

futuribles 2000

JANVIER

- *Le coût du bien-être*
- *L'économie française libérée ?*

ANALYSE-PRÉVISION-PROSPECTIVE

futuribles

Revue mensuelle de l'Association Internationale Futuribles
55, rue de Varenne, 75007 Paris, France — Tél. 222-63-10

COMITÉ D'ORIENTATION

Michel ALBERT, Serge ANTOINE, Göran BACKSTRAND, Bernard CAZES, Michel CROZIER, Jacques DURAND, François ECK, Emilio FONTELA, Claude GUILLEMIN, Paul-Marc HENRY, Bertrand de JOUVENEL, Edmond LISLE, Daniel MALKIN, Eléonora MASINI, Henri MENDRAS, Pierre MASSÉ, Aurelio PECCEI, Pierre PIGANIOL, Jean SAINT-GEOURS, Michel SALOMON, Philippe de SEYNES, Georges VEDEL.

DIRECTEUR

Hugues de JOUVENEL

RÉDACTION

Gritti HAUMONT, Guy POQUET.

ABONNEMENT (un an): France, 150 FF/Etranger: 170 FF (US: \$ 40)
Envoi par avion sur demande, port en sus.

LE NUMÉRO: 20 F

Les articles signés expriment l'opinion des auteurs et pas nécessairement celle de l'Association Internationale Futuribles. Tous droits de reproduction même partielle, par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays.

© Association Internationale Futuribles 1979
SIRET: n° 784.31.4940.00031 — ISSN — 6337-307 X — Commission
paritaire n° 56798

Sommaire

N° 19

Janvier 1979

Jean-Pierre POUILLIER

Le coût du bien-être : analyse comparée des budgets sociaux dans les pays de l'OCDE 5

Paul-Etienne BARRAL

Sur l'extension infinie des dépenses de santé 21

Maurice RUSTANT

La Sécurité Sociale a-t-elle un avenir? 31

Christian STOFFAES (interview par Guy Poquet)

Pour une mutation libérale de l'économie française 54

Jean MATOUK

Les voies de la croissance explosive 67

ACTUALITÉS PROSPECTIVES

Les Français et le bonheur 20

L'amendement treize 74

Exploiter les richesses sous-marines 76

Les salariés actionnaires 76

INNOVATIONS

<i>Rouergue : L'école et la fête</i>	77
<i>Inde : L'expérience de Jharkhand Mukti Morcha</i>	79
<i>Danemark : L'école de Twind</i>	81

BIBLIOGRAPHIE

<i>Violence et désir, même combat ? (Analyse critique par Bernard Cazes de l'ouvrage de René Girard, Des choses cachées depuis la fondation du monde)</i>	83
<i>Comptes rendus</i>	94
<i>Vient de paraître</i>	96

Avant propos

La revue Futuribles entre dans sa cinquième année en adoptant une formule nouvelle, née des critiques et des suggestions que nous avons reçues au cours des quatre années écoulées, ainsi que de la fusion qui consacre le rapprochement que nous avons amorcé depuis trois ans avec la revue 2 000. Les modifications que nous avons adoptées visent à faire de votre revue un instrument plus vivant d'information et de réflexion sur les problèmes contemporains, leurs évolutions possibles et sur les choix quotidiens qui engagent l'avenir.

Futuribles sera désormais mensuel, de telle sorte qu'une liaison plus régulière soit assurée entre les personnes engagées dans l'action et celles qui œuvrent dans le monde très cloisonné de la recherche. Cette mensualisation doit également permettre de « coller » davantage aux faits, sans pour autant céder à l'événementiel.

Nous veillerons, plus encore que par le passé, au fait que la revue Futuribles puisse accueillir des auteurs de disciplines, d'idéologies et de nationalités très diverses qui, par leurs observations et leurs analyses, peuvent contribuer au progrès des idées et apporter un éclairage utile aux décisions.

La revue sera également plus charpentée. Elle comportera davantage d'études de prospective appliquée, ainsi que des articles de réflexion fondamentale sur les théories et les méthodes de la prospective.

Des rubriques nouvelles sont créées et d'autres sont sensiblement modifiées :

Ainsi ouvrons-nous un chapitre régulier consacré aux innovations : nous y examinerons quelles sont les principales innovations technologiques en essayant d'évaluer leurs impacts socio-économiques et procéderons à une analyse des innovations sociales les plus révélatrices sur le plan de l'évolution socio-culturelle. Nous entreprenons aussi de passer au crible avec actualités prospectives les innombrables informations que nous recevons chaque jour afin de déceler quels sont les idées et les faits quotidiens qui sont réellement porteurs d'avenir.

Le traditionnel forum prévisionnel sera développé, afin que puissent être régulièrement publiées des informations sur les principales activités prospectives menées dans le monde, ainsi que des « libres opinions », puisque l'avenir est ouvert à la discussion.

Enfin, vous trouverez sans grand changement une importante bibliographie, formée d'analyses critiques, de brefs comptes-rendus et d'une sélection des parutions récentes les plus intéressantes.

Au total, ces modifications ont essentiellement pour but de faire de Futuribles un instrument plus efficace et plus attrayant pour les indispensables réflexions prospectives qu'exigent les défis du monde contemporain.

Nous espérons que les lecteurs fidèles de Futuribles et de la revue 2 000 prendront intérêt à cette lecture et qu'ils nous aideront, par leurs critiques et leurs suggestions, à améliorer encore cette formule.

H. J.

Le coût du bien-être

Analyse comparée des budgets sociaux dans les pays de l'OCDE

par Jean-Pierre Poullier *

En période de ralentissement des dépenses sociales, les instruments classiques facilitent les solutions d'efficacité au niveau des seuls « programmes ». Les indicateurs sociaux facilitent un consensus sur les objectifs, mais ils ne peuvent être agrégés en « politiques ». La ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations permet de mesurer l'ampleur de l'effort de distribution secondaire des revenus au plan international (les pays de l'OCDE y consacrent de 20 à 39% de leur PIB) marquant une nouvelle étape dans la recherche d'instruments d'efficacité des politiques sociales.

Depuis l'Antiquité, les sociétés ont cherché à mettre en œuvre des mécanismes susceptibles de compenser quelques-unes des différences dues à la naissance, à la fortune ou à la position sociale. Ce n'est toutefois qu'il y a un siècle que l'interventionnisme des administrations publiques a commencé à devenir systématique et depuis la fin de la deuxième guerre mondiale que les politiques destinées à égaliser les chances des individus et à corriger en partie les effets d'une répartition inégale de la richesse et des revenus exercent un prélèvement important sur les ressources nationales. Le ralentissement de la croissance économique — par rapport à sa tendance d'après-guerre — conduit aujourd'hui les pouvoirs publics de nombreux pays à débattre d'une réduction éventuelle des dépenses sociales ou tout au moins d'une décélération de leur croissance.

* Les opinions exprimées dans cet article ne représentent pas nécessairement celles de l'OCDE. L'auteur est chargé d'études à la division Etudes de Croissance de l'OCDE.

Ce débat se situe toutefois dans un environnement qui a pris conscience de l'existence de poches de pauvreté plus importantes que ce qui est considéré comme socialement tolérable. C'est dire que de plus en plus l'effort social s'appréciera en termes d'efficacité des programmes et des politiques. L'efficacité s'évaluant par référence à des objectifs et des moyens d'action, la demande d'instruments de mesure des uns et des autres grandit tant au plan d'un corps social structuré comme la nation qu'au plan international, les trois dernières décennies de coopération entre pays ayant renforcé la présomption d'une utilité incontestable des comparaisons des expériences étrangères de politique économique et sociale. L'ampleur de l'effort social national est généralement bien connu, celui des pays voisins l'est généralement moins. L'objet de cet article se limitera à quelques considérations générales sur les problèmes que pose la comparaison internationale de l'effort social et à une présentation de quelques mesures récentes de cet effort. Il n'a pas pour objet d'établir une ligue des paradis sociaux, ambition qui serait d'ailleurs vaine tant sont précaires et insuffisants les indicateurs de bien-être disponibles (1).

A la recherche d'une mesure des objectifs sociaux

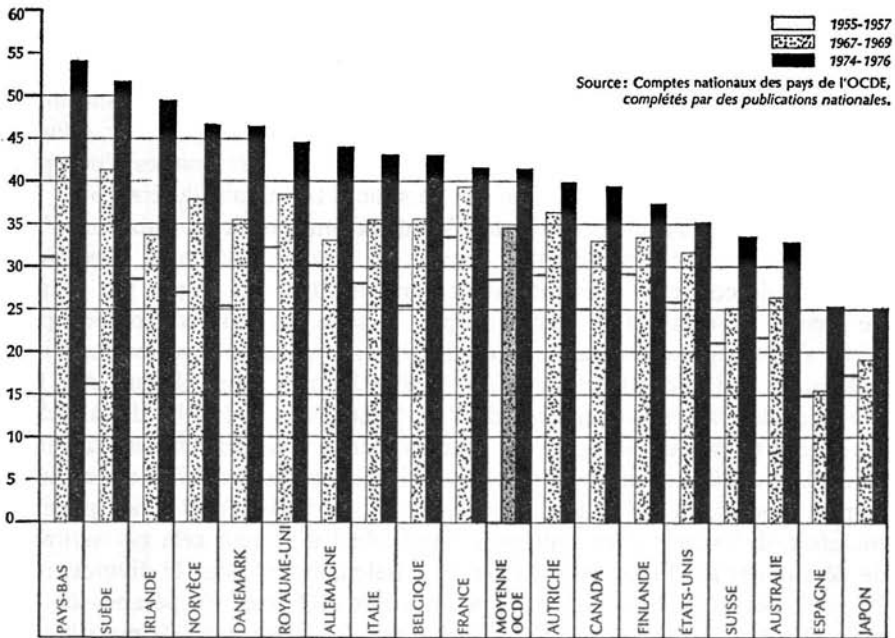
En une dizaine d'années seulement, les indicateurs sociaux ont conquis une place de choix chez les preneurs de décisions, car ils facilitent la prise de conscience presque simultanée d'une multitude de facettes de la fabrique sociale. Des instruments d'analyse solides existent depuis longtemps pour résoudre des problèmes spécifiques; il y a une vingtaine d'années ils s'étaient enrichis afin de permettre des choix entre plusieurs filières avec leurs avantages et leurs inconvénients (l'apport technique le plus connu est celui de la rationalisation des choix budgétaires). Mais la difficulté demeurait grande lorsque les choix devaient s'exercer entre plusieurs programmes et davantage encore entre plusieurs politiques, tandis que les ressources demeuraient insuffisantes pour les poursuivre toutes. Le conseil de l'OCDE réuni au niveau ministériel en 1970 se préoccupait de la nécessité d'assurer une croissance qualitative, ce qui posait le besoin et le problème de sa mesure. Au plan international

(1) Ce qui est retracé dans cet article s'applique à l'aire géographique plus large de l'OCDE. Au plan de la Communauté, il existe un effort approfondi de prévision du budget social.

les indicateurs sociaux allaient naître et l'OCDE la première lançait un programme important à cet effet.

L'ambition des indicateurs sociaux a été de faciliter le consensus sur des « photographies » (désirables ou intolérables) de la société, de permettre l'émergence d'un consensus sur des objectifs autres qu'économiques qui pourraient faciliter la mutation spontanée ou assistée des ensembles sociaux. Un peu partout des recueils de « photographies sociales » ont fleuri: Royaume-Uni, Etats-Unis, Allemagne, France, Japon, Suède, ..., que des organismes internationaux se sont efforcés de rassembler. L'Eurostat a publié il y a quelques mois une somme d'*indicateurs sociaux pour la Communauté européenne* et l'OCDE peaufine un « album photographique » similaire sur l'Amérique du Nord, l'Europe Occidentale, le Japon et l'Océanie. L'apport de *Social Trends, Données Sociales, Panoramica Social, ...*, à la prise de décisions concernant les objectifs sociaux a été suffisamment souligné pour n'avoir pas à s'attarder davantage sur les mérites des indicateurs sociaux. Il y a lieu toutefois

DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES, 1955-1976
(en pourcentage du PIB aux prix courants — moyennes de trois années)



de souligner qu'au contraire de la plupart des indicateurs économiques classiques qui ont généralement été conçus par des administrations ou des institutions nationales, selon leurs besoins propres, pour être ensuite « harmonisés » aux fins de la comparaison internationale lorsque l'utilité s'en fait sentir, les préoccupations sociales ont été identifiées afin de les mesurer presque parallèlement dans des institutions nationales et dans des institutions internationales comme l'OCDE. L'aspiration à une croissance plus équilibrée, à la prise en compte d'objectifs spécifiques de bien-être, a été perçue dans un certain sens plus simultanément que le besoin de stratégies économiques quantifiées lesquelles pourtant se renforcent constamment depuis une trentaine d'années.

Il n'est peut-être pas inutile cependant de tempérer l'engouement excessif dont ils sont parfois l'objet. En effet, même s'ils ont pour ambition ultime de faciliter un consensus sur des objectifs sociaux, ils ne sont le plus souvent que des mesures de « résultats intermédiaires » et non « finaux ». Le but n'est pas la disponibilité de 12 lits d'hôpitaux par 1 000 habitants — la norme d'un pays bien doté (ou inefficace?) — mais un taux de morbidité peu élevé et en réduction continue. L'augmentation du nombre de policiers peut avoir un effet sécurisant sur une population, mais s'il s'agit d'effectifs affectés à la délivrance de passeports ou à la surveillance des ambassades, le taux de criminalité ne s'en trouvera guère affecté. La Palisse ou monsieur Jourdain? On préférerait le premier, mais dans de trop nombreuses enceintes on se sent l'envie de répéter la boutade d'un parlementaire à un ministre particulièrement dithyrambique lors de la présentation d'un budget en expansion: « Puisse cependant à la fin de votre mandat le nombre de fonctionnaires s'occupant d'agriculture ne pas dépasser celui des personnes travaillant la terre! »

Les indicateurs sociaux souffrent d'un deuxième handicap: l'absence d'une théorie unificatrice des éléments, comme en économie les prix, c'est-à-dire l'absence de comparabilité, indicateur par indicateur ou grappe par grappe. Le preneur de décision ne peut donc pas, lorsque des choix s'imposent, pondérer aisément une alternative par une autre. Un exemple en est fourni au Tableau 1 qui présente deux grappes sélectionnées dans chacun des huit chapitres des *Indicateurs sociaux* de l'Eurostat. Pour la facilité de la lecture seuls deux pays sont cités par leur première lettre pour chacun des seize indicateurs, celui où la situation apparaît la moins favorable et celui où elle apparaît la plus favorable (il y a déjà un élément de subjectivité). Il serait possible, toutefois, de présenter les neuf pays classés de 1 à 9, mais cela permettrait-il de déterminer si l'herbe est plus verte en Belgique (1^{er} pour le divorce, mais 7^e pour l'espérance de vie) ou aux Pays-Bas (1^{er} pour l'espérance de vie, mais 4^e pour le divorce), ou s'il fait plus gris en Allemagne (1^{er} pour la concentration urbaine et 1^{er} pour le nombre de lits d'hôpitaux par 1 000 habitants)

Tableau I
OÙ VIT-ON LE MIEUX ?

Chapitre Eurostat	Indicateur A	Taux ou %	Pays	Indicateur B	Taux ou %	Pays
I	Divorce	max. 2,6% min. 0,9%	DK B	Population vivant dans des villes de plus d'un million d'habitants	max. 35,7% min. 11,1%	All. B
II	Emploi à temps partiel (% emploi total)	min. 4,1%	B	Chômage des jeunes (% total chômeurs)	max. 59,9% min. 28,9%	It. GB
III	Congé annuel des ouvriers	min. 15 jours max. 30 jours	DK GB	Durée trajet 30 min. salarifiés industrie	max. 32,1% min. 17,1%	Eire DK
IV	Part de la consommation consacrée aux loisirs, spectacles, enseignement, culture	min. 3,9% max. 23,8%	All. Lux. DK	Consommation tabac	max. 4,4 kg/an min. 2,0 kg/an	NL It.
V	Participation des pouvoirs publics à la dépense sociale	min. 16,4% max. 84,3%	NL DK	Indice prestations sociales par habitant 1970-75 (prix 1970)	min. 134,2% max. 155,8%	GB B
VI	Espérance vie âge 40 ans M (années)	min. 30,8% max. 33,9%	Lux. NL	Nombre de lits d'hôpitaux par 1 000 habitants	min. 5,2% max. 11,8%	B All.
VII	Taux de scolarisation jeunesse 5-24 ans	min. 55,5% max. 67,6%	Lux. GB	Elèves masculins pour 100 élèves de sexe féminin, 3 ^e degré	max. 236% min. 123%	NL F
VIII	Logements occupés par leur propriétaire	min. 35,4% max. 68,8%	All. Eire	Nombre moyen de personnes par pièce	max. 1,0% min. 0,6%	It. B/GB/Lux.

Source: Eurostat, Indicateurs sociaux pour la Communauté européenne 1960-1975.

Note: La dernière année disponible a été utilisée dans chaque exemple.

qu'en Belgique (dernière pour la concentration urbaine et dernière pour l'équipement hospitalier)?

A la difficulté de la comparaison à un moment donné s'ajoute celle de l'utilisation des indicateurs sociaux sans instrument de pondération pour l'élaboration d'une stratégie à moyen-terme. Supposons — hypothèse gratuite — qu'en dix ans les ressources soient suffisantes pour que tous les pays de la Communauté s'alignent sur le pays où la situation est la plus favorable mais seulement pour les indicateurs de la colonne de gauche (A), ou ceux de la colonne de droite (B), sans qu'aucune amélioration soit possible en (B) (ou vice-versa). Comment rendre un arbitrage?... Et, pourtant, ces décisions se font presque quotidiennement. En 1978, l'Île de France enregistre 18 millions de déplacements quotidiens, plus de la moitié des salariés y consacrant plus d'une demi-heure dans le sens domicile-trajet et autant au retour. Dans un climat d'austérité, deux projets se font concurrence: l'extension du réseau du métro souterrain peu vorace en énergie et le bouclage d'une rocade contestée par les habitants des zones traversées en raison de ses nuisances; la route l'emporte, car elle est « un élément essentiel du cadre et des conditions de vie des habitants de la région parisienne ». Technique et démocratie!

A la recherche d'une mesure de l'effort social

Parallèlement à leurs efforts en matière d'indicateurs d'objectif, de résultat ou d'« output » intermédiaire, les instituts statistiques des pays industrialisés ont considérablement développé au cours des années 1970 l'information synthétique sur les moyens financiers mis en œuvre par les administrations publiques (pouvoir central, pouvoirs locaux et organismes de sécurité sociale) dans la poursuite de leurs objectifs civils. Les budgets étaient souvent d'un maniement lourd et généralement organisés selon des normes institutionnelles; l'on se trouvait dans la situation paradoxale d'une connaissance relativement détaillée de la consommation des ménages et d'une méconnaissance de l'importance relative des dépenses publiques par fonction. Le budget de l'Éducation nationale, par exemple ne livre qu'une approximation grossière des dépenses totales d'enseignement auxquelles contribuent non seulement les pouvoirs locaux, mais aussi les ministères de l'Agriculture, des Armées, de l'Industrie... et même des Finances (pour la formation de ses propres cadres), cependant qu'il inclut des dépenses de médecine scolaire que le ministère de la Santé n'a pas à connaître. La plupart des pays industrialisés publient aujourd'hui

(la France depuis juin 1978 (2)) une ventilation fonctionnelle au moins partielle de leurs dépenses publiques. Celle-ci a une utilité directe et, en outre, ouvre la voie à une amélioration de travaux statistiques divers notamment, en matière de répartition des revenus et de consommation, d'analyse des coûts et alternatives des programmes d'investissement en ressources humaines ou de réduction d'inégalités dans la répartition des revenus, des patrimoines et d'accès à certains services.

L'utilité directe est, bien entendu, la synthèse qui permet d'évaluer le coût pour les administrations des politiques suivies et de faciliter les grandes orientations. C'est ainsi, par exemple, que l'on pourrait dire ex-post que le fléchissement de la part des dépenses de défense nationale (2 % du PIB pour l'ensemble des pays de l'OCDE en vingt ans) a « financé » tous les nouveaux besoins du Service National de Santé britannique ou l'expansion très rapide du système d'enseignement public au Canada, contribuant dans tous les pays occidentaux à la réduction de la pression fiscale qui aurait été nécessaire en l'absence de cet allègement des dépenses de défense (3). Cet allègement approche vraisemblablement du niveau minimal « toléré » par des gouvernements qui doivent évaluer les besoins indispensables à la protection des populations (les pays de l'OTAN ont même convenu de la nécessité d'un léger accroissement en termes réels), de sorte qu'il serait peu réaliste d'espérer y trouver une compensation à l'accroissement sensible d'autres programmes civils. De même, malgré l'acquis d'un effort d'équipement intensif en écoles et universités, hôpitaux et autoroutes depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, il serait peu réaliste d'espérer trouver dans une réduction de l'investissement public (4,5 % du PIB en moyenne dans les pays de l'OCDE) la source de financement de nouveaux programmes de transferts de revenus du fait de l'accroissement de fonctions demanderesse de dépenses en capital tels que garderies et rénovation de l'habitat ancien, dont on peut raisonnablement penser qu'elles n'ont pas été satisfaites en raison de leur apparition plus récente (4).

La décomposition des dépenses des administrations en fonctions facilite également la préparation de tableaux de consommation élargie, qui aux besoins

(2) Le budget de l'Etat présente toutefois depuis quelques années un fascicule « fonctionnel » suite à l'article 56 de la Loi de Finances pour 1972.

(3) Ces exemples sont extraits de *Evolution des dépenses publiques*, Paris, OCDE, 1978, p. 27, lequel résume les principales conclusions de trois études précédentes : *Dépenses publiques d'enseignement* (1976), *Dépenses publiques de garantie des ressources* (1976), *Dépenses publiques de santé* (1977) et explore diverses contraintes pesant sur l'accroissement des dépenses publiques au cours de la prochaine décennie.

(4) Malgré la baisse de la natalité, la demande de places de garderie ou de cantine scolaire grandit sans doute pour faciliter non seulement l'emploi féminin, mais également la vie culturelle et les loisirs des parents sans activité professionnelle.

et services acquis par les ménages sur le marché ajoutent des biens « divisibles » fournis par l'Etat et les collectivités locales (enseignement, santé, logement, certaines aides au transport). De même, elle fournit une information statistique utile aux analystes de la répartition des revenus en ce qu'elle permet, s'il y a lieu, une imputation plus commode de certains « revenus » non monétaires qui s'ajoutent à la répartition primaire des revenus et aux transferts en espèces pour mesurer le bien-être (5).

De développement récent, les comptes fonctionnels des administrations publiques n'ont pu être utilisés qu'assez peu dans l'analyse comparative qui s'est longtemps appuyée sur des analyses économiques à partir de sources statistiques hétérogènes. Le tableau 2 ci-après apporte de ce fait une image plus précise de l'effort social des administrations qu'elle n'était possible il y a même six mois, en raison de publications récentes; les concepts et nomenclatures ne sont pas encore identiques, mais ils se rapprochent de normes communes et l'ordre de grandeur de chacun des programmes correspond sans doute mieux à la réalité que celui atteint dans d'autres exercices comparatifs (6).

Le tableau 2 est présenté alphabétiquement, car une « ligne du meilleur dépenseur social » n'aurait aucun sens. Certes les pouvoirs publics ont de façon croissante assumé la responsabilité financière de l'enseignement; il n'en subsiste pas moins un secteur privé d'importance variable, au financement duquel la puissance publique contribue parfois indirectement (déduction de certains frais de scolarisation aux Etats-Unis, exonérations fiscales sur dotations, etc.). Mais surtout les rémunérations relatives des enseignants, les taux de scolarisation, malgré une tendance à la convergence, et bien d'autres facteurs contribuent aux différences relevées au tableau 2. Ces disparités sont plus fortes encore pour la santé, car les Etats-Unis par exemple ont longtemps choisi de laisser la protection contre la maladie à l'initiative privée, ne protégeant les personnes âgées et les indigents que depuis 1966; une assurance maladie nationale protégeant l'ensemble de la population contre certains

(5) Ces travaux exploratoires sont encore généralement laissés aux universitaires, mais au Royaume-Uni, par exemple, le Central Statistical Office publie à présent chaque année sa propre estimation de l'incidence de ces prestations (« Effects of taxes and benefits on household income, 1975 », *Economic Trends*, December 1976). Une autre conquête sociale fait également l'objet d'estimations dans cette quête incessante de l'effet des politiques sur le bien-être: la réduction de la durée du travail qui n'est pas absorbée en temps de trajet (voir notamment, *Mesures du loisir, de l'égalité et du bien-être*, par Wilfred Beckerman, Paris, OCDE, 1978).

(6) Seuls des pays vivant en régime d'économie de marché et ayant adopté des systèmes statistiques assez semblables sont inclus dans le tableau 2. Ajouter des pays socialistes obligerait à expliquer chaque ligne. Toutefois, pour donner un ordre de grandeur, en Union Soviétique les dépenses de santé ont atteint en 1976, 3,9% du revenu national et celles de la sécurité sociale essentiellement « maintien du revenu » 10,6% du revenu national.

Tableau 2
 PART DES DÉPENSES SOCIALES
 DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS LE PIB
 (%)

	Total « social » (1)	Education	Santé	Maintien du revenu (2)	Logement (3)
Allemagne (1975)	32,5	5,4	6,6	19,3	1,2
Australie (1975-76)	19,8	6,3	5,7	7,1	0,7
Belgique (1976)	36,0	7,7	4,7	23,1	0,6
Canada (1973)	21,5	5,9	4,9	9,3	1,4
Danemark (1975)	33,4	7,6	5,8	19,3	0,7
Espagne (1975) (4)	12,7++	1,4+	3,8	7,5	..
Etats-Unis (1976)	20,5	7,3	2,5	10,4	0,4
Finlande (1976)	23,1	8,0	6,0	9,1	..
France (1975)	31,6	5,9	5,9	16,1	3,7
Grèce (1974)	10,1	1,9+	2,2+	6,0	..
Irlande (1975)	28,0	6,2	6,7	10,9	4,2
Italie (1976)	28,4	5,4	5,2	16,8	1,0
Japon (1975)	16,1	4,7	3,5	5,8	2,1
Norvège (1976)	30,1	6,5	7,0	6,6	..
Nouvelle-Zélande (1975-76)	15,1	4,4	6,5	4,2	..
Pays-Bas (1976)	38,9	7,9	5,6	25,4	..
Royaume-Uni (1976)	27,3	6,4	5,1	11,5	4,4
Suède (1975)	30,9	5,9	6,7	16,4	1,9

Sources: OCDE, *Evolution des dépenses publiques*, et *Comptes Nationaux des Pays de l'OCDE 1976*, Paris, 1978; Eurostat, *Comptes Nationaux SEC 1970-1976*, Bruxelles, 1978; INSEE, *Les Comptes de la Nation*, Paris, 1978; INE, *Contabilidad Nacional de España*, Madrid, 1977; CSO, *National Income and Expenditure*, Dublin, 1978.

(1) Le total n'est pas toujours la somme des composants, les calculs ayant été effectués à deux décimales.

(2) Le maintien du revenu comprend parfois d'autres interventions sociales, comme la réhabilitation des alcooliques ou les crèches.

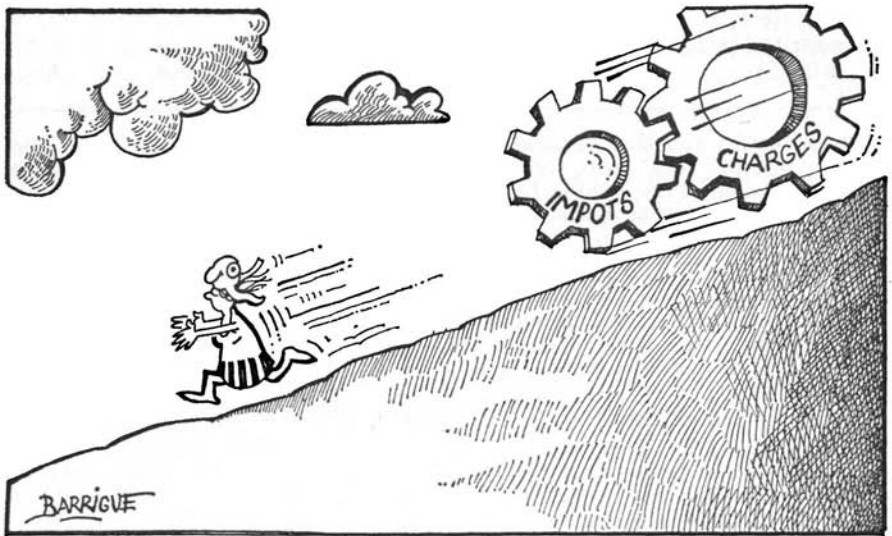
(3) Les dépenses de logement comprennent des dépenses d'hygiène et de développement collectif.

