées de la faune et de la flore sauvages.

Les progrès réalisés sur ces différents fronts n'ont pas coûté excessivement cher. D'après les estimations, le coût direct de ces politiques de lutte contre la pollution représenterait de 0,8 à 1,5 % du PIB, alors que les réductions des dommages causés par la pollution seraient sensiblement supérieures. Les conséquences sur les prix et la croissance économique sont modérées, tandis que celles exercées sur l'emploi sont, dans plusieurs pays, positives.

Dans beaucoup d'autres domaines, en revanche, les programmes des années 70 et 80 n'ont pas pu résoudre les problèmes ou améliorer la situation : les questions atmosphériques globales, la pollution de l'air, les ressources en eaux intérieures et l'environnement marin, les sols et les forêts, la faune et la flore, les déchets, le bruit – pour ne citer que les têtes de chapitre d'une liste beaucoup plus longue.

Les pays de l'OCDE restent aujourd'hui responsables par exemple de 45 % des émissions mondiales de gaz carbonique, 40 % de celles d'oxydes de soufre, 50 % de celles d'oxyde d'azote, toutes liées aux activités de l'homme. Ils produisent 60 % des déchets industriels de la planète. A l'intérieur des pays de l'OCDE, 330 millions de personnes habitent dans des zones non desservies par des stations d'épuration des eaux, 130 millions sont soumis à des niveaux de bruit inacceptables.

Renforcer les politiques d'environnement

Ce bilan mitigé s'explique d'abord – c'est la première grande leçon des vingt dernières années – par certaines faiblesses des politiques d'environnement elles-mêmes. En effet, les mesures se sont concentrées sur un nombre réduit de

polluants « traditionnels », mais quelque 100 000 substances sont actuellement commercialisées et plusieurs milliers de nouveaux produits chimiques sont fabriqués et mis sur le marché chaque année. S'agissant de ces derniers, les pays de l'OCDE ont mis en place des mécanismes de notification permettant d'évaluer préalablement à leur commercialisation les risques potentiels qu'ils présentent. Cependant, un grand nombre des produits mis en circulation avant l'adoption de ces mécanismes n'a pas été soumis à une évaluation des risques et les informations dont on dispose à leur sujet sont bien souvent insuffisantes. On sait toutefois que beaucoup de substances organiques, de métaux, de fibres sont potentiellement dommageables pour la santé et l'environnement.

Si les rejets de polluants par les sources ponctuelles, telles que les cheminées industrielles ou les égouts, ont diminué, les émissions ayant pour origine des sources diffuses ont en général augmenté. Les eaux souterraines, par exemple, sont dans de nombreux cas contaminées par les nitrates et les pesticides utilisés dans l'agriculture intensive. D'une manière générale, les politiques de lutte contre la pollution se sont principalement concentrées sur les conditions ambiantes extérieures. Cependant, l'exposition des populations aux polluants se produit dans une grande mesure à l'intérieur des lieux d'habitation (résidus de combustions, solvants, etc.), des véhicules (gaz d'échappement pénétrant dans les habitacles des voitures, etc.), des locaux industriels et commerciaux (amiante, climatisation, etc.).

L'exposition des populations aux polluants a d'ailleurs bien souvent été étudiée et traitée de façon sectorielle. Il semble cependant de plus en plus sûr que l'exposition multiple à plusieurs contaminants par le biais de la nourriture, de l'eau de boisson et de l'air respiré peut aussi être à l'origine de problèmes de santé

1. *L'état de l'environnement*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991 ; *Indicateurs d'environnement : un premier ensemble*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991.

encore insoupçonnés. L'approche traditionnelle consistant à aborder les problèmes dans un seul milieu, l'air ou l'eau par exemple, pourrait ne pas être la méthode la plus efficace pour traiter l'ensemble des problèmes de pollution. Elle peut même avoir des effets pervers – le transfert du polluant d'un milieu à un autre par exemple.

Il est vrai que des effets différés des politiques et des accords déjà adoptés en matière d'environnement se manifesteront au cours des prochaines années. Mais

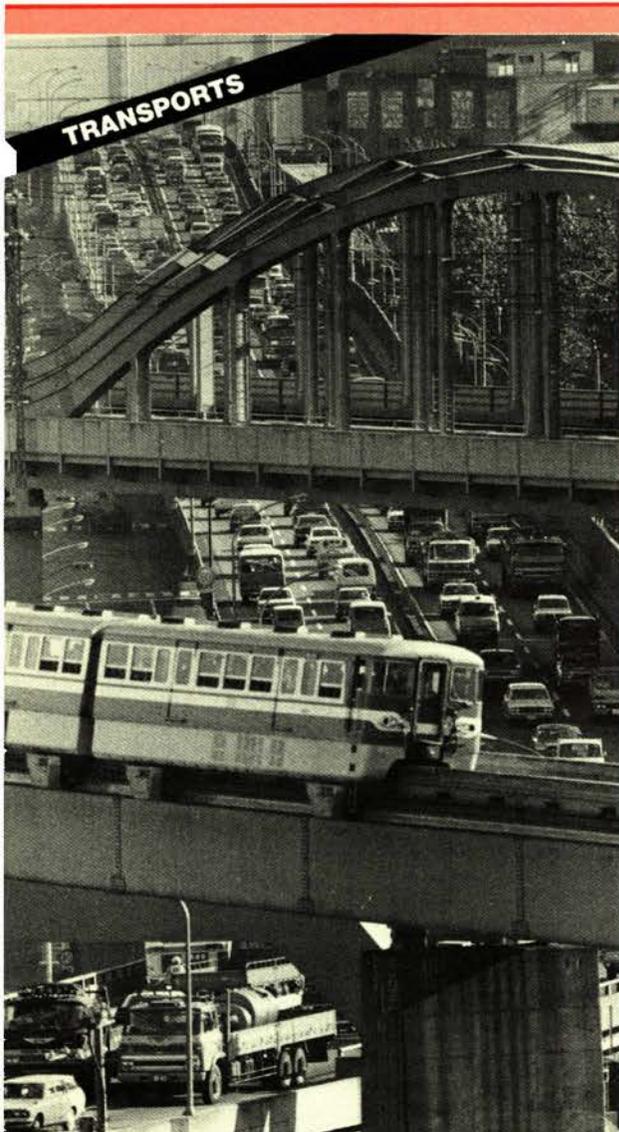
pour que l'état de l'environnement s'améliore, il faut non seulement diminuer le volume annuel de polluants rejetés, mais aussi réduire la pollution accumulée dans l'environnement sur plusieurs années. Pour permettre un développement durable, les objectifs nationaux et internationaux en matière d'environnement devront être plus clairs.

De nouvelles stratégies et une intégration interne des actions concernant l'eau, l'air, les déchets, etc., sont donc indispensables. Cela exigera un meilleur équilibre

entre les efforts de prévention et ceux de réparation, et la coopération non seulement des administrations nationales et locales chargées de la protection de l'environnement mais aussi des entreprises et des citoyens.

Les politiques d'environnement fondées sur des réglementations nationales et la réalisation de progrès technologiques doivent donc être poursuivies, mais elles doivent être plus novatrices. Cela ne suffira pas cependant.

Autre leçon essentielle de ces vingt der-



L'extension des infrastructures du secteur des transports a été considérable dans les pays de l'OCDE depuis une vingtaine d'années. Sur la même période, on a vu une augmentation marquée des parcs de véhicules et du volume de la circulation. Les effets de cette évolution sur l'environnement ont pu être atténués grâce à certaines adaptations de structure : adoption pour les automobiles et les avions de normes et de technologies améliorées en matière de pollution atmosphérique et de bruit; nouvelle conception des infrastructures et leur intégration dans l'environnement; accroissement du rendement énergétique des véhicules à moteur et de la qualité des carburants; amélioration de la gestion des systèmes de transport; application de limitations de vitesse; développement des transports publics.

En dépit de ces progrès, dont l'ampleur est très variable selon les pays et les régions, on constate qu'au début des années 90 :

- la contribution du secteur des transports aux émissions totales de polluants atmosphériques est importante par rapport à celle des autres secteurs et plus élevée que par le passé
- les populations vivant dans les zones urbaines sont exposées à des niveaux élevés d'ozone et de bruit; les automobilistes subissent, à l'intérieur de leurs véhicules, d'importantes concentrations de polluants atmosphériques traditionnels
- les problèmes régionaux et mondiaux de

pollution, auxquels le secteur des transports contribue pour une grande part, sont de plus en plus préoccupants

- les parcs de véhicules et les volumes de circulation ne cessent d'augmenter, ce qui entraîne une congestion excessive en zone urbaine et aux abords des principaux aéroports.

Face à ces difficultés, le développement de ce secteur ne sera durable que si une meilleure intégration des politiques de transport et d'environnement est réalisée. Outre la mise en œuvre rigoureuse des législations et mesures adoptées, il faudra assurer :

- un ralentissement de la croissance de la demande, en particulier en ce qui concerne le transport par route de marchandises et de passagers, grâce notamment à un accroissement de la part relative des moyens de transports plus respectueux de l'environnement (transports en commun urbain, trains à grande vitesse, transports combinés de marchandises)
- des progrès technologiques à court et à long terme pour obtenir des véhicules très peu bruyants, très propres et d'un excellent rendement énergétique
- la mise au point d'une approche économique saine fondée sur le principe pollueur-payeur, la réduction des subventions globales et l'adaptation des tarifs et des taxes concernant les véhicules, les carburants et l'utilisation des véhicules, afin de garantir leur cohérence avec les objectifs d'efficacité économique et environnementale.

TRANSPORTS : CHANGEMENTS STRUCTURELS SIGNIFICATIFS POUR L'ENVIRONNEMENT

pourcentages de variation 1970-88

	Canada	Etats-Unis	France	Allemagne occidentale	Italie	Royaume-Uni	Japon	OCDE
Autoroutes	170	55	323	95	55	182	513	81
Véhicules routiers	92	66	87	104	151	68	198	94
Circulation routière	75	81	92	78	99	83 ^a	113	86

a. Angleterre et Pays de Galles uniquement.

Source : OCDE

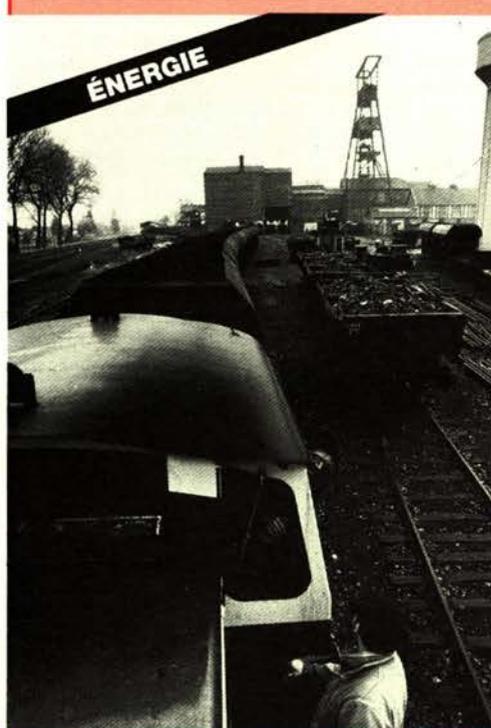
nières années : l'importance des changements structurels des économies occidentales pour l'environnement et, *a contrario*, l'importance de l'environnement pour le développement économique. L'état de l'environnement est modelé par les pressions qu'il subit de diverses activités humaines dans des secteurs comme l'agriculture, l'industrie, les transports et l'énergie, ainsi que par les modes de vie et de consommation. A leur tour, ces activités

et ces tendances dépendent de l'environnement pour pouvoir se développer dans la durée. D'où la nécessité d'examiner les relations entre l'état de l'environnement dans les pays de l'OCDE d'une part, la croissance économique et les mutations structurelles de plusieurs secteurs clefs, de l'autre.

L'important ajustement structurel qui s'est produit dans l'industrie depuis une vingtaine d'années a globalement eu des

effets favorables sur l'environnement. Quant aux réalisations positives pour l'environnement qui ont été accomplies dans le domaine des transports, elles ont malheureusement été, dans une grande mesure, contrebalancées par la croissance de ce secteur, notamment celle des transports routiers.

Les ajustements menés à bien dans le secteur énergétique ont permis une croissance relativement lente des besoins en



A. Nogués/Sygnma

émissions de soufre lors de l'utilisation du charbon ou du pétrole, ont été maîtrisées et largement, sinon encore totalement, mises en œuvre

- le rendement de l'utilisation de l'énergie par les pays de l'OCDE a été amélioré (de 25 % en moyenne), en particulier après 1973 et 1979; bien que cette amélioration ne s'étende pas à tous les pays et ne se soit pas poursuivie dans la seconde moitié des années 80, elle a contribué à limiter le volume annuel de polluants rejetés; les économies d'énergie demeurent la meilleure solution en termes de coûts-efficacité pour réduire les effets sur l'environnement de l'utilisation d'énergie, et de considérables possibilités restent à la portée des pays de l'OCDE en ce domaine

- la part croissante (augmentation de 38 %) que représente l'utilisation des sources d'énergie nationales, situées sur le territoire des pays de l'OCDE ou dans les zones maritimes adjacentes, a provoqué l'augmentation d'un certain nombre d'impacts sur l'environnement liés à la production de pétrole, de charbon ou d'énergie nucléaire

- l'évolution qui s'est produite dans la structure de la consommation d'énergie, proportionnellement moins de pétrole et plus de charbon et de nucléaire, a modifié le type, la localisation et l'ampleur des effets exercés sur l'environnement par le secteur de l'énergie, et comporte des aspects à la fois positifs et négatifs.

Les pays de l'OCDE auront à faire face au cours des années 90 à des problèmes d'en-

vironnement majeurs associés à la production et à la consommation d'énergie dont la nature sera profondément modifiée :

- les problèmes soulevés par la pollution atmosphérique traditionnelle due à l'utilisation de combustibles fossiles persisteront aux niveaux local et régional (smog urbain, pluies acides)

- les préoccupations suscitées par la pollution atmosphérique globale imputable aux gaz tels que le CO₂ entraînant un effet de serre et ses effets potentiels sur le changement climatique, l'augmentation du niveau de la mer, la modification des cycles de l'eau et la perturbation des activités agricoles et forestières

- les risques associés aux divers stades de la filière nucléaire, et les problèmes concernant l'élimination des déchets nucléaires de radioactivité élevée pour lesquels des politiques à long terme restent encore à mettre en œuvre

- les risques liés à l'extraction, au transport et à l'utilisation des combustibles fossiles, ceux encourus par les mineurs par exemple, ou les risques de marées noires.

L'importance des effets exercés sur l'environnement par le secteur de l'énergie dépendra dans une grande mesure du rythme de la croissance économique, de l'évolution de l'offre des diverses sources d'énergie, dont le pétrole, et des efforts effectués par les gouvernements, l'industrie et les ménages pour économiser l'énergie et mettre en œuvre des technologies plus propres et plus sûres.

La relation autrefois étroite entre croissance économique, demande d'énergie et effets sur l'environnement s'est considérablement modifiée dans les pays de l'OCDE. Tandis que le PIB augmentait de 72 % depuis 1970, les besoins en énergie se sont accrus de 30 %, alors que les émissions annuelles de polluants augmentaient (de 15 % pour le CO₂, de 13 % pour les NO_x) ou même étaient réduites (d'environ 38 % pour le SO₂).

Les mutations structurelles de l'économie des pays de l'OCDE et les variations du prix de l'énergie ont joué un rôle majeur dans l'évolution de cette relation. Mais aussi certaines modifications des structures du secteur de l'énergie lui-même :

- les technologies nécessaires pour satisfaire certaines préoccupations relatives à l'environnement, comme la réduction des

ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT pourcentages de variation 1970-88

	Canada	Etats-Unis	France	Allemagne occidentale	Italie	Royaume-Uni	Japon	OCDE
Besoins totaux en énergie primaire	62	22	35	16	32	0	49	30
Emissions de polluants de l'air :								
SO ₂	-43	-27	-55	-65	-27	-42	-83	-38
NO _x	42	8	34	21	11	5	-29	13
CO ₂	32	19	-18	-5	17	-13	25	15

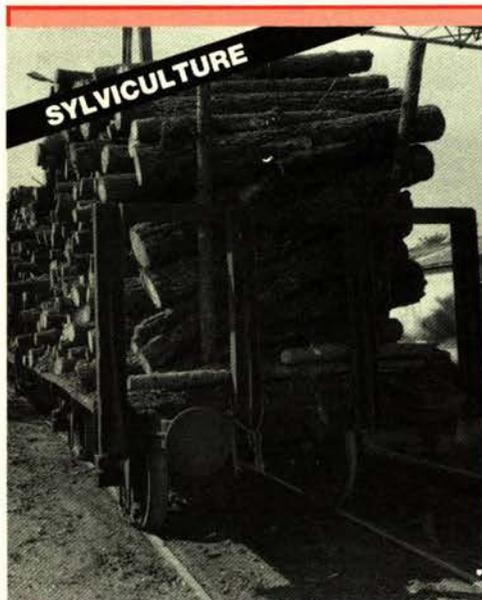
Source : OCDE

énergie, favorable à l'environnement. Quant à l'utilisation de combustibles de substitution au pétrole, elle a plutôt diversifié que réduit les incidences sur l'environnement. Pour ce qui est du secteur agricole, il a commencé à manifester un certain intérêt

pour les préoccupations environnementales à partir du milieu des années 80, dans un contexte marqué par des pratiques d'exploitation intensives.

Les enseignements du passé montrent donc que les mutations structurelles pré-

sentent à la fois opportunités et défis pour l'environnement. Ils mettent en évidence qu'il est indispensable, pour assurer la transition vers un développement économique durable de nos sociétés, d'intégrer des considérations d'environnement au



Pichall/R. E. A.

expansion des ressources forestières de l'ensemble des pays de l'OCDE : le stock de bois sur pied a augmenté au cours des vingt dernières années, à un rythme de croissance moyenne annuelle accéléré. Cette tendance se poursuivra, à moins que pollutions ou changements climatiques ne bouleversent l'équilibre écologique des écosystèmes forestiers.

Dans les régions tropicales, en revanche, le déboisement massif a de très graves conséquences : érosion, perturbation des régimes hydriques, disparition de biotopes et d'espèces, gaspillage de ressources économiques, destruction de modes de vie traditionnels. Il a également des répercussions mondiales : diminution du volume potentiel des ressources forestières globales face à un accroissement attendu de la demande.

Plus important encore, ce déboisement contribuera à aggraver les problèmes climatiques d'ensemble, du fait que les forêts tropicales jouent un rôle essentiel dans les mécanismes de la biosphère, à la fois comme stock de carbone (que leur destruction libérerait dans l'atmosphère sous forme de CO₂, accentuant ainsi l'effet de serre) et comme régulateur du bilan radiatif et du bilan hydrique de la planète. La disparition des forêts tropicales pourrait modifier le régime pluviométrique de zones très vastes.

Les conséquences du déboisement tant au niveau national que mondial justifient, compte tenu de l'ampleur des interdépendances économiques et écologiques, le souci d'assurer la sauvegarde des forêts tropicales. Cet objectif peut être atteint de deux façons : la protection des forêts tropicales encore existantes ; le développement de plantations artificielles hautement productives dans les régions du globe présentant d'importantes potentialités forestières. Ces plantations permettraient de faire face à l'augmentation prévisible de la demande mondiale de bois et de réduire la pression sur les forêts protégées ainsi que sur celles soumises à une exploitation moins intensive.

Le développement durable des ressources forestières pourrait être assuré à l'échelle mondiale sur une base équitable pour l'ensemble des pays concernés. Le plus important défi à relever en ce qui concerne la sauvegarde des ressources forestières dans les années à venir est d'étendre à l'ensemble de la planète les principes de gestion et de développement durable des ressources forestières qui ont fait leurs preuves dans la zone OCDE. Mais, en tant que principaux consommateurs et importateurs de bois, les pays de l'OCDE ont une très grande responsabilité dans la préservation des forêts mondiales.

La plupart des forêts des pays de l'OCDE ont une stabilité écologique plutôt élevée par rapport à celle d'autres régions du monde. Différents problèmes sont cependant apparus qui, dans les années à venir, rendent nécessaire une vigilance accrue.

- Les questions atmosphériques régionales et mondiales (pollutions à longue distance, effet de serre, etc.) sont susceptibles d'avoir des effets encore mal appréhendés, mais qui pourraient se révéler de grande ampleur.

- Divers types de pressions sur les forêts se produisent : action des polluants, incendies de forêt, attaques d'insectes ravageurs ou de maladies épidémiques ou affections parasitaires provoquées par des champignons, introduction sans expérimentation suffisante d'essences provenant de zones aux conditions climatiques différentes, défrichement des espaces boisés pour créer des zones urbaines, industrielles, commerciales ou de loisirs, ou encore des infrastructures de transport.

- L'expansion de la demande de bois ronds industriels suscitera probablement des pressions tendant à accroître encore la productivité des forêts les plus productives par la mise en œuvre de techniques d'exploitation intensive, évolution en partie comparable à celle de l'agriculture.

Les politiques menées dans le domaine de la gestion des forêts ont entraîné une

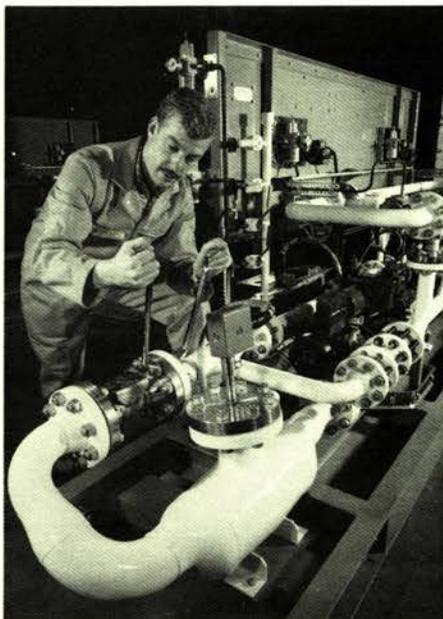
PART DU COMMERCE MONDIAL DES PRODUITS DE L'INDUSTRIE DU BOIS, 1988

		Pays développés				Pays en développement
de :		Amérique du Nord	Europe de l'Ouest	Europe du Nord	Europe de l'Est	
à :						
Pays développés						
	Amérique du Nord	17	—	1	—	1
	Europe de l'Ouest	7	12	20	3	2
	Europe de l'Est	—	1	2	—	—
	Japon	7	—	—	—	3
Pays en développement						
		6	2	3	1	6

Note : Les flèches (➡) indiquent la tendance 1970-88 ; — indique les pourcentages inférieurs à 1.

Source : OCDE, FAO, IIASA

L'industrie s'équipe pour éviter d'utiliser des chloro-fluorocarbones (CFC) comme gaz porteurs dans les bombes aérosols.



COI, Londres

sein des politiques sectorielles et dans les processus de prise de décision économique.

Plus généralement, si l'environnement était autrefois considéré comme une ressource gratuite qu'il n'était guère nécessaire de gérer, il s'est produit au cours des années 70 et 80 une évolution en faveur d'une gestion directe plus active des ressources naturelles et des problèmes de pollution. Cependant, certains facteurs économiques ont contribué à éroder les avantages issus du progrès technologique et des réglementations de protection de l'environnement. Il en est ainsi des prix qui ne reflètent pas le vrai coût de la pollution ou la vraie valeur de la ressource envisagée. Par exemple, le prix de l'eau, trop bas dans la plupart des pays de l'OCDE, conduit à une utilisation inefficace.

Agir au niveau international

La plupart des problèmes d'environnement qui se poseront au cours des années 90 ont une dimension internationale beaucoup plus forte qu'auparavant.

- Les problèmes de pollution transfrontière tels que la pollution atmosphérique à longue distance, la gestion des bassins des fleuves internationaux, le transport international de déchets dangereux et les risques liés aux installations situées à proximité des frontières.
- La protection de la couche d'ozone stratosphérique et les risques de changements climatiques créés par les émissions de CO₂ et d'autres gaz entraînant un effet de serre.
- La gestion de mers régionales comme la mer Baltique, la mer des Caraïbes, la Méditerranée, la mer du Nord et l'océan Arctique.
- Les problèmes d'environnement liés au commerce international. Les pays de l'OCDE contribuent pour une grande part aux échanges mondiaux non seulement de substances chimiques, d'automobiles et d'autres produits susceptibles d'être sources de pollutions, mais aussi de ressources naturelles telles que les produits forestiers ou les espèces menacées de la faune et de la flore sauvages. En de nombreux cas, les échanges et les politiques commerciales des pays industrialisés affectent l'utilisation des ressources naturelles aussi bien chez eux que dans les pays en développement.
- Les problèmes d'environnement des

pays non membres – pays en développement et pays d'Europe centrale ou orientale – doivent être traités en association avec l'aide et les mécanismes de financement à caractère bilatéral et multilatéral.

Compte tenu des interdépendances économiques et écologiques mondiales, les influences réciproques sont fortes : entre environnement et économie des pays de l'OCDE d'une part, et situation des pays non membres de l'OCDE d'autre part – Europe centrale ou orientale, économies dynamiques d'Asie et pays en développement.

Abstraction faite de la coopération générale dans les domaines de la recherche et de l'information, la coopération internationale en matière d'environnement a jusqu'ici essentiellement pris deux formes : la création d'un droit international de l'environnement et l'adoption d'accords bilatéraux et multilatéraux correspondants. Ces accords intéressent, par exemple, les échanges portant sur la faune et la flore, la pollution marine, la pollution transfrontière, les transports internationaux de déchets dangereux, et la protection de la couche d'ozone. Leur incidence réelle sur l'environnement dépend de toute évidence de la qualité de leur mise en œuvre ainsi que des délais nécessaires pour que l'action se traduise par une amélioration.

Les défis internationaux qui se poseront en matière d'environnement au cours des années 90, demanderont :

- de faire en sorte que les accords internationaux déjà signés aboutissent effectivement à des résultats tangibles
- de conclure de nouveaux accords internationaux portant sur les problèmes qui émergent, les changements climatiques par exemple, et incluant des objectifs quantifiés et des obligations appropriées
- de suivre les progrès accomplis et d'évaluer la contribution apportée par les différents pays et régions
- de favoriser l'intégration des préoccupations relatives à l'environnement dans

les politiques et les pratiques en matière d'aide et d'échanges de façon à assurer le développement durable de la planète et une juste part de ce développement pour les différentes parties du monde.

□ □

Les évolutions constatées et analysées dans le rapport de l'OCDE sur l'état de l'environnement pour les deux dernières décennies démontrent clairement qu'il faut renforcer les politiques d'environnement, mieux tirer avantage des ajustements structurels des économies des pays membres, agir au niveau international de façon efficace. Mais elles montrent aussi qu'il faut définir sur cette base une nouvelle génération de stratégies concernant la protection de l'environnement et le développement durable dans les pays de l'OCDE et dans le reste du monde. Les pays de l'OCDE ont une responsabilité partagée, mais majeure, dans la sauvegarde de l'environnement et l'incorporation des préoccupations environnementales dans les modèles de développement.



Bibliographie OCDE

- **L'état de l'environnement, 1991**
- **Indicateurs d'environnement : un premier ensemble, 1991**
- **La politique des transports et l'environnement, 1990**
- **L'énergie et l'environnement : vue d'ensemble des politiques, 1989**
- **Instruments économiques pour la protection de l'environnement, 1989**
- Jean-Philippe Barde, « Environnement : l'approche économique », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 158, juin-juillet 1989
- **Politiques de l'agriculture et de l'environnement. Possibilités d'intégration, 1989**
- Ferenc Juhasz et David Juckes, « Cultiver l'environnement », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 156, février-mars 1989
- **L'évaluation monétaire des avantages des politiques de l'environnement, 1989**
- David Pearce et Anil Markandya, « Comment évaluer le prix de l'environnement ? », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 151, avril-mai 1988
- **Tarifification des services relatifs à l'eau, 1987.**

La coopération avec les économies dynamiques d'Asie



Jean-Pierre Laffont/Sygnia

L'OCDE a démontré qu'elle était capable de s'adapter aux évolutions de l'économie mondiale. C'est d'ailleurs un de ses atouts essentiels. Ouvrant de nouveaux horizons, l'Organisation a ainsi engagé, en janvier 1989, un dialogue informel avec les « économies dynamiques d'Asie », pays de l'Est et du Sud-Est asiatique ayant fait preuve d'un dynamisme considérable dans le cadre d'un développement économique orienté par le marché. Quelles circonstances économiques expliquent l'intérêt des deux parties pour ce dialogue, et comment celui-ci a-t-il progressé ?

André Barsony

Au cours des trois décennies écoulées depuis la création de l'OCDE, le produit intérieur brut réel de l'ensemble des pays membres s'est accru de quelque 3,9 % l'an. S'il est difficile de déterminer l'importance relative des divers facteurs qui ont contribué à cette impressionnante performance, deux d'entre eux semblent avoir joué un rôle décisif¹.

Le temps est un grand niveleur. Le remarquable taux de croissance enregistré dans la zone OCDE ces dernières décennies a favorisé la convergence des niveaux de productivité et de revenu par habitant entre les pays membres². Au cours de la période d'intégration économique qui a coïncidé avec les années d'activité de l'OECE (Organisation euro-

péenne de coopération économique – pré-décesseur de l'OCDE) et les premières années de l'OCDE elle-même (1950-1965), cette convergence est venue essentiellement du redressement de l'Europe après la deuxième guerre mondiale. Par la suite, les changements de poids économique au sein de la zone OCDE ont reflété essentiellement le « rattrapage » par le Japon des capacités de gestion économique et technologique des pays industrialisés les plus avancés (tableau 1).

Ce qui est surprenant, c'est que le processus de convergence se soit étendu à plusieurs économies extérieures à la zone OCDE. L'émergence des économies dynamiques d'Asie (EDA) – Corée du Sud, Hong-Kong, Malaisie, Singapour, Taïwan et Thaïlande – en tant que partenaires économiques importants, notamment comme importateurs de marchandises et

exportateurs de produits manufacturés (tableau 1), a considérablement élargi la base et amélioré les perspectives d'une croissance induite par l'intégration économique.

Les économies dynamiques d'Asie ont obtenu de très bons résultats économiques dans les années 80 (tableau 2). Elles ont, en moyenne, pris une avance confortable sur les pays de l'OCDE, leurs taux de croissance progressant à un rythme beaucoup plus rapide. De fait, la productivité et le revenu par habitant dans plusieurs EDA

1. Voir Raymond Vernon, « L'interdépendance globale dans une perspective historique », in **Interdépendance et coopération dans le monde de demain**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1987.

2. Voir **Perspectives économiques de l'OCDE**, n° 42, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1987, et John Helliwell, *Globalisation and the National Economy*, in *Perspective 2000*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1988.

André Barsony est chef adjoint de l'unité de liaison et de coordination du secrétariat général de l'OCDE.

sont proches des chiffres moyens de l'OCDE. Durant la dernière expansion économique mondiale (1983-89), la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier s'est accrue de 104 % en Corée, de 40 % à Taiwan, de 45 % au Japon, de 24 % aux Etats-Unis et de 20 % en Allemagne. Pour ce qui est du revenu par habitant, Hong-Kong et Singapour se rapprochent rapidement de l'Australie, alors que Taiwan est proche de l'Espagne. Le revenu par tête est approximativement le même en Corée du Sud qu'au Portugal et, plus bas dans l'échelle des revenus, la Malaisie et la Thaïlande sont proches de la Turquie.

