

futuribles

MAI

Etats protecteurs en crise

- *Un mal commun aux pays «développés»*
- *Des causes et des remèdes incertains*
- *De «l'assistance publique» à la solidarité sociale ?*

ANALYSE-PRÉVISION-PROSPECTIVE

futuribles

Revue mensuelle de l'Association Internationale Futuribles
55, rue de Varenne, 75007 Paris, France – Tél. (1) 222 63 10+

comité d'orientation

Ismaïl S. Abdalla, Michel Albert, Serge Antoine, Göran Backstrand, Bernard Cazes, Michel Crozier, Jacques Durand, François Eck, Mahdi Elmandjra, 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, Alvin Toffler, Georges Vedel.

directeur

Hugues de Jouvenel

rédaction

Annick Boïco, Christine de Guébriant,
Armelle de Kerros.

Association Internationale Futuribles
55, rue de Varenne, 75007 Paris, Tél. 222 63 10

abonnements-diffusion

Association Internationale Futuribles
55, rue de Varenne, 75007 Paris, Tél. 222 63 10
Telex : FECPAR 201 220 F

Un an	France	310,00 FF (TVA 4% incl.)
	C.E.E.	310,00 FF
	Etranger	340,00 FF
	Par avion	440,00 FF
Le numéro	30,00 FF TTC	

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

© Association Internationale Futuribles 1983

Commission paritaire n° 56798 – ISSN 0337 307 X
Imprimerie A.M.P. Paris – Dépôt légal n° 830042 Mai 1983
Photo : A.A.A., p. 2.

Hugues de Jouvenel	3	<i>Protection sociale, quelle crise ?</i>
Yves Guillotin	9	<i>Les lois de comportement du système français de protection sociale</i>
Gérard Martin	29	<i>Sur quelques contradictions des politiques sociales au plan local</i>
CEE	52	<i>Problèmes de sécurité sociale en Europe</i>
Naohiro Yashiro	68	<i>La protection sociale au Japon. Problèmes et perspectives</i>
Abdellah Boudahrain	83	<i>La protection sociale dans quelques PVD. Éléments de comparaison</i>

Forum

Michèle Daran	90	<i>Décentralisation et politiques sociales. Le groupe de Fond de France</i>
Jacques Dondoux	94	<i>A propos de l'article « La France malade de ses communications »</i>

Futur-Informations

96	<i>Les nouvelles de la prospective</i>
99	<i>Les actualités prospectives</i>

Bibliographie

105	<i>Analyses critiques</i>
-----	---------------------------

R. Papin, *Stratégie pour la création d'entreprises : création, reprise et développement de l'entreprise*.
E.E. Hagen, *Economie du développement*.

109	<i>Comptes rendus</i>
111	<i>Vient de paraître</i>



Protection sociale, quelle crise ?

En Suède comme au Japon, en France comme aux Etats-Unis, en dépit de leurs différences notables, les systèmes de protection sociale sont en crise. Rien de comparable certes entre la politique de Reagan et de Thatcher et celles menées en France et en Suède par les socialistes récemment portés au pouvoir.

Cependant tous les gouvernements s'accordent pour prôner une limitation, sinon une réduction, des dépenses sociales, espérant, par un allègement des charges, assurer une relance de la croissance économique, préalable indispensable à une nouvelle avancée sociale.

Nous ne discuterons pas ici de cette formulation qui tend malencontreusement à présenter le social comme une charge et l'économique comme un produit, de sorte que la relation apparaît univoque alors qu'en réalité l'économique et le social sont étroitement imbriqués et s'entraînent mutuellement dans un processus commun de déclin ou de progrès.

Par contre, nous discuterons du diagnostic sous-jacent à ces déclarations gouvernementales qui tendent à présenter la « crise de l'Etat protecteur » comme une crise purement financière, imputable — particulièrement en période de faible croissance — à un accroissement rapide des dépenses sans possibilité d'accroissement corrélatif des recettes. Il est incontestable que la montée du chômage accroît les prestations en même temps qu'elle s'accompagne d'un manque à gagner (en cotisations et impôts). Mais rien ne permet aujourd'hui de prédire qu'une nouvelle croissance entraînerait un « retour au plein emploi », et qu'une nouvelle phase d'expansion économique permettrait de relancer la politique sur le modèle des décennies passées.

La crise de l'Etat protecteur ne résulte pas seulement d'une impasse financière ; elle résulte également d'une moindre performance des interventions publiques, de la paralysie d'un appareil de protection trop complexe et ina-

dapté aux problèmes et aux aspirations des sociétés modernes.

La crise financière est certes indéniable : les dépenses publiques, et particulièrement les dépenses sociales, ont connu dans tous les pays de la zone OCDE, une croissance beaucoup plus rapide que le Produit Intérieur Brut, le montant des prélèvements obligatoires (impôts + cotisations sociales) progressant en France de 10 points en 20 ans (1960-1980), avec une accélération nette depuis 1973 entraînant une augmentation voisine de 1 point par an, 36 % en 1973, 43 % en 1982, de sorte qu'au rythme actuel on dépasserait les 60 % en 2000 !

Cet accroissement, qui résulte pour partie des dérégulations sociales entraînées par la crise (notamment sur le marché de l'emploi), et pour partie d'une volonté soutenue de progrès social (extension des droits et des ayant-droits) constitue « une tendance lourde » essentiellement imputable aux dépenses de santé, au poste « vieillissement » et à la montée rapide du chômage.

Le coût du chômage

La commission des finances du Sénat estimait, pour l'année 80, que le coût global du chômage s'élevait à plus de 104 milliards de francs (soit 71 832-F par chômeur) imputables pour un tiers aux allocations chômage, pour un deuxième tiers aux dépenses engagées par les pouvoirs publics en faveur de l'emploi (ANPE, FNE, pacte pour l'emploi...) et à hauteur de 39 milliards de pertes de recettes (IRPP et cotisations sociales) (1). Encore ce chiffre ne prend-il pas en compte les coûts sociaux et humains se traduisant par des dépenses de santé particulièrement élevées ni a fortiori le gaspillage des ressources humaines et la démoralisation d'une population dramatiquement marginalisée.

(1) La sécurité sociale aurait comblé le déficit cumulé des années 78-79 avec 700 000 cotisants de plus sans relèvement des cotisations.

Or depuis 1980, la situation de l'emploi ne s'est pas améliorée et les perspectives pour le reste de la décennie n'apparaissent guère plus favorables. D'un côté, les demandeurs d'emploi vont continuer à augmenter, migrations mises à part, du fait de notre structure démographique et de l'accroissement du taux d'activité féminin, résultant lui-même non seulement de nouvelles aspirations sociales mais aussi de nécessités économiques pour les ménages. D'un autre côté les entreprises, confrontées à une intense compétition internationale, seront — du fait aussi des nouvelles potentialités offertes par le progrès technologique — portées à favoriser les investissements de productivité.

montrent qu'une réduction de la semaine de travail à 32 heures favoriserait la création d'environ 1 300 000 emplois nouveaux d'ici 1986 mais que la compensation salariale entraînerait une inflation et une perte de compétitivité insupportable; de sorte qu'une baisse du salaire nominal apparaîtrait indispensable. Est-elle socialement acceptable?

Une autre modalité consiste à abaisser l'âge de la retraite, mais le vase communicant pré-retraites/emplois des jeunes ne fonctionne pas automatiquement: ainsi a-t-on constaté aux Pays-Bas que seul 1/4 des emplois rendus disponibles par pré-retraites étaient effectivement conférés à des chômeurs, d'où l'utilité en France de contrats de solidarité qui visent à

Le coût humain du chômage

Le chômage entraîne beaucoup plus qu'une perte de revenus ou un coût économique. Il a aussi un coût social et humain. Selon une étude du professeur américain Harvey Brenner, de l'université John Hopkins (Baltimore), citée par *U.S. News & World Report*, une augmentation de 1 % du chômage sur une période de six ans aux USA a pour conséquence: 36 887 morts (20 240 à la suite d'une maladie cardiovasculaire, 495 de cirrhose du foie, 920 suicides, 648 homicides), 4 227 admissions dans les hôpitaux psychiatriques et 3 340 emprisonnements. En Grande-Bretagne, il a été estimé qu'une augmentation continue de un million de chômeurs sur une période de cinq ans contribuerait à environ 50 000 morts supplémentaires, plus de 60 000 cas de maladie mentale et 14 000 condamnations à la prison supplémentaires.

futuribles

Source: *Intersocial*, n° 73, août-septembre 1981

Nous ne pourrions pas continuer longtemps à louvoyer en terme de politique industrielle entre la sauvegarde de l'emploi et les gains de productivité. Et si nous sacrifions le premier au second nous ne pourrions pas non plus accroître les prélèvements sur les entreprises à hauteur des allocations supplémentaires qu'exigeraient les chômeurs nouveaux.

Le partage de l'emploi

D'où l'idée séduisante d'un meilleur partage de l'emploi auquel pourrait peut-être conduire la réduction du temps de travail hebdomadaire. Les scénarios établis par l'INSEE (2)

instaurer un échange moins inégal...

Il n'empêche que l'avancement de l'âge de la retraite précipite, amplifie, l'inévitable crise de financement des pensions de retraites et contribue à l'augmentation des dépenses de santé. Déjà la population âgée est-elle de moins en moins active: en 1968, 65,7 % des hommes et 32,3 % des femmes de 60 à 64 ans travaillaient encore; en 1978, ils n'étaient déjà plus que 43,6 % et 23,9 %. Qu'en sera-t-il dans 10 ans si nous favorisons une retraite de plus en plus précoce entraînant une rapide détérioration du rapport actifs/inactifs? Comment financer alors des pensions de retraites dont le poids s'alourdit rapidement, sans parler ici encore

(2) Collection de l'INSEE, Série C, n° 103.

des problèmes pouvant résulter d'une masse considérable de « chômeurs âgés », d'autant plus dangereux que vigoureux, d'autant plus onéreux que malades... Ces inactifs forcés, rompant avec l'image du vieux retraité, constituent une population nouvelle avec laquelle il faudra compter... (3).

A ces tendances lourdes résultant de notre structure démographique et de l'évolution prévisible de l'offre d'emplois, s'ajoute parmi les déterminants de la dépense sociale l'accroissement des besoins, des prestations et de leur coût.

La spirale des besoins

Symptomatique est à cet égard l'augmentation très rapide des dépenses de santé, qui suivent un rythme de croissance tel qu'elles pourraient absorber la totalité du revenu national en... l'an 2000 (4). Différents facteurs contribuent indéniablement à cette hausse, tel le nombre croissant d'ordonnateurs (d'où l'idée d'un contingentement des médecins) et proportionnellement des prescriptions (d'où l'idée de limiter les actes médicaux) ; tels également les hausses de salaires, le développement de l'équipement sanitaire et le progrès technique qui inévitablement nous conduira à repenser certaines questions philosophique et morale relatives à la vie et à la mort. Sans parler ici de la surenchère qui s'exerce entre les différents acteurs de l'action sociale, surenchère que décrit brillamment Gérard Martin (5) et qui justifie la tentative faite par Yves Guillotin de mieux tenir compte dans nos prévisions économiques de l'influence des forces sociales (6). Mais parmi tous ces facteurs de hausse, le plus préoccupant est peut-être l'accroissement des besoins imputables sans doute aux phénomènes exogènes (conditions de vie) et à l'évolution socio-culturelle, elle-même entraînée par les effets pervers du système de soins : tout se passe comme si le développement de la société industrielle s'était accompagné d'une évolution socio-culturelle caractérisée par la perte d'autonomie et un besoin croissant d'assistance se traduisant, dans le domaine de la

santé, par une médicalisation croissante de tous les problèmes de mal-être. Jean-Pierre Dupuy et Serge Karsenty montrent que la plupart des nouveaux médicaments ne présentent aucune vertu pharmacopée supérieure mais coûtent beaucoup plus chers que ceux auxquels ils se substituent ; et que la prescription de ces nouveautés correspond en fait à une double fonction de signe : signe d'une prise en charge du malade par le médecin, et signe de la capacité d'intervention de ce dernier...

Ainsi est-ce l'évolution socio-culturelle qui, pour une bonne part, entraînerait un accroissement continu des demandes et des prestations sociales, elles-mêmes entraînant un volume de dépenses croissant pour une utilité marginale d'autant plus difficile à mesurer qu'elle revêt un caractère culturel et non plus seulement pratique.

Admettre ce verdict conduit à douter de l'efficacité même de l'appareil public de protection sociale.

On connaît bien les limites du système en terme de redistribution, les deux failles les plus connues tenant d'une part au système du quotient familial qui procure des avantages croissants quand le revenu s'élève et d'autre part au plafonnement des cotisations sociales qui pénalise les catégories à faibles et moyens revenus.

Ces effets, loin de s'estomper, s'aggravent rapidement, comme en témoigne le fameux modèle BABAR qui montre que les travailleurs les plus défavorisés, commençant à cotiser très jeunes et bénéficiant de leur retraite moins longtemps que d'autres, versent un montant global de cotisations vieillesse très supérieur au montant global de leurs prestations (cf. encadré) (7).

Mais à ces effets pervers du système sur le seul plan de la redistribution, s'ajoutent nombre d'autres effets induits, partiellement imputables à la lourdeur de notre appareil de protection sociale, qui résultent de greffes successives : fruits de luttes syndicales, d'intérêts conflictuels, d'impératifs électoraux, introduits au coup par coup, sans pensée d'ensemble. De sorte que nous nous trouvons aujourd'hui

(3) Voir sur ce sujet le numéro spécial de la revue *Futuribles*, à paraître en juin 1983 sur « Les perspectives démographiques et leurs répercussions économiques et sociales ».

(4) Paul-Etienne Barral, « L'extension indéfinie des dépenses de santé », in *Futuribles*, n° 19, janvier 1979, p. 21.

(5) cf. dans ce numéro l'article de Gérard Martin en page 29.

(6) cf. dans ce numéro l'article de Yves Guillotin en page 9.

(7) Modèle de Balayage Automatique des Bilans Actualisés de Redistribution (BABAR) établi par la Direction de la Prévision.

Pensions de retraite : des écarts impressionnants

Les cotisations étant proportionnées aux salaires et aux revenus professionnels, les pensions le sont aussi. L'inégalité des revenus d'activité se reproduit donc dans les revenus de retraites. On peut cotiser plus que les trente-sept ans et demi réglementaires, cela n'augmentera pas pour autant la retraite. Même si les cotisations étaient les mêmes et les montants des pensions identiques, les différences de longévité entraînent des inégalités. Or ce sont les catégories à salaires élevés qui ont l'espérance de vie la plus longue.

La direction de la prévision au ministère de l'Economie et des Finances vient, dans ce domaine, de démontrer que la redistribution s'opère en fait au profit des catégories à grande longévité, parmi lesquelles se trouvent les plus aisées. Elle a calculé la différence entre les pensions versées jusqu'à la mort et les cotisations prélevées tout au long de la période de travail.

Champions toutes catégories... les exploitants agricoles, qui reçoivent 394 % de plus. A côté, les fonctionnaires contremaîtres, qui viennent immédiatement après, risquent de faire piètre figure avec leurs 63 % supplémentaires. Les cadres supérieurs et moyens reçoivent, eux, 57 % et 44 % de plus qu'ils ne versent en cotisations. Les artisans ne se défendent pas mal avec 30 % supplémentaires, les employés aussi avec 28 %. On descend brutalement avec les ouvriers qualifiés et spécialisés : + 13 % et + 12 %, plus rapidement encore avec les manœuvres du privé. Mais ils sont encore bénéficiaires, même si c'est de peu. Pour les manœuvres et les employés du public, le bilan tient du scandale : ils cotisent plus qu'ils ne toucheront avec - 2 % et - 4 %. Quant aux professions libérales, la situation est non moins scandaleuse : - 18 %.

Pour toutes les professions, sauf trois, le bilan est positif parce que les actifs, qui cotisent en fait pour les retraités, sont numériquement plus nombreux. Mais gare au retournement de tendance qui se produira dans une vingtaine d'années !

futuribles

Source : Monique Grima « Nous payons tous, beaucoup reçoivent un peu, quelques-uns... beaucoup » in *Informations sociales* n° 1, 1983.

dotés d'un système de moins en moins performant (d'où une inévitable remise en cause des prélèvements), partiellement inadapté aux véritables demandes, en contradiction fréquente avec les objectifs collectifs affichés et de moins en moins gérable rationnellement. Chaque jour apparaissent de nouvelles failles qu'on s'efforce difficilement de colmater dans une confusion générale tant au niveau des objectifs (assurance, redistribution, solidarité), des prestations (tantôt complémentaires, tantôt substitutives) qu'au niveau des acteurs (bénéficiaires, ordonnateurs, payeurs, contrôleurs) tous arc-boutés plus que jamais du fait de la crise sur leurs « droits acquis ». Comme les dépenses n'attendent pas, chacun s'efforce avec plus ou moins de courage de réduire les prestations, d'accroître les prélèvements ou d'inventer de nouveaux modes de régulation. Ainsi du côté de l'offre, les mesures jusqu'à présent adoptées tendent principalement à

réduire les prestations par augmentation du ticket modérateur, instauration d'un plafond d'allocations, taxation de certains risques, tabacs et alcools par exemple. Elles pourraient et devront sans doute aller beaucoup plus loin pour aboutir à l'adoption de systèmes plus performants, plus équitables et moins coûteux telles peut-être l'unification du système de soin, la création d'une pension de retraite minimale unique, voire la création d'un impôt négatif ou d'un revenu minimum garanti. Du côté des ressources, provenant en France principalement des cotisations sociales plus que de l'impôt, nous ne pouvons ici rendre compte en détail du débat sur le montant des cotisations et nous nous contenterons donc de signaler deux voies qui assurément mériteraient d'être explorées plus en détail : l'une concerne l'assiette des cotisations et la prise en compte éventuelle de tous les éléments de la valeur ajoutée, mesure redistributive par excellence mais pénalisant l'investissement

plus que jamais indispensable ; l'autre concerne le plafond dont les inconvénients sont manifestes (notamment dans l'optique d'un meilleur partage de l'emploi) mais dont la suppression porterait un grave préjudice aux entreprises employant une grande proportion de cadres.

A défaut de jouer, jeux presque interdits si l'on veut préserver les chances des entreprises françaises, sur le montant des cotisations, reste l'impôt dont on sait bien que le rendement — même à pression fiscale accrue — est loin de pouvoir couvrir le déficit de nos régimes sociaux.

Faut-il en conclure que l'Etat protecteur est dans l'impasse ? Certainement pas. Mais il faut en déduire l'urgence d'une réforme radicale qui pourrait prendre appui sur quelques-uns des points suivants.

N'est-il pas temps de donner une impulsion nouvelle à la prévention des risques sociaux plutôt que de se cantonner à des actions plus ou moins réparatrices ? Ce qui signifie qu'il faudrait investir dans l'éducation et la formation professionnelle, dans la création d'activités nouvelles, dans l'épidémiologie plutôt que gérer la rareté de l'emploi, indemniser les exclus, soigner à grand frais des personnes qui souffrent en fait d'un mal être de société. Mais comment investir à long terme en période de pénurie ?

N'est-il pas temps de reconnaître que l'objectif premier du système productif est de produire de la richesse (et non des emplois), à charge peut-être de le doter des moyens d'être compétitif et de répartir cette richesse sur une base autre que l'insertion des individus sur le marché de l'emploi traditionnel ? N'y a-t-il d'autres

Et les services gratuits...

Nous ne parlerons pas de ceux que nous rend le soleil ou la femme (et quelquefois l'homme) au foyer... Mais de ceux qui nous sont assurés par l'Etat et dont le coût est supporté par la collectivité : y figurent la police et l'armée (y inclus les dépenses d'armement), les routes et autres équipements publics ainsi que leur entretien, mais également le secours des pompiers et l'enseignement public.

A qui profitent le plus ces services ? D'aucuns ne manqueront pas de souligner l'extravagant privilège conféré aux automobilistes au détriment des piétons et de dénoncer la contribution versée par ces derniers pour une infrastructure routière dont ils sont exclus... Et d'autres de noter que les services des pompiers profitent davantage aux possédants, la voirie aux gaspilleurs et l'éclairage aux noctambules. Parmi toutes ces dépenses, celles consacrées à l'enseignement méritent particulière attention : parce que l'éducation nationale est le premier employeur de France... et le meilleur marche-pied pour la députation. Certes. Mais surtout parce que ses performances, dit-on, laissent fort à désirer (nous y reviendrons dans un prochain numéro de la revue) et conduisent à

alourdir le coût du chômage et celui de l'indispensable formation professionnelle des... jeunes diplômés. Certes. Mais surtout, si on pose le problème en terme d'égalité, parce que la démocratisation — en dépit de progrès notables — est d'autant plus faible que l'on s'élève du primaire vers le supérieur. L'Université compte encore assez peu (environ 10 %) d'enfants d'employés ; elle bénéficie essentiellement aux enfants de familles «bourgeoises», bénéficie d'autant plus grand que la famille est nombreuse et que parfois des jeunes s'y éternisent...

Non ce n'est pas un plaidoyer pour l'instauration d'une sélection plus vigoureuse ; car alors il faudrait aussi à l'entrée de l'opéra organiser un concours et sans doute il s'avérerait que la progéniture des familles aisées a là aussi un avantage au départ...

L'INSEE le souligne «schématiquement, une partie des impôts directs payés par les bas revenus subventionnent des services collectifs utilisés essentiellement par les hauts revenus» (1).

futuribles

(1) INSEE : Données sociales, 1982.