(4) Non compris les subventions à l'enseignement privé et les dépenses de construction scolaire.

risques de santé y est envisagée à partir de 1983. L'Australie, en revanche, qui avait créé en 1975 un système protégeant toute sa population délibère officiellement depuis août 1978 de l'opportunité de « dénationaliser » son assurance-maladie. Mais davantage encore que des différences de couverture, il y a des différences de « générosité » dans la prise en charge par des organismes publics

du coût des soins et d'énormes différences dans les prix relatifs des biens et services médicaux (7). Le niveau des dépenses de garantie de ressources, parmi lesquelles celles consacrées aux retraites vieillesse se taillent la part du lion, est affecté par de nombreux choix: allocations familiales ou détaxation des revenus, prise en charge plus ou moins importante par les employeurs des pertes de revenu engendrées par la maladie, retraites de vieillesse minimales obligatoires accompagnées d'une épargne complémentaire ou redistribution massive par les pouvoirs publics, etc.

L'évolution des dépenses publiques a également été très différente entre pays, puisqu'en vingt ans elles sont passées de 31,1 à 53,9% du PIB aux Pays-Bas, de 33,5 à 41,6% en France, de 18 à 25% au Japon. Dans le domaine social qui nous occupe davantage ici, l'accélération a été plus rapide encore. Du début des années 60 au milieu des années 70, alors que l'accroissement des dépenses publiques de la zone OCDE était de 1,2 lorsque l'augmentation du produit intérieur brut était de 1, pour les dépenses sociales (hors logement) financées par le secteur public l'accroissement était de 1,4. L'expansion la plus rapide des dépenses sociales a été observée aux Pays-Bas où un doublement



(7) Le lecteur intéressé se reportera aux études précitées de l'OCDE pour une description plus complète de ces différences et de leur incidence sur les parts de l'enseignement et de la santé dans le PIB.

du produit intérieur s'est accompagné d'un quadruplement des dépenses sociales qui atteignent 39% du PIB, la Belgique, suit avec 36% de ses ressources consacrées aux mêmes fonctions. En proie à des problèmes de financement considérable, ces deux pays au cours de l'été 1978 se sont engagés dans des réformes de structure destinées non seulement à ralentir la progression des dépenses sociales, mais encore à supprimer ou moduler certaines prestations. Le Danemark, où les dépenses sociales dépassent également le tiers du PIB, a plutôt choisi de relever le taux de la TVA de 18 à 20-25%. La république fédérale d'Allemagne a d'une part fortement freiné l'expansion des dépenses de l'assurance-maladie, d'autre part décidé de relever le taux de la TVA pour atténuer l'importance de son déficit budgétaire. Le gouvernement australien qui gère un budget social moins important que ceux des pays européens (20% du PIB) proposait en août 1978 d'abolir le système d'assurance maladie public et d'opérer des coupes sombres dans plusieurs autres programmes sociaux. Aux Etats-Unis, l'avenir de la sécurité sociale vieillesse fait l'objet d'un débat public (8) Les cotisations paritaires des salariés et des employeurs ont été accrues sensiblement au début de 1978 passant à deux fois 6,65% d'un plafond de revenus qui a explosé et augmenté chaque année pendant dix ans (entre 1973 et 1979 il se sera accru de \$10 800 à 22 900). La sécurité sociale vieillesse-invalidité pourrait passer par une séparation de la fonction retraite entièrement financée par l'épargne et la fonction de celle de garantie de ressources financée par l'impôt (et sujette à des contrôles de minima de ressources).

En utilisant des hypothèses homogènes pour tous les pays (sauf en ce qui concerne l'introduction d'une assurance-maladie nationale aux Etats-Unis) les auteurs des monographies de l'OCDE ont calculé qu'à l'horizon 1985, le coût des politiques sociales de bien-être des pays membres pourrait s'accroître sans modification de politique d'un peu moins de 2% du PIB d'ici à 1985, d'environ 3,5% si les conditions d'admissibilité aux prestations

(8) Alicia Munnell, *The Future of Social Security*, Washington, The Brookings Institution, 1977. A noter qu'en France, le financement des prestations de solidarité en faveur du 3^e âge — prélevé sur les cotisations à la sécurité sociale jusqu'en 1978 — serait à partir de 1979 assuré par une dotation budgétaire. Les experts patronaux en matière de sécurité sociale expriment dans la plupart des pays de l'OCDE l'opinion selon laquelle les revenus de remplacement (prestations vieillesse, chômage et maladie) ainsi que les remboursements de frais médicaux incombent à la sécurité sociale, mais que la réduction des inégalités et les revenus de complément (allocations familiales notamment) incombent à l'impôt au même titre que d'autres éléments de la protection sociale.

étaient élargies et de quelque 6% si les prestations elles-mêmes devenaient plus généreuses (9).

Les seules pensions de vieillesse, qui avant la crise économique de 1974-1975, atteignaient 4 à 5% du PIB dans la zone OCDE (déjà un gain de part du PIB de plus d'un point au cours de la décennie des années 1960) pourraient grimper entre $\frac{1}{2}$ et 3 points du PIB selon les variantes. En France, de 7% du PIB elles pourraient croître jusqu'à 9%. La première se limite aux seules projections démographiques, assez différentes selon les pays (particulièrement favorables sur le plan financier immédiat en Autriche et en France, défavorables sur ce plan en Italie et dans les pays nordiques). La seconde variante représente l'universalisation des prestations à l'ensemble de la population âgée, objectif virtuellement atteint dans les pays de la Communauté européenne (sauf, à l'époque de parution de l'étude, en Irlande (10) mais en Australie, par exemple, cet effort coûterait près de 2/3 de point du PIB. Il en est de même en Norvège et en Suède où l'âge de la retraite, fixé au début des années 70 à 67 ans, s'abaisse à 65 ans. En Irlande, l'âge de 70 ans est également réduit par étapes. Un objectif qualifié d'ambitieux a été retenu dans le cas de la variante C qui mesure l'incidence d'une augmentation des prestations en termes relatifs: 40% en dix ans mais avec un plafond (la moitié du PIB par habitant soit, dans le cas français 17 000 francs 1977). L'hypothèse de l'étude de l'OCDE, achevée en 1975, s'appuyait sur un cas d'école nécessaire — il devait s'appliquer à une vingtaine de pays avec des institutions et structures assez variées — mais lorsque les dispositions législatives adoptées par quelques pays auront pris leur plein effet ou atteint leur régime de croisière, le taux de « générosité » des systèmes publics de retraite vieillesse se sera accru sensiblement dans de nombreux pays. L'étude ne pouvait préfigurer les réglementations adoptées depuis trois ans (tel le relèvement graduel des pensions minimales en France) ou tenir compte d'objectifs sociaux non encore traduits en dispositions législatives (comme le serait le relèvement du niveau des retraites vieillesse de la Sécurité Sociale de 50 à 70% du plafond de cotisation basé sur les rémunérations moyennes) mais, dans une large mesure, ces réglementations ne traduisent que la mise en œuvre de l'objectif théorique retenu.

(9) Transferts de maintien des revenus plus élevés par rapport à leur niveau actuel et tendance à la convergence sur les pays où les ressources mises en œuvre dans le système éducatif sont les plus élevées. Pour la santé, l'hypothèse d'une réduction de certaines dépenses sans perte de qualité a été retenue dans l'*Évolution des dépenses publiques*, op. cit., tableau 8; sur leurs tendances naturelles, compte tenu de facteurs non-récurrents, les dépenses publiques de santé auraient accru leur part du PIB de plus de 1 $\frac{1}{2}$ % (op. cit., tableau 19) à ajouter aux 6% précités, accroissement supérieur à celui enregistré au cours de la décennie écoulée.

(10) Etude citée en note 2 « Dépenses publiques de garantie des ressources », 1976.

Tableau 3
 PROJECTION DES PENSIONS DE RETRAITE VIEILLESSE
 Part en pourcentage du PIB « tendanciel »

	Chiffres effectifs en 1972	Variations hypothétiques d'ici 1985 dans le cas de			Evolution des dépenses 1962-1972
		Variante A	Variante B	Variante C	
Allemagne (1973)	9,09	-0,16	-0,16	-0,16	+1,16
Australie (1971-72)	1,85	0,14	0,73	1,76	+0,92
Autriche (1973)	9,54	-0,64	-0,64	1,13	+1,12
Belgique	7,19	0,01	0,01	0,92	+1,24
Canada	2,35	0,47	0,51	1,65	+1,47
Danemark	4,45	0,36	0,36	2,30	+1,45
Etats-Unis	3,11	0,15	0,15	1,46	+1,36
Finlande	4,48	0,54	0,54	1,10	+1,64
France	6,80	-0,50	-0,50	-0,50	+1,36
Irlande (ex. fin. 1969)	1,07	-0,18	1,71	3,06	+101
Italie	4,35	0,65	0,65	2,65	+1,89
Japon (1973)	1,83	0,49	0,49	1,42	+1,63
Norvège	3,54	0,51	2,50	3,97	+1,43
Nouvelle-Zélande (ex. fin.)	3,48	-0,09	-0,09	0,99	+1,04
Pays-Bas (1973)	4,96	0,39	0,39	1,42	+1,63
Royaume-Uni	4,20	0,19	0,19	1,95	+1,33
Suède	4,03	0,76	1,54	3,76	+1,47
Moyenne	4,02	0,18	0,49	1,70	+1,34
Moyenne CEE	4,94	0,10	0,33	1,46	+1,36

Source: OCDE, Dépenses publiques affectées aux programmes de garantie de ressources, Paris, 1976, tableaux 20 et 14.

Une variante C' s'efforce d'estimer le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite de cinq ans d'ici à 1985 sous réserve d'une limite inférieure de 60 ans. En Irlande, en Norvège et en Suède, cet abaissement apparaissait déjà partiellement dans les variantes précédentes. En Allemagne, en Autriche, en France et en Belgique, les seuls transferts publics au titre des pensions atteindraient alors respectivement $12\frac{1}{2}$, $10\frac{1}{2}$, 10, et $9\frac{1}{2}$ du PIB, coût social que, malgré la crise de l'emploi et l'ampleur des prestations chômage, les pouvoirs publics ne peuvent oublier en élaborant des politiques d'ajustement. Ceci explique leur prudence et même une certaine réticence à accepter les solutions radicales qui sont proposées. La Belgique pourtant a abaissé l'âge de départ à la retraite de 65 à 64 ans et en France l'abaissement s'applique sélectivement dès 60 ans en faveur des travailleurs manuels ayant 40 ans de métier derrière eux.

Les pensions vieillesse constituent le programme de garantie de ressources le plus important dans tous les pays de l'OCDE. Seule l'Irlande n'y consacrait pas avant le début de la dernière récession la moitié de son budget transfert. Dans quatre pays déjà cités (Allemagne, Autriche, Belgique, France), il constitue même pour les administrations le programme de dépense le plus important: entre le cinquième et le quart de la dépense publique totale.

Si les autorités nationales connaissent bien les paramètres qui gouvernent leur approche sociale et mesurent les limites du possible, la mise en évidence comparative de la situation des autres pays qui suivent des politiques assez semblables et rencontrent le même type de contrainte leur est assez précieuse. L'expérience d'autrui ou l'observation de telle ou telle facette de la politique sociale servent à moduler quelque peu les politiques envisagées ou, tout au moins, confortent les preneurs de décision de ce que le voisin se débat dans les mêmes problèmes et y a apporté des solutions semblables.

Vers plus d'efficacité des politiques sociales

Le tour d'horizon du développement des statistiques sociales comparatives qui précède peut se conclure par un constat encourageant: les indicateurs sociaux éclairent les preneurs de décision sur la multiplicité des grands objectifs à poursuivre ou des résultats atteints, même s'ils ne peuvent se comparer les uns aux autres dans une fresque fautive de fédérateur commun. En sus de leur intégration à l'élaboration des stratégies de recherche du bien-être au plan national, le développement d'indicateurs sociaux « comparatifs » a une utilité réelle pour les preneurs de décision comme en témoigne par exemple le démarrage d'une nouvelle phase à l'OCDE concernant l'utilisation de l'outil forgé

depuis plusieurs années. L'appréhension des flux de dépenses permet à la fois d'envisager une meilleure maîtrise des coûts et une certaine hiérarchisation des objectifs compte tenu des contraintes budgétaires, mais elle ne permet qu'un discours limité sur les objectifs eux-mêmes. Ensemble ils fournissent un instrument de mesure qui peut considérablement accroître l'efficacité des politiques sociales ainsi que l'a démontré avec force un ancien haut fonctionnaire du Bureau du budget américain.

Constatant à partir d'un échantillon d'indicateurs sociaux que les objectifs sociaux sont toujours ambitieux — ramenons-les à l'échelle 100 sur une période décennale pour la facilité de l'exposé — mais que le dividende fiscal ou partie du budget libre pour des engagements nouveaux (après prise en compte des services votés et autres dépenses incompressibles) ne permet dans une conjoncture optimale que d'atteindre quelque 30 % des objectifs, Nestor Terleckij, démontre qu'en fait cette conjoncture optimale n'est jamais atteinte en raison du fractionnement des politiques en innombrables programmes qui se chevauchent. De la sorte, c'est au maximum un quart à un tiers des 30% du dividende fiscal qui est atteint en réalité, soit bien moins de 10% des objectifs ambitieux initiaux. Une meilleure imbrication des programmes, même au prix d'une sub-optimisation d'un programme individuel, permettrait de dépasser considérablement le seuil de 10% et d'accroître l'efficacité des politiques sociales (11). Le développement d'instruments de mesure permet à présent de mieux explorer ce thème de l'efficacité au plan national comme au plan comparatif, que ce n'était possible il y a quelques années.

Pour en savoir davantage sur l'évolution des dépenses publiques et le budget social, voir notamment:

- *L'Observateur de l'OCDE*, n° 92, mai 1978
- *Commission des Communautés européennes: Deuxième budget social européen 1976-1980*, COM (78) 318 final/A
- *Echange et projets « Les avatars du social »* n° 14 et 15, 1978
- *Futuribles* n° 13, jan./fév. 1978: Statistiques sociales et modes de vie par Victor Scardigli
- *Analyse et Prévision* n° X, juil./août 1970 — La dynamique des finances publiques à l'horizon 1985

Le problème de l'évolution des dépenses publiques à l'horizon 1990 fera en outre l'objet d'un groupe de travail *Futuribles* dont le lancement a été assuré par une première réunion, à laquelle participaient notamment Jean Saint-Geours, Jacques Attali, et quelques représentants des administrations publiques concernées. Le compte rendu sera publié prochainement.

(11) N. Terleckij, *Improvements in the Quality of Life, Estimates of Possibilities in the United States, 1974-1983*, Washington, National Planning Association, 1975.

Les Français et le bonheur

Un sondage SOFRES-*La Croix* sur le bonheur arrive aux conclusions suivantes:

- 90% des Français s'estiment heureux
 - 73% disent mieux vivre que leurs parents
 - Pour 59%, croire en Dieu contribue à rendre heureux
 - Principaux obstacles au bonheur: la mauvaise santé, le chômage, le manque d'argent
 - Principales conditions du bonheur: la vie de famille, une bonne ambiance au travail.
-

Un colloque s'est réuni à Paris sur les jeunes qui vivent ensemble. La cohabitation avant le mariage se répand (plus de 50% chez les enfants de cadres de la région parisienne). 90% de ceux qui cohabitent finiront par se marier. Seuls 10% choisissent délibérément l'union libre. Les raisons: refus de refaire ce que vit le couple parental, incertitude et immaturité ressentie; désir d'inventer un couple vivant, envie de souffler entre deux vies familiales, besoin d'insécurité pour approfondir la relation affective, désir de n'appartenir à personne (rôle de la femme s'en trouve renforcé).

L'extension indéfinie des dépenses de santé

par Paul-Etienne Barral *

L'extension indéfinie des dépenses de santé est généralement tenue pour inéluctable.

Il est vrai que la part des dépenses de santé et d'hygiène individuelle dans la consommation des ménages passe de 5,4% en 1950 à 8,7% en 1960, 12% en 1970 et 14% en 1975. Vers 1960, les auteurs de « Réflexions pour 1985 » prévoyaient qu'elles représenteraient à cette date 16% de la consommation des ménages, mais devant le changement du rythme de leur augmentation dans les années soixante, l'INSEE, dans ses « modèles et projection de la consommation » leur a affecté non pas 16% mais 20% de la consommation des ménages pour 1985. On a même affirmé qu'au rythme où ces consommations se développaient dans les années soixante, elles absorberaient la totalité du produit national en l'an 2000...

Mais dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il y a eu vers 1975 un changement fondamental dont il faut maintenant prendre conscience.

L'évolution récente de la part des dépenses de santé (sans les dépenses d'hygiène) en pourcentage du Produit Intérieur Brut (nouvelle base de comptabilité nationale) est la suivante :

1970	5,68%	1974	6,12%
1971	5,82%	1975	6,80%
1972	5,90%	1976	7,02%
1973	6,00%	1977	7,01%

L'année 1977 constitue-t-elle une pause ou marque-t-elle une rupture de pente?

* Auteur de *Economie de la santé — faits et chiffres*, Paris, Dunod, 1978.

Les trois composantes de la dépense de santé

On trouvera un élément de réponse dans l'analyse des composantes de la dépense totale de santé.

En pourcentage du produit intérieur brut (et en nouvelle base de comptabilité nationale):

- la part de la pharmacie a été constante de 1970 à 1975 (1,58 %) et a diminué en 1976 (1,54 %) et en 1977 (1,41 %);
- la part de la médecine ambulatoire (honoraires médicaux, dentistes, auxiliaires médicaux) a été stable de 1970 à 1974 (1,8 %); elle a augmenté fortement en 1975 et 1976 (2,25 %), puis a diminué en 1977 (2,12 %). On s'interroge sur les conséquences du doublement de l'effectif médical entre 1975 et 1985. Les médecins feront-ils deux fois plus d'actes pour maintenir inchangé leur revenu individuel ou subiront-ils une dévalorisation de leur niveau de vie? Pivot du système de santé, il est probable qu'ils prescriront moins de pharmacie et d'hospitalisation.

Le total de la « médecine » et de la « pharmacie » constitue la « médecine ambulatoire »: sa part dans le PIB diminue actuellement: 3,83 % en 1975, 3,79 % en 1976 et 3,53 % en 1977. Ce n'est pas à la médecine ambulatoire qu'il faut imputer l'augmentation des dépenses de santé.

Il n'en est pas de même pour l'hospitalisation. Sa part augmente fortement. Sa part dans le PIB évolue de la façon suivante depuis 1970: 2,27 % en 1970, 2,61 % en 1974, 2,98 % en 1975, 3,34 % en 1976, 3,48 % en 1977.

Cette augmentation est en grande partie justifiée par l'opération d'humanisation des hôpitaux; cette opération constitue un des objectifs prioritaires du VII^e Plan. Cependant, une instruction ministérielle de 1977 interdit pour l'avenir la création de nouveaux lits hospitaliers. La part de l'hospitalisation devrait se stabiliser vers 1981.

Baisse de l'efficience du système de soins

L'extension globale des dépenses de santé résulte d'une mauvaise adéquation des moyens mis en œuvre à l'objectif recherché, c'est-à-dire d'une baisse de rendement de l'appareil de soins. La baisse de rendement se traduit par le fait qu'on ne retrouve pas au niveau de l'« efficience » globale la somme

des « efficacités » mises en œuvre au niveau micro-économique. Cette baisse de rendement est récente. Depuis 1958, la part du produit intérieur brut consacrée à la santé est passée de 4 à 7% — c'est-à-dire a augmenté de 75% en termes réels — mais l'espérance de vie masculine à l'âge de 20 ans (ceci pour éliminer l'influence de la baisse de la mortalité infantile) n'a augmenté que de 0,6 année en France.

Contrairement aux idées reçues, la cause de ce phénomène n'est pas que la longévité aurait atteint un plafond qu'il serait très onéreux d'élever : l'espérance de vie masculine a actuellement en France le niveau qu'elle avait en Suède en 1945.

Le rôle du « vieillissement » de la population a été aussi très exagéré. De 1965 à 1975, la proportion des personnes de plus de 65 ans est passée en France de 12% à 13,3%, soit 1,3 point d'augmentation et soit une augmentation de 60 000 personnes par an. De 1978 à 1988, le nombre des personnes de plus de 75 ans va passer de 2,9 millions à 3,4 millions, soit une augmentation de 50 000 personnes par an. Il faut rapprocher ces augmentations en valeur absolue des 350 000 nouveaux accidentés de la route chaque année (six fois plus).

Développement du caractère pathogène du mode de vie

La part des causes qu'on peut appeler « exogènes » est réellement déterminante dans l'augmentation des dépenses de santé. Et ce développement des agressions exogènes est récent.

Le tableau ci-dessous montre la divergence progressive des taux de mortalité par cancer entre l'homme et la femme :

Taux de décès par cancer (pour 100 000 habitants)

	<i>Femmes</i>	<i>Hommes</i>
1950	171	178
1960	182	213
1970	186	247
1975	191	272

Ces taux étaient presque les mêmes en 1950 et il y a maintenant une différence de près de 40%. L'analyse par localisation montre que la totalité de

l'augmentation est due au cancer du poumon et des voies aériennes supérieures, cancers presque toujours dûs au tabac.

La circulation routière constitue le second type d'agressions exogènes modernes. Malgré les mesures récentes, la route fait encore 13 000 morts et 350 000 blessés chaque année. Depuis 20 ans, 7 millions de personnes ont été blessées sur les routes de France et le tiers d'entre elles sont handicapées définitivement, c'est-à-dire consommateurs de soins de santé à vie.

Le troisième type d'agressions exogènes relève de l'alcoolisation généralisée (et non de l'alcoolisme aigu). On considère que 40% des dépenses hospitalières sont indirectement causées par l'alcool (accidents, psychiatrie, etc.).

Trois causes précises expliquent les trois quarts du développement de la surmortalité masculine. En 1900, l'écart des longévités entre l'homme et la femme était de 3 ans. Il est maintenant de 8 ans. Et ces trois causes ont pour caractéristique de se traduire essentiellement par des consommations d'hospitalisation (et non de médecine ambulatoire). C'est en partie à cause d'elles que la part de l'hospitalisation passe entre 1970 et 1977 de 40% à 50% des dépenses de santé.

Ralentissement du progrès thérapeutique

Malgré les apparences, l'âge d'or du progrès thérapeutique semble terminé depuis 1960 environ. L'enquête « cancer » de l'INSERM portant sur 200 000 malades traités en centres anticancéreux, montre qu'à l'exception de trois localisations, l'espérance de guérison, qui s'était élevée jusqu'en 1960, s'est maintenue en 1970 à son niveau de 1960.

Les découvertes actuelles sont soit biologiques, mais sans application clinique avant de nombreuses années, soit ne portent que sur un petit nombre de patients (prothèses valvulaires). Les découvertes portent plus sur les moyens de diagnostic (fibroscopie, thermographie, échographie) que sur la thérapeutique.

Or, les véritables découvertes thérapeutiques, dès lors qu'elles aboutissent à un moyen de traitement efficace, voient vite leur production et leur consommation généralisées à l'échelle des masses. Il en résulte une diminution rapide du coût du traitement: antibiotiques, pilule anticonceptionnelle; il y a cinq ans, on pensait que l'hémodialyse ne serait pas applicable à tous ceux qui en ont besoin. Cette généralisation est maintenant chose faite et à un coût assez modéré. Pourquoi le fameux tomodynamètre (scanner) ne verrait-il pas son coût diminuer considérablement s'il se révèle indispensable? La diminution fantastique du prix des calculatrices en dix ans montre que le progrès technique utile se traduit vite par des baisses de prix.

Médiocre allocation des facteurs de production

On connaît la loi de compensation entre les deux types de dépenses de santé: dépenses hospitalières d'une part, et dépenses ambulatoires (essentiellement médico-pharmaceutiques) d'autre part. Cela tend à montrer qu'il n'y a pas complémentarité, mais substitution, des deux types de dépenses. La loi des rendements décroissants fait qu'il y a le plus grand rendement des dépenses de santé si la prise en charge de la population est faite le plus tôt possible, à un niveau où la maladie est encore curable à peu de frais par la pharmacologie et les moyens médicaux classiques. Voilà pourquoi les groupes sociaux qui ont le plus recours aux dépenses de première ligne ont peu de dépenses hospitalières.

L'analyse de la répartition des dépenses de santé (entre la pharmacie, les médecins et l'hospitalisation) selon les affections, montre bien qu'il existe deux sous-systèmes de santé aux fonctions différentes: les accidents, les accouchements, certaines maladies, relèvent essentiellement de l'hôpital, tandis que d'autres affections (affections saisonnières, maladies infectieuses, etc.) relèvent de la médecine de ville.

Cette distinction entre les deux secteurs existe aussi dans les Démocraties Populaires où il n'y a pas de médecine de ville, mais où la médecine de première ligne est exercée en dispensaires de quartiers et non à l'hôpital. La mauvaise allocation des facteurs consiste à répondre dans des cas trop nombreux par le système lourd, alors que le système de première ligne suffirait. Ce phénomène ne relève pas tant d'une volonté délibérée que d'une préférence généralisée pour la spécialisation (en médecine comme ailleurs).

Il semble qu'il y ait trop souvent inadéquation entre la demande réelle et les réponses qui y sont faites. On sait que la demande médicale comporte deux composantes: une demande de réparation (organique) et une demande d'aide psychologique. La médecine répond bien — aussi bien que possible en l'état présent de la science — à la demande de réparation. Mais elle répond trop par un bien (la prescription d'un médicament) à la demande d'aide psychologique, qui est une demande de service. Il en résulte que pour une multitude de cas (les maladies psychosomatiques ou fonctionnelles) la réponse est inadéquate.

Ce phénomène est aggravé par la spécialisation. Il y a plusieurs centaines de tableaux pathologiques, mais quelques dizaines de signes fonctionnels pour les décrire. Si la demande réelle n'a pas été déchiffrée, la réponse technique

est incomplète et toute demande non satisfaite tend à se reproduire indéfiniment. Un système de réponse trop spécialisé débouche sur une inflation d'analyses biologiques, d'examen complémentaires, de prescriptions superflues : sur la surconsommation.

On a proposé comme solution à ce phénomène de créer des « maisons médicales » où exerceraient conjointement les médecins, mais aussi les psychologues, les conseillers conjugaux, etc. Cette solution serait très onéreuse pour la collectivité et le problème de la synthèse de chaque cas demeurerait entier.

La solution qui tiendrait compte des progrès de la médecine et des progrès de la psychologie, serait celle qui permettrait de déchiffrer « le mieux » le discours du patient : de comprendre scientifiquement ce qui motive la consultation et de l'apprécier dans sa globalité : clinique, mais aussi familiale, psychologique, sociale, professionnelle. Pour cela, il faut un acteur unique, et qu'il soit immergé dans la population.

Cela suppose une réhabilitation de la « médecine générale » qui, il y a une génération, était la forme supérieure et synthétique de la médecine, mais avec la spécialisation en est devenue une branche délaissée intellectuellement. Cette réhabilitation n'est possible que si l'on mène à leur terme des réformes profondes et qui vont très loin : elles supposent une liberté « réelle » des généralistes (c'est-à-dire une rémunération permettant une médecine lente), une réforme des études (le Rapport Fougère la demande), un enseignement post-universitaire digne de ce nom, mais aussi l'intégration de l'omnipraticien dans des équipes de recherche clinique et une autre hiérarchie entre les acteurs du système de soins.