Cette convergence de la productivité et du revenu des EDA avec les performances de la zone OCDE est intervenue dans les années 1980 alors que les pays de l'OCDE traversaient une période prolongée de croissance non inflationniste conjuguée à un environnement commercial favorable et à des réalignements monétaires qui ont chacun contribué à une hausse rapide de la demande pour les exportations des

1. CHANGEMENTS DE POIDS ÉCONOMIQUE RELATIF - 1965-89

Etats-Unis, Japon, Allemagne, EDA¹

	1965	1975	1985	1989
Produit intérieur brut réel % du total				
Etats-Unis	65,2	58,3	56,0	55,0
Japon	14,2	21,0	23,3	23,9
Allemagne	18,5	17,5	15,7	15,1
EDA	2,1	3,3	4,9	6,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Importations de marchandises % du total				
Etats-Unis	41,2	37,2	45,2	38,8
Japon	14,5	20,7	16,4	16,0
Allemagne	34,0	29,2	21,7	22,2
EDA	10,3	12,9	16,7	23,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Exportations de produits manufacturés % du total				
Etats-Unis	41,8	32,1	26,5	25,4
Japon	17,0	23,3	28,2	24,0
Allemagne	37,4	37,1	28,3	29,8
EDA	3,8	7,6	17,0	20,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Economies dynamiques d'Asie : Corée du Sud, Hong-Kong, Malaisie, Singapour, Taiwan et Thaïlande.

Source : OCDE

EDA. En outre, la mise en œuvre de réformes fondées sur les principes du marché a augmenté la flexibilité des EDA, en leur permettant de tirer le parti maximum de conditions extérieures extrêmement favorables.

Le processus de « rattrapage » des EDA s'est appuyé sur un certain nombre de facteurs que, à des degrés divers, ces pays ont en commun. En particulier :

- des politiques monétaires et budgétaires généralement saines qui fournissent un environnement macro-économique stable permettant une allocation des ressources efficace, notamment les mesures prises en réponse aux chocs extérieurs
- des politiques financières favorisant un fort taux d'épargne intérieure en proportion du PIB

- une efficacité élevée en matière d'investissement, dans le cadre de politiques axées sur les marchés extérieurs et consistant à stimuler de façon similaire l'exportation et la substitution de la production nationale aux importations

- d'importants investissements dans le domaine de l'enseignement et de la formation et, surtout, dans des programmes publics et privés de science et de technologie donnant aux entreprises la capacité d'introduire de nouvelles technologies (cette caractéristique est particulièrement marquante dans le cas de la Corée, Hong-Kong, Singapour et Taiwan, la maîtrise technologique étant, dans certains secteurs, plus large et plus poussée pour les deux plus grandes économies ; la Malaisie et la Thaïlande ont des capacités technologiques plus étroites mais en rapide expansion)

- des infrastructures modernes de transport et de communication, surtout à Hong-Kong et à Singapour.

Les performances impressionnantes réalisées ces dernières années par les EDA sont intervenues dans un contexte d'intégration croissante aux économies de l'OCDE. La part des EDA dans les importations de marchandises des pays de l'OCDE en provenance des pays tiers est ainsi passée de 12 % en 1980 à 30 % en 1989. En sens inverse, les EDA sont devenues un important marché d'exportation pour les pays de l'OCDE : elles représentent maintenant près d'un tiers des exportations de l'OCDE vers le reste du monde.

En somme, l'émergence des EDA a élargi la base et amélioré les perspectives

d'une croissance induite par l'intégration économique. Cependant, à la fin des années 80, il est devenu évident que les relations économiques entre l'OCDE et les EDA ont débordé le cadre de la coopération intergouvernementale entre pays de l'OCDE et pays tiers qui existait à l'époque. C'est dans ce contexte que les pays de l'OCDE ont estimé que le temps était

2. INDICATEURS DE RÉSULTATS POUR LES EDA

	1980-85	1986	1987	1988	1989
Croissance du PIB réel (%)					
Corée du Sud	7,6	12,4	11,8	11,3	6,1
Taiwan	6,5	11,6	12,3	7,3	7,4
Hong-Kong	5,7	11,9	13,9	7,2	2,5
Singapour	6,3	1,8	8,3	11,0	9,2
Thaïlande	5,6	4,5	8,4	12,0	10,8
Malaisie	5,2	1,2	5,3	8,7	7,6
Epargne en % du PIB					
Corée du Sud	27	35	38	38	36
Taiwan	32	36	38	35	32
Hong-Kong	29	29	33	33	27
Singapour	42	39	40	41	43
Thaïlande	21	23	25	28	28
Malaisie	33	32	38	39	37
Investissement en % du PIB					
Corée du Sud	30	29	29	30	33
Taiwan	23	18	20	23	23
Hong-Kong	30	24	27	28	27
Singapour	47	38	39	37	38
Thaïlande	25	22	26	28	29
Malaisie	35	26	23	26	28
Croissance des exportations réelles des biens et des services (%)					
Corée du Sud	9,8	26,5	21,6	13,1	-3,9
Taiwan	9,4	27,6	18,9	5,7	4,9
Hong-Kong	10,3	15,3	30,5	24,3	9,3
Singapour	5,1	14,5	13,1	27,9	9,1
Thaïlande	8,5	14,6	20,6	19,6	n.d.
Malaisie	7,3	17,6	10,0	15,5	n.d.
Croissance des importations réelles des biens et des services (%)					
Corée du Sud	5,2	18,5	19,4	12,2	13,0
Taiwan	3,4	22,3	28,0	18,6	9,1
Hong-Kong	8,5	13,7	29,5	25,4	8,6
Singapour	4,8	11,0	12,4	25,5	8,2
Thaïlande	2,4	3,4	26,8	39,7	n.d.
Malaisie	5,0	-2,7	8,8	22,6	n.d.

n.d. = non disponible.

Source : OCDE

venu de mener avec les EDA des discussions qui, tout en tenant compte des intérêts mutuels et de la diversité de ces économies, contribueraient à une meilleure compréhension et à la convergence des vues sur la coopération au niveau de l'action gouvernementale (encadré).

Interdépendance macro-économique

L'interdépendance macro-économique entre les pays de l'OCDE et les EDA résulte essentiellement des relations commerciales. La zone OCDE est le principal marché d'exportation pour l'ensemble des EDA, puisque ces dernières y ont destiné en 1987 près de 70 % de leurs exportations de marchandises. Les Etats-Unis restent à cet égard le marché national le

plus important en absorbant 35 % des exportations des EDA. Singapour est l'économie la moins tributaire des marchés de l'OCDE (51 %) tandis que la Corée du Sud y exporte 78 % de ces marchandises.

Inversement, 61 % des importations de marchandises des EDA provenaient de la zone OCDE en 1987, le Japon constituant, avec 26 %, leur principal fournisseur. D'après les estimations de l'OCDE, un accroissement de 4 % de la demande intérieure dans quatre EDA (Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour et Taiwan) se traduit par une progression de 0,5 % des exportations américaines et de 1 % des exportations japonaises. Un impact très significatif pour une hausse de la demande relativement modeste au regard des progressions enregistrées depuis une décennie. D'où l'importance, pour les

pays de l'OCDE, d'une bonne compréhension des développements économiques en cours dans les EDA.

En matière de relations financières, le tableau est plus diversifié compte tenu du fait que les EDA n'ont ni le même niveau de développement financier, ni le même type d'approche dans ce domaine. A Hong-Kong et à Singapour, les marchés financiers intérieurs et internationaux sont fortement intégrés. Il n'en est pas de même pour les quatre autres EDA qui, par ailleurs, ne sont pas confrontées non plus aux contraintes financières extérieures dont souffrent la plupart des pays en développement. Par contre, ces EDA doivent faire face à des choix décisifs concernant leur balance des opérations courantes et leur position extérieure nette.

Pour la Corée du Sud et Taiwan, plusieurs tâches peuvent être identifiées :

L'émergence, en Asie de l'Est et du Sud-Est, d'économies dynamiques et orientées vers le marché a considérablement renforcé les bases d'une croissance durable de l'économie mondiale. C'est pourquoi les pays de l'OCDE ont estimé que des discussions avec ces nouveaux acteurs économiques importants pouvaient être fructueuses, permettant d'améliorer la compréhension mutuelle et de contribuer à la convergence des vues sur la coordination des politiques à mener. Cela pour le plus grand bénéfice de la croissance mondiale.

Ils sont donc convenus de proposer un dialogue informel et exploratoire non seulement aux quatre économies généralement qualifiées de « nouveaux pays industrialisés » - NPI (Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour et Taiwan), mais aussi à deux autres (Malaisie et Thaïlande). Il s'agissait en fait d'engager un dialogue avec les six économies ayant fait preuve d'un dynamisme particulier dans leur effort de développement orienté par le marché : les économies dynamiques d'Asie (EDA).

Premier contact : un séminaire informel janvier 1989

Suite à cette proposition, un séminaire informel s'est tenu en janvier 1989 à l'OCDE sous le patronage conjoint de l'Organisation et de l'Institut français des relations internationales (IFRI). Objectif : mener des discussions informelles, de caractère exploratoire, axées sur certains grands sujets, avec la participation, à titre individuel, de représentants du secteur public, des milieux d'affaires et de l'université.

Le séminaire informel a confirmé l'existence des bases nécessaires à un dialogue

LE DIALOGUE INFORMEL OCDE-EDA

sur les mesures à prendre. Il s'est dégagé un net consensus en faveur d'un approfondissement des contacts. Bien que la Malaisie et la Thaïlande n'aient pas participé au séminaire informel (la Thaïlande a envoyé un observateur), les participants ont estimé que l'on devrait leur laisser la possibilité de prendre part à ce dialogue à l'avenir.

Quatre ateliers informels début 1990

Quatre thèmes, arrêtés d'un commun accord, ont été approfondis dans le cadre d'une série d'ateliers informels afin d'arriver à une meilleure compréhension des aspects fondamentaux des relations entre les pays de l'OCDE et les EDA :

- Marchés financiers, Paris, février 1990
- L'environnement commercial international : problèmes et politiques, Séoul, mars 1990
- Liaisons macro-économiques et ajustement international, Tokyo, avril 1990
- Echanges, investissement et technologie : nouvelles lignes de force, nouvelles interactions et principaux enjeux de la mondialisation de l'économie, Paris, avril 1990.

Des représentants des six EDA (y compris la Malaisie et la Thaïlande) et des pays de l'OCDE ont participé aux ateliers informels. Comme précédemment, ils venaient des milieux gouvernementaux, des milieux d'affaires et de l'université et assistaient aux travaux à titre personnel.

Le déroulement heureux de ces quatre ateliers informels a permis de montrer que d'importantes possibilités existent d'établir, sur la base de leurs intérêts mutuels, des relations particulières entre les pays de

l'OCDE et les EDA. Et ce, en dépit de certains traits caractéristiques des EDA. Ainsi, leurs représentants, non seulement ceux de la Malaisie et de la Thaïlande mais aussi les Coréens et les Taiwanais, ont souligné, à plusieurs reprises tout au long des ateliers, que les considérations de développement devaient se voir accorder toute l'attention voulue.

Renforcement et élargissement du dialogue informel

De l'avis des participants, les discussions tenues au cours des ateliers informels organisés début 1990 ont montré que cette forme de concertation était intéressante et utile pour les EDA comme pour les pays de l'OCDE. Ces réunions ont confirmé que toutes les possibilités offertes par les sujets abordés n'étaient en aucune manière épuisées. Elles ont en outre démontré que le dialogue méritait d'être approfondi à l'avenir en traitant plus en détail certains de ces sujets. Un élargissement progressif du dialogue à d'autres secteurs semblait également souhaitable.

Les thèmes retenus pour la prochaine phase du dialogue sont les suivants :

- tendances récentes de l'organisation et de la réglementation des marchés de titres
- modélisation macro-économique globale
- dialogue sur les politiques macro-économiques
- réunion informelle sur les échanges après l'achèvement des négociations d'Uruguay
- perspectives à long terme de l'économie mondiale
- les EDA et l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans l'économie de marché mondiale.



Usine de vidéos
et de téléviseurs
en Corée du Sud.

Charlie Cole/R. E. A.

Toutefois, les autorités coréennes et taiwanaises reconnaissent clairement que leurs économies sont maintenant entrées dans une nouvelle phase de développement économique exigeant une modification importante des structures antérieures pourtant efficaces. De fait, ces deux économies enregistrent désormais des excédents fréquents – sinon permanents – de leur balance des opérations courantes et accumulent ainsi des créances au niveau international. Par ailleurs, leurs investissements directs à l'étranger progressent rapidement : les entreprises coréennes et taiwanaises délocalisent en effet un grand nombre de capacités de production, d'une part dans les pays à bas salaires (Asie du Sud et du Sud-Est notamment) pour les activités à forte intensité de main-d'œuvre, d'autre part dans la zone OCDE afin d'accroître leurs débouchés et leur accès aux technologies. Enfin, ces deux économies ne devraient pas tarder à devenir aussi d'importants investisseurs internationaux de portefeuille.

Dans le même temps, un grand nombre d'institutions financières des pays de l'OCDE (banques, maisons de titres, compagnies d'assurance et autres) s'établis-

- trouver l'équilibre approprié entre la consommation et l'épargne intérieures, eu égard à la hausse rapide – effective et escomptée – des revenus

- répartir l'épargne intérieure entre l'investissement intérieur et extérieur

- mesurer les rôles respectifs de l'appréciation monétaire et de la libéralisation des échanges dans la recherche d'une allocation plus efficace des ressources.

En Malaisie et en Thaïlande, il convient avant tout d'établir un équilibre entre financement étranger et financement interne des lourdes dépenses d'investissement en capital et en ressources humaines que nécessite la mise en place, à côté d'un secteur primaire dynamique, d'une structure industrielle moderne et ouverte. Ce qui permettrait à ces pays de tirer pleinement parti du surcroît d'efficacité découlant de leur intégration à l'économie de marché mondiale.

Marchés financiers

Les EDA ont mené des politiques financières qui se sont révélées efficaces : elles ont permis de générer à la fois des niveaux élevés d'épargne et d'investissement et de canaliser les ressources financières sur des emplois productifs. Dans chacun des pays, le secteur financier a contribué à accroître la productivité mais un examen cas par cas montre la diversité des approches financières. Chacune revêt un grand intérêt³.

Le marché financier international a depuis longtemps été le cadre d'opérations à Hong-Kong et à Singapour. Ce qui explique que les institutions financières de ces

économies aient eu une très grande latitude pour faire face à la concurrence. En revanche, la politique financière de la Corée du Sud et de Taiwan, bien que récemment davantage orientée par le marché, a généralement été caractérisée par une forte intervention des pouvoirs publics. En particulier, les institutions financières n'y avaient qu'une marge de manœuvre limitée en matière de taux d'intérêt et d'allocation des crédits. Le système était en outre quasiment fermé à la concurrence internationale.

La bourse de Hong-Kong.



Buier-Rivoullani/R. E. A.

3. Voir *Financial Systems and Financial Regulation in Dynamic Asian Economies*, **Financial Market Trends**, n° 47, 1990.

Textiles en Malaisie

sent dans les EDA dont les propres institutions, même si elles sont encore peu nombreuses, ont de plus en plus tendance à s'installer dans la zone OCDE. Après avoir touché les activités bancaires, le processus de mondialisation s'est étendu plus récemment aux opérations sur titres. Hong-Kong et Singapour ont été très actifs dans ce processus. Seul le volume des opérations entre certains grands marchés de l'OCDE dépasse le volume des échanges entre ces deux centres *off-shore* et les marchés de l'OCDE. Il faut dire que les marchés intérieurs des deux places sont déjà inextricablement liés à plusieurs centres financiers d'autres régions du monde.

Les marchés des deux grandes EDA (Corée du Sud et Taiwan) sont assez isolés des marchés financiers mondiaux mais leur importance mérite une sérieuse attention. Au demeurant, témoignant de la volonté de mondialisation des participants aux marchés de titres, l'intérêt des étrangers pour ces marchés en Corée et à Taiwan s'est accru. L'intégration de ces derniers aux marchés financiers mondiaux devrait se renforcer avec le processus en cours de déréglementation intérieure et de libéralisation internationale.

3. EDA : ÉCHANGES DE MARCHANDISES - 1988

	Milliards de dollars E-U		Place dans les échanges mondiaux	
	expor-tations	impor-tations	expor-tations	impor-tations
Hong-Kong	63,2 ^a	63,9 ^b	11	11
Corée du Sud	60,7	51,8	12	15
Malaisie	21,1	16,6	30	35
Singapour	39,3 ^a	43,9 ^b	18	18
Taiwan	60,5	49,8	13	16
Thaïlande	15,7	19,5	35	29

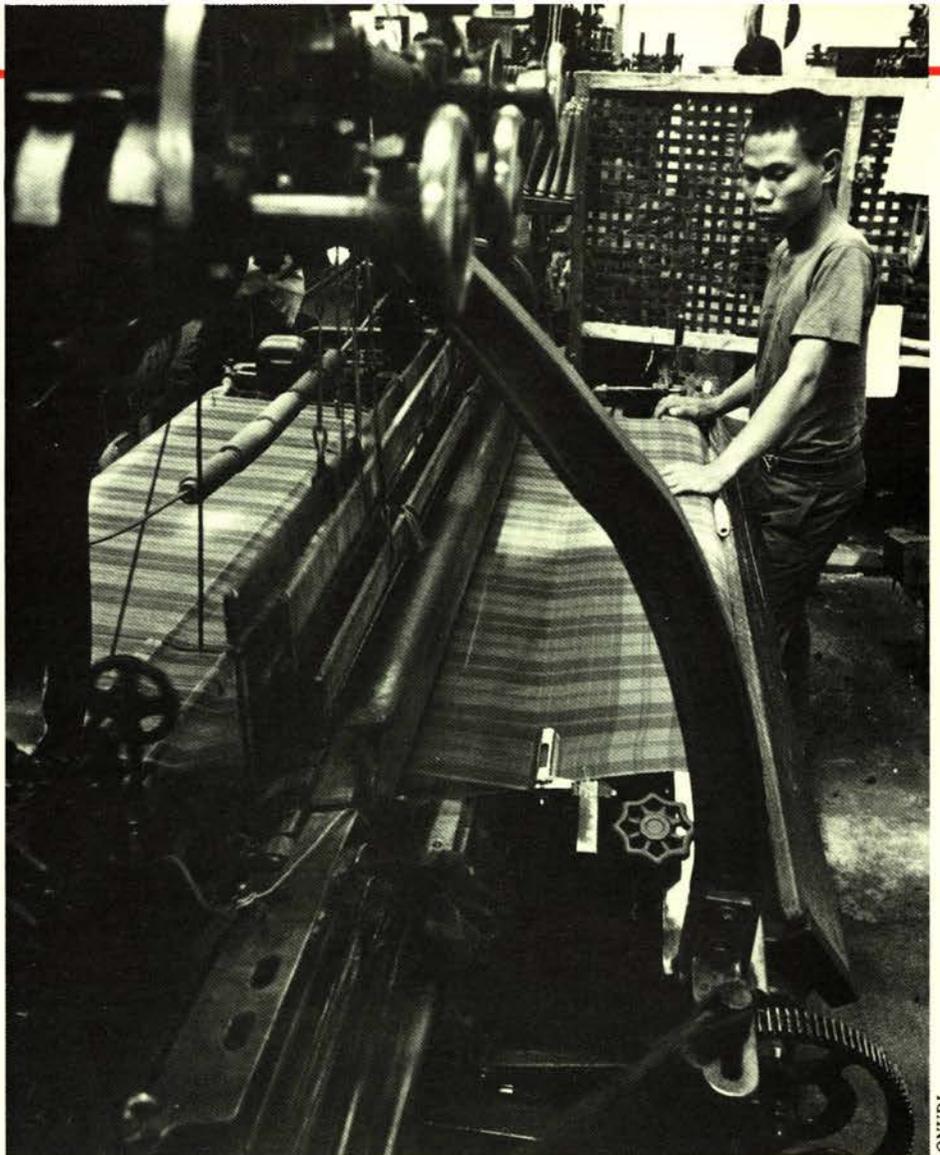
a. Comprend des réexportations considérables.

b. Comprend des importations considérables pour réexportation.

Source : GATT

Avec ce resserrement des relations, plusieurs questions concernant le secteur financier suscitent un nouvel intérêt. En particulier :

- les perspectives de déréglementation et de libéralisation des marchés financiers ; observé non seulement en Corée du Sud et à Taiwan, mais aussi en Malaisie et en Thaïlande, ce processus pourrait



ONUDI

être similaire à celui qui, depuis quinze à vingt ans, conduit à la levée progressive des contrôles sur les marchés financiers dans les pays de l'OCDE

- les risques systémiques liés à l'existence de marchés internationalisés dans le secteur bancaire et dans celui des titres et les problèmes qui en découlent pour la surveillance et la réglementation financières

- la nécessité d'assurer aux institutions de tous les pays un accès équitable au marché des services financiers.

Les échanges commerciaux

A l'importation comme à l'exportation de marchandises, les EDA sont aujourd'hui dans le peloton de tête international (tableau 3). Un résultat qui provient essentiellement d'une augmentation des exportations et des importations de produits manufacturés. Il est vrai cependant qu'en ce qui concerne la Malaisie et la Thaïlande, les ventes de denrées alimentaires et de matières premières ont représenté une part importante, quoiqu'en diminution, des exportations. Pour toutes les EDA, sauf Hong-Kong, l'évolution des échanges a par ailleurs été caractérisée par une augmentation des flux en direction et en provenance des pays de l'OCDE au détri-

ment de la part du commerce avec les pays en développement.

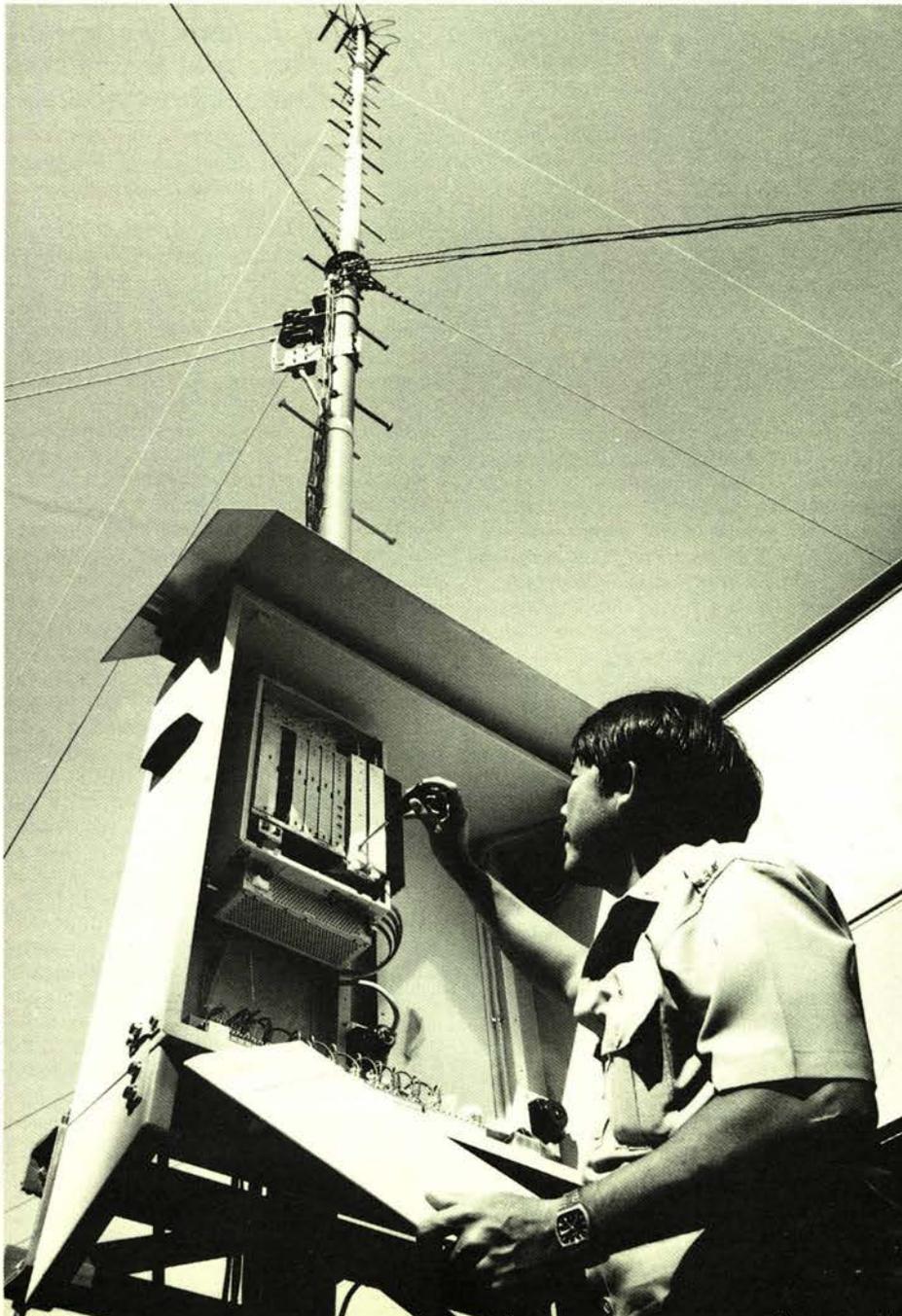
Cette croissance dynamique des échanges entre pays de l'OCDE et EDA s'est accompagnée cependant d'une aggravation des frictions commerciales entre les deux zones. Certes, avec le renforcement des obstacles discriminatoires aux échanges dans les pays de l'OCDE (accords de limitation volontaire des exportations inclus), la restructuration économique des EDA s'est accélérée. Mais, dans le même temps, la poursuite de l'extension rapide des échanges, notamment par augmentation de leurs parts de marché dans les pays de l'OCDE, est devenue beaucoup plus incertaine. Or, compte tenu de la forte dépendance des EDA à l'égard des échanges, l'accès aux marchés de l'OCDE, qui a joué un rôle clef dans les résultats impressionnants des EDA, est essentiel.

C'est la raison pour laquelle, les pays de l'OCDE et les EDA sont très solidaires dans la défense d'un renforcement du système de règles multilatérales et non discriminatoires régissant les échanges. La demande d'accession au GATT de Taiwan et la participation active des autres EDA aux négociations d'Uruguay en sont l'illustration. En participant activement à presque tous les groupes de négo-

ciation s'occupant des questions de l'accès aux marchés, la plupart des EDA démontrent qu'elles attachent une réelle importance au renforcement des disciplines, notamment en matière de sauvegardes, de code *antidumping* et de procédure de règlement des différends du GATT.

Les EDA ont par ailleurs joué un rôle actif dans les trois domaines nouveaux

Télécommunications en zone rurale, Thaïlande



Asian Development Bank

sur lesquels portent les négociations d'Uruguay : échanges de services, aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce et mesures d'investissement intéressant les échanges. Leurs positions durant les négociations ont souvent été très proches de celles des pays de l'OCDE. A noter que, pour la Malaisie et la Thaïlande, les aspects concernant le développement restent, à juste titre, très importants, comme

le soulignent les communications présentées par ces pays.

Plusieurs questions commerciales paraissent donc être désormais l'objet d'un intérêt mutuel pour les pays de l'OCDE et les EDA. Après l'Uruguay Round, pourraient être notamment examinés les points suivants :

- la relation entre politique commerciale et politiques macro et micro-économiques intérieures, y compris dans les domaines de la concurrence, du développement technologique, de l'environnement, de l'investissement et des subventions
- l'impact sur les échanges des activités des entreprises multinationales, notamment les pratiques en matière de production, de fixation des prix, de commercialisation et de ventes
- l'analyse continue des pratiques protectionnistes et de leurs instruments que les négociations d'Uruguay n'ont pas totalement disciplinés
- l'intégration régionale et ses répercussions sur le système commercial multilatéral.

□ □

Le caractère informel du dialogue OCDE-EDA (encadré) sert, dans une large mesure, de dénominateur commun des intérêts des participants. Fondé sur des questions que tout le monde considère comme importantes et tenant compte de contextes et aspirations très divers, le dialogue devrait connaître une progression soutenue dans les années à venir. La compréhension mutuelle s'en trouvera certainement améliorée et cette convergence de vues sur la coordination des politiques ne pourra que favoriser une croissance continue de l'économie mondiale. ■



Bibliographie OCDE

- Voir *Financial Systems and Financial Regulation in Dynamic Asian Economies*, **Financial Market Trends**, n° 47, 1990
- **Les nouveaux pays industrialisés. Défi et opportunités pour les industries des pays de l'OCDE**, 1988
- **Interdépendance et coopération dans le monde de demain**, 1987
- **Perspectives économiques de l'OCDE**, n° 42, 1987.

Politiques de croissance pour l'Amérique latine

Sombre tableau pour l'Amérique au Sud du Rio Grande. Dans les années 80, le niveau de vie y a chuté à tel point que, dans certains pays, il est désormais égal à ce qu'il était il y a 20 ans. A l'heure actuelle, le revenu par habitant y est en moyenne de 9 % inférieur à celui de 1980 et 40 % de la population vit dans la pauvreté. Le taux moyen d'investissement a également diminué, passant de 24,5 % dans les années 70 à moins de 16,5 % à la fin des années 80. L'investissement dans les ressources humaines se contracte lui aussi avec la réduction des dépenses de santé, d'éducation et de nutrition. Après une forte augmentation dans les années 70, les taux d'inflation se sont accélérés de façon spectaculaire dans les années 80, spécialement dans les pays lourdement endettés. L'instabilité des prix a finalement débouché sur l'hyperinflation en Argentine et en Bolivie tandis que d'autres pays, comme le Brésil et le Pérou, l'ont évitée de justesse.

Ainsi, malgré l'expansion soutenue de la production et des échanges dans le monde, la situation économique et sociale de l'Amérique latine s'est détériorée depuis 1982. Contrairement aux économies dynamiques d'Asie (EDA)¹, les pays d'Amérique latine n'ont pu mettre en œuvre les réformes flexibles et vigoureuses qui leur auraient permis de réagir plus rapidement, ou du moins de façon adéquate, à la globalisation croissante de l'économie mondiale et à l'interdépendance qui la traduit. Les exportateurs de biens manufacturés ont relativement bien réussi à s'implanter sur les marchés mondiaux. Mais les excédents commerciaux dégagés, au lieu d'encourager l'épargne et l'investissement intérieurs, ont été consacrés au service de la dette publique et privée, en partie à cause du niveau élevé des taux d'intérêt mondiaux. De surcroît, les pays exportateurs de produits de base ont été durement touchés par la baisse des prix mondiaux.

L'origine de la crise

Il faut remonter aux années 60 et 70 pour trouver les origines intérieures des difficultés actuelles de l'Amérique latine. Même si la situation diffère d'un pays à l'autre, on peut dégager des caractéristiques communes. Ainsi, l'inefficacité généralisée, la mauvaise allocation des ressources, les politiques macro-économiques

inflationnistes sont le produit d'un secteur public pléthorique et de l'accumulation d'un fardeau insupportable de la dette extérieure et, plus tard, intérieure. Des pesanteurs qui trouvent elles-mêmes leur origine dans des stratégies de développement autocentrées et le retard, le report ou l'insuffisance des ajustements aux chocs extérieurs.

A partir de 1982, les apports de capitaux nouveaux aux pays débiteurs se sont fortement contractés. Cette évolution est en outre intervenue dans un contexte où le service de la dette, déjà considérablement accru par l'accumulation de la dette extérieure, s'est trouvé alourdi, au début des années 80, par la montée en flèche des taux d'intérêt réels. D'où l'inversion massive, au cours de la précédente décennie, des mouvements de capitaux entre pays débiteurs d'Amérique latine et pays créanciers de l'OCDE.