Pays-Bas : réduction de l'indemnisation maladie

Le Gouvernement néerlandais vient de présenter un projet de loi visant à réduire l'indemnisation maladie des salariés de 100 % de leur salaire net à 80 %, à compter du 1^{er} avril 1983. La mesure, présentée par le ministre des Affaires sociales et leader du parti travailliste PVDA, Joop den Uyl, permettrait une réduction dans les dépenses de prestations maladie de 1,4 milliard de florins (environ 3,2 milliards de francs) et le transfert au secteur privé de 1,2 milliard de florins supplémentaires (2,8 milliards de francs). Selon lui, les indemnités maladie seraient ainsi ramenées au niveau des allocations de chômage (80 % du salaire net).

Le projet prévoit l'interdiction des clauses des conventions collectives stipulant le maintien du salaire en cas de maladie ainsi que l'interdiction pour les employeurs de se ré-assurer auprès du fonds d'assurance maladie pour continuer à verser des indemnités maladie supérieures à 80 %. Mais les employeurs pourraient toujours s'assurer auprès des compagnies privées.

futuribles

Source : *Intersocial*, n° 78, février 1982

fonctions présentant une utilité sociale, écologique qui mériteraient rémunérations ? Mais pour ne point sombrer dans la société duale, il faudrait favoriser beaucoup plus hardiment la pluri-activité, de sorte que chacun, par une nouvelle affectation de son temps, puisse exercer diverses fonctions ludiques, sociales, civiques, économiques...

N'est-il pas temps de rendre plus lisible, plus transparent notre système de protection sociale, notamment par refonte de certains régimes, par réunification de certaines prestations, et par des mesures de décentralisation qui rapprocheraient l'action sociale de ses bénéficiaires.

Quelles que soient les mesures adoptées, un désengagement de l'Etat ne peut être exclu : les compagnies d'assurance, les banques, les mutuelles prendront-elles la relève ? Selon quelles modalités avec quelles exclusions ?

Mais dans ce redéploiement prévisible, l'enjeu n'est pas tant dans la transformation des institutions que dans celle des mentalités. La

société civile est riche de potentialités pour passer désormais d'un système d'assistance à l'exercice d'une citoyenneté capable d'autonomie et de solidarité.

La mutation exigée met ainsi directement en cause notre culture : un nouvel apprentissage de l'autonomie et de la responsabilité, de l'anticipation et de la participation est aujourd'hui essentiel aussi bien pour l'efficacité de l'économie que pour la satisfaction des aspirations légitimes au mieux vivre.

Les questions ici posées appellent réflexion, méritent débat. C'est dans cette optique que l'Association Internationale Futuribles a lancé un ambitieux programme d'études sur l'avenir des politiques sociales dans les pays de l'OCDE. C'est également dans cette optique que nous publions ici une première série de papiers qui entendent contribuer à une meilleure compréhension de la crise actuelle et à une définition des stratégies possibles.

Hugues de Jouvenel (8)

Lois de comportement du système français de protection sociale

Quelques scénarios d'avenir

Yves Guillotin (1)

Considérant que les acteurs sociaux avaient une influence déterminante sur l'évolution du système de protection sociale, Yves Guillotin a tenté de construire un modèle économétrique qui tienne compte des comportements des acteurs, des institutions et des forces sociales.

Ce modèle ne prétend pas prendre en compte l'ensemble des paramètres, et laisse ainsi de côté certaines variables telles que le progrès technique, l'évolution de la famille et le déclin subséquent des réseaux traditionnels d'entraide. Cependant, son modèle — construit à partir d'une démarche originale combinant les paramètres économiques et les comportements sociaux — permet selon l'auteur d'opérer des simulations utiles, notamment sur le déficit et les mécanismes de régulation (les prévisions ainsi établies en 1981 ont été vérifiées pour 1981 et 1982).

A l'heure où la solidarité nationale fait partie des domaines d'action privilégiés de l'Etat, il est de toute première importance de comprendre comment fonctionne notre protection sociale qui constitue le cœur du système de redistribution. Les débats sur les difficultés de la sécurité sociale reviennent régulièrement sur le devant de la scène, mais on ne voit pas arriver dans l'immédiat

(1) Université du Maine

de réforme fondamentale susceptible de remettre en cause le fonctionnement, ou, plus exactement, les disfonctionnements actuels.

L'importance du phénomène est pourtant grande bien que très souvent sous-estimée. Les dernières données disponibles (année 1981) font apparaître une masse de dépenses de 868 milliards de francs. Ce montant représentait 28 % du PIB de cette période. En outre, ce total est à comparer avec le volume du budget de l'Etat, soit 700 milliards environ en 1981.

De plus, le besoin financier du système social (2) s'élevait à 73 milliards de francs et a constitué une grande part du déficit des finances publiques au cours des vingt dernières années.

En outre la dynamique de la protection sociale est très forte : de 1959 à 1981 la part du PIB qu'elle représente s'est accrue de 11 %. La part de la richesse nationale consacrée au secteur social tend donc à s'accroître de manière régulière.

Enfin, ces dépenses constituent une sorte de dérivation dans le circuit de distribution des revenus qui n'est pas neutre économiquement : les sommes étant redistribuées de la population active vers les inactifs ou des hauts revenus vers les bas revenus, etc.

Avant d'essayer de poser les questions de fond, encore convient-il de définir clairement ce que nous entendons par protection sociale. Pour ce faire nous nous référerons au Compte de la protection sociale publié par l'INSEE en décembre 1979 et complété en 1980 (3). Ce remarquable travail permet de disposer d'une synthèse des informations chiffrées sur l'ensemble du système de couverture français depuis 1959. Nous pouvons y recenser toutes les prestations (santé, famille, vieillesse, chômage) ainsi que toutes les ressources (cotisations diverses, contribution de l'Etat). La présentation adoptée permet de mettre en évidence les différents régimes et leur très complexe organisation.

L'observation des données présentées et l'examen des politiques sociales françaises depuis trente-cinq ans permettent de poser quelques questions essentielles : quels sont les problèmes fondamentaux de la protection sociale, quelle est l'ampleur des difficultés financières régulièrement annoncées, quels sont les comportements des acteurs du système, quelles sont les réactions de ce dernier, quelle logique se développe alors, quelles sont les conséquences internes de ce fonctionnement, quels impacts ces modifications ont-elles sur l'ensemble du système économique ?

(2) Nous définirons plus loin cette notion qui en première approximation peut être assimilée au déficit.

(3) Collection C, n° 82. «Compte de la protection sociale», ainsi que *Archives et Documents* de l'INSEE, n° 5 de 1980.

Les lois de comportement

Mettre à jour les comportements de personnes, de groupes ou d'institutions suppose tout d'abord que l'on sache définir ces acteurs et leurs propriétés particulières. Cette caractérisation se basera sur une analyse des faits et des politiques observés en France depuis la Seconde Guerre mondiale (4).

Les acteurs du système

Une analyse institutionnelle ainsi qu'une présentation des forces sociales en présence nous ont semblé constituer les solutions les plus adéquates pour bien comprendre notre approche et mieux saisir les réalités françaises.

La protection sociale peut se résumer, sur le plan financier, au transfert par des unités institutionnelles spécialisées de sommes (cotisations et contributions), prélevées sur des secteurs de financement à destination des différents bénéficiaires (prestataires), en fonction de risques précis. Nous trouvons ici les cotisants, les prestataires, les institutions de protection sociale et l'administration centrale.

Les cotisants ne forment pas un bloc homogène car on peut y distinguer les employeurs, les salariés et les non salariés. Cette partition est d'autant plus intéressante que tout accroissement des apports devra faire l'objet d'arbitrages entre les trois composantes d'importance économique, numérique et politique très inégale. Ce découpage aura aussi un impact majeur sur les comportements des différents intervenants.

Les prestataires ne peuvent se décomposer aisément sauf à les organiser en fonction du risque couvert, mais face à celui-ci nous pouvons supposer une homogénéité des comportements.

Les institutions spécialisées comprennent plusieurs dizaines d'organisations de poids très divers. Leurs multiples interdépendances ne facilitent pas la compréhension de leur rôle exact et de leur nature. Cette dernière peut s'éclairer si nous constatons la domination très large des unités sous contrôle étatique. En effet celles-ci ne sont que des exécutants de décisions qu'elles ne maîtrisent pas, aussi bien en terme de recettes que de dépenses.

Enfin l'administration centrale apparaît sous deux angles. Elle est en effet distributrice de prestations et chargée de fixer les niveaux des cotisations et des dépenses. Dans le premier cas il est facile de l'assimiler à une institution spécialisée particulière. Par la suite seul nous intéressera le second rôle qui lui est dévolu : la régulation du système.

(4) Cette analyse a été effectuée dans la première partie de notre thèse : « Le système des transferts sociaux en France. Un modèle quantitatif ». — Université Paris IX Dauphine, 1981.

Serons-nous soignés par ordinateur ?

L'ordinateur épaula-t-il le médecin ou le concurrence-t-il ? Les deux à la fois, à condition que la mémoire de l'ordinateur soit très sérieusement constituée. En tout cas, c'est le médecin qui reste bien sûr, le maître du jeu.

L'informatique fait son entrée dans le domaine médical en France, après l'avoir fait, notamment, dans les pays anglo-saxons. Tout d'abord dans le diagnostic d'une maladie. Ainsi, à l'arrivée du malade aux urgences de l'hôpital — ce sont surtout les services de chirurgie qui sont intéressés — le médecin interniste, après interrogatoire et examen du patient, remplit un questionnaire, pose un diagnostic et confie le tout à un ordinateur qui, en fonction des plaintes alléguées et des signes de l'examen clinique, rend un diagnostic sous forme de probabilités.

Est-ce à dire que nous allons être soignés par les ordinateurs, ce qui, à la fois, est peu rassurant et va dans le sens d'une dés-humanisation des hôpitaux ?

La question n'est pas là car l'ordinateur ne remplace pas le médecin ou le chirurgien, il ne fait que l'aider. Tout d'abord, grâce au questionnaire très complet auquel le praticien est tenu de répondre, aucun oubli de signes ne peut se produire. De plus, ce dernier est tenu de faire un diagnostic avant d'introduire la fiche dans l'ordinateur, qui, loin d'apporter son diagnostic, permet une confrontation des réponses.

Enfin, l'ordinateur n'existe que par sa mémoire, constituée grâce aux connaissances d'éminents spécialistes. Donc le patient se trouve en fait examiné par un pool de sommités médicales.

Ajoutons qu'il s'établit une compétitivité entre le praticien et la machine, par le fait même que le premier doit avancer un diagnostic pour que la seconde se mette en route, ce qui augmente le soin que met le médecin à la recherche des signes et accroît par là même le pourcentage de justesse du diagnostic.

Diagnostiquer et prescrire grâce à l'ordinateur

Indirectement, ces expériences ont permis une meilleure connaissance des maladies :

les premières expériences faites en France l'ont été avec des ordinateurs dont la mémoire était anglo-saxonne. Le rendement des ordinateurs fut médiocre...

De fait, les signes d'une maladie varient d'une région à l'autre et surtout d'une ethnie à l'autre, ce qui a amené une soixantaine de chirurgiens français à constituer ensemble « une mémoire typiquement française ».

L'informatique a fait son entrée dans plusieurs hôpitaux, à titre expérimental et sous une autre forme. Là, l'informatique s'est intéressée à la prescription médicale. La dépense pharmaceutique représenterait 13 % de la dépense de l'Assurance maladie, les médicaments et le reste du médical correspondraient à plus de 10 % du prix de journée d'un hôpital. Il s'agissait d'éviter le gaspillage médicamenteux dû, au sein d'une structure hospitalière, à des ordonnances mal remplies et à des médicaments stockés jusqu'à péremption. Aussi a-t-il été institué un système de fiches-ordonnances imposant une prescription précise et claire, comprenant le nom du malade et l'indication, s'il y a lieu, d'une maladie interdisant certains médicaments.

Cette fiche va directement à la pharmacie centrale et elle se trouve traitée par l'ordinateur, qui indique, s'il y a lieu, les incompatibilités médicamenteuses. Il détecte les anomalies éventuelles de l'ordonnance, qu'elles soient ou non voulues par le médecin ; celui-ci sera prévenu par une fiche accompagnant les produits.

Ce système n'est pas là seulement pour contrôler le médecin, il lui apporte surtout plus de clarté dans le traitement du patient.

A cela s'ajoute aussi la mise à la disposition du pharmacien de l'hôpital des produits sous une forme unitaire ce qui évite le gaspillage. Le pharmacien distribue exactement la dose nécessaire et n'est plus prisonnier des présentations pharmaceutiques contenant un grand nombre de comprimés dont la quantité totale n'est pas toujours employée dans un traitement.

Rassurons-nous, ce n'est pas demain que nous risquons d'être soignés par un ordinateur : le médecin est irremplaçable tant

dans le recueil des signes évocateurs d'une maladie que dans la prescription des médicaments.

Mais l'ordinateur constitue une seconde mémoire permettant une clarification dans des situations qui peuvent être complexes, tant sur le plan diagnostique que thérapeu-

tique. Il ne restera que l'auxiliaire médical dont l'aide sera d'autant plus précieuse qu'il aura été bien programmé et que le praticien saura l'alimenter convenablement.

Dr Pierre Wiltzer

Source : *Informations sociales*, n° 1, 1983 pp. 97, 98.

L'intérêt de cette partition des agents est limité pour l'analyse des évolutions de notre système, mais elle est instructive du rapport de l'individu au système. En effet, la protection sociale est ressentie et présentée comme une quasi-administration et non comme un système de mutualité. Le mode de fonctionnement de l'institution tend à la rapprocher du système fiscal ; les décisions essentielles sont prises en Conseil des Ministres, l'Etat est donc directement impliqué dans les résultats. De plus, la distinction entre cotisants et prestataires amplifie les difficultés car les premiers assimilent leur apport à un impôt supplémentaire, ou pire, n'ont qu'une conscience très floue des sommes payées pour leur compte. Le droit à prestations est d'autre part ressenti très fortement et sans lien direct avec les prélèvements effectués. Ce rappel institutionnel traduit donc une situation sociale plus complexe où vient interférer toutes les forces sociales de la nation.

L'histoire de notre protection sociale reflète au-delà des institutions l'évolution des grands courants sociaux et des forces qui les ont entraînés. Ces dernières se sont constituées le plus souvent sous forme de groupes de pression, seuls capables de faire évoluer des structures lourdes.

Dans l'immédiat après-guerre on tente de mettre en place un système très large de couverture mais, très rapidement, les populations agricoles et non salariées vont refuser l'intégration à un ensemble de population ressenti comme ouvrier et par là même différent. Les années cinquante verront ensuite le développement des régimes complémentaires exprimant l'insatisfaction face au régime général ainsi que son insuffisance. Emergeront alors les grandes mutuelles que nous connaissons aujourd'hui. Les difficultés de mise en place des conventions médicales successives expriment aussi très clairement la puissance d'une catégorie socio-professionnelle particulière. La crise économique des dernières années a également déplacé les conflits salariaux vers la sphère sociale, les faibles accroissements du pouvoir d'achat n'ayant pas suffi à satisfaire les besoins. Les revendications syndicales portant sur la couverture sociale se sont accrues car le sujet était devenu très « sensible ».

Bien sûr, toutes ces forces n'agissent pas dans la même direction, leurs intérêts étant divergents. En outre elles sont malaisées à discerner dans la

mesure où elles n'apparaissent pas toujours au sein d'organisations structurées et s'expriment souvent comme des puissances politiques (le cas des non salariés est à cet égard très démonstratif!). Le pouvoir d'arbitrage entre les courants sociaux est par essence entre les mains du gouvernement qui seul peut trouver les compromis nécessaires.

Les études institutionnelles et sociales des acteurs en présence se complètent : en effet le rôle de l'Etat est central dans les deux cas. Autour de celui-ci les forces sociales s'organisent pour attirer le système dans la direction souhaitée et ceci dans un cadre institutionnel qui permet tous les détournements et toutes les pressions.

Les comportements

Le besoin croissant de socialisation des risques est une tendance semble-t-il irréversible de notre histoire qui se traduit par une extension du domaine des prestations et un accroissement de la population couverte. Les dépenses les plus courantes (santé, famille, vieillesse, chômage) s'appuient donc sur des bases démographiques et économiques de plus en plus étendues. Les revendications des acteurs portent sur des notions telles que pouvoir d'achat des prestations familiales, indexation des retraites sur les salaires, indemnisation du chômage proportionnellement aux salaires, etc. Ces demandes sont portées par des flux démographiques importants : niveau du chômage, vieillissement de la population, etc.

D'autre part, l'existence de nombreux régimes parallèles favorise le développement d'effets pervers ainsi qu'une recherche de parité entre toutes les filières. Compte tenu de la mauvaise information des participants à un régime donné, les revendications se portent sur l'obtention de la parité avec le régime jugé le meilleur sans considération des problèmes de ressources. Or, les groupes de pression les mieux organisés et les plus puissants sont capables de détourner cette volonté d'alignement afin d'en tirer avantage. L'exemple le plus frappant était certainement le mécanisme du quotient familial : au départ il s'agit d'une mesure nataliste visant à aider les plus défavorisés. La réalité apparaît toute différente car les familles les plus aisées sont souvent celles qui ont le plus d'enfants et donc qui bénéficient le plus du mécanisme (5). Le plafonnement récent vient cependant atténuer ces effets.

Tous ces comportements aboutissent plus ou moins rapidement aux modifications souhaitées de la législation ; cette dernière ne fait que traduire l'état d'avancement des compromis entre les différentes tensions résultant des pressions exercées et des contraintes existantes. Les évolutions des dépenses

(5) Voir l'article de Madame Eckert dans la revue *Population*, n° 3, 1982.

et recettes du Compte de la protection sociale retracent bien sûr les réformes du dispositif législatif ou réglementaire, mais bien plus profondément nous pouvons y lire la lutte permanente contre le déséquilibre financier résultant des pressions de tous les intervenants.

La montée en puissance du système social aboutit en 1967 aux grandes réformes ayant pour objectif de rétablir les conditions d'un équilibre financier. La crise économique à partir de 1974 et les conséquences de l'élection présidentielle entraînent de nouvelles difficultés financières en 1975, d'où des mesures de rééquilibrage en 1976. Le même scénario se reproduit avec l'amplification des conséquences de la crise en 1978 et 1979 (plan Barrot). Le «changement» incarné par Madame Questiaux entraîne une accélération des dépenses rendant nécessaire en juin 1982 une reprise en compte des «réalités» par l'arrivée de Monsieur Bérégovoy ; l'augmentation des cotisations et les plans d'économie sur les dépenses traduisant une fois de plus le fonctionnement d'une logique bien rôdée. La procédure de régulation montre bien que nous avons affaire à une administration car le raisonnement porte sur le solde ou plus exactement sur le déséquilibre d'un compte passé, le besoin de financement d'une année t entraînant la prise de décisions en $t + 1$, afin d'accroître les recettes mais sans que soient remis en cause les motifs profonds du déséquilibre. En outre, le critère choisi montre que c'est la part du financement assurée par l'Etat qui constitue la référence : il ne veut pas contribuer à hauteur de plus de $n\%$ au financement des déséquilibres du système de protection sociale : tout dépassement conduit à un accroissement des cotisations à payer.

Les observations que nous avons faites sur les acteurs du jeu social et le fonctionnement de ce système complexe nous conduisent à montrer l'existence de comportements stables sur plus de vingt ans. Même si ceux-ci ne sont pas immuables à l'échelle des phénomènes socio-économiques, nous pouvons quasiment parler de «lois de comportement», compte tenu de leur relative permanence. Si nous considérons ces lois comme établies, la tentation est forte de les mesurer afin d'en préciser le poids et les contours et d'en mieux cerner la réalité.

Quantification des lois

Ayant présenté les grands comportements qui régissent la protection sociale française, il nous semble utile d'essayer de les quantifier. En effet, introduire la mesurabilité dans ce domaine apporte un ensemble intéressant de possibilités. Nous pourrions évaluer les impacts des réformes et des grands événements de notre histoire récente, mais également les interdépendances démographico-économico-sociales. En outre, la construction d'un modèle

économétrique donne la possibilité d'établir des projections à moyen terme qui sont d'un grand intérêt.

Pour préciser notre pensée, nous pourrions parler d'une «traduction quantification» des comportements.

L'originalité de l'approche que nous avons choisie réside en partie dans la méthodologie appliquée à l'élaboration des équations représentatives des comportements mis à jour. En effet, très fréquemment les outils de même nature que le nôtre considèrent les évolutions observées comme résultant de l'application de règles administratives précises. Or nous avons montré que, au-delà des considérations légales, ce sont les comportements économiques, démographiques des groupes de pression qui génèrent l'essentiel des changements de structures. Nous nous efforcerons donc de traduire ces principes dans les formulations retenues plutôt qu'un dispositif législatif considéré comme arbitraire et exogène au système. Nous distinguerons successivement les équations de dépenses puis de recettes, et enfin de régulation.

Les dépenses

Sans entrer dans les détails nous présenterons les postes les plus significatifs : maladie, famille, vieillesse, chômage, excluant ainsi quelques prestations mineures ainsi que les coûts de fonctionnement de notre système social (6).

Les dépenses de maladie couvertes par la protection sociale constituent un excellent exemple de notre propos. Le corps médical, les mutuelles, les non salariés ont, chacun à leur tour, exercé, avec succès, des pressions afin d'infléchir dans le sens de leurs intérêts les législations en cause. L'aboutissement de ces actions est un développement continu des charges ainsi que des difficultés financières à répétition. Ces dépenses sont représentatives de coûts hospitaliers constitués essentiellement par des salaires, d'honoraires médicaux indexés plus ou moins sur les salaires. Nous décomposerons les évolutions en volume et prix médicaux. La première part présente une remarquable stabilité dans sa dynamique (environ + 7 % par an). Les mouvements de prix médicaux sont quant à eux étroitement reliés aux effectifs de la profession ainsi qu'à l'évolution générale des salaires. La formulation retenue s'écrit donc :

$MALAD = MALVO \times PMCM$

MALAD : prestations maladie en valeur

MALVO : prestations maladie en volume

PMCM : prix moyen de la consommation médicale

Nous pouvons ainsi calculer respectivement :

$MALVO = f(MALVOD, REF\ 68, REF\ 75)$

MALVOD : prestations maladie en volume de l'année précédente

REF 68 et REF 75 traduisent l'impact des réformes du remboursement opérées en 1968 (ticket modérateur) et 1975 (élargissement de la couverture).