Il se pose ici, en préalable, une question fondamentale : c'est la spécialisation qui est à l'origine du progrès. Abandonner la spécialisation, n'est-ce pas renoncer au progrès ? Ou bien, au contraire, n'est-ce pas prendre conscience que la spécialisation est aussi victime du phénomène général de « contre productivité par encombrement » qui caractérise notre époque — trop d'information nuit à l'information, trop d'automobile nuit à la circulation — et qu'une pause dans la spécialisation favoriserait un nouvel essor thérapeutique qui se traduirait par une pause dans l'extension des dépenses de santé ?

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES POLITIQUES AFRICAINES

N° 155 NOVEMBRE 1978

- Editorial
 - Chronologie
 - Sujet du mois: L'Afrique orientale (VII)
François Constantin: 13 — Un échec politique.
D.A.K. Mbogoro: 31 — Un échec économique.
Gladys T. Lechini: 49 — Une perspective historique.
 - Notes et mélanges
René Pelissier: 68 — Regards sur l'africanisme en Angleterre.
 - Chronique bibliographique
 - Bibliographie
-

Société africaine d'édition, 32, rue de l'Echiquier - 75010 Paris - Tél: 523-31-26

prospective et santé

N° 7 - HIVER 1978

— P. Brian Medawar (prix Nobel): L'ultra-élite
Maurice Tubiana: Cancer et environnement

A propos du médicament

- Prospective et santé: Vigilance et thérapeutique
- Pierre Simon et Claudine Soubrie: Oui à la pharmacovigilance, non à l'isolement
- Pierre Dumas: Le médicament et son prix
- Duncan Reekie: Recherche et industrie
- François Régnier: Prévoir la santé

Le Club de Rome a dix ans...

- Aurélio Peccei: Le XXI^e siècle de l'humanité
- Michel Salomon: Entretien avec Aurélio Peccei

Points et contrepoints

L'urgence: comment l'enseigner? — L'urgence en psychiatrie — Médecins et pharmaciens au Japon — La guerre de l'amiante —

Abonnement 1 an, 4 numéros: 90 F. Etranger: 100 F, le numéro 30 F
Etoile Promotion, 3, rue Troyon, 75017 Paris

La facture des prestations sociales

« Nous sommes devant un choix de société. Nous ne pouvons l'éviter », déclare Raymond Barre dans une interview que publie notre confrère *la Croix*. Et le Premier ministre de préciser, faisant allusion au graphique que nous publions ci-dessous: « De 1972 à 1977, comme l'indique le rapport d'adaptation du VII^e Plan, les prestations sociales en valeur réelle ont augmenté deux fois plus rapidement que le produit intérieur brut. »

Il ne faut pas se tromper sur le sens de ces trois petites phrases au parfum un peu technique. En langage clair, cela signifie que la France n'a plus aujourd'hui les moyens de sa politique de protection sociale et que le temps des grandes révisions est arrivé. Dans son interview, le Premier ministre pose devant l'opinion un problème qui a déjà été soumis plus discrètement à la réflexion des différents syndicats au début du mois de novembre: comment endiguer le flot montant des dépenses sociales et comment les financer?

Les dépenses sociales de la nation, celles qui permettent d'assurer la sécurité des Français face à la maladie, à l'accident, au chômage, celles qui permettent d'aider les familles et de subvenir aux besoins des personnes âgées qui ne travaillent plus, ces dépenses-là approchent aujourd'hui le chiffre colossal de 550 milliards de francs par an... C'est-à-dire que, chaque jour, la collectivité nationale prélève sur les uns pour redistribuer à d'autres 1,5 milliard de francs. L'équivalent du prix de quatre avions Concorde. Mais, plus encore que l'énormité des sommes en jeu, c'est le taux d'augmentation des dépenses sociales qui commence à faire problème. Le mouvement s'est en effet considérablement accéléré depuis trois ou quatre ans. Certes, la croissance des dépenses de santé n'est plus ce qu'elle était.

Mais voilà que le relais est pris maintenant par les dépenses de vieillesse. Et là, on le sait, il n'existe aucune parade puisque le vieillissement de notre population va aller s'accé-

lérant et qu'il ne saurait être question de réduire les retraites des vieux travailleurs pour rétablir l'équilibre comptable. Deux chiffres montrent la tendance de la courbe. En 1968, chaque retraité pouvait s'appuyer sur 3,9 travailleurs payant des cotisations. Dix ans plus tard, la proportion n'est plus que de 1 retraité pour 2,8 cotisants!... Dès l'an prochain, le vieillissement de la population va déstabiliser brutalement et de façon durable, tout le régime de protection sociale.

Il est normal, bien sûr, qu'un pays développé comme le nôtre consacre des sommes croissantes à la protection des faibles et des malchanceux. Mais jusqu'où peut aller cet effort de redistribution des richesses dans une période comme celle que nous traversons depuis 1975? Barre est catégorique dans son interview: l'Etat ne paiera pas. Et cela pour la bonne raison qu'il ne pourra pas payer. Notre pays est au bord d'une gigantesque crise des finances publiques dont personne ne mesure encore clairement les conséquences. Depuis 1975, l'argent ne rentre plus comme avant dans les caisses de l'Etat: production stagnante, salaires bloqués, l'impôt a moins de rendement. Est-il possible que, à l'autre bout, les dépenses de transferts sociaux continuent de croître comme avant?

Le gouvernement a décidé de ne pas poser ce problème explosif de l'équilibre de la Sécurité sociale en termes de dépenses, mais en termes de recettes. Son premier acte va être de suggérer le déplaçonnement de certaines cotisations de cadres. La manœuvre est habile. Car Raymond Barre sait bien qu'à l'interrogation: « Qui doit payer? » répondra un jour en écho cette autre question: « Payer quoi? » Et que, l'épée dans les reins, on sera conduit à faire un tri dans les dépenses sociales. Afin que l'argent redistribué aille vraiment à ceux qui en ont besoin. Et à eux seuls.

François-Henri de Virieu
(*Le Matin*, 17 décembre 1978)

Les comptes sociaux de la France (chiffres en 1977, en millions de francs)

D'où vient l'argent...

Cotisations des assurés	94 364,83
Cotisations des employeurs	275 816,44
dont	
● Etat patron	56 827,00
● Collectivités locales	4 783,63
Apport de l'Etat (autres que cotisations d'employeurs)	96 107,56
dont	
● Subventions aux régimes	23 030,05
● Perte de recettes pour quotient familial	14 500,00
Apport des collectivités locales	7 890,21
Taxes affectées	9 423,91
Revenus de capitaux	4 753,66
Ressources diverses	3 342,00
Transferts entre régimes	20 618,88
Total brut transferts inclus	512 317,49
Total brut transferts exclus	491 698,61
Doubles comptes	-13 828,58
Total net	477 870,03
Excédent	8 620,03

Les tableaux ci-dessus sont extraits de l'Etat retraçant l'effort social de la nation, document annexé au projet de loi de finances pour 1979. A l'heure actuelle, les chiffres de 1978 ne sont pas connus, mais ceux de 1977, année excédentaire, contrairement à l'année en cours, permettent de se faire une idée des grandes masses et de l'évolution des différents postes.

...A quoi il sert

Dépenses de santé	123 051,05	(24,43 %)
dont		
● Soins	21 766,53	
● Hospitalisation	51 484,69	
● Pharmacie	16 230,63	
Invalidité, vieillesse, décès	189 879,33	(37,70 %)
dont		
● Invalidité	7 709,51	
● Vieillesse, régime de base	120 297,99	
Famille	74 457,78	(14,78 %)
dont		
● Maternité	5 181,48	
Logement	19 910,01	(3,95 %)
dont		
● Contribution patronale	4 340,00	
Formation, chômage	20 169,84	(4,00 %)
Accidents du travail	18 936,57	(3,76 %)
Evénements politiques	12 899,83	(2,57 %)
Services communs	44 393,05	(8,81 %)
Total brut	503 697,40	
Transferts	-18 840,82	
Doubles comptes	-15 606,64	
Total net	469 250,00	(100 %)

vers des contrats de solidarité

Dans le cadre du programme de recherche lancé par l'IIES sur le thème des contrats de solidarité, une vingtaine d'études ont été rassemblées et réparties entre deux formes de publication complémentaires:

Travail et société

Revue trimestrielle
de l'IIES

vol. 3, n^{os} 3-4
juillet/octobre 1978

274 pp.

20 fr. suisses

Série de recherche

Monographies reflétant
les résultats des projets de
recherche de l'IIES.

n^{os} 36 à 44

Principaux thèmes de recherche sur les contrats de solidarité:

Approche méthodologique

Promotion du monde rural

Démographie et migrations
internationales

Développement industriel et
technologie

Formation et recherche

Transferts sociaux et redistri-
bution des revenus

Coopération multilatérale

Autonomie et ordre inter-
national.

Information et développement

Des informations complémentaires ainsi que le catalogue des publi-
cations peuvent être demandés directement à:

Institut international d'études sociales
Case postale 6, CH-1211 Genève 22 (Suisse)

La sécurité sociale a-t-elle un avenir ?

par Maurice Rustant *

La Sécurité Sociale est une affaire importante puisque son budget global représente une somme sensiblement égale à celle du budget de l'Etat.

Hors, malgré les efforts accomplis, le régime général sera en déficit en 1978 et dans les années suivantes. Ses dépenses s'accroissent à un rythme supérieur à celui de la production intérieure brute.

Que faire pour équilibrer dépenses et recettes? Accroître la participation de l'Etat au financement de la Sécurité Sociale, augmenter les cotisations des employeurs et des salariés, déplaçonner les cotisations de Sécurité Sociale, réduire les dépenses, et quelles dépenses?

Aucune de ces solutions n'a l'adhésion de l'ensemble des parties concernées qui ne sont pas d'accord sur la finalité même de la Sécurité Sociale.

Dans ces conditions, il sera bien difficile de faire accepter par tous les remèdes proposés.

« Il me paraît essentiel pour le fonctionnement de notre démocratie que le Parlement ait à connaître de manière plus approfondie qu'actuellement les dépenses de la Sécurité sociale... ».

« Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je sors de ce long débat réconfortée dans ma conviction que la démocratie ne peut que gagner au dialogue des responsables gouvernementaux et des élus sur un sujet qui touche d'aussi près à la vie quotidienne et aux préoccupations essentielles des Français ».

Ainsi s'achevait le discours de clôture de Mme Veil, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale devant l'Assemblée Nationale. Nous sommes le

* L'auteur est chargé de cours à l'université de Lyon II.

24 mai 1978. Le grand débat sur la Sécurité sociale a duré deux jours. Il s'achève tard dans la nuit en présence d'une quarantaine de députés somnolents. Et cependant un certain nombre d'entre eux ont demandé que le Parlement soit désormais appelé à contrôler les dépenses de la Sécurité sociale.

Car la Sécurité sociale est une grosse affaire.

C'est un budget pour 1978 qui va s'élever à 395 milliards. Un budget presque aussi important que celui de l'Etat (398 milliards en 1978) que le Parlement contrôle, tandis qu'il est presque dénué de tout pouvoir sur le budget de la Sécurité sociale.

Les prestations sociales qui représentaient en 1960 20% du revenu des ménages en représentaient 30% en 1976 (1).

Si l'on rapproche les prestations de la production intérieure brute c'est-à-dire de l'ensemble et la valeur des biens et des services produits par notre pays, les prestations sociales en prennent une part grandissante, passant de 20% en 1960 à 30% en 1976 (2).

Quant au personnel utilisé, l'ensemble des caisses de sécurité sociale, à quelque régime qu'elles appartiennent, totalisent 190 000 salariés environ.

La Sécurité sociale, c'est donc une grande entreprise, c'est une grosse affaire, à laquelle d'ailleurs l'opinion publique marque son attachement.

Un sondage effectué auprès de la population en 1975 a montré que les Français étaient viscéralement attachés à l'idée et à l'institution de la Sécurité sociale. En effet, 96% considéraient sa suppression comme très grave. Parmi une liste de droits ou de libertés à sauvegarder, la Sécurité sociale intervenait au 1^{er} rang, avant le droit de vote, avant la liberté de la presse, le droit de grève, et le syndicalisme. C'est dire l'attachement des Français à l'Institution. Considèrent qu'il serait très grave de supprimer :

La Sécurité sociale: 96%

Le droit de vote: 92%

Le libre choix de l'entreprise où travailler: 92%

La liberté de la presse: 87%

Le droit de grève: 69%

Les syndicats: 67%

Objectifs et finalités des systèmes de sécurité sociale

La Sécurité sociale peut avoir trois objectifs suivant la conception que l'on se fait de son rôle dans la société.

(1) Source: Budget social de la Communauté.

(2) Source: Le revenu des Français — CERC 1977.

La Sécurité sociale, autrefois appelée les assurances sociales, peut jouer le rôle d'une assurance des principaux risques sociaux.

Selon cette optique, elle est liée à la réparation des conséquences de divers événements qualifiés « risques sociaux »; le droit à la sécurité sociale est alors le droit à la réparation de ces risques sociaux. La sécurité sociale intervient en apportant à chaque assuré la garantie d'un revenu de remplacement en cas de perte due à la maladie, à l'invalidité, à la mise à la retraite, au chômage, etc. Elle assure aussi des revenus de complément aux assurés qui ont des enfants à charge.

Cette conception de la sécurité sociale-assurance sociale a prévalu dans la première période suivant la création des systèmes de sécurité sociale dans les différents pays.

La protection n'était donc assurée à des individus qui encouraient des risques que dans la mesure où les cotisations ou primes d'assurances étaient versées. Il y a donc suivant cette conception un lien étroit entre cotisations et prestations.

A l'origine, le droit à la Sécurité sociale est donc lié à l'exercice d'une activité salariée, d'une façon plus générale, à une activité professionnelle.

Selon une autre conception plus moderne dite distributive, la mission de la Sécurité sociale doit être élargie.

Le fondement du droit à la Sécurité sociale ne doit plus être recherché dans l'activité professionnelle, mais dans les besoins des individus, besoins pris en considération au nom de la solidarité naturelle entre les membres d'une même collectivité nationale.

La mission de la Sécurité sociale suivant cette conception s'inscrit donc dans le cadre de la réduction des inégalités; elle doit jouer un rôle dans le domaine des transferts de revenus d'une catégorie à l'autre.

Donner des revenus de compensation sous forme de prestations familiales, sous forme de prestations vieillesse, n'est pas suffisant, il faut aller plus loin; la Sécurité sociale devrait suivant cette conception accorder des prestations ou des aides destinées surtout aux personnes les plus défavorisées, de façon à pallier les inégalités sociales qui proviennent de la distribution des revenus primaires.

Troisième conception concernant la Sécurité sociale : elle devrait être un instrument de lutte contre la pauvreté.

Cette conception va plus loin que la précédente, car elle vise à garantir à chacun un minimum de ressources, comme par exemple le système de l'impôt

néгатif ou l'aide sociale. A cet égard, la politique des différents pays ne se ressemble pas :

- certains ont créé un système d'assistance plus ou moins généralisé en laissant à l'initiative privée le soin de garantir les citoyens solvables contre les principaux risques; l'action de l'Etat se limite alors à l'aide sociale (Etats-Unis).
- d'autres ont créé un système de Sécurité sociale plus ou moins complet qui ne laisse qu'une place réduite à l'assistance et aux protections privées (Suède).

Toutefois la Sécurité sociale ne peut être confondue avec l'assistance, celle-ci intervenant après examen des ressources du demandeur, sans qu'il soit tenu compte de la cause de cette situation.

L'action normale de la Sécurité sociale peut contribuer à réduire la pauvreté, mais cela ne peut constituer son objectif essentiel.

Ce qu'on peut dire pour terminer avec ce chapitre c'est que notre Sécurité sociale relève à la fois de la première conception, mais également de la deuxième conception redistributive, nous aurons l'occasion de le voir un peu plus loin.

La sécurité sociale en France depuis 1945

Quel que soit le rôle assigné à la Sécurité sociale, le problème est aussi de savoir si les principes qui étaient à la base de l'ordonnance du 4 octobre 1945 organisant la Sécurité sociale en France (généralisation, unité et solidarité) ont été respectés :

La généralisation

L'ordonnance de 1945 avait précisé que des textes ultérieurs étendraient le champ d'application de la Sécurité sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires.

On peut considérer que cet objectif est atteint aujourd'hui en 1978.

Ainsi la loi du 4 juillet 1975 a prévu la généralisation de l'assurance maladie, de l'assurance vieillesse et des prestations familiales au plus tard pour le 1^{er} janvier 1978.

- Pour les prestations familiales la généralisation a été achevée au 1^{er} janvier 1978 grâce à un décret harmonisant les prestations pour toutes les catégories de la population active et non active. Donc plus de lien entre prestations familiales et activité professionnelle. Toute la population concernée est couverte.
- La généralisation de l'assurance vieillesse est aujourd'hui pratiquement réalisée pour toute personne ayant eu ou non une activité professionnelle qu'elle exerce une profession salariée ou une profession indépendante.
- En ce qui concerne l'assurance maladie et maternité, la population bénéficiaire qui n'était que 53% de la population française s'est accrue progressivement. Cependant en 1975 environ, 1 200 000 personnes étaient encore dépourvues de protection sociale (personnes sans activité professionnelle, ministres du culte, membres de congrégations...).

Par deux lois du 2 janvier 1978, la généralisation est réalisée à 100%.

Désormais, il n'y a plus de lien entre protection sociale et activité professionnelle. La protection est acquise à toute personne résidant sur le territoire national.

Les Français relevant d'un régime obligatoire sont couverts par ce régime ainsi que leur famille. Tous les autres sont rattachés à un nouveau régime, le régime de l'assurance personnelle, qui prend en quelque sorte la relève de l'assurance volontaire.

Mais il aura fallu attendre plus de 30 ans pour que le principe de la généralisation soit complètement appliqué.

L'unité

En ce qui concerne celle-ci, on est resté très loin de l'objectif. Elle a été très peu réalisée tant au niveau des structures que des droits. Il en est résulté une prolifération des régimes légaux et conventionnels, l'ensemble ayant atteint un degré de complexité telle qu'elle interdit à l'assuré moyen toute compréhension du système dans son ensemble. C'est ainsi que nous trouvons à côté du régime général, un certain nombre d'autres régimes spéciaux.

On note ainsi des régimes spéciaux concernant les salariés: régime minier, SNCF, RATP, EDF/GDF, le régime des fonctionnaires et agents de l'Etat, celui des marins du commerce, celui des clercs de notaires, celui des salariés agricoles.

Puis des régimes de non salariés tels que: le régime des artisans et commerçants, celui des professions industrielles et commerciales, celui des exploitants agricoles, celui des professions libérales, celui de l'assurance personnelle.

Cette liste n'est pas exhaustive, mais simplement indicative, sans parler des régimes complémentaires de retraite au nombre d'une cinquantaine.

Si un certain nombre de partenaires ou d'organisations souhaitent cette unité à terme, les moyens pour y parvenir diffèrent assez sensiblement.

Une première solution consisterait en un regroupement de tous les régimes légaux dans un régime unique, commun à tous les Français, aligné sur le régime général par une intégration progressive des autres régimes de base et complémentaires sans diminution de la protection offerte (c'est la position de la CGT, CFDT, FO et de l'UNAF).

Une deuxième solution qui constitue une étape intermédiaire serait l'unification des régimes de salariés.

Dans de nombreux régimes spéciaux (mines, SNCF) la situation démographique (le rapport cotisants, bénéficiaires (retraités) est négatif, en raison de la stagnation ou la régression des effectifs. L'équilibre de ces régimes est subordonné à l'aide de l'Etat ou du régime général de la Sécurité sociale.

L'institution d'un régime unique de salariés rendrait mieux compte de l'effort contributif de chaque catégorie et engagerait une solidarité plus large. Elle aurait l'avantage de supprimer les discriminations de traitement qui ne paraissent pas toujours justifiées.

Les organisations syndicales de salariés, sauf la CGC, sont également en faveur de cette solution, en admettant que dans un premier temps le régime ainsi unifié serve des prestations d'un niveau différent suivant les catégories d'assurés; l'harmonisation des prestations se faisant dans un deuxième temps par l'augmentation progressive des avantages consentis aux affiliés du régime général. Mais cette condition ne fait-elle pas financièrement obstacle à l'unification des régimes?

Une troisième solution plus en retrait et défendue par le CNPF, la CGPME et la CFTC consiste à accepter le pluralisme des régimes avec un régime de base comportant des prestations uniformes et financé au moins partiellement par l'impôt, des régimes complémentaires propres à chaque catégorie et versant des prestations financées par des cotisations professionnelles et enfin des systèmes d'assurance individuelle.

En fait, comme on a pu le constater dans le discours de Mme Veil lors du dernier débat parlementaire, le gouvernement à l'heure actuelle poursuit modestement l'harmonisation des régimes dans trois directions (il n'est plus question d'unité dont le principe semble avoir été abandonné):

- En évitant la création de nouvelles distorsions entre les régimes.
- En évitant que les régimes spéciaux et autonomes prennent de nouvelles dispositions dont ne bénéficieraient pas le régime général.
- En visant une meilleure coordination entre les régimes.

Ce qui est certain c'est qu'à l'heure actuelle nos systèmes de Sécurité sociale présentent de profondes et choquantes inégalités.

Dans certains régimes avec des cotisations moins élevées on obtient

des prestations d'un niveau supérieur à celles du régime général — cas des régimes spéciaux d'une façon générale où les prestations sont accordées dans de meilleures conditions, et à des taux plus élevés que dans le régime général. Exemple: âge de la prise de retraite et des taux de pension, remboursement intégral des frais pharmaceutiques.

Si l'on prend le taux de rendement des cotisations pour obtenir une pension de retraite, des études de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ont montré qu'il atteignait 1,57 pour le personnel de l'Etat, 2,05 pour les professions libérales, 2,09 pour les mines et 16,75 pour les exploitants agricoles, ce qui laisse apparaître que même avec une retraite peu élevée, cette dernière catégorie ne participe à son financement que dans une mesure faible.

Enfin la contribution de l'Etat est forte pour assurer l'équilibre de certains régimes (secteur parapublic) et presque nulle pour le régime général.

La solidarité

Cette solidarité peut s'entendre de plusieurs façons et à plusieurs niveaux.

Ce peut être une solidarité professionnelle: qui donne lieu à des transferts limités et qui ne dépasse guère les effets normaux de l'assurance.

C'est la compensation à l'intérieur d'un même régime des charges de maladie entre bien portants et malades, des prestations familiales entre célibataires et chargés de famille, des prestations vieillesse entre actifs et retraités. C'est une solidarité qui existe dans de nombreux régimes et qui fonctionne selon un principe mutualiste.

Ce peut être une solidarité interprofessionnelle, donc déjà plus étendue. Elle est déjà plus difficile à supporter entre régime de salariés et régime de non salariés. Elle existe dans les faits. Elle est née des circonstances. Par exemple, le régime général prend en charge le déficit d'autres régimes où le rapport ^{actifs}/_{inactifs} s'est détérioré en raison de la situation démographique. C'est la compensation démographique. Cependant, pour que cette solidarité interprofessionnelle soit acceptée, il faut que les cotisations soient basées sur des ressources économiques connues et réelles, et qu'elle ait lieu à condition économique égale.

Ce peut être enfin une solidarité nationale, qui est la solidarité à son point le plus élevé où certaines charges sont assumées par l'Etat c'est-à-dire pratiquement par l'impôt ou les taxes perçues sur des personnes qui ne sont pas forcément des affiliées ou des cotisants à la Sécurité sociale.

En fait, notre système de Sécurité sociale est aujourd'hui un système difficilement classable. Il emprunte à l'assurance obligatoire, à la mutualité,

à la solidarité interprofessionnelle, et même dans une certaine mesure à la solidarité nationale.

Recettes et dépenses de la sécurité sociale en France

Après avoir examiné des questions plus générales, nous allons maintenant aborder le fonctionnement de la Sécurité sociale en France. Jusqu'à maintenant les observations que nous avons faites concernaient l'ensemble des systèmes de Sécurité sociale, maintenant nous allons limiter notre horizon au problème qui nous occupe le plus, celui du régime général de Sécurité sociale qui concerne quelque 13 millions de salariés sur un total de 17 millions de salariés.

En réalité, le régime général de Sécurité sociale fonctionne comme une immense pompe aspirante et refoulante: une pompe qui aspire des cotisations de Sécurité sociale prélevées par les entreprises mais provenant soit des cotisations des employeurs, soit des cotisations des salariés, une pompe qui refoule ou restitue des prestations dont le nombre s'est multiplié depuis l'origine, depuis 1945.

Voyons les choses de plus près.

Les recettes

Elles proviennent pour la plus grande partie des *cotisations*. Celles-ci se répartissent suivant plusieurs rubriques. Elles sont proportionnelles aux salaires, mais elles sont plafonnées, exception faite de l'assurance maladie.

TAUX EN 1946

	<i>Employeur</i>	<i>Salarié</i>	<i>Ensemble</i>
Accidents du travail	2%		2%
Allocations familiales	12%		
Assurances sociales	6%	6%	12%
Total	20%	6%	24%

TAUX AU 1^{er} JANVIER 1978

	<i>Employeur</i>	<i>Salarié</i>	<i>Plafond mensuel</i>
Assurance maladie	2,50	1,50	Totalité
maternité			salaires
invalidité, décès	10,95	3,00	4 000 F
Assurance vieillesse	7,70	3,45	4 000 F
Allocations familiales	9,00	—	4 000 F
Accidents du travail variable	4,05		4 000 F
	31,70	6,45	38,15
	+2,50	+1,50	+4,00
	totalité	totalité	totalité

A celles-ci s'ajoutent les cotisations pour les retraites complémentaires, les versements à l'assurance chômage, la participation au logement, la formation continue, la taxe d'apprentissage et la participation aux frais de transport des salariés.

Autrement dit, l'ensemble des charges obligatoires annexes au salaire ont augmenté considérablement au cours des dix dernières années, de telle sorte qu'au salaire payé s'ajoute un pourcentage important qui n'apparaît pas sur la feuille de paye et qui intervient dans ce que l'on appelle « les coûts de main-d'œuvre ».

De telle sorte qu'au début de l'année 1978, on pouvait considérer que pour un salarié gagnant 3 000 F par mois, les charges obligatoires annexes (part patronale + part salariale) en pourcentage du salaire brut s'élevaient globalement pour l'entreprise à 56,3%. Pour un salarié cadre gagnant 6 000 F par mois, ces mêmes charges salariales obligatoires s'élevaient à 47,9% du salaire brut, donc proportionnellement moins pour le salarié gagnant 6 000 F par mois en raison du plafond fixé à 4 000 F.

J'ajouterai que les employeurs en France se plaignent depuis longtemps de la lourdeur des charges sociales qui leur incombent. Il est vrai que par rapport aux autres pays de la communauté ces charges sociales sont relativement élevées, mais quand on considère l'ensemble du coût salarial, c'est-à-dire salaire + charges annexes au salaire, la France se situait encore en 1975 à l'avant-dernier rang des pays de la Communauté, juste avant la Grande-Bretagne pour le niveau de ses coûts salariaux par salarié.

RECETTES SOCIALES — ANNÉE 1975

	<i>Allemagne</i>	<i>Belgique</i>	<i>Danemark</i>	<i>France</i>	<i>Pays-Bas</i>
Cotisations employeurs	44,9	45,5	10,4	65,5	41,6
Cotisations travailleurs	24,3	21,3	2,8	20,3	33,6
Taxes et subventions publiques	26,8	30,0	84,1	11,6	15,9
Divers	4,0	3,2	2,7	2,6	8,9
Total	100	100	100	100	100

Coût horaire de la main-d'œuvre dans l'industrie

R.F.A.	126	Belgique	134
France	100	Luxembourg	126
Italie	—	Royaume-Uni	66
Pays-Bas	139	Danemark	129

Pour en terminer avec cette question, ajoutons qu'il faut bien distinguer cotisations de Sécurité sociale des autres charges sociales; au cours de ces dernières années les autres charges sociales (cotisations ASSEDIC, formation continue, fonds de garantie des salaires) ont augmenté plus que les cotisations de Sécurité sociale à proprement parler.

Les prestations de Sécurité sociale

Ce que l'on peut dire c'est que certaines prestations se sont considérablement améliorées : c'est le cas des pensions vieillesse dont la progression au cours de ces dernières années a été assez rapide.

D'autres prestations sont devenues plus coûteuses pour la Sécurité sociale, comme celles de l'assurance maladie, pour des raisons que nous verrons ultérieurement, avec des taux de remboursement qui ont diminué pour certains médicaments.