Ce sont les finances publiques essentiellement qui ont supporté la charge que représentent ces transferts nets de capitaux. Pour la raison majeure que les engagements du secteur privé ont été convertis en engagements du secteur public, les gouvernements ayant assumé ces dettes afin d'éviter des défaillances massives qui auraient pu conduire à l'effondrement de l'économie nationale et à une perte considérable de solvabilité. L'explosion des déficits du secteur public ne pouvait qu'en résulter dès lors que les pouvoirs publics se trouvaient dans l'incapacité d'accroître leurs recettes réelles tout en réduisant leurs dépenses à court terme.

Avec ce creusement vertigineux et fulgurant des déficits, il devenait impossible de différer plus longtemps l'assainissement des finances publiques. Deux ans à peine après que leurs déficits eurent atteint leur maximum, l'Argentine, le Mexique et le Venezuela ont réussi à amputer leur budget de 8 à 10 points de PIB. Pour contenir l'inflation, il leur aurait cependant fallu dégager un excédent budgétaire hors paiement d'intérêts. Un excédent déterminé en fonction de la demande de monnaie centrale en termes réels, de l'écart entre taux d'intérêt réels et taux de croissance du PIB ainsi que du volume de la dette publique. Au contraire, de nom-

Bernhard Fischer était, jusqu'à une date récente, chef de la section des relations économiques avec les pays en développement à la direction de la coopération pour le développement de l'OCDE. Il est actuellement directeur du département du développement de l'Institut de recherche économique HWWA de Hambourg.

La décennie 1980 restera, pour l'Amérique latine, celle de la crise. Avant de définir les politiques économiques les plus susceptibles d'aider les pays de cette zone à retrouver les voies d'une croissance équilibrée et durable, il convient d'analyser les causes des déséquilibres actuels.

Bernhard Fischer

breux pays ont accusé un déficit budgétaire hors intérêts pendant toute la période 1982-1988.

Outre le choc du service de la dette, plusieurs facteurs ont freiné l'assainissement des finances publiques : l'effet malencontreux des mesures d'ajustement adoptées après l'éclatement de la crise de la dette, la baisse des prix internationaux du pétrole, les pertes de change subies par les banques centrales, les programmes de réduction de dettes et, enfin, les difficultés politiques. Il n'a pas été par exemple possible de réduire comme on le souhaitait les dépenses de fonctionnement – comme les aides publiques ou les traitements des fonctionnaires, parce que ces mesures se seraient heurtées à l'hostilité de groupes de pression bien organisés ou auraient débouché sur des conflits sociaux.

La charge de la dette intérieure de ces pays a des conséquences budgétaires néfastes via la dépréciation de la monnaie. Celle-ci est censée permettre de dégager l'excédent commercial nécessaire pour assurer le service de la dette. Mais la dépréciation réelle alourdit automatiquement la charge de la dette libellée en monnaie nationale et accroît le montant des sommes à mobiliser par l'impôt ou l'emprunt pour compenser le surcoût ainsi engendré. Or, plutôt que de privilégier un ajustement rapide, les gouvernements des pays d'Amérique latine ont eu recours à la planche à billets pour financer leurs déficits croissants.

Compte tenu de l'inadaptation des systèmes de recouvrement de l'impôt dans

1. Voir p. 14.

ces pays, l'inflation est apparue aux gouvernements comme un moyen pratique et efficace de financer les déficits budgétaires puisqu'elle offre au débiteur une rentabilité réelle négative des actifs financiers. Pratique, car l'impôt peut être levé sans qu'aucune procédure parlementaire soit nécessaire; efficace, parce que les recettes fiscales tombent automatiquement sans avoir à être collectées.

Une fois installée, l'inflation s'est accélérée pour trois raisons essentielles. Premièrement, les tentatives faites pour limiter les avoirs libellés dans une monnaie en dépréciation rapide impliquent une réduction de l'assiette de l'impôt qui, à son tour, nourrit l'inflation nécessaire au financement du déficit budgétaire. Deuxièmement, l'indexation *ex-post* des titres publics et les charges d'intérêt élevées qui en résultent provoquent un cycle infernal d'inflation nourrie par le déficit et de gonflement du déficit par l'inflation. Troisièmement, l'accélération de l'inflation tarit les recettes fiscales ordinaires, les entre-

prises et les ménages cherchant, par anticipation inflationniste, à différer le plus longtemps possible le versement de leurs impôts pour dégager des gains en capital.

L'inflation au prix fort

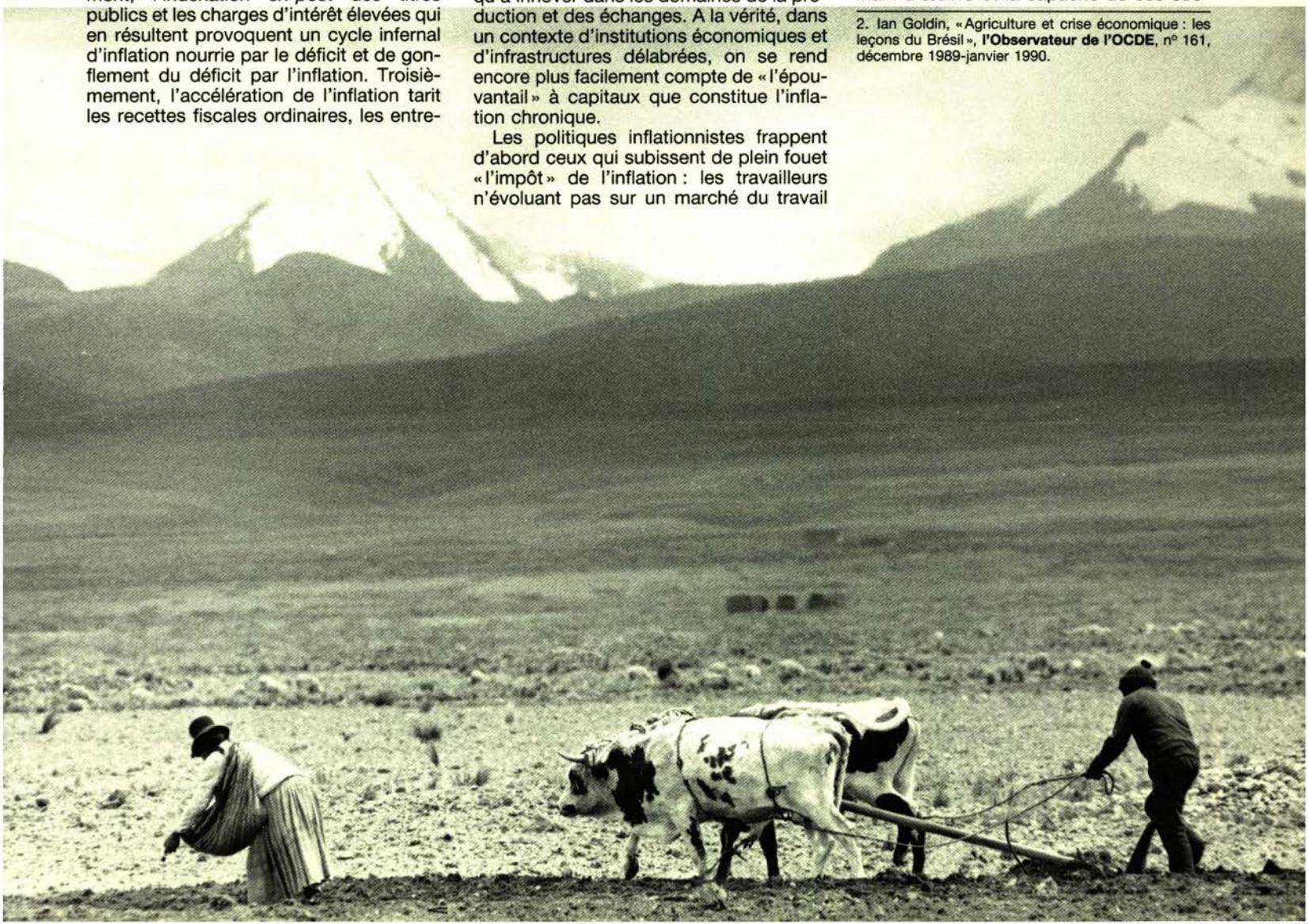
Dans la plupart des pays surendettés d'Amérique latine, le climat des marchés est extrêmement mauvais. En sont la cause une inflation élevée échappant à tout contrôle, l'instabilité institutionnelle, le manque de visibilité politique et les initiatives aléatoires et arbitraires lancées par des pouvoirs publics en quête de ressources et de soutiens. Les facteurs productifs sont de préférence utilisés à exploiter les aubaines financières plutôt qu'à innover dans les domaines de la production et des échanges. A la vérité, dans un contexte d'institutions économiques et d'infrastructures délabrées, on se rend encore plus facilement compte de « l'épouvantail » à capitaux que constitue l'inflation chronique.

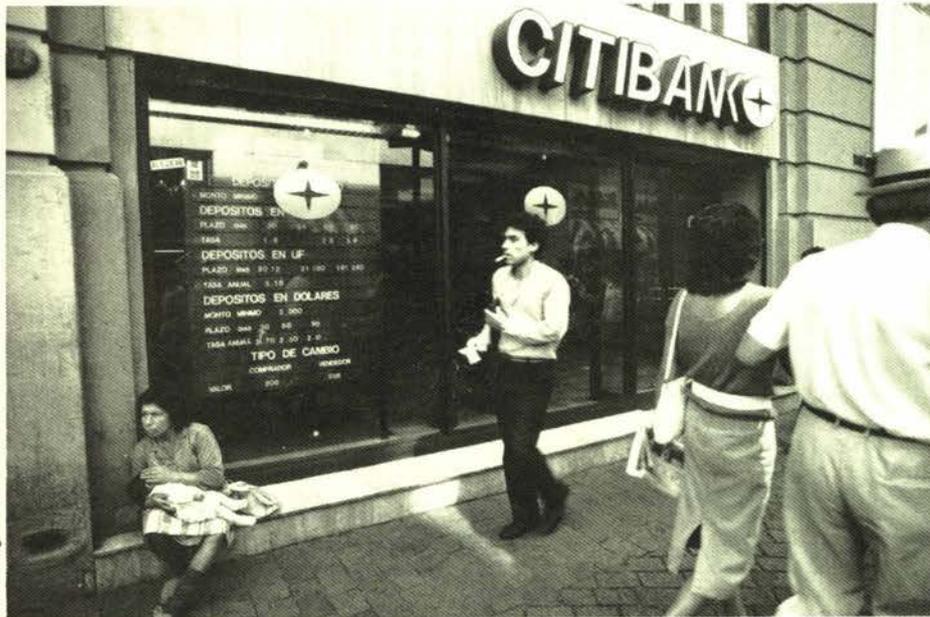
Les politiques inflationnistes frappent d'abord ceux qui subissent de plein fouet « l'impôt » de l'inflation : les travailleurs n'évoluant pas sur un marché du travail

organisé, les propriétaires et la main-d'œuvre familiale des petites exploitations agricoles et des PMI². En dépit des intentions affichées, les mesures édictées par les pouvoirs publics n'ont guère contribué à améliorer la distribution des revenus. Elles ont au contraire gonflé le revenu des détenteurs de capitaux et des travailleurs capables de s'organiser en groupes de pression.

Par ailleurs, la faiblesse des investissements du secteur public se traduit par de sérieuses insuffisances en matière d'infrastructure physique et de formation des hommes, ce qui entrave la reprise de la croissance. Comme il n'y a guère d'investissement privé, il se crée un déséquilibre entre la forte croissance des effectifs de main-d'œuvre et la capacité de ces éco-

2. Ian Goldin, « Agriculture et crise économique : les leçons du Brésil », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 161, décembre 1989-janvier 1990.





Une inflation chronique fait fuir les investissements.

Alain Pinoges/CIRIC

nomies à créer des emplois sans déprimer encore davantage le niveau de vie courant. Cette baisse des taux d'investissement dans les principaux pays débiteurs d'Amérique latine compromet leur capacité d'accroître leurs exportations et donc de restaurer leur potentiel de remboursement. Elle assombrit aussi les perspectives de ces pays qui doivent répondre à des exigences sociales et humaines considérables pour permettre à des populations majoritairement pauvres d'accéder à des conditions de vie décentes.

En quête de la stabilité des prix

Un minimum de stabilité macro-économique est indispensable à une croissance durable. Dans les années 80, les pays d'Amérique latine ont tenté d'appliquer diverses recettes de stabilisation plus ou moins orthodoxes pour juguler une inflation parfois « sauvage » (comme les 8 000 % atteints en Bolivie en 1985). Mais l'expérience a démontré que les programmes de stabilisation radicaux (le plan austral en Argentine, le plan cruzado au Brésil) sont inopérants en l'absence d'équilibre budgétaire.

La hausse de l'excédent du budget primaire est une condition nécessaire de la crédibilité des nouvelles mesures adoptées. Notamment pour que le public accepte les ajustements de salaires et de prix qui permettront d'atténuer les effets de la récession consécutive à la mise en œuvre d'une politique de stabilisation. Seuls la Bolivie, le Chili, le Mexique et l'Uruguay ont emprunté cette voie et appliqué avec succès des réformes budgétaires. Mais tous les pays d'Amérique latine doivent améliorer l'efficacité et la capacité de recouvrement de leur système fiscal. Et réformer le secteur public de manière à ce qu'il puisse durablement dégager un volume d'épargne élevé.

Pour qu'une stratégie de stabilisation soit viable, il ne suffit pas d'éliminer les pressions inflationnistes résultant du déficit et de dégager un excédent hors charges d'intérêt. Il faut encourager la croissance économique. L'impact d'un déficit sur la production dépend en effet de la structure des incitations fiscales et de l'efficacité des dépenses publiques. Un système fiscal flexible et des dépenses publiques bien structurées constituent la base d'un ajustement macro-économique durable. Cet ajustement doit viser au moins le moyen terme et favoriser un environnement stable dans lequel les décideurs du secteur privé peuvent se déterminer en fonction des signaux du marché. Il faut éviter les politiques de « stop and go » qui ont trop souvent résulté d'initiatives malvenues visant à maximiser la croissance à court terme.

L'élargissement de l'assiette de l'impôt et la réduction des taux d'imposition marginaux ont pour effet de déplacer la charge fiscale du revenu vers la consommation. Par ailleurs, la réduction des taxes frappant directement ou indirectement les échanges extérieurs et entraînant des distorsions induira une augmentation de l'épargne et une meilleure utilisation des ressources. Il convient enfin, à l'avenir, de privilégier l'amélioration des recettes par rapport à la réduction des dépenses publiques. Et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, on ne peut pousser trop loin les réductions de dépenses compte tenu des implications sociales d'un tel « tour de vis ». Deuxièmement, les taux effectifs de l'impôt sont relativement faibles dans la plupart des pays débiteurs d'Amérique latine. Ce qui, troisièmement, laisse entrevoir des possibilités d'accroître ces taux sans entraîner de distorsions.

Il est relativement simple de relever les taux effectifs moyens de l'impôt et d'en élargir l'assiette. On peut supprimer les exonérations et les incitations ; donner la

préférence à des impôts simples et recouvrables sans coûts administratifs élevés (comme la taxe à la valeur ajoutée) ; augmenter le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, notamment par l'élimination des failles réglementaires que les tranches de revenus élevées ne se privent pas d'exploiter. De plus, une diminution sensible des formalités administratives encouragerait la « légalisation » d'une économie souterraine omniprésente en Amérique latine. Et donc l'élargissement de l'assiette de l'impôt.

La croissance de la production dépend aussi de la nature et de l'utilisation judicieuse des dépenses de l'Etat. Seule une réduction de la consommation publique équivalente au surcoût du service de la dette permet de maintenir le taux de croissance sans intensifier les pressions inflationnistes. La réduction des dépenses publiques d'infrastructure diminue non seulement l'investissement national mais aussi la rentabilité de l'investissement privé. Et, du même coup, la croissance, l'épargne et les recettes fiscales.

Approfondir les réformes structurelles

Des réformes de structures – dans le domaine des échanges notamment – ont été engagées par la plupart des pays

Beaucoup de projets d'infrastructure n'ont pas abouti, contrairement à Itaipu, le plus grand barrage du monde.



José Mayans/CIRIC

CIRIC



La petite industrie est durement frappée par les politiques inflationnistes.

même accompagnées de mesures structurelles visant à renforcer la solidité et la compétitivité de l'économie. La confiance est indispensable pour atténuer l'incertitude dans la prise des décisions économiques, pour inciter le secteur privé à investir et éviter une fuite des capitaux.

Dans la plupart des pays latino-américains, une amélioration de l'environnement social et politique de la croissance est nécessaire. Ce qui suppose des institutions légales adaptées, des réformes institutionnelles destinées à pérenniser l'assainissement fiscal et, plus généralement, l'instauration d'un climat propice au dynamisme de l'économie. La stabilité politique est un élément important de ce climat. Au cours de la décennie 80, presque tous les pays d'Amérique latine ont été touchés – phénomène remarquable – par une vague de démocratisation. Il n'en reste pas moins que les gouvernements n'ont pu, jusqu'à présent, établir des institutions démocratiques adéquates et décentraliser davantage les prises de décision. Il leur faut notamment renforcer le principe de la séparation des pouvoirs, mettre en place des réformes juridiques et établir un cadre judiciaire fort.

Une meilleure réponse de l'offre propre à améliorer le caractère incitatif du système des prix est fréquemment entravée par l'insuffisance des infrastructures ou

d'Amérique latine dans les années 80. Leur étendue et leur intensité varient néanmoins considérablement. Le Chili et le Mexique sont les champions des réformes commerciales et financières, et sont également les premiers à avoir renforcé l'efficacité du secteur public. Le Venezuela a entrepris des réformes vigoureuses, en particulier dans le domaine des échanges et celui des prix, mais celles-ci se trouvent encore à mi-chemin de leur réalisation. Le Costa Rica et l'Equateur procèdent, quant à eux, à une refonte complète du mécanisme de fixation des prix des produits agricoles et de l'énergie. Enfin, la Colombie s'est lancée dans une importante réforme des prix. Ces pays apportent la démonstration que les réformes de structure ne peuvent porter leurs fruits qu'une fois maîtrisé le déficit budgétaire.

Dans une économie de rareté, des mesures de stimulation au secteur privé supposent, pour être efficaces, un approfondissement des réformes structurelles afin que les ressources puissent s'orienter vers des secteurs à forte productivité. La plupart des pays d'Amérique latine doivent avant tout éliminer les obstacles à la croissance, veiller au bon fonctionnement des marchés et renforcer le potentiel de l'offre. Ils doivent adopter des mesures visant à réduire le foisonnement des réglementations et à éliminer la protection excessive dont jouissent des secteurs favorisés ainsi que le recours généralisé aux subventions; ils doivent aussi libéraliser le régime des investissements.

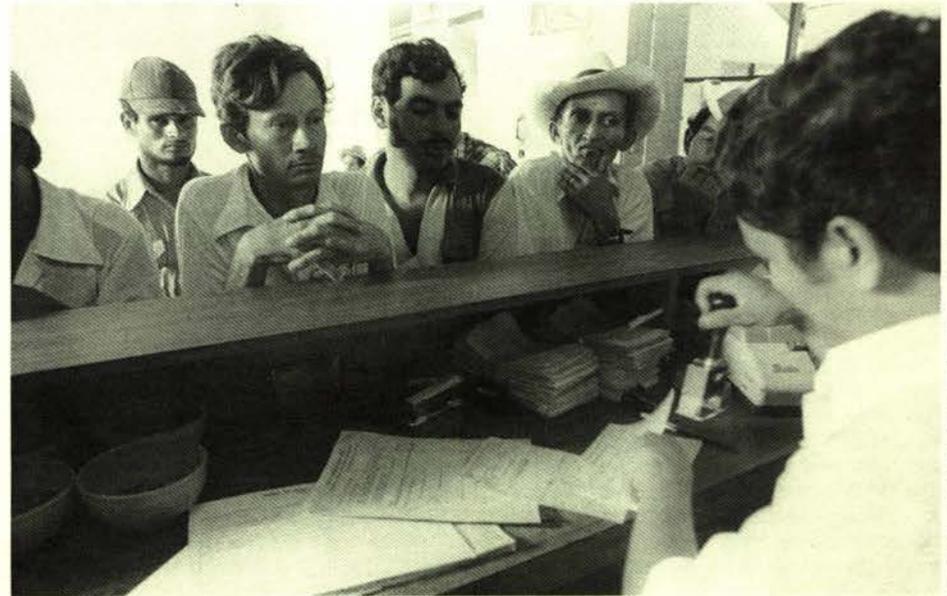
Dès que les besoins de financement du secteur public auront cessé d'évincer la demande privée de capitaux, les marchés financiers devront être déréglementés et les institutions financières placées en situation concurrentielle. Enfin, pour

attirer les capitaux étrangers et économiser le coût de conflits sociaux suscités par la nouvelle allocation des ressources réelles née de l'ajustement structurel, les marchés du travail devront être plus flexibles et les codes du travail moins restrictifs.

Des institutions plus efficaces

Dans les pays ravagés depuis longtemps par l'inflation en dépit des politiques anti-inflationnistes mises en œuvre, il existe le sentiment profond que les pouvoirs publics sont incapables de dompter ce fléau. Ces anticipations négatives peuvent rendre inaptes à restaurer une croissance vigoureuse des politiques budgétaires et monétaires, même fermes et

Une diminution des formalités administratives encouragerait la «légalisation» de l'économie souterraine.



David Mangurian/Inter-American Development Bank

les carences de leur gestion. Le rôle croissant du secteur privé peut certes aplanir certains des obstacles, mais d'importants investissements n'en sont pas moins nécessaires dans des secteurs de base comme l'énergie, les transports et l'eau. Par ailleurs, ces dix dernières années, les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé ont diminué dans de nombreux pays.

Or, l'investissement dans les ressources humaines est une condition *sine qua non* du développement économique. A cet égard, les économies dynamiques d'Asie ont démontré l'importance d'un système éducatif accessible à tous. Cet

L'assistance des pays de l'OCDE ?

Pour des pays qui ont axé leur économie sur l'exportation, une expansion continue de la production et des échanges internationaux des pays industrialisés constituerait un soutien évident. Si l'on prévoit une poursuite de la croissance, les progrès à cet égard dépendront beaucoup de l'action effective menée par les pouvoirs publics de la zone OCDE pour résister aux pressions protectionnistes et démanteler les barrières aux échanges de biens et services. Les pays d'Amérique latine

Il en découle que les apports de capitaux extérieurs ou la réduction de la dette jouent un rôle essentiel dans la solution de la crise budgétaire et dans l'accroissement de l'investissement privé.

Le principal avantage d'un apport de capitaux extérieurs est de rendre possible un regain d'importations susceptible d'accroître l'utilisation des capacités et d'accélérer la reprise de la production. En outre, un apport substantiel de capitaux étrangers permet de raccourcir la période d'ajustement et de faciliter politiquement, du même coup, la stabilisation. Dans un cercle vertueux, ces apports pourraient se diffuser par effet de levier et accroître une confiance propice au rapatriement des capitaux. Reste que le soutien fourni par les créanciers et les investisseurs étrangers ne trouve manifestement son efficacité que s'il vient compléter des politiques intérieures résolues.

□ □

La coopération internationale a un rôle à jouer en Amérique latine. Elle peut aider à y déterminer l'ampleur du problème budgétaire à résoudre et à identifier les solutions réalistes permettant d'y parvenir par l'assainissement des finances publiques, de nouvelles modalités du service de la dette ou encore de nouveaux prêts. C'est donc en suivant des approches novatrices que cette nouvelle stratégie de la dette pourra être mise en place et se dérouler dans un cadre de coopération élargi. A long terme, il est de ce fait essentiel que les pays de l'OCDE dégagent un volume suffisant d'épargne susceptible de maintenir les flux de capitaux en direction des pays d'Amérique latine et du monde en développement en général. ■



Bibliographie OCDE

- Ian Goldin, « Agriculture et crise économique : les leçons du Brésil », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 161, décembre 1989-janvier 1990
- Helmut Reisen et Axel van Trotsenburg, *La dette des pays en développement : le problème budgétaire et la question du transfert*, 1988
- *Rapport du président du CAD 1989 : coopération pour le développement dans les années 1990*, 1990.

J. Maillard/BIT



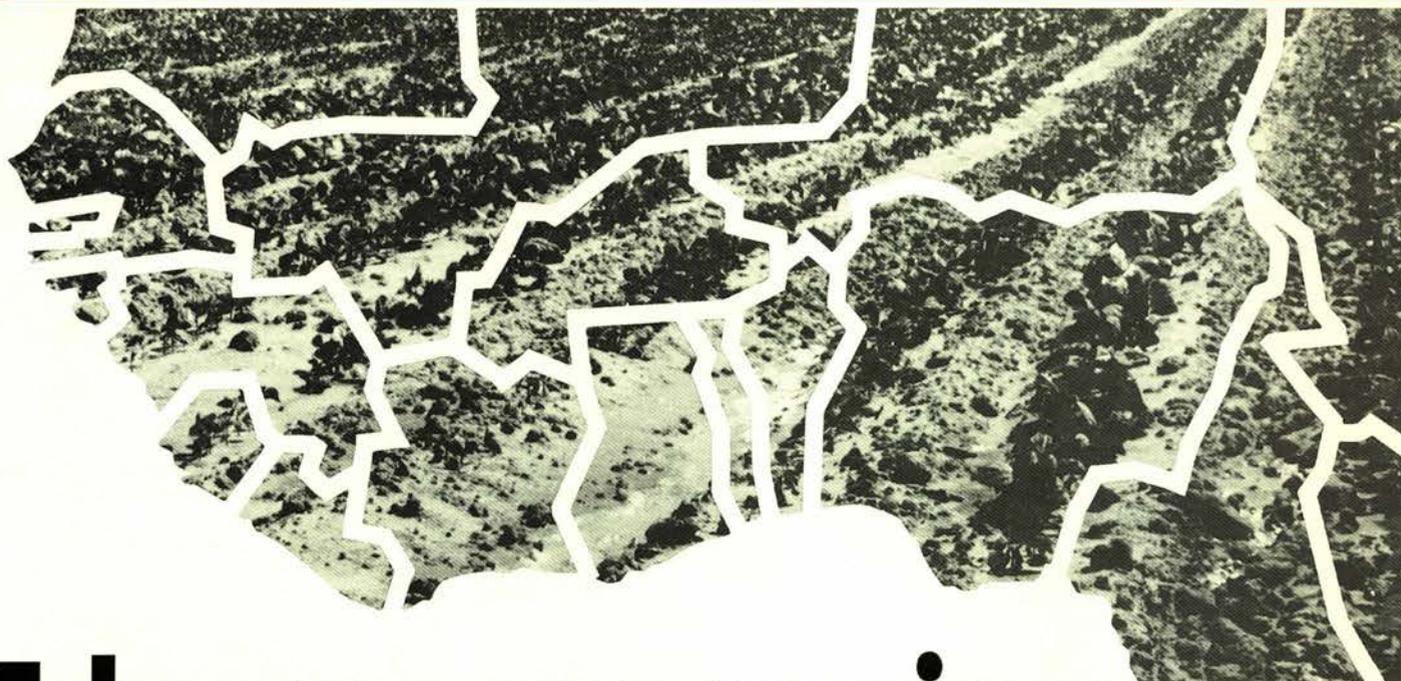
Investir dans les ressources humaines est essentiel pour la croissance économique.

accès de la majeure partie de la population aux services essentiels est indispensable à une participation active de tous à un système productif générateur de revenus.

Quel est le meilleur stimulant de l'investissement et de la croissance ? La suspension du service de la dette et de l'amortissement ? La réduction correspondante de la dette ? Une injection substantielle de capitaux étrangers ? La question n'est pas résolue et sa réponse dépend peut-être des circonstances propres à chaque pays. Toutefois, les années 80 ont montré que les pays, comme le Chili, qui ont engagé des réformes vigoureuses, assuré le service de leur dette et opté pour une réduction de leur endettement conforme aux mécanismes du marché sont les seuls à enregistrer un taux de croissance significatif à la fin de la décennie.

devraient pouvoir développer leurs capacités exportatrices si des négociations réussies permettent de réduire le protectionnisme, non seulement dans le secteur agricole mais aussi dans certains secteurs industriels comme la sidérurgie, l'automobile et le textile. En outre, l'assainissement des finances publiques dans les grands pays de l'OCDE exercerait une pression à la baisse sur des taux d'intérêt réels qui demeurent élevés, ce qui allégerait sensiblement le fardeau du service de la dette des pays surendettés.

Parce que le secteur public doit, pour faire face à ses paiements extérieurs, emprunter sur les marchés privés des capitaux et auprès de la banque centrale, il existe un lien fondamental entre la charge de la dette et l'instabilité macroéconomique des pays d'Amérique latine.



Frédéric Pichal/CIRIC

Echanges commerciaux en Afrique de l'Ouest : pour ou contre le développement ?

Si l'on en croit les statistiques officielles, les pays africains échangent peu de produits agricoles. Les marchés de la région seraient-ils cantonnés dans les frontières nationales ? Bien au contraire – les Africains sont de remarquables commerçants, comme l'ont souligné les experts réunis à Lomé par le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS)¹ et le Club du Sahel de l'OCDE. Mais comment le commerce de l'Afrique de l'Ouest fonctionne-t-il ? Quel rôle joue-t-il dans la sécurité alimentaire du Sahel ? Peut-on compter sur les échanges régionaux pour stimuler les complémentarités entre pays de la région ?

Jean-Marc Pradelle est économiste du développement, chargé du programme « espaces régionaux » au Club du Sahel.

Jean-Marc Pradelle

Quelques chiffres donnent une idée des flux régionaux de céréales en Afrique de l'Ouest². Sur une production céréalière nette de 18,6 millions de tonnes en 1986/87, 15,6 millions seraient autoconsommés et 3 millions commercialisés. Les importations du marché mondial atteindraient 4 millions de tonnes (aide alimentaire comprise), portant donc à 7 millions de tonnes le marché régional des céréales. Selon les résultats d'enquêtes présentés à Lomé, les flux de céréales entre pays d'Afrique de l'Ouest atteindraient 1 250 000 tonnes, non recensées par les statistiques douanières pour la plupart. Ainsi le Nigeria exporterait certaines années plus de 100 000 tonnes de céréales produites localement vers le Niger. La Gambie a réexporté plus de 65 000 tonnes de riz thaïlandais vers le Sénégal en 1986 et 1987. Mieux, le Bénin aurait fourni officiellement 320 000 tonnes de riz au Nigeria à la même époque. Le Niger échange avec le Nigeria du bétail contre des céréales, la Côte d'Ivoire de la cola contre des produits de la pêche

du Sénégal... Cependant, « Les avantages naturels de certaines régions ne suffisent pas à expliquer ces flux commerciaux. Le véritable moteur des échanges agricoles africains, ce sont les différences de politiques économiques et monétaires », soulignent John O. Igué, géographe à l'Université nationale du Bénin et Johnny Egg, chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique à Montpellier.

Le dynamisme des commerçants

En effet, les commerçants tirent parti, avec une efficacité remarquable, des différences des politiques mises en œuvre par les gouvernements de la région. C'est

1. Membre du Club du Sahel, le CILSS réunit les pays suivants : Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

2. Les chiffres communiqués à Lomé en novembre 1989 portent sur 18 pays (les 16 de l'Afrique de l'Ouest ainsi que le Tchad et le Cameroun). Ces données sont à considérer avec prudence car d'importantes incertitudes grèvent les statistiques agricoles en Afrique.

ainsi que les commerçants de plusieurs petits pays se sont spécialisés, avec l'accord tacite des autorités, dans la réexportation de céréales importées du marché mondial³. Une stratégie commerciale d'autant plus rentable que le prix mondial des céréales est bas et que les pays voisins cherchent à promouvoir leur propre agriculture (Sénégal pour la Gambie, Nigeria pour le Bénin). Le prix de revient du riz importé en Gambie se situait, en 1986/87, autour de 54 francs CFA le kilo⁴. Ce riz était revendu 70 francs CFA sur le marché local et entre 70 et 120 francs CFA au Sénégal. Bonne affaire pour les commerçants, et aussi pour les consommateurs de Dakar où le prix de vente au détail était normalement de 160 francs CFA. Bonne affaire également pour la Gambie, qui vit de ce commerce, réexportant chez ses voisins environ 80 % de ses importations du marché mondial. La recherche du franc CFA, monnaie convertible et transférable, donc très prisée dans la région, est dans ce cas un puissant facteur d'échanges entre le Sénégal, pays membre de la Zone Franc, et la Gambie, qui ne l'est pas.