La forme autorégressive utilisée ici montre la permanence des efforts pour améliorer la couverture par l'ensemble des intervenants sur les vingt dernières années.

(6) L'ensemble des équations est présenté en annexe.

Lois de comportement du système français de protection sociale

Les changements de rythme des dépenses proviennent essentiellement des mouvements des prix médicaux :

$PMCM = f(NBMED, NBLIT, SALPAD, VSALPA)$

NBMED : nombre de médecins inscrits à l'ordre, cette variable est chargée de traduire la pression de ce groupe.

NBLIT : nombre de lits d'hôpitaux. Nous avons là un effet d'offre du parc médical disponible.

SALPAD et VSALPA : salaire moyen de la période précédente et variation interannuelle de celui-ci représentant l'ajustement avec retard des prix médicaux sur l'évolution des rémunérations. Nous retrouvons dans ces premiers résultats les interdépendances économiques, démographiques et sociales présentées plus haut.

Les prestations familiales constituent également une illustration vivante de notre démarche. Les débats portent dans ce secteur surtout sur le pouvoir d'achat de ces revenus. En outre, il est aisé de constater que, à l'occasion des grandes échéances électorales nationales, la surenchère politique conduit à des accélérations des mesures destinées aux familles. Notre formulation se présentera ainsi :

$FAMIL = f(PCIOND, VPCION, ELECT, POP\ 20, REF\ 67)$

FAMIL : prestations destinées à la famille

PCIOND et VPCION : indice des prix à la consommation de la période précédente et variation interannuelle de celui-ci retracent l'ajustement des évolutions de dépenses aux mouvements des prix.

ELECT est une variable muette chargée de traduire les impacts des élections de 1965, 1973, 1974, 1978.

POP 20 représente la population des moins de vingt ans, c'est-à-dire la cible principale des dépenses familiales.

REF 67 mesure l'impact de la restructuration opérée à cette époque.

Dans ce cas la pression des partenaires sociaux, les contraintes économiques ainsi que le support démographique s'expriment très explicitement dans les formulations de l'équation. Il ne s'agit pas ici de problème de base d'allocation, de prime ou autre, mais bien du résultat du jeu des influences des différents « partenaires ».

Les prestations de vieillesse sont basées également sur des tendances démographiques et économiques lourdes : indexation sur les salaires et vieillissement de la population ; en outre, le minimum vieillesse est devenu un sujet de discussion important soumis aux pressions les plus diverses : ses changements de rythme d'évolution correspondent aux échéances électorales (1974-1981). Notre formulation se présentera donc de la manière suivante :

$VIELL = f(MINVI, VIELLD, SALPAD, EXTEN)$

VIELL : prestations vieillesse.

MINVI : minimum vieillesse impliquant un effet de seuil.

VIELLD : prestations vieillesse de la période précédente, chargé de traduire l'effet de stock démographique.

SALPAD : salaire moyen de la période précédente qui sert de référence à l'indexation des retraites.

EXTEN : variable muette chargée de traduire les améliorations démographiques de la couverture.

Les prestations de chômage présentent un certain nombre de particularités : historiquement elles ne prennent une réelle importance que depuis 1974. L'ampleur du problème a impliqué la mise en place de mécanismes particuliers : allocation supplémentaire d'attente (ASA) ou « 90 % ». D'autre part les politiques de relance peuvent contribuer à la résorption du chômage et ainsi alléger la charge.

Nous arrivons ainsi à la forme suivante :

$EMPLO = f(EMPLOD, VPRASA, VCROIS, RAPAT)$

EMPLO : prestations de chômage.

EMPLOD : prestations de chômage de la période précédente prenant en charge l'accroissement des effectifs de la période récente.

VPASA : variation du nombre de journées indemnisées au titre de l'ASA montrant l'importance de cette législation particulière.

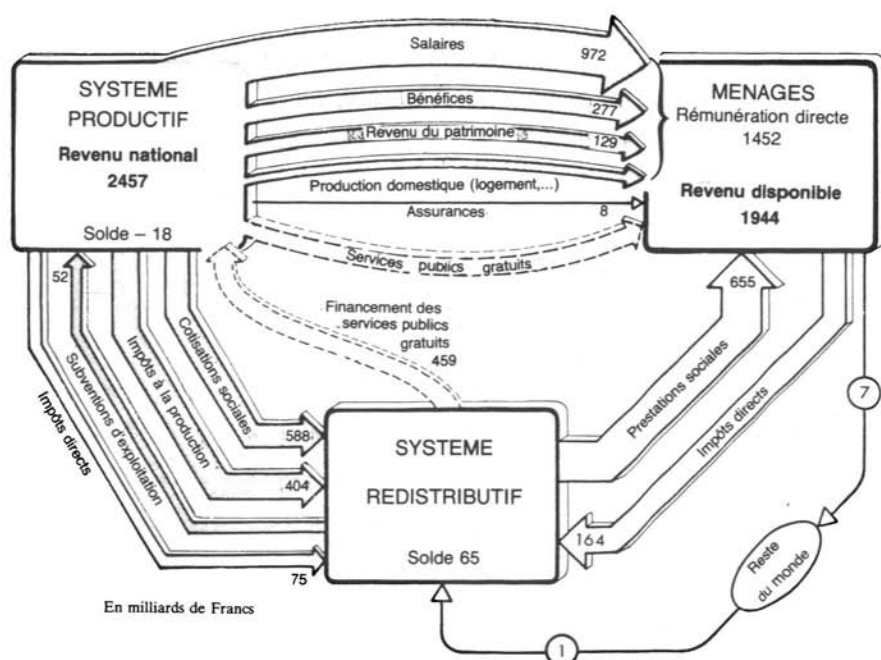
VCROIS : variation du taux de croissance du PIB et mesure de l'effet de l'éventuelle relance.

RAPAT : variable muette prenant en compte en 1962-1963 l'effet conjoncturel du retour des rapatriés d'Algérie.

La gestion du système de couverture du chômage étant paritaire, les pressions ne se trouvent pas régulées par un pouvoir central, mais par accord entre les partenaires sociaux.

Les équations de dépenses présentées ici mettent en évidence les véritables leviers de commande de notre système de protection sociale. A tous les niveaux nous retrouvons la pression sociale des différents groupes socio-professionnels ou politiques ainsi que les impacts des évolutions économiques et démographiques.

Or ces dépenses sont le moteur de l'ensemble du système et les recettes ne font que s'adapter en période de crise.



Source : Les revenus des Français. Troisième rapport du CERC, N° 58, 2^e trimestre 1981.

Les recettes

Comme nous l'avons suggéré les comportements des personnes protégées affectent essentiellement les dépenses sociales ; en effet, les ressources nécessaires ne sont perçues que de manière diffuse : il n'y a pas de paiement direct à une quelconque institution mais un prélèvement, en grande partie invisible, la part patronale qui apparaît comme une opération comptable et n'est pas ressentie du tout de la même manière que l'impôt sur les revenus qui, lui, est explicitement versé.

Les conflits se cristalliseront seulement sur les périodes de réajustement des ressources aux dépenses, chacune des catégories concernées se refusant à payer les sommes nécessaires au rééquilibrage des comptes. En fin de processus c'est l'administration centrale qui décidera en fonction de ses intérêts propres et des contraintes économiques et démographiques du moment. Les équations de recettes présentent donc peu d'intérêt sur le plan de l'analyse des comportements. Elles peuvent se formuler, aux problèmes techniques près, de la manière suivante :

$$COT_i = f [PLAFO \times TPL_i, (SAL_i - PLAFO) THP_i]$$

COT_i : cotisation de l'agent i

$PLAFO$: plafond de la Sécurité sociale

TPL_i et THP_i : respectivement taux plafonné et hors plafond dans le secteur i .

SAL_i : salaire moyen du secteur i .

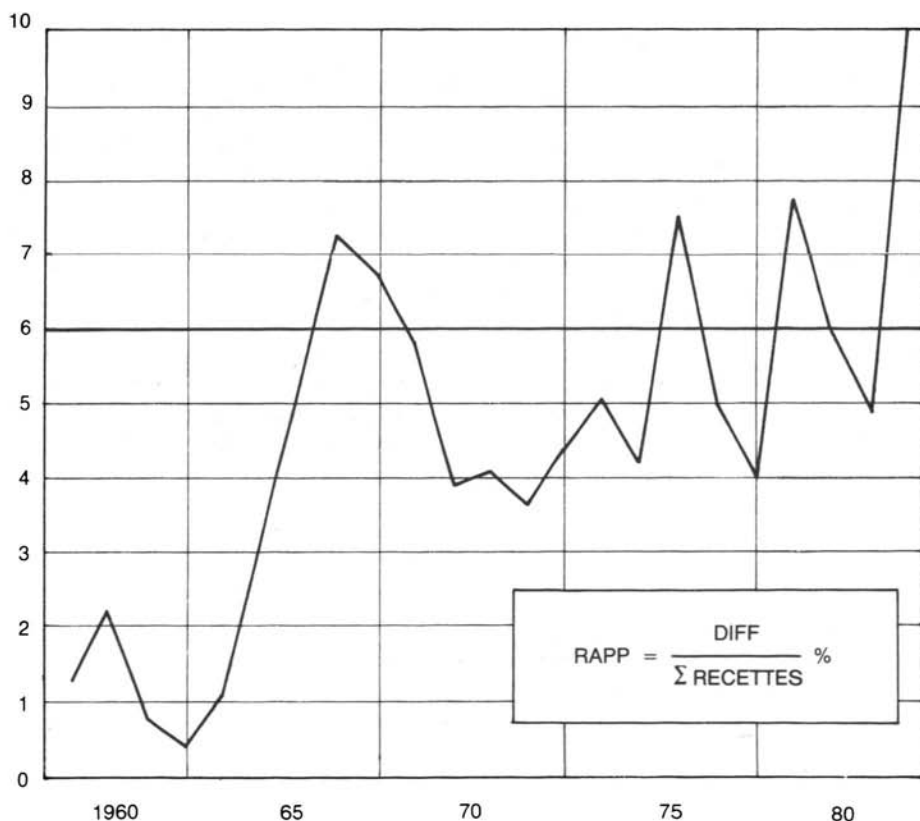
Les catégories retenues (les i) seront : cotisation des employeurs privés, cotisation des employeurs publics, cotisation des salariés, cotisation des non salariés. Mais comme nous l'avons montré, c'est la contribution de l'Etat qui, en dernier ressort, permet la régulation de notre système.

Le principe de régulation

Le principe peut s'énoncer simplement : tout déséquilibre des comptes de la protection sociale doit être financé, soit par le budget de l'Etat, soit par un réajustement des ressources (accroissement des taux de cotisation pour l'essentiel), le pouvoir central subissant toutes les pressions et les contraintes. La mesure de ce déséquilibre doit s'effectuer en excluant l'activité sociale de l'Etat ; nous aurons donc :

$$DIFF = \begin{aligned} & \Sigma \text{ dépenses hors administrations} \\ & - \Sigma \text{ recettes hors administrations} \end{aligned}$$

L'observation de cette série ($DIFF$) depuis vingt ans montre un déséquilibre permanent du système social hors administrations. La part de ce « déficit » dans l'ensemble des recettes donne une idée assez juste des difficultés financières de notre système.



Historiquement il semble que soit admis comme normal un taux inférieur à 6 % environ des recettes. En effet, chaque dépassement de ce niveau a provoqué un ajustement des taux de cotisations : le cas s'est présenté en 1966, 1975 et 1978 avec accroissement des taux en 1967, 1976 et 1979. Le décalage constaté provient des délais d'information et de décision. Il s'agira pour nous de quantifier cette observation. Nous écrirons donc :

$$VTPL = f(DIFFD, VRAPP > 0)$$

$$VTHP = f(VDIFFD)$$

VTPL, VTHP : variation des taux sous et au-delà du plafond.

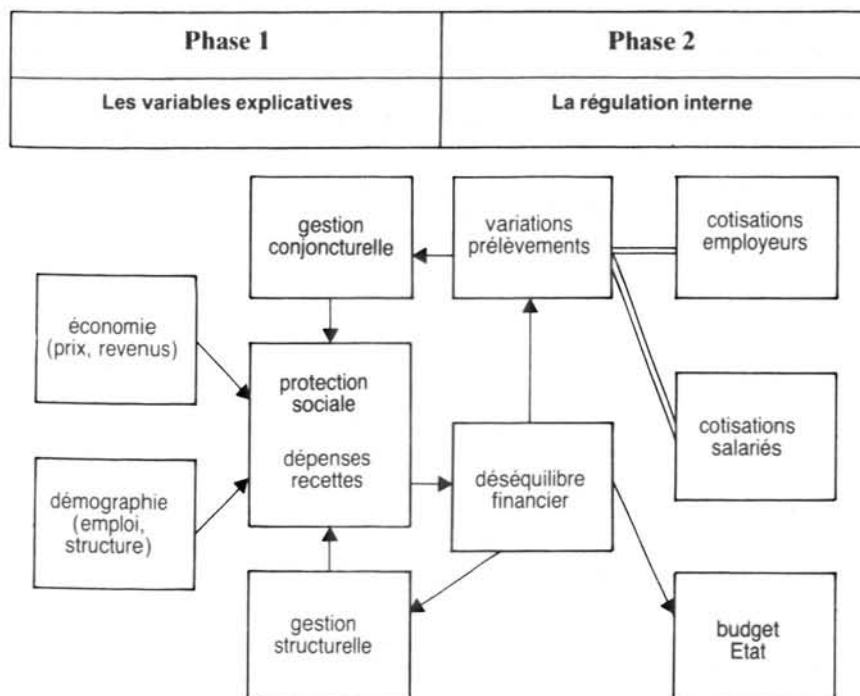
DIFFD et VDIFFD : montant du déséquilibre à la période précédente et variation interannuelle de celui-ci.

VRAPP > 0 : variation positive de la part du déficit dans les recettes.

L'évolution des séries DIFF et RAPP et la prise en charge par les administrations du déséquilibre ainsi que les équations précédentes reflètent les comportements des décideurs face aux difficultés.

Ayant mis en place cette quantification des comportements nous allons pouvoir en tirer un grand nombre d'enseignements. On pourra toutefois se référer utilement au schéma d'ensemble du système afin de mieux saisir l'enchaînement des différents éléments (Phases 1 et 2).

Schéma d'ensemble



Quelques scénarios pour l'avenir

Ceux-ci constituent une partie de l'utilisation des lois, utilisation qui peut se concevoir à plusieurs niveaux : sur le passé, l'avenir ou au plan théorique. L'analyse à laquelle nous avons procédé sur les deux dernières décennies permet d'éclairer de manière nouvelle l'histoire et le fonctionnement de notre

système. Les besoins de couverture sociale sont de plus en plus grands et on ne voit pas pourquoi ces désirs devraient changer. En outre, la dépendance des dépenses aux variables économiques et démographiques entraîne une forme d'indexation en valeur du système social sur le système économique. Les deux sources d'évolution se conjugent ainsi pour assurer à la protection sociale une part croissante de la richesse nationale. Dans le concert européen nous sommes devancés par plusieurs pays (RFA et pays scandinaves notamment). Le développement de notre protection sociale se heurte à des problèmes de financement car si les recettes sont également basées sur des valeurs économiques et démographiques, le besoin social croissant fait pencher la balance du côté des dépenses. C'est donc par la contrainte administrative que se résout ce problème d'équilibre, mais cette procédure de régulation interne n'est pas neutre.

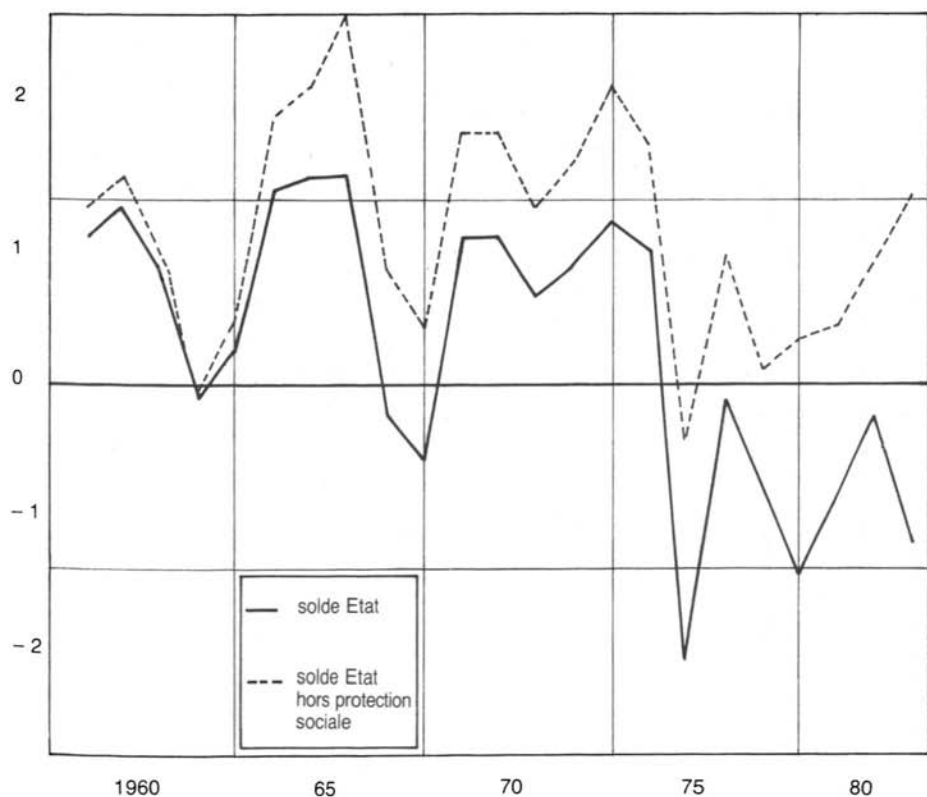
En effet, nous avons dit que les deux conséquences essentielles de cette procédure étaient une prise en charge par l'Etat du déséquilibre ou un accroissement des taux de cotisation. La première occurrence consiste à transférer au budget de l'Etat les difficultés du budget social. Les deux dernières décennies sont à cet égard très parlantes : en effet, si nous défalquons du solde financier de l'Etat (capacité ou besoin) le besoin financier du système de protection sociale (soit la série DIFF) nous obtenons une estimation de ce qu'aurait été le budget de l'Etat hors système social. Le graphique page suivante présente ces séries en pourcentage du PIB.

Nous pouvons constater qu'à l'exception de 1975 (plan de relance Chirac-Fourcade) le budget de l'Etat hors protection sociale a toujours présenté un solde positif. Il n'est donc pas exagéré de supposer que le déficit constaté est, pour l'essentiel, d'origine sociale. Nous pouvons donc dire que cet écart a été beaucoup plus subi que voulu, ce qui montre clairement, dans les structures actuelles, les limites de l'action des pouvoirs publics ! Ceux-ci seront contraints, à terme, d'accroître l'imposition sur la production ou sur les revenus.

La première possibilité peut se résoudre, suivant l'environnement de l'entreprise, soit en réduction de l'autofinancement, soit en augmentation des prix, c'est-à-dire à terme en faible croissance et inflation. L'imposition supplémentaire des revenus est quant à elle le plus sûr moyen de réduire la demande et donc la croissance.

L'accroissement des taux, solution retenue le plus souvent jusqu'ici, va avoir des conséquences diverses suivant que l'on utilise les taux payés par les salariés ou par les employeurs. Dans le premier cas un prélèvement supérieur aboutira soit à une réduction des revenus, donc de la demande, soit à une pression à la hausse des salaires avec comme ultime résultat un accroissement des prix ou du chômage supplémentaire si cette voie est bloquée par la concurrence. Dans le cas d'une variation de la part patronale, celle-ci est assi-

Lois de comportement du système français de protection sociale

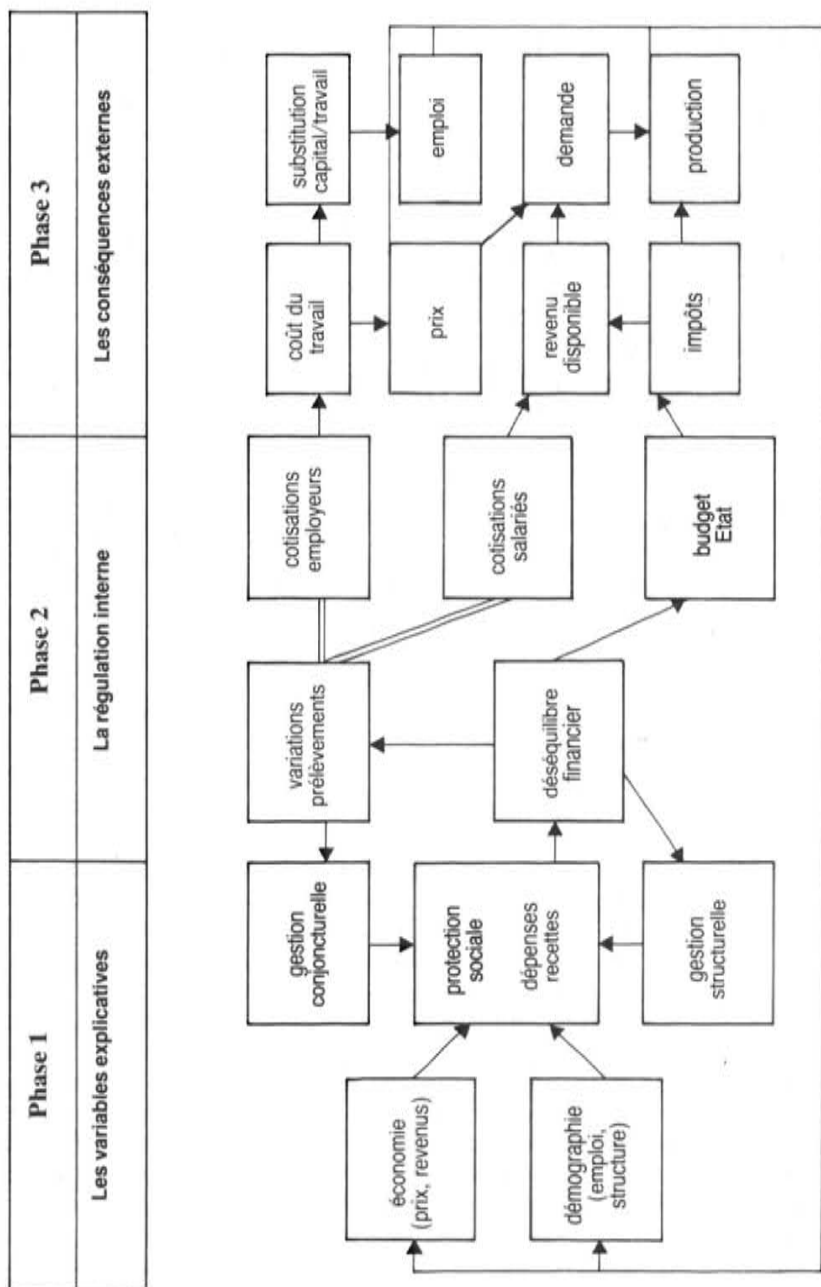


milable à un accroissement des coûts qui se résout en inflation ou chômage suivant la situation du secteur économique.