Enfin, certaines prestations se sont diversifiées et multipliées, c'est le cas des prestations familiales. Partis de prestations familiales proportionnelles au nombre d'enfants et de l'allocation de salaire unique, d'autres prestations se sont ajoutées : allocations de frais de garde, majoration du salaire unique, ou de la mère au foyer, qui aujourd'hui sont regroupés dans le complément familial.

Il faudrait ajouter à ce tableau, sans être sûr d'être absolument complet: l'allocation de parent isolé, l'allocation d'orphelin, l'allocation d'éducation spéciale (pour les enfants handicapés), l'allocation aux adultes handicapés. Et dans un autre ordre d'idées, l'allocation-logement.

Cette évolution a eu pour effet qu'au cours de ces dernières années, c'est-à-dire de 1970 à 1976, les prestations de Sécurité sociale ont augmenté en moyenne à un rythme de 8,5% par an, tandis que le budget social de la nation n'augmentait qu'à un rythme de 7,9% par an, et le PIB de 3,5% seulement. De 1972 à 1976 le taux d'accroissement des dépenses a correspondu à un doublement tous les 3 ans pour les dépenses vieillesse, à un doublement tous les 4 ans pour les dépenses maladie, à un doublement tous les 5 ans pour les prestations familiales (3).

Tout ceci ainsi que d'autres raisons ont eu pour résultat que depuis quelques années on parle de crise de la Sécurité sociale.

Qu'entend-on par crise de la sécurité sociale ?

Cette crise a au moins trois significations: c'est tout d'abord la crise de son financement, c'est pour un certain nombre, la remise en question de l'assiette des cotisations de Sécurité sociale, c'est enfin un réexamen de la finalité du système de Sécurité sociale.

La recherche d'un nouvel équilibre financier

Quand on parle de l'équilibre financier de la Sécurité sociale, il faut d'abord se montrer très prudent en ce qui concerne les prévisions. On nous a annoncé par exemple en 1976 qu'en 1977 le déficit du régime général atteindrait 12 à 15 milliards or l'année dernière, à la suite de différentes mesures qui ont été prises le 15 avril 1977, le solde s'est traduit finalement par un léger excédent. Mais c'est un fait cependant que la situation financière du régime général se dégrade depuis 1975 et les prévisions sont sombres. A législation constante, on annonce un déficit de 6 milliards en 1978, 10 milliards en 1980 et 25 en 1985, et dans un passé récent les déficits cumulés de 1974 à 1976 ont dépassé 8 milliards.

(3) Rapport Berger.

Dans une situation de ce type on peut penser à deux ordres de solutions, soit augmenter les recettes, soit diminuer les prestations, ou encore faire des économies sur certaines dépenses.

Augmenter les recettes

Comme au cours de ces dernières années, le déficit venait surtout de l'assurance maladie, tandis que la Caisse d'allocations familiales enregistrait des excédents, on a eu tendance tout d'abord à transférer une partie des excédents de la Caisse des allocations familiales à la Caisse maladie et à la Caisse-vieillesse, puis à relever les taux des cotisations maladie et des cotisations vieillesse, tandis qu'au contraire était allégé le versement des cotisations pour les allocations familiales dont le taux est passé de 16,75 (en 1958) à 9% aujourd'hui. Cependant globalement la charge des employeurs et des salariés était relevée, avec l'apparition d'une cotisation maladie non plafonnée versée sur l'ensemble du salaire. Mais il semble qu'actuellement on ait atteint une sorte de saturation, bien que la CGT et la CFDT soient en faveur d'un déplafonnement de certaines cotisations. On a prévu précédemment que la part versée par les entreprises françaises dans le système de financement de la Sécurité sociale était élevée par rapport à celle que l'on remarque dans d'autres pays (65,5). La part des cotisations venant des salariés se situe dans une moyenne, mais socialement et d'un point de vue politique il semble difficile de la relever.

Par contre la part qu'assume l'Etat en France est relativement modeste (11,6) par rapport à celle d'autres pays. D'où l'idée d'une fiscalisation partielle ou d'une participation plus grande du budget au financement de la Sécurité sociale sous forme de taxes ou de subventions affectées (taxe sur l'alcool, sur le tabac...). Mais la vignette automobile a créé un précédent qui a mauvaise presse!...

Enfin il faut ajouter que la crise de l'emploi qui a commencé en 1974 a eu pour effet de diminuer les rentrées de cotisations de Sécurité sociale et avec 1 200 000 chômeurs officiels aujourd'hui, c'est un poids qui pèse lourd sur les recettes de la Sécurité sociale.

Diminuer les prestations ou faire des économies

La diminution des prestations est un instrument difficile à manier à une époque où le niveau de vie stagne et où la population demande une sécurité et une protection sociale accrues. Cependant de plus en plus certaines prestations, complément familial par exemple, sont liées à des conditions de ressources qui éliminent une partie des candidats potentiels à ces prestations. Le taux de remboursement de certains frais médicaux et pharmaceutiques a été abaissé.

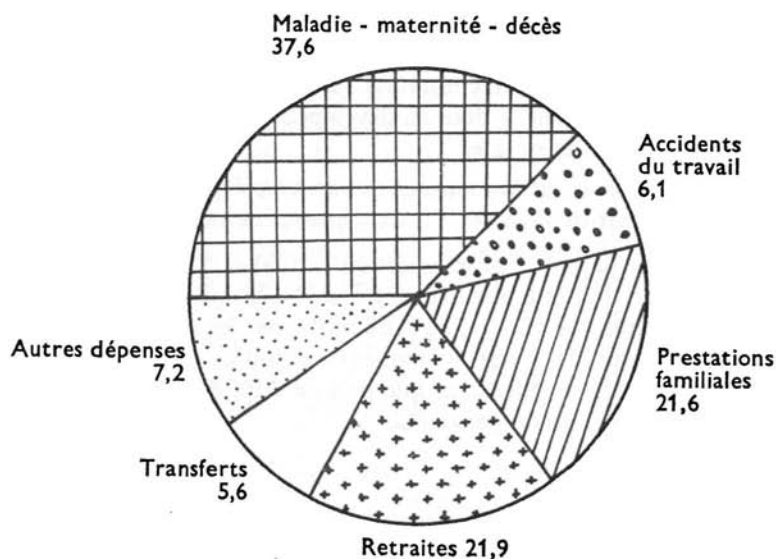
Mais il paraît évident que l'expansion des dépenses venant de certaines prestations paraît inévitable pour l'avenir pour des raisons qui sont déjà inscrites dans les faits.

Par exemple si à partir de 1978 les prestations familiales ou l'assurance maladie ne sont plus liées à une condition d'activité professionnelle, il est évident que dans un avenir tout proche le nombre des bénéficiaires va augmenter.

D'autre part, si on veut pratiquer dans l'avenir une politique familiale plus affirmée en raison de la situation démographique, il est certain que les prestations familiales devront augmenter plus qu'elles ne l'ont fait dans le passé où elles ont à peine suivi le coût de la vie.

En ce qui concerne les pensions de retraites et la politique à l'égard des gens âgés, il est non moins sûr en raison de la structure démographique de la population française et de la politique que le gouvernement s'est engagé à suivre (en dehors même de tout nouvel avancement de l'âge de la retraite) que les dépenses vieillesse vont augmenter pour des raisons qu'il est facile de comprendre.

En ce qui concerne les dépenses venant de l'assurance maladie, maternité, décès, celles-ci représentaient en 1975 37,6 des dépenses des régimes de Sécurité sociale; un certain nombre de personnes estiment que c'est de ce côté que pourraient provenir les économies les plus importantes.



D'abord il faut faire remarquer que les dépenses de santé s'accroissent d'une façon importante dans tous les pays industrialisés ; la France n'est pas le pays où elles se sont le plus accrues, ni celui où elles représentent le pourcentage le plus élevé du PIB. Dans la mesure où le niveau de vie s'est élevé et où l'urbanisation s'est développée, la population consacre des sommes de plus en plus importantes aux dépenses de santé (consultations de médecin, soins, thérapeutiques etc.).

D'autre part, on constate un double phénomène, l'augmentation des dépenses de santé est relativement proportionnelle au nombre des médecins et des auxiliaires médicaux, or leur nombre va encore augmenter en France au cours des prochaines années.

D'autre part, la médecine devient de plus en plus complexe, au diagnostic donné par le généraliste a succédé la consultation de spécialistes qui s'entourent d'analyses, d'exams de laboratoires, de radios qui rendent le coût de la médecine (remboursée par la Sécurité sociale) plus onéreux. C'est une tendance que l'on remarque dans tous les pays industrialisés.

Cependant dans le cadre de la recherche d'une solution au déficit de la Sécurité sociale, le Haut comité médical de la Sécurité sociale s'est livré à des études sur les causes d'augmentation des dépenses de santé et à la recherche de moyens permettant de mieux maîtriser leur croissance (Rapport de décembre 1976 et rapport du Professeur de Vernejoul du 17 février 1977) Celui-ci distingue :

- *Les dépenses qui ne peuvent être réduites et dont il faut souhaiter l'augmentation* : ce sont les dépenses dues au progrès des sciences permettant la guérison plus rapide de nombreux malades (cependant on peut faire des réserves sur ce chapitre en constatant l'abus de certains examens de laboratoire), et les dépenses dues au développement de la médecine préventive et de la médecine sociale.
- *Les dépenses qui peuvent être réduites* : ce sont les dépenses d'hospitalisation qui représentaient en 1976 46,7% des dépenses de santé.

En cinq ans la part de l'hospitalisation a doublé dans la consommation des ménages. Or, il doit être possible de limiter les hospitalisations inutiles (4), de diminuer la durée des séjours, de faire participer les médecins à la gestion des hôpitaux, de procéder à des économies de gestion.

Il faut toutefois faire remarquer que près de 70% des dépenses d'hospitalisation sont des dépenses de personnel.

(4) Rapport du CERC.

Sur un plan plus général il faudrait une meilleure éducation des médecins prescripteurs sur les responsabilités économiques de leurs actes. Il n'est pas douteux que la rémunération à l'acte incite à une multiplication des actes. De même une meilleure information des malades devrait permettre une diminution de la consommation de produits pharmaceutiques qui encombrant parfois les armoires à pharmacie. Il a été décidé que la Sécurité sociale soit déchargée du remboursement des médicaments de confort.

D'autre part, les abus de petits arrêts de courte durée avec le versement d'indemnités journalières devraient être sanctionnés plus sévèrement.

Les caisses d'assurance maladie devraient mieux jouer leur rôle de gestionnaire, et ne pas se limiter à un simple rôle d'organisme payeur.

Enfin il faut souligner sur un plan plus général, que le régime général *subit* l'incidence des « charges indues » c'est-à-dire des dépenses qui ne devraient pas être à la charge du régime général, mais à la charge d'autres régimes ou à celle de l'Etat (la plus grande partie du Fonds national de solidarité, les dépenses d'enseignement médical et paramédical, les insuffisances de cotisations des fonctionnaires, des agents des collectivités locales, des salariés agricoles, du régime étudiant etc.).

Les sommes impliquées sont importantes, de telle façon que d'aucuns ont pu soutenir avec une certaine vraisemblance que le régime général ne serait plus en difficulté s'il ne subissait l'incidence des « charges indues » (position des organisations syndicales de salariés et du CNPF).

L'assiette actuelle de Sécurité sociale contestée

Cette crise de la Sécurité sociale se manifeste également par une contestation de l'assiette actuelle des cotisations de Sécurité sociale, c'est-à-dire les salaires plafonnés ou non plafonnés.

Les industries dites de main-d'œuvre qui ont trouvé écho auprès de personnalités politiques importantes, ont accusé le système actuel en disant qu'il pénalisait l'emploi. En effet, ces industries de main-d'œuvre qui emploient un personnel important (bâtiment), ou qui subissent des coûts de main-d'œuvre relativement élevés dans leur prix de revient (textiles) estiment qu'elles se trouvent pénalisées pour l'embauche de personnel supplémentaire, tandis que les industries capitalistiques qui emploient peu de main-d'œuvre, mais beaucoup de capitaux (industrie pétrolière, industries chimiques, électricité) se voient avantagées par le système actuel qui serait donc peu favorable à l'emploi.

Aussi les premières demandent que désormais les cotisations de Sécurité sociale ne soient plus assises sur les salaires, mais sur la valeur ajoutée des entreprises, c'est-à-dire sur un certain nombre d'éléments du compte d'explo-

tation dans lesquels entraînent les dotations pour amortissement, les provisions et les bénéfiques.

En fait, le problème est plus complexe qu'une vue sommaire ne le laisse apparaître.

Dans ces industries dites de main-d'œuvre se trouvent des secteurs assez disparates :

- des prestataires de service (hôtellerie, restaurants, artisans et commerçants) où les salaires déclarés n'ont quelquefois aucun rapport avec la réalité.
- des entreprises ou des secteurs entiers où la main-d'œuvre constitue une part appréciable du coût de production, mais où les salaires individuels sont relativement bas (textile, habillement, cuirs et peaux).
- enfin, des entreprises ou secteurs où la part de la main-d'œuvre dans le prix de revient est élevé, mais où les salaires individuels sont élevés en raison de la haute qualification de la main-d'œuvre employée (électronique, informatique, bureaux d'études, ingénierie).

Ce secteur constitue un ensemble assez hétéroclite et dans certaines catégories (la première) la plupart des entreprises ne possèdent pas de comptabilité.

Le Commissariat au Plan a étudié dans un rapport de juin 1977 quelles pourraient être les incidences économiques d'une telle réforme de l'assiette des cotisations de Sécurité sociale.

De cette étude, il apparaît qu'elle pourrait être bénéfique pour l'emploi, (180 000 emplois supplémentaires *sur cinq ans*), dans la mesure où elle allègerait les charges sociales de certains secteurs en les rendant plus compétitifs sur le plan extérieur, mais à condition bien entendu que ces allègements de coûts salariaux se répercutent dans les prix.

Une pareille réforme mettrait en cause des transferts de charge de secteurs de main-d'œuvre à secteur capitalistique de l'ordre de 54 milliards, sans que le bouleversement qui s'ensuivrait dans les entreprises puisse actuellement être prévu de façon précise. D'autre part elle serait défavorable aux entreprises individuelles qui n'ont pas de salarié.

Aussi, il est apparu dans l'intervention finale de Mme le Ministre de la Santé dans le dernier débat parlementaire, que sans repousser cette réforme. le gouvernement demandait encore un délai supplémentaire pour faire procéder à des études plus détaillées en la matière :

« Je ne dis pas qu'il ne faut pas faire cette réforme a déclaré le Ministre, j'affirme seulement qu'il est indispensable de prendre un maximum de précautions, d'effectuer des simulations, éventuellement des expériences avant de provoquer un tel bouleversement dans notre industrie ».

Réexamen de la finalité de la Sécurité sociale

La Sécurité sociale doit-elle se limiter à un rôle de protection sociale et de prévention des risques sociaux ou être un instrument d'une politique de transferts des revenus? Et on évoque couramment le cas de la Suède qui possède une politique de redistribution des revenus plus poussée, en ignorant souvent que l'impôt direct y joue un rôle prépondérant.

On remarquera d'abord qu'en France la Sécurité sociale n'est pas un organisme complet de protection sociale; pour des raisons historiques, elle n'apporte aucune protection en cas de chômage, c'est un service d'aide de l'Etat qui intervient en faveur des chômeurs, ainsi qu'un régime contractuel le régime UNEDIC financé par les employeurs et les salariés. La plupart du temps dans les pays étrangers, la protection contre le chômage est intégrée au système de Sécurité sociale. Mais certains voudraient comme la CGT, la CFDT, FO et les partis d'opposition, que la Sécurité sociale *joue un rôle plus important dans la redistribution des revenus*, en modulant les cotisations sur les salaires réels, et en privilégiant les catégories les plus défavorisées. Ils critiquent à ce titre le plafonnement des cotisations de Sécurité sociale qui a un effet *antiredistributif* dans la mesure où un cadre qui gagne 8 000 F par mois par exemple paie proportionnellement moins de cotisations qu'un salarié en bas de l'échelle (voir plus haut). Un début de déplafonnement a été entamé pour l'assurance maladie mais il est encore trop timide.

Pour eux, certaines prestations ne devraient être accordées qu'en deçà de certaines conditions de ressources, de telle façon que la solidarité joue non seulement dans un sens horizontal des bien portants aux malades, des célibataires aux chargés de famille, mais également dans un sens vertical: des privilégiés aux salariés en bas de l'échelle.

On remarquera que certaines prestations ne sont accordées déjà qu'en deçà d'un certain plafond de ressources, c'est le cas du Fonds national de solidarité, c'est le cas du complément familial... C'est une tendance à l'heure actuelle, mais syndicats et formations politiques d'opposition voudraient qu'on aille plus loin dans ce sens, par exemple en ce qui concerne les pensions de retraite où l'on retrouve les fortes différences de salaires enregistrées dans la vie active.

Mais ce renforcement de la Sécurité sociale dans le sens d'un instrument plus actif pour la redistribution des revenus n'est pas admis par tous.

Le CNPF, la CGC, la CFTC, l'AGIRC, la Mutualité française, ne partagent pas cette conception; pour eux il n'appartient pas à la Sécurité sociale de réduire les inégalités des revenus, ce n'est pas le rôle qui lui a été attribué

par le législateur; on remarquera à ce sujet que le nouvel article 1^{er} du Code de Sécurité sociale parle seulement d'une solidarité.

La redistribution des revenus, dans le cadre de la Sécurité sociale, relève pour eux soit d'une intervention sur les revenus primaires en réduisant l'éventail des rémunérations et des revenus, soit de la fiscalité directe, mais non de la Sécurité sociale. Aussi voit-on certaines organisations comme la CGC prendre une position très opposée au déplaçonnement de la Sécurité sociale, pour protéger l'assiette et les ressources des retraites des cadres.

Faisant allusion à cette double finalité de la Sécurité sociale, dans le récent débat devant le Parlement, Mme Veil a déclaré: « Doit-on concevoir (la Sécurité sociale) comme un système d'assurance ou comme un mécanisme permettant aussi une certaine redistribution des revenus... Ce débat me semble désormais très largement dépassé. La Sécurité sociale, depuis ses débuts en 1945, relève à la fois de ces deux principes. Il s'agit, certes d'un mécanisme d'assurance contre les risques de la maladie, ou les aléas de la vieillesse, mais elle a toujours comporté une part de solidarité sociale donc de redistribution ».

La position des partenaires sociaux et des partis politiques

Le CNPF

La Sécurité sociale est devenue un monstre difficile à maîtriser. Le vrai problème pour lui est celui de la comptabilité entre la croissance des dépenses sociales et la croissance du revenu national. Entre 1964 et 1976, les dépenses de maladie ont été multipliées par 6,6, les dépenses vieillesse par 9,7 alors que le revenu national a été multiplié par 3,8.

Dans la dure compétition internationale que nous connaissons, les entreprises françaises supportent des charges sociales très lourdes qui ne peuvent plus être augmentées, mais doivent être allégées. Ces charges sont normales lorsqu'elles assurent des revenus de remplacement (retraites) ou lorsqu'elles couvrent un risque pour les salariés (accidents du travail, maladies professionnelles) mais aujourd'hui les entreprises supportent des charges qui n'ont rien à voir avec une activité professionnelle: charges du Fonds national de solidarité, minimum vieillesse accordé sans lien avec un emploi, prestations familiales attribuées avec ou sans activité professionnelle, qui relèvent davantage

d'une politique de natalité. Le CNPF demande que désormais ces prestations soient financées sur le budget de l'Etat par une fiscalisation et non plus par des cotisations. D'autre part, il ne lui semble pas normal que les dépenses sociales de la Nation dont la Sécurité sociale représente 70 % puissent augmenter d'une façon durable plus rapidement que le PNB, sans aboutir à une impasse

C.G.T., C.F.D.T. et partis d'opposition

La liaison entre PNB et dépenses de Sécurité sociale n'est pas la seule à prendre en considération, la notion de besoins doit également être retenue.

C'est ainsi que pour eux la protection contre la vieillesse, contre la maladie, et la protection familiale doivent être améliorées.

C'est ainsi que les syndicats majoritaires et les partis de l'opposition demandent l'avancement de l'âge de la retraite à 60 ans, à 55 ans pour les femmes (PC et CGT) et que le minimum vieillesse soit porté à 80 % du SMIC (actuellement 55 % environ au 1^{er} juillet 1978), en même temps que les pensions vieillesse soient revalorisées.

En ce qui concerne la protection contre la maladie, ils craignent que les économies qui seront réalisées dans le domaine de la Santé ne se fassent au détriment des malades, et particulièrement des plus déshérités qui feront « l'économie du médecin ».

Ils demandent pour tous les actes et soins médicaux le maintien et l'extension du tiers payant, le versement intégral du salaire à toute victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et la prise en charge à 100 % des dépenses importantes comme celles d'hospitalisation.

La protection familiale devrait être renforcée par une revalorisation de l'ensemble des allocations familiales de 50 % pour rattraper le retard qu'elles ont pris. Un allongement substantiel du congé de maternité est également demandé.

Pour faire face à ces dépenses supplémentaires, ces organisations ou partis se prononcent généralement pour la nationalisation des industries pharmaceutiques. Elles sont également en faveur du déplaçonnement progressif de certaines cotisations de Sécurité sociale, enfin certaines comme le PS se prononcent pour une fiscalisation partielle du financement, pour renforcer la solidarité du système qui pour eux doit jouer un rôle actif dans la redistribution des revenus.

De plus, le PS souhaite également que l'assiette des cotisations soit modifiée pour les raisons indiquées précédemment concernant l'emploi en y intégrant des éléments tirés de la valeur ajoutée des entreprises.

Enfin, partis d'opposition et organisations syndicales font remarquer

que l'amélioration de la situation de l'emploi entraînerait des recettes supplémentaires estimées à 15 milliards de francs par le PC. Pour Mme Veil 100 000 personnes actives de plus c'est 1 milliard de recettes supplémentaires pour la Sécurité sociale.

Les partis de la majorité

Leur position a été définie dans le programme de Blois publié au début de l'année. Nous allons voir en quoi il consiste et dans quelle mesure il est mis en œuvre selon les déclarations de Mme Veil lors du débat sur la Sécurité sociale au mois de mai 1978.

- Le programme de Blois prévoyait qu'il n'y aurait pas d'augmentation des charges sociales et fiscales supportées par les entreprises jusqu'à la fin de l'année 1979. Mme Veil l'a confirmé lors du récent débat parlementaire.
- D'autre part, le gouvernement ne semble pas s'orienter vers une fiscalisation plus importante des recettes de Sécurité sociale. En cas de déficit comment sera-t-il comblé? Rien n'a été dit sur la question, sauf que les prévisions financières sont de plus en plus difficiles. Au cours des deux années 1978, 1979, les entreprises de plus de 500 salariés, ainsi que les artisans bénéficieront d'une exonération de 50% des cotisations de Sécurité sociale pour les jeunes embauchés ayant entre 18 et 26 ans, et pour certaines catégories de femmes. Cela veut-il dire que l'on compte uniquement sur les économies réalisées sur les prestations maladie pour éviter le déficit, sur une reprise économique ou une augmentation plus forte de salaires en 1978 et 1979?

Les principaux axes d'action du Gouvernement pour les prochaines années seront les suivants. Ils apparaissent déjà dans le programme de Blois du début de l'année 1978.

Maîtriser l'évolution des dépenses de santé :

- par la stabilisation des lits d'hôpitaux;
- par la réduction de la durée moyenne de séjour dans les établissements hospitaliers;
- par l'encadrement de l'évolution du prix de journée;
- par la poursuite de la politique conventionnelle à l'égard des professions de santé.

Une priorité sera accordée au cours des prochaines années à la famille.

Comme l'avait indiqué le programme de Blois, la progression des prestations familiales doit aboutir à une augmentation annuelle de 1,5% de leur pouvoir d'achat.

Une protection spécifique sera accordée aux familles nombreuses, compte tenu de l'impératif national de redressement démographique. Les prestations seront portées au minimum à 1 000 F par mois au 1^{er} juillet 1979 assurant ainsi un revenu familial minimum pour les familles d'au moins trois enfants.

Afin d'assurer une meilleure compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale, un allongement de trois mois du congé de maternité sera accordé prochainement. L'élaboration d'un statut de la mère de famille est envisagé.

Une deuxième priorité : la protection des personnes âgées

Rappelons que si la retraite à 60 ans à taux plein a été accordée pour les femmes, aucune mesure d'ensemble n'est prévue pour les hommes dans le cadre du régime général de Sécurité sociale. Le Gouvernement y est hostile en raison de son coût — 16 milliards.

L'effort de revalorisation des pensions de retraites commencé ces dernières années sera poursuivi. Le minimum vieillesse sera porté à 40 F par jour en 1979, soit près de 30 000 F par an pour un ménage (programme de Blois).

D'autre part, la gratuité des soins médicaux sera accordée aux personnes âgées bénéficiant du minimum vieillesse. Environ 2 millions de personnes sont ainsi concernées.

Enfin un effort sera fait (5) pour les plus défavorisés : veuves, invalides, accidentés qui sont les plus exposés aux risques sociaux mais aussi les moins bien couverts, parce que privés d'un revenu professionnel permanent.

Telles sont les priorités qui se dégagent du programme de Blois et qui ont été rappelées par le ministre de la Santé et de la Famille.

D'une façon générale ce programme d'action n'entraîne apparemment aucun changement brutal dans la politique de Sécurité sociale, il accuse une évolution vers une politique familiale plus assurée, vers une politique de protection plus grande à l'égard des personnes âgées, politiques qui tendent à assurer une protection meilleure surtout à l'égard des catégories les plus défavorisées (minimum vieillesse, minimum familial, handicapés). Ce que l'on peut regretter, c'est que ces protections minimales ne soient pas indexées automatiquement sur le coût de la vie (sauf pour les prestations familiales)?

* * *

(5) Discours de Mme Veil devant l'Assemblée Nationale Séance du 23 mai 1978.

Tels sont les principaux problèmes actuels et futurs de la Sécurité sociale. Tous ne sont pas résolus, et notamment pas celui du financement du régime général.

D'ailleurs tous ces problèmes sont évolutifs, et ne peuvent être résolus une fois pour toutes. La vie est évolution.

Il faut remarquer en terminant que la Sécurité sociale en France est un instrument de la politique sociale, un instrument important sans doute puisqu'elle absorbe plus de 70% des dépenses sociales, mais il n'est pas le seul.

La politique sociale comprend également la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'égalité des chances dans la vie. La revalorisation du SMIC et des bas salaires ainsi que la réduction des inégalités des salaires en constituent une autre partie dont il est inutile d'en souligner l'importance.

Enfin la redistribution des revenus peut s'effectuer à travers le système de Sécurité sociale, mais s'opère aussi à travers le système fiscal par l'impôt progressif sur le revenu, et par la mise à la disposition de la population de biens ou de services collectifs. La masse des transferts effectués sur les revenus en France est déjà importante; a-t-elle une efficacité suffisante, c'est une autre question!

Novembre 1978

PRIX FUTURIBLES 1978

Le Prix Futuribles 1978, créé par l'Association Internationale Futuribles et la Fondation Claude-Nicolas Ledoux, a été décerné le 1^{er} décembre à Raymond BOUDON pour son livre *Effets pervers et ordre social* (PUF) et à Paul ERDMAN pour son roman d'économie-fiction intitulé *Le krach de 1979* (Editions Olivier Orban).

Le jury composé des personnalités suivantes: Göran Backstrand, Bernard Cazes, Mahdi Elmandjra, Emilio Fontela, Françoise Giroud, Bertrand de Jouvenel, Jésus Moneo, Marc Nerfin, Aurélio Peccei et Jean-Louis Servan-Schreiber, était présidé par Jean d'Ormesson.

A cette occasion, il a été rappelé que dans le cadre de l'année mondiale de l'enfant (1979), un prix spécial Futuribles couronnerait, en avril, un ouvrage écrit pour les moins de 14 ans pendant ces dix dernières années et qui se serait efforcé de développer chez ses jeunes lecteurs une meilleure perception de l'avenir.