Les commerçants d'Afrique de l'Ouest – Haoussas, Yorubas, Dioulas – réalisent, aux yeux des experts réunis à Lomé, une sorte de zone de libre-échange de fait, un libre-échange qui n'a en réalité jamais vraiment cessé au cours de l'histoire de la

région, alors que l'intégration économique « formelle », celle mise en œuvre par les Etats, ne se fait qu'avec une grande lenteur. La capacité d'adaptation de ces réseaux est saisissante : à peine le réseau de commerçants mauritaniens était-il désorganisé à la suite des événements qui ont touché leur pays et le Sénégal en 1989, qu'un réseau de remplacement, à dominante peule, se mettait en place dans les mêmes régions.

Ce dynamisme commercial joue un rôle positif pour la sécurité alimentaire du Sahel. Le plus grand commerçant de Maradi (Niger) n'assume-t-il pas « pouvoir fournir n'importe quel tonnage, n'importe où et n'importe quand » ?

Mais la médaille a son revers : les réexportations non enregistrées, s'ajoutant aux importations officielles, diffusent dans toute la région riz et blé importés du marché mondial. L'activité des « commerçants sans frontières » porte principalement sur du blé et du riz de cette provenance : sur les 1 250 000 tonnes qu'ils commercent, 850 000 tonnes seraient des réexportations d'un pays de la région à un autre.

La tendance est claire : les céréales importées envahissent les marchés du Sahel. Elles se sont accrues de 6 à 7 % par an en moyenne depuis le début des années 60, contre seulement 0,7 % pour la production de céréales locales qui, elle,

progresses très lentement en comparaison de la croissance démographique (3 % par an pendant la même période). Tous les ans, l'ensemble de l'Afrique subsaharienne importe 10 millions de tonnes de céréales, et l'on estime que ce déséquilibre pourrait dépasser les 45 millions de tonnes en l'an 2000. S'agissant du commerce des produits de l'élevage, la part des viandes importées par l'Afrique de l'Ouest et du Centre est croissante : seulement 15 % des échanges de la région en 1970, 60 % en 1987.

Comment sortir de la dépendance alimentaire ?

Il est évident que le Sahel doit en premier lieu accroître la production et la productivité agricoles. Plus simple à dire qu'à réaliser dans une région où les aléas climatiques sont impressionnants et les débouchés rémunérateurs et diversifiés quasi inexistantes.

Deux facteurs ont pesé lourd dans les échecs du développement agricole : la volonté exprimée par les Etats sahéliens et les agences d'aide ne s'est guère traduite dans les politiques menées et les financements accordés : les décisions politiques ont privilégié les villes ; les cultures vivrières n'ont reçu qu'une très faible part de l'aide publique au développement (moins de 5 % pour le Sahel).

La différence entre les politiques économiques et monétaires expliquerait en grande partie le dynamisme du commerce transfrontière.



Naud/A. A. Photo



Perscoop

Les céréales importées envahissent les marchés du Sahel.

Perscoop

et le dialogue politique au sein des sous-espaces évoqués ci-dessus. Elle opérera comme un « lobby » crédible auprès des hautes instances politiques de la région et auprès des médias. Cette cellule sera accueillie par la Banque africaine de développement.



Les gouvernements des pays sahéliens se sont pendant longtemps montrés beaucoup plus préoccupés de « régimenter » leur marché intérieur et les relations commerciales avec leurs voisins immédiats que de veiller à leurs relations avec le reste du monde. Le résultat ne s'est pas fait attendre : alors que les économies locales n'arrivent pas à décoller, les produits venus d'Asie, d'Amérique ou d'Europe trouvent leur chemin jusque dans les zones les plus reculées de l'Afrique de l'Ouest. A moins d'imaginer une Afrique vivante de la charité internationale, cette situation trouvera ses limites.

Les pays africains et les pays qui les aident en viendront alors à d'autres politiques. Par exemple, assurer la commercialisation de la production locale en misant sur les complémentarités régionales, et non pas sur le seul espace national. Une démarche qui n'a pas si mal réussi aux agricultures européennes ou asiatiques...

En outre, on n'a pas pris suffisamment en considération le fonctionnement du marché et le rôle que le secteur privé pourrait jouer dans la transformation et la distribution des produits agricoles⁵. Les entrepreneurs de la filière céréalière se sont ainsi heurtés en permanence à un système fondé sur l'arbitraire et le clientélisme, source de rentes pour certains « clients » de l'Etat mais peu propice au développement de l'activité générale. Le secteur informel, qui a pris une si grande importance dans l'économie africaine, trouve là l'origine de son développement.

L'utilisation en Afrique de l'Ouest de mesures de protection répandues dans les autres régions du monde mérite également plus d'attention. Les déséquilibres macro-économiques s'aggravent dans la région. Au niveau micro-économique, les producteurs ont à faire face à des produits importés, bénéficiant d'importantes subventions⁶, devant lesquels leurs productions ne sont pas compétitives. Un changement dans l'interface monde-Sahel est donc nécessaire.

Mais quel changement ? La dévaluation du franc CFA pour restaurer la compétitivité des économies nationales a été évoquée mais demeure très controversée. Une seule certitude : une protection vrai-

ment efficace ne peut aujourd'hui se concevoir, parmi d'autres mesures, qu'à l'échelle d'un bloc de pays ayant des intérêts communs.

Construire des espaces d'échanges

Le développement des échanges au sein de l'espace régional est en effet une autre façon d'accroître la sécurité alimentaire et de relancer la production bien que les actions déjà entreprises dans ce sens aient été loin de donner les résultats attendus. Repensées sur des bases plus réalistes, elles devraient être poursuivies. Ainsi pourraient se constituer en un premier temps des sous-espaces régionaux, rassemblant pays côtiers et pays sahéliens enclavés dans lesquels les gouvernements pourraient échanger des informations sur les productions, les courants commerciaux, etc., et donner une cohérence à leurs politiques.

Le séminaire de Lomé a notamment raisonné sur deux zones constituées l'une autour du Nigeria, l'autre autour du Sénégal et de la Guinée. Il a ainsi recommandé de « régionaliser » l'aide alimentaire, comme le suggère la « charte de l'aide alimentaire » (voir p. 28), c'est-à-dire d'estimer désormais les besoins d'aide en procédant à une évaluation des besoins et des disponibilités sur une base régionale. Cette régionalisation pourrait s'étendre aux autres formes d'aide et aussi aux programmes d'ajustement structurel.

Soucieux de relancer le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, notamment de chercher quelle sera la place des pays sahéliens dans cette région, les représentants des pays donateurs comme ceux des pays du CILSS ont décidé, lors de leur sommet de Bissau en février 1990, de mettre en place une « cellule » spécifique. En collaboration étroite avec le CILSS et le Club du Sahel, celle-ci devra promouvoir les échanges régionaux

3. Voir Anne de Lattre, « La petite entreprise et le développement du Sahel », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 163, avril-mai 1990.

4. Franc CFA : franc de la communauté financière africaine (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo) ou de la communauté financière en Afrique centrale (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad).

5. Voir Cory Highland, « L'entreprise à l'aide du développement », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 162, février-mars 1990.

6. « ...en 1988, le montant total des transferts induits par les politiques agricoles du groupe de pays comprenant les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Japon, l'Autriche et l'ensemble des pays de la CEE, et supportées par les consommateurs et les contribuables, se situerait à nouveau (comme en 1986) autour de 270 milliards de dollars. **Politiques, marchés et échanges agricoles - Suivi et perspectives 1989**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1989.



Bibliographie OCDE

- Anne de Lattre, « La petite entreprise et le développement du Sahel », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 163, avril-mai 1990
- Christian Morrisson, « Plus d'échanges, moins de pauvreté », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 162, février-mars 1990
- Cory Highland, « L'entreprise à l'aide du développement », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 162, février-mars 1990
- J.C. Berthélemy et C. Morrisson, **Développement agricole en Afrique et offre de biens manufacturés**, 1989
- **Le Sahel face aux futurs. Dépendance croissante ou transformation structurelle. Etude prospective des pays sahéliens 1985-2010**, 1988
- Jacques Lecaillon, Christian Morrisson, Hartmut Schneider, Erik Thorbecke, **Politiques économiques et performances agricoles dans les pays à faible revenu**, 1987.

La charte de l'aide alimentaire : pour une meilleure concertation entre pays sahéliens et donateurs

Henri Josserand

L'aide alimentaire aux pays du Sahel n'a pas toujours les effets escomptés. Ses retards, son inadéquation, ses conséquences sur la production ou les habitudes alimentaires locales ne cessent de susciter des critiques. La lutte contre ses effets pervers a été le sujet de plus d'un débat entre pays donateurs et pays bénéficiaires. Mais jamais on n'était allé aussi loin dans les engagements réciproques qu'en Guinée-Bissau lorsque les deux parties ont ratifié la charte de l'aide alimentaire¹.

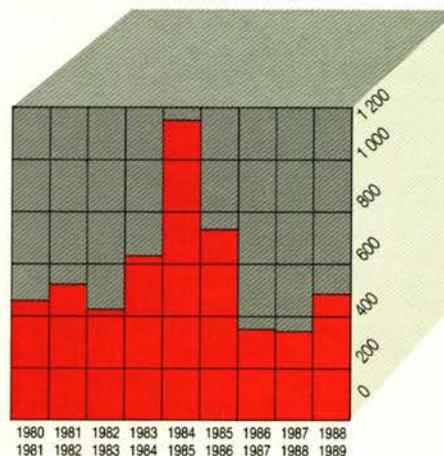
La charte? Une sorte de code de déontologie de l'aide alimentaire qui concilie les impératifs de chacun, à commencer par ceux des pays bénéficiaires, de manière à ce que l'aide ne vienne pas perturber leur propre politique de sécurité alimentaire. C'est une première et une mini-révolution qui débouchera sur des engagements, des procédures de concertation pour mieux coordonner offre et demande, ainsi qu'un calendrier de rencontres-bilans.

Avec le temps, les objectifs initiaux de l'aide alimentaire se sont parfois perdus dans les sables. La recadrer n'avait rien de superflu... A Bissau, les membres du CILSS² et les pays donateurs membres du Club du Sahel s'y sont employés, rappelant en préambule les conditions dans lesquelles la charte doit intervenir. Y figurent bien entendu les situations de pénuries ou de famines issues de catastrophes naturelles ou de crises ponctuelles. S'y ajoutent aussi tous les cas où, faute de devises étrangères, les pays ne peuvent assurer la sécurité alimentaire de leur population par des importations.

Les difficultés rencontrées par certains groupes vulnérables, auxquelles répondent d'ailleurs le plus souvent des organismes privés bénévoles et des organisations non gouvernementales (ONG), sont évidemment mentionnées. L'aide peut

Henri Josserand est spécialiste de l'économie de la production et des échanges de produits de base au Club du Sahel de l'OCDE.

AIDE ALIMENTAIRE EN CÉRÉALES AUX PAYS DU SAHEL¹
milliers de tonnes



1. Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

Source : FAO

également se déclencher en cas de déficit alimentaire conjoncturel ou structurel, lorsque le fonctionnement normal des marchés locaux ne peut assurer l'approvisionnement des zones déficitaires. Et seulement dans ce cas. La précision pourrait paraître superflue. Elle ne l'est pas.

Expédiée de manière systématique, parfois trop tard ou avec un minimum de concertation avec les pays bénéficiaires, l'aide alimentaire a pu, dans certains cas, venir concurrencer la production locale dont elle a cassé les prix. Cela a contribué à démotiver des agriculteurs déjà très touchés par les politiques nationales tendant à favoriser les consommateurs et par les modifications des habitudes alimentaires. Car, avec l'urbanisation, les consommateurs ont tendance à bouder les productions locales au profit du blé ou du riz importés, relativement bon marché et plus faciles à préparer. Il n'est pas nécessaire que l'aide alimentaire vienne aggraver ces tendances. Il n'est pas logique non plus qu'elle vienne se substituer aux éventuels surplus des régions voisines quand celles-ci peuvent combler les déficits.

Les effets pervers de l'aide alimentaire sont connus depuis longtemps. Les partenaires du développement se sont maintes fois réunis pour en débattre. Certaines de ces réunions se sont conclues par des accords ou des conventions dont l'une des plus anciennes (la première version date de 1954) s'intitule «Principes et directives de la FAO en matière d'écoule-

1. Les chefs d'Etat du CILSS (Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel) l'ont approuvée le 10 février 1990, lors de leur sommet de Bissau après 18 mois de consultations et de négociations avec les pays du Club du Sahel. Le texte de la charte alimentaire est disponible gratuitement auprès du Club.

2. Voir note 1, p. 25.

ment des excédents». Ce texte insistait déjà sur la nécessité de s'assurer que « les produits alimentaires exportés à termes concessionnels représentent bien pour le pays bénéficiaire des ressources additionnelles... n'entraînant pas d'effets négatifs sur la production intérieure ».

Il faut croire que cette résolution n'a pas eu l'application souhaitée puisque lors du colloque de Mindelo, en 1986, sur les politiques céréalières dans les pays du Sahel, ces principes ont dû de nouveau être rappelés. Pays donateurs et pays bénéficiaires en ont profité pour recommander avec insistance que l'aide alimentaire soit considérée comme un ultime recours. Et chacun de réclamer, à cette occasion, que soit étudié dans cette perspective le principe d'un texte consensuel déterminant règles de bonne conduite et solutions à mettre en œuvre.

Vers une élimination progressive de l'aide alimentaire

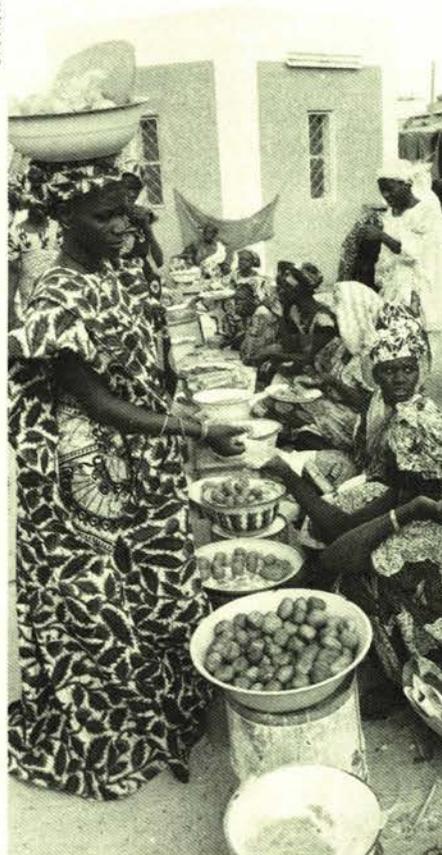
La charte de Bissau est l'héritière de ces réflexions. Elle part peu ou prou des mêmes constats, avec en toile de fond, cette donnée de base essentielle mais parfois oubliée : le but de l'aide alimentaire n'est pas de se perpétuer mais de soutenir le développement économique, et en fin de compte la capacité de produire ou d'importer commercialement de quoi satisfaire tous les besoins alimentaires, afin de se passer de toute aide alimentaire à l'avenir.

Pour coller à cet objectif – et c'est là l'une des contributions majeures de la charte – pays donateurs et pays bénéficiaires ont décidé de renverser la logique. Au lieu d'examiner l'aide alimentaire du point de vue de ses incidences sur les excédents et flux du marché céréalier mondial, on l'évaluera désormais par rapport aux politiques alimentaires nationales dans lesquelles elle doit s'insérer de façon positive.

Pour ce faire, un seul et même mot d'ordre, la concertation : concertation dans l'évaluation de la situation alimentaire et des besoins qui en découlent, concertation dans la mise en œuvre de l'aide, et concertation dans le suivi et l'analyse des résultats.

D'accord pour coopérer à l'évaluation de la situation alimentaire des pays du

T. Fenves/FAO



Sahel, pays donateurs et pays bénéficiaires sont donc convenus de la nécessité de trouver un langage commun qui leur permette de parler en même temps de la même chose. Ils se sont engagés à harmoniser et à améliorer leurs critères d'appréciation tant sur l'analyse des besoins et des disponibilités propres à chaque pays que sur les indicateurs de la situation alimentaire relatifs à l'état nutritionnel, au pouvoir d'achat des populations concernées, au niveau de prix...

Ce bilan étant effectué, les deux parties pourront évaluer ensemble les besoins des pays du Sahel et définir les modalités de l'aide. Cela devrait permettre d'éviter les retards et les encombrements des moyens de stockage et de transport, de prévoir la logistique d'accompagnement, et de lister les périodes favorables à la livraison et *a contrario* celles où l'aide peut devenir parfaitement indésirable.

Afin d'assurer une couverture optimale des besoins, les pays donateurs sont en outre convenus de coordonner leurs actions. Aujourd'hui, 80 % de l'aide alimentaire continuent de provenir des Etats-Unis, de la CEE, de la France (à titre bilatéral) et du Programme alimentaire mondial des Nations unies (PAM), ce dernier servant d'intermédiaire à divers donateurs. Elle atteint environ 10 % de l'aide publique au développement (APD) et est devenue un instrument de plus en plus complexe à gérer, de par son impact sur la balance des paiements et les budgets des pays bénéficiaires.

□ □

Il est encore trop tôt pour préjuger des résultats de cette charte qui s'apparente davantage à une déclaration de principes communément admis qu'à un *modus operandi* rigide. Une certaine flexibilité est nécessaire pour tenir compte des contraintes politiques, institutionnelles et économiques de chaque partie. Pour éviter toutefois que ces résolutions ne se perdent au fil des jours, les signataires de la charte ont convenu de faire un bilan chaque année à l'occasion de la réunion du Réseau pour la prévention des crises alimentaires dans le Sahel, organisée conjointement par le CILSS et le Club du Sahel. ■



Bibliographie OCDE

- Anne de Lattre, « La petite entreprise et le développement du Sahel », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 163, avril-mai 1990
- Christian Morisson, « Plus d'échanges, moins de pauvreté », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 162, février-mars 1990
- J.C. Berthélemy et C. Morisson, **Développement agricole en Afrique et offre de biens manufacturés**, 1989
- **Le Sahel face aux futurs. Dépendance croissante ou transformation structurelle. Etude prospective des pays sahéliens 1985-2010**, 1988
- Jacques Lecaillon, Christian Morisson, Hartmut Schneider, Erik Thorbecke, **Politiques économiques et performances agricoles dans les pays à faible revenu**, 1987.

Politiques agricoles : l'urgence d'une réforme

Réformer les politiques agricoles est plus urgent que jamais dans les pays de l'OCDE. Les arguments qui plaident en ce sens ne manquent pas : le coût élevé de l'aide à l'agriculture, les tensions et distorsions dues aux obstacles qui freinent les échanges agricoles, le souci croissant de protéger l'environnement et de garantir la sécurité alimentaire, les changements techniques, l'évolution rapide du paysage politique en Europe. Autant de raisons qui non seulement justifient la réforme sur le plan économique mais qui lui donnent aussi son caractère d'urgence – c'est une conclusion que les ministres des pays de l'OCDE ont fait leur dès 1987¹. En outre, la plupart des graves problèmes économiques que connaissent les pays en développement ne pourront être atténués sans un démantèlement général et multilatéral des barrières protectionnistes².

L'OCDE joue un rôle central dans les débats concernant cette réforme. La mesure et l'analyse de l'aide, à partir des notions d'« équivalent subvention à la production » et d'« équivalent subvention à la consommation » (ESP et ESC), y sont pour beaucoup. Ces outils ont donné aux responsables politiques des informations détaillées sur les coûts de la politique agricole pour plus des trois quarts de la production dans presque tous les pays de l'OCDE. Et cela depuis 1979. L'ESP est actuellement la principale mesure de l'aide apportée à l'agriculture et constitue un indicateur essentiel du rapport annuel qui analyse le progrès de la réforme dans les pays de l'OCDE³.

Mesurer l'ampleur de l'aide et évaluer les effets de sa réduction sur la production, les prix et les échanges ne sont cependant que les premiers stades du processus de réforme. La réduction de l'assistance entraîne des changements et des ajustements tant dans le secteur agricole que dans l'ensemble de l'économie.

Au fur et à mesure que les aides publiques diminueront, les consommateurs et les contribuables profiteront de la baisse des prix des produits alimentaires et des taxes. Les retombées toucheront également d'autres secteurs puisque le revenu disponible augmentera. Les producteurs agricoles relativement efficaces et dont les coûts sont bas développeront leurs activités. Les autres ne survivront pas dans un environnement devenu plus concurrentiel, bien qu'il soit difficile d'évaluer exactement le résultat concret de la réforme.

Celle-ci peut porter sur deux catégories de mesures : le soutien direct des revenus et la limitation quantitative de la production (notamment par des contingentements)⁴.

Il n'empêche qu'il faudra résoudre un grand nombre de problèmes souvent conflictuels. Pour les responsables politiques, c'est un véritable casse-tête : il faut trouver les moyens d'atteindre les objectifs de la politique agricole, tout en réduisant l'aide dans son ensemble et en laissant les producteurs et les consommateurs réagir aux signaux du marché.

1. Communiqué du Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres, le 13 mai 1987 ; voir l'*Observateur de l'OCDE*, n° 146, juin-juillet 1987.

2. Ian Goldin et Odin Knudsen (dir. pub.), *Libéralisation des échanges agricoles : implications pour les pays en développement*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990 ; Ian Goldin, « Les enjeux de la libéralisation des échanges agricoles », l'*Observateur de l'OCDE*, n° 163, avril-mai 1990.

3. *Politiques, marchés et échanges agricoles : suivi et perspectives 1990*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990 ; Gérard Viatte et Frédéric Langer : « La réforme agricole en chantier », l'*Observateur de l'OCDE*, n° 165, août-septembre 1990.

4. *Réformer les politiques agricoles : les restrictions quantitatives de la production et le soutien direct des revenus*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990.



A. Arnaud/BIOS

Le soutien direct des revenus

Wilfrid Legg

Bien que le soutien des prix du marché demeure le principal instrument utilisé pour maintenir le revenu des agriculteurs, une partie de l'aide globale de la plupart des pays de l'OCDE est accordée directement aux exploitants sous forme de transferts de fonds provenant des budgets nationaux.

L'éventail des mesures de soutien direct des revenus est très ouvert. Elles vont des versements compensatoires aux producteurs – des aides fixées en fonction de la production et destinées à combler la différence entre les prix garantis par les gouvernements et ceux du marché – aux versements par tête de bétail ou unité de surface. Elles peuvent également prendre la forme d'une indemnisation à la suite de sécheresses et d'inondations, de versements pour compenser des réductions temporaires de prix, pour éliminer certaines ressources de la production agricole courante ou pour entreprendre des activités différentes, par souci de protection de l'environnement par exemple; enfin, existent également des mesures d'aide aux familles d'exploitants à faible revenu.

La plupart de ces versements sont destinés à certaines catégories d'exploitants ou à des zones déterminées et sont souvent subordonnés à diverses conditions et activités. Ainsi, les versements compensatoires sont pour la plupart payés seulement à des exploitants qui ont laissé une partie de leurs terres en jachère, réduisant le volume global de production qui permet à chaque exploitant d'en bénéficier. Les versements par tête de bétail sont parfois

destinés aux seuls exploitants travaillant dans certaines régions montagneuses ou autrement difficiles. Les indemnisations en cas de calamité agricole ne sont versées que si la production ou les revenus baissent de façon sensible par rapport à la tendance récente.

En 1987, lorsque les ministres réunis au Conseil de l'OCDE ont examiné la question de la réforme de la politique agricole, ils ont décidé qu'il convenait de soutenir les revenus agricoles par des mesures directes qui ne soient liées ni à la production ni aux facteurs de production, mais qui répondent aux besoins des agriculteurs à faible revenu, ceux des régions particulièrement défavorisées ou ceux touchés par les ajustements structurels du secteur.

Tout soutien direct des revenus agricoles agira sur le volume global et les ressources utilisées dans ce secteur. Mais les mesures qui accroissent les versements en même temps que la production de produits spécifiques ou l'utilisation de certains facteurs de production sont celles qui entraîneront les distorsions économiques les plus profondes. C'est pourquoi l'OCDE exclut de son analyse les versements compensatoires fondés sur la production: ils sont spécifiques à un produit donné, ils accroissent le prix payé aux producteurs et créent les mêmes distorsions que les mesures de soutien des prix du marché.

L'OCDE a identifié quatre grandes caté-

Wilfrid Legg est économiste à la division des politiques agricoles de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries.

gories de mesures de soutien direct des revenus qui pourraient correspondre à la définition donnée par les ministres:

- les mesures d'ajustement structurel
- les mesures de stabilisation des revenus
- les mesures destinées à assurer un revenu minimum aux familles d'exploitants agricoles
- les mesures assurant la fourniture de biens collectifs (comme les avantages du point de vue de l'environnement).

Dans tous les cas, ces mesures doivent être définies de telle façon que les producteurs et les consommateurs se décident en fonction du marché – et non des mesures appliquées. Elles doivent, en outre, faire partie d'un cadre général de réduction de l'assistance. Aucune solution ne sera durable si l'on se contente de remplacer une série de mesures par une autre, accordant une aide du même ordre de grandeur.

Les critères d'octroi de l'aide – à quelles catégories d'agriculteurs, dans quel but, pendant combien de temps – et les contrôles de l'application de ces mesures doivent être définis de façon précise afin d'éviter de nouvelles distorsions économiques. Plus spécialement, aucune mesure ne doit lier l'octroi d'une aide à des produits déterminés. Tout dispositif doit être volontaire mais ouvert à l'ensemble des agriculteurs répondant aux conditions voulues. Des mesures de sauvegarde doivent être prévues afin que les critères d'octroi des aides soient définis de façon à ne pas aboutir à une augmentation de la production actuelle qui anticipe sur

l'aide accordée. Il n'en reste pas moins que les caractéristiques de chaque mesure varieront, chacune étant destinée à atteindre un objectif différent.

Ajustement structurel

Les secteurs agricoles des pays de l'OCDE sont engagés depuis plusieurs décennies dans une longue phase d'ajustement, liée aux évolutions économiques, sociales et techniques. La main-d'œuvre agricole et la part de la production agricole dans l'économie reculent l'une comme l'autre. Les mesures appliquées dans de nombreux pays ont toutefois freiné cet ajustement et faussé l'utilisation des ressources agricoles. La réduction de l'aide intensifiera la pression en faveur de l'ajustement.

Les gouvernements peuvent ainsi avoir la possibilité de faciliter l'ajustement en aidant les agriculteurs qui soustraient du système des terres, du bétail ou leur propre travail. Il est difficile de tracer une ligne de séparation entre les interventions de l'Etat destinées à atténuer les conséquences de l'ajustement et les mesures permettant à celui-ci de se faire sous l'influence des forces du marché. Les versements doivent être expressément liés au retrait de ressources de l'agriculture pendant une période déterminée, ou à l'encouragement de nouvelles activités, notamment la création de zones de conservation et autres mesures bénéfiques à l'environnement, ou à des programmes de reconversion.

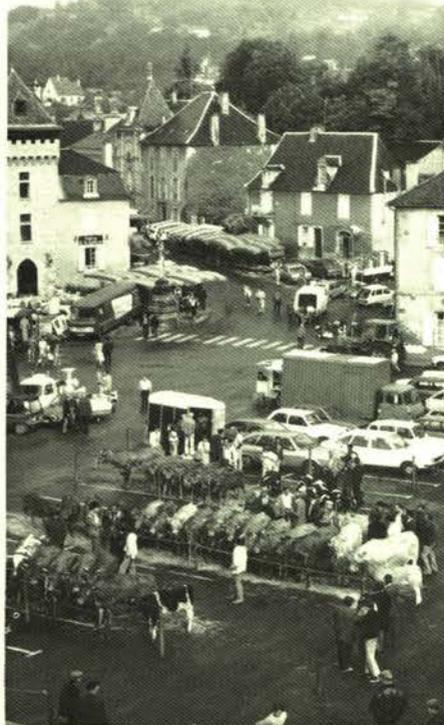
Stabilisation des revenus

La plupart des pays de l'OCDE appliquent des mesures destinées à stabiliser les revenus agricoles. Mais, pour ce faire, ils isolent souvent les producteurs des marchés mondiaux en instituant des mesures de protection aux frontières qui transfèrent l'instabilité de leur production vers d'autres pays et leur évitent d'être touchés par l'instabilité venant des marchés mondiaux. Le prix de la stabilité intérieure se mesure à l'importance des coûts qui en résultent pour leurs consommateurs et leurs budgets, et à la plus grande instabilité qu'ils imposent à d'autres pays. A l'inverse, exploitants et gouvernements redoutent de voir fluctuer leurs revenus à la suite de la libéralisation des échanges dans le cadre de la réforme.

Les mesures permettant de répondre à cette préoccupation peuvent consister en une aide temporaire à des exploitations

qui sont malgré tout efficaces. Or, cette question est l'une des plus sensibles ; elle exige une définition précise de la politique à suivre pour laisser fonctionner les signaux du marché. Ceux-ci doivent, en réalité, pouvoir œuvrer si les gouvernements n'indemnisent pas intégralement les pertes de revenu des exploitants et, avec le temps, ne leur octroient plus une assistance nette. Les agriculteurs doivent donc participer au financement de ces programmes ; c'est une façon de leur faire assumer une partie des risques. Les distorsions économiques que pourraient entraîner ces mesures dépendent très étroitement des niveaux auxquels l'assistance est accordée, des critères utilisés pour fixer les seuils de déclenchement des versements (notamment la définition précise des produits visés), des conditions d'octroi de l'assistance et de ce que les agriculteurs attendent à l'avenir de cette mesure.

Quelles politiques agricoles réduiront les distorsions sur le marché ?



Labault/Jerrigan

Soutien des revenus minimums

Les programmes visant à garantir un revenu minimum sont destinés à assurer aux agriculteurs un traitement semblable à celui dont jouit l'ensemble de la collectivité. En règle générale, ils s'inscrivent dans la politique de protection sociale. En réalité, les critères du revenu par famille agricole, auxquels sont subordonnés les versements, doivent être les mêmes que ceux des autres groupes de la société et tenir compte de toutes les sources de revenu.

Biens collectifs

Les activités agricoles engendrent des externalités – biens et services dont les prix ne se forment pas sur le marché. Certaines bénéficient à l'ensemble de la collectivité, comme l'agrément des paysages ; d'autres sont nuisibles, comme la pollution résultant de l'utilisation de produits chimiques dans l'agriculture. Devant les préoccupations accrues que suscite l'état de l'environnement dans les pays de l'OCDE, toute aide directe aux agriculteurs devra être conçue pour encourager les biens bénéfiques et décourager les autres.

L'objectif de ces versements est d'inciter les exploitants à intégrer ce facteur dans leurs décisions. Ils peuvent viser les agriculteurs qui se lancent dans des activités intégrant la protection de l'environnement ou réduisant la pollution agricole. Le montant dépendra à l'évidence de l'appréciation par les autorités de la valeur des biens et services collectifs fournis.