L'ensemble de ces conséquences : hausse des prix, accroissement du chômage, diminution de la production, va à son tour entraîner des dépenses sociales supplémentaires, un nouveau déséquilibre et une nouvelle phase de régulation. Mais, à chaque mise en œuvre du processus présenté, le niveau absolu du déséquilibre et des conséquences s'élève ; nous avons donc affaire non pas à une boucle mais à une spirale socio-économique du même type que la spirale inflationniste salaires-prix.

Le schéma complet du fonctionnement de ce système permet de bien comprendre les vingt dernières années et surtout la vacuité des «réformes» dites «définitives» (constituées presque toujours par un accroissement des taux) que l'histoire nous a donné d'observer, avant d'essayer de saisir où nous mènent de tels comportements. Ceux-ci pourront, en effet, très vraisemblablement se reproduire dans le futur.

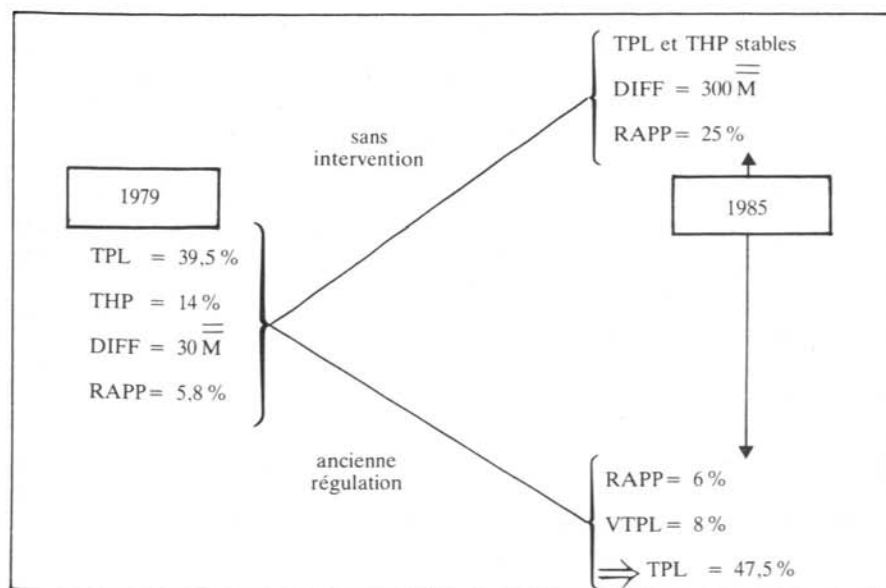
Schéma d'ensemble



En effet, aucun des mécanismes essentiels n'a disparu et les changements politiques récents ne vont pas dans le sens d'un allègement du système social. Il est donc très tentant d'utiliser l'outil élaboré sur le passé, afin de savoir quels avènements sont envisageables pour notre protection sociale : c'est là un des avantages essentiels de la quantification.

Le calcul des scénarios supposait la possibilité de disposer de prévisions économiques générales : celles-ci nous ont été fournies par le modèle ECOFRANCE (7).

L'incertitude régnant sur l'avenir du système social à moyen terme nous a conduit à nous limiter à la définition de quelques scénarios. Les deux plus marquants supposent soit le fonctionnement de la régulation selon le mode historiquement observé, soit le refus de toute surcharge sur les taux, c'est à dire le développement de la protection sociale dans son état actuel. Les calculs effectués tiennent compte des décisions connues le 15 juillet 1981. Les résultats peuvent se présenter ainsi :



L'éventail des situations possibles partant de la dernière connue avec certitude (soit 1979) est très large. Pour décrire celles-ci nous n'avons fait apparaître que les variables d'équilibre essentielles à notre propos, soit :

— THP et TPL, les taux de prélèvements

(7) ECOFRANCE : modèle économétrique élaboré sous la direction de M. Piganiol. Université Paris IX, Dauphine.

- DIFF, le montant du déséquilibre financier
- RAPP, la part de DIFF dans les recettes totales.

Nous pouvons constater que, quel que soit le scénario retenu, les conséquences à moyen terme au niveau de l'équilibre du système sont extrêmement lourdes. Le refus d'accroître la pression sociale (scénario sans intervention) amènerait un déséquilibre de 300 milliards de francs en 1985 (8), soit le quart des recettes du système. La rigueur, supposée maximum, de l'ancienne régulation entraînerait un accroissement de 8 points (9) des taux de cotisation dont on imagine assez difficilement les conséquences en terme de demande et de revenus !

Entre ces deux scénarios toutes les combinaisons sont imaginables, la période récente en donne une vivante illustration. L'euphorie du ministère de Madame Questiaux entraîne le système vers le scénario sans intervention puis le rappel brutal de la dévaluation de juin 1982 ramène l'ensemble vers le bas avec deux plans d'économie totalisant 20 milliards de francs, une hausse de 1,2 % des taux de cotisations, la cotisation de solidarité des fonctionnaires, l'instauration d'un forfait hospitalier et les taxes sur les tabacs et alcools. Ces mesures représentent à peu près l'équivalent de 3,5 points de cotisation. Les lois de comportement énoncées se vérifient donc globalement et ceci quelle que soit l'optique politique de nos gouvernants.

Résumons les difficultés qui assaillent le système de protection sociale. La méconnaissance par les intéressés du poids des dépenses et le découpage des régimes par groupes socio-professionnels permettent la mise en place d'une course à la prestation incompatible avec des recettes aussi incomplètement perçues. La régulation du déséquilibre qui résulte de ces incohérences permet le rééquilibrage interne du système mais engendre des difficultés graves d'ordre économique externe à la protection sociale. Notre propos n'est pas de fournir ici des solutions à ces difficultés, mais de mettre l'accent sur les points essentiels qu'a permis d'éclairer ce travail.

L'ignorance et l'incompréhension d'une grande part du public nous semble aisément surmontable. Est-il vraiment utopique de penser qu'il serait facile de faire apparaître sur un bulletin de salaire le coût salarial global, puis la totalité des charges payées et enfin le salaire net perçu ? Cette simple manipulation permettrait à chacun de prendre conscience du prix de la solidarité. La structure corporatiste de notre système est l'une des difficultés essentielles de son fonctionnement mais dans la mesure où elle est, financièrement, détournée par la compensation inter-régimes, ne serait-il pas plus sain de mettre cartes sur table et de parler explicitement de solidarité ?

En outre, si l'on considère qu'il est possible que le montant du salaire soit

(8) Dans la même hypothèse, le Ministère du Plan annonçait 340 milliards de déficit pour 1986.

(9) 4 % en 82, 2 % en 83, 1 % en 84, 1 % en 85.

Equations du modèle

MALVO	=	1,05 MALVOD - 1 621,9 REF 68 + 2 493,9 REF 75 + 489,5 (128,1) (4,7) (7,2)
	R =	0,99954
PMCM	=	2,33 NBMED + 0,126 NBLIT + 0,0012 SALPAD + 0,0027 VSALPA - 70,7 (7,4) (6,2) (2,7) (5,7) (10,5)
	R =	0,99987
FAMIL	=	215,1 PCIOND + 450,2 VPCION + 2 950 ELECT + 1,26 POP 20 + 870 REF 67 - 29 688 (34,2) (15,8) (15,0) (7,8) (2,2) (12,8)
	R =	0,99988
VIELL	=	9,06 MINVI + 0,244 VIELLD + 1,66 SALPAD + 1 418 EXTEN - 9 710 (8,1) (3,2) (5,6) (2,4) (5,4)
	R =	0,99989
EMPLO	=	1,23 EMPLOD + 139,8 VPRASA - 248,7 VCROIS + 472,5 RAPAT - 144 (213,7) (24,6) (9,3) (3,5) (2,7)
	R =	0,99988
COTEP	=	0,146 REMPA x TCEPL + 0,077 REMPA x TCETO - 0,053 (REMPA - PLAFO) > 0 x TCEPL + 1 148 EVENE - 14 767 (23,2) (3,3) (2,2) (3,3) (10,2)
	R =	0,99990
COTAD	=	0,038 (PLAFO x TCEPL) + 0,033 (REMPA x TCETO) - 3 629 (11,9) (3,0) (4,7)
	R =	0,99947
COTSA	=	0,177 SALPA x TCSPL + 0,147 SALPA x TCSTO - 0,2344 (SALPA - PLAFO > 0) . TCSPL + 2 211 COMPLE - 3 171 (21,3) (21,5) (3,4) (2,9) (5,4)
	R =	0,99976
COTNS	=	0,013 REVPA x TCTPL + 0,008 REVPA x TCTTO - 0,017 (REVPA - PLAFO > 0) . TCTPL + 1 331 REF 66 - 634 (7,6) (6,7) (6,6) (6,1) (1,8)
	R =	0,99930
VTPL	=	0,000058 DIFFD + 0,23966 VRAPP > 0 + 1,11 REF - 0,06 (5,9) (3,4) (4,9) (0,7)
	R =	0,94
VTHP	=	0,000114 VDIFFD + 1,091 REF + 0,06 (10,5) (13,9) (1,1)
	R =	0,97

entièrement transmis au salarié et que ce dernier paie la totalité des charges, le prix du facteur travail peut se négocier en dehors de toute considération de protection sociale qui n'est pas a priori du domaine de l'entreprise. Il est vraisemblable qu'une telle décision aurait auprès des chefs d'entreprise un impact psychologique très favorable sans changer en rien le montant des ressources obtenues. Pour chaque individu la prise en compte de la totalité de ses revenus (directs et sociaux diminués des prélèvements sociaux et fiscaux) permettrait de parler de redistribution, de solidarité en sachant chiffrer clairement ces éléments. Enfin, il serait peut-être souhaitable de distinguer dans les risques sociaux ce qui correspond à un risque au sens de l'assurance et ce qui ressort de la redistribution des revenus ; en effet, dans le premier cas, à une probabilité d'accident égale pour tous correspond une « prime » égale pour tous, alors que, dans le second cas, à une volonté de redistribution correspond un prélèvement progressif de type IRPP. Ce reclassement des prestations amènerait enfin une adéquation entre objectifs et techniques du système (10).

Ces quelques remarques visent à remettre en cause les structures qui permettent actuellement l'existence d'interdépendances très gênantes pour la gestion du système social et plus généralement du système économique dans son ensemble.

Nous avons essayé de montrer l'existence de lois de comportements du système de protection sociale. Celles-ci génèrent une logique propre, peuvent être définies par l'observation et quantifiées dans un modèle économétrique. Ainsi représentées elles permettent d'envisager l'avenir suivant divers scénarios et d'analyser les réformes ou les propositions formulées.

Mais surtout la méthode de régulation employée a des conséquences macro-économiques de grande ampleur susceptibles de contrarier ou de contrecarrer les politiques économiques globales. Il ne semble pas que des aménagements de détails soient à même d'apporter des solutions réelles aux difficultés des vingt-cinq dernières années.

Il nous faut donc réfléchir au fond en tenant compte des lois que nous avons observées et dont la connaissance devra être affinée avant de construire un projet à la fois social et fiscal tenant compte des réalités et de leur devenir.

(10) Les projets de fiscalisation des prestations familiales nous semblent de ce point de vue tout à fait logiques.

Sur quelques contradictions des politiques sociales au plan local

Gérard Martin (1)

L'objet de cet article est d'étudier dans quelles conditions la conjonction au niveau local d'une multiplicité d'acteurs (Administrations Publiques, Organismes de Sécurité Sociale, Collectivités locales, Bureaux d'Aide Sociale, Organismes et Associations privés) jouant ensemble sur une grande variété de financements (prestations légales et extra-légales, financement par prix de journée D.D.A.S.S. ou C.P.A.M. ou C.R.A.M., refinancement D.D.A.S.S.-Collectivités locales, subventions diverses, budgets d'action sociale, etc.) aboutit souvent :

- à une croissance homothétique et sans contrôle réel des dépenses et des engagements ; l'ordonnancement de la dépense étant la plupart du temps externe et non, ou mal, contrôlé par le payeur ;*
- à des effets cumulatifs d'accroissement de taille, de coût, et de complexification du système d'offre de services ou de prestations dont l'impact est la plupart du temps méconnu ;*
- à des effets contradictoires sur les populations lorsque des décisions non données ou antagoniques sont prises.*

La situation de crise actuelle et notamment ses conséquences sur l'emploi, les revenus et l'habitat renforce des phénomènes pressentis depuis longtemps et en tout cas depuis les premières analyses d'évaluation des effets des politiques sociales entamées en France dès les années 1975. Par ailleurs, les tentatives de régulation du système (lois de 1975) n'ont semble-t-il pas porté complètement tous leurs fruits. Enfin, le développement de certaines activités (maintien à domicile, prévention, services collectifs) s'est non pas substitué à d'autres, mais la plupart du temps sur-ajouté aux systèmes existants. D'où il résulte que les politiques actuelles (générales et globales) de frein des dépenses méconnaissent les interactions des systèmes locaux et, ou bien bloquent carrément le fonctionnement par leur caractère aveugle, ou bien laissent de côté un certain nombre de secteurs qui continuent à croître comme par le passé. Dans le même temps, elles enclenchent des processus contradictoires dont les effets sont singulièrement négatifs sur certaines populations en difficulté (arrêt de telle prestation, impossibilité de trouver une prestation ou un service de substitution, dégradation des conditions de vie, etc.).

Cet article se veut illustratif des aspects concrets de ces phénomènes, étudiés notamment au travers de trois exemples (personnes âgées, enfance en difficulté, aides extra légales). Il est le fruit d'une collaboration avec des responsables locaux (D.D.A.S.S., Organismes pri-

(1) Directeur du C.E.P.E.S., Centre d'Etude et de formation sur la Planification et l'Economie Sociale, Université des Sciences Sociales de Grenoble, Institut d'Etudes Politiques.

Concernant le C.E.P.E.S., voir en page 90.

Concernant les sigles utilisés dans cet article, voir en page 49.

vés, B.A.S., Collectivités locales) qui ont bien voulu se prêter à de longues interviews et apporter leur expérience vécue des difficultés signalées.

Pour des raisons évidentes, il n'est pas possible de remercier personnellement ici les personnes interviewées ; nous tenons néanmoins à leur exprimer notre profonde gratitude pour le temps qu'elles ont bien voulu nous consacrer et pour l'honnêteté dont elles ont fait preuve dans l'exposé de leurs difficultés, mais aussi de leurs inquiétudes quant à l'avenir de la politique sociale (2).

L'approche : des principes aux réalités locales

Les systèmes de protection sociale constituent une des conséquences indirectes de l'évolution des systèmes économiques libéraux et, plus tard, des économies industrialisées. Conçus comme une façon de prélever sur la valeur ajoutée pour compenser, en redistribuant, les inégalités de toutes sortes nées de la rapidité des changements structurels et de l'acuité des rythmes conjoncturels, ils sont aussi une façon d'affirmer l'idéologie humaniste en instaurant des mécanismes de solidarité mutuelle entre les groupes, générations et classes. L'ampleur de leur développement, jadis considéré comme accompagnant l'évolution économique, pose aujourd'hui des questions nouvelles dans la mesure où la masse financière engagée pèse sur les ressources. Cette situation est d'autant plus préoccupante pour la plupart des pays lorsque ceux-ci connaissent les graves difficultés économiques que l'on sait. A cela, s'ajoute le fait que l'inertie des mécanismes et institutions qui interviennent dans les systèmes prélèvement-transfert augmente les coûts sans pour autant garantir l'efficacité des mesures. C'est en effet un des problèmes et non des moindres qui les caractérisent aujourd'hui à savoir que *tout en étant coûteux pour la collectivité les systèmes prélèvement-transfert atteignent mal leur objectif de justice et de sécurité, entrant quelquefois en contradiction avec les exigences de la poursuite de la croissance ou les contraintes de la récession économique* : plus encore, on se demande si les modifications structurelles de la société industrielle ainsi que les changements dans la société politique n'ont pas fondamentalement modifié leurs effets sociaux.

Dans cette situation, les travaux théoriques comme les analyses concrètes et les techniques de modélisation appliquées aux flux sociaux et à l'étude de leurs effets, ne permettent plus ou mal d'appréhender aujourd'hui la façon dont ils concourent à, contrecarrent, biaisent les conditions de l'évolution économique et, partant, de la reproduction sociale. Il est dès lors particulièrement malaisé pour le planificateur, comme pour les acteurs sociaux, dans une situation de régression prolongée, de proposer ou de mettre en place des réformes et aménagements du système, cohérents avec les choix économiques ou sociaux d'ensemble qui évitent la généralisation et le développement d'effets boomerang ou pervers, variés et diffus, d'intensité différente selon les groupes sociaux et les lieux de leur expression et qui s'avèrent être finalement coûteux pour la collectivité nationale.

Tout se passe comme si, en effet, sur le plan de l'analyse théorique comme sur celui du calcul économique, le système devait réagir de façon mécanique à telle modification d'une variable économique ou à telle réduction de dépense pour produire un effet escompté, précis ou identifiable ; or, on commence à penser qu'il n'en va pas ainsi et en particulier que les effets d'une mesure pourront se produire avec des rythmes différents, s'amplifier ou se restreindre selon le mode d'impact sur la réalité sociale, apparaître finalement en un lieu très éloigné du lieu attendu par le décideur ou par le planificateur.

Il convient dès lors de s'interroger non pas sur des analyses globales ou sur des méthodes d'analyse générales, mais de tenter d'observer concrètement les phénomènes pour en tirer

(2) Ont été interviewés : deux directeurs départementaux des Affaires Sanitaires et Sociales ; un responsable de Caisse d'Allocations Familiales ; trois responsables de B.A.S. ; deux directeurs d'Associations de l'enfance inadaptée ; quatre travailleurs sociaux de secteur ; trois élus locaux. Par ailleurs, les résultats présentés ont bénéficié de l'acquis des études réalisées précédemment par le C.E.P.E.S.

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local

éventuellement des indications de travail et d'action pour l'avenir.

En effet, les approches globales et indéfinies spatialement ne donnent pas entière satisfaction lorsque l'on cherche à analyser le mode de fonctionnement du système et son interaction avec le milieu : cela parce que par nature, et donc le reproche ne peut pas leur en être fait, elles négligent deux composantes essentielles de cette relation, à savoir :

— les produits du système ne sont pas uniformes sur l'ensemble du territoire national, ils s'ajustent aux situations locales et sont, de fait, le résultat d'un rapport de force entre institutions et acteurs sociaux, rapport de force qui utilise les moyens et possibilités offerts par la réglementation et les modalités du financement des transferts monétaires ou des biens et services collectifs ;

— les conditions de vie et de travail sont structurées localement par l'appareil productif, les stratégies d'emploi des firmes et en même temps par les appareils d'accompagnement (politique de l'éducation, du logement, de la santé, politique sociale), et donc la situation des groupes sociaux ne peut plus être analysée en terme de moyennes ou en référence à des catégories socio-professionnelles ou à la taille des familles par exemple. Ces variables sont là encore structurées localement et se spécifient eu égard aux déterminants certes globaux mais aussi et surtout locaux des conditions de vie et de travail.

L'uniformité de la réglementation et des principes de financement pour tout le territoire masque une assez grande diversité des arrangements institutionnels et des produits (équipements et services) selon les caractéristiques socio-politiques et sociales des terrains. Il s'est en effet produit, au cours de l'histoire, une sorte de « dialogue » permanent (parfois conflictuel) des institutions d'action sociale (collectivités locales comprises) et des groupes sociaux organisés, pour la mise en place des ensembles d'équipements ou de services sur lesquels un pouvoir local pouvait être assis. Dans ce jeu complexe, les réglementations, prestations ou services, à portée globale édictés ou mis en œuvre par l'administration, jouent également un rôle important dans les combinaisons qu'ils peuvent permettre de développer au plan local. L'intégration des équipements (révolution des années 1970) montre bien comment l'utilisation intelligente de la réglementation et de l'action administra-

« fabriquer » des politiques et des équipements différents.