Après la grande peur électorale de mars 1978, les dirigeants français ont décidé d'entamer un processus de transformation de l'économie française. Ils ont en effet acquis la conviction que notre économie doit être l'objet d'une profonde mutation libérale, dont l'inspiration serait à rechercher dans le modèle allemand : c'est-à-dire interventionnisme limité de l'Etat, compétitivité accrue des entreprises sur les marchés internationaux, consensus national et faible contestation des valeurs liées au travail, mais surtout acceptation par les patrons et les syndicats d'une certaine concertation qui ne va pas sans une décentralisation effective des décisions tant au sein des entreprises que des institutions politiques.

Mais une telle orientation est-elle compatible en France avec les mentalités, la structure de l'appareil économique, les habitudes prises par l'Administration et les chefs d'entreprises pendant des décennies? Christian Stoffaès, conseiller du ministre de l'Industrie, auteur de « la grande menace industrielle », ouvrage dans lequel il analyse la nouvelle donne des échanges économiques internationaux et les stratégies qui en découlent, précise ici les nouvelles lignes de la politique économique française. Il souligne en particulier les efforts considérables que devra faire l'industrie française pour se réadapter aux réalités internationales et les mesures parfois socialement douloureuses que les responsables de la politique économique seront amenés à prendre pour organiser les activités du pays selon les canons du nouveau saint-simonisme.

Cependant si un certain consensus se dégage sur la nécessité d'une réadaptation de l'économie française, il s'en faut de beaucoup que les approches des différents économistes convergent. C'est pourquoi, pour éclairer le débat important qui vient de s'ouvrir, Futuribles a demandé à Jean Matouk, professeur d'économie, les réflexions que lui inspirait cette politique économique. Pour lui, cette dernière est dangereuse car elle mène à une croissance explosive économiquement et socialement intenable...

Pour une mutation libérale de l'économie

Interview de Christian Stoffaès* par Guy Poquet

Guy Poquet : *Les modalités de l'adaptation de la France aux nouvelles réalités économiques internationales sont actuellement au cœur d'un débat entre économistes. L'esprit qui domine parmi les responsables de la politique économique, et que vous défendez, est celui d'un retour au libéralisme et à une économie de concurrence. Pourtant des voix s'efforcent de se faire encore entendre, préconisant l'adoption d'un néo-protectionnisme pour lutter contre les méfaits d'un mondialisme jugé à la fois archaïque et dominé par les multinationales. Pourquoi répudiez-vous une telle analyse ?*

Christian Stoffaès : Même s'il est artificiel de mettre des limites à des phénomènes progressifs, la mondialisation de l'économie est un phénomène, relativement nouveau, qui marque l'époque actuelle pour plusieurs décennies. Si nous considérons les tendances qui se manifestent depuis trente ans, nous constatons que nous avons franchi un degré supplémentaire depuis 1973 et par là-même la nature du problème a changé. L'émergence du Tiers-Monde, ainsi que la domination des échanges internationaux par certains pays et leurs multinationales lancent des défis particuliers à l'économie française, dont la période de réadaptation sera certainement assez longue et douloureuse.

Face à une telle situation, la tentation est évidemment grande de freiner le douloureux processus d'ajustement. Mais dans ce cas, ne risquerait-on pas dans 3 ou 5 ans d'avoir 2 millions de chômeurs, de connaître une inflation non maîtrisée et d'assister quand même au bout du compte à la faillite de secteurs importants perdant leur compétitivité ? On peut cependant discuter de l'option entre libre-échangeisme et protectionnisme. Je qualifierais plutôt ces politiques d'offensive et de défensive, car elles ne se réduisent pas à une politique d'ouverture ou de fermeture des frontières. Elles impliquent l'ensemble de la politique économique d'un pays, c'est-à-dire aussi bien les mesures de relance conjoncturelle, la maîtrise des grands équilibres que les actions sur les structures de tous les secteurs de l'économie.

L'option en faveur de l'offensive peut se défendre ainsi : Tout d'abord cette option a réussi à certains pays. L'Allemagne et le Japon en sont deux

* Christian Stoffaès est Chef du Centre d'Etudes et de Prévisions au ministère de l'Industrie.

modèles : ils ont su prendre le virage de la mondialisation, en spécialisant leurs économies dans des activités innovatrices et de haute valeur ajoutée, en désinvestissant rapidement des activités en déclin et en utilisant toute une série de techniques structurelles. Cette stratégie est donc possible.

Ensuite, la France est extrêmement dépendante des matières premières. Elle en importe annuellement pour 100 milliards de francs. L'indépendance économique du Tiers-Monde engendrant en ce domaine une tendance lourde à l'augmentation des prix, la facture à payer risque de devenir de plus en plus élevée. Or cette facture devra bien être payée, si nous ne voulons pas apporter de profonds changements dans la vie quotidienne des Français : on ne mesure pas toujours clairement ce que notre civilisation doit à l'abondance de l'énergie... Le règlement de cette facture ne pourra se faire que grâce à l'exportation de produits manufacturés. En effet, malgré l'effort de compétitivité et de productivité qu'il lui reste à accomplir, notre agriculture ne pourra rivaliser avec les agricultures extensives des pays neufs et nous ne pourrions donc pas exporter énormément de produits agricoles. Il en va de même pour les services. C'est donc bien sur les produits manufacturés qu'il faut miser et cette option implique nécessairement une ouverture. Car la stratégie protectionniste entraîne des rétorsions de la part des partenaires : il est bien connu que réduire les importations implique une réduction des exportations par un effet de cascade dont la crise des années 30 a fourni le modèle.

Enfin, pour beaucoup d'entreprises, la taille du marché français reste insuffisante pour pouvoir réaliser une spécialisation et des coûts de production efficaces. Il y a évidemment l'option européenne que propose Jean-Marcel Jeanneney. L'industrie française étant trop intégrée au marché européen, plus personne n'a vraiment la naïveté de penser qu'un protectionnisme à l'échelle de la France est possible. On propose donc un protectionnisme à l'échelle européenne. Il ne faut cependant pas oublier que l'Europe, comme la France, est très dépendante des matières premières : on retrouve le problème évoqué précédemment. De plus il existe des divergences d'intérêts entre les partenaires européens : pour s'en convaincre, il n'est que de regarder les négociations au cours desquelles l'Allemagne, largement intégrée déjà à l'échange mondial, s'oppose aux mesures de protection relative proposées par la France.

Des arguments valables peuvent pourtant être avancés en faveur d'une stratégie défensive.

Le premier réside dans la difficulté de la mutation à accomplir. La crise que nous traversons est une crise de longue durée, qui impose des mesures impopulaires, la fermeture de nombreux établissements à l'efficacité marginale, des changements profonds dans la politique d'aménagement du territoire, où certaines régions vont particulièrement souffrir de cette crise de redéploiement.

Il me semble que c'est sur cet obstacle politique et social que nous risquons le plus de buter. Les mutations importantes provoquées par la crise ne vont-elles pas mettre en échec la politique d'adaptation? Autrement dit: le jeu en vaut-il la chandelle?

Deuxième argument: le risque. Jouer une stratégie d'intégration au monde signifie évidemment devenir dépendant du monde. Pendant la crise des années 30, les pays qui ont le plus souffert de la réduction des échanges internationaux ont été ceux qui étaient les plus intégrés et les plus industrialisés. La relative stabilité de la France à cette époque fut probablement due à son protectionnisme, alors que l'excès d'intégration de l'Allemagne (40% de chômage en 1932), et les risques pris par ce pays à la même époque entraînerent pour partie les conséquences que l'on sait. La question est aujourd'hui de savoir si le risque présenté par l'intégration à l'échange mondial est crédible à terme. Le processus de mondialisation de l'économie et l'émergence du Tiers-Monde vont certainement engendrer des chocs en retour. Certains pays ne résisteront pas et choisiront de se replier sur eux-mêmes. L'Angleterre ou les Etats-Unis par exemple risquent d'adopter des stratégies ainsi défensives. Mais il y aura certainement toujours un noyau de pays qui joueront le jeu de l'échange international et ceux-là accroîtront leur puissance et leurs revenus: l'Allemagne, le Japon, le Brésil, la Chine aujourd'hui seront dans ce cas. Il ne faut pas se dissimuler qu'une telle politique présente des risques, mais je pense qu'ils sont assez modérés au total.

Enfin troisième argument pour une politique défensive: la tradition. La période d'ouverture des frontières de ces 20 dernières années est unique dans notre histoire. Les traditions protectionnistes de la France remontent certainement au Code civil et à la dispersion des terres agricoles entre un grand nombre de petits propriétaires. Ce protectionnisme agricole, qui fut très marqué, a engendré partiellement du même coup des attitudes protectionnistes dans d'autres secteurs. Or malgré la modernisation du pays, le problème demeure. Peu de Français veulent s'expatrier, si bien que les firmes françaises sont obligées de payer très cher, par rapport à l'Allemagne ou aux Etats-Unis, ceux qui l'acceptent. Voilà un fait significatif, qui prouve que nous ne sommes pas encore très ouverts sur le monde.

Tels sont parmi d'autres les divers arguments du débat. C'est un vrai débat, puisqu'il s'agit de choisir entre puissance diplomatique et revenu ou qualité de vie, sans oublier que cette dernière se ferait au détriment des revenus, de la consommation, mais aussi de l'influence politique. En effet, qui se replie sur lui-même en matière économique n'est plus guère capable de mener une diplomatie efficace. L'Allemagne et le Japon commencent à offrir, a contrario, des exemples éloquentes, malgré leur démilitarisation.

G. P. : Cette option stratégique vous est évidemment dictée par le diagnostic que vous portez sur la crise. Or pour vous, contrairement à celle des années 30, cette crise n'est pas macro-économique. Vous avez en effet affirmé qu'il s'agissait d'une crise cybernétique des processus de décision dans les économies ouvertes sur l'extérieur. Qu'est-ce à dire ?

C. S. : Les causes de la crise actuelle dans certains pays occidentaux sont à rechercher dans la manière dont s'y prennent les décisions. La crise des années 30 a remis en question les dogmes traditionnels de la théorie économique classique, qui postulait que les équilibres se rétablissaient automatiquement après des périodes d'instabilité. C'est Keynes qui a montré que l'équilibre du plein emploi ne résultait pas nécessairement du libre jeu du marché. Mais ses idées mirent plusieurs années à s'imposer, car une révolution complète des esprits était nécessaire. Idées keynésiennes, sur lesquelles nous vivons depuis 30 ans, et libéralisation des échanges internationaux sont à la source de l'expansion de la consommation de masse et des croissances exceptionnelles que nous avons connues. Bien que la crise actuelle ne soit pas du même ordre de grandeur que celle des années 30, il s'agit quand même d'une crise de longue durée, d'où les pays se sortent plus ou moins bien. Avant 1973, on assistait à une certaine homogénéisation des pays occidentaux: l'Europe rattrapait les Etats-Unis, tandis que le Japon rattrapait les deux précédents. On pensait que les structures allaient progressivement s'aligner les unes sur les autres. Or depuis 1973, le monde occidental semble être en voie d'hétérogénéisation. Il existe maintenant plusieurs types de pays occidentaux et cette idée commence à passer dans le discours collectif: on parle du groupe de tête, du groupe de queue et bien sûr du groupe du milieu dans lequel se tient la France, encore...

Pourquoi ces différences? L'analyse des organisations économiques des divers pays, de leur succès ou de leur échec, nous amène au-delà de Keynes. Les techniques macro-économiques et les techniques de relance conjoncturelle ne suffisent en effet plus pour rétablir les équilibres. On le voit bien avec la Grande-Bretagne, qui souffre d'un excès de keynésianisme depuis 30 ans, et avec la France où les politiques de relance keynésienne ont échoué sur le butoir de la contrainte extérieure et le fatal «stop and go». Ce n'est pas étonnant: la relance et la politique de suremploi freinent les gains de productivité, permettent la survie d'unités de production inefficaces et minent la compétitivité d'une économie, la rendant ainsi impropre à l'échange international.

Au contraire, l'acceptation d'une certaine limitation de la croissance potentielle, c'est-à-dire une politique de croissance maîtrisée, comme l'Allemagne en mène une depuis 15 ans, force en permanence l'appareil de production

à la compétitivité, permet l'élimination automatique des entreprises marginales, oblige les entreprises à faire des investissements de productivité et finalement assure à long terme la meilleure croissance. La bonne politique de régulation est celle qui consiste à poursuivre une croissance selon une pente toujours légèrement inférieure au maximum potentiel.

Trouver l'issue de la crise implique donc une révolution idéologique du même type que la révolution keynésienne qu'on pourrait appeler révolution de la politique industrielle. Des concepts sont à revoir, ainsi que le fonctionnement des processus de décision dans l'industrie. Il faut choisir le long terme contre le court terme. Un gouvernement qui mène une politique de croissance maîtrisée est obligé d'accepter un volant de chômage un peu plus important que s'il menait une politique de plein emploi et il s'agit évidemment là d'un exercice difficile en régime démocratique. On peut se demander à cet égard si des pays comme la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis ne souffrent pas d'un système démocratique incapable de mettre en évidence le poids du long terme : les techniques keynésiennes de politique de plein emploi, utilisées tant par les démocrates américains que par les travaillistes britanniques pour remettre leurs économies sur pied, aboutissent toutes à des échecs.

Il convient également de revoir les relations entre l'Etat et les entreprises. Tous les Etats interviennent dans l'aire économique et tous mènent une politique industrielle, même si l'expression a mauvaise presse. Mais leurs modèles économiques sont très différents. Il faut analyser ces différences et mettre en question ce qu'on fait en matière de conversion, de soutien à des secteurs en déclin, de politique de technologie avancée. A l'intérieur de l'économie, les interrelations entre structures de distribution et structures industrielles méritent aussi réflexion. Prenons par exemple le rôle des sociétés de commerce international : l'Allemagne et le Japon ont en commun de posséder de puissants réseaux internationaux de sociétés de commerce, qui renseignent en permanence l'appareil industriel sur les tendances de la demande, les marchés porteurs, les secteurs d'avenir, les concurrences nouvelles, etc. C'est là qu'on peut vraiment parler de cybernétique. Ces sociétés de commerce sont d'ailleurs différentes dans les deux cas : au Japon, elles sont intégrées aux grands groupes qui les utilisent comme instruments de domination de l'ensemble de l'économie. En Allemagne, en revanche, il peut s'agir de sociétés assez indépendantes qui traitent sur des bases contractuelles avec les petites et moyennes entreprises. Je crois que ces sociétés de commerce constituent un moyen essentiel pour relier le tissu des PME aux marchés extérieurs. Ces dernières, n'ayant pas les moyens financiers ni la masse critique pour se payer des réseaux commerciaux à l'étranger, devraient bénéficier de structures collectives de ce type. Or cette technique fait presque totalement défaut en France. Il faut essayer d'en trouver d'analogues, adaptées à notre modèle industriel.

Il faut revoir en outre la structure de l'économie et les rôles respectifs joués par les grands groupes et les PME. Les réponses ne sont pas uniques. Par exemple, l'industrie japonaise est organisée autour de quatre grands conglomérats qui, soit par leurs filiales directes, soit par leurs réseaux de sous-traitance, contrôlent toute l'économie. En Allemagne en revanche, il y a une structure beaucoup plus libérale, dans laquelle les grands groupes coexistent avec des PME indépendantes. Structures de financement et rôle des appareils bancaires revêtant également une importance considérable. Au Japon, les banques sont les instruments de la politique industrielle des grandes entreprises, tandis qu'en Allemagne l'appareil bancaire est beaucoup plus décentralisé. En France, cet appareil, certainement trop centralisé, handicape le financement des PME. Enfin si dans les années 60 nous avons procédé à un certain nombre de restructurations, ces dernières se sont plus souvent soldées par la création de conglomérats sans véritable rationalité industrielle que par des filières bien intégrées verticalement.

Avant 1930, c'était le règne de la micro-énergie d'Adam Smith et des classiques. Keynes nous a alors enseigné la macro-énergie et les techniques d'intervention globale, mais il ne parlait pas de politique industrielle. Pour remédier à la crise, je crois que nous devons maintenant nous attacher à un niveau intermédiaire, celui des secteurs, des interrelations entre agents économiques, à ce que nous commençons à appeler la méso-économie, pour prendre à la concurrence ce qu'elle a de meilleur, à l'intervention de l'Etat ce qu'elle a de plus efficace, en fonction de nos traditions et de nos caractéristiques nationales. L'économie de marché est une fiction conceptuelle, qui n'a pas le même sens au Japon, en RFA, aux USA ou dans le Tiers-Monde. Sachons inventer un modèle industriel français.

G. P. : La grande dépendance de la France en matières premières s'aggrave dans votre analyse par le fait que l'industrie française n'a pas atteint la masse critique pour résister à la concurrence. Par rapport aux atouts dont elle dispose, cela ne constitue-t-il pas un handicap vraiment lourd à surmonter ?

C. S. : Nous avons un retard important dont le rattrapage implique du chômage, des mutations structurelles, des mutations géographiques aussi, et donc du temps et de la souffrance. Les Français sont surpris qu'après trente années de très forte croissance les choses se détériorent. Mais les taux de croissance de cette période n'ont pu être possibles qu'en raison des énormes retards de productivité de l'agriculture: toute une main-d'œuvre sous-employée dans ce secteur s'est alors lancée dans le travail industriel.

Nous connaissons certains succès industriels et la France commence à se tailler une place dans certains oligopoles mondiaux. Dans le secteur automobile

par exemple, nous occupons la première place sur le marché européen. L'aéronautique, l'électronique professionnelle sont également très compétitives sur le marché mondial. Cependant nous ne possédons effectivement pas dans beaucoup de secteurs la masse critique et c'est ce qui impose la nature de l'effort à entreprendre.

Il va falloir concentrer davantage certaines de nos productions dans de grandes multinationales françaises. La concentration n'est bien sûr pas une panacée, et dans des secteurs qui ont un marché très segmenté, par exemple la machine-outil, elle ne constitue pas la bonne solution. Dans de tels secteurs qui sont les plus nombreux, les PME excellent et, tout en restant petites, peuvent bien devenir compétitives au niveau mondial. En revanche d'autres secteurs appellent des tailles plus grandes, comme la chimie, ou l'agro-alimentaire. Jusqu'ici, en France, nous avons surtout essayé de faire de l'agro-alimentaire à partir de coopératives, alors que ce secteur avec des technologies avancées, des réseaux de marketing et de distribution à l'échelle du monde... C'est tout de même scandaleux que nous exportions des produits agricoles bruts à l'étranger pour les réimporter transformés trois fois plus cher. C'est pourquoi les politiques structurelles à venir doivent contribuer à la fois à renforcer les grands groupes pour certaines filières particulières et à améliorer l'environnement des PME pour leur permettre de mieux jouer leur rôle dans le redéploiement (financement, exportation, implantation à l'étranger etc.).

G. P. : Il s'agit donc de refaire des entreprises le principal moteur des activités économiques...

C. S. : Exactement. La responsabilité du redéploiement est à rechercher du côté des entreprises. Il faut en partie chercher notre inspiration en Allemagne qui possède un modèle correspondant assez bien à notre tempérament européen. C'est dire qu'il faut restituer aux entreprises beaucoup plus d'autonomie et les considérer comme des organisations essentielles pour la société. On parle de guerre économique: les entreprises en sont les armées et le corps social devrait les choyer, comme il choyait l'armée il y a un siècle. En conséquence, sans parler de les exonérer d'impôts, il convient d'assouplir les contraintes qui pèsent sur elles. Les progrès à faire dans ce domaine ne manquent pas, d'autant plus que les Français ne possèdent pas encore une mentalité industrielle: ayant subi l'industrialisation un peu à contre-cœur, ils méprisent encore l'industrie et mettent les entreprises au banc des accusés. Il faut sortir de ce manichéisme et faire de l'entreprise un lieu de consensus social. Libérer les entreprises ne signifie pas revenir au schéma libéral du XIX^e siècle, où les capitalistes restaient libres de leurs mouvements, mais les transformer en

véritables communautés humaines, où pouvoir et décision seraient bien davantage partagés et délégués. A tous les échelons de la hiérarchie, et dans tous les secteurs de la vie nationale, le système éducatif notamment, il faudrait cesser de considérer l'entreprise industrielle comme un lieu d'exploitation, voire une certaine forme de l'enfer.

Cela est possible et des pays comme l'Allemagne ou la Suède montrent la voie: l'éventail des revenus dans l'industrie est beaucoup plus resserré qu'en France, la décentralisation des décisions et la responsabilisation de tous les échelons de la hiérarchie sont beaucoup plus marquées et des formes de cogestion commencent à être introduites. Nous devons regarder dans cette voie et là aussi on peut parler de cybernétique. C'est Marx, là, qu'il faut dépasser: le système productif peut ne plus être le lieu privilégié de la lutte des classes et de l'exploitation, mais au contraire le lieu de la démocratie industrielle. Il me semble tout à fait possible de concevoir des entreprises autogérées et pourtant efficaces. Si l'autogestion contredit souvent la mobilité et l'efficacité, c'est parce que le besoin de sécurité constitue un élément important de la nature humaine: quand les individus expriment leurs aspirations, ils demandent souvent la sécurité en premier lieu. On voit bien que ce sont les entreprises publiques, privées, qui ont le plus de difficultés à se réadapter car il leur est plus difficile de licencier, de changer les postes de travail, de rendre leur main-d'œuvre mobile, etc. C'est pourquoi, une des tâches essentielles aujourd'hui est de rechercher des modes de participation et d'autogestion compatibles avec la mobilité et l'efficacité. Si on permettait aux lois du marché de fonctionner avec toute leur rigueur, tout en diffusant mieux le pouvoir au sein des entreprises, les travailleurs ne prendraient-ils pas mieux conscience des modernisations, des adaptations qu'il faut dans certains cas accepter, c'est-à-dire n'apprendraient-ils pas mieux que le long terme ne peut toujours être sacrifié au court terme? Tocqueville rejetait au XIX^e siècle la démocratie politique pour cette raison: mais la démocratie politique a fait la preuve qu'elle pouvait faire des choix à long terme. Pourquoi ne serait-ce pas vrai de la démocratie industrielle?

G. P. : A partir de la stratégie que vous venez d'esquisser, selon quels grands axes préconisez-vous de mener la politique industrielle de la France?

C. S. : Cette politique, entamée en partie depuis six mois, doit tout d'abord être une politique de libéralisation et de responsabilisation des entreprises. Elle doit également permettre de remédier aux faiblesses structurelles de l'économie française. L'Etat peut jouer un rôle dans la disparition de nombreux archaïsmes qui subsistent, mais il convient désormais de considérer que la priorité doit échoir à l'industrie: en effet certaines des faiblesses du secteur

industriel sont en filiation directe avec les protections accordées depuis trente ans à d'autres secteurs.

Des mesures sont en outre certainement à prendre en matière bancaire. Les banques ont encore beaucoup trop de comportements notariaux, se fondant trop sur les garanties et reculant devant les prises de risques industriels. Cela provient en partie d'une imparfaite concurrence entre banques et ce défaut est d'ailleurs imputable à l'Etat, et à son système de régulation du crédit et du marché financier. Il faut donc assouplir les règles de la concurrence entre les banques en les décartélisant, c'est-à-dire assurer le maintien de grandes banques nationales capables de posséder des réseaux à l'étranger et multiplier les banques régionales et locales qui n'ont pas de comptes à rendre à des échelons centraux et qui pourraient prendre des risques plus facilement, même au prix de faillites en cas de mauvais choix. Nous vivons en France avec le traumatisme des scandales financiers d'avant-guerre et c'est une des raisons qui explique le corset de réglementations qui limite le recours à l'épargne publique. Si le prix à payer est la difficulté pour les entreprises petites et dynamiques à trouver des ressources, je pense qu'il est excessif: la frontière entre risque bancaire et risque industriel est mal placée.

Je reviens sur la libéralisation des entreprises pour préciser que cela ne va pas sans une libéralisation des conditions de licenciement. Assouplir les règles en ce domaine signifie améliorer l'indemnisation du chômage. Mais si la protection du chômeur relève d'une responsabilité collective, c'est à la collectivité de l'assumer et non aux entreprises, sous peine de miner leur compétitivité en les contraignant à employer des effectifs en surnombre. C'est dire qu'il faut inventer des mécanismes de remplacement, de formation, etc. qui accompagneront l'indemnisation du chômage. Je crois par exemple qu'on pourrait accroître la présence des travailleurs français à l'étranger: beaucoup de jeunes chômeurs ne dédaigneraient pas d'aller travailler 2 ou 3 ans dans une entreprise française du Tiers-Monde, à condition de leur donner les moyens matériels de partir et de leur assurer une rémunération convenable, ainsi que leur réinsertion quand ils reviendront en métropole. Un effort particulier pourrait être fait en ce sens: cela permettrait à la fois une résorption du chômage des jeunes et une meilleure intégration de la France dans les échanges mondiaux.

Notre politique industrielle devra aussi être davantage axée sur la mobilité. Cela implique une révision importante de la politique d'aménagement du territoire. Une nation industrielle est une nation dont certaines régions possèdent un tissu industriel assez dense. A cet égard, l'agglomération parisienne constitue sans doute un anti-modèle en raison de son excessive concentration. En revanche les structures industrielles de l'Allemagne du Sud sont d'assez bons modèles: les villes et villages sont assez proches les uns des autres et plusieurs industries sont installées à la campagne. Quand une industrie dispa-

rait, on se réemploie facilement dans une autre. Mais dans des régions comme la Bretagne, le Sud-Ouest ou les estuaires, les industries très dispersées éprouvent beaucoup de difficultés à se redéployer. Quand une usine ferme dans une région où elle est la seule à 30 km à la ronde, c'est une catastrophe sans guère de solution.

La politique d'aménagement du territoire doit donc être révisée et être axée sur la vivabilité des agglomérations. Si on a mené depuis 20 ans une politique du logement sous la pression des événements et de la rareté quantitative et construit un peu n'importe quoi (HLM, petites banlieues, etc.) il est temps maintenant de rechercher les voies d'un modèle industriel moderne et de mettre l'accent sur le qualitatif (maisons individuelles, urbanisme, etc.). Il ne faut pas céder à la tentation de protéger un modèle rural qui appartient au passé. Une société moderne vit dans des villes qui offrent un certain nombre d'aménités. Et si la ville côtoie l'usine dans l'enfer de l'inconscient collectif des Français, il convient là aussi de procéder à la liquidation d'idées désuètes et de voir l'avenir en face.

La politique industrielle de la France, c'est aussi une politique dans certains secteurs de faiblesses comme les PME qu'il convient de mieux armer pour la mondialisation. Je l'ai déjà évoquée. C'est également une politique d'innovation et il s'agit là d'un point fondamental. L'innovation en matière de produits est le facteur de spécialisation essentiel entre les pays développés. Ceux qui savent concevoir des produits nouveaux, les développer sur leur marché et ensuite les exporter seront ceux qui dans l'avenir deviendront les plus riches. Il faut donc conquérir très vite les secteurs de produits nouveaux et abandonner non moins rapidement les secteurs de produits banalisés ou obsolètes. Cela implique de sélectionner particulièrement les aides à la recherche industrielle, de débloquer les processus qui freinent l'innovation, d'encourager les cadres et les ingénieurs à créer leurs propres entreprises et de mettre en place à cette fin les mécanismes adéquats. Ce n'est pas un des aspects les moins importants d'une politique industrielle.

G. P. : Pour vous, cette politique industrielle — vous l'avez mentionné plus ou moins implicitement à plusieurs reprises — ne va pas sans une certaine politique de progrès social. Cependant, les développements que vous envisagez ne peuvent-ils s'analyser comme le retour à un capitalisme, sinon pur, du moins très dur, inexorable pour tous les canards boiteux ?

C. S. : Oui, absolument. Mais il faut se garder de faire des confusions. On pourrait voir dans le modèle que je propose un socialisme compatible avec la liberté des échanges et le marché, marché qui est quand même la source essentielle de notre progrès non seulement économique, mais aussi politique

et social. Il entraîne effectivement l'élimination des branches mortes. Il faut refuser de soutenir les entreprises en difficulté, sous peine de bloquer le processus d'ajustement. Par un tel soutien, on gagne évidemment des facilités à court terme, mais on freine la réallocation des ressources et on se précipite en fin de compte dans des cercles vicieux type « stop and go » à la britannique. L'abandon des secteurs et des entreprises qui ne sont plus compétitifs est la conséquence directe de la responsabilisation. Si vous êtes responsable et libre, vous êtes responsable de payer vos échecs.