Quelles politiques mènent les pays de l'OCDE ?

Si de multiples mesures directes de soutien des revenus sont appliquées dans les pays de l'OCDE, seules quelques-unes peuvent être jugées conformes aux lignes directrices données par les ministres en 1987 : le programme d'aides directes de la Communauté européenne, destiné à permettre aux agriculteurs les plus pauvres de faire face à la baisse de leur revenu consécutive à une modification de la politique suivie ; les programmes suisse et néo-zélandais d'aide aux familles d'agriculteurs défavorisés. En tout état de cause, ce sont des mesures de protection sociale dont le champ d'application est limité. D'autres mesures sont d'une manière ou d'une autre liées à la produc-

tion et leur élimination entraînerait une chute de la production.

De nombreux pays indemnisent leurs exploitants afin qu'ils soustraient, définitivement ou temporairement, des ressources à la production agricole. Habituellement, ces versements ont pour objectif de réduire la production « excédentaire », comme celle de lait (en particulier en Europe) et de riz (au Japon). Mais il est peu probable qu'ils contribuent réellement à orienter l'agriculture vers les mécanismes du marché. Ils peuvent avoir simplement pour effet de déplacer les ressources vers d'autres productions ou d'autres exploitants, ou de ne supprimer ces ressources que temporairement. Le volume global de l'assistance restant élevé, elles ne constituent tout au plus que des palliatifs ou n'ont qu'un effet marginal.

Les aides destinées à la suppression de ressources – bien qu'elles ne constituent encore qu'une part relativement faible des aides totales – sont parfois subordonnées à des pratiques ne portant pas atteinte à l'environnement ou contribuant à le conserver. Ces pratiques ont surtout été appliquées en Scandinavie mais commencent à se répandre ailleurs en Europe. Dans ce domaine, l'un des plus impor-

L'indemnisation des exploitants dans les pays de l'OCDE peut viser à réduire une production excédentaire.



Gordon R. E. A.

tants dispositifs est le programme de conservation des Etats-Unis qui accorde le maximum d'aide lorsque des terres agricoles fragiles sont mises hors culture pendant dix ans. Il est possible, et c'est un risque, que les mesures en vigueur, appliquées comme soutien des revenus agricoles, s'attribuent à terme le label de mesures de « protection de l'environnement », ne serait-ce que pour justifier leur existence.

Dans toute l'Europe, des aides spécifiques sont accordées aux agriculteurs qui se trouvent dans des situations difficiles, c'est-à-dire dans des régions éloignées ou montagneuses. Or, les aides sont généralement versées par tête de bétail ou par hectare et, en dépit des plafonds, sont liées au volume de la production. Mais leur effet sur la production est sans doute limité puisque rien n'incite à en accroître l'efficacité. En compensant en partie le coût élevé de la production dans ces régions, elles freinent plus qu'elles n'encouragent le processus d'ajustement. Même lorsqu'elles sont versées pour maintenir en place la population rurale et préserver l'environnement, une analyse plus approfondie doit être menée pour déterminer quelle est la meilleure façon d'atteindre ces objectifs.

La plupart des pays de l'OCDE accordent un soutien aux revenus pour compenser la baisse de ressources due à des catastrophes naturelles. Certains, le Canada et l'Australie en particulier, ont mis en place un système d'assurance, de stabilisation et de garantie des prix. Ces systèmes ne se fondent pas sur la production actuelle mais sont étroitement liés au revenu de la période précédente. Bien qu'ils masquent en partie les signaux du marché à court terme, ces dispositifs entraînent pourtant moins de distorsions économiques que d'autres mesures comme les prix de soutien fixés avant que les agriculteurs ne décident ce qu'ils vont produire.

Aucun pays ne s'est encore lancé avec détermination dans une politique qui limite vraiment les distorsions économiques. La Suède vient de mettre au point un vaste programme d'aides directes aux revenus – mais ces versements sont encore destinés à indemniser les agriculteurs à la suite du gel des prix des produits, responsable en partie du gonflement de l'aide accordée. Les pays de l'OCDE hésitent à adopter des mesures de soutien direct des revenus plus équilibrées à cause du

coût budgétaire qui résulterait du déplacement d'une aide jusqu'ici largement financée par les consommateurs vers un soutien direct des revenus financé sur le budget de l'Etat. Et aussi à cause des réticences des agriculteurs.

De plus, alors que les mécanismes de soutien des prix sont relativement simples à appliquer administrativement – les mesures aux frontières et parfois l'intervention de l'Etat –, les mesures de soutien direct des revenus exigent de multiples informations sur chaque exploitant et ses activités. Sans compter que, par leur nature, elles sont ciblées, contrairement à celles qui sont destinées à maintenir les prix au-dessus des cours du marché. Bref, l'aide aux revenus ne porterait plus sur les produits agricoles mais serait orientée vers les exploitants.

C'est pourtant précisément parce que le soutien direct des revenus peut être ciblé et laisser jouer les signaux du marché que les difficultés budgétaires et administratives doivent être mises en regard des avantages plus vastes qui en résulteraient pour l'économie dans son ensemble. En tout état de cause, la diminution du niveau global de l'assistance aura pour effet de réduire l'écart entre les prix bénéficiant d'un soutien intérieur et ceux du marché mondial. La principale conséquence est que le secteur agricole devra s'ajuster dans des proportions moins importantes que ne le donne à penser la comparaison de l'écart existant entre ces prix; l'adoption du soutien direct des revenus entraînera par conséquent une dépense budgétaire moindre. Dans de nombreux pays, toutefois, les dispositifs en place pourraient être adaptés pour permettre le soutien direct des revenus.

□ □

L'OCDE poursuit ses analyses dans ce domaine, affinant les caractéristiques des mesures de soutien direct des revenus qui entraînent moins de distorsions économiques et explorant leurs conséquences d'ordre budgétaire et administratif. Cet effort permettra aussi de mieux comprendre les relations entre l'agriculture, l'environnement et le développement rural. L'objectif est d'aider les gouvernements à définir des mesures qui permettront à l'agriculture de prospérer – sans pénaliser dans le même temps le reste de l'économie. ▶

Les restrictions quantitatives à la production

Carmel Cahill

L'apparition d'excédents : c'est le résultat le plus visible des politiques qui encouragent la production à des prix artificiellement élevés derrière des frontières fermées aux importations. Pour écouler ces excédents, de nombreux gouvernements des pays de l'OCDE ont recours aux subventions à l'exportation. Cette solution engendre de sérieuses tensions commerciales car elle impose d'énormes dépenses aux pays producteurs qui, eux, n'accordent pas de subventions et dont les marchés sont détruits. Le problème a pris une telle ampleur qu'il pénalise ceux-là mêmes qui sont à l'origine de la situation, les plongeant dans des difficultés budgétaires insurmontables.

Pour contourner ce problème, beaucoup de pays de l'OCDE pratiquent une politique qui a pour effet de restreindre le volume de la production d'un produit donné. Séduisante pour les agriculteurs tout autant que pour les gouvernements, cette méthode assure aux premiers un revenu plus sûr et même plus élevé, et permet aux seconds de maîtriser les dépenses budgétaires affectées aux subventions. Mais en procédant ainsi, c'est au symptôme – une production excessive – que les pays s'attaquent et non à la cause – des taux élevés de subvention et de protection. Les responsables de la réforme de la politique agricole doivent s'en souvenir le moment venu et s'employer à réduire autant que possible les distorsions économiques qui sont à l'origine de cette situation.

L'expression « restrictions quantitatives » recouvre toutes les mesures qui servent à limiter la production ou la quantité de moyens de production utilisés pour produire. Il s'agit, entre autres, des quotas appliqués directement (en interdisant aux producteurs de livrer des quantités supérieures au quota qui leur est alloué) ou indirectement (en pénalisant si lourdement les dépassements que les producteurs ne reçoivent que, tout au plus, le cours mondial non protégé), et des restrictions affectant l'utilisation des moyens de production, en particulier la terre.

Dans tous les cas, les restrictions quantitatives sont assorties d'un mécanisme de soutien des prix. Ce sont ces prix, artificiellement élevés, qui sont à l'origine des problèmes d'excès de l'offre. Le système de prix élevés et de restrictions à la pro-

duction est, de plus, étayé par des restrictions à l'importation. Il s'agit d'empêcher que les biens produits dans le pays ne soient concurrencés par des approvisionnements meilleur marché en provenance de l'étranger. Ces restrictions revêtent la forme d'interdictions à l'importation, de quotas, de restrictions dites « volontaires » à l'exportation et de prélèvements variables. Elles sont à l'origine des tensions commerciales qui entravent actuellement les échanges agricoles mondiaux.

Les causes de distorsions

A court terme, les restrictions quantitatives peuvent limiter l'accroissement de la production, et donc atténuer les pressions pesant sur les marchés mondiaux. Il peut s'ensuivre une réduction de l'écart entre les prix artificiels – le fruit des aides publiques – et les cours mondiaux. On peut donc de cette façon réduire les dépenses budgétaires qui servent à éliminer les excédents de production.

A la longue cependant, ces restrictions finissent par devenir les instruments immuables de l'action des pouvoirs publics. Elles engendrent rigidités et distorsions dans la répartition des ressources, à l'intérieur du secteur agricole comme entre celui-ci et le reste de l'économie. De toute évidence, elles ne respectent pas les mécanismes du marché puisque les prix comme les quantités sont déterminés à l'avantage du producteur.

Ces distorsions sont multiples et de nature très diverse. En cas de maîtrise de la production, c'est le volume total des quantités produites qui est géré; il est donc relativement prévisible. La répartition de cette production, en revanche, se fait en fonction de ceux qui détiennent les droits à quotas – qui sont d'ordinaire alloués aux producteurs en fonction du volume de leur récolte durant la période qui a immédiatement précédé l'instauration du quota. Ce système peut empêcher les producteurs efficaces de s'agrandir, nuire à l'esprit d'entreprise, et, puisque le

PASSER DES QUOTAS AU MARCHÉ

Les systèmes de quotas n'ont pas un caractère permanent et irréversible. L'OCDE a récemment étudié la façon dont les pays pourraient recourir à titre provisoire à des systèmes de contingentement afin de s'orienter vers une réduction des niveaux de protection¹. Ces systèmes seraient conçus en fonction de la structure économique du secteur et du rang de priorité accordé à tel ou tel objectif de l'action des pouvoirs publics : une plus grande efficacité de la production, le maintien de l'emploi en milieu rural et dans les régions, ou l'aide aux revenus des petits producteurs. Dans tous les cas, cependant, le but serait de réduire le niveau global de soutien des revenus et de rétablir le lien entre la production à la marge et les cours cibles mondiaux.

Ces systèmes se caractérisent essentiellement par leur transparence et leur souplesse : les objectifs visés seraient clairement définis, les aides seraient de plus en plus ciblées et les signaux du marché peu à peu introduits pour orienter les décisions des producteurs. Même un système de quotas classique pourrait être facilement amélioré pour jouer un rôle de ce genre.

L'avantage de recourir à des quotas pour aller vers le marché est d'amortir les effets du retrait de l'aide sur un certain nombre d'années, tout en interrompant la capitalisation de cette aide dans la valeur des actifs dès que la phase de transition commence. Il est donc possible de protéger certains groupes de producteurs contre une perte de

patrimoine, inacceptable pour des considérations politiques, en mettant en œuvre des programmes de financement de nature à faire taire les objections. Des programmes de quotas de ce genre devraient associer certaines, ou l'ensemble, des caractéristiques essentielles suivantes :

- les producteurs seraient pleinement informés de la phase de transition, ce qui leur permettrait de connaître l'orientation, la durée et l'échéancier retenu pour la réduction progressive des prix
- un programme de capitalisation serait offert aux exploitants agricoles qui cessent leur activité, et les agriculteurs qui souhaitent s'agrandir auraient la possibilité de reprendre des quotas
- les quotas seraient donc transmissibles
- l'écart entre le prix de soutien offert pour la production sous quotas et le prix non subventionné offert pour la production hors quotas serait comblé à la fin de la période de transition, lorsque le contingentement sera devenu superflu
- si, à la fin de la période de transition, les gouvernements souhaitent maintenir en activité des exploitations qui ne sont pas commercialement viables, ils devraient avoir recours à un système de paiements de revenus directs, sans lien avec la production.

1. Alison Burrell, « La gestion des quotas laitiers dans les pays de l'OCDE », 1990, document disponible gratuitement auprès de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE.

Carmel Cahill est économiste à la division des politiques agricoles de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE.



Berenguer/Jerricon

droit à quotas génère une valeur (qu'il s'agisse de la valeur du quota lui-même ou de celle répercutée sur le prix du terrain), renchérit le coût d'accès à la profession de nouveaux producteurs. Tous ces effets s'accroissent avec le temps, occasionnent des dépenses toujours plus élevées dans le système et enfin, incitent les producteurs à exiger d'autres dédommagements.

Les restrictions qui frappent l'utilisation de la terre ont, elles aussi, une incidence sur la production, encore que moins directe et moins prévisible (elle dépend naturellement aussi de la superficie consacrée à la production et de l'intensité avec laquelle la terre est exploitée). Puisque l'un des moyens de production fait l'objet de restrictions, les exploitants agricoles sont dans l'impossibilité de prendre les meilleures décisions possibles en matière de production.

Les restrictions quantitatives engendrent également des distorsions entre les différents produits car les ressources, devenues superflues dans le secteur assujéti aux restrictions, sont transférées vers la production d'un autre bien qui peut lui aussi être fortement subventionné. Les programmes de maîtrise de l'offre entraînent ainsi parfois des dépenses administratives considérables. De plus, les restrictions affectant la taille des quotas par exploitation et limitant la possibilité de transférer les quotas se traduisent par une très mauvaise répartition des ressources qui va à l'encontre de l'efficacité. Les producteurs les plus rentables n'ont plus aucune possibilité de s'agrandir, tandis que les plus médiocres sont artificiellement maintenus en activité.

Parce que les restrictions frappent un secteur où les distorsions sont déjà très importantes, il est difficile de repérer et de mesurer les effets précis des programmes de maîtrise de l'offre. Mais la collectivité est de toute évidence perdante et les consommateurs sont souvent ceux qui

assument la charge la plus lourde. Les prix augmentent en même temps que les restrictions de l'offre, et si le volume des exportations subventionnées peut diminuer ou du moins ne pas augmenter, les obstacles aux importations subsistent. Il est donc rare que l'accès à ces marchés soit amélioré.

Le point fondamental, toutefois, est que les restrictions ôtent aux exploitants agricoles le pouvoir de décider quelle quantité produire, même au prix de soutien. Les prix comme les quantités sont réglementés. Ces politiques ont plutôt pour effet de gêner le libre jeu des mécanismes du marché que de le favoriser. A partir de ce moment-là, il s'agit de trouver les moyens d'appliquer les restrictions quantitatives de façon à minimiser les distorsions.

Vers davantage d'efficacité

Bien que les restrictions quantitatives portent en elles des inefficacités économiques et ne permettent pas aux mécanismes du marché de jouer librement, un certain nombre de mesures peuvent être prises pour réduire au minimum les distorsions économiques qu'elles occasionnent (encadré). Il est possible de considérablement améliorer le système dans le cadre d'une réforme globale des politiques agricoles :

- il doit être clair qu'il s'agit d'une mesure à court terme, qui sera mise en œuvre pour une durée connue à l'avance et dans le cadre d'une transition vers des politiques qui respectent davantage les lois du marché et la liberté des prix
- aucun versement ou hausse de prix ne doit être accordé comme compensation d'une production à laquelle il a été renoncé de façon à ne pas augmenter le soutien
- il faut atténuer ou supprimer les contraintes affectant la vente ou le transfert des quotas, ce qui favorisera l'adoption d'incitations visant à améliorer l'utilisation des ressources
- les gouvernements devraient mettre les droits à quotas en adjudication afin de réduire les dépenses budgétaires et augmenter leur contribution à l'efficacité
- il est souhaitable pour des raisons d'efficacité que les restrictions quantitatives soient appliquées avec le maximum de souplesse possible dans les limites retenues pour l'ensemble de la production – elles devraient, par exemple, avoir un caractère facultatif et non obligatoire.

L'augmentation de la valeur des quotas ou de la terre devrait déclencher une baisse des prix car elle est le signe que le degré de subvention monte – ce qui serait incompatible avec la notion de réforme de la politique agricole.

Les restrictions devraient s'appliquer à la production : celles-ci provoquent moins de distorsions que les restrictions qui frappent les moyens de production (encore qu'elles peuvent être utiles pour appuyer une politique d'environnement).

L'objectif devrait être de réduire la production dans des proportions suffisantes pour qu'il en résulte un impact sensible sur les échanges grâce, par exemple, à l'élimination des exportations subventionnées ou à l'ouverture d'une partie des marchés intérieurs aux importations.

□ □

Les pays de l'OCDE se sont engagés à réformer leurs politiques agricoles. Cette réforme nécessitera des ajustements qui, c'est bien compréhensible, préoccupent les groupes de population – les exploitants agricoles au premier chef – qui ont le sentiment que leur situation empirera. Passer à un soutien direct des revenus et appliquer des restrictions quantitatives engendrant moins de distorsions sont deux façons de faire face à ces problèmes.

La réforme sera d'autant mieux accueillie qu'elle prévoira des politiques facilitant la transition et qu'elle définira clairement la voie à suivre pour que le secteur demeure viable. Les ajustements s'opéreront en outre plus aisément si les réformes sont introduites dans tous les pays de l'OCDE. Les politiques en vigueur ont causé des problèmes qui sont devenus intolérables. La seule façon d'avancer maintenant est d'étudier de nouvelles solutions. ■



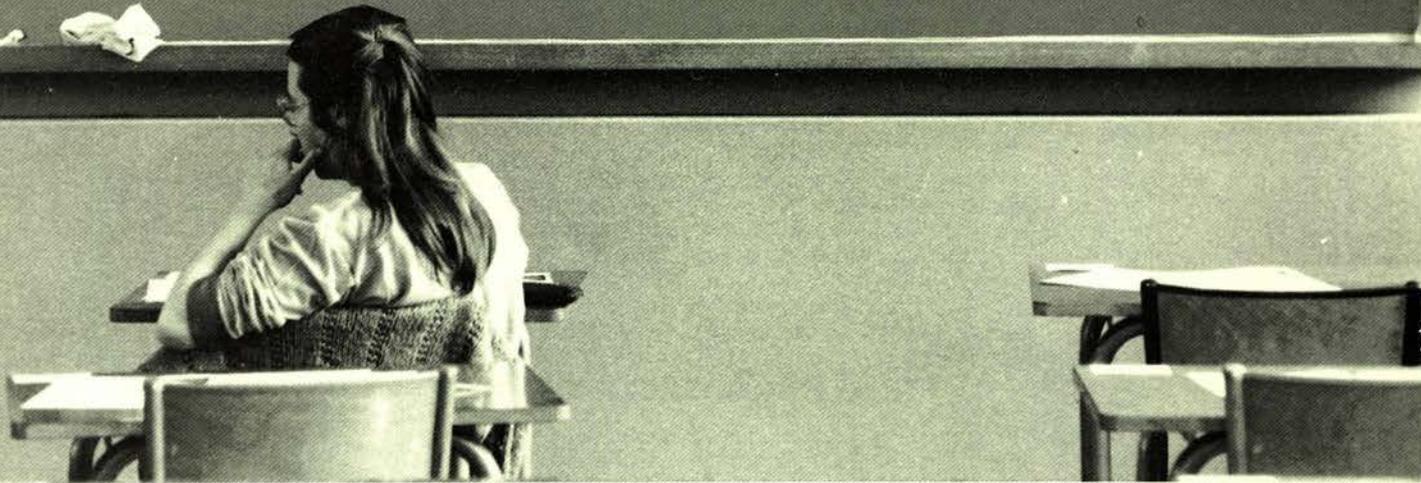
Bibliographie OCDE

- Réformer les politiques agricoles : les restrictions quantitatives de la production et le soutien direct des revenus, 1990
- Politiques, marchés et échanges agricoles : suivi et perspectives 1990, 1990
- Gérard Viatte et Frédéric Langer : « La réforme agricole en chantier », l'Observateur de l'OCDE, n° 165, août-septembre 1990
- Revue économique de l'OCDE, n° 13, hiver 1989-90.

Enseignement : l'ordre du jour des années 90

George S. Papadopoulos

Les ministres de l'éducation des pays de l'OCDE se sont récemment réunis à Paris pour discuter les défis auxquels seront confrontés l'enseignement et la formation dans les démocraties industrielles à l'aube du XXI^e siècle. Leurs conclusions constituent un programme audacieux dont les incidences sont importantes à la fois pour les politiques à mener et la pratique même de l'enseignement.



L'enseignement s'insère désormais, à la suite de l'expansion considérable qu'il a connue après la guerre, dans la vie même des pays les plus industrialisés. Ce qui ne le rend que plus sensible aux pressions extérieures. Il est donc appelé de plus en plus à être, au cours des décennies à venir, influencé par les changements qui se produiront dans le paysage culturel, économique, politique et social des pays de l'OCDE, tout en contribuant à façonner ces changements.

Il y a d'abord l'accroissement rapide du savoir et de l'information – la substance même de l'enseignement – et la spécialisation sans cesse plus pointue qui est essentielle au développement culturel et scientifique et, de plus en plus, à la vitalité et à la compétitivité économiques.

Les progrès de la technologie se poursuivront à un rythme plus rapide. Ils s'assortiront de restructurations économiques dont les conséquences sociales seront souvent douloureuses. Elles seront aggravées par l'évolution des marchés du travail, des emplois et des qualifications requises, notamment sous l'effet du rôle prépondérant que joue actuellement dans l'économie le secteur des services.

Quant à l'évolution démographique, elle se traduit par une redistribution des tran-

ches d'âge – moins de jeunes, plus de retraités. Conséquence : une modification de l'équilibre entre les actifs et les non-actifs, aboutissant souvent à une pénurie de main-d'œuvre et de personnel qualifié.

Qui plus est, l'interdépendance – économique, culturelle, politique – des pays s'accroît. La manifestation la plus visible en est l'intégration toute proche de l'Europe.

De nouvelles préoccupations sociales apparaissent – l'environnement, la santé, la drogue... – dans lesquelles l'on attend de l'enseignement qu'il joue un rôle actif. Le renforcement des valeurs civiques et démocratiques, le maintien de la cohésion sociale dans nos sociétés orientées par le principe du marché, dominées par la consommation, s'inscrivent au nombre de ces préoccupations. Dans le même temps, l'on se demande avec inquiétude comment faire face à la prolifération de l'information et à l'ubiquité des médias.

Enfin, les attitudes à l'égard de l'action des pouvoirs publics se sont, elles aussi, modifiées, notamment en ce qui concerne l'administration et le financement des services publics. On s'interroge sur le rôle et

George Papadopoulos, jusqu'à son récent départ à la retraite, était directeur adjoint pour l'éducation, à la direction des affaires sociales, de la main-d'œuvre et de l'éducation de l'OCDE.

l'apport de l'Etat, des administrations locales et régionales, du patronat et des syndicats, et des individus, tandis que se manifeste une forte tendance à la décentralisation et à l'augmentation des responsabilités locales. Il semble qu'à la faveur de cette évolution, l'on attende sans cesse davantage de ces services – qualité, efficacité, comptes rendus.

Elargir les possibilités d'apprendre

Les effets cumulés de ces changements sur l'enseignement seront considérables. Des questions nouvelles, et fondamentales, seront posées au sujet de l'évaluation des besoins, de la définition réaliste des objectifs et des priorités, et de leur réalisation. Il faut que l'expansion quantitative aille de pair avec l'amélioration qualitative. Et ce à tous les stades – enseignements post-obligatoire, supérieur, pré-primaire, éducation des adultes, cours destinés aux retraités ou amélioration générale du niveau d'alphabétisation.

Il n'est pas possible d'opérer ces changements sans revoir les rôles relatifs de l'enseignement scolaire et extra-scolaire, en tenant compte notamment de la place

de plus en plus importante qu'occupe le lieu de travail dans l'acquisition des connaissances. Et l'on ne peut se borner, pour ce faire, à reproduire les structures et les programmes existants – de proposer plus de ce qui est déjà offert sans rien y changer. Il faudra aussi élaborer de nouveaux concepts pour l'éducation permanente, car la mise en valeur des ressources humaines joue un rôle capital dans le maintien de la vitalité économique des pays de l'OCDE en pleine période de mutation technologique.

Ces mesures doivent résulter d'un effort concerté mettant en jeu le secteur privé et les pouvoirs publics, et reliant le système éducatif à tous les autres lieux – notamment les entreprises – où sont dispensées l'éducation, la formation et plus généralement la préparation à l'emploi. Ces dispositions porteront de plus en plus sur la population active adulte dont les qualifications doivent sans cesse être renouvelées.

pour assurer la liaison entre l'école et l'entreprise. Et, *last but not least*, prêter une attention particulière au nombre croissant de femmes qui souhaitent recommencer à travailler.

Assurer qualité et pertinence

La qualité qui a dominé le débat sur l'éducation au cours des années 80 restera au premier plan. Mais il faudra, pour la définir, des critères de plus en plus larges, transcendant les simples résultats scolaires pour savoir dans quelle mesure l'enseignement correspond aux exigences des jeunes et les prépare à gérer leur vie personnelle et à bien jouer leur rôle dans des sociétés à forte imprégnation technologique, non seulement en tant que travailleurs, mais aussi, entre autres, comme parents et citoyens.

C'est ainsi que trois points essentiels continuent d'être à l'ordre du jour :

Il faudra en particulier procéder à une réflexion approfondie sur les structures et l'organisation traditionnelles de l'enseignement dispensé en classe de façon à créer des situations pédagogiques plus intéressantes pour les élèves comme pour les maîtres. Une action concertée est nécessaire pour gérer le changement de l'école, compte tenu de la décentralisation et de l'autonomie croissante des établissements. Cela suppose plus d'intérêt pour la R-D éducative, et notamment une meilleure compréhension de la façon dont jeunes et adultes acquièrent les connaissances.

La recherche de l'égalité

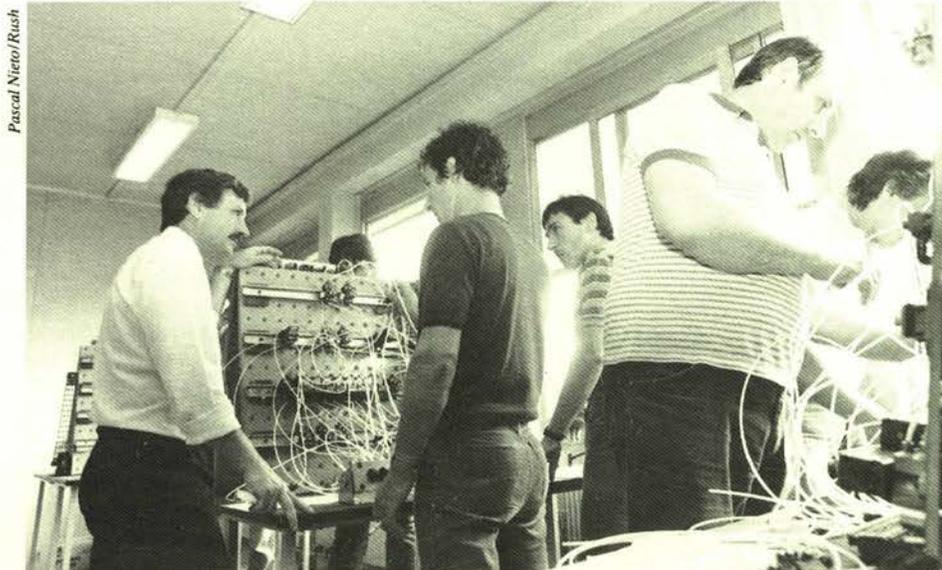
Au cours des années 80, le principal moteur du changement était économique, de pair avec l'amélioration de la qualité. On s'est moins intéressé à l'égalité des chances, idée force des deux décennies précédentes. Mais il est évident qu'au cours des années 90, la recherche d'une meilleure répartition des possibilités d'instruction reprendra sa place au premier rang des objectifs à atteindre.

Cela répond à des impératifs économiques aussi bien que sociaux et politiques. Le coût économique et social de tous ceux qui restent à la traîne dans l'enseignement à cause de leur situation socio-économique est évident. La diminution du nombre des jeunes et la pénurie de certains types de main-d'œuvre sont d'autres raisons de lutter contre la marginalisation et l'exclusion de certains groupes défavorisés.

Il faut donc prévoir une action conjointe visant à appliquer les politiques éducatives et sociales, et les dispositions qui intéressent le marché du travail dans des domaines très divers, et notamment :

- faire bénéficier les handicapés et diverses minorités défavorisées de l'enseignement ordinaire
- améliorer les chances de certains groupes vulnérables d'enfants et de jeunes
- assurer la formation des plus défavorisés et/ou des catégories d'adultes les plus exposées au chômage.

Avant tout – et une condition *sine qua non* d'un progrès quelconque – seuls des efforts soutenus permettront de lutter contre l'échec scolaire qui est souvent la conséquence d'un handicap initial et la cause d'une marginalisation économique et sociale ultérieure. Ce problème s'est avéré insurmontable pour tous les sys-



De plus en plus de connaissances sont acquises sur le lieu de travail.

Mais les prestations offertes et le financement disponible sont-ils suffisants ? Les enseignants sont-ils assez compétents ? Les cours et les programmes sont-ils bien adaptés ? Quels doivent être les rapports avec le système éducatif ordinaire et d'autres formes d'apprentissage telles que l'enseignement à domicile et à distance ? La reconnaissance explicite du rôle éducatif des entreprises est inhérente à ces questions : il faut faire davantage

- le programme, qui devra être à la fois cohérent et global, notamment dans son adaptation aux nouvelles préoccupations sociales – environnement, santé, valeurs civiques
- la qualité, et donc la nécessité d'assurer une offre suffisante d'enseignants qualifiés
- l'efficacité de la pédagogie et des méthodes de travail, y compris le recours aux technologies de l'information.



La lutte
contre l'échec scolaire
commence tôt.

Photo Hubert

tèmes scolaires, sélectifs ou ouverts. Il ne peut être résolu sans un nouvel engagement politique comprenant l'affectation des ressources supplémentaires, nécessaires pour instaurer des pédagogies nouvelles, et les moyens de différencier l'enseignement sans se contenter de reproduire ou de renforcer les différenciations sociales. A cet égard, le rôle de l'éducation pré-scolaire dans le contexte de mesures plus générales prises en faveur de la prime enfance, devra être renforcé.

Nouvelles dimensions internationales

Les politiques de l'éducation sont, de tradition, des politiques nationales par excellence. Mais l'évolution rapide qui se produit – l'intégration de l'Europe, la fin des régimes communistes et l'émergence des économies dynamiques d'Asie... – a une influence sur les politiques nationales d'éducation qui ne peut être ignorée. L'interdépendance – politique, économique, culturelle – entre pays est de plus en plus forte, ce qui crée pour l'éducation des problèmes nouveaux et importants qui relèvent de la compréhension et des échanges au niveau international.

Par exemple, la connaissance des cultures d'autres pays est désormais essentielle à la compétitivité économique, de même que la maîtrise des langues étrangères. La mobilité des élèves et des enseignants d'un pays à l'autre pose des questions d'équivalence de niveaux et de qualifications, de même que de recrutement et d'accès à l'enseignement supérieur. L'afflux d'étudiants venus des pays en développement soulève des problèmes analogues aux décideurs et aux établissements d'enseignement eux-mêmes. Par ailleurs, l'internationalisation croissante et l'impact des médias qui transcende les frontières nationales font réfléchir, notamment les petits pays, sur le maintien de la culture et de l'identité nationales. Tout cela aura des conséquences sur la mobilité des individus d'un pays à l'autre, mais sera également important pour améliorer la compréhension des échanges interna-

tionaux. C'est dire la nécessité d'une ouverture des frontières et des esprits.