Ainsi, au niveau local, les arrangements institutionnels sont souvent très variés (prédominance dans telle zone de telle institution, inversement, celle-ci est peu représentée dans telle autre) et les flux financiers, rapportés à la population, sont différents. Il convient donc, au vu de la projection sur l'espace de l'action sociale, de s'interroger sur les règles et modalités de la combinaison des produits offerts.

— Combinaison variable par rapport aux montages institutionnels et financiers (institutions de nature et de niveaux différents, un même produit équipement pouvant être organisé et financé selon des modes différents).

— Combinaison de types différents de services : services offerts à la population, services à consommation obligée ; les modalités et raisons de la consommation des uns et des autres ou de leur consommation conjointe ne sont pas connues.

— Combinaison des prestations en espèce (légale, extra-légale) et des prestations en nature. Rôle des prestations liées à la consommation d'un équipement ou d'un service (prestations de service).

— Combinaison physique des équipements et services : équipements intégrés ou éclatés dont on ne sait pour les premiers si l'intégration physique participe de l'intégration des politiques ou des effets.

On comprend donc que l'espace localisé soit une donnée essentielle des politiques comme de la vie quotidienne. Mais en aucun cas, il ne peut être seulement appréhendé comme un secteur géographique. Il acquiert par sa nature historique et les processus qui le traversent, une qualité de structure sociale dynamique ensermée dans et réagissant par rapport à son environnement social ou institutionnel.

La territorialisation de l'action administrative déconcentrée s'est étendue au fur et à mesure de la diversification et de la spécialisation des politiques mises en œuvre. Le développement progressif, au-delà des politiques de redistribution des ressources ou de la réglementation à portée plus générale, de la production de services collectifs destinés à satisfaire des besoins, débouche sur des nécessités de gestion qui, par nature, produisent la sectorisation. En effet, toute administration ou service, pour des raisons relatives à son bon fonctionnement ou au respect de normes imposées, est amené à « équilibrer » son action sur le territoire (nombre d'assistantes sociales de secteur pour x milliers d'habitants, nombre de piscines ou de

stades pour x milliers d'habitants, secteurs ruraux et/ou urbains selon le service). Bien souvent d'ailleurs, ces normes, quelquefois anciennes et dont on connaît mal le processus de définition, servent à elles seules d'appréciation des « besoins » (3).

Par ailleurs, l'idée de prise en compte de « milieux » (politiques de milieux ouverts par exemple) porte en elle-même la nécessité d'un découpage.

L'ensemble des secteurs ou circonscriptions qui quadrillent ainsi le territoire sont donc le résultat d'une politique de juste distribution des services jugés nécessaires à la vie sociale et d'une volonté d'adaptation aux conditions locales spécifiques (4). Mais dans le même temps, on constate aussi que l'évolution des politiques ne s'est pas traduite par un enrichissement des fonctions d'un espace ou secteur d'action sociale de base, mais par une série de secteurs juxtaposés reflétant au sol les spécialités et fonctions des différents services. C'est ainsi qu'on peut distinguer aujourd'hui :

- secteurs de circonscription pour le service polyvalent,
- secteurs d'hygiène mentale,
- secteurs des services de l'aide sociale à l'enfance,
- services d'hygiène scolaire,
- secteurs de P.M.I.,
- secteurs des agents de quartier des B.A.S. lorsqu'ils existent,
- secteurs des activités socio-culturelles et d'animation,
- secteurs sportifs, etc.

La variété et le non-recouvrement des sectorisations posent immédiatement deux problèmes : la non homogénéité de la base statistique, le rôle et l'imputation des équipements ou services à portée d'agglomération ou intersectorielle.

Dans le même temps, la sectorisation est aussi l'expression de l'emprise et donc du pouvoir dans l'espace de tel ou tel service et de telle ou telle institution.

En conséquence, elle est en même temps justification de son existence et de sa relative autonomie.

Par ailleurs, le secteur ou le quartier comme lieu d'action des travailleurs sociaux exprime leur propre responsabilité, institutionnelle et fonctionnelle de travail (travail social individualisé d'un service spécialisé, travail collectif d'un animateur socio-culturel) et les dimensions et possibilités de leur coordination. C'est en effet au niveau du quartier, et la plupart du temps à l'intérieur du centre social ou à l'extérieur pour certains services, que s'expriment ensemble des modes d'actions, des fonctions, des statuts, des appartenances institutionnelles très différents qui, chacun, ont leur mode de rapport à l'espace (espace de clientèle, espace d'impact social d'un équipement lourd, etc.). Dès lors, la présence d'une équipe diversifiée, coordonnée ou non coordonnée, sur un quartier ou une zone particulière va, d'une part matérialiser les différents types de politiques mises en œuvre et, d'autre part, conduire à un mode de structuration du travail spécifique selon les perceptions qu'ont les travailleurs sociaux des problèmes de leur secteur.

Les conditions de la configuration locale du système de protection sociale qui viennent d'être évoquées permettent déjà d'imaginer quelques-unes des difficultés de la mise en œuvre des politiques. Mais l'analyse de son fonctionnement concret doit permettre de prendre la mesure des tendances et des difficultés qu'il connaît.

Trois domaines d'intervention (personnes âgées, enfance en difficulté, aides extra-légales) permettent de saisir concrètement comment se nouent au niveau du terrain, acteurs politiques et financements. On verra, chemin faisant, qu'au-delà de leur propre spécificité se dégagent des régularités significatives.

La politique à l'égard des personnes âgées

Le maintien à domicile : des limites de la concertation

Une expérience de maintien à domicile des personnes âgées dans un quartier ouvrier

(3) C'est ainsi que le Ministère de l'Éducation prévoit 0,3 place d'enfant en maternelle et 0,55 place d'enfant en primaire par logement neuf.

(4) Il n'en a pas toujours été ainsi. Rappelons ici qu'au départ, les ayants droit aux prestations familiales (PF) étaient regroupés à partir de l'entreprise. Ce n'est que plus tard qu'on viendra à un découpage de la zone d'action des Caisses d'Allocations Familiales (C.A.F.) à partir du domicile de l'ayant droit.

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local

ancien illustre les difficultés et les limites de la concertation.

Tout d'abord, un nombre important d'acteurs sont parties prenantes du projet : Bureau d'Aide Sociale, centre médico-social géré par une association privée loi 1901, centre social de quartier, association d'aide à domicile aux personnes âgées, médecins de ville, équipe d'aménagement chargée de la restauration de l'habitat. Très rapidement se dessinent les oppositions de fond quant aux finalités de l'opération. Les aménageurs et en partie les professions sanitaires prônent une restauration de fond (coûteuse et longue) mais présentant des critères de finalité urbaine certains. Mais, répondent les « sociaux », une telle politique risque de sacrifier les générations actuelles et de précipiter les personnes âgées vers une consommation médicale accrue, un développement de l'hospitalisation et de l'entrée en structure fermée. Ainsi au coût direct de la restauration (de fond) risque de s'ajouter un coût induit dans le domaine sanitaire. A l'inverse ils proposent une restauration légère permettant immédiatement d'améliorer les conditions de logement des personnes âgées et donc conduisant à un maintien effectif dans les lieux.

A cette opposition de fond s'ajoute la variété des objectifs et comportements professionnels et, au-delà, les logiques des institutions de rattachement.

En effet, non seulement les travailleurs sociaux parties prenantes ont des statuts extrêmement variés et des fonctions spécifiques (assistante sociale, animateur, aide ménagère, infirmière, médecin) mais sont financés de façons très différentes (paiement à l'acte, personnel mensualisé, paiement à l'heure). Ceci induit évidemment des comportements professionnels opposés qui s'accusent encore lorsqu'on constate que les idéologies véhiculées par chacun des protagonistes sont différentes sinon opposées.

Cahin caha, se développe alors une vaste tentative de concertation et de mise à plat des différences pour dégager des zones potentielles d'activité en commun. Opération longue et coûteuse puisqu'on peut estimer à 25 % du temps de travail total celui consacré à la concertation des protagonistes. Et pourtant le résultat attendu n'est pas probant : les infirmières continuent à faire du curatif, les assistantes sociales à trouver des « solutions aux problèmes » qui plaisent à l'entourage, les aides ménagères à courir après les heures, les médecins à distribuer ordonnances de piqûres et certificats médicaux. Ainsi on estime que non seulement la situation des personnes âgées

n'est pas améliorée mais au contraire que leur dépendance s'accroît d'autant que la restauration piétine.

A ces contradictions lues au niveau du terrain s'ajoutent celles provenant de la position respective des institutions de rattachement (caisses, collectivités locales, associations d'aide à domicile, etc). Tout se passe comme si l'opération de maintien à domicile offrait aux unes la possibilité de constituer un nouveau champ d'intervention justifiant et valorisant leur existence, et constituait pour les autres un risque insupportable d'accroissement des dépenses ; dès lors, toutes les parties prenantes se contrôlent mutuellement pour établir un rapport de force équilibré mais aussi pour éviter que l'on déborde des limites admissibles du jeu (risque de réduction d'activité des unes, augmentation de celle des autres, accroissement des coûts, etc). C'est pourquoi quand la concertation sur le terrain débouche sur une action innovatrice, celle-ci n'est acceptée que si elle n'entraîne pas une mise en cause du pouvoir de l'un et de l'autre. Et cela, les travailleurs sociaux le savent puisque pour des raisons financières ou de contrôle institutionnel, ils ne peuvent pas changer radicalement leur mode de fonctionnement. On peut estimer alors que la concertation dont le coût est élevé a un effet quasi-nul : en tout cas elle ne contre-carre pas les tendances lourdes, les comportements et en particulier la médicalisation.

Médicalisation, croissance des prestations servies et dépendance accrue

Trois exemples montreront comment le fonctionnement concret du système aboutit à un accroissement des dépenses médicales et à une dépendance accrue des personnes âgées.

— Dans un premier temps, il avait été décidé que les décisions en matière de portage des repas seraient prises par les assistantes sociales et non par le médecin. Ceci parce qu'on estimait qu'il fallait décrocher le portage d'une optique liée à la maladie, escomptant par ailleurs une économie notable sur les dépenses de consultations médicales. De fait les assistantes sociales ont eu un comportement laxiste (clientélisme ?) en la matière. Inquiet de l'accroissement de ce type de prestations, le B.A.S., service gestionnaire, décide un contrôle et une réduction des autorisations. Conséquence : les personnes âgées s'adressent aux médecins libéraux pour obtenir des certificats médicaux les autorisant à bénéficier du service...

— Un centre de soins existe dans ce quartier

ancien. Or, curieusement ce sont les soins à domicile qui l'emportent et croissent, ce qui à l'évidence va à l'encontre d'une politique d'intégration au quartier. De fait il y a collusion entre médecins prescripteurs et infirmières sur un point de rémunération essentiel : les déplacements à domicile sont proportionnellement mieux remboursés que les actes...

— L'activité des aides ménagères est en croissance continue, pourquoi ? En la matière, le mécanisme est le suivant. Une personne âgée tombe malade, le médecin, par certificat médical, demande une aide ménagère pour six mois. L'aide ménagère effectue ses heures, s'habitue au contact de la personne âgée, fait connaissance. Au bout des six mois, la personne âgée est guérie. Or il n'y a pas arrêt du service d'aide ménagère. En effet, le médecin renouvelle automatiquement le certificat médical de six mois en six mois. Dans le même temps, évidemment, la personne âgée perd progressivement son autonomie, mais tous les intervenants ont gagné en clientèle. En fait, il n'y a jamais, pour la *totalité* des personnes âgées prises en charge, arrêt de service. Ceci à l'évidence, accroît l'ampleur des services et la quantité du personnel de l'association 1901 gestionnaire qui au bout du compte ne pouvant pas licencier, accepte l'accroissement du nombre d'heures et se fait la complice de l'activité des médecins. Jusqu'ici c'est la médecine de ville qui est concernée mais la chaîne se continue au niveau de la médecine hospitalière qui à son tour va intervenir dans la médicalisation du maintien à domicile. Le processus qui commence à se développer est le suivant : les grosses structures hospitalières connaissent les difficultés que l'on sait ; or les spécialistes de gériatrie entendent bien développer leur activité et leur impact ; leur raisonnement devient le suivant : il ne faut pas trop développer le maintien à domicile dans les conditions actuelles car cela fait des grabataires et finalement coûte cher (cf. plus haut) ; on comprend aussi que par leur "inhumanité" les structures hospitalières ne soient pas appréciées et accroissent la dépendance des personnes âgées ; construisons donc de petits hôpitaux de quartier qui seront proches de la population et en même temps seront des relais commodes du C.H.U. ; coordination des efforts, efficacité technique garantie, pas de problème de financement puisque la sécurité sociale paiera. Solution séduisante certes, mais oh combien coûteuse et en tout cas éloignée de ce que l'on imaginerait être une politique visant à l'autonomisation des personnes âgées.

Revenu des personnes âgées et financement d'actions nouvelles

Les transformations intervenues depuis quelques années dans la structure et l'évolution du revenu des personnes âgées rendent extrêmement difficile la poursuite d'actions ou d'innovations engagées dans les années 1970 à 1975 et conduisent à des biais financiers quelquefois inquiétants.

L'accroissement réel des ressources et revenus des personnes âgées fait qu'un nombre important d'entre elles ne peut plus avoir droit aux allocations minimales et à l'Aide Sociale. En conséquence, une source importante de financement disparaît des budgets des organismes et singulièrement des B.A.S. et met en cause l'équilibre financier de certaines activités. C'est le cas des logements foyers qui, conçus au départ sur une logique du besoin de logement, ont progressivement développé leurs activités (fonction de service matériel et médical, animation) à mesure d'ailleurs du vieillissement des personnes hébergées : il en résulte un accroissement des coûts réels et des prix de journée que les remboursements aide sociale, D.D.A.S.S. ne couvrent plus puisqu'un nombre important de personnes âgées ont "décroché" de l'aide sociale. Un déficit relativement important se manifeste alors : comment le combler ? Trois procédures d'inégal effet sont employées : d'une part on tente d'augmenter la participation des usagers. Ceci a peu d'incidence et s'avère difficile dans la mesure où l'évolution des revenus des personnes âgées depuis 1974, et au regard de la situation économique actuelle, fait que s'est constituée une couche intermédiaire qui se situe juste au-dessus du plafond mais dont on ne peut pas dire qu'elle ait véritablement les moyens d'une existence décente et en tout cas pas de payer les prix de journée élevés. La seconde procédure consiste pour les collectivités locales à continuer de pratiquer des tarifs en fonction du revenu et donc de subventionner ce type d'activité. Mais alors c'est la part des collectivités locales dans le financement de la politique sociale qui croît (pour le B.A.S. de Grenoble 35 % du budget total en 1975, 50 % en 1979) mais jusqu'où le pourra-t-elle ? La dernière solution consiste, encore une fois, au recours à l'assurance maladie. En effet, on spécialise et diversifie les sections (valides, semi-valides) pour permettre un accès plus important aux remboursements sécurité sociale. Ce faisant on tente de satisfaire un besoin de financement en médicalisant encore plus les services.

Personnes âgées

L'action sociale en faveur des personnes âgées est excessivement variable d'une commune à une autre, puisque, à la différence du secteur enfance par exemple, il n'existe aucun texte législatif ou réglementaire créant obligation de services. Le financement relève pour l'essentiel des dépenses d'aide sociale, partagées entre la commune et le département, soit aide sociale obligatoire (prestations en espèces telle qu'aide médicale gratuite) ou aide sociale facultative.

C'est à ce dernier titre que sont financés l'essentiel des services et équipements dont l'importance dépend pour une très large part de la politique de chaque municipalité.

Les services les plus fréquents sont les suivants :

Hébergement	Restauration	Loisirs	Divers
. Structure d'hébergement type foyer logement . Service d'aide ménagère	. Foyers-restaurants . Service de portage de repas à domicile	. Foyers-clubs de loisirs . Clubs de 3 ^e âge ; . Associations sportives . Université du 3 ^e âge	. Services de soins à domicile . Service social spécialisé . Service d'aide juridique...

Ces différents services sont, selon les cas, soit gérés directement par un Bureau d'Aide Sociale ou un Centre Communal d'Action Sociale, soit gérés par des associations soit encore, plus rarement, par des organismes de sécurité sociale type Mutualité Sociale Agricole.

A ces services, qui sont surtout prévus pour le maintien à domicile, s'ajoutent les équipements plus classiques.

— hospices : soit rattachés à l'administration hospitalière, soit établissements publics départementaux ou inter-communaux ;

— maisons de retraites : soit Etablissements Publics départementaux, soit privées.

Lorsqu'il est difficile d'avoir recours à l'assurance maladie ou au financement de la collectivité locale alors on triche et on combine. On essaie de mettre des gens à l'aide sociale alors qu'ils n'y ont pas droit, on a recours massivement aux certificats de complaisance, on constitue de fausses associations 1901 pour financer l'animation, etc.

On comprend dans ce contexte l'attitude de crispation des caisses d'assurance maladie qui tentent de freiner autant qu'elles le peuvent les dépenses ; mais peuvent-elles y arriver véritablement ? On sait bien qu'il y a de multiples moyens de tourner le système et que, par exemple pour éviter l'écueil des profils médicaux en maintenant un niveau de clientèle suffisant, on se passe et se repasse des patients et l'on refuse les placements.

Dans ces conditions on est en droit de s'inquiéter de l'évolution du système. Mais il faut dire aussi que parfois ce sont les différences, voire

les divergences entre administration publique et sécurité sociale qui conduisent à des impasses. Par exemple ce cas : un centre de soins est créé avec la bénédiction et le financement pour l'investissement du Ministère de la Santé. Le centre de soins ouvre ses portes mais la Sécurité Sociale ne l'entend pas de la même oreille, et ne souhaite pas payer le fonctionnement d'un organisme dont elle n'a pas décidé la création ; la collectivité locale va-t-elle prendre en charge les dépenses, ce n'est pas certain ; la solution est alors et encore une fois, la médicalisation pour que l'activité puisse passer dans les normes non contestables de la caisse d'assurance maladie.

L'enfance en difficulté

L'analyse qui suit reflète la situation de nombreux départements en France. On se reportera avec intérêt pour une étude d'ensemble au

rapport de l'étude R.C.B. sur l'Aide Sociale à l'Enfance.

Clientèle potentielle et superpositions institutionnelles

Soit un département où l'ensemble des intervenants dans le domaine de l'enfance en difficulté savent qu'ils ont un public potentiel à peu près constant représentant approximativement entre 800 et 1000 enfants. Il existe dans ce même département six institutions et acteurs qui se partagent cette clientèle potentielle : le service d'Aide Sociale à l'Enfance (A.S.E.) de la D.D.A.S.S., une association de sauvegarde de l'Enfance, le service d'éducation surveillée (justice), le service d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E. justice) et deux autres associations privées. Cet ensemble, compte-tenu de la définition de la clientèle, échappe à la régulation effectuée par la Commission Départementale d'Education Spéciale (C.D.E.S.) comme suite à la loi de 1975.

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer de prime abord, il n'y a ni partage des espaces territoriaux, ni délimitation de champs de compétences propres par rapport à tel ou tel type de problèmes clairement caractérisés en commun, c'est-à-dire relevant d'une répartition du travail politiquement définie. Au contraire une superposition complète des institutions se produit qui atteste de l'incapacité où sont les acteurs de définir une politique départementale, de se partager un champ au niveau des objectifs, de leur prétention à la globalisation. Tout le monde étant compétent et se voulant compétent il y a conjointement concurrence et superposition dont les enfants et les familles font les frais.

Des acteurs concurrents mais inégaux

Tous les intervenants n'ont cependant pas les mêmes armes à faire valoir. Outre les différences entre secteur public et secteur privé, les particularités existantes à l'intérieur des services publics sont notables.

Dans le secteur privé, il faut d'abord distinguer les associations sous tutelle publique (sauvegarde), ayant la plupart du temps une habilitation du Ministère de la Justice et un contrôle de la D.D.A.S.S. au niveau de leur Conseil d'Administration, de celles purement privées qui échappent à des tutelles. Dans le secteur public, la même variété quant aux contrôles politiques (service A.S.E. dépendant de la D.D.A.S.S., services de la justice dépendant directement du Ministère et non soumis à la

tutelle du juge des enfants) se joint à une inégalité quant aux coûts. En effet, pour les services appartenant au Ministère de la Justice le financement est totalement autonome, il n'y a pas de prix de journée. En particulier l'éducation surveillée bénéficie d'un financement de fonctionnement attribué globalement au niveau local (par les services nationaux de l'éducation surveillée) étant entendu que les salaires des personnes sont fondus dans le budget global du Ministère de la Justice. On ne peut donc identifier l'ampleur et le coût des actions. Il en va de même, mais dans une moindre mesure puisque le contrôle existe, au niveau du budget départemental, des services D.D.A.S.S. de l'A.S.E. Par contre, l'identification des coûts est faite ipso-facto pour les services privés par l'intermédiaire des prix de journée.

Dans ce contexte deux acteurs vont "réguler" le système avec plus ou moins de bonheur puisqu'il y a croissance continue des activités.

Deux acteurs dominants et séparés : le juge et la D.D.A.S.S.

Le Juge : exception faite de la délinquance avérée qui relève automatiquement de la décision publique, le juge a un pouvoir discrétionnaire total pour tout ce qui concerne le traitement de l'enfance en danger. En effet, suite à enquête sociale, c'est lui et lui seul qui décide de l'orientation de l'enfant vers tel ou tel traitement. Le juge, qui par ailleurs n'a aucune responsabilité financière, a donc devant lui la totalité de la structure d'offre présentée plus haut. Dès lors, il est le véritable décideur du maintien en activité de telle ou telle institution et l'on comprend qu'il soit l'objet de pressions de la part des organismes pour qu'une répartition "équitable" de la clientèle soit effectuée compte tenu de la situation juridique et financière des organismes concernés. Notons en passant qu'il n'a pas plus de pouvoir sur le C.O.A.E. ou les services de l'éducation surveillée que sur une Sauvegarde puisqu'il n'y a pas de dépendance hiérarchique entre eux. Ainsi c'est l'appréciation personnelle et souveraine du juge qui décidera de l'importance de la clientèle des services.