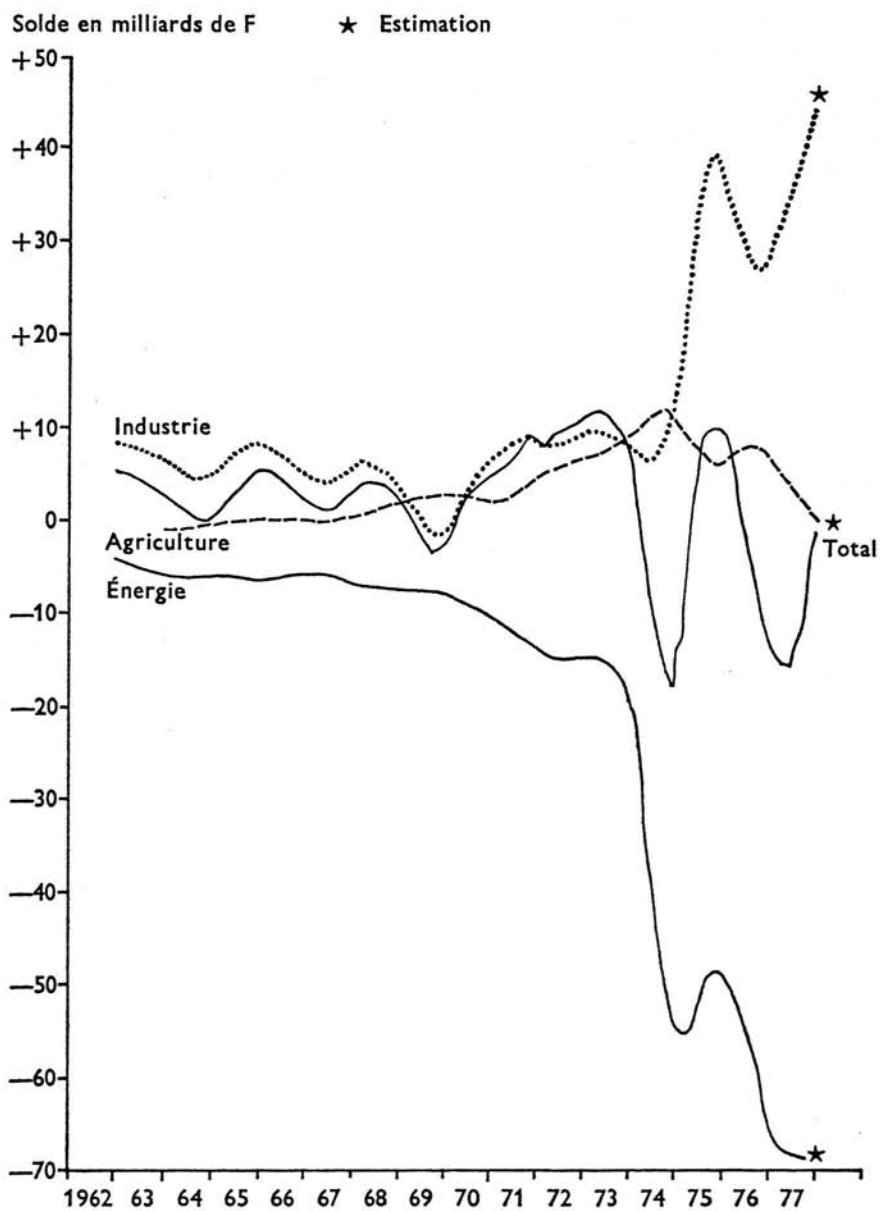
Cependant, je pense que l'introduction d'une certaine autogestion, c'est-à-dire le contrôle des travailleurs sur les décisions peut aider à diminuer ces risques. En effet de nombreux échecs ont pour cause une mauvaise gestion. Or si cadres ou syndicats avaient leur mot à dire sur la gestion de leurs entreprises, certains messages passeraient peut-être plus facilement. A mon avis la politique sociale ne passe pas par une politique de protection des branches mortes. Bien au contraire, cette protection constitue une politique anti-sociale à long terme. Ce qu'il faut socialiser, c'est l'organisation humaine qu'on appelle la firme par la réforme de l'entreprise; ce n'est pas l'économie par la planification des investissements. Pour moi, planification veut dire stratégie mais cela ne signifie pas que l'Etat doit faire lui-même le redéploiement.

G. P. : Ces perspectives vous rendent sans doute optimiste pour l'avenir de l'économie française ?

C. S. : Il y a un an, la perspective d'une victoire du Programme commun me rendait pessimiste. La gauche en effet, telle qu'elle était à l'époque, aurait mené une politique typiquement défensive. Elle aurait relancé la consommation, augmenté les transferts sociaux et soutenu les activités condamnées. Les nationalisations n'auraient pas permis la fermeture de certaines usines, ce qui constituait d'ailleurs l'objectif inexprimé d'un certain nombre de partisans de cette mesure. La relance à court terme aurait permis de diminuer un peu le chômage, mais le pays aurait connu très rapidement un déficit extérieur et la spirale récessionniste avec toute l'instabilité politique que cela implique. On pourrait se dire que, compte tenu des difficultés de l'économie française et du mécontentement, nous n'avons érudé un tel risque que par miracle... Mais peut-être aussi y a-t-il eu prise de conscience de l'opinion publique des vrais problèmes de la vraie stratégie pour faire face, malgré le handicap que constituaient 20 ans de pouvoir de la majorité et malgré l'aspect nouveau revêtu alors par la gauche. On s'est quand même bien aperçu qu'il fallait choisir entre la perpétuation d'un processus de type stop and go et des efforts d'adaptation, durs, mais qui constituent probablement la bonne politique à long terme.

Je suis donc un peu plus optimiste aujourd'hui. Si la politique économique suivie par le gouvernement est la bonne politique, je lui reprocherais cependant de ne pas faire suffisamment dans le domaine social, notamment en ce qui concerne la décentralisation des décisions. En revanche, il faudrait s'attaquer avec courage et avec un esprit innovateur à la Sécurité sociale. Mais chaque chose peut venir en son temps : il ne s'agit pas là de quelque chose pouvant être mis facilement en place. Des progrès ont été réalisés : libéralisation des entreprises, refus de soutenir les entreprises en difficulté, refus de la relance conjoncturelle, progrès dans la réduction des écarts de revenus (bas salaires), revalorisation de la condition des travailleurs manuels, politiques moins nettement favorables que par le passé aux agriculteurs et aux commerçants... Evidemment, beaucoup reste à faire : réforme de la fiscalité, réforme de la Sécurité sociale, impôt sur le capital et surtout décentralisation économique et politique des décisions. Mais peut-être tout ceci ne pourra-t-il s'accomplir qu'avec la participation des socialistes au gouvernement : l'union sacrée pour la guerre économique, comme en 14 avec la transposition... Si je pense que nous avons pris le bon chemin, je ne suis pas tout à fait sûr d'être optimiste à long terme. En effet, nous n'avons pas fini d'avoir des difficultés, notamment des difficultés économiques régionales, et nous aurons toujours des échéances électorales. Avec un régime démocratique comme celui de la France, cela doit tenir du miracle d'être capable de poursuivre une politique impopulaire sur la longue durée. Mais il faut espérer en la démocratie française pour trouver les voies du modèle industriel français adapté au monde de l'an 2000.

SOLDES SECTORIELS DU COMMERCE EXTÉRIEUR



Les voies de la croissance explosive

par Jean Matouk *

Je reconnais qu'aujourd'hui le choix est entre une attitude ouverte au monde, avec les risques qu'elle comporte mais aussi les opportunités qu'elle offre, et un protectionnisme qui, limité au niveau national, ne peut conduire qu'à une insatisfaction des consommateurs privés de certains bien importés et obligés de réviser drastiquement leur mode de vie, si ce n'est que pour réduire la consommation d'énergie. Cependant une telle révision, pénible sur le moment, pourrait peut-être à terme conduire à un mode de vie mieux en accord avec l'écosystème, plus naturel, et finalement garantissant mieux la survie de l'espèce.

Mais si l'on élimine cette hypothèse vraiment « révolutionnaire », si l'on admet que le maintien du niveau et du mode de vie actuels exige le maintien d'un flux important d'importations, donc d'un flux compensateur d'exportations, je conteste la vision « explosive » développée de longue date par nos gouvernements libéraux: il s'agit de la logique du « treizième » mois d'exportations de 1973... Selon cette conception, la croissance exponentielle des importations est une donnée intangible; en conséquence, le seul salut se trouve dans une croissance au même rythme, et indéfinie, des exportations. Or c'est là une vision dangereuse, coûteuse et fautive. Elle est dangereuse, en pure logique, parce que « le temps du monde fini » arrivera: les marchés des pays neufs et des pays de l'Est ne seront pas indéfiniment extensibles, compte tenu de la concurrence de tous les pays industriels qui les prospectent et de leur propre développement.

Cette solution explosive est aussi coûteuse parce que le « surcoût » réel de vente d'un franc à l'exportation lointaine, aux longs séjours dans les antichambres orientales (pots de vin compris) est beaucoup plus élevé que le coût marginal temporaire d'une subvention d'équilibre accordée à un canard boiteux durant le temps nécessaire à sa reconversion. Enfin la solution explo-

* Jean Matouk est professeur de sciences économiques à l'Université de Montpellier.

sive est fausse parce que la France peut au prix d'une sérieuse planification simplement mais vraiment incitative, récupérer rapidement une part de son marché intérieur et développer sur son sol des cultures de substitution à des importations coûteuses. Sans vouloir ramener les Français à la frugalité chinoise, il s'agit comme je l'ai proposé par ailleurs de « compter mieux sur nos propres forces ».

Ces réserves faites, j'admets bien volontiers que l'impératif industriel reste à l'ordre du jour, aussi bien pour conquérir des marchés extérieurs que pour reconquérir le nôtre. Et que les traditions protectionnistes et étroitement nationalistes de certains agents économiques et partis politiques doivent être combattues. Mais je dois rappeler que si le tissu industriel français n'est plus en mesure aujourd'hui de lutter contre la pénétration étrangère, s'il est beaucoup plus lâche et troué que le tissu allemand, la responsabilité en incombe à 20 ans de politique à courte vue, au coup par coup, avec au moins quatre plans de stabilisation et une crise grave qui ont favorisé la dissolution de ce tissu industriel et interdit sa reconstitution. A cet égard, la responsabilité conjointe d'un absurde système d'encadrement du crédit — totalement contraire au libéralisme — et de la sclérose exemplaire du système bancaire français est énorme... en particulier dans le très faible taux de natalité industrielle en France. Je ne cache pas que sur ce point, mises à part de bonnes paroles et des opérations publicitaires, les choses aient beaucoup changé depuis quelques mois.

Le diagnostic de la situation actuelle impose trois remarques: a) le capitalisme est un système économique bien caractérisé, avec ses formes successives, concurrentielles, oligopolistiques, etc. Pour nous, il est miné par un certain nombre de contradictions de base, comme d'ailleurs les autres systèmes de classes qui l'ont précédé. Ce qui ne signifie pas, comme peut le faire croire un certain « millénarisme de gauche », qu'il soit inéluctablement et à brève échéance condamné. Il peut trouver en lui les ressources nécessaires pour s'adapter. Il l'a déjà fait. Il peut se transformer en un autre système de classes, aussi opprimant pour ceux qui n'y ont pas le pouvoir.

La révolution keynésienne est l'adaptation du capitalisme à une mutation structurelle de sa base industrielle. Celle-ci est passée des grands biens d'équipement de base aux industries de consommation. Pour que la mutation réussisse, il fallait un changement profond des conditions de vie du salariat. Ce fut le « fordisme ». La théorie générale est l'expression rationnelle des nouvelles et inévitables règles de fonctionnement du système: l'une des mutations essentielles qui y est incluse — et peu commentée — c'est la fixité du salaire nominal qui correspond bien aux conditions modernes. Je ne veux pas diminuer Keynes qui, du même coup, expliquait les crises cycliques, avec d'ailleurs des arguments marxistes. Je veux seulement situer son intervention

dans l'évolution du capitalisme. Or nous vivons aujourd'hui une nouvelle mutation à laquelle le capitalisme a été conduit par la convergence :

— de l'automation due elle-même à la nécessité impérieuse de substituer en permanence le capital au travail;

— des découvertes liées à cette automation et aux initiatives publiques diverses (NASA, recherches militaires, aéronautiques,...);

— d'une certaine saturation de la demande dans les pays développés et de l'inadaptation des biens qu'ils produisent à la demande des pays neufs.

Il faut donc passer des biens électroménagers, de l'automobile, du pétrole, de la chimie traditionnelle à l'automatique, la télématique, la métallurgie des plasmas, l'énergie nucléaire, la biochimie, le génie génétique, etc., mais aussi à la production sur grande échelle de biens d'équipement traditionnels modernisés pour les pays neufs. On peut expliquer par là (je ne peux détailler ici) le chômage et l'inflation structurels et durables dans les pays industriels que la politique keynésienne, le fordisme, ne peuvent évidemment pas résoudre.

b) Cette crise semble affecter différemment les pays capitalistes industriels. Elle semble toucher plus la Grande-Bretagne et l'Italie, moins l'Allemagne et le Japon. Elle touche aujourd'hui les Etats-Unis, qui jusqu'à présent ont pu en pallier les effets par l'impérialisme du dollar et l'impérialisme tout court, impérialismes que les multinationales, la plupart d'origine américaine, battent en brèche.

Ces différences entre pays avancés tiennent à deux causes: leur situation de départ après la guerre (mines exploitables ou non, disponibilité en charbon ou dépendance énergétique, abondance ou non de main-d'œuvre qualifiée...) et les choix de reconstruction de leurs industries: choix initiaux de la période 1945-55, puis choix complémentaires ou de remplacement de la période 1960-70.

Disons que Allemagne et Japon détruits ont bien reconstruit et bien choisi, ce qui explique leurs succès à l'exportation. Or ces succès assurant une appréciation croissante de leurs monnaies, leur ont permis soit d'investir plus encore, soit de freiner fortement leur inflation. C'est le cercle vertueux. Depuis la moitié des années 60, il est essentiellement fondé sur la monnaie. Or jusqu'au dernier gouvernement Chirac on croyait encore en France aux vertus de la dévaluation.

c) Ces choix, la France n'a pas pu, puis n'a pas voulu les faire, ou les a mal fait. Les guerres coloniales, les désordres politiques ont généré des initiatives pourtant pleines de promesses de certains leaders de la IV^e République, autrement lucides que beaucoup de ceux de la V^e... (Je pense entre autres à Pierre Mendès-France, Félix Gaillard, Edgar Faure « première manière »...) Ils n'ont pas pu introduire réellement la modernité dans une reconstruction qui, compte tenu de l'existant — beaucoup plus important que dans l'Allemagne dévastée — a été réalisée presque homothétiquement. On a au sens propre

re-construit, alors qu'il fallait aussi moderniser aussi bien d'ailleurs les moyens de production que les rapports sociaux. Dans ce domaine, les seules innovations en dehors des nationalisations ont été les congés payés et les comités d'entreprises qu'on n'a eu de cesse de museler dès leur départ.

Mais le pire est qu'ensuite, sous de Gaulle, alors que tout était possible, la deuxième vague de choix, celle des années 60, fut laissée à l'entière liberté — j'ose le dire contre la propagande actuelle — de chefs d'entreprises « dix-neuvièmards », dont le seul but était de reprendre les maigres acquis sociaux de la IV^e République. Je parle ici des patrons « signifiants » ou des grandes entreprises. Des exceptions ? Il y en a eu bien sûr ! Mais pas suffisamment pour constituer la masse critique. Le plus évident : le comportement des Maîtres de Forges aidés à fonds perdus en 1966 par l'Etat. Même le comportement économique de nombreux patrons d'entreprises nationalisées a été scandaleux. Pourquoi électricité, vols intérieurs et unité téléphonique sont aujourd'hui en France parmi les plus chers du monde pour le consommateur ?

Et les PME ? Elles constituent le fer de lance de l'industrie allemande à l'exportation. Nos PME, elles, ont bien souvent voulu se moderniser. Il y a eu toute une génération de jeunes chefs d'entreprises qui, à leurs niveaux, faisaient les bons choix. Mais la politique économique et monétaire a fait d'eux presque systématiquement en 1963-65, 1970, 1973-75 les premières victimes sacrifiées sur l'autel d'un redressement qui n'en finit pas.

Couplée à une dotation peu favorable en facteurs naturels — encore que notre forêt et notre potentiel agricole soient sous-exploités — cette absence de choix industriels a conduit à la situation actuelle.

Compter sur les chefs des grandes entreprises pour effectuer les mutations aujourd'hui nécessaires, en regonflant leurs profits grâce à la libération des prix, relève de l'innocence ou de la malhonnêteté. En effet, à moins d'une incitation étatique pressante, investiriez-vous demain dix ou cent millions de francs dans l'industrie française, s'ils vous tombaient du ciel ? Les PME le feront : leur horizon est moins vaste. Mais il n'y en a plus assez et les cadres qui veulent créer la leur ne le peuvent pas. Seule une planification industrielle impérative au niveau des investissements des plus grandes entreprises, dont plusieurs doivent d'ailleurs être nationalisées, peut permettre de rattraper un peu le retard, corriger les choix. Seules des mesures hardies d'aide à la création d'entreprises — et de protection durant leurs deux premières années — peuvent densifier notre tissu industriel. Il faudra du temps. Il faudra que durant 5 ou 6 ans, l'Allemagne accepte de soutenir seule la monnaie européenne, sans pour autant développer son hégémonie politique. La tâche des diplomates sera aussi difficile que celle des responsables de la politique industrielle.

D'autant que la croissance lente, nécessaire pour éviter des importations massives, doit, pour être socialement tolérable, être inégalement partagée.

Beaucoup plus pour les plus défavorisés, moins, voire beaucoup moins pour les revenus supérieurs à la moyenne. Pour un gouvernement de droite, c'est une politique difficile à mener.

Alors les néo-libéraux parlent d'autogestion, de réduction de l'éventail des revenus, de responsabilisation, etc. En fait, ils sont favorables à l'autogestion anarchique, c'est-à-dire où un patron — et des banques — font face à un personnel inorganisé. Je regrette de dire que c'est encore un concept du XIX^e siècle. Il faut enfin admettre qu'il y a un antagonisme fonctionnel entre patrons capitalistes privés (demain une classe de techno-bureaucrates comme en URSS) et leurs employés, sans compter les classes latérales. La société est contradictoire, conflictuelle. La solution du capitalisme intelligent consiste à admettre ce conflit et à en institutionnaliser le déroulement. Nos patrons ont commencé à comprendre cela en 1968... Le résultat a été qu'à côté d'un syndicalisme collaborationniste — c'est-à-dire admettant le cadre capitaliste (FO) — et d'un autre syndicalisme le refusant mais prêt à se cantonner au plan syndical (CFDT), s'est créé un syndicalisme très associé au principal parti politique d'opposition, car vu le blocage patronal la seule issue semble être la prise du pouvoir d'Etat. D'où l'importance d'une CGT qui contre-gouverne les entreprises nationalisées et prend souvent dans les secteurs privés des positions contraires aux intérêts réels et futurs de l'économie française. Mais elle et ses militants ont toutes les excuses imaginables, compte tenu de la collusion évidente du patronat et du gouvernement depuis 20 ans. Et sur ce dernier point aucun vent nouveau ne souffle depuis avril 1978.

En fait l'autogestion est l'institution de base du socialisme qui ne prend toute sa dimension qu'avec la suppression de la propriété privée des moyens de production et du salariat (même sans propriété privée). Dans le capitalisme, elle risque d'être détournée de son objectif, si elle ne s'intègre pas dans une planification réellement concertée et si elle n'est pas adossée à un syndicalisme puissant. Nous en sommes loin. Plus loin que l'Allemagne. Nous en sommes d'autant plus loin que je n'entends parler depuis des mois que de supprimer les couvertures sociales acquises dans la lutte par les travailleurs. Comment espérer leur coopération sur de telles bases? Comment leur parler d'intérêt national? Qui est la Nation sinon eux? Il faut certes réprimer les abus, mais ceux-ci disparaîtront d'eux-mêmes avec le chômage et la modification des conditions de travail et de la conduite par le profit du secteur de la santé. Nous retrouvons là la planification industrielle et les nationalisations des principaux groupes. On ne peut attendre. Les hymnes permanents au libéralisme ont réveillé dans un certain patronat le démon « dix-neuviémard » qui sommeille. Il y aura d'abord les licenciements, la baisse des couvertures sociales, puis on attendra vainement ensuite « la partie sociale ». Je crois que la politique actuelle est sans issue. On ne peut espérer stimuler les réactions défensives

et régénératrices d'un tissu industriel moribond. Seule une série de greffes volontaristes peut le sauver, puis le rajeunir. On s'apercevra vite — sitôt entré dans le système monétaire européen — que la nouvelle politique est économiquement et socialement intenable. On en changera donc. D'où mon optimisme pour le long terme.

LE THÉORÈME D'ALBERT

Le rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, présenté au mois de septembre 1978 par Michel Albert, Commissaire général au Plan, précise que si le dispositif du VII^e Plan est maintenu, son adaptation vise pour l'essentiel trois objectifs principaux :

- *Le rétablissement durable de notre équilibre extérieur. Tout en dépend à moyen terme: le rythme de croissance et le niveau de l'emploi, la solidité de la monnaie, l'indépendance du pays comme le pouvoir d'achat de ses citoyens.*
- *L'adaptation de notre industrie à une concurrence internationale de plus en plus sévère. L'industrie assure à elle seule les 4/5 des exportations de la France. C'est sur elle que porte l'essentiel des affrontements économiques qui, depuis la crise du pétrole, ne cessent de s'intensifier.*
- *L'amélioration de la situation de l'emploi. Il s'agit de répondre aux demandes de la population active, de faire face aux conversions industrielles nécessaires et aux conséquences du ralentissement de la croissance.*

Ces trois objectifs sont étroitement solidaires. En effet ajoutent les auteurs du rapport :

« Quelle est la cause principale de la montée, subite et simultanée, du chômage dans tous les pays développés, au lendemain de la crise pétrolière ? A l'évidence, la baisse subite et simultanée des taux de croissance qui elle-même était en germe dans l'accélération de l'inflation depuis la fin des années 60.

Qu'est-ce qui, aujourd'hui, en France, limite le taux de la croissance ? Avant tout, la « contrainte extérieure », la nécessité pour une nation comme la nôtre, soucieuse de son indépendance, d'équilibrer ses achats par ses ventes et d'assurer la valeur de sa monnaie.

Et comment faire pour que la France parvienne, relativement, à vendre plus en achetant moins ? Il n'y a qu'une solution — hormis l'appauvrissement général des Français: le renforcement des entreprises et de leur capacité compétitive. »

Ainsi ce qui a été baptisé le « Théorème d'Albert » et qui est à la source de la nouvelle politique économique s'exprime de la façon suivante :

« L'emploi est lié à la croissance. La croissance est liée à l'équilibre extérieur. L'équilibre extérieur est lié à l'adaptation de notre industrie. »

Actualités prospectives

L'amendement treize

La révolte des contribuables californiens exprimée dans le vote de la proposition 13 annonce-t-elle un renversement des rapports entre l'Etat et le citoyen ?

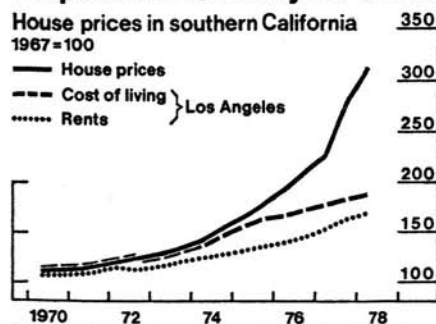
Le fait que ce vote se soit produit justement en Californie, berceau des innovations sociales, a vite accredité cette idée.

Cet exemple peut-il être considéré comme une réponse probable des démocraties avancées à un dilemme qui s'annonce de moins en moins soluble: concilier la demande croissante des services collectifs et le refus d'une augmentation des dépenses publiques ?

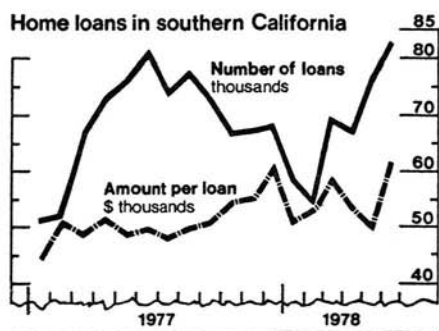
Les faits...

Le 6 juin dernier, le sénateur milliardaire retraité Howard Jarvis réussissait à faire aboutir un combat qu'il menait depuis quinze ans contre la hausse continue de l'impôt foncier. Celui-ci, indexé sur la valeur immobilière elle-même en progression vertigineuse depuis 1970 (voir tableau ci-dessous), augmente parfois de presque 100% en une année.

Proposition 13: lucky for some



Sources: Real Estate Research Council of Southern California; Bureau of Labor



Une telle progression est justifiée par le très important effort d'équipement et de services publics que l'Etat a dû fournir pour soutenir la croissance la plus élevée des Etats-Unis. Un million d'emplois ont été créés en deux ans. Le revenu par tête a connu la plus forte progression des Etats américains depuis 1951.

En Californie, chacun dispose du droit de soumettre à ses concitoyens, par référendum, le projet de loi qui lui tient à cœur, à condition d'être appuyé par un certain nombre d'électeurs (pétition). La proposition d'Howard Jarvis — limiter l'impôt foncier à 1% de la valeur marchande de l'habitation — fut plébiscitée par 65% des votants et entraîna un manque à gagner de 5,7 milliards de dollars pour l'Etat de Californie.

La réduction des recettes a été suivie de quelques incidents, restés heureusement mineurs pour l'instant, tel cet incendie de Los Angeles difficilement maîtrisé par suite d'une diminution des effectifs de pompiers. Le gouverneur, Jerry Brown a pu cependant mobiliser un fonds de réserve miraculeux de 4 milliards de dollars qui a permis de combler le déficit. Mais les effets les plus redoutés ne sont peut-être pas ceux auxquels s'attendent les usagers, comme une baisse de qualité dans les crèches et les bibliothèques et autres services... Ce sont paradoxalement les gros investisseurs, Bank of America, Standard Oil, etc., qui redoutent le plus les incidences à long terme de la proposition 13, en dépit de l'allègement de l'impôt foncier dont ils bénéficient. Car la croissance californienne, pensent-ils, n'a pu être assumée par la collectivité que grâce à une prise en charge de ses coûts sociaux — construction d'équipements, protection de l'environnement — Sans cette garantie de services collectifs, ils craignent que la main-d'œuvre qualifiée, puis les investissements soient attirés vers d'autres Etats, et ne provoquent une récession en Californie.

Ces craintes n'ont pas empêché la proposition 13 de devenir le thème central de la campagne qui a précédé les élections du 7 novembre dernier. Sur les 106 candidats à la chambre, soutenus par le sénateur Jarvis, père de la proposition 13, 80 ont été élus. De même les projets de loi anti-impôts ont été approuvés dans 12 Etats sur les 16 qui organisaient une consultation sur ce thème. Les motivations profondes de ce mouvement peuvent être éclairées par les sondages d'opinion réalisés durant la campagne électorale.

- l'insatisfaction contre les pouvoirs publics a progressé en 20 ans beaucoup plus vite (environ 36%) que celle des impôts (seulement 9%).
- les citoyens américains n'attribuent pas la hausse des impôts à l'augmentation de la demande publique mais au gaspillage de la bureaucratie. Ainsi, 45% désirent augmenter les dépenses d'éducation, 51% les dépenses de santé. Mais seulement 2% souhaitent accroître les dépenses de prestige (cf tableau ci-contre).
- 69% des Américains sont persuadés qu'une réduction des impôts pouvait être obtenue non pas en diminuant la qualité des services, mais la gabegie administrative (sondage pour *Time*).

HOW DO YOU FEEL ABOUT GOVERNMENT SPENDING

ON:

TOO MUCH TOO LITTLE

FOREIGN AID	72%	4%
WELFARE	51%	25%
DEFENSE	27%	31%
EDUCATION	22%	45%
HEALTH CARE	17%	51%
CRIME	9%	59%

WHAT IS THE MAIN REASON FOR
THE INCREASE IN TAXES?

GOVERNMENT WASTE	43%
INFLATION	41%
PEOPLE ASK MORE FROM GOV'T.	10%

WHICH PARTY IS MOST LIKELY TO
FIGHT HARD TO CUT TAXES?