Il s'agit là de problèmes auxquels les politiques éducatives commencent à peine à s'attaquer. Au cours des années 90, ils sont appelés à venir au premier plan de l'ordre du jour des politiques éducatives.

Les ressources nécessaires

Le programme chargé auquel les politiques de l'éducation doivent faire face au cours des dix années à venir met plus que jamais en évidence l'éternelle question des ressources et de leur provenance. Comment couvrir le coût du savoir dont nos sociétés sont avides? Compte tenu de la persistance des compressions budgétaires et d'une croissance économique léthargique, il n'y a pas de solution facile.

Des redéploiements seront indispensables à l'intérieur du secteur de l'enseignement proprement dit, et des pressions considérables s'exerceront en faveur d'une meilleure gestion des ressources existantes. Mais l'expérience montre que les avantages financiers nets de ces deux sources sont minimes : les possibilités de redéploiement sont limitées compte tenu des intérêts sectoriels bien établis et de la rigidité des modes de gestion des systèmes scolaires. La rentabilité de certains enseignements pourrait être améliorée grâce à une gestion plus efficace et à l'utilisation des technologies et de moyens différents d'instruction à moindre intensité de main-d'œuvre. Leur efficacité reste cependant à démontrer dans les faits. En tout état de cause, il faudrait prévoir d'importantes dépenses initiales afin de parvenir à la masse critique qui aboutirait, en fin de compte, à des économies. La nécessité de disposer de ressources supplémentaires est une réalité à laquelle l'on ne saurait échapper. Mais d'où peuvent-elles venir?

Une redistribution intervenant à l'intérieur des budgets de l'Etat est l'une des dispositions envisageables. Dans certains pays, des indices montrent déjà que la priorité politique attribuée à l'éducation donne lieu à une augmentation des affectations de crédits, à tel point que les budgets de l'enseignement se retrouvent au premier rang des dépenses publiques. Cependant, cette évolution ne semble pas suffire à rattraper la demande croissante et le retard pris par l'offre d'enseignants et d'installations scolaires.

De nouvelles sources de financement devront donc être exploitées. Elles ne peuvent venir que du secteur privé, des collectivités locales ou des individus, ce qui aboutirait à la mise en place de systèmes de financement mixte, qui devront être à la fois économiquement rentables et socialement acceptables. Cette question se pose avec une acuité particulière dans les pays où la tradition d'un enseignement considéré comme un service public, alimenté par les finances de l'Etat, est forte. Elle se pose en particulier aux niveaux les plus élevés de l'enseignement et de la formation.

Il faudra essentiellement, pour élaborer à l'avenir une politique de l'éducation, parvenir à un consensus sur ce point. Plus que jamais, l'existence de données et d'informations fiables sur l'éducation, et la possibilité de suivre le fonctionnement du système et d'en évaluer les résultats sont les conditions préalables et nécessaires d'une planification et d'une mise en œuvre réussies.

□ □

Il ne faut pas oublier que l'éducation est une œuvre de longue haleine. C'est elle qui relie le passé d'un pays à son avenir. Toute action entreprise aujourd'hui aura un effet déterminant sur le type de société que les habitants de chaque pays souhaitent voir s'instaurer, sur ses valeurs et sur le bien-être matériel et culturel qu'on y trouve. J'estime, quant à moi, que dans l'avenir plus agité et plus imprégné de technologie qui nous attend, l'un des grands défis que l'éducation devra relever consistera à maintenir un nouvel humanisme, capable d'assurer la cohésion du tissu social face à la concurrence de plus en plus vive que doivent affronter nos pays. ■



Bibliographie OCDE

- **L'enseignant aujourd'hui. Fonctions, statut, politiques**, 1990
- David Istance, « Enseignants : la nouvelle donne », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 160, octobre-novembre 1989
- **Le marché du travail – quelles politiques pour les années 90 ?**, 1990
- **L'éducation et l'économie dans une société en mutation**, 1989

La dynamique du changement éducatif

David Istance

L'enseignement et la formation apparaissent de plus en plus indispensables à la compétitivité économique. Résultat : une augmentation du nombre des étudiants – jeunes et moins jeunes – qui exigera des changements importants dans l'organisation et le financement du système éducatif¹.

Après l'optimisme lié à l'expansion des années 60 et le pessimisme général qui y a fait suite, le sort de l'éducation s'est sensiblement amélioré au cours des années 80. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, on enregistre un regain d'intérêt pour l'enseignement et l'acquisition des connaissances en général. Tant les politiques que l'opinion publique y voient la clef de voûte du bien-être économique et social.

Mais certains aspects importants du débat ont changé depuis vingt-cinq ans. Dans la plupart des pays, on s'intéresse aujourd'hui davantage à l'efficacité, à la transparence, à l'évaluation. Les considérations relevant du marché du travail et de l'emploi sont désormais plus étroitement liées aux finalités mêmes de l'enseignement. Si les prestations destinées aux adultes, comme l'éducation récurrente et permanente, avaient été accueillies avec

un certain enthousiasme à leurs débuts, à la fin des années 60, elles bénéficient aujourd'hui d'une atmosphère beaucoup plus propice à leur mise en œuvre.

Si l'on veut que les résultats soient à la hauteur des espérances actuelles et malgré l'expansion de l'enseignement et de la formation au cours des années 80, l'organisation de l'apprentissage et de l'affectation des ressources, tant humaines que financières, peut bien nécessiter rapidement une réévaluation profonde.

Démographie et dynamique

Entre 1960 et 1987, les taux de natalité ont augmenté légèrement dans deux pays de l'OCDE seulement (Australie et Suède) et diminué de 20 à 30 % dans cinq (Belgique, Canada, Danemark, Finlande, Pays-Bas), de 30 à 40 % dans quatre autres (Allemagne, Autriche, Espagne, Italie) et

même de 43 % au Portugal. Certains ont supposé, à tort, que la chute des taux de natalité se traduirait par une diminution sensible du nombre d'élèves et d'étudiants et, partant, des ressources nécessaires.

Mais ce serait méconnaître la dynamique du changement éducatif que de chercher à établir un lien direct entre, d'une part, les données démographiques que représentent les taux de natalité, de l'autre le nombre d'élèves, d'étudiants, d'enseignants et d'administrateurs. ►

David Istance s'occupe essentiellement des questions qui concernent les enseignants et la qualité de l'enseignement à la direction des affaires sociales, de la main-d'œuvre et de l'éducation de l'OCDE.

¹. La réunion des ministres de l'éducation des pays de l'OCDE donnera lieu à une publication dans le courant de l'année; voir aussi **L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88: recueil d'informations statistiques**, OCDE, Paris, 1990.



Michel Baret/Rapho

Certains pays ont par exemple prolongé la scolarité obligatoire. Elle atteint actuellement dix ans en Finlande et en France, onze ans aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et, si l'on tient compte des études obligatoires à temps partiel, en Autriche. L'obligation scolaire s'élève à douze ans dans deux autres pays – la Belgique et l'Allemagne – où la poursuite de l'enseignement et de la formation après la formation initiale est exigée, soit à plein temps, soit à temps partiel.

Mais l'expansion a manifestement encore davantage son origine dans l'accroissement des effectifs dans les écoles pré-primaires et dans les diverses prestations des secteurs post-obligatoire et post-secondaire. En fait, le caractère obligatoire de l'enseignement perd de sa signification à mesure que la demande d'éducation s'intensifie.

L'accroissement des effectifs

Le tableau 1 montre le taux de scolarisation des enfants de trois et de quatre ans dans l'enseignement pré-primaire et des enfants de cinq ans dans ce même secteur ainsi que dans les écoles primaires dans les pays où ces établissements les accueillent à cet âge. Chez les petits de cinq ans, le taux de fréquentation s'élève à près de 85 % en Italie et dépasse 96 % en France et 94 % en Belgique.

Ces taux sont sensiblement plus élevés qu'il y a dix ou quinze ans dans l'ensemble des pays de l'OCDE et reflètent la demande croissante d'éducation, notamment des parents qui travaillent et ont de très jeunes enfants. Mais les variations d'un pays à l'autre sont considérables. On pourrait penser que le taux d'activité des femmes est étroitement lié à la scolarisation précoce des très jeunes enfants. Or, il est intéressant de noter que trois pays où le taux est très élevé (la Finlande, la Norvège et la Suède où, si l'on tient compte du travail à temps partiel, il dépasse actuellement 70 %) font partie de ceux où les prestations et la fréquentation de l'éducation pré-primaire sont parmi les plus faibles.

Les jeunes qui poursuivent leurs études après la scolarité obligatoire sont dans l'absolu plus nombreux. Le tableau 2 montre le taux de scolarisation des jeunes de 17 et de 21 ans – il s'agit d'indicateurs très approximatifs des inscriptions dans les enseignements post-obligatoire, complé-

mentaire et supérieur. En général, près de 75 % des adolescents de 17 ans font des études, sous une forme ou sous une autre, proportion qui, dans certains pays, est inférieure à 60 % (l'Espagne, la Grèce, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Turquie parmi les pays pour lesquels on dispose de données). Chez les jeunes de 21 ans, pour lesquels les taux sont, bien entendu, sensiblement inférieurs, ils atteignent de 15 à 25 % dans la plupart des pays de l'OCDE. Cette proportion dépasse 25 % dans certains pays (Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis) et n'est que de moins de 10 % ailleurs (Espagne, Suisse, Royaume-Uni et Turquie).

L'un des faits les plus marquants de l'expansion de la scolarisation des jeunes de 17 à 21 ans est la présence féminine croissante aux niveaux supérieurs. Des inégalités considérables subsistent entre garçons et filles quant au choix des disciplines et à la fréquentation des établissements d'enseignement et de formation. Mais l'augmentation du nombre des filles qui continuent leurs études au-delà de l'âge légal de fin de la scolarité obligatoire est universelle². Alors que les femmes étaient auparavant toujours sous-représen-

tées, sept des 18 pays du tableau 2 ont actuellement des taux de scolarisation supérieurs pour les filles.

L'accroissement de la participation ne concerne pas seulement les jeunes. Mais les données comparatives sur la formation – dans différents pays, dans les entreprises, des hommes et des femmes, l'éducation des adultes en général – sont notoirement insuffisantes. Seulement la moitié environ des pays de l'OCDE fournissent des données permettant d'estimer le nombre d'étudiants adultes (25 ans révolus) suivant l'enseignement complémentaire et supérieur. La proportion s'élevait approximativement à un quart ou à un tiers en 1987-88 dans plusieurs d'entre eux (Canada, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) et était plus élevée encore ailleurs (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande, Norvège et Suède).

Dans certains pays donc, les possibilités de s'instruire et de se former qui sont offertes aux élèves et aux étudiants de tous âges deviennent sans cesse plus nombreuses. Malgré cela, il ne semble guère que l'on ait abandonné le modèle d'une éducation dispensée d'un seul tenant – c'est-à-dire réservée avant tout aux enfants et aux jeunes. En fait, les années 80 pourraient bien un jour être considérées comme la période où s'est ancrée fermement dans la réalité la norme selon laquelle la première partie de la vie – de la prime enfance à vingt ans et quelques – est celle que l'on passe à s'instruire. La question reste posée de savoir jusqu'à quel point la prédominance de ce « modèle » doit persister, et si son maintien est envisageable en termes des ressources humaines et financières disponibles.

Les ressources humaines et financières

Les enseignants comptent, dans tous les pays de l'OCDE, parmi les catégories professionnelles les plus nombreuses (aux Etats-Unis, par exemple ils sont 3,3 millions sur une population active civile de quelque 115 millions de personnes). Cette importance numérique donne un poids particulier à toute mesure prise pour revaloriser la profession au moyen d'augmentations générales des rémunérations. Et toute politique globale visant à améliorer la qualité du corps enseignant, moyennant une formation en cours de

**1. TAUX DE SCOLARISATION
À 3, 4 ET 5 ANS – 1987**
*enseignement pré-primaire et primaire
% du groupe d'âge*

	3 ans	4 ans	5 ans
Allemagne	32,3	71,6	86,5
Autriche	28,5	63,4	92,3
Belgique	94,1	98,1	100,0
Canada	0	41,4	69,2
Espagne	17,8	90,6	100,0
Etats-Unis	28,9	49,0	86,7
Finlande	16,0	19,6	24,3
France	96,3	100,0	100,0
Grèce ¹	9,1	43,2	81,2
Irlande	0,7	52,1	96,3
Italie ¹	84,7	86,8	95,6
Japon	15,6	54,6	63,9
Norvège	31,6	44,1	52,6
Nouvelle-Zélande	42,6	72,8	100,0
Pays-Bas	0	97,9	98,7
Royaume-Uni	25,9	69,2	100,0
Suède ¹	38,5	42,4	54,2
Suisse	5,4	18,7	67,1
Yougoslavie	18,5	22,8	35,9

1. 1986.

Source : Banque de données de l'éducation, OCDE



Les trois quarts
des adolescents de 17 ans
font des études dans la plupart
des pays de l'OCDE.

J. Pavlovsky/Sigma

service pour tous par exemple, devient une entreprise de grande envergure.

Les effectifs du corps enseignant se sont dans l'ensemble maintenus, malgré l'évolution démographique qui, du fait de la baisse de la natalité, se traduit par une diminution des effectifs dans l'enseignement obligatoire. Beaucoup de pays estiment que le nombre d'élèves par professeur et par classe que l'on a connu par le passé, et que certains pays connaissent encore, ne peut répondre aux exigences d'une éducation de qualité. Quelques exemples illustrent la tendance à augmenter l'encadrement.

Dans les écoles primaires et les établissements secondaires non sélectifs d'Allemagne, le nombre d'élèves par professeur est passé de 33 en 1965 à moins de 18 vers le milieu des années 80. Entre le début des années 70 et l'année scolaire 1986-87, les chiffres correspondants dans les écoles primaires publiques en Grèce sont passés de 31,5 et 23,5, et ceux des écoles secondaires en général de 33,8 à 17,9. Dans l'enseignement de base au Danemark il n'y avait plus que 10,6 élèves par maître en 1985 contre 15 dix ans plus tôt. Des exemples d'autres pays confirment cette évolution². Il reste à savoir si les difficultés que certains pays ont éprouvées pour attirer vers l'enseignement de bons éléments en nombre suffisant ont déjà inversé la tendance générale, ou risquent de le faire dans un avenir proche.

2. **L'enseignement au féminin**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1986.

3. **L'enseignant aujourd'hui : fonctions, statut, politiques**, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990.

4. David Istace, « Enseignants : la nouvelle donne », **L'Observateur de l'OCDE**, n° 160, octobre-novembre 1989.

Il se pourrait d'ailleurs que l'offre constante d'un nombre suffisant de bons enseignants figure parmi les grands défis que les politiques scolaires devront relever au cours des années 90⁴. Même pour maintenir les effectifs actuels, il faudra envisager dans certains pays des taux de recrutement sensiblement supérieurs à ceux que l'on pratique actuellement. Et cela à un moment où les candidatures valables sont de plus en plus rares et où des pénuries de personnel qualifié se font jour sur le marché de l'emploi dans son ensemble. L'un des aspects les plus inquiétants de la situation est le vieillissement du corps enseignant. Les pays scandinaves donnent des exemples de la place grandissante prise par les « têtes grises » : en 1989, dans les écoles primaires et secondaires du premier cycle d'une part, les écoles secondaires du deuxième cycle d'autre part, la proportion des enseignants âgés de 45 ans et plus atteignait respectivement 52 et 65 % en Finlande, et celle des plus de 40 ans était de 71 et 82 % en Suède.

Il convient donc d'apprécier par rapport aux ressources nécessaires la volonté de développer l'éducation et les attentes très fortes que suscitent l'enseignement et la formation. Certains pays ont élaboré des programmes ambitieux prévoyant la poursuite de l'expansion dans les dix années à venir. Le meilleur exemple en est l'engagement officiellement pris par la France d'amener 80 % de chaque groupe d'âge au niveau du baccalauréat d'ici à l'an 2000. Si une grande partie de cette expansion doit être assurée par de nouvelles prestations dans le domaine de l'enseignement technique et professionnel, il y aura quand même quelques retombées sous forme de

demande d'enseignement supérieur. Quel que soit le pays ou le lieu où interviendra cette expansion, elle suppose des ressources pédagogiques supplémentaires au moment même où bien des pays éprouvent déjà de graves difficultés financières pour rendre la profession enseignante assez attrayante pour satisfaire les besoins actuels.

La question des ressources ne se limite évidemment pas au personnel enseignant ; elle s'applique aussi aux coûts et aux dépenses. Le tableau 3 montre les dépenses publiques d'éducation en 1987 en pourcentage du PIB. Elles vont d'environ 3 % ou moins dans certains cas (2,7 % en Grèce en 1986, 1,6 % en Turquie, 3,6 % en Yougoslavie), à 6 à 7 % (Canada, Norvège, Pays-Bas) et atteignent 7,2 et 7,5 % en Suède et au Danemark respectivement. L'inclusion de financements privés modifie

2. TAUX DE SCOLARISATION À 17 ET 21 ANS - 1987-88

enseignement général et professionnel
% du groupe d'âge

	17 ans		21 ans	
	total	filles	total	filles
Allemagne	81,7	79,8	23,4	23,7
Australie	74,3	72,7	n.d.	n.d.
Autriche	n.d.	n.d.	13,3 ^a	12,6 ^a
Belgique	92,7	94,1	29,3	30,6
Canada	75,7	75,4	26,1	26,9
Danemark	76,9	78,8	28,8	29,7
Espagne	55,9 ^a	58,3 ^a	6,1	7,1
Etats-Unis	89,0 ^b	89,4 ^b	29,8 ^b	30,0 ^b
Finlande	90,6 ^{a,b}	n.d.	11,9 ^a	13,2 ^a
France	79,3	82,1	21,2	21,7
Grèce	55,2 ^a	53,8 ^a	16,6 ^a	14,9 ^a
Irlande	66,4 ^a	73,7 ^a	11,8 ^a	10,6 ^a
Japon	89,3	n.d.	n.d.	n.d.
Luxembourg	83,4	82,6	n.d.	n.d.
Norvège	75,2	76,5	24,3	27,0
Nouvelle-Zélande	49,3	47,6	22,2	19,7
Pays-Bas	79,2	77,7	24,6	20,2
Royaume-Uni	52,1	51,1	5,3	5,6
Suède	83,1 ^a	n.d.	11,3	13,4
Suisse	84,6	79,0	9,4	10,0
Turquie	34,1 ^a	n.d.	8,3 ^a	4,2
Yougoslavie	66,3 ^b	64,3 ^b	18,1 ^b	15,8 ^b

n.d. = non disponible.

a. Plein temps seulement.

b. 1986-87.

Source : *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88, recueil d'informations statistiques*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990

sensiblement ces chiffres pour certains pays : en Finlande le pourcentage passe de 5,3 à 5,8 %, en France de 5,6 à 6,6 %, au Japon de 5 à 6,4 %, aux Etats-Unis de 4,8 à 6,4 %⁵. On peut désormais analyser de façon détaillée les sommes importantes que les pays consacrent à l'éducation et donc nuancer la vue d'ensemble.

La comparaison du sort que connaissent les différents secteurs de l'enseignement en termes d'accroissement des dépenses publiques réelles par élève ou par étudiant montre que l'enseignement supérieur a subi plus de compressions de dépenses que le primaire ou le secondaire. Dans les cas où les effectifs du supérieur sont appelés à s'accroître pendant les années 90, cette expansion pourrait avoir un retentissement sur la qualité si elle s'assortit d'autres réductions des dépenses par étudiant.

Le tableau 3 montre aussi la faiblesse actuelle des dépenses nouvelles d'équipement dans la plupart des pays. En calculant les coûts futurs, il faudra tenir compte de l'importance des investissements nouveaux qui, pour plusieurs raisons, seront nécessaires : la mauvaise qualité de certains bâtiments qui datent de l'époque expansionniste des années 60 et 70 ; le nombre et la diversité des nouveaux objectifs, des programmes et des catégories d'étudiants que l'enseignement supérieur accueille depuis quelques années.

Il ressort clairement des chiffres provenant des pays de l'OCDE que les rémunérations (traitements ou salaires et autres coûts de personnel) représentent la plus grande partie des dépenses d'éducation⁶. Elles constituent 90 % ou davantage de la facture globale en Allemagne, en Belgique, en France, en Grèce, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, au Portugal, en Suisse et en Turquie. Beaucoup de tentatives ont été faites pour utiliser plus efficacement les ressources éducatives existantes, les redistribuer entre secteurs en expansion et ceux en perte de vitesse, et exploiter les possibilités de remplacement du personnel enseignant par les technologies informatiques. Mais la dimension même du poste « rémunérations » laisse à penser que la marge de manœuvre est limitée, tout au moins à court terme.

□ □

Ces considérations amènent à s'interroger sur la viabilité des mesures qui ont

3. DÉPENSES PUBLIQUES D'ENSEIGNEMENT – 1987

	Dépenses publiques % du PIB	Dépenses en capital % des dépenses publiques
Allemagne	4,2	7,6
Australie	5,3 ^a	8,7 ^a
Autriche	5,9	8,7
Belgique	5,1 ^b	0,8 ^b
Canada	6,5	6,7
Danemark	7,5	3,9
Etats-Unis	4,8 ^a	6,9 ^a
Finlande	5,3	6,5
France	5,6 ^a	5,9 ^a
Grèce	2,7 ^a	5,6
Irlande	5,8 ^a	9,1 ^a
Italie	n.d.	9,0 ^a
Japon	5,0 ^a	14,7 ^{a,c}
Luxembourg	4,1 ^b	0,2 ^b
Norvège	6,8	6,1
Nouvelle-Zélande	5,4	8,4
Pays-Bas	7,0	5,7
Portugal	4,3	11,6
Royaume-Uni	5,0	3,9
Suède	7,2	4,0
Suisse	5,0	9,2
Turquie	1,6	16,9
Yougoslavie	3,6	5,8

n.d. = non disponible.
a. 1986.
b. Dépenses des ministères de l'éducation seulement.
c. Dépenses publiques et privées.
Source : *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88: recueil d'informations statistiques*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1990

pour objet d'accroître sans cesse l'enseignement initial pour accueillir des élèves de plus en plus âgés. Les comparaisons internationales du nombre de jeunes de 18, 21 ou 24 ans qui continuent de faire des études reposent souvent sur l'idée que plus le pourcentage est élevé, plus le pays en question prend au sérieux son système d'enseignement. Mais ce raisonnement ne tient pas compte de l'importance de l'éducation permanente. Ce n'est pas le rôle de l'enseignement et de la formation qui est mis en doute. La question qui se pose est plutôt de savoir s'ils seront capables de répondre aux demandes d'économies compétitives en mutation constante, aux attentes sociales de différentes fractions de la population, ou aux exigences culturelles et politiques des citoyens les plus éclairés et les plus aptes à se faire entendre.

5. *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88: recueil d'informations statistiques*, tableau 6.1.

6. *Ibid.*, tableau 6.3.

7. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1989, chapitre 2. « Le niveau d'instruction de la population active ».

La façon dont l'enseignement, ordinaire ou parallèle, général ou professionnel, est organisé et dispensé tout au long de la vie est cruciale lorsque l'on cherche à répondre à cette question. A quel moment doit-on inciter les jeunes, plutôt que de pousser plus loin la formation première, à entrer sur le marché du travail – en admettant qu'ils trouvent leur vie durant des débouchés et des possibilités de suivre d'autres études ?

Il y a plusieurs raisons de ne pas prolonger indéfiniment l'éducation initiale. A mesure qu'elle s'allonge, les élèves les plus faibles prennent du retard et le déficit de main-d'œuvre qualifiée risque de s'aggraver⁷. Certains arguments font état des coûts et des modes de financement. L'expansion continue de la formation initiale baisse le nombre d'actifs par rapport aux inactifs économiquement dépendants, tandis qu'un système d'éducation et de formation récurrentes permet des options financières plus variées. Il faut cependant être prudent lorsque l'on cherche à réduire davantage les systèmes d'enseignement et de formation. Les pénuries de main-d'œuvre, notamment de main-d'œuvre qualifiée, qui se font jour dans l'économie tout entière sont en effet déjà aggravées par la baisse démographique. Par ailleurs, des arguments puissants militent en faveur d'une organisation judicieuse des études. On peut avancer sans grand risque d'erreur qu'une éducation initiale intensive et de haute qualité sur laquelle peut prendre appui l'éducation récurrente est plus rationnelle qu'une formation initiale qui s'allongerait sans cesse et ne s'assortirait que de possibilités inégales et parcellaires de poursuivre des études par la suite. ■



Bibliographie OCDE

- *L'enseignant aujourd'hui : fonctions, statut, politiques*, 1990
- *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88 : recueil d'informations statistiques*, 1990
- Norberto Bottani et Isabelle Delfau, « Les indicateurs internationaux de l'enseignement », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 162, février-mars 1990
- David Istance, « Enseignants : la nouvelle donne », *l'Observateur de l'OCDE*, n° 160, octobre-novembre 1989
- *L'enseignement au féminin* (disponible sur microfiche seulement), 1986.



Coup de projecteur sur la Suède

Vesa Vihriala

Le 26 octobre 1990, le gouvernement suédois a rendu public un ensemble de mesures destinées à resserrer la politique budgétaire. Traduisent en particulier cette marche vers une certaine austerité, la réduction des indemnités de congé de maladie, des économies au niveau des dépenses de l'administration centrale, la déréglementation de certaines activités, notamment dans le secteur des transports. Le gouvernement s'est en outre clairement prononcé en faveur de l'adhésion de la Suède à la Communauté européenne. Ces événements font suite à la sérieuse crise monétaire qui, en l'espace d'une semaine, a vu les taux d'intérêt à court terme bondir de cinq points devant la menace d'une dévaluation de la couronne.

Outre le fait que certaines de leurs modalités restent à préciser, ces mesures ne devraient pas avoir, dans l'immédiat, d'effets budgétaires sensibles. Ce qui n'empêche pas les observateurs de considérer ces décisions comme un tournant dans la politique économique suédoise. Une politique qui faisait traditionnellement du plein emploi un objectif incontournable et conférait au secteur public un rôle prééminent dans l'accroissement du bien-être général tout en préservant l'autonomie des décisions économiques. Est-ce la fin du « modèle suédois » ? Pas vraiment... ou du moins, pas encore.

A certains égards, la situation actuelle peut s'analyser comme un incident conjoncturel banal auquel des mesures restrictives auraient pu remédier. Mais l'économie suédoise souffre d'un mal plus profond : celui d'une dérive inflationniste persistante qui entame la compétitivité et freine en définitive l'activité. Ce qui suggère des carences fondamentales dans le fonctionnement de l'économie et/ou dans l'orientation de la politique économique. On est donc amené à s'interroger sur la nature de la stratégie économique à moyen terme et sur le rôle dévolu à un élément majeur de l'environnement économique suédois, le secteur public¹.

En matière économique, la Suède pratique de longue date une politique d'accompagnement. Au plan monétaire, celle-ci se caractérise par des dévaluations périodiques de la couronne visant à restaurer la compétitivité lorsque l'inflation

vient l'affaiblir et, dans le domaine des finances publiques et du marché du travail, par des mesures soutenant l'emploi lorsque le secteur privé n'en crée plus suffisamment pour maintenir le taux de chômage à un faible niveau. Conséquence : l'ajustement salarial nécessité par l'insuffisance des gains de productivité par rapport aux relèvements de rémunérations revendiqués et obtenus n'a pas pleinement opéré en dépit des menaces de moindre rentabilité et d'aggravation du chômage.

Le problème est que, depuis 1982, la couronne suédoise n'a pas été dévaluée tandis que la politique budgétaire était conforme à toutes les normes de la rigueur, puisque l'on est passé d'un déficit des administrations publiques de 7 % du PIB à un excédent de 5 % en 1989. Ne se trouve-t-on pas dès lors dans une situation où la compétitivité est sérieusement entamée sans véritable décélération des salaires et des prix ? Et comment a-t-on pu en arriver là ?

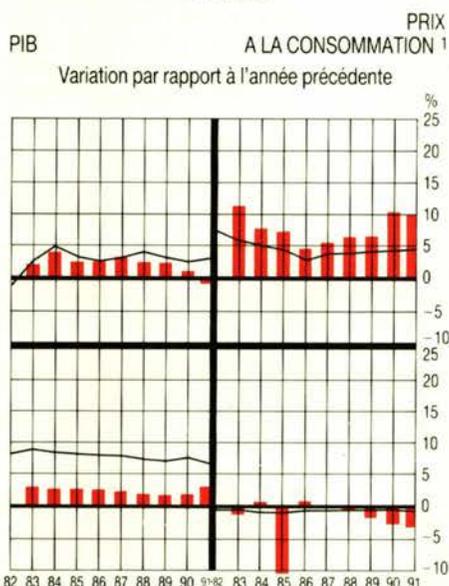
Les très faibles gains de productivité enregistrés en Suède durant les années 80 constituent un élément de réponse, les hausses de salaires pouvant difficilement, dans ces conditions, ne pas être inflationnistes. Une faible croissance de la pro-

ductivité n'est certes pas en soi génératrice d'inflation pour peu que les salaires évoluent en conséquence. Mais tel n'a pas été le cas, apparemment pour deux raisons essentielles. Premièrement, malgré la rigueur budgétaire, la demande de travail a été trop forte par rapport à l'offre ; tout en étant l'un des plus efficace de la zone OCDE, le marché du travail suédois n'a pu concilier un taux de chômage constamment inférieur à 2 % ces quatre dernières années et une stabilisation des salaires². Et dans ce déséquilibre, le dysfonctionnement ne saurait provenir de l'offre de travail, le taux d'activité atteignant l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE.

Il en ressort que la demande de travail semble avoir été excessive. Dès lors que l'impératif de maintien d'un taux de change fixe (par référence à un panier de monnaie) assigne à la politique monétaire un rôle limité, la politique budgétaire aurait donc dû être plus rigoureuse. Or, vu le poids de la charge fiscale, il était difficile d'alourdir l'impôt. Quant à la réduction des dépenses publiques, elle s'est révélée encore plus délicate. La plupart des dépenses concernent en effet des programmes et des transferts qui sont les piliers de l'Etat providence suédois : la gratuité de l'enseignement et des soins médicaux, l'accueil de l'enfance et des personnes âgées à des tarifs modiques, un régime généreux de prestations de retraite et de maladie, etc. Des économies dans ces postes n'avaient guère de chance d'être acceptées.

Deuxième problème : malgré une sensible réorientation de la politique économique depuis le début des années 80, la stratégie de non-accompagnement n'a jamais eu une crédibilité suffisante aux yeux des agents économiques. Un phénomène qui suggère une double explication. D'une part, compte tenu de la priorité accordée au plein emploi, il était difficile d'imaginer qu'on laisserait le chômage s'aggraver suffisamment, même de façon temporaire, pour obtenir la modération salariale nécessaire du point de vue de la compétitivité. D'autre part, les modalités et le cadre institutionnel de la politique économique pouvaient laisser penser qu'on céderait à la tentation du laxisme. Les mesures en faveur de l'emploi sont de fait

REPÈRES



Vesa Vihriala est économiste à la branche des études nationales et des perspectives économiques du département des affaires économiques et statistiques de l'OCDE.

CHÔMAGE 2
% de la population active

BALANCE COURANTE
% du PIB

1. Indice implicite de prix de la consommation.
2. Définitions nationales.

— moyenne OCDE

1. *Etudes économiques de l'OCDE : Suède*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1991.