La D.D.A.S.S. possède un premier pouvoir non négligeable puisque l'instruction des dossiers des enfants (avant la décision judiciaire) ressort la plupart du temps de ses services (travailleurs sociaux de secteur ou du service spécialisé de l'Aide à l'enfance). Mais une fois le dossier instruit elle se retrouve dans la même

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local

Les intervenants du secteur enfance-famille

Le repérage des acteurs potentiels travailleurs sociaux au niveau des lieux d'exercice n'est pas un acte simple : en effet soit on se borne à une liste d'intervenants mais la prise en compte de la seule dimension numérique — aussi fournie soit-elle — ne rend pas compte de la complexité, soit on entre dans le détail des fonctionnements, mais alors on est renvoyé à une description complexe des procédures; des professions sociales, des institutions, etc. et on est conduit bien au delà du simple repérage

initialement envisagé.

A notre demande, le C.E.P.E.S. s'est cependant efforcé de dresser un inventaire des intervenants dans le secteur enfance-famille. Cet exercice — dont le résultat est présenté ci-dessous — révèle de façon frappante le nombre important d'acteurs et la complexité d'un système dans lequel les interventions, parfois s'accumulent, se superposent, alors qu'ailleurs elles font défaut.

Intervenants potentiels : enfance – famille

Employeurs	Services	Travailleurs sociaux
D.D.A.S.S. C.A.F. M.S.A. Municipalités	Polyvalence de secteur P.M.I.	A.S. Service social Puéricultrices
D.D.A.S.S.	Aide sociale à l'Enfance	A.S. Service social Educateurs spécialisés Travailleuses familiales Assistantes maternelles
D.D.A.S.S. Secteur Associatif (Sauvegarde)	Action éducative en milieu ouvert	A.S. Service social Educateurs spécialisés Travailleuses familiales
C.A.F. Secteur associatif (U.D.A.F.)	Tutelles aux prestations sociales	Tuteurs aux prestations A.S. Service social Travailleuses familiales
C.A.F. M.S.A. Secteur associatif	Education budgétaire	Conseillères en économie sociale et familiale Travailleuses familiales A.S. Service social
Justice Secteur associatif (Sauvegarde)	Enquête Tribunal	A.S. Service social
Secteur associatif D.D.A.S.S. Municipalités	Prévention spécialisée	Educateurs spécialisés Animateurs socio culturels A.S. Service social
Justice Education surveillée	Service Education surveillée C.O.A.E. — F.A.E	Educateurs spécialisés Justice A.S. Service social
D.D.A.S.S.	Santé scolaire	A.S. Service social

Employeurs	Services	Travailleurs sociaux
Secteur hospitalier D.D.A.S.S.	Equipe Secteur pedo-psychiatrique	Infirmiers psychiatriques Educateurs spécialisés A.S. Service social
Secteur Associatif	Aide à domicile	Travailleuses familiales
Secteur associatif	Migrants	A.S. Service social Educateurs spécialisés Travailleuses familiales Animateurs socio culturels
Secteur associatif	Service spécialisé émigrés	A.S. Service social
Justice (Service pénitentiaire)	Comité de probation	A.S. Service social Educateurs spécialisés
Secteur associatif	Service d'aide aux toxicomanes	Educateurs spécialisés A.S. Service social
C.A.F. M.S.A. Municipalités S.N.C.F. E.D.F. P.T.T. Entreprises Sécurité sociale Paralysés Enfance inadaptée C.M.P.P. Service ambulatoire Femmes seules Etc.	Services spécialisés	Majoritairement A.S. Service social mais aussi : Educateurs spécialisés Travailleuses familiales et divers intervenants.

situation que le juge à savoir qu'elle dispose de la même palette d'offres de service pour les différentes actions possibles (placement familial, action éducative en milieu ouvert, foyers d'hébergement) : elle est donc conduite elle aussi à préserver au gré des rapports de force politiques locaux l'équilibre entre les services et les institutions. Notons d'ores et déjà ici, pour y revenir plus tard, que le prix de journée n'est pas un indicateur de prise de décision en la matière : défini comptablement et sans jamais une discussion sur l'opportunité ou la politique poursuivie il ne joue aucun rôle dans la répartition de la clientèle. De l'avis général celle-ci se fait selon un jeu de pressions, d'ententes, de « bonnes relations locales ». Le seul biais, mais il est probablement malsain, que peut utiliser la D.D.A.S.S. c'est ses propres travailleurs sociaux du service de l'A.S.E. qui sont à la

fois juge et partie puisqu'ils instruisent les dossiers tout en participant pour une part au traitement et à l'action à l'égard des enfants. Ils peuvent donc informer la D.D.A.S.S. de la situation locale et lui retransmettre une image du comportement des autres institutions sur le terrain.

La situation respective des décideurs juge et D.D.A.S.S. est en même temps renforcée et édulcorée lorsqu'on étudie les processus décisionnels.

Les processus décisionnels favorisent la croissance des dépenses au profit du secteur privé

Le cas des enfants confiés par le juge à l'Aide sociale à l'enfance illustre bien les processus

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local

décisionnels en ce domaine : le schéma suivant montre comment compte-tenu de la séparation des pouvoirs judiciaires et exécutifs, le secteur privé peut prolonger son action et amplifier ses activités.

Ainsi se construit un processus cumulatif d'engagement d'actions et en conséquence de dépenses ou :

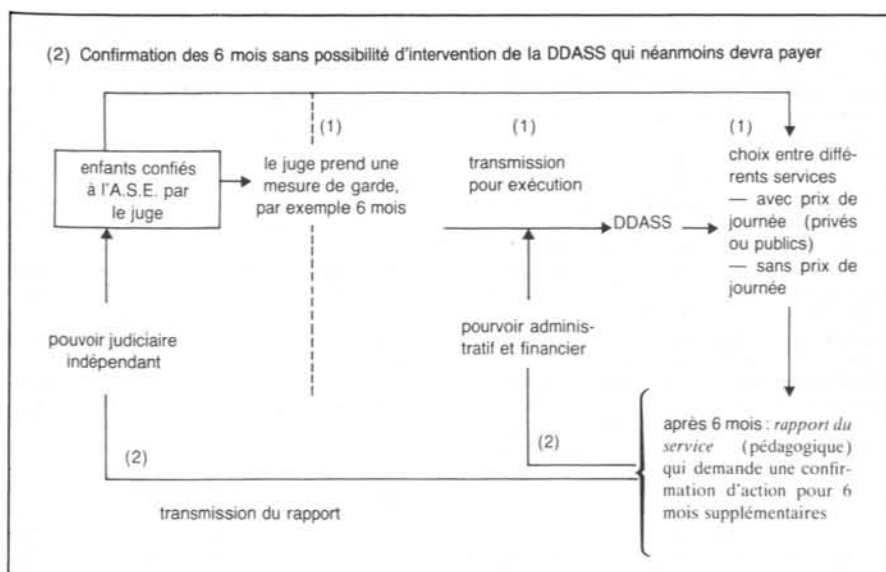
- de fait c'est au niveau de l'exécuteur de la mesure (service privé par exemple) que l'on décide s'il faut continuer l'action ou non ;
- de fait on a tendance à augmenter le temps d'action pour équilibrer les budgets ;
- de fait le juge, si le service privé est "bien coté", entérine les propositions du service exécutif ;
- de fait la D.D.A.S.S. n'a plus de pouvoir d'intervention ou de jugement ;
- de fait pour l'A.E.M.O. par exemple, le service privé est bénéficiaire puisque la durée de l'intervention est souvent inférieure au prix de journée facturé (pas de contrôle possible) ;
- de fait tout repose sur la qualité pédagogique et l'honnêteté des responsables du service privé.

Ce type de processus décisionnel explique à la fois comment les services augmentent leur capacité et comment se règle la lutte contre

une conjoncture économique basse ou une intensification de la concurrence entre institutions.

— En cas de conjoncture économique basse (risque sur l'emploi des travailleurs sociaux) ou de concurrence accrue entre services (créations et implantations de services relevant du Ministère de la Justice) les éducateurs des services privés avec l'accord de leurs responsables ont tendance à demander la prolongation et donc faire croître leur activité.

— Ceci conduit actuellement, et obligatoirement pourrait-on dire, les services à croître. En effet, un petit service est vulnérable, par contre un service étoffé l'est moins. Les éducateurs vont donc avoir tendance à travailler légèrement plus que leur capacité pour faire augmenter les besoins et au-delà demander des postes supplémentaires. De fait, il n'y aura jamais analyse effective des besoins de la population mais simplement création de la demande par extension de l'offre. Comme le financement ne peut que suivre on augmente ainsi considérablement la taille des services parce que l'on a réussi à être convaincant auprès du juge, qui en se retournant vers la D.D.A.S.S., sollicite l'intensification des activités. Telle sauvegarde de l'enfance s'est développée de façon considérable : partie d'un budget



de 35 000 F. en 1964, elle atteint aujourd'hui la somme de 15 000 000 F....

Il est d'ailleurs des cas où la D.D.A.S.S. est en situation encore moins favorable : il s'agit de l'intervention dans le milieu au titre de l'article 375 du code civil. En ce domaine, le juge, et lui seul, désigne souverainement l'organisme habilité pouvant intervenir : la D.D.A.S.S. ne devient alors qu'un payeur automatique des dépenses.

Au total le système d'aide à l'enfance court naturellement à la hausse sans que l'on sache bien quels sont les résultats sur le terrain ni l'effet des actions. Tout au contraire, les choses se passent comme si c'était la structure d'offre qui fabriquait sa demande. Bien évidemment on ne peut que constater l'absence totale de politique départementale que masquent fort mal les incantations sur la coordination et la concertation.

On peut alors se poser la question de savoir si les instances de régulation introduites par la loi de juin 1975 dans le domaine de l'enfance inadaptée permettent d'éviter les types de dérapages que nous venons de signaler. Cela n'est pas certain et à différents titres.

Tout d'abord la présidence alternée Education Nationale — C.D.E.S. n'est pas favorable à une action continue et à l'élaboration progressive d'une politique et, ce, d'autant que l'Education Nationale conserve une large autonomie d'action dans le domaine de la création des sections d'éducation spéciale (S.E.S.) qui ne seront pas soumises à la Commission Régionale des institutions sanitaires et sociales. Ainsi, un peu comme le Ministère de la Justice précédemment, l'Education Nationale mène sa propre politique.

En second lieu les C.D.E.S. travaillent dans des conditions extrêmement difficiles (il n'est pas rare de voir 150 cas examinés en une demi-journée) qui, à l'évidence, ne leur permettent pas d'effectuer le travail en profondeur qu'elles devraient poursuivre. En conséquence les décisions prises sont, à 95 % des cas, celles proposées par l'équipe technique et les commissions de circonscription c'est-à-dire par l'appréciation technique et professionnelle des travailleurs sociaux. Encore une fois le pôle de décision est déplacé.

Certes le système actuel introduit une forme non négligeable de régulation et en particulier

rend plus difficile l'extension non ou mal contrôlée des activités privées qui a pu à certains moments inquiéter à juste titre. Mais dans le même temps cette régulation joue en faveur des structures existantes dont toute l'action va viser à obtenir le taux maximum de remplissage des établissements et donc de rentabilité. On est loin des objectifs de réinsertion dans le milieu que la loi de 1975 se promettait d'atteindre.

Notons enfin que dans tous les cas, qui viennent d'être évoqués, bien mince sinon nulle est la participation des familles ou des enfants à leur propre devenir.

Les politiques de secours

On sait que de nombreux organismes disposant de ce que l'on appelle des « budgets d'action sociale » dispensent des aides facultatives en espèce, communément appelées secours. Il en va ainsi des D.D.A.S.S. (allocations mensuelles et secours du cabinet du Préfet) des Bureaux d'Aide Sociale, des Caisses d'Allocations et d'Assurance maladie, des Caisses de retraite et des ASSEDEC (5). Le montant des secours versés par ces différents organismes a connu une hausse fantastique depuis le début de la crise économique. A l'évidence ce développement est dû à l'intensification des problèmes économiques et sociaux des familles, de leurs enfants et des personnes âgées : il pose cependant aujourd'hui de graves problèmes à la politique sociale.

A chacun ses pauvres

Variété institutionnelle et variété des contrôles politiques : non seulement les secours sont distribués par des institutions nombreuses, mais de plus les modes de contrôle politique de l'engagement des dépenses et des décisions d'attribution sont différents.

— Dans les D.D.A.S.S. l'enveloppe financière des allocations mensuelles est votée chaque année par le Conseil Général, mais les décisions d'attribution sont prises la plupart du temps par les services administratifs sur proposition des travailleurs sociaux ; sauf pour les secours transitant par le cabinet du Préfet où la D.D.A.S.S. n'est qu'une boîte aux lettres.

— Dans les B.A.S. l'enveloppe est votée par

(5) Sans compter les secours de nature indirecte : exemption de charges locatives ou de dettes de gaz et d'électricité, prise en charge des dettes de loyers qui sont réglées par les organismes locaux (B.A.S. ou office d'HLM) ; aide aux vacances (bons vacances des C.A.F. par exemple).

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local

le Conseil d'Administration et les décisions sont prises par une commission comprenant des administrateurs, la plupart du temps élus locaux.

— Dans les caisses de sécurité sociale, le processus est identique à celui des B.A.S., à cette différence près que les administrateurs sont des représentants des milieux professionnels ou sociaux.

On conçoit immédiatement que les différents intervenants dans la décision — responsables administratifs, élus, représentants professionnels — n'auront probablement pas la même attitude par rapport aux dossiers qui leur sont présentés et donc la même conception idéologique de l'action (marginale a priori) que peut avoir le secours sur le revenu des individus.

La détermination des enveloppes budgétaires et des montants financiers accordés : sauf exceptions lorsque une politique locale de revenu minimum garanti a été décidée, la détermination des enveloppes comme des montants accordés n'est l'objet d'aucune décision politique préalable.

En effet, les enveloppes sont, pour pratiquement tous les organismes concernés, déterminées par différence : le budget secours est ce qu'il reste lorsqu'on a financé les autres éléments de l'action sociale et principalement les engagements obligatoires concernant les équipements et services collectifs. Il n'est pas rare que ce soit le simple hasard comptable qui permette un accroissement de l'enveloppe ; par exemple l'exonération de la taxe sur les salaires dont ont bénéficié les collectivités locales a été une « aubaine » pour les budgets secours puisqu'on a pu, grâce à cette nouvelle ressource, les augmenter.

Notons à cet égard qu'il n'y a pas eu de décision politique quant aux modalités d'attribution.

Jusqu'ici l'attribution et le montant accordé se font par tâtonnements et sur des critères individuels. Tous les membres de commissions secours reconnaissent leur embarras devant les cas pour lesquels ils n'ont strictement aucun critère de priorité ou d'urgence sauf l'analyse et les propositions des travailleurs sociaux qui instruisent le dossier. Ceux-ci sont d'ailleurs dans une position délicate car le secours est incontestablement une forme de monnaie d'échange dans leur activité auprès de la population. Cette situation dont on pouvait s'accommoder jusqu'à des années récentes devient carrément insupportable à mesure de l'accroissement des demandes et de l'intensification des problèmes de la population. Face à cela on

commence à penser que sans critères politiques précis d'attribution, on ne peut prendre de véritables décisions financières et que sans coordination réelle entre les organismes dispensateurs l'efficacité des fonds versés n'est probablement pas la meilleure...

Les pauvres ne sont plus ceux que l'on croit

Peu nombreuses sont les études d'ensemble permettant d'analyser les motifs d'attribution, la structure des familles ou personnes concernées et enfin l'impact des sommes versées. Nous disposons néanmoins d'études locales qui permettent de situer quelques-uns des problèmes qui se posent à la population aujourd'hui et de formuler des hypothèses quant au rôle des politiques de secours.

Il apparaît tout d'abord que la rapidité des changements qui affectent aujourd'hui les conditions de vie et de travail de la population confrontée à la relative rigidité des prestations légales, dans un contexte où la répartition des revenus évolue comme l'on sait, rejait directement sur les politiques de secours.

En second lieu, celles-ci compensent momentanément et petitement des difficultés de tous ordres, mais ne parviennent pas à contrecarrer les effets de cascade où sont entraînées les familles en difficulté ; autrement dit le secours accompagne la chute et l'accroissement des difficultés de tous ordres sans favoriser une remontée ou une réinsertion dans la vie sociale dite « normale » (travail, revenu, habitat).

Sans qu'une analyse statistique précise sur la totalité des institutions ait pu être faite on peut cependant répertorier les situations concrètes rencontrées justifiant l'attribution de secours : — Difficultés liées à un retard ou un arrêt momentané des prestations légales (P.F., pensions, indemnités journalières, rentes accident du travail, etc.) pour diverses raisons qu'il conviendrait d'analyser en profondeur. Mais aussi difficultés liées au délai d'instruction de dossiers administratifs (indemnités ASSEDIC, pensions d'invalidité, allocations d'handicapés adultes...). A l'évidence, la diversification des prestations légales (cf. le nombre des prestations versées par les C.A.F.) et la rigidification du fonctionnement des systèmes administratifs attributaires accroissent les délais durant lesquels telle prestation n'est pas servie. En conséquence plus long celui-ci est-il et plus la famille risque de voir s'accroître ses problèmes et s'intensifier ses dettes.

— Difficultés liées à une diminution des res-

Les conséquences négatives du «hasard moral»

L'analyse positive des systèmes de transferts, de ce qu'ils font effectivement et non de ce qu'ils sont censés faire, doit s'intéresser tout à la fois à l'offre et à la demande de protection sociale.

L'offre de protection sociale est le fait des gouvernements et de la bureaucratie. Elle ne dépend donc pas des seules considérations de justice sociale, mais aussi d'objectifs politiques et bureaucratiques comme la survie face aux contraintes électorales, la minimisation des coûts monétaires apparents (illusion budgétaire) ou la maximisation des sommes gérées.

Du côté de la demande de protection sociale, les systèmes de transferts se trouvent confrontés à deux types de problèmes :

— les individus vont s'organiser, et donc dépenser du temps, de l'énergie et des ressources, pour bénéficier au maximum des mécanismes existants : la société se transforme de plus en plus en une «rent seeking society» (1) et son efficacité productive a tendance à baisser, au moins jusqu'à ce que le jeu devienne à somme trop fortement négative ;

— le simple fait de connaître l'existence du système de protection sociale modifie les comportements individuels. Ce problème est bien connu des assureurs privés. Il s'agit de celui du «hasard moral», c'est-à-dire des effets négatifs de l'assurance sur le comportement de l'assuré. On n'agit pas de la même manière quand on sait que l'on sera remboursé de certains dommages. Les individus deviennent moins attachés à la minimisation des coûts et des risques (avec des réactions du type «l'assurance paiera»...).

Les difficultés liées à la protection sociale ne conduisent pas nécessairement à son abandon ou à son démantèlement, comme certains ont trop rapidement tendance à le dire. Simplement, une chose est maintenant certaine : ces difficultés, qui deviennent maintenant maintenant d'une sévérité inquiétante, proviennent directement du refus d'analyser les aspects négatifs des systèmes mis en place.

(1) Cf. J.P. Berdot. — «Les nouveaux rentiers».

— Paris, Analyses de la SEDEIS, novembre 1982.

Les trappes du système social

La protection sociale est une source de «trappes» multiples. Non seulement ceux qui bénéficient du système sont incités à demeurer sous sa dépendance, mais le ralentissement de la croissance de longue période et la hausse de la fiscalité qui en résultent accroissent le nombre de bénéficiaires. Le système s'auto-entretient et présente même une nette tendance à l'expansion endogène.

Les «trappes» apparaissent car tous les programmes de soutien de revenu réduisent, par définition, l'écart entre la situation de ceux qui travaillent et la situation de ceux qui ne travaillent pas. La rémunération de l'effort marginal décroît et peut même, dans certains cas, devenir négative. Plus les avantages sociaux deviennent «attrayants», plus la demande correspondante s'élève, c'est-à-dire plus les individus ont tendance à s'organiser pour en bénéficier. L'effet cumulatif apparaît aussi par l'intermédiaire de la fiscalité. Le coût fiscal pour ceux qui continuent à travailler augmente, ce qui diminue encore les incitations au travail. Si, malgré tout, les salariés réussissent à obtenir des accroissements de salaires compensatoires, ces accroissements ont des chances de se traduire par plus de chômage et donc plus de dépenses sociales et plus de fiscalité.

Hermione Parker qui s'est intéressé particulièrement aux effets du «hasard moral» dans le cas de la protection sociale des ménages à faible revenu en Grande-Bretagne, distingue ainsi plusieurs «trappes» et plateaux liés aux différents mécanismes de protection qui interviennent. Les plus importants sont les «trappes» de pauvreté et de chômage et le plateau de pauvreté.

La trappe de pauvreté est liée au fait que les niveaux de vie dans le bas de l'échelle des revenus ne varient pratiquement pas avec les gains bruts. La fiscalité supplémentaire et, surtout, les avantages sociaux perdus quand les gains bruts augmentent sont responsables de cette situation. Par exemple, dans le cas des ménages anglais touchant entre 55 et 70 £ par semaine, toute livre supplémentaire gagnée est

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local

reperdue à 71 %. Si l'on tient compte en plus des suppléments familiaux, certaines familles peuvent même reperdre plus de 100 %. Des ménages sont donc ainsi artificiellement maintenus dans leur état de pauvreté et presque totalement dissuadés d'en sortir. On trouve un mécanisme analogue dans le cas de la «trappe de chômage».