DEMOCRATS	23%
REPUBLICANS	24%
NO DIFFERENCE	52%

IS IT POSSIBLE TO CUT TAXES A LOT
WITHOUT REDUCING SERVICES?

YES	69%
-----	-----

Source: Public Opinion research firm of Yaukelovich for Time.

La proposition 13 traduirait ainsi plus un souci de gestion et de responsabilité politique (comme le pense Jacques Attali (1)) qu'un désir durable de réduire le niveau de la pression fiscale (comme l'estime Milton Friedman) (2).

A l'appui de la première thèse, on remarque que les Etats-Unis connaissent la pression fiscale la plus faible de tous les Etats développés, 38% du produit intérieur brut (3).

Comparé à la « révolte » américaine, le débat mené en France sur les dépenses des collectivités locales dont la progression est alarmante, paraît étrangement feutré.

Doit-on cependant parler de « maturité politique » à l'heure où aux Etats-Unis, le plan Carter sur les économies d'énergie a été réduit avec l'assentiment tacite de l'opinion? La proposition 13 véhicule certainement plusieurs courants d'opinion: désir de démocratie directe, fin de l'Etat providence, méfiance née de Watergate, lassitude individuelle vis-à-vis de la crise. Il reste à savoir dans quelle proportion...

(1) *Expansion* — septembre 1978.

(2) Friedman, Milton. — *Capitalisme et Liberté*. — Paris, Robert Laffont, 1971. 250 p.

(3) Dépenses publiques en France: 42% PIB
en R.F.A.: 44% PIB
au Royaume-Uni: 44,5% PIB.

Exploiter les richesses sous-marines

La France aura dépensé 560 millions de francs en 1978 pour l'océanologie et une impulsion nouvelle va être donnée à l'exploitation des ressources sous-marines; telles sont les orientations du Centre national pour l'exploitation des océans adoptées le 15 novembre 1978 en Conseil des ministres. La France va donc faire un effort pour accélérer des travaux destinés à mieux connaître le fond des mers et mettre au point de nouveaux systèmes pour assurer l'exploitation de leurs richesses: sous-marin piloté pouvant descendre à -5 000 m, engin automatique autonome pour prélever les fameux « nodules » sous-marins, construction d'une usine prototype pour capter l'énergie thermique des mers, développement des forages par fonds de plus de 1 000 m pour extraire le pétrole sous-marin. Cependant le « pactole » susceptible d'être recueilli ne doit pas être surestimé: la plupart des spécialistes reconnaissent que l'extraction industrielle de la quasi-totalité des substances sous-marines utiles n'est pas, pour un temps indéterminé, envisageable en raison des coûts économiques et des disponibilités d'énergie.

Les salariés actionnaires

L'actionnariat des salariés de sociétés cotées en bourse devrait devenir obligatoire. L'objectif du projet de loi créant une distribution d'actions en faveur des salariés des entreprises vient d'être adopté par le Conseil des ministres. Les sociétés devraient ainsi distribuer gratuitement 3% de leur capital social dans la limite d'un montant correspondant à 5 000 F par salarié. L'indemnisation des anciens actionnaires serait assurée par la remise aux sociétés d'une créance publique d'un montant égal.

Le Parlement se prononcera sur ce projet avant la fin de l'année.

En République fédérale d'Allemagne, l'actionnariat des travailleurs a été instauré en 1970. L'Etat aide les sociétés jusqu'à 30 à 40% de l'investissement.

Aux Etats-Unis, le système existe depuis 1887: 25% des entreprises et 40% des banques le pratiquent.

Rouergue : l'école et la fête

Le Rouergue est l'une des régions de France où sévit le plus gravement l'exode rural, du fait du déclin de l'agriculture et de l'insuffisance de l'industrie. Vieillesse de la population, affaiblissement de la vie collective, renforcée comme ailleurs par l'omniprésence de la télévision, caractérisent entre autres la vie socio-culturelle du pays.

Afin de lutter contre cette évolution, le CALER (Centre d'Animation de Loisirs en Rouergue) situé à Rodez, a lancé depuis 1971 une série d'opérations d'animation de plus en plus diversifiées et dont les plus récentes sont fondées sur les thèmes de la vie rurale d'autrefois et d'aujourd'hui. Il s'agit par ce genre d'opérations de mêler les diverses couches de la population de l'Aveyron, en favorisant au maximum l'esprit d'initiative et de créativité, tout en développant systématiquement la découverte et la mise en valeur par la population locale de son patrimoine culturel spécifique.

A partir de l'école, une animation débouchant sur la vie locale

Depuis 1976 l'action du CALER a pris une nouvelle direction. Elle s'appuie en effet particulièrement sur le milieu scolaire, à qui certaines de ses activités sont tout spécialement destinées. Afin de souligner le caractère d'animation globale de ces expériences, mettant en jeu toute la population et sa vie dans tous ses aspects, elles portent le nom général de « Bourg en fête ».

L'ensemble de l'opération lancée à Saint-Hippolyte, village de 1 000 habitants à l'instigation des animateurs du CALER, proposait pour thème la vie du village dans le passé, à l'heure actuelle, et les problèmes de son évolution future, d'abord sous forme d'interventions en milieu scolaire, puis en utilisant le travail d'enquête des enfants dans le milieu des adultes pour faire participer ceux-ci à l'ensemble des activités envisagées.

Une équipe s'est constituée sur les bases suivantes : 7 responsables locaux, le maire, le curé, des instituteurs, un conseiller général, et des responsables extérieurs : Inspecteur primaire, CRDP, étudiants de l'Université de Bordeaux, Association pour l'Aménagement de la Vallée du Lot et deux sociétés privées, IBM et GESTETNER, qui ont prêté du matériel.

L'initiative du CALER a provoqué de nombreuses rencontres, à la faveur de manifestations communautaires très diverses, qui se sont étalées de novembre 1975 à février 1976. L'opération a été grandement facilitée par

l'enthousiasme de deux habitants occasionnels, qui passent leurs vacances d'été à Saint-Hippolyte: un dessinateur de bande dessinée du journal *Pilote* et un professeur de journalisme de l'Université de Bordeaux.

Le village raconté par ses habitants

Le sujet d'animation choisi était la vie du village hier et aujourd'hui. Jusqu'à une date récente en effet, Saint-Hippolyte était une commune parmi d'autres dans la vallée de la Truyère, dont le site a ensuite été englouti sous les eaux d'un barrage et dont par ailleurs la population a fortement diminué depuis le début du siècle. Aujourd'hui le nouveau village reconstruit sur le plateau connaît — et connaîtra dans l'avenir — les mêmes problèmes, les mêmes incertitudes, que les autres villages du Rouergue. Il s'agissait pour la population, jeunes et vieux réunis, de retrouver l'originalité de la vie dans l'ancien village, quand les gens vivaient dans la vallée et que les artisans exerçaient encore des métiers aujourd'hui disparus, de décrire la vie actuelle de Saint-Hippolyte et d'imaginer la commune dans cinquante ans. A plus long terme, l'objectif du CALER est de faire réaliser par les habitants eux-mêmes, en particulier les enfants, un recensement des richesses humaines et artistiques locales et de susciter la mise en place d'activités culturelles permanentes, telles que ciné-clubs, théâtre, etc., non seulement à Saint-Hippolyte, mais dans d'autres bourgs de la région.

Les enfants des écoles ont donc d'abord réalisé des bandes dessinées géantes évoquant les activités et la vie future en milieu rural, ainsi que des montages audio-visuels à partir de scénarios librement imaginés par eux et se rapportant aux événements de la vie en classe. Ces travaux ont été l'occasion d'une initiation à la bande dessinée et à l'audio-visuel, vidéo et montage diapos. Ils ont enquêté ensuite auprès de la population, en vue de rédiger un petit journal local consacré aux sujets les plus divers: interview d'un conseiller municipal, souvenirs des personnes âgées, problèmes des lacs de barrage, voyage à Paris, le tout assorti d'un éditorial du maire. Les enfants ont également réalisé un film vidéo, en allant filmer des personnes âgées dans l'exercice d'activités en déclin ou déjà disparues: vannerie, fabrication de sabots, fabrication du cidre, du pain, du vin de côteaux. Enfin des veillées au coin du feu ont été reconstituées et filmées, en vue de recueillir des chansons, des musiques, des histoires anciennes. La phase de montage et d'exploitation des résultats a occupé toute la période des vacances de février. Les résultats ont été présentés ensuite sous forme d'exposition de bandes dessinées à la mairie et de projections du film vidéo sur un circuit de TV.

Une expérience qui va être étendue à d'autres bourgs

L'expérience-test qui s'est déroulée à Saint-Hippolyte a été reprise un peu plus tard dans le cadre plus large de l'opération « Bourg en fête », intéressant d'autres communes de l'Aveyron: petites villes comme Espalion ou gros villages comme Laguiole. Elle a entraîné, semble-t-il, une collaboration appréciable de la part de tous les responsables: enseignants, au premier chef, mais aussi municipalité, clergé, administration. Elle a aussi donné l'occasion d'un certain brassage entre habitants d'âge différent: enfants et vieilles personnes, et d'origine géographique différente: vacanciers et gens du village.

Il est évident néanmoins que l'enthousiasme du maire, des instituteurs, des étudiants et de certains estivants (cf. supra) a contribué dans une mesure assez large à la réussite de l'opération, dont la durée a permis en outre de toucher sinon de pénétrer en profondeur, tous les milieux. Enfin il est probable que les dimensions de la commune et l'homogénéité de sa population, typiquement rurale, offrent un terrain plus favorable à une action de ce type qu'une agglomération plus grande, où les clivages de toutes sortes entre individus et entre groupes rendent beaucoup plus aléatoire une réalisation collective (1).

Dhanbad, en Inde

Recherche — action et autonomie collective

Dhanbad est un petit district de l'Etat de Bihar, connu pour ses activités charbonnières. L'arrière-pays rural, pauvre, est peu adapté aux pratiques agricoles modernes. La monoculture est l'usage le plus courant.

L'expérience a lieu dans la région de Tundi: d'une superficie de 31 000 ha, à 80 % couverte de forêts et collines, elle regroupe 266 villages. Elle est surpeuplée: à l'ouest, par la tribu Santhal, à l'est, par un ensemble plus divers.

(1) Source: Fondation pour le développement culturel. — Les innovations culturelles. — Paris, 1977 (mimeo).

La population a toujours été victime des propriétaires terriens, des usuriers ou des entreprises de mines de charbon. En dépit des protections légales, la spoliation de leurs terres était pratique courante.

Au cours des années 60, un dirigeant syndical populaire, A. K. Roy, un juriste de la région, Vinod Mahato et un membre lettré d'une tribu, Sibum Soren, se réunissent pour fonder Jharkhand Mukti Morcha.

Ils entreprennent alors un long travail à la base, dans les villages avec les populations sans terres. La mobilisation est profonde; des actions hardies couvrent progressivement un champ considérable d'aspects de la vie économique et socio-culturelle.

Les programmes peu à peu mis en place prévoient en effet: occupations et récoltes sur les terres tribales illégalement spoliées, dénonciation des dettes à caractère usurier, libération de la main-d'œuvre servile, abolition du salariat et organisation de formes collectives de production pour les paysans sans terre, création de greniers à grains dans chaque village pour éviter le recours au crédit usurier, construction de barrages, de chemins et de citernes.

Des programmes sont élaborés: pour alphabétiser, ouverture de cours du soir pour les paysans et dans la journée pour les enfants; pour le mariage, institution d'un plafond de dépenses pour les cérémonies et de célébrations collectives moins chères, mesures contre la bigamie et en faveur du divorce; pour la protection individuelle, notamment des femmes, recours aux assemblées de village; prélèvements en nature et en monnaie (15 kg de riz et 5 roupies par an et par ménage) pour subvenir aux charges de la collectivité, en particulier l'accueil d'hôtes extérieurs.

Ces actions s'appuient largement sur les héritages communautaires de la tradition et le savoir-faire de la population. En même temps, le savoir technique moderne est introduit, par exemple avec l'appel à un ingénieur agronome extérieur.

Des formes nouvelles d'organisation sont créées: des conseils, élus à trois niveaux — les villages, les inter-villages, groupant 10 à 20 villages, et au niveau de l'ensemble de la région de Tundi.

Un large accès aux responsabilités est laissé aux jeunes par le pouvoir tribal traditionnel, en particulier au niveau des conseils intervillages, les Vichar Baisi, qui assument la communication entre communautés. Ces conseils avaient en outre pour fonctions spécifiques d'identifier les terres illégalement spoliées et de mobiliser la population pour les cultiver; de protéger la forêt et promouvoir le reboisement; d'entretenir les pâturages; de former à de nouvelles méthodes culturelles; de mobiliser la population ou de résoudre des litiges.

Nombreuses ont été les tentatives pour briser cette organisation. L'expérience a cependant bénéficié d'un appui de l'administration grâce à l'attitude

favorable de l'administrateur du district, ne serait-ce que pour assurer la protection légale.

Aujourd'hui, après dix ans, cette expérience a transformé les membres de la tribu Santhal et les Kurmis en des communautés économiquement viables et auto-suffisantes (2).

Danemark : L'école de Twind

A la suite d'un différent avec son administration, un instituteur, Andi Petersen, devenu chômeur, créa en 1970 à Twind, petite ville du Jutland, au Danemark, une université populaire « itinérante », qui débuta avec quarante étudiants et cinq professeurs. En 1972, s'ajoute une Ecole normale d'instituteurs, et en 1974, un cours complémentaire destiné aux jeunes de 14 à 18 ans.

Aujourd'hui, ce groupe universitaire et scolaire rassemble 800 étudiants et professeurs et deux autres centres de plus de cent étudiants se sont récemment créés dans le Jutland.

L'objectif du groupe est de sortir de l'école-ghetto pour intégrer l'enseignement à la vie et l'ouvrir au monde extérieur.

Professeurs et étudiants sont à la fois maçons, ingénieurs, agriculteurs, marins, ouvriers, mécaniciens, cuisiniers.

Toutes les tâches du groupe sont décidées et réalisées collectivement, sans hiérarchie. Le travail manuel tient autant de place que le travail intellectuel. Les bâtiments et les équipements ont été construits par les étudiants et les professeurs. Les réalisations sont spectaculaires: une trentaine de bâtiments, des ateliers, alors qu'il n'y avait qu'une vieille ferme, des capteurs solaires et deux moulins à vent, dont l'un, le plus haut du monde (tour en béton de 53 m de haut), devrait permettre de couvrir l'ensemble de la consommation énergétique du groupe et de vendre le surplus au réseau du Jutland. Les chercheurs de Twind estiment que 20% de l'énergie nécessaire au Danemark pourrait être produite par 1 100 éoliennes de ce type. Un tel réseau produirait autant que 5 centrales nucléaires. La production annuelle serait d'environ 3,6 millions de KWh, soit l'équivalent de 400 tonnes de pétrole.

Les programmes d'enseignement consacrent une partie importante du temps aux voyages d'études de plusieurs mois pour certains, en Afrique, en Asie, en Amérique du Sud ou en Europe. Pour cela, de vieux autobus ont été aménagés en salles de classe et en dortoirs. (« L'enseignement international » veut rompre avec le tourisme.)

Tous les enseignements prévoient des périodes de travail ou des visites prolongées dans des usines.

En outre, deux médecins se sont joints et pratiquent une médecine préventive à partir de l'observation des patients sur les lieux de travail.

La communauté n'est pas repliée sur elle-même; l'école normale d'instituteurs, approuvée par l'Etat, prépare aux examens officiels. Les résultats sont brillants.

Les cours complémentaires s'attachent à préparer au baccalauréat des enfants écartés de l'enseignement habituel. Les réussites sont fréquentes.

L'université populaire, qui rassemble le plus grand nombre — 500 étudiants aujourd'hui — ne prépare pas, quant à elle, à des examens et ne délivre pas de diplôme.

Compte tenu des résultats obtenus, notamment à l'Ecole normale d'instituteurs, le Parlement danois continue de soutenir l'expérience et l'Etat assure un financement à l'école jusqu'en 1980.

La contribution ne couvre pas toutes les activités du groupe; ainsi, pendant les voyages d'études à l'étranger, forme d'enseignement non reconnue par le ministère de l'Education nationale, les professeurs ne reçoivent pas de salaire.

Cependant, son apport représente 85% des salaires des professeurs et des équipements, grâce à la mise en place d'une caisse commune où est reversée l'intégralité des salaires. Les étudiants paient en outre les frais de scolarité, d'hébergement et de voyage et peuvent recevoir une aide de l'Etat ou de la commune.

Le centre est très ouvert à l'extérieur. Il reçoit de très nombreux visiteurs chaque année. Dix étrangers y suivent des cours avec les Danois. L'université populaire a récemment ouvert un cours destiné aux étrangers (2).

(2) Source: *Nouvelles de l'écodéveloppement* n° 6, septembre 1978.

Violence et désir, même combat

Analyse critique par Bernard Cazes

GIRARD René. *Des Choses cachées depuis la fondation du monde.* — Recherches avec J.-M. Oughourlian et G. Lefort. — Paris, Grasset, 496 pages.

Le dernier livre de René Girard est à la fois synthèse et prolongement, puisque le dernier tiers reprend les grands thèmes de *Mensonge Romantique et Vérité Romanesque* (1), le premier tiers, ceux de *La Violence et le Sacré*, tandis que la partie centrale nous apporte une exégèse du message biblique que rien apparemment ne laissait prévoir dans les travaux antérieurs. L'occasion est donc bonne de procéder à un examen d'ensemble de l'hypothèse girardienne pour essayer d'en dégager les articulations internes telles qu'elles apparaissent après plusieurs lectures attentives, ceci afin de retrouver un dessein général derrière la succession d'entretiens se déroulant sans ordre apparent entre Girard et deux psychiatres visiblement gagnés à ses thèses.

Disons tout de suite que sur le plan formel on voit ressortir dans ce livre trois « blocs » qui possèdent chacun leur spécificité, et dont il y aura lieu de se demander comment ils relient les uns aux autres :

- 1^o Un bloc anthropologique dont l'objet est de rendre compte du passage du règne animal à l'humanisation, puis de la constitution d'un ordre social et culturel proprement humain à fondement religieux, et enfin du délitement de cet ordre sous les coups de la raison scientifique, génératrice d'une déstructuration qui permettra paradoxalement à l'humanité de retrouver sa voie, celle d'une vie en commun où la violence sacrificielle n'est plus indispensable.
- 2^o Un bloc judéo-chrétien où R. G. met au jour ce qui constitue pour lui le caractère radicalement subversif du message biblique et dessine les contours de la « théorie en bonne et due forme » (p. 285) qui y est renfermée.
- 3^o Un bloc psychologique centré sur les rapports inter-humains (2) qui en démonte les mécanismes à répétition continuellement producteurs de ce que Raymond Boudon appellerait des effets pervers.

(1) Récemment réédité dans la collection « Pluriels » (Hachette — Livre de Poche).

(2) R. G. crée à cette occasion le néologisme « individuel » pour souligner le fait que chaque individu, loin de former une entité autonome et en quelque sorte indivise, n'oriente sa conduite qu'en référence à autrui, et plus précisément aux désirs qui animent cet autrui.

A mes yeux le bloc n° 1 représente le véritable centre de gravité de tout le dispositif girardien, ne serait-ce qu'à cause de l'ampleur des questions qu'il s'efforce d'éclairer. En disant cela je révèle donc du même coup que pour moi, les deux autres blocs sont un peu des satellites du premier. Ceci signifie qu'ils peuvent avoir une valeur en soi sans que cela rétroagisse sur la solidité de la clé de voûte. Rien ne serait changé dans cette dernière *même si* les Ecritures n'avaient jamais existé; de la même manière, il me semble, au moins provisoirement, que le bloc « micro-sociologique » n° 3 entretient avec le bloc n° 1 le type de relation qui peut exister entre, disons une théorie monétariste de l'inflation, et une théorie de l'émergence du capitalisme: l'infirmité de l'une ne conduit pas nécessairement à remettre l'autre en cause.

Le bloc anthropologique

S'il m'a paru logique de faire débiter l'analyse du bloc n° 1 par les tout premiers chaînons de ce très long processus qu'est l'histoire de l'espèce humaine, à savoir le stade « animal », on notera que chez R. G. ce type de préoccupation n'est apparu qu'assez tardivement, par une sorte de flash back qui a amené l'auteur à tester sa théorie sur ce qui se trouve en amont des sociétés même les plus primitives qu'il avait étudiées dans *La Violence et le Sacré*. Dès cette phase précoce il pense pouvoir continuer à tenir pour valable son hypothèse fondamentale, que l'on résumera par ces deux citations:

- « C'est une théorie complète de la culture humaine qui va se dessiner à partir de ce seul et unique principe (qu'est) la rivalité pour l'objet, la *mimésis d'appropriation* » (pp. 26-27);
- « Il n'y a rien dans la culture humaine qui ne puisse se ramener au mécanisme de la *victime émissaire* » (p. 58).

Digression sur deux concepts

Un mot d'éclaircissement sur les deux concepts soulignés me paraît nécessaire avant d'aller plus avant. Tout d'abord la tendance à imiter, le mimétisme, sont absolument indispensables à la vie sociale. « Il n'y a rien ou presque, dans les comportements humains, qui ne soit appris, et tout apprentissage se ramène à l'imitation. Si les hommes, tout à coup, cessaient d'imiter, toutes les formes culturelles s'évanouiraient » (p. 15). Mais si cette imitation porte sur les conduites acquisitives, les comportements d'appropriation (ce que

R. G. appelle la « mimésis d'appropriation ») constituent une menace pour la cohésion du groupe à cause des conflits « que la convergence, vers un seul et même objet, de deux ou plusieurs mains également avides ne peut manquer de provoquer » (p. 16). S'il y a mort d'homme, la vengeance en chaîne qui en résulte va elle aussi amorcer un processus mimétique, qui sera cette fois « la répétition monotone du même geste meurtrier » (p. 20). Ce sera à la limite l'affrontement de tous contre tous, la discorde généralisée et permanente. Donc « la répression de la mimésis d'appropriation doit constituer un souci majeur » (p. 17) pour les sociétés humaines.

Si toutefois — et c'est ici qu'intervient le second des concepts précités — « on suit jusqu'au bout la logique du conflit mimétique et de la violence qui en résulte » (p. 34), on constate d'après F. G. qu'au fur et à mesure que s'exaspère la rivalité, les objets qui en étaient la cause immédiate sont peu à peu perdus de vue: « il n'y a plus que des antagonistes » (p. 35), et ce remplacement de la « mimésis d'appropriation » par une « mimésis de l'antagoniste » va se révéler collectivement bénéfique car autant la première était source de division, autant la seconde va être source de concorde « en faisant converger deux ou plusieurs individus sur un même adversaire qu'ils veulent tous abattre » (*ibid.*).

N'insistons pas sur cette métamorphose qui, telle qu'elle nous est très brièvement présentée, ressemble un peu à un tour de passe-passe, et retenons surtout le résultat final, à savoir la fonction remplie par la victime émissaire, par le « lynchage fondateur » (p. 48) dans la résolution des crises intestines qui menacent la survie du groupe, bref « le rôle formidable de l'homicide dans la fondation des communautés humaines » (p. 184), ou encore « la propension fondamentale chez les hommes à se débarrasser de leur violence aux dépens de quelque victime » (p. 53).

Après cette digression, revenons au point de départ du processus d'humanisation. La mimésis d'appropriation est perceptible dans toutes les formes de vie, et en particulier chez les mammifères supérieurs, mais elle est tenue en échec par les rapports de domination (*dominance patterns*) qui se créent en leur sein: les formes de sociabilité animale sont directement issues des rivalités mimétiques (pp. 100-103). Si ces rivalités s'intensifient, les régulations propres aux sociétés animales deviennent insuffisantes. R. G. pense que c'est effectivement ce qui a dû se passer: l'accroissement du volume du cerveau que l'on observe dans toute la lignée menant à l'*Homo Sapiens* a renforcé la capacité d'imitation de l'homme, donc accru l'intensité des affrontements, et amené peu à peu le déclenchement du « mécanisme victimaire », c'est-à-dire de la mise à mort de la victime émissaire. C'est ce meurtre collectif fondateur qui marque, pour R. G., la véritable rupture entre « l'animalité proprement dite et l'humanité en devenir » (p. 106).

Les trois piliers du religieux

On constate donc que les communautés humaines peuvent se détruire périodiquement par l'escalade de la mimésis d'appropriation et se ressouder grâce à un lynchage fondateur. Ces temps forts de la vie des sociétés primitives, R. G. les perçoit derrière ces « trois grands piliers de la religion primitive » (p. 178), c'est-à-dire les interdits, les rites et les mythes. Ainsi, entre interdits et rites il y a une sorte de complémentarité: les *interdits* ont « un contenu antimimétique » (p. 27) et ils visent à « écarter la crise en prohibant les conduites qui la suscitent » (p. 37) de façon à maintenir le plus longtemps possible l'état de concorde procuré par le sacrifice réel de la victime émissaire, tandis que les *rites* s'efforcent au contraire de reproduire cet événement miraculeux qui a mis fin à la crise, immoler de nouvelles victimes substituées à la victime originelle dans des circonstances aussi semblables que possible à celles de l'expérience originelle ». Quant aux *mythes* (pp. 46 sv.), ils mettent en scène le meurtre, souvent collectif, d'un héros transformé en dieu.

Naissance des institutions

Pour R. G. le mode de résolution des conflits internes (3) par le mécanisme de la victime émissaire comporte des conséquences à long terme qui vont bien au-delà de l'établissement (ou du rétablissement) de la paix au sein du groupe. « Dans toutes les institutions humaines, il s'agit d'abord et toujours de reproduire, par de nouvelles victimes, un lynchage réconciliateur. En sa qualité de source apparente de toute discorde et de toute concorde, la victime originelle jouit d'un prestige surhumain et terrifiant. Les victimes qui lui sont substituées héritent de ce prestige. C'est dans ce prestige qu'il faut chercher le principe de toute souveraineté politique aussi bien que religieuse » (p. 61). L'auteur fournit alors quelques exemples d'application de cette hypothèse:

- La chasse (« Pour comprendre l'impulsion qui a pu lancer les hommes à la poursuite des animaux les plus volumineux, et les plus redoutables, il faut et il suffit d'admettre que la chasse, elle aussi, est d'abord une activité sacrificielle » (p. 81).
- Les institutions politiques: pour que le rituel, au lieu de déboucher classiquement sur un sacrifice, conduise à un pouvoir monarchique, « il faut

(3) Il m'a semblé que R. G. ne s'appesantissait pas sur le rôle que le « lynchage fondateur » pouvait jouer dans les conflits « internationaux ». Est-ce parce que, s'agissant de sociétés primitives, la distinction n'a pas grand sens?

et il suffit » que la victime en attente d'immolation mette à profit le *délai* qui s'écoule entre son « élection » et sa mise à mort, pour tirer parti de « la vénération terrifiée que lui portent ses fidèles » (p. 61). Dans les cas où l'opération réussit, on verra le sursis s'allonger, et cet allongement va permettre à la future victime « de s'assurer une emprise toujours plus réelle sur la communauté ».

- la domestication des animaux: R. G. ne pense pas que l'origine de cette institution réside dans une volonté d'exploitation économique, car la domestication prend trop de temps pour que ses conséquences finales soient aisément discernables, et il doute que les hommes tiennent un raisonnement du genre: « traitons les ancêtres de la vache et du cheval comme s'ils étaient déjà domestiqués et nos descendants, dans un avenir indéterminé, jouiront des avantages de cette domestication » (p. 77). En revanche l'utilisation des animaux à des fins sacrificielles a pu fournir aux hommes des raisons de les installer auprès d'eux comme s'ils n'étaient pas sauvages. Ici intervient à nouveau la notion de *délai* (4): pour jouer son rôle de bouc émissaire « la victime doit différer des membres de la communauté, mais aussi leur ressembler » (p. 78); en conséquence elle doit séjourner parmi les hommes, s'imprégner de leurs coutumes et de leurs mœurs, d'où l'existence d'un temps d'attente entre le choix de la victime et son sacrifice, qui pour R. G. a joué un rôle énorme dans le développement culturel de l'humanité.