2. *Etudes économiques de l'OCDE : Suède*, Les éditions de l'OCDE, Paris, 1989.

un instrument auquel il est aisé de recourir et il en est de même pour un réaménagement des marges de fluctuation de la monnaie.

Il y a plusieurs moyens de rendre une politique économique plus crédible. Ainsi, l'annonce d'une nouvelle politique doit se concrétiser rapidement par des actes. Sur ce plan, il est apparu tout à fait judicieux de laisser monter les taux d'intérêt au vu des sorties de capitaux enregistrées en octobre; il en est de même de la volonté clairement exprimée par les autorités de ne pas s'opposer à cette ascension, seule susceptible de mettre fin à l'hémorragie de capitaux. Certaines des mesures prises en octobre vont, elles aussi, dans le bon sens. Mais il serait également recommandé d'annoncer clairement qu'aucun assouplissement du taux de change n'interviendra pour adoucir l'éventuel impact sur les coûts qui pourrait résulter d'un renchérissement du pétrole, d'un relèvement des cotisations de retraite ou d'un gonflement des dépenses de protection de l'environnement. A cet égard, un excellent moyen de renforcer la crédibilité de la politique économique consisterait notamment à prendre des engagements de nature institutionnelle au niveau international, le plus spectaculaire étant sans nul doute l'adhésion au mécanisme de change du système monétaire européen. Mais les autorités suédoises ont fait savoir que cette option ne saurait être retenue, du moins dans l'immédiat.

La taille du secteur public

Faire référence à la taille imposante du secteur public suédois est devenu un lieu commun. C'est pourtant une réalité relativement récente. Il y a trente ans, la part des dépenses publiques dans le PIB suédois ne dépassait pas 31 %, soit un peu moins que la moyenne pour l'Europe (31,5 %). Mais, durant les années 60 et 70, les dépenses publiques se sont alourdies en Suède beaucoup plus vite que dans les autres pays, atteignant 66 % du PIB en 1982. Cette part a depuis légèrement diminué mais elle reste la plus élevée de la zone OCDE. Dans la consommation publique totale, les dépenses au titre de la santé, de la sécurité sociale et de l'éducation se taillent la part du lion.

En Suède, la redistribution des revenus reste l'objectif principal des transferts publics. Plusieurs études comparatives confirment le sentiment général que les revenus sont répartis plus également en Suède que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Et dans cette vaste redistribution, les pouvoirs publics ont joué, par leurs interventions, un rôle majeur. En ce sens, l'objectif égalitariste a été pleinement atteint. Mais la question qui se pose est de savoir si, pour parvenir à un tel résultat, il fallait autant redistribuer. Dans certains cas, par exemple, on est en présence de transferts de revenu sur longue

période qui n'affectent guère la répartition entre les individus de leur vivant.

Mais le problème le plus aigu affectant le secteur public suédois est peut-être celui de l'efficacité de son activité productive. Si tant est que la productivité du secteur public soit mesurable, des analyses comparatives montrent que les services publics suédois mobilisent un volume relativement important de ressources. De plus, malgré une certaine amélioration au cours des années 80, cette productivité s'est affaiblie durant la période de croissance rapide des dépenses publiques.

Les dépenses publiques et la fiscalité ont eu de multiples incidences sur l'évolution du secteur privé. Dans certains cas, l'action des pouvoirs publics se traduit par un meilleur fonctionnement des marchés, les programmes suédois de formation étant particulièrement efficaces à cet égard. Elle peut aussi accroître l'offre de facteurs comme les services subventionnés d'accueil de jour pour les enfants sans lesquels le taux d'activité des femmes n'aurait jamais été aussi élevé. Cela dit, il semble que le secteur public ait eu bien souvent des effets négatifs sur les performances du secteur privé et de l'économie dans son ensemble.

Ainsi, les taux marginaux élevés d'imposition paraissent avoir eu une incidence sur l'offre de travail. Même si au total cette incidence n'est pas très marquée – les taux d'activité en sont la preuve – il est probable que l'offre de travail de certaines catégories de main-d'œuvre hautement productives s'est trouvée sensiblement freinée. De plus, un régime très généreux d'indemnités de maladie, pratiquement sans limitation et n'entraînant bien souvent aucune perte de revenu, est une des causes du taux très élevé d'absentéisme. En 1988, les caisses d'assurance maladie ont payé en moyenne 25,3 jours d'absence par assuré. La multiplication des retraites anticipées durant la seconde moitié des années 80 s'explique sans doute également par la générosité des prestations.

L'intervention des pouvoirs publics a eu de profondes répercussions dans un autre domaine, celui de l'accumulation du capital. Le renforcement de la sécurité sociale semblant s'accompagner d'une moindre propension à épargner, l'épargne des ménages et l'épargne nationale dans son ensemble ont diminué à mesure qu'était mis en place un vaste système de protection sociale. Une évolution sans doute accélérée par la forte imposition d'un grand nombre de revenus provenant de l'épargne. Quoi qu'il en soit, fiscalité et subventions se sont indéniablement répercutées sur l'allocation du capital. En particulier, l'investissement résidentiel a été favorisé par des subventions directes massives et de substantiels allègements fiscaux. Voilà pourquoi la Suède se trouve aujourd'hui dans le peloton de tête des pays de l'OCDE en matière de qualité du parc de logements. Mais ce résultat a

peut-être été obtenu au détriment de la modernisation et de la capacité des équipements productifs.

Quelles réformes ?

Les problèmes du secteur public suédois ont été depuis longtemps admis. En particulier, son efficacité et les distorsions qu'il engendre pour le secteur privé sont l'objet d'un débat déjà ancien. Un certain nombre de réformes ont d'ailleurs vu le jour. Les entreprises publiques sont devenues plus autonomes et priorité a été donnée à leur rentabilité, ce qui a entraîné pour elles, entre 1979 et 1987, la disparition de quelque 50 000 emplois. De même s'efforce-t-on de réduire les subventions en faveur du logement et de l'agriculture. L'efficacité du secteur public a fait l'objet d'études systématiques et de nombreuses mesures ont été proposées, voire mises en œuvre. Enfin, une grande réforme fiscale est en cours.

Cette réforme fiscale, étalée sur 1990 et 1991, abaisse sensiblement les taux marginaux de l'impôt sur le revenu. Le taux maximum – 72 % en 1989 – sera ainsi ramené à 51 % en 1991. L'imposition du capital et des revenus est uniformisée, le taux de base étant de 30 %, et l'impôt sur les sociétés est également abaissé à 30 %. Ces mesures ont été financées par l'élimination d'un grand nombre de faillites dans la législation fiscale et par l'élargissement de l'assiette des impôts indirects. D'où un système fiscal plus simple, plus équitable et moins douloureux en terme d'imposition marginale. Mais cette réforme, essentiellement de nature structurelle, ne modifiera pas le poids global de la charge fiscale.

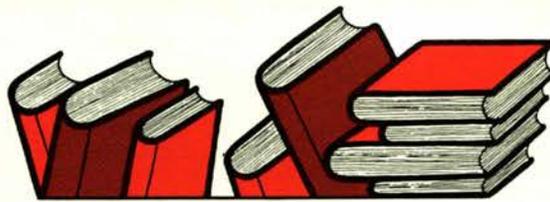
□ □

Assainir les finances publiques, améliorer l'efficacité interne du secteur public, atténuer les distorsions par le réaménagement de la structure fiscale et la réduction des subventions, tels sont les objectifs des réformes appliquées au secteur public suédois. Pourtant, les caractéristiques fondamentales du « modèle suédois » demeurent : des dépenses de consommation publique et des transferts en faveur du secteur privé très élevés qui se traduisent par la lourdeur du fardeau fiscal. Pour se rapprocher de la structure des dépenses qui prévaut, par exemple, en Europe continentale, il faudrait des compressions de dépenses allant bien au-delà de celles décidées en octobre. En somme, il serait tout à fait prématuré de voir dans ces mesures la fin du modèle suédois. ■



Bibliographie OCDE

- Etudes économiques de l'OCDE : Suède, 1991
- Etudes économiques de l'OCDE : Suède, 1989
- « Coup de projecteur sur la Suède », l'Observateur de l'OCDE, n° 158, juin-juillet 1989.



Nouvelles publications de l'OCDE

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

Économie

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

ISSN 0304-3274

(semestriel, juin et décembre)

No. 48 - décembre 1990

(12 90 48 2) ISBN 92-64-23445-4, 250 p.

Voir cahier central de ce numéro de l'Observateur de l'OCDE

Au numéro :

F100 £12 US\$21 DM41

Abonnement 1991 (à partir du n° 49

à paraître en juin 1991) :

F185 £22 US\$40 DM72

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

Série 1989-1990

ISSN 0304-3363

Études très détaillées, pour chaque pays de l'OCDE, des tendances et de la politique économiques.

ÉTATS-UNIS

(novembre 1990)

(10 90 02 2) ISBN 92-64-23434-9, 170 p.

Voir « Coup de projecteur sur les États-Unis », l'Observateur de l'OCDE, n° 167, décembre 1990-janvier 1991

JAPON

(décembre 1990)

(10 90 03 2) ISBN 92-64-23438-1, 160 p.

Chaque étude :

F50 £6 US\$11 DM21

Abonnement à la série 1989-1990

(17 à 21 études à paraître) :

F720 £84,30 US\$158 DM310

Série 1990-1991

ISSN 0304-3363

BELGIQUE-LUXEMBOURG

(décembre 1990)

(10 91 29 2) ISBN 92-64-23443-8, 132 p.

SUÈDE (janvier 1991)

(10 91 25 2) ISBN 92-64-23446-2, 160 p.

Voir p. 41 de ce numéro de l'Observateur de l'OCDE

Chaque étude :

F60 £7,50 US\$13 DM24

Abonnement à la série 1990-1991

(17 à 21 études à paraître) :

F850 £102 US\$180 DM332

REVUE ÉCONOMIQUE DE L'OCDE

(publiée deux fois par an, printemps et automne)
ISSN 0255-0830

N° 15/AUTOMNE 1990

(décembre 1990)

Sommaire :

Politique budgétaire. Au moyen d'un nouveau type d'indicateurs, cet article étudie dans quelle mesure les politiques budgétaires mises en œuvre à l'heure actuelle sont plus ou moins soutenables.

Aides à l'industrie. Cet article analyse la répartition sectorielle des aides, l'importance relative des différentes formes de subventions et les effets économiques des politiques d'aide.

Progressivité des impôts sur le revenu. S'appuyant sur une nouvelle base de données de l'OCDE relative à l'imposition des revenus des personnes physiques, l'auteur examine les divers indicateurs de progressivité de cet impôt ainsi que des estimations établies à cet égard pour un grand nombre de pays de l'OCDE.

Effets de portefeuille sur les taux de change du dollar. Une analyse des flux incite à penser que l'augmentation des portefeuilles globaux

pourrait encore se traduire par une demande importante de nouveaux actifs en dollars, mais que cette demande ne serait toutefois pas suffisante pour couvrir la totalité du besoin de financement prévu.

Libéralisation financière. Les progrès rapides dans la voie de la déréglementation des marchés financiers se sont accompagnés, pour la politique monétaire, de défis nouveaux et durables.

(13 90 02 2) ISBN 92-64-23441-1, 200 p.

Le numéro :

F110 £13,50 US\$23,50 DM45

Abonnement 1991 :

F205 £25 US\$44 DM80

Affaires financières

CODE DE LA LIBÉRATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX

(novembre 1990)

Contient le texte intégral du Code de la libération des mouvements de capitaux, dont les dispositions, acceptées par les membres de l'OCDE, ont force obligatoire. Ce Code est régulièrement mis à jour par des décisions du Conseil de l'OCDE ; cette édition tient compte de toutes les modifications apportées aux obligations et à la position des membres à la date du 1er novembre 1990. Ainsi est-il possible de comparer le degré respectif de libération des mouvements de capitaux préconisés par le Code, auquel sont parvenus les pays de l'OCDE.

(21 90 04 2) ISBN 92-64-23433-0, 158 p.

F125 £15 US\$26 DM48

CODE DE LA LIBÉRATION DES OPÉRATIONS INVISIBLES COURANTES

(décembre 1990)

Présente le texte intégral du Code de la libération des opérations invisibles courantes, dont les dispositions, acceptées par les pays membres de l'OCDE, ont force obligatoire. Ce Code est régulièrement mis à jour par des décisions du Conseil de l'OCDE ; cette édition tient compte de toutes les modifications apportées à la position des Membres à la date du 1er novembre 1990. Ainsi est-il possible de comparer le degré respectif de libération des échanges internationaux préconisés par le Code, y compris les services associés au commerce, à l'industrie et au commerce extérieur, aux transports, au cinéma et à la télévision, et aux voyages et au tourisme, auquel sont parvenus les pays de l'OCDE.

(21 90 03 2) ISBN 92-64-23432-2, 114 p.

F125 £15 US\$26 DM48

LIBÉRATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX ET DES SERVICES FINANCIERS DANS LA ZONE DE L'OCDE

(novembre 1990)

Des progrès spectaculaires ont été accomplis ces dernières années dans la voie de la libération des mouvements de capitaux : l'un après l'autre, les pays ont assoupli ou supprimé les restrictions frappant les flux internationaux. Ce volume analyse le processus de libération en

s'appuyant sur les expériences des pays de l'OCDE. Il contient également une présentation générale des Codes OCDE de la libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes révisés par le récent accord global sur les échanges internationaux dans le domaine des services financiers.

(21 90 02 2) ISBN 92-64-23430-6, 171 p.

F125 £15 US\$26 DM48

Affaires fiscales

LA SITUATION DES OUVRIERS AU REGARD DE L'IMPÔT ET DES TRANSFERTS SOCIAUX 1986-1989

(novembre 1990) bilingue

Analyse 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. Présente aussi, selon un schéma normalisé, une description des systèmes d'impôt sur le revenu et des régimes de sécurité sociale, pour tous les pays de l'OCDE.

(23 90 04 3) ISBN 92-64-03337-8, 250 p.

F165 £20 US\$35 DM65

Concurrence

POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET DÉRÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS ROUTIERS

(novembre 1990)

L'étendue de la réforme de la réglementation des transports routiers – voyageurs et marchandises – dans 19 pays de l'OCDE et dans la CEE et l'expérience de déréglementation de certains de ces pays. Les enseignements que l'on peut en tirer pour la politique de la concurrence.

(24 90 03 2) ISBN 92-64-23428-4, 82 p.

F75 £9 US\$16 DM30

Voir Eric Lacey, « Transports routiers : réglementation ou concurrence ? », l'Observateur de l'OCDE, n° 167, décembre 1990-janvier 1991

POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS LES PAYS DE L'OCDE – 1988-1989

(décembre 1990)

Les principaux faits nouveaux se rapportant à la politique de la concurrence et à l'application du droit de la concurrence dans les pays de l'OCDE et sous les règles de concurrence des Communautés européennes pendant l'année 1988 et les premiers mois de 1989.

(24 90 04 2) ISBN 92-64-23447-0, 332 p.

F180 £22 US\$38 DM70

Développement

COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT Efforts et politiques poursuivis par les membres du comité d'aide au développement – Rapport 1990

(novembre 1990)

Présente une large analyse des problèmes

actuels de développement dans le contexte d'un changement politique et économique rapide et accorde une attention particulière aux thèmes interdépendants de l'environnement, de la population et du développement pour les années 90. A partir des travaux approfondis réalisés par le secrétariat de l'OCDE ces quelques dernières années, la deuxième partie de l'ouvrage examine plus en détail les efforts faits par les membres du CAD pour venir en aide aux pays en développement dans les domaines de l'environnement et de la population. La troisième partie contient une analyse complète des tendances de l'aide et des autres apports de ressources aux pays en développement.

(43 90 04 2) ISBN 92-64-23429-2, 296 p.
F150 £18 US\$32 DM62
Voir Joseph C. Wheeler, «Les trois facettes du développement», l'Observateur de l'OCDE, n° 167, décembre 1990-janvier 1991

STATISTIQUES DE LA DETTE EXTERIEURE. ENDETTEMENT ET AUTRES ENGAGEMENTS DES PAYS ET TERRITOIRES EN DEVELOPPEMENT, DES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET DE CERTAINS AUTRES PAYS ET TERRITOIRES À FIN DÉCEMBRE 1989 ET FIN DÉCEMBRE 1988

(novembre 1990)
Cette publication contient des statistiques sur le volume et la composition de la dette extérieure de 155 pays en 1988 et 1989. Elle est la seule à couvrir un aussi grand nombre de pays et à permettre au lecteur de faire plus de comparaisons qu'à l'habitude grâce à la manière dont les chiffres y sont rassemblés. Des estimations des remboursements que chaque pays aurait dû effectuer en 1990 au titre de sa dette à long terme y sont également présentées. Tous les tableaux sont accompagnés d'explications techniques détaillées.
(43 90 05 2) ISBN 92-64-23427-6, 32 p.
F90 £11 US\$20 DM35

Emploi et affaires sociales

Initiatives locales de création d'emplois

ENTREPRENDRE AU FÉMININ

(décembre 1990)
Dans tous les pays de l'OCDE, le métier de chef d'entreprise se conjugue de plus en plus au féminin, créant ainsi une source nouvelle de dynamisme dans les économies locales. Permettre au plus grand nombre de femmes de choisir la carrière d'entrepreneur ou de devenir travailleur indépendant, tout en valorisant et en développant leur capacité à entreprendre, ajouterait encore à cet essor. Pour ce faire, il faut créer au niveau local l'environnement favorable. Cette publication, qui s'adresse à toute la gamme des décideurs chargés de concevoir ou d'appuyer les initiatives entrepreneuriales, fait certaines propositions à cet égard.
(84 90 02 2) ISBN 92-64-23436-5, 122 p.
F95 £11 US\$20 DM37

Série : «Évolution démographique et politiques gouvernementales»

LES MIGRATIONS : aspects démographiques

L'évolution démographique actuelle dans les pays de l'OCDE préoccupe de plus en plus l'opinion publique et les gouvernements en raison du vieillissement accentué de la population et, à plus ou moins long terme, de son déclin. Quel a été, du point de vue démographique, le rôle des migrations dans le passé et quel rôle pourront-elles jouer à l'avenir? Des experts de différents pays ont tenté de répondre à ces questions. Leurs contributions permettent de mieux comprendre la complexité

des relations entre migration et croissance démographique, et d'évaluer le poids relatif des divers facteurs – historiques, techniques et politiques – susceptibles d'influer sur les politiques migratoires dans les années qui viennent.
(81 90 03 2) ISBN 92-64-23439-X, 100 p.
F125 £15 US\$26 DM48
Voir Daniel Blot, «Démographie et politiques migratoires», l'Observateur de l'OCDE, n° 163, avril-mai 1990

10 MEILLEURES VENTES

Pour commander, veuillez utiliser le bon de commande encarté

1. ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

Série 1989-1990
CANADA

(10 90 01 2) ISBN 92-64-23407-1
FF50 £6 US\$11 DM21

2. ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

Série 1989-1990
PAYS-BAS

(10 90 21 2) ISBN 92-64-23408-X
FF50 £6 US\$11 DM21

3. Série PIIC « Politiques d'information et de communications »

N° 22. INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR LES EXPLOITANTS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS PUBLIQUES

(93 90 02 2) ISBN 92-64-23403-9
FF180 £22 US\$38 DM70

4. Recherche en matière de routes et de transports routiers L'ASSURANCE AUTOMOBILE ET LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS DE LA ROUTE

(77 90 02 2) ISBN 92-64-23409-8
FF150 £18 US\$32 DM58

5. STATISTIQUES DE RECETTES PUBLIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE. 1965-1989

(23 90 02 3) ISBN 92-64-03376-9
FF190 £23 US\$40 DM74

6. COMPTES NATIONAUX. TABLEAUX DÉTAILLÉS 1976-1988 VOLUME II

(30 90 03 3) ISBN 92-64-03378-5
FF450 £54 US\$95 DM175

7. DONNÉES SUR LE PÉTROLE ET SUR LE GAZ. 1987-1989

(61 90 05 3) ISBN 92-64-03371-8
FF470 £56 US\$99 DM183

8. COAL INFORMATION. 1990

(61 90 03 1) ISBN 92-64-13388-7
FF470 £56 US\$99 DM183
Disponible en anglais uniquement

9. STATISTIQUES DE LA POPULATION ACTIVE 1968-1988

(30 90 02 3) ISBN 92-64-03377-7
FF340 £41 US\$71 DM133

10. PROMOUVOIR LA COMPÉTITIVITÉ INDUSTRIELLE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

(41 90 07 2) ISBN 92-64-23397-0
FF90 £11 US\$19 DM35

Énergie

AIE (Agence internationale de l'énergie)

L'UTILISATION RATIONNELLE DE L'ÉLECTRICITÉ

(novembre 1990)
(61 89 04 2) ISBN 92-64-2359-1, 220 p.
F130 £16 US\$28 DM54

AEN (Agence pour l'énergie nucléaire)

BULLETIN DE DROIT NUCLÉAIRE

ISSN 1016-4995
– No. 46+Supplément
(67 90 46 2) 100 pp.+26 pp.
Abonnement annuel
(2 numéros et suppléments) :
F150 £17,60 US\$33 DM65

Enseignement

CERI (Centre de recherche et d'innovation dans l'enseignement)

LES JEUNES HANDICAPÉS : DE L'ÉCOLE À LA VIE ACTIVE

(janvier 1991)
Les jeunes handicapés rencontrent parfois de très graves difficultés lors du délicat passage de l'école au monde du travail. Ce livre recense et décrit les divers mécanismes d'«accompagnement» récemment mis en place. Il s'agit essentiellement de mesures transitoires, gérées cas par cas. Des études émanant de plusieurs pays de l'OCDE montrent concrètement leur mise en œuvre tout en soulignant les spécificités nationales.
(96 91 01 2) ISBN 92-64-23448-9, 92 p.
F75 £9 US\$16 DM29

Environnement

L'ENVIRONNEMENT URBAIN : QUELLES POLITIQUES POUR LES ANNÉES 1990 ?

(décembre 1990)
Les villes, qui concentrent habitants, activités productives, consommation d'énergie et transports, sont aussi les lieux où l'air, le sol et l'eau subissent le plus gravement les atteintes de pollutions de toutes sortes. La protection de l'environnement doit donc nécessairement passer par une action sur les villes. Ce rapport, s'appuyant sur une vingtaine d'études de cas, propose des solutions pratiques dans trois grands secteurs touchés par la dégradation du milieu urbain : la rénovation, les transports et l'énergie. Il propose aussi des principes d'action pour les pouvoirs publics, qui ont été approuvés par les gouvernements des 24 pays de l'OCDE.
(97 90 03 2) ISBN 92-64-23435-7, 92 p.
F100 £12 US\$21 DM39

L'ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT

(décembre 1990)
(97 91 01 2) ISBN 92-64-23442-X, 330 p.
F180 US\$38 £22 DM70

Voir p. 8 de ce numéro de l'Observateur de l'OCDE

Gestion publique

ÉVOLUTIONS DANS LA GESTION PUBLIQUE : EXAMEN 1990

(décembre 1990)
Les gouvernements des pays de l'OCDE ont entrepris des réformes de grande envergure de la gestion dans le secteur public. Ce rapport présente un résumé des politiques et des programmes visant à améliorer le secteur public dans les divers pays et identifie l'évolution future. Il est destiné à servir de texte de référence pour tous ceux qui se préoccupent de la performance de la gestion publique.
(42 90 03 2) ISBN 92-64-23437-3, 158 p.
F150 £18 US\$32 DM58

Où obtenir les publications de l'OCDE

ARGENTINE

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

AUSTRALIE

D.A. Book (Aust.) Pty. Ltd.
Whitehorse Road, P.O.B 163
Mitcham, Victoria 3132 Tél. (03)873.4411
Télex : AA37911 DA BOOK Téléfax : (03)873.5679

AUTRICHE

OECD Publications and Information Centre
Schedestrasse 7
5300 Bonn 1 (Allemagne) Tél. (0228)21.60.45
Téléfax : (0228)26.11.04
Gerold & Co.
Graben 31
Wien I Tél. (0222)533.50.14

BELGIQUE

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

CANADA

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

Magasins:

61 Sparks Street
Ottawa, ON K1P 5R1 Tél. (613)238.8985
211 Yonge Street
Toronto, ON M5B 1M4 Tél. (416)363.3171
Federal Publications
165 University Avenue
Toronto, ON M5H 3B8 Tél. (416)581.1552
Téléfax : (416)581.1743
Les Publications Fédérales
1185 rue de l'Université
Montréal, PQ H3B 3A7 Tél. (514)954.1633
Les Editions La Liberté Inc.
3020 Chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6
Tél. (418)658.3763
Téléfax : (418)658.3763

CORÉE

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

DANEMARK

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

ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros S.A.
Castelló 37, Apartado 1223
Madrid 28001 Tél. (91) 431.33.99
Télex : 49370 MPLI Téléfax : 575.39.98
Libreria Internacional AEDOS
Consejo de Ciento 391
08009 - Barcelona Tél. (93) 301-86-15
Téléfax: (93) 317-01-41

FINLANDE

Akateminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, P.O. Box 128
00100 Helsinki Tél. (358 0)12141
Télex : 125080 Téléfax : (358 0)121.4441

GRÈCE

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

HONG-KONG

Swindon Book Co. Ltd.
13 - 15 Lock Road Tél. 366 80 31
Télex : 50441 SWIN HX Téléfax: 739 49 75

INDE

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

FRANCE

OCDE
Commandes par correspondance :
2 rue André-Pascal
75775 Paris Cédex 16 Tél. (1)45.24.82.00
Librairie :
33, rue Octave-Fuilleat
75016 Paris Tél. (1)45.24.81.67
(1)45.24.81.81
Télex : 620 160 OCDE Téléfax : (33-1)45.24.85.00
Librairie de l'Université
12a, rue Nazareth
13090 Aix-en-Provence Tél. 42.26.18.08

ALLEMAGNE

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

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

OECD Publications and Information Centre
2001 L Street N.W., Suite 700
Washington, D.C. 20036-4095 Tél. (202)785 6323
Téléfax : (202)785.0350

JAPON

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

INDONÉSIE

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

IRLANDE

TDC Publishers - Library Suppliers
12 North Frederick Street
Dublin 1 Tél. 744835/749677
Télex : 33530 TDCP EI Téléfax : 748416

ISLANDE

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

ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Benedetto Fortini, 120/10
Casella Post. 552
50125 Firenze Tél. (055)645415
Téléfax : (39 55)641257
Via Bartolini 29
20155 Milano Tél. 365083
La diffusione delle pubblicazioni OCSE viene assicurata dalle
principali librerie ed anche da:
Editrice e Libreria Herder
Piazza Montecitorio 120
00186 Roma Tél. 679.4628
Télex : NATEL I 621427
Libreria Hoepfl
Via Hoepfl 5
20121 Milano Tél. 865446
Télex : 31.33.95 Téléfax : (39.2)805.2886
Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio "Aeiou"
Via Meravigli 16
20123 Milano Tél. 807679
Téléfax : 800175

MALAYSIE/SINGAPOUR

Co-operative Bookshop Ltd.
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaysia Tél. 756.5000/756.5425
Téléfax : 757.3661
Information Publications Pte. Ltd.
Pei-Fu Industrial Building
24 New Industrial Road No. 02-06
Singapore 1953 Tél. 283.1786/283.1798
Téléfax : 284.8875

NORVÈGE

Narvesen Info Center - NIC
Bertrand Narvesens vei 2
P.O. Box 6125 Etterstad
0602 Oslo 6 Tél. (02)57.33.00
Télex : 79668 NIC N Téléfax : (02)68.19.01

NOUVELLE-ZÉLANDE

Government Printing Office Bookshops
Customer Services
33 The Esplanade - PO Box 38-900
Petone - Wellington Tél. (04)685-555
Téléfax : (04) 685-333

PAKISTAN

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

PAYS-BAS

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

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1117 Lisboa Codex Tél. 347.49.82/3/4/5
Téléfax : 37 02 64

ROYAUME-UNI

HMSO
Renseignements tél.(071) 873 0011
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Personal Callers HMSO Bookshop
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Télex : 297138 Téléfax : 071 873 8463
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol, Edinburgh,
Manchester

SINGAPOUR/MALAYSIE

See "Malaysie/Singapour"

SUÈDE

Fritzes Fackboksföretaget
Box 16356, S 103 27 STH
Regeringsgatan 12
DS Stockholm Tél. (08)23.89.00
Télex : 12387 Téléfax : (08)20.50.21
Abonnements :
Wennergren-Williams AB
Nordenflychtsvagen 74
Box 30004
104 25 Stockholm Tél. (08)13.67.00
Télex : 19937 Téléfax : (08)618.62.36

SUISSE

OECD Publications and Information Centre
Schedestrasse 7
5300 Bonn 1 (Allemagne) Tél. (0228)21.60.45
Téléfax : (0228)26.11.04
Librairie Payot
6 rue Grenus
1211 Genève 11 Tél. (022)731.89.50
Télex : 28356
Service des abonnements
4 Place Pépinet - BP 3312
1002 Lausanne Tél. (021)341.33.31
Téléfax : (021)341.33.45
Maditec S.A.
Ch. des Palettes 4
1020 Renens/Lausanne Tél. (021)635.08.65
Téléfax : (021)635.07.80
Librairie des Nations Unies/Palais des Nations
1211 Genève 10 Tél. (022)734.60.11 (ext. 48.72)
Télex : 289696 (Attn: Sales) Téléfax : (022)733.98.79

TAIWAN

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

THAÏLANDE

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

TURQUIE

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

VÉNÉZUELA

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

YOUgoslavIE

Jugoslovenska Knjiga
Knez Mihajlova 2, P.O. Box 36
Beograd Tél. (011)621.992
Télex : 12466 jk bgd Téléfax: (011)625.970
Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore
désigné de distributeur devraient être adressées à : OCDE,
Service des Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris
Cédex 16, France.

les
10
 meilleures
 ventes
 des
2
 derniers
 mois

1989/1990

ETUDES ECONOMIQUES DE L'OCDE

CANADA

1989/1990

ETUDES ECONOMIQUES DE L'OCDE

PAYS-BAS

INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR LES EXPLOITANTS DE TELECOMMUNICATIONS PUBLIQUES

RECHERCHE EN MATIERE DE ROUTES ET DE TRANSPORTS ROUTIERS

assurance automobile et la prévention des accidents de la route

STATISTIQUES DES RECETTES PUBLIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE

REVENUE STATISTICS OF OECD MEMBER COUNTRIES

1965-1989

NATIONAL ACCOUNTS

DETAILED TABLES

VOLUME II

TABLES DETAILES

COMPTES NATIONAUX

1976 - 1988

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY - BUREAU INTERNATIONAL DE L'ENERGIE

OIL AND GAS INFORMATION

1987-1989

DONNEES SUR LE PETROLE ET SUR LE GAZ

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY

COAL INFORMATION

1990

LABOUR FORCE STATISTICS

STATISTIQUES DE LA POPULATION ACTIVE

1968 - 1988

ETUDES DU CENTRE DE DEVELOPPEMENT

PROMOUVOIR LA COMPETITIVITE INDUSTRIELLE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

PAR SANJIV LALL

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

TENIR LE CAP

La situation économique s'est sensiblement modifiée dans le courant de 1990. Bien que l'unification allemande ait stimulé l'activité, la croissance s'est ralentie vers le milieu de l'année dans la zone OCDE, et en particulier dans plusieurs grands pays où les pressions inflationnistes n'en sont pas moins restées fortes. Dans les derniers mois, la hausse brutale des prix du pétrole a encore assombri les perspectives à court terme sur le front de l'inflation et sur celui de la croissance. Ces évolutions n'appellent cependant pas de changement fondamental dans les orientations retenues pour la politique économique : axer fermement la politique monétaire sur la lutte contre l'inflation, poursuivre l'effort de réduction des déficits budgétaires et accélérer le rythme de la réforme structurelle, spécialement dans le contexte des négociations d'Uruguay¹.