Le «plateau de pauvreté» provient de la quasi-disparition des différences de pouvoir d'achat sur une large portion de l'échelle des revenus. Là encore, la raison en est le cumul de la fiscalité plus élevée et de la perte d'avantages sociaux. L'effort et la qualification supplémentaires n'étant guère rémunérés, les individus sont dissuadés de fournir le premier et d'acquiescer la seconde. En longue période, la productivité et la croissance économique peuvent en être durablement affectées. H. Parker montre que ce «plateau» de pauvreté est très étendu et que les gains nets supplémentaires ne deviennent intéressants qu'à un niveau de revenu relativement élevé, souvent supérieur au revenu moyen des travailleurs manuels.

Quand on parle d'incitations négatives au travail, on pense souvent à la fiscalité sur les revenus élevés. Certes, des taux d'impôts marginaux trop confiscatoires découragent l'«esprit d'entreprise» et entraînent des substitutions entre le travail (imposé) et le loisir (non imposé). Cependant, l'analyse de H. Parker suggère que le problème principal n'est peut-être pas là. Les

systèmes de fiscalité et de transferts actuels ont surtout pour défaut de faire disparaître les incitations à l'élévation sociale pour les revenus les plus faibles.

La dimension du problème

Selon H. Parker (2), environ 20 % de la population active britannique se trouve, pour une raison ou pour une autre, dans les «trappes» de pauvreté ou de chômage. Les enquêtes effectuées auprès des chômeurs qui ont refusé des emplois vacants font apparaître trois raisons principales à leur décision : l'insuffisance du salaire par comparaison aux avantages sociaux dont ils bénéficiaient, la distance entre l'emploi et la résidence actuelle, la dureté du travail à effectuer. Ceci montre clairement, au moins pour les deux premières raisons, l'importance des effets-prix de la protection sociale.

Le niveau très élevé des taux de remplacement explique pourquoi les effets-prix ne peuvent que jouer. Les taux de remplacement correspondent au rapport entre le revenu ou le pouvoir d'achat lorsque l'on est sans emploi et le revenu touché en cas de travail. Ces taux sont calculés à partir de grandeurs «nettes» c'est-à-dire qu'ils tiennent compte de la fiscalité et des avantages sociaux obtenus ou perdus. Le tableau indique la valeur de ces taux de remplacement dans le cas anglais et montre leur croissance au cours du temps.

futuribles

Taux de remplacement en termes de pouvoir d'achat net en Grande-Bretagne
(pouvoir d'achat net sans travail/pouvoir d'achat net avec travail)
sur la base du salaire moyen d'un travailleur manuel masculin.

	Célibataire	Couple marié	Couple marié (1) + 2 enfants	Couple marié(2) + 4 enfants
1948	23 %	36 %	46 %	61 %
1975	32 %	51 %	66 %	88 %
1981	33 %	52 %	71 %	94 %

(1) Enfants de 4 et 6 ans. (2) Enfants de 4, 6, 12 et 16 ans.

Source : H. Parker, extrait du tableau 17, p. 100.

Source : Jean-Dominique Lafay : «Les effets-prix de la protection sociale» in Analyses de la SEDEIS, janvier 1983

(2) Hermione Parker «The Moral Hazard of Social Benefits : a Study of the Impact of Social Benefits and Income Tax on Incentives to Work», Research Monograph. n° 37. — Institute of Economic Affairs, Londres, 1982.

sources due à la maladie, au chômage ou à un accident du travail. Le problème politique est ici de savoir si l'on peut accepter que les "accidents de parcours" ne soient pas compensés par un minimum de ressources permettant de payer au moins les dépenses incompressibles (alimentation, logement, charges diverses) ou bien par des décisions effectives des créanciers (E.D.F., O.H.L.M., etc.) en faveur d'une exonération ou d'un échelonnement de la dette.

— Difficultés liées à la faiblesse des ressources (retraités, smicards, invalides, femmes seules). Ici se situe pour une bonne part le débat sur le revenu minimum garanti et sur l'impôt négatif. Il importe qu'il soit posé : reste à savoir si l'on doit le résoudre selon une stricte approche en terme de revenu ou bien si des critères sociaux doivent intervenir. La pauvreté est bien le résultat des processus cumulatifs : reste à savoir si l'on doit en compenser l'effet final (le revenu disponible) ou bien s'il faut lutter contre les causes.

— Difficultés liées à la structure du marché de l'emploi. L'application au niveau local des analyses sur la segmentation du marché et la croissance de l'emploi précarisé, montre qu'un nombre de plus en plus important de travailleurs parcourent la pente descendante qui va de l'emploi stable à l'emploi instable, de la qualification à la déqualification progressive, de l'activité à l'inactivité. De plus il s'agit souvent de travailleurs hommes ou femmes prématurément usés, ayant un handicap partiel ne donnant pas droit à une pension ou à un reclassement professionnel prioritaire, victimes d'accidents, n'ayant plus de droits sociaux à faire valoir après une période d'inactivité.

Ceux-là deviennent très vite les clients de la politique de secours soit pour eux-mêmes, soit par enfants interposés. Or ces politiques, si elles tentent de pallier l'insuffisance des ressources, ne peuvent pas en l'état actuel des choses réaliser ce qui devrait être leur véritable objectif :

— Donner des secours suffisamment importants pour que les problèmes financiers de la famille ne s'intensifient pas et pour permettre à court terme le maintien d'un niveau de vie décent.

— Agir sur la structure d'emploi (soit directement par des emplois publics offerts ou par la création de leurs propres entreprises C.A.T. ou ateliers protégés selon les cas, soit indirectement par une action auprès des entreprises privées) pour satisfaire le besoin de remise au travail, la nécessité d'une éventuelle formation

professionnelle, et dans le même temps, permettre la *reconstitution des droits sociaux légaux* : on pourrait ainsi penser qu'au lieu de favoriser la marginalisation définitive, l'assistance de longue durée ou au mieux le maintien dans l'emploi précaire, une telle politique inverserait le cours des choses actuel et conduirait à une remontée effective dans l'échelle.

Les trois domaines qui viennent d'être évoqués : personnes âgées, enfance en difficulté, secours, ont permis d'illustrer certaines des difficultés et contradictions nées du mode actuel de fonctionnement de certains systèmes de protection sociale. A l'évidence des problèmes communs émergent de la variété des champs c'est pourquoi il convient maintenant, non pas de faire une synthèse générale, ce qui serait présomptueux, mais de regrouper certaines des questions qui apparaissent majeures aujourd'hui.

Quelques problèmes

Un Directeur départemental des Affaires Sanitaires et Sociales déclarait récemment que la politique sociale ressemble à un pantalon que l'on aurait tellement rapiécé qu'il n'y a plus de tissu. Prolongeant la boutade on peut s'inquiéter sur le point de savoir si le prix des pièces n'excède pas le prix d'un pantalon neuf.

Il est évident en effet que le système extraordinairement complexe et parfois insaisissable que nous connaissons aujourd'hui est le résultat de politiques variées qui en s'empilant dans le temps forment une série de strates successives de conformation locale variée. Cet ensemble est traversé par des tendances lourdes que la situation économique depuis 1974 est venue amplifier, accuser à tel point que l'on peut s'inquiéter à juste titre de l'évolution future.

L'inéluctable croissance des coûts accentuée depuis 1974

Certes la crise et l'inflation ont un effet automatique tant sur les coûts des services que sur les problèmes économiques sanitaires et sociaux de la population et il est donc concevable qu'à l'ampleur de la récession et du mouvement inflationniste corresponde une accélération plus vive des dépenses.

Il importe cependant d'aller plus loin dans l'explication des mécanismes. Les tentatives variées de stabilisation et de frein mises en place, se heurtent de front à une crispation généralisée de l'ensemble des institutions

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local

sociales comme des travailleurs sociaux.

Du côté des institutions, et cela quelle que soit leur nature juridique, la volonté de préserver leur identité politique et sociale, le souci de conserver des objectifs annoncés à la population (équipements, services) dont on est fier, les empêchent de pratiquer ce regard intérieur sur le passé d'où pourrait sortir une reformulation des enjeux et une réallocation des ressources devenues plus rares. Tout se passe comme si chacun, compte tenu de son statut (public, privé, sécurité sociale), de son champ d'intervention, de son espace de compétence, tenait à préserver ce qui fait son passé, son image sociale et finalement sa place dans les rapports de pouvoir.

Un phénomène analogue se produit du côté des équipes de travailleurs sociaux en milieu

quelquefois des montants prohibitifs pour les budgets moyens ce qui fait baisser la fréquentation) et constatent que, comme dans d'autres domaines de l'action publique, le système du marché reprend une incontestable vigueur, d'autre part les collectivités locales sont mises à contribution de façon croissante, ce qui les place dans une situation intenable, entre la poursuite d'une offre de services et de prestations correcte et l'inévitable pesée sur les finances locales.

Par ailleurs, et on l'a vu, il faut souvent gauchir en partie les innovations introduites pour entrer à nouveau, même fictivement parfois, dans le cadre de financements automatiques (comme l'assurance maladie). Enfin on bricole, ponctionnant ici pour remettre là, utilisant les opportunités conjoncturelles ; on a vu

Prestations versées par les caisses d'allocations familiales	
En 1946 (5 prestations)	En 1983 (28 prestations)
Allocations familiales Allocation de maternité Allocations prénatales Congé de naissance Allocation de salaire unique	Allocations familiales Allocation de rentrée scolaire Majoration pour âge 10-15 ans Majoration pour âge plus de 15 ans Allocation d'orphelin Allocation de salaire unique Majoration A.S.U. Allocation de la mère au foyer Majoration A.M.F. Prestation Assistante Maternelle Complément familial Allocation de parent isolé Allocation de logement familial Aide personnalisée au logement Prime de déménagement A.L. Prêt à l'amélioration de l'habitat Allocation de logement social Allocation aux adultes handicapés Complément à l'allocation adulte handicapé Prime de déménagement A.P.L. Congé d'adoption Congé de naissance Prêts aux jeunes ménages Allocations prénatales Allocations postnatales Allocation d'éducation spéciale Complément A.E.S. assistance continue tierce personne Complément A.E.S. assistance partielle

ouvert comme en institution. On n'abandonne pas facilement, sous prétexte de conditions économiques ou de décisions financières globales, les actions, projets, longuement négociés et mûris, peu importe s'ils sont coûteux.

Mais l'on constate que progressivement un certain nombre de verrous financiers se mettent en place. Dès lors il va falloir trouver de nouveaux moyens. Or, le système fonctionne comme un grand bassin hydrographique. Lorsqu'on barre un ruisseau ou que l'on réduit le débit d'une rivière, très rapidement des dérives se mettent en place ou bien un affluent connexe grandit. Le résultat final est que la croissance se poursuit sans par ailleurs que l'on sache vraiment si, au regard des objectifs affichés, la situation de la population est fondamentalement améliorée.

Les phénomènes de dérive qui se produisent ainsi aboutissent à une situation de plus en plus difficile : d'une part les usagers sont mis à contribution (les prix des crèches atteignent

l'effet sur les secours de l'exonération de la taxe sur les salaires pour les collectivités locales, le même phénomène va jouer sur la garde des enfants grâce à l'assimilation d'un certain nombre d'emplois au régime général des A.F. ce qui permettra d'accroître les prestations de service fournies par les C.A.F.

Tout cela conduit à des pertes de temps considérables et à un accroissement très important des coûts de gestion. Celui-ci est dû non seulement à la complexité du système mais de plus à la situation conjoncturelle et à ces phénomènes de dérive qui viennent d'être évoqués. On constate en effet dans de nombreux organismes que les taux de croissance respectifs du personnel de gestion et du personnel social se sont inversés précisément à partir de 1974-75. Si auparavant la croissance du personnel de gestion était faible par rapport à celle du personnel social c'est aujourd'hui l'inverse ; grosso modo, on arrive à une pesée actuelle du personnel de gestion de l'ordre de 25 à 30 % du total des dépenses de personnel alors que nous étions autour de 20 % en 1973.

On peut dès lors s'inquiéter de l'évolution future. La crise est incontestablement un révélateur des tendances profondes, elle les accuse en les modifiant mais n'est-on pas déjà rentré dans une période de rendements décroissants dont la population risque de faire les frais ?

Ideologie ou politiques

Si l'on voulait résumer méchamment le discours entendu localement on retiendrait probablement les mots de besoins, pluralité des réponses, concertation, dialogue, coordination, participation de la population, écoute des problèmes, questionnement, etc. Tous vocables qui traduisent à la fois un souci louable, une certaine inquiétude voire angoisse devant l'action à mener, mais dans le même temps servent de masque à l'absence caractérisée de politique définie au niveau départemental congruente avec les politiques globales, construite autrement qu'à l'occasion d'opérations ponctuelles, de négociations de gré à gré, de relations de personnes. Certaines communes tentent d'affirmer des choix et de les traduire sur le terrain mais ce faisant, lorsqu'elles sont puissantes, elles se heurtent de front aux autres organismes, ce qui les conduit à s'installer dans un rapport institutionnel de partage des champs et des espaces et lorsqu'elles sont moyennes et petites elles ne peuvent que s'introduire dans un jeu institutionnel qui les dépasse.

Contrôles politiques, ordonnateurs et payeurs

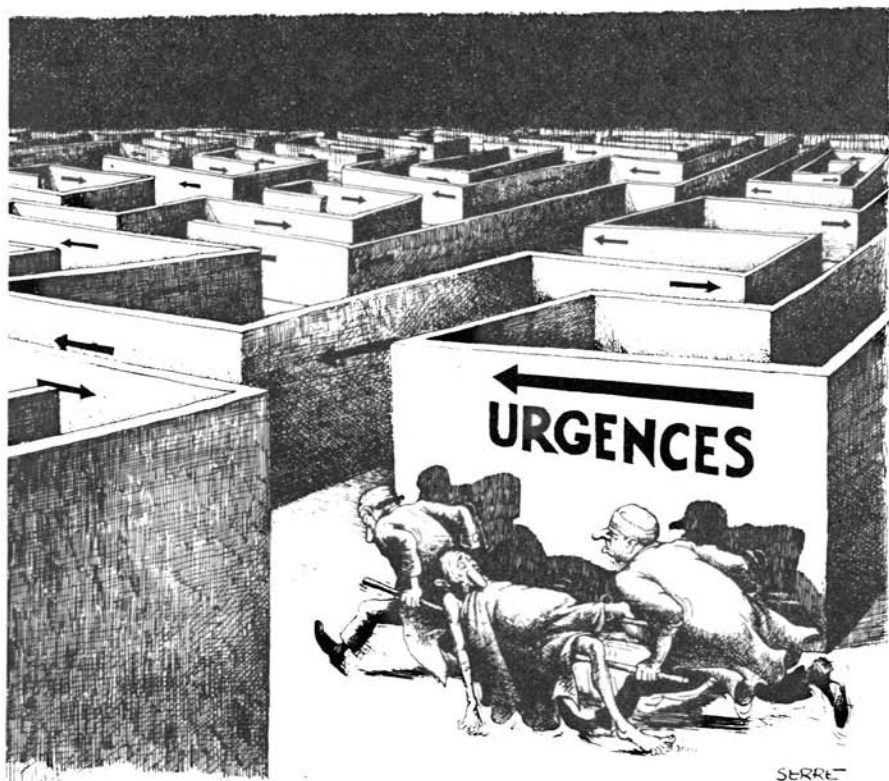
Nonobstant la variété des statuts (élu, représentants professionnels, administrateurs d'associations, etc.) et des instances (assemblée départementale, conseils municipaux, conseils d'administrations), il apparaît de façon générale que la définition précise des politiques, le contrôle de leur mise en œuvre se déplace souvent de l'échelon strictement politique à l'échelon administratif. Ainsi l'activité se polarise soit autour de débats généraux auxquels ne sont pas accrochées les décisions précises et l'évaluation des actions passées, soit autour de choix strictement financiers ou comptables au sein desquels les préoccupations d'équilibrage des budgets, qui par ailleurs ne correspondent pas aux actions de terrain, prennent le dessus. Lorsqu'il existe des instances de concertation cela débouche rarement sur l'explication d'un choix concerté d'une répartition des financements en fonction d'objectifs communs répartis ensuite entre les intervenants ; de fait il s'agit plutôt de la définition des limites spatiales, financières, statutaires de l'action de chacun et non de son contenu. Régulation mutuelle plus que mise en œuvre d'objectifs, nous avons vu qu'il en était ainsi bien souvent de ce qui se passait au sein des C.D.E.S.

L'édulcoration du contrôle politique s'accroît lorsqu'on prend en compte les effets de la dissociation entre ordonnateurs et payeurs.

Cette dissociation n'est pas propre à l'assurance maladie. En de très nombreux domaines du système de protection sociale elle conduit précisément à l'accroissement de dépenses non ou mal contrôlées. On a pu constater quels processus décisionnels caractérisaient le domaine des personnes âgées et de l'enfance en difficulté ; il en va de même des décisions de création d'équipement où l'on constate que les aménageurs de quartiers neufs prévoient des équipements lourds et coûteux en investissement, sans que ni les élus, ni les administrateurs, ni les personnels sociaux ne sachent le type d'activités qui s'y déroulent : or lorsque l'on sait que les dépenses de fonctionnement sont de très loin beaucoup plus importantes que celles d'investissement et que de plus elles pèsent sur des organismes qui ne sont ni responsables ni financeurs de l'investissement initial on imagine l'inquiétude de ceux qui ont la charge, et la responsabilité énorme de l'investissement.

Dans un autre domaine, les équipes de travailleurs sociaux ou sanitaires de terrain ont une

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local



C. Serre, «Humour noir et hommes en blancs», © Ed. Glénat, 1975

grande responsabilité dans la définition des actions et en conséquence sur leur coût induit : compte tenu de la myriade d'institutions d'appartenance (un centre social ou un centre médico-social peut inclure des personnels appartenant à sept ou huit institutions différentes) et de l'absence de contrôle politique véritable (les associations de gestion ou comités de gestion sont souvent sans réel pouvoir) on peut, pour promouvoir tel type d'action, jouer sur les clivages et différences institutionnels, obtenir tel financement sans qu'il y ait contrôle effectif de l'action en raison de la verticalité des statuts et des financements.

Dans ce contexte, le raidissement actuel conduit plus, en cas de débordement, à la punition qu'au contrôle effectif des résultats.

La punition c'est l'arrêt ou la réduction d'un

flux financier : elle se produit lorsque l'équipe de base ou l'institution chargée de la mise en œuvre d'un service est allée trop loin soit au regard de la place qui lui était dévolue dans le champ local de pouvoir soit au regard de la réglementation globale ou de telle politique définie nationalement. Mais rarement la punition est appuyée sur l'évaluation des résultats ou sur une approche globale des problèmes.

Budget global ou prix de journée

La pratique des prix de journée et plus généralement les modes actuels de tarification des actions et des activités renforcent les mécanismes qui viennent d'être évoqués. Le prix de journée est non seulement inflationniste par nature mais c'est aussi un paravent commode.

En d'autres termes, il ne peut pas constituer un véritable indicateur de bonne gestion (6) : ceci parce que les organismes financés sur prix de journée sont toujours en position de force par rapport au payeur ; non seulement celui-ci est examiné une fois par an, mais il ne résulte pas d'un programme financier discuté a priori puisqu'il consiste en un contrôle comptable a posteriori. Le payeur n'a donc pas d'élément d'appréciation quant à la gestion, aux résultats, ou à la qualité. Certes cela préserve l'autonomie des services et des travailleurs sociaux, mais en même temps facilite le laxisme et l'opacité. Les instructions de réduction décidées les années récentes n'ont pas empêché certaines progressions non négligeables.

A l'inverse l'idée fait actuellement son chemin d'appliquer la technique du budget global ou du forfait. Incontestablement cela faciliterait une plus grande clarté et surtout une responsabilité des intervenants à tous échelons et l'on ne peut, dans la situation actuelle, qu'être favorable à ce type d'évolution. Il faut néanmoins attirer l'attention sur certaines des difficultés et des risques que présente cette technique. D'une part les responsables administratifs ne savent pas ce qui se passe sur le terrain, et les responsables d'équipements ne sont pas préparés à ce mode de gestion des activités. D'autre part, et si ces deux premières difficultés étaient surmontées, il faut bien comprendre que le forfait n'est valide que s'il inclut des dispositions prises quant à la négociation des dérapages éventuels en cours d'action ou de projet c'est-à-dire s'il s'assortit d'un véritable dialogue. Or, en période d'austérité cela est beaucoup plus gênant que l'utilisation de la technique opaque du prix de journée. Enfin il faudrait, et cela revient à rappeler certaines des considérations précédentes, qu'il y ait un réel contrôle politique.

Quelles issues ?

L'absence de choix politiques départementaux, la dilution des contrôles, la distance entre ordonnateurs et payeurs, l'inexistence de moyens d'évaluation des actions, la variété des statuts et des institutions, la relative autonomie de certains circuits décisionnels, aboutissent à une réelle concurrence où, à différents niveaux

(travailleurs sociaux et sanitaires, institutions locales), se réalise une appropriation des champs d'action, des territoires, des clientèles ; les « commissions de coordination » et de « concertation » deviennent ainsi des lieux de régulation et de gestion de la propriété sur l'espace ou sur la population. Comme par ailleurs les instances où la population peut s'exprimer (associations de militants, organisations syndicales) ne sont pas associées aux processus décisionnels, sauf sous une forme institutionnalisée (conseils d'administration, etc.) et donc déjà impliquée dans les rapports de pouvoir, la « parole » du terrain n'est que médiatisée ; elle est « ressource » du pouvoir, aliment d'une rationalité qui lui est extérieure.