Comme autre exemple d'interférence entre le religieux et l'économique, on pourrait citer ce que dit R. G. de *l'échange* (pp. 82-84). Il émet en effet l'idée que les interdits (sexuels ou alimentaires) portent finalement « non sur les objets rares, lointains, inaccessibles, mais sur les objets les plus proches et les plus abondants, du fait même que le groupe exerce sur leur production une espèce de monopole » (p. 83). Dans la mesure où « les objets interdits sont toujours les plus proches et les plus accessibles », ils sont aussi ceux où le risque de « rivalités mimétiques entre les membres du groupe » est le plus élevé, de sorte que les interdits destinés à conjurer ce risque se trouvent avoir une implication économique très claire, qui est l'*obligation* d'échanger, ou, si l'on préfère, l'*interdiction de l'auto-suffisance* (et sous cet angle, on peut considérer l'inceste comme un exemple particulièrement extrême de *self-reliance*...) (5).

(4) Que l'économiste sera tenté de rapprocher de ce que Böhm-Bawerk appelait le « détour productif ».

(5) Une autre institution qui tenait une grande place dans *La Violence et le Sacré*, l'institution judiciaire, apparaît fort peu ici (à part deux allusions pp. 20 et 49). Il serait intéressant de savoir ce que R. G. pense de sa genèse.

Prise de conscience croissante du mécanisme sacrificiel

A partir du moment où les sociétés primitives sont pour ainsi dire pleinement constituées, elles vont connaître un lent et inexorable processus de « désacralisation » (p. 149). R. G. entend par là une prise de conscience graduelle du caractère *arbitraire* de la violence collective tournée vers la victime émissaire, qui aura pour corollaire une impuissance grandissante des sociétés en voie de modernisation à transfigurer les « lynchages fondateurs » sous une forme mythico-rituelle. Cette déliquescence marque un grand pas en avant du point de vue intellectuel et éthique, mais en contre-partie elle sape le pouvoir régulateur des mythes, des rites, et des interdits: plus on « démythifie » le mécanisme sacrificiel, moins il est efficace (6). R. G. pense avoir décelé un stade intermédiaire de cette évolution dans ce qu'il appelle les « textes de persécution » (pp. 140 sv.), documents d'origine chrétienne qui relatent les violences collectives exercées au Moyen-Age pendant la période de la « peste noire » contre un certain nombre de groupes, en particulier les juifs. Selon R. G. ils constituent une version en quelque sorte dégénérée des productions religieuses primitives, en ce sens que jamais le mécanisme victimaire n'y est mené jusqu'à son terme, la sacralisation des victimes. La persécution subie par ces dernières a bien, comme dans les lynchages fondateurs, une origine non rationnelle et des effets parfaitement réels, mais le processus tourne court, puisque la collectivité n'arrive pas à obtenir le résultat, lui aussi non rationnel (et lui aussi très réel) qui advenait autrefois, c'est-à-dire la réconciliation de tous autour du bouc émissaire.

Si la phase de transition est celle où les textes de persécution sont encore écrits « dans la perspective des persécuteurs » (p. 157), une deuxième phase s'amorce où la désacralisation de l'homme, prolongeant celle de la nature, va marquer une « mutation proprement inouïe » (p. 158), et placer l'humanité devant un « dilemme redoutable » (p. 160), à savoir: parvenir à se réconcilier durablement « sans intermédiaires sacrificiels », ou se résigner à son extinction prochaine.

Mais d'où vient cet irrésistible mouvement de désacralisation, ce « dynamisme à la fois révélateur et menaçant » (p. 161) dont la civilisation occidentale est animée? Pour R. G. la réponse ne fait pas de doute. « Si nous parvenons

(6) Je n'évoque qu'en passant ce que dit R. G. (p. 151), de manière à mon sens trop allusive, à propos du lien qui existerait entre cet affaiblissement de la croyance naïve dans la violence réconciliatrice et les mouvements totalitaires du XX^e siècle.

aujourd'hui à analyser et à démonter les mécanismes culturels, c'est à cause de l'influence indirecte et inaperçue (...) qu'exerce sur nous l'Écriture judéo-chrétienne » (p. 161).

Le bloc judéo-chrétien

Je dois ici signaler que l'analyse de la structure interne du bloc n° 2 pose de redoutables problèmes à quelqu'un qui n'est pas du tout familiarisé avec les problèmes d'exégèse biblico-testamentaire, et qui au surplus n'est pas croyant (7). Je me limiterai donc à quelques considérations extrinsèques, où je considérerai successivement l'Écriture judéo-chrétienne comme produit final détenteur d'un message radicalement nouveau, puis comme source de transformations socio-culturelles à très longue portée.

Un renversement de perspective

Il est certainement important, du point de vue qu'adopte R. G., de montrer qu'une lecture « sacrificielle » des Écritures, et en particulier de la passion du Christ, peut être qualifiée, preuves à l'appui (8), de « malentendu colossal » (p. 204), mais par rapport même à l'hypothèse girardienne, il me semble plus utile de souligner que l'on trouve dans la Bible une perspective radicalement différente de celle qui sous-tend les mythes des sociétés primitives. Certes on retrouve aussi dans les mythes bibliques la crise conflictuelle qui menace la concorde, la violence collective contre une victime unique, et l'instauration des interdits et des rituels, mais il y a note R. G. une différence majeure: qu'il s'agisse de l'histoire de Caïn ou de Joseph, dans chaque cas, cette différence consiste à « se ranger au côté de la victime, à proclamer son innocence à elle et la culpabilité de ses meurtriers » (p. 171), alors que « le mythe classique (incarne) le point de vue de la communauté réconciliée par le meurtre collectif, unanimement convaincue qu'il s'agit là d'une action légitime et sacrée, voulue par la divinité elle-même, et qu'il n'est pas question de répudier, de critiquer ou d'analyser ».

(7) Que dire par exemple d'un énoncé tel que « le fait qu'un savoir authentique de la violence et de ses œuvres soit enfermé dans les Évangiles ne peut pas être d'origine simplement humaine » (p. 242), sinon qu'il doit être accepté ou rejeté sur des bases autres que scientifiques ?

(8) Voir en particulier l'analyse très fine du jugement de Salomon, pp. 260-268.

Mais en même temps ce renversement de perspective s'accompagne d'une seconde rupture par rapport à la « sagesse conventionnelle ». Loin de chercher à faire justice en punissant ceux qui ont persécuté les victimes, le message évangélique, allant plus loin en ceci que l'Écriture vétéro-testamentaire, énonce une éthique de la non-violence qui est, dans le fond, une éthique de la *non-réciprocité*. Ce qui est démasqué, c'est l'inhumanité de toute violence, et non pas simplement celle de la « mauvaise » violence dont se rendent coupables ceux qui « ont commencé ».

Cela dit, je voudrais faire part d'une perplexité. Que la « nouvelle » annoncée par l'Évangile soit en rupture avec tout ce qui a été dit avant elle (9), cela ne fait aucun doute. Qu'elle puisse s'insérer sans trop d'arbitraire dans la construction théorique de R. G., je suis porté à faire confiance là-dessus à ce dernier. Mais il y a quelque chose de singulièrement curieux dans cet élément ô combien exogène (10), car pourquoi est-ce le Croissant fertile, plutôt que n'importe quelle autre aire culturelle, qui a bénéficié de ce privilège unique d'être le premier endroit au monde où l'hypothèse de la victime émissaire a fait son apparition ?

Il serait également logique de se demander si un fait aussi insolite a eu, sur la suite des événements, des conséquences à la mesure de l'importance historique qui lui est accordée dans *Des choses cachées*.

Incidences à long terme

Sur ce second point R. G. ne répond pas directement (11), mais en revanche il traite assez longuement (pp. 273 sv) de ce qu'on pourrait sans paradoxe appeler l'absence d'effets à long terme, comme suite à une question posée par le docteur Lefort : « Pourquoi le monde continue-t-il comme par le passé ? Pourquoi les prédictions apocalyptiques ne se sont-elles pas réalisées ? » (p. 273) - problème classique, on le sait, pour toutes les doctrines (comme le marxisme) qui ont un contenu millénariste. Si je l'ai bien comprise, la position de R. G. est que le message évangélique n'a pas été correctement déchiffré,

(9) Mis à part la célèbre phrase d'Antigone (citée p. 267) : « Je suis née non pour haïr ensemble, mais pour aimer ensemble ».

(10) Il y aurait d'ailleurs toute une discussion à mener sur le rôle de l'« exogène » dans la théorie girardienne, qu'il s'agisse de l'échange (cf. *supra*, pp. 7-8) ou de la victime émissaire qui est *extérieure* au groupe.

(11) Une conséquence à long terme est brièvement évoquée p. 283, mais par un des interlocuteurs de R. G., le docteur Oughourlian : « pour inventer la science et la technologie une désacralisation radicale de type évangélique était indispensable. Pour s'enhardir à traiter tous les éléments naturels comme des objets soumis à des lois naturelles, il fallait d'abord que les dieux en fussent chassés ».

il a été ramené à une croyance religieuse « ordinaire » (ce qu'il appelle l'interprétation sacrificielle), mais en même temps l'histoire temporelle des hommes a évolué dans un sens tel qu'à l'heure actuelle, nous sommes tout près de l'apocalypse nucléaire, et si la paix est temporairement préservée par la renonciation à utiliser l'arme absolue, elle ne se consolidera que par un saut qualitatif — la renonciation à la violence réciproque — très semblable finalement aux préceptes de l'Évangile. Faut-il en conclure que si par malheur l'irréversible se produisait, cela signifierait que finalement l'écriture judéo-chrétienne se serait trompée, pour notre plus grand dommage, et que nous avons donc intérêt à faire comme si elle disait vrai? Mais cette variante pour le moins inattendue du pari de Pascal est-elle recevable aux yeux des non-chrétiens, qui sont aujourd'hui légion?

Le bloc psychologique

Avec le dernier bloc de l'édifice théorique girardien nous quittons la macro-analyse pour aborder l'univers du désir et des rapports interpersonnels, mais simultanément nous pénétrons de plain-pied dans les sociétés modernes. A plusieurs reprises R. G. nous rappelle ce changement de paysage. « Le désir appartient à un univers qui ne dispose ni des accès épidémiques terribles mais rapides qui caractérisent les sociétés primitives, ni en dehors de ces crises, de la paix cathartique entretenue par les rites de la violence » (p. 312; cf. également p. 371). C'est un univers où « la place de l'individu n'est pas déterminée à l'avance et où les hiérarchies sont effacées » (p. 331), qui est en proie à une « indifférenciation toujours aggravée » (p. 381), « radicalement privé de critères objectifs » (p. 324). dans lequel « il y a de moins en moins de barrières fixées et institutionnalisées » (p. 446). Alors que dans les sociétés archaïques les interdits répartissent d'office les objets disponibles entre les membres du groupe, dans la société contemporaine « non seulement il n'y a plus de tabous pour interdire à celui-ci ce qui est réservé à celui-là, mais il n'y a pas de rites d'initiation pour préparer les individus aux épreuves inévitables de la vie en commun » (p. 315).

Liberté perverse

Dans ce contexte social anémique, chaque individu est de plus en plus libre de pratiquer la mimésis d'appropriation, mais en se lançant dans cette « rivalité pour l'objet » (p. 319) il met le doigt dans un engrenage subtil géné-

rateur de déceptions continuelles, qui peut le mener jusqu'à la névrose ou à la psychose (12). En effet l'objet visé par le désir mimétique, c'est l'objet désigné à l'attention par un autre sujet qui le désire lui-même et, en le désirant le valorise mais devient par là-même un rival et un obstacle. Cette relation triangulaire (qui avait déjà été remarquablement étudiée dans *Mensonge romantique et vérité romanesque*) va tendre à se perpétuer car aucune des deux manières de la rompre n'est acceptable. Triompher du rival, c'est conquérir un objet qui a perdu toute valeur, et si à l'inverse, le rival l'emporte, l'objet acquiert une « valeur infinie mais il est à jamais hors de portée » (p. 383). Le moindre mal, si l'on peut dire, c'est donc l'escalade où l'on se mettra en quête de choses désirables de plus en plus difficiles à atteindre, destinées à prendre le relai de celles qui auraient été déjà obtenues et auraient de ce fait perdu de leur attrait. Effet pervers d'une liberté apparemment conquise sur l'obstacle *extérieur* des interdits sociaux mais qui est bientôt reperdue devant « l'obstacle interne de la rivalité mimétique » (p. 310),

Trois questions

Après ce résumé extraordinairement simplificateur, qui laisse notamment de côté les très subtils commentaires de texte consacrés à Freud, Proust et Dostoïevski, je voudrais pour finir poser quelques questions ayant trait à ce que je crois être les points obscurs ou fragiles de ce troisième bloc. A propos des objets visés par le désir mimétique, ne faudrait-il pas d'abord procéder à une distinction élémentaire mais essentielle, entre d'un côté ce que Fred Hirsch appelait, dans *Social Limits to Growth*, les « positional goods », dont la valeur est en grande partie ordinale, c'est-à-dire que leur attrait tient moins à leurs caractères intrinsèques qu'au fait qu'ils sont « les meilleurs » dans leur catégorie (ex. le fait d'habiter dans tel quartier de très haut standing), et de l'autre les biens divisibles, dont le partage par voie de répartition monétaire peut donner lieu à un jeu à somme positive (13)? L'un des avantages de l'économie de marché n'est-il pas précisément d'avoir permis à un grand nombre

(12) Faute de compétence je ne puis malheureusement discuter les aspects proprement psychiatriques des conversations entre R. G. et ses interlocuteurs médecins.

(13) Jeu dont la réalisation est évidemment subordonnée au fait que tout le monde ne désire pas la même chose en même temps dans la sphère des biens privés, comme l'a noté Mancur Olson voici quelques années (voir son article « L'économie, la sociologie et le meilleur des mondes possibles », traduction B. Cazes, *Chronique Sociale de France*, mai 1971, ainsi que les commentaires de Ph. Bénétou dans *Analyses de la SEDEIS*, 1978, n° 6, pp. 4 et suiv., où l'auteur fait explicitement référence à R. Girard). Mais puisqu'il y a bien eu jeu à somme positive, c'est donc que le désir mimétique n'est pas forcément voué aux effets pervers.

de mimétismes d'appropriation de s'exprimer sans provoquer la guerre de tous contre tous ?

Deuxième question : je ne vois pas bien où René Girard veut en venir. Souhaite-t-il voir l'humanité se purger de tout désir autre que « naturel » ? A supposer que ce soit possible, nombre d'anti-utopies, à commencer par *Nous autres* de Zamiatine, nous mettent en garde contre le danger qu'il y a à vouloir unifier la personnalité humaine en éliminant la composante irrationnelle, celle précisément du désir mimétique. A moins qu'il n'envisage la création (spontanée ?) de formes de rivalité qui soient psychiquement saines tout en restant attirantes...

Enfin on aimerait savoir si une telle ascèse ferait avancer si peu que ce soit le problème que R. Girard tient visiblement pour primordial, celui d'une maîtrise non sacrificielle de la violence humaine. Pour le dire autrement, quel lien y a-t-il entre le « lynchage réconciliateur » et l'affrontement stérile des désirs mimétiques ? J'avoue que pour l'instant les rapprochements esquissés par l'auteur (14) ne font que reformuler différemment le problème. Prenons des images belliqueuses : je vois le lynchage réconciliateur comme une guerre de mouvement où la majorité tente de retrouver sa cohésion en détruisant, réellement ou symboliquement, la minorité impure, tandis que le désir mimétique m'apparaît comme une multiplicité de combats singuliers (ou de guerrillas) dans lesquels il ne saurait y avoir ni vainqueurs ni vaincus, puisque chaque succès se paie par la dévalorisation de l'objet conquis, et conduit à reprendre les armes dans l'espoir toujours déçu que cette fois le triomphe sera définitif. Bien sûr on pourrait dire, parodiant le slogan que l'on sait, « Violence et Désir, même combat ! », mais leurs interrelations me semblent pour le moment aussi voilées que celles concernant la politique internationale et la politique interne, qui restent irréductibles l'une à l'autre même si elles ne laissent pas de s'influencer réciproquement.

En écrivant cela j'ai conscience d'être un peu injuste envers René Girard, car j'ai l'air d'attendre de lui une exhaustivité qui ne se trouve ni chez l'historien-philosophe du capitalisme victorien, ni chez le clinicien de la bourgeoisie austro-hongroise, ni chez l'interprète des mythes Bororos, auprès desquels bien des doctes ont pourtant prétendu trouver une vision du monde irréfutable (15). Mais ne peut-on espérer encore plus chez quelqu'un qui a déjà beaucoup apporté ?

(14) Par exemple lorsqu'il présente (p. 389) la victime émissaire comme le « pivot » de la mimésis, où qu'il qualifie (p. 391) le « paradoxe mimétique » de « fondateur de notre anthropologie et de notre psychologie ».

(15) Voir là-dessus les conférences que George Steiner a prononcées voici quelques années à la radio canadienne, *Nostalgia for the Absolute*, CBC Massey Lectures, 1974.

Comptes rendus

DESAIGUES, Brigitte, TOUTAIN, Jean-Claude. — *Gérer l'environnement*. — Paris, Economica, 1978. — 336 p.

Ce panorama très documenté de toutes les méthodes utilisées dans la gestion de l'environnement montre que la faible efficacité des études d'impacts actuelles est plus redevable à la méconnaissance des mécanismes décisionnels qu'à la difficulté d'intégrer des paramètres qualitatifs. En effet, depuis les analyses avantages-coûts, fondées sur le principe de l'impossible monétarisation des dommages écologiques, la méthodologie semble s'être affinée. L'approche économique de l'écologie, dont les auteurs citent plusieurs exemples, permet aujourd'hui de relier différents choix économiques et les impacts à long terme sur l'environnement. Si chaque « niveau d'environnement » peut ainsi être affecté d'un coût, il restera cependant toujours à déterminer qui sera le payeur. *Anne Haentjens*

BARRET, Philippe. — *Scénarios pour la France de l'an 2000. Trois images de la société en l'an 2000*. — Paris, Grasset, 1978. — 249 p.

« L'avenir qu'on nous prépare » peut se réaliser selon trois futuribles. Les trois scénarios de société (« tendanciel orienté » et contrastés) vont dans le droit fil des mouvements historico-politiques actuels — Les paramètres pris en compte ne sont pas ceux de la rupture: ils se réfèrent plutôt à des situations historiques passées — (crise de 1930 — économie d'après guerre — croissance des années 60 — projet gaulliste — mai 1968 — émergence du Tiers-Monde...) Le premier tableau, *la France résignée* s'accommode de la crise. Ce royaume des intérêts particuliers, des petits possédants, ressemble à la France de 1940, avec néanmoins une ouverture internationale. Le capital international triomphe; la fusion du RPC (Renault-Peugeot-Citroën), avec le GM (General Motors) est un des exemples possibles... Le deuxième tableau, *la France Gaullo-Communiste*, a le style d'un grand modèle néo-bonapartiste. Le grand capitalisme se heurte à des résistances: les archaïsmes structurels demeurent (artisans, paysans, professions libérales) — la jeunesse à l'esprit critique, gêne les mécanismes de reproduction — les résistances extérieures — émergence du Tiers-Monde et détérioration des rapports entre pays industrialisés — aggravent la crise de société. Cette rétrospective est en fait une prospective — la France voit renaître la situation des années 1960: la société française se rationalise. La société divisée en catégories socio-professionnelles redevient fortement hiérarchisée... Le troisième tableau, *la France réformiste* d'inspiration socialiste et populaire, est plus axée sur la vie quotidienne. Des scènes sont ici brossées explicitant les nouvelles formes de l'entreprise, de la médecine, de l'aménagement du temps, de la vie familiale... *A. H.*

GREFFE, Xavier. — *L'impôt des pauvres, nouvelle stratégie de la politique sociale*. — Paris, Dunod, 1978. — 324 p.

Octroi d'une subvention aux individus les plus pauvres en raison de la faiblesse de leurs revenus: sous le terme « impôt négatif », c'est ce qu'ont imaginé des économistes pour tenter de concilier efficacité et équité dans une économie de concurrence. Personnalisation et monétarisation des aides constitueraient les deux axes de cette éventuelle politique de lutte contre la pauvreté. Pour Xavier Greffe, qui retrace la genèse de cet impôt avant d'en faire une analyse critique très détaillée, la personnalisation des aides est certes souhaitable, mais la monétarisation systématique des mécanismes de la politique sociale risque fort d'aller en sens contraire. Un des principaux mérites de cette interrogation sur la validité de l'impôt des pauvres est d'appeler à un large débat sur les stratégies alternatives *Guy Poquet*

PACKARD, Vance. — *L'homme remodelé*. — Paris, Calmann Lévy, 1978. — 352 pp.

Vance Packard, analyste de la société américaine, rendu célèbre par deux de ses ouvrages *La persuasion clandestine* et *L'Art du gaspillage* nous fait pénétrer ici, au cœur des recherches et des laboratoires dont le champ d'expériences est l'homme et dont l'objet est son remodelage.

L'ouvrage se divise en deux parties: les méthodes nouvelles qui permettent un contrôle direct du comportement humain, techniques déjà largement sorties des laboratoires. Il s'agit aussi bien de reprogrammer des « déviants », de modeler de « parfaits » écoliers, de provoquer à l'envie l'oppressivité, l'apathie, le plaisir chez des individus, ou de modifier définitivement leur personnalité. Cela grâce à des techniques électriques, chimiques, chirurgicales, relativement simples.

La deuxième partie est consacrée aux perspectives du remodelage du développement humain: techniques de maniement et de dénaturation de la semence humaine; essai de production de surhommes et de surfemmes (manipulations génétiques d'allongement de la vie humaine)...

Sans l'apport de ces recherches pour une meilleure connaissance du fonctionnement humain en général et du cerveau en particulier, Vance Packard souligne les dangers de manipulations (qui contrôlera les contrôleurs?) et la nécessité de définir un certain nombre d'objectifs pour l'homme. Quelles valeurs devraient être encouragées et lesquelles au contraire combattues — mais n'est-ce pas s'ériger en grand contrôleur?

TOURAINÉ, Alain. — *La voix et le regard*. — Paris, Seuil, 1978. — 308 p. — (Bibliographie).

TOURAINÉ, Alain. — *La Lutte étudiante*. — Paris, Seuil, 1978.

Pour écrire l'histoire sociale de demain, Alain Touraine a entrepris un programme de recherches sur des faits sociaux concrets: l'étude de la lutte étudiante (déjà réalisée) montre le déclin du rôle de l'Intelligentia et révèle de nouveaux conflits potentiels sur les formes sociales de production et d'utilisation de la connaissance.

Mouvements ouvriers, mouvements de femmes, mouvements occitans et mouvements écologistes seront les thèmes des prochaines études à paraître dans la collection « Sociologie Permanente ». Le premier tome *La voix et le regard* en expose les instruments d'analyse théoriques et méthodologiques. L'intervention sociologique se définit ici comme l'action du sociologue pour faire apparaître les rapports sociaux, c'est-à-dire faire parler les acteurs et faire en sorte qu'ils s'auto-analysent. A. H.

Vient de paraître

(Novembre-décembre 1978)

- BERTRAND, Dominique. — *Le budget social de la nation*. — Paris, Masson, 1978. — 124 p. — (Coll. de médecine légale et de toxicologie médicale, n° 102).
- CENTRE DE DROIT DE LA FAMILLE. — *Famille, droit et changement social dans les sociétés contemporaines*. Journées (8^e) d'études juridiques Jean Dehin. Préface de François Rigaux. — Bruxelles, coéd. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Emile Bruylant, 1978. — 770 p.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. — *La démographie en France. Bilan et perspective*. Rapport du Conseil Economique et Social présenté par Evelyne Sullerot. — Paris, Documentation Française, 1978. — 260 p.
- DABROWSKI D^r, Richard. — *Les maladies de civilisation*. — Paris, Ed. du Rocher, 1978. — 208 p.
- DECOUFLE, A. C. (sous la direction de). — *Traité élémentaire de prévision et de prospective*. — Paris, PUF, 1978.
- DELUMEAU, Jean. — *La peur en Occident, XIV^e-XVIII^e siècle*. — Paris, Fayard, 1978. — 481 p.
- GAXIE, Daniel. — *Le sens caché*. Inégalités culturelles et ségrégation politique. — Paris, ed. du Seuil, 1978. — 256 p.
- GUEGAN, Gérard. — *L'avenir est en retard*. — Paris, Albin Michel, 1978. — 224 p.
- JACQUARD, Albert. — *Eloge de la différence*. La génétique et les hommes. Paris, Ed. du Seuil, 1978. — 224 p.
- JEANNENEY, Jean-Marcel. — *Pour un nouveau protectionisme*. — Paris, Ed. du Seuil, 1978. — 160 p.
- KLATZMANN, Joseph. — *L'agriculture française*. — Paris, Ed. du Seuil, 1978. — 256 p. — (Coll. Points — Economie, n° 10).
- LA BOETIE, Etienne. — *Le discours de la servitude volontaire*. Paris, Payot, 1978. — 336 p.
- MEGLERIS, Christian. — *Danger: protectionisme*. — Paris, Calmann-Lévy, 1978. — 256 p. — (Coll. Perspectives de l'économique).
- MONTBRIAL, Thierry de. — *L'énergie: le compte à rebours*. Rapport du Club de Rome. Introduction de Robert Lattès et Carroll Wilson. — Paris, J. C. Lattès, 1978. — 320 p.
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE PSYCHOLOGIE/PSYCHOLOGIE AU TRAVAIL. — *L'ergonomie au service de l'homme au travail*. — Paris, Entreprise moderne d'édition. — 192 p.
- VERRIÈRE, Jacques. — *Les politiques de population*. — Paris, PUF, 1978. — 208 p.

Association Internationale Futuribles

Fondateur : Bertrand de Jouvenel; Président : Philippe de Seynes;
Délégué général et secrétaire général : Hugues de Jouvenel

L'Association a pour but:

- d'agir comme centre d'information, de documentation et d'analyse pour les études sur l'avenir (collecte, évaluation confrontation des opinions et les données);
- de susciter et d'entreprendre des recherches sur les faits, les idées, les options dont dépend l'avenir de nos sociétés et de diffuser toutes idées susceptibles de contribuer au progrès social.

TOUR DE GUET

La première fonction de Futuribles est d'identifier et d'analyser **qui fait quoi, où et comment** dans le vaste domaine de la réflexion sur l'avenir et ceci, grâce à un fichier des personnalités et des centres de recherche, à une bibliothèque spécialisée, à un important système documentaire et à un réseau de 2 000 correspondants répartis sur 70 pays. Cet « outil » sert à l'établissement de dossiers documentaires, de bibliographies sélectives et d'instrument d'évaluation et de planification de la recherche.

RECHERCHE

La fonction « recherche » a pour objectif de contribuer à une meilleure compréhension des problèmes contemporains, des facteurs de permanence et de changement et d'aider à d'aider à la définition de politiques appropriées. Six thèmes majeurs sont inscrits au programme de l'année 1979, à savoir:

- Prospective, systèmes de décision et action
- Modes de vie et changement social
- Citoyenneté active et institutions
- Environnement et cadre de vie
- Gestion du patrimoine naturel et économies de ressources
- Relations internationales et stratégies d'acteurs.

FORUM PRÉVISIONNEL

L'Association organise régulièrement des tables rondes, des séminaires, des conférences internationales, dont l'objectif est de susciter — sur des thèmes précis — une confrontation permanente entre des personnes de disciplines, d'idéologies, et de pays très différents.

PUBLICATIONS

- une revue mensuelle *Futuribles*
- un bulletin de liaison bimestriel: « Futur-Informations »
- des rapports de recherches (livres, miméo).

Pour tous renseignements, adhésion - abonnement, s'adresser au siège de Futuribles

55, rue de Varenne F-75007 PARIS — FRANCE Tél.: (1) 222.63.10

Sommaire

N° 19

Janvier 1979

Jean-Pierre POULLIER

Le coût du bien-être : analyse comparée des budgets sociaux dans les pays de l'OCDE 5

Paul-Etienne BARRAL

Sur l'extension infinie des dépenses de santé 21

Maurice RUSTANT

La Sécurité Sociale a-t-elle un avenir? 31

Christian STOFFAES (interview par Guy Poquet)

Pour une mutation libérale de l'économie française 54

Jean MATOUK

Les voies de la croissance explosive 67

Actualités prospectives 20

Innovations 77

Bibliographie 83