Alors que, dans l'ensemble, l'activité économique des pays de l'OCDE est restée soutenue en 1990, le contraste s'est accentué entre le dynamisme de certains pays, notamment le Japon et l'Allemagne occidentale, et l'atonie de bon nombre d'autres, dont les Etats-Unis (tableau 1). Qui plus est, l'inflation reste maîtrisée en Allemagne occidentale et au Japon alors qu'elle est relativement forte aux Etats-Unis (tableau 2). La faiblesse du dollar contribue à entretenir la pression inflationniste aux Etats-Unis, mais elle devrait aussi favoriser les exportations et l'activité, et faciliter l'ajustement extérieur. Les évolutions observées sur les marchés financiers de la zone OCDE sont préoccupantes : les cours des actions ont chuté et les taux d'intérêt du marché ont augmenté dans beaucoup de pays, ce qui ne s'explique qu'en partie par la situation dans le Golfe ; des segments du marché financier américain restent fragiles cependant que les banques réduisent leurs concours à certaines catégories d'emprunteurs ; enfin, au Japon, les bilans des banques suscitent des inquiétudes, en particulier dans un contexte de forte baisse du cours des actions. Par ailleurs, les déficits budgétaires des Etats-Unis et de l'Allemagne seront plus importants qu'on ne l'envisageait précédemment.

Ces tendances, s'ajoutant aux effets de la hausse des prix pétroliers, ouvrent sur l'évolution économique à court terme des perspectives moins favorables qu'avant l'été : l'inflation sera probablement plus forte et la production plus faible. Les prévisions présentées ici reposent sur l'hypothèse d'un prix du pétrole à l'importation inchangé en termes réels par rapport à l'estimation de 27 dollars le baril avancée pour le second semestre de 1990 (ce qui équivaut à un prix au comptant de 29 à 30 dollars le baril de Brent brut). Elles s'appuient en outre sur deux prémisses importantes : d'une part, la politique économique réagira avec fermeté à la hausse des prix du pétrole afin de contenir l'inflation, d'autre part, la confiance du secteur privé se maintiendra dans l'ensemble, malgré l'évolution fâcheuse des marchés pétroliers et financiers.

Dans la mesure où ces hypothèses sont fondées, les difficultés liées à la hausse des prix du pétrole devraient n'être que temporaires. L'activité dans la zone OCDE pourrait progresser de 2 % en 1991, puis de 2 ½ % en 1992 ; le nombre des chômeurs pourrait passer de 6 ¼ % de la population active au premier semestre de 1990 à presque 7 % en 1992 (tableau 3). La hausse des prix à la consommation dans l'ensemble de la zone atteindra probablement 6 % en taux annuel au premier semestre de 1991, l'accroissement de l'indice implicite des prix du PNB culminant pour sa part à un peu plus de 5 %. Toutefois, à mesure que s'atténueront les pressions sur les capacités de production, l'inflation, mesurée par l'un ou l'autre indice, pourrait revenir dans une zone de 4 à 4 ½ % d'ici au second semestre de 1992.

La plupart des pays non membres de l'OCDE verront s'alourdir leur facture pétrolière ; tous seront touchés par la hausse des taux d'intérêt et le ralentissement de la croissance de leurs marchés d'exportation dans les pays de l'OCDE ; certains ne bénéficieront plus des envois de fonds de travailleurs émigrés au Koweït et en Irak. En Europe centrale et orientale, les problèmes liés à l'énergie assombriront encore les perspectives à court terme des pays qui s'efforcent de transformer leur économie.

Les principaux risques

Indépendamment des événements qui pourraient intervenir dans le Golfe, les principaux risques qui s'attachent à la situation actuelle semblent essentiellement s'inscrire dans un sens dépressif. Les prévisions de l'OCDE reposent en effet sur l'hypothèse que l'évolution des marchés pétroliers et financiers n'a pas entamé la confiance du secteur privé au point d'entraîner une forte baisse de l'investissement des entreprises ou un accroissement de l'épargne de précaution des ménages. Or le climat de confiance s'est quand même fragilisé ; les gouvernants devront faire leur possible pour le préserver, en réagissant de manière à éviter que la poussée initiale des prix ne se transforme en une spirale salaires/prix. Si les prix du

pétrole devaient encore augmenter, les responsables de la politique économique auraient plus de difficultés à contenir l'inflation et à préserver un climat de confiance. Si, en revanche, les cours du pétrole retombaient à leur niveau d'avant la crise, les risques seraient réduits et les perspectives pourraient être meilleures qu'on ne vient de les dépeindre.

Dans les prévisions présentées ci-après, le « choc » pétrolier est rapidement absorbé par l'économie des pays de l'OCDE et entraîne beaucoup moins de dommages que ceux de 1973-74 et de 1979. Cela tient à plusieurs facteurs :

- l'augmentation des prix du pétrole est nettement plus faible que les fois précédentes
- la vulnérabilité des économies de l'OCDE (du point de vue de leur consommation d'énergie, et surtout de pétrole, par unité de PNB) a sensiblement diminué depuis 1973
- les réformes structurelles entreprises dans les années 80, en particulier celles qui ont contribué à réduire les rigidités du marché du travail et à intensifier la concurrence sur les marchés de produits, ont amélioré la capacité des économies de l'OCDE d'absorber des chocs sur les prix relatifs sans qu'il en résulte une augmentation permanente de l'inflation
- lors de l'élaboration des politiques économiques, les gouvernements savent tirer parti des enseignements des deux chocs pétroliers précédents, notamment en permettant une répercussion totale de la hausse des prix du pétrole sur les consommateurs d'énergie.

Il existe néanmoins un risque que l'ajustement ne s'opère pas de façon aussi harmonieuse ou aussi rapide que prévu.

L'évolution des marchés des changes pourrait redevenir préoccupante si les tendances actuelles persistaient. Il est vrai que le recul du dollar enregistré ces derniers mois aidera à renforcer la compétitivité des exportations américaines, contribuant ainsi au maintien du dynamisme à l'exportation qui

1. Perspectives économiques de l'OCDE, n° 48, Les éditions de l'OCDE, Paris, décembre 1990.

1. CROISSANCE DU VOLUME DU PNB/PIB DANS LA ZONE OCDE¹

taux annuels désaisonnalisés (%)

	Part dans le total OCDE 1987	variations par rapport à l'année précédente				variations par rapport au semestre précédent				
		1989	1990	1991	1992	1990 II	1991 I	1991 II	1992 I	1992 II
Etats-Unis	36,0	2,5	1,0	0,9	1,9	0,6	0,6	1,8	1,9	1,9
Japon	19,0	4,9	6,1	3,7	3,8	3,9	3,7	3,7	3,8	4,0
Allemagne	8,9	3,9	4,2	3,0	2,6	1,4	3,9	2,7	2,6	2,4
France	7,1	3,6	2,5	2,3	2,6	3,0	2,0	2,3	2,6	2,7
Italie	6,0	3,2	2,6	2,4	2,7	3,8	1,7	2,2	2,9	3,0
Royaume-Uni	5,5	2,2	1,6	0,7	1,9	-0,5	0,8	1,7	1,9	2,0
Canada	3,3	3,0	1,1	0,9	2,3	-0,5	1,1	1,9	2,4	2,6
Total des pays ci-dessus	85,8	3,3	2,8	2,0	2,5	1,7	1,8	2,4	2,5	2,6
Autres pays de l'OCDE ²	14,2	3,8	2,8	2,0	2,4	2,1	1,8	2,1	2,4	2,6
Total OCDE	100,0	3,4	2,8	2,0	2,5	1,8	1,8	2,4	2,5	2,6
Quatre grands pays européens	27,5	3,3	2,9	2,2	2,5	2,0	2,3	2,3	2,5	2,5
OCDE Europe	39,9	3,5	2,9	2,1	2,5	2,1	2,1	2,2	2,5	2,6
CEE	34,3	3,5	2,9	2,2	2,5	2,0	2,3	2,3	2,6	2,6
Total OCDE moins les Etats-Unis	64,0	3,9	3,7	2,5	2,8	2,4	2,5	2,6	2,9	3,0
Production industrielle										
Sept grands pays	-	4,1	1,7	1,9	2,9	1,7	1,7	2,5	2,9	3,2
Total OCDE	-	4,1	1,9	1,9	2,9	1,9	1,7	2,5	2,9	3,2

	Part dans le total OCDE 1987	variations par rapport à l'année précédente			
		1989	1990	1991	1992
Autriche	0,9	4,0	4,5	2,9	2,9
Belgique	1,1	4,0	3,5	2,3	2,6
Danemark	0,8	1,4	1,0	0,8	2,1
Espagne	2,3	5,1	3,5	2,7	3,0
Finlande	0,7	5,2	1,7	0	1,2
Grèce	0,4	2,8	1,2	1,1	2,0
Irlande	0,2	5,0	4,4	3,2	3,1
Islande	0	-3,3	-0,1	3,4	4,0
Luxembourg	0	6,1	2,6	2,8	3,1
Norvège	0,7	5,0	3,0	3,2	2,7
Pays-Bas	1,7	4,1	3,0	2,0	2,3
Portugal	0,3	5,4	3,9	3,3	3,5
Suède	1,3	2,1	0,9	-0,5	0,8
Suisse	1,4	3,1	2,5	2,0	1,8
Turquie	0,5	1,7	7,6	3,5	5,5
Total des pays ci-dessus	12,4	3,8	3,0	1,9	2,4
Australie	1,6	4,9	2,2	2,3	2,3
Nouvelle-Zélande	0,3	0,8	0,7	1,5	2,3
Total des 17 pays ci-dessus	14,2	3,8	2,8	2,0	2,4

1. Les agrégats ont été calculés sur la base des poids du PNB/PIB de 1987 exprimés en dollars de 1987.
2. Les données semestrielles sont des estimations très approximatives.

sous-tend les prévisions de reprise de l'activité aux Etats-Unis en 1991. Cependant, la dépréciation du dollar favorise aussi l'inflation, qui demeure élevée dans ce pays. Si le dollar devait encore beaucoup baisser, intensifiant ainsi les pressions inflationnistes aux Etats-Unis, les responsables de la politique monétaire pourraient se retrouver confrontés au dilemme habituel, évoqué ci-dessous.

Les politiques macro-économiques

Pour répondre à cette question, il ne suffit pas de trouver la stratégie à adopter face au seul problème

de l'augmentation des prix du pétrole car, comme on l'a vu plus haut, d'autres changements importants sont intervenus par ailleurs. En tout état de cause, les impératifs fondamentaux de la politique monétaire et budgétaire ne sont en rien modifiés. La nécessité d'une action plus efficace dans tous les domaines de la politique économique ressort du contexte actuel d'accélération de l'inflation et de tassement de l'activité.

La politique monétaire est de toute évidence en première ligne dans la lutte contre une accélération de l'inflation sous-jacente. Il n'en reste pas moins que dans un certain nombre de pays, et en particulier aux Etats-Unis, la tâche des autorités monétaires (et la pression sur les taux d'intérêt) pourraient être allégées par une réduction plus rapide et plus déterminée des déficits budgétaires. Il est devenu plus difficile de réaliser des progrès visibles dans cette direction : compte tenu du ralentissement de la croissance, les recettes fiscales seront inférieures à ce qu'elles auraient pu être, tandis que les dépenses augmenteront, du fait de la hausse des taux d'intérêt et de l'accroissement des prestations sociales lié à la montée du chômage. Cependant, alors qu'il conviendrait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, ces difficultés croissantes ne devraient pas inciter les responsables à restreindre leurs ambitions en ce qui concerne l'amélioration des soldes budgétaires *structurels*. L'exemple des pays qui sont parvenus, dans les années 80, à trouver un bon équilibre entre l'action monétaire et la politique budgétaire semble incontournable. Parmi les grands pays, le Japon, l'Allemagne occidentale et la France, qui ont le mieux réussi dans la gestion à moyen terme de leur politique macro-économique, semblent les mieux placés pour résister à un climat économique moins clément. Dans le cas de l'Allemagne, il s'agira d'absorber le grand « choc » budgétaire de l'unification : d'après les estimations, le besoin de financement du secteur public aurait atteint quelque 4 % du PNB en 1990 et

devrait dépasser 5 % en 1991, avant de diminuer de nouveau à moyen terme.

Aux Etats-Unis, l'accord budgétaire récent a été conclu dans le contexte d'une nouvelle aggravation du déficit budgétaire après les progrès accomplis antérieurement dans la voie de sa réduction : le déficit fédéral pour l'exercice 1990, qui s'est achevé le 30 septembre, a été beaucoup plus important que prévu et l'on estime que, pour l'exercice 1991, il pourrait dépasser les objectifs de la loi Gramm-Rudman-Hollings (G-R-H) d'au moins 100 milliards de dollars, voire nettement plus. Le nouvel accord – qui exclut l'excédent de la Sécurité sociale des objectifs G-R-H – prévoit de renforcer sensiblement le contrôle exercé sur les dépenses publiques. Néanmoins, le déficit de l'administration fédérale restera probablement élevé pendant plusieurs années. D'après les estimations du secrétariat de l'OCDE, son montant pour l'exercice 1991 pourrait atteindre près de 250 milliards de dollars selon la nouvelle définition G-R-H (soit environ 175 milliards selon l'ancienne définition) et pourrait bien être encore plus élevé à la fin de l'exercice suivant.

La nécessité d'une action ferme sur le plan budgétaire apparaît d'autant plus clairement que la mise en œuvre de la politique monétaire pourrait susciter des tensions entre les trois plus grands pays. Au Japon et en Allemagne occidentale, où l'activité est soutenue, un durcissement monétaire visant à étouffer les nouvelles pressions inflationnistes induites par la hausse des prix du pétrole ne devrait poser que relativement peu de problème aux autorités. Qui plus est, dans ces pays, les effets du renchérissement du pétrole seront atténués par l'appréciation de la monnaie vis-à-vis du dollar ces derniers mois. Aux Etats-Unis, en revanche, l'inflation, déjà plus forte au départ, sera accrue par la hausse des prix du pétrole, la plus grande vulnérabilité de l'économie à un tel choc et la dépréciation du dollar. Par conséquent, de ces trois pays, c'est vraisemblablement aux Etats-Unis que la nécessité d'agir fermement contre les pressions inflationnistes sera la plus forte – sans compter que la situation de ce pays s'aggraverait si le dollar devait continuer à s'affaiblir. D'un autre côté, l'activité est faible aux Etats-Unis où l'on s'inquiète aussi de la fragilité des marchés financiers. L'expérience des années 80 montre néanmoins que si la stagflation devenait vraiment un problème, une action vigoureuse de lutte contre l'inflation serait le moyen le plus sûr de rétablir un climat économique salubre et de créer les conditions nécessaires à une reprise de la croissance.

La fragilité des marchés financiers

La fragilité de certains segments des marchés financiers conduit à s'interroger sur le meilleur moyen de préserver l'intégrité et la sécurité du système financier en permettant à la concurrence et à l'efficacité de se réaliser pleinement. Des problèmes d'ordre prudentiel se sont fait jour durant le processus de libéralisation des marchés financiers, avec

2. INDICES IMPLICITES DE PRIX DE LA CONSOMMATION PRIVÉE DANS LA ZONE OCDE¹

pourcentages de variation ; taux annuels désaisonnalisés

	1989	1990	1991	1992	1990		1991		1992	
					I	II	I	II	I	II
Etats-Unis	4,5	5,4	6,8	5,4	6,6	7,4	5,7	5,4	5,1	
Japon	1,7	2,4	2,4	2,0	2,7	2,4	2,1	2,0	1,9	
Allemagne	3,2	2,6	3,9	3,7	3,8	4,0	3,9	3,7	3,5	
France	3,3	3,4	3,8	3,2	5,0	3,5	3,4	3,2	3,1	
Italie	6,0	6,3	6,8	5,8	6,2	7,3	6,3	5,8	5,3	
Royaume-Uni	5,9	4,6	6,3	5,3	4,6	7,2	6,1	5,2	4,8	
Canada	4,7	4,1	6,0	4,1	4,5	7,4	4,7	4,0	3,7	
Total des pays ci-dessus	3,8	4,2	5,2	4,3	5,1	5,6	4,5	4,2	4,0	
Autres pays de l'OCDE ²	7,8	8,0	8,1	6,8	8,2	8,3	7,6	6,7	6,0	
Total OCDE	4,4	4,8	5,6	4,6	5,5	6,0	5,0	4,6	4,3	
Quatre grands pays européens	4,4	4,0	5,0	4,3	4,8	5,2	4,7	4,3	4,1	
OCDE Europe	5,5	5,3	6,0	5,2	6,0	6,3	5,7	5,1	4,7	
CEE	4,5	4,3	5,1	4,5	5,0	5,4	4,9	4,4	4,2	
Total OCDE moins les Etats-Unis	4,3	4,4	5,0	4,2	4,9	5,2	4,6	4,1	3,8	

	1989	1990	1991	1992
Autriche	2,7	3,3	4,3	3,7
Belgique	3,4	3,5	4,1	3,6
Danemark	5,0	2,8	4,0	3,2
Espagne	6,7	6,8	6,7	5,9
Finlande	4,8	6,2	6,0	4,7
Grèce	15,6	20,3	18,8	14,6
Irlande	3,9	3,1	3,4	3,3
Islande	21,1	12,8	7,1	9,8
Luxembourg	3,4	3,7	4,2	3,8
Norvège	4,4	4,1	5,2	5,5
Pays-Bas	1,5	2,4	2,9	2,6
Portugal	12,7	13,3	12,0	10,5
Suède	6,5	10,2	10,0	5,0
Suisse	3,6	5,5	4,5	3,5
Turquie	71,9	60,1	61,7	55,1
Total des pays ci-dessus	7,9	8,3	8,4	6,9
Australie	6,7	6,1	6,5	5,9
Nouvelle-Zélande	5,7	5,2	4,0	3,0
Total des 17 pays ci-dessus	7,8	8,0	8,1	6,8

1. Les agrégats ont été calculés sur la base des poids du PNB/PIB de 1987 exprimés en dollars de 1987.

2. Les données semestrielles sont des estimations très approximatives.

l'apparition de nouvelles incitations à prendre des risques, renforcées dans une certaine mesure par le tour particulier qu'a pris l'application du système d'assurance des dépôts et de garantie aux investisseurs. Ces problèmes se sont posés surtout parce que les changements de réglementation n'ont pas suivi le rythme de la libéralisation ou parce que la déréglementation, en raison de son caractère incomplet dans certains domaines, n'a pas, en fait, permis de mettre les différentes catégories d'établissements financiers sur un pied d'égalité.

Pour réduire au minimum les risques de fragilité financière à moyen terme, tout en préservant la liberté des marchés financiers, les autorités doivent agir selon les orientations suivantes : préciser clairement que seule l'apparition d'une menace systémique pourrait les conduire à assouplir les conditions monétaires ou à assumer le rôle de prêteur de dernier ressort ; rendre plus rigoureuses les conditions d'assurance des dépôts et de garantie aux investisseurs ; définir des normes comptables plus

claires et appliquer des directives uniformes et efficaces concernant le niveau de fonds propres ; mettre en place des organes uniques de supervision – tout en améliorant la coopération et l'harmonisation au niveau international – afin d'éviter que des activités financières relativement risquées soient les moins contrôlées.

La réforme structurelle

Les récents événements économiques ont montré que la flexibilité est nécessaire pour permettre aux économies de s'adapter rapidement aux perturbations sur les marchés des produits, du travail et des capitaux. Il importe donc d'autant plus de poursuivre l'action entreprise dans la voie de la réforme structurelle.

Cela vaut tout particulièrement pour les questions de politique commerciale, que ce soit ou non dans le cadre des négociations d'Uruguay. La politique commerciale a des retombées dans pratiquement tous les domaines de la réforme structurelle car une plus grande liberté des échanges stimule la concurrence et favorise un fonctionnement efficace de toutes les composantes du système économique ; c'est pourquoi il est essentiel que les négociations d'Uruguay enregistrent des progrès sensibles dans les nombreux domaines qu'elles couvrent. A plus long terme, après la conclusion des négociations, la politique commerciale devra continuer de figurer parmi les priorités de la réforme structurelle. De plus, les progrès futurs ne devront pas se limiter aux seuls points qui n'auront pas été réglés lors des négociations. Il est urgent d'étudier de quelle manière intégrer dans un contexte multilatéral les aspects traités dans le cadre de négociations et arrangements bilatéraux, tels ceux qui ont été abordés par les Etats-Unis et le Japon à l'occasion de « l'initiative sur les obstacles structurels ».

Les problèmes majeurs rencontrés lors des négociations d'Uruguay montrent bien à quel point il est difficile de parvenir à un accord international sur un large éventail de mesures de libéralisation des échanges. Les difficultés tiennent non seulement à l'existence de droits acquis mais aussi au sentiment, largement répandu dans le public, qu'une plus grande liberté des échanges ne se traduira pas for-

cément par une égalité d'accès aux marchés pour les fournisseurs locaux et étrangers. Néanmoins, il n'y a pas de doute sur la direction générale que devraient prendre les politiques commerciales des pays de l'OCDE. A l'intérieur des économies nationales, et de zones d'échange plus vastes comme la Communauté européenne, il est admis que la configuration des marchés doit être déterminée par les mécanismes concurrentiels et que la libre concurrence entre les entreprises doit être la règle. Cependant, la plupart des pays de l'OCDE recèdent de larges pans d'activité économique où la concurrence des entreprises étrangères a été émoussée, voire évincée, par l'utilisation d'instruments tels que les quotas d'importation, les accords de limitation dite volontaire des exportations, les mesures de sauvegarde, les taxes d'importation variables et les mesures anti-dumping. Un réexamen systématique de tous ces instruments s'impose afin d'assurer la cohérence des politiques intérieures et extérieures.

Pour progresser dans la politique commerciale, il faut aussi améliorer la politique de la concurrence et des fusions et mieux coordonner l'une et l'autre. A mesure que s'est intensifiée la concurrence des entreprises au-delà des frontières nationales, la nature et l'ampleur des divergences entre les politiques nationales de concurrence sont devenues sources de conflits, comme en témoignent les discussions sur la politique des fusions au sein de la Communauté européenne. La politique de la concurrence doit garantir que les marchés peuvent être contestés et que les abus de position dominante seront réprimés.

Il est tout aussi important de maintenir l'élan de la réforme structurelle sur les marchés du travail que sur les marchés de produits afin d'assurer une progression satisfaisante de l'emploi et une baisse des taux de chômage. Le taux de chômage dans la zone OCDE est à nouveau en hausse après avoir diminué pendant six années consécutives ; dans beaucoup de pays, les taux sont actuellement supérieurs à ceux du sommet conjoncturel de 1978-79. Les possibilités de restreindre le chômage par une politique d'expansion de la demande étant très limitées, c'est avant tout par le biais de la réforme structurelle qu'il faudra engager l'action sur ce front. Les pays de l'OCDE ont commencé à tirer les leçons des deux dernières décennies en abandonnant les mesures « passives » de garantie de revenus pour orienter la politique du marché du travail vers des mesures « actives » afin d'aider les chômeurs à trouver un emploi. Cette action doit être étayée par la mise en place de systèmes d'enseignement et de formation qui assurent un bagage solide aux nouveaux entrants dans le monde du travail et qui favorisent une adaptation rapide de la main-d'œuvre au changement structurel.

L'environnement et la politique économique

Avec la prise de conscience de plus en plus aiguë de l'ampleur des problèmes d'environnement et du

3. CHÔMAGE DANS LA ZONE OCDE

définitions nationales

	1989	1990	1991	1992	1990 II	1991 I	1991 II	1992 I	1992 II
<i>Taux de chômage (%)¹</i>									
Etats-Unis	5,3	5,5	6,4	6,7	5,7	6,3	6,5	6,6	6,7
Japon	2,3	2,1	2,3	2,3	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3
Allemagne	5,6	5,0	5,0	5,1	4,7	5,0	5,0	5,1	5,2
France	9,4	8,9	9,0	9,1	8,8	9,0	9,1	9,1	9,1
Italie	12,1	11,1	11,3	11,5	11,1	11,2	11,4	11,5	11,5
Royaume-Uni	6,2	5,8	6,2	6,6	5,9	6,1	6,3	6,5	6,7
Canada	7,5	8,1	9,4	9,4	8,8	9,3	9,5	9,5	9,3
Total des pays ci-dessus	5,7	5,6	6,1	6,3	5,7	6,0	6,2	6,3	6,3
Autres pays de l'OCDE	8,8	8,7	9,1	9,1	8,8	9,0	9,1	9,1	9,0
Total OCDE	6,4	6,2	6,7	6,9	6,3	6,7	6,8	6,9	6,9
Quatre grands pays européens	8,1	7,4	7,6	7,8	7,4	7,6	7,7	7,8	7,8
OCDE Europe	8,5	8,0	8,3	8,4	8,0	8,2	8,3	8,4	8,4
CEE	9,0	8,4	8,5	8,7	8,3	8,5	8,6	8,6	8,7
Total OCDE moins les Etats-Unis	6,9	6,6	6,9	7,0	6,6	6,8	6,9	7,0	7,0
<i>Chômage (millions)</i>									
Amérique du Nord	7,5	8,0	9,4	9,9	8,3	9,3	9,6	9,8	9,9
OCDE Europe	15,2	14,5	15,0	15,4	14,5	14,9	15,2	15,3	15,4
Total OCDE	24,8	24,5	26,7	27,6	24,9	26,4	27,1	27,5	27,7

%	1989	1990	1991	1992
Autriche	3,2	3,3	3,3	3,3
Belgique	9,3	8,7	8,8	8,9
Danemark	9,3	9,6	10,2	9,9
Espagne	17,1	16,2	16,0	15,8
Finlande	3,5	3,4	4,7	5,2
Grèce	7,9	8,3	8,9	9,4
Irlande	15,6	14,0	13,9	13,7
Islande	1,7	2,3	1,5	1,2
Luxembourg	1,4	1,3	1,4	1,5
Norvège	5,1	5,3	5,1	4,9
Pays-Bas	7,4	6,4	6,2	6,2
Portugal	5,1	5,1	5,4	5,2
Suède	1,4	1,6	2,8	3,1
Suisse	0,6	0,6	0,7	0,7
Turquie	10,2	10,2	10,9	10,9
Total des pays ci-dessus	9,2	8,9	9,2	9,3
Australie	6,1	6,8	7,7	7,7
Nouvelle-Zélande	6,8	7,6	7,6	7,4
Total des 17 pays ci-dessus	8,8	8,7	9,1	9,1

1. En pourcentage de la population active.

caractère global de certains d'entre eux, on s'accorde plus largement à reconnaître qu'il faut rechercher les moyens les moins coûteux d'atteindre les objectifs dans ce domaine, notamment en abordant les problèmes d'environnement sur la base de critères économiques. L'idée que les instruments économiques donneront souvent des résultats plus efficaces que les approches réglementaires généralement utilisées jusqu'ici doit maintenant déboucher sur des applications pratiques plus larges. A cet égard, il conviendrait d'effectuer une évaluation plus complète des coûts économiques de la réglementation qu'on a souvent négligé de prendre en compte dans la formulation de normes environnementales toujours plus strictes. Les instruments économiques, qui s'appuient sur les mécanismes du marché au lieu d'en faire abstraction, peuvent s'avérer particulièrement

efficaces face aux externalités qui sont au cœur de bon nombre des problèmes d'environnement, car ils fournissent aux ménages et aux entreprises des incitations qui contribuent à assurer une répartition plus efficace des ressources.

Le besoin d'intégration des politiques environnementale et économique n'est pas limité aux domaines où les mécanismes du marché ont échoué dans la régulation de l'activité du secteur privé. Souvent, des problèmes d'environnement bien circonscrits sont aggravés par les mesures prises dans le cadre des politiques sectorielles : on en trouve des exemples classiques dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des transports, où l'Etat intervient généralement de façon assez active. Non seulement les aides à l'agriculture ont un coût macro-économique élevé, mais en outre elles vont à l'encontre des objectifs environnementaux, par exemple en favorisant l'utilisation d'engrais et de pesticides qui améliorent les rendements mais sont dommageables à l'environnement. Par conséquent, les considérations économiques en faveur de la suppression de ces aides. De même, dans les domaines de l'énergie et des transports, les politiques gouvernementales incitent souvent le secteur privé à faire des choix qui nuisent à l'environnement.

Les récents événements du Golfe contribuent à faire ressortir le lien qui unit les politiques environnementale, énergétique et macro-économique. Ils montrent en particulier que le système des redevances destinées à favoriser une amélioration des rendements énergétiques pour des raisons environnementales aurait également pour effet de réduire la dépendance à l'égard de l'énergie et d'atténuer les possibles conséquences macro-économiques d'une perturbation des approvisionnements énergétiques.

L'Europe centrale et orientale

Les évolutions récentes de l'économie mondiale ont en général contribué à accroître les difficultés

rencontrées par les pays d'Europe centrale et orientale dans leurs efforts pour instaurer un régime de marché. Le ralentissement de l'activité économique internationale, la hausse des taux d'intérêt et, surtout, le renchérissement du pétrole créent un contexte économique bien peu propice à la réalisation d'une restructuration comme celle qui s'est amorcée dans ces pays.

Dans plusieurs économies d'Europe centrale et orientale, un processus de réforme s'est engagé. Des actions ont été entreprises pour atténuer les déséquilibres macro-économiques. Les déficits budgétaires ont été réduits et une régulation monétaire se remet en place. Les agents économiques sont incités à plus d'efficacité par une politique de prix plus réaliste, y compris en ce qui concerne les taux d'intérêt et les taux de change. La concurrence s'est elle aussi trouvée renforcée par la libéralisation des importations. Il n'en reste pas moins évident qu'une transformation effective ne peut intervenir que sur le moyen terme : la production a diminué dans tous ces pays en 1990 et ne pourra au mieux que se stabiliser en 1991, cependant que l'inflation demeure un problème général. En Union soviétique, on n'a pas encore arrêté, et encore moins mis en œuvre, de mesures de réforme spécifiques ; pendant ce temps, la production chute, l'inflation s'accroît et, malgré une amélioration substantielle des termes de l'échange liée à la hausse des prix pétroliers, la balance commerciale pourrait se détériorer. La production de pétrole diminue, ce qui fait prévoir une forte réduction du volume des exportations pétrolières ; de plus, alors que les exportations non pétrolières risquent de stagner, les importations semblent devoir continuer à s'accroître rapidement.

Parallèlement au processus d'évolution vers une économie de marché, les pays d'Europe centrale et orientale doivent aussi faire face à d'immenses problèmes environnementaux et, à cet égard, trouver les moyens de faire jouer à plein les facteurs économiques. Ils doivent s'efforcer, à la faveur des dispositions prises pour instaurer un régime de marché, d'utiliser dans toute la mesure du possible les instruments économiques pour résoudre les problèmes touchant l'environnement. Les pays de l'OCDE devraient notamment aider ces pays en leur apportant assistance et conseils pour la mise en place de programmes de réparation des dommages déjà causés à l'environnement.

L'une des contributions majeures que les pays de l'OCDE peuvent apporter au processus de réforme économique est d'ouvrir plus largement leurs propres marchés. En restreignant l'accès des exportations des pays d'Europe centrale et orientale aux marchés de l'OCDE, on compromettrait le succès des réformes structurelles nécessaires dans ces pays, voire le processus de réforme lui-même. Là, comme ailleurs, des politiques commerciales plus libérales contribueraient à l'avènement d'un monde plus stable et plus prospère.