Il n'est pas dans le rôle de cet article de proposer des solutions. L'analyse souvent pessimiste qui a été menée ne doit pas faire oublier l'immense effort d'adaptation, de recherche et de réflexion que de nombreux intervenants mènent actuellement : au-delà elle souhaite provoquer interrogations et réflexions. Deux points méritent cependant d'être soulignés pour conclure : l'absence d'information et d'évaluation et la question centrale du contrôle politique.

Information et évaluation

Sauf études ponctuelles peu nombreuses, ou tentatives sectorielles, les institutions diverses qui, interviennent dans le champ sanitaire et social ne disposent pas d'appareil permanent d'information et d'évaluation qui tant pour l'analyse des produits que des impacts ou des effets, permette d'asseoir des actions précises, de bâtir et conduire des politiques explicites, de confronter des choix alternatifs, complémentaires ou substituables. Or les méthodes existent mais leur application se heurte précisément au danger que représente la transparence dans les réseaux institutionnels et de pouvoir actuels. Dès lors, c'est bien en termes de contrôle politique que doivent être posées les questions.

Évaluation et contrôle politique

Plus qu'une détermination a priori des champs ou des blocs de compétence entre institutions (niveau central — niveau décentralisé — administrations décentralisées — collectivités locales — organismes de sécurité sociale — asso-

(6) Notons au passage qu'il conduit parfois, en raison de certaines réglementations, à hausser les coûts. Les prestations de service des C.A.F. pour les crèches sont fonction d'un prix de journée minimal de 80 F. qui donne droit à une prestation de service de 20 F. Si le prix de journée est plus bas, la prestation de service subit un abaissement automatique de 30 %. Il faut donc atteindre les 80 F. pour la percevoir en totalité.

Quelques contradictions des politiques sociales au plan local

ciations) qui ne réglerait les problèmes qu'en apparence, tant sont fréquents les recouvrements, plus que l'incitation à la coordination qui n'est souvent qu'un leurre (cf. les difficultés de fonctionnement des circonscriptions d'action sociale) il faut, à notre sens, concevoir l'évaluation comme un processus politique continu.

L'évaluation conduit incontestablement à réduire l'opacité du fonctionnement des institutions. A ce titre, les difficultés du recueil des informations auxquelles se heurtent les études localisées, témoignent des enjeux politiques que représente une relative transparence inter-institutionnelle. Or, la place du contrôle de l'information est particulièrement essentielle dans l'organisation et la reproduction des rapports de pouvoir. C'est pourquoi l'évaluation ne peut pas être un processus neutre réalisé de l'extérieur : elle est au contraire un processus politique et technique continu de coordination au sein duquel se révéleront progressivement les objectifs des acteurs des politiques à leurs différents niveaux, travailleurs sociaux, groupes et associations, collectivités locales, organismes de sécurité sociale et administrations

décentralisées de l'action sociale et de la santé. On pourrait imaginer au minimum au niveau départemental, qu'une instance où se rencontreraient élus, responsables administratifs des différentes institutions, responsables d'équipes de travailleurs sociaux, soit le lieu de l'évaluation comme de la définition conjointe des politiques à mener et de l'allocation des ressources.

Il reste cependant que l'extériorité de l'évaluation, même ainsi pratiquée, par rapport à la vie sociale porte le débat au niveau du système social lui-même ; en effet sur une population donnée, sont prélevées des informations, effectuées des analyses sans réversibilité possible dans le système institutionnel actuel. Si donc information et évaluation sont nécessaires aujourd'hui, elles s'affrontent à des populations, groupes sociaux ou familles qui sont de plus en plus réticents à la production d'un savoir qui leur échappe. Les différents groupes sociaux devraient avoir un droit de regard et, pourquoi pas, être des partenaires d'un processus d'ensemble d'évaluation et d'orientation des politiques sociales. C'est peut-être cela la décentralisation...

DDASS	: Direction Départementale à l'Action Sanitaire et sociale
CPAM	: Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CRAM	: Caisse Régionale d'Assurance Maladie
BAS	: Bureau d'Aide Sociale
PF	: Prestations Familiales
CAF	: Caisses d'Allocations Familiales
CHU	: Centre Hospitalier Universitaire
RCB	: Rationalisation des Choix Budgétaires (Département du Ministère du Travail)
ASE	: Aide Sociale à l'Enfance
COAE	: Centre d'Orientat ion et d'Action Educative
CDES	: Commission Départementale d'Education Spéciale
AEMO	: Aide Educative en Milieu Ouvert
OHLM	: Office d'Habitation à Loyer Modéré
ASSEDIC	: Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
CAT	: Centre d'Aide pour le Travail
AF	: Allocations Familiales

Association Internationale Futuribles

Forum du futur

L'Association Internationale Futuribles, lors de son Conseil d'Administration du 10 mars 1983, a décidé de prendre l'initiative d'organiser à Paris durant l'automne 1984 un grand **Forum du futur**.

Objectifs

L'objectif de cette manifestation est de :

1. Sensibiliser le public à la démarche prospective :

- en montrant la variété des futurs possibles que recèle le présent ;
- en suscitant un grand débat collectif sur les évolutions à éviter et celles à promouvoir ;
- en exposant les diverses stratégies qui, aux plans individuel et collectif, permettraient de faire face aux défis du futur et de promouvoir des formes de développement propice au progrès humain.

2. Faire le point des travaux de prospective réalisés dans le monde, à charge de :

- mettre en lumière — et rendre accessibles — les principaux résultats des recherches réalisées sur l'avenir à moyen et long terme ;
- assurer une confrontation des équipes tant au plan des résultats que des méthodes et leurs recherches ;
- créer une liaison entre tous ceux, chercheurs, décideurs, citoyens, qui s'intéressent à l'avenir à moyen et long terme ;
- essayer de susciter l'établissement d'une coopération suivie entre ces différentes instances.

3. Exposer quelles sont les différentes images du futur :

- issues de recherches scientifiques et de l'imaginaire (les différents portraits de la société de demain) ;
- et stimuler la création d'autres images en terme de modèles de société et de styles de vie.

4. Montrer comment l'avenir se fait au quotidien au travers du rôle qu'exercent :

- les individus, les entreprises, les Etats...
- en fonction d'attitudes, d'aspirations, de contraintes et d'opportunités.

Ce forum entend susciter une prise de conscience des enjeux, des opportunités, des dangers que recèle le monde contemporain, contribuer à la définition d'objectifs à long terme et susciter une mobilisation des différents acteurs.

Quelques éléments du forum

1. Un espace d'exposition où les entreprises, les chercheurs, les innovateurs pourraient venir exposer leurs réalisations «porteuses d'avenir» et leurs projets : nouveaux produits, nouveaux services, nouveaux modes d'organisation, etc. (y inclus, bien sûr, une exposition de livres, de journaux...)

2. Des conférences et séminaires qui seront organisés en coopération avec les grands centres de prospective existants dans le monde. On envisage d'organiser :

— des séminaires thématiques (l'avenir des transports, les nouveaux médicaments...),

— des conférences-débats autour de grandes personnalités de la prospective (Aurelio Peccei, Alvin Toffler...),

— deux ou trois conférences de plus grande durée sur des thématiques choisies par le Comité d'Orientation.

3. Un festival du film sur le futur

4. L'organisation d'ateliers du futur

— «ateliers de prospective» pour les enfants organisés avec les écoles avec l'aide de «prospectivistes professionnels» ;

— «ateliers de formation» aux théories et aux méthodes de la prospective pour ceux qui veulent mieux connaître les techniques (modèles, scénario...).

D'autres activités pourront s'ajouter à cette première liste pourvu que le Forum conserve toujours une large ouverture sur l'avenir et qu'il soit toujours accessible et attrayant pour le visiteur non averti.

Les nouveaux moyens de visualisation et de communication devraient être largement utilisés, non seulement pour faire passer le message, mais aussi pour favoriser une véritable participation du public au forum.

Une étude préalable est engagée par l'Association Internationale Futuribles afin de définir le projet de manière plus précise d'ici le 15 juin 1983.

Les lecteurs de la revue Futuribles sont invités à nous communiquer leurs opinions et suggestions et à nous dire de quelle manière ils pourraient s'associer au montage de ce grand forum.

Problèmes de sécurité sociale en Europe

Une communication de la Commission des Communautés Européennes

Les contraintes budgétaires que subissent actuellement les systèmes de sécurité sociale de tous les Etats membres sont de plus en plus dommageables pour les bénéficiaires de ces systèmes, et problématiques pour les autorités budgétaires nationales. Dans la situation économique actuelle — caractérisée en particulier par de très hauts niveaux de chômage — des augmentations de dépenses combinées à des diminutions de recettes de cotisation ont engendré non seulement une situation de déséquilibre financier chronique, mais également, risque d'aboutir à des réponses politiques fragmentaires et parfois discriminatoires sur les catégories les moins aptes à les supporter.

Le débat est déjà engagé à cet égard dans les Etats membres. Mais il devrait être prolongé au plan communautaire pour aider à favoriser cette convergence des politiques nationales que la situation actuelle rend encore plus impérieuse. Il permettrait également de répondre aux nombreuses voix qui se sont élevées — tant au Parlement Européen qu'au Comité Economique et Social — pour souhaiter une telle discussion.

En présentant cette communication, la Commission voudrait souligner que son objectif n'est pas de remettre en cause les progrès sociaux acquis grâce aux systèmes de protection sociale. Ces progrès réels doivent être préservés, dans la mesure notamment où ils protègent les groupes les plus vulnérables de la société en une période économique particulièrement difficile. La Commission constate cependant que les différents systèmes nationaux posent aujourd'hui un certain nombre de problèmes communs, notamment au regard des contraintes budgétaires, et elle estime que le temps est venu de confronter les expériences et de provoquer un échange d'idées sur la recherche de solutions à mettre en œuvre. Après avoir brièvement rappelé les différences existant entre les structures économiques et les systèmes sociaux des Etats membres, cette communication résume ensuite les caractéristiques de la situation actuelle pour soulever, enfin, un certain nombre de questions quant à l'orientation des politiques à suivre.

La commission souhaite ouvrir ainsi un large débat au niveau communautaire. Même si des contraintes budgétaires conduisent déjà les Etats membres à prendre des mesures d'économie dans le domaine des dépenses sociales, elle estime que la situation économique actuelle de la Communauté impose un réexamen plus global de la politique de sécurité sociale, qui tiendrait compte notamment de l'existence d'un marché unique, de la nécessité de maintenir la compétitivité des entreprises et de stimuler la croissance de l'emploi. Aucun effort ne doit être ménagé dans ce contexte pour accroître l'équité de l'efficacité des dépenses sociales et de leur financement. Le débat qu'elle ouvre peut contribuer à la réalisation de cet objectif, surtout s'il aboutit à des conclusions convergentes sur les principales questions soulevées dans ce document.

Environnement économique et sécurité sociale

L'Europe a bénéficié très longtemps d'une conjonction de facteurs favorables à son développement économique et au progrès de ses systèmes de protection sociale. Or, la plupart de ces facteurs, soit n'existent plus, soit lui sont devenus défavorables. Une réflexion sur le devenir des systèmes de sécurité sociale des Etats membres ne peut s'exercer sans prendre en compte ce nouvel environnement socio-économique. Il convient cependant d'indiquer d'abord, très schématiquement, comment se caractérisent les Etats membres en matière économique et en matière de protection sociale.

Les structures économiques

Ces structures présentent — d'un pays à l'autre — des différences importantes que la crise a, dans certains cas, tendance à aggraver.

Un premier terme de comparaison est fourni par la répartition de la population active par

secteur d'activité. On constate, d'une part, l'importance croissante prise par les services qui l'emportent désormais sur l'industrie dans tous les Etats membres et, d'autre part, le maintien dans quatre pays (France, Grèce, Italie et Irlande) d'une main-d'œuvre non négligeable dans l'agriculture. Les services représentaient, en 1980, entre 39,5 % (Grèce) et 64,1 % (Pays-Bas) de cette population, l'industrie entre 30,2 % (Grèce) et 43,9 % (Allemagne), enfin, l'agriculture entre 2,6 % (Royaume-Uni) et 30,3 % (Grèce). A rapprocher de la moyenne communautaire à 10 qui est de 8,0 % pour l'agriculture, 37,5 % pour l'industrie et 54,5 % pour les services. Il ne faut pas perdre de vue, à ce propos, que la majorité des emplois créés proviennent — à l'heure actuelle — des services.

Un deuxième élément de comparaison est fourni par le produit intérieur brut par tête. Si l'on considère la moyenne européenne, quatre pays s'inscrivent en-dessous de ce chiffre : Royaume-Uni, Italie, Irlande et Grèce ; les autres au-dessus — et parfois très nettement.

Troisième élément de comparaison : le taux de

Produit intérieur brut par habitant. Parités de pouvoir d'achat										1981 '000 PPA
B	DK	D	F	GR	IRL	I	L	NL	UK	EUR 10
8 928	9 397	9 756	9 343	4 795	5 301	7 428	9 912	8 733	7 815	8 459
en ECUS										
8 652	10 059	10 000	9 451	3 414	4 324	5 471	9 093	8 789	8 015	8 108

Indice des prix de la consommation privée (Monnaie nationale)											
Taux annuel de croissance											
	B	DK	DE	FR	GR	IRL	IT	L	NL	UK	EUR 10
1960-74	4,3	6,7	3,9	5,3	4,8	6,6	5,8	3,5	5,5	5,7	5,2
1974-82	7,9	10,6	4,8	11,4	18,2	16,3	17,4	8,0	7,0	14,4	10,8

hausse des prix à la consommation ou taux d'inflation. Sur une longue période, ce taux a été nettement plus fort dans certains pays (Royaume-Uni, Irlande, Italie, France, Danemark) que dans les autres.

Enfin, on peut citer un dernier élément de comparaison : la structure du prélèvement fiscal global. Elle fait apparaître, là encore, entre pays, une séparation nette selon que le prélèvement a une dominante fiscale directe ou indirecte (France, Italie, Irlande).

La comparaison aurait pu être élargie à d'autres éléments. L'analyse s'est limitée à ceux qui ont semblé déterminants.

Pour prendre une vue plus globale des divergences entre pays, on se reportera au tableau ci-dessous, qui permet de comparer chacun des Etats membres en ce qui concerne la démographie, l'économie et la sécurité sociale. Pour certains pays (Belgique, Danemark, Allemagne, France, Luxembourg ou Pays-Bas) leur contribution au produit intérieur brut de la Communauté est proportionnellement plus grande que leur population. La même chose peut être dite en ce qui concerne la sécurité sociale, et les disparités sont même plus accusées. Dans les autres pays, le pourcentage de la population l'emporte sur les autres paramètres.

Les régimes de sécurité sociale

La sécurité sociale est définie comme le champ couvert par l'assurance sociale, y compris le chômage, les services de santé et les prestations familiales. Les systèmes de sécurité sociale en vigueur dans les Etats membres de la Communauté présentent des aspects contrastés.

L'examen portera successivement sur l'organisation des régimes de sécurité sociale, la couverture des risques qu'ils assurent, les moyens dont ils disposent pour en assurer le financement et leur poids dans l'économie.

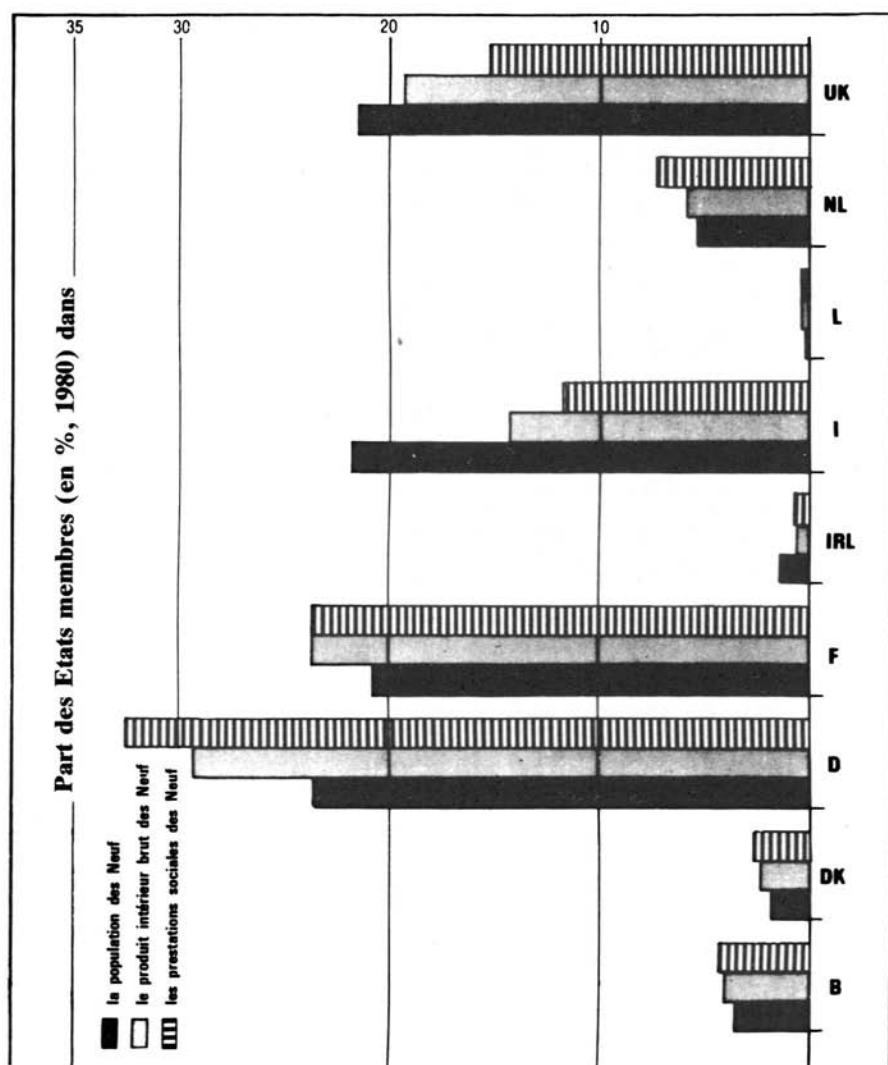
Organisation

Deux pays, le Danemark et le Royaume-Uni, ont un système unique couvrant toute la population contre l'ensemble des risques, à l'exception du chômage dans le cas des travailleurs indépendants. Encore que, sur ce point, des changements s'esquissent au Danemark.

Formule voisine : celle retenue aux Pays-Bas, où toute la population est protégée contre certains risques, une protection supplémentaire étant assurée aux salariés pour les autres risques.

La Belgique a deux régimes généraux : l'un pour les salariés, l'autre pour les indépendants, et quelques régimes particuliers. Elle représente la transition entre les pays où l'unicité est

Classement relatif des Etats membre – Europe des 9 = 100			
Pays	1980		
	Population	P.I.B.	Prestations sociales
Belgique	3,8	4,2	4,4
Danemark	2,0	2,4	2,7
Allemagne Fédérale	23,6	29,5	32,9
France	20,6	23,5	23,5
Irlande	1,3	0,6	0,6
Italie	21,8	14,2	12,1
Luxembourg	0,1	0,2	0,2
Pays Bas	5,4	6,0	7,3
Grande Bretagne	21,4	19,4	16,3
Total	100	100	100
Grèce : chiffres non disponibles. Eurostat			



Source : «Sécurité sociale : un grand débat pour l'Europe», Le dossier de l'Europe, CEE, avril 1983.

NB : Les chiffres pour la Grèce ne sont pas disponibles.

la règle et ceux où règne une diversité professionnelle plus ou moins grande: Allemagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg.

On notera toutefois que la France et le Luxembourg connaissent la généralisation de la protection à travers la pluralité des systèmes, tandis que l'Allemagne et l'Italie en excluent certaines catégories d'indépendants. L'Irlande constitue un cas particulier puisque, seuls, les travailleurs salariés bénéficient d'une protection obligatoire et que, par ailleurs, y prédomine encore l'assistance.

Autre point intéressant à noter au niveau de la distribution des soins de santé, c'est l'existence de services nationaux de santé en Grande-Bretagne, en Italie, au Danemark et d'une médecine libérale dans les autres pays.

La couverture des besoins

Les points de convergence sont bien plus grands en ce domaine qu'en ce qui concerne l'organisation. Tous les États membres garantissent une protection contre les risques de maladie, maternité, chômage, invalidité, vieillesse, décès, accidents du travail-maladies professionnelles, ainsi que des prestations familiales.

Si l'on distingue prestations en espèces et prestations en nature, on constate que, dans tous les pays, les prestations en espèces l'emportent — et de loin — sur les prestations en nature (soins de santé). Elles représentent au moins 60 % — et souvent plus — de l'ensemble des

dépenses. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le taux de croissance des prestations en nature dépasse — depuis longtemps déjà — de plusieurs points celui des prestations en espèces.

Si l'on distingue les prestations suivant les risques qu'elles visent à couvrir, on constate que deux fonctions émergent du lot dans tous les pays: la vieillesse et la maladie, laissant loin derrière elles les autres fonctions (invalidité, charges de famille, accidents du travail et maladies professionnelles, chômage). La vieillesse occupe presque partout la première place, descendant rarement au-dessous de 30 % de l'ensemble. Deuxième au classement, la maladie, sans qu'on voit se détacher les pays à service national de santé.

Le financement

Les systèmes de sécurité sociale sont financés par des cotisations d'employeurs et de travailleurs et par l'impôt. Le rôle joué par chacune de ces sources de financement varie grandement d'un pays à l'autre.

Les cotisations constituent la plus grande partie des ressources dans six pays. La fiscalité joue le même rôle au Danemark et en Irlande, le Royaume-Uni occupant une situation intermédiaire. Il faut noter en ce qui concerne les cotisations que celles qui proviennent des employeurs représentent souvent entre 40 % et 60 % de l'ensemble des recettes de la sécurité sociale. Comme ces cotisations s'ajoutent aux

Part (en % du total des prestations de protection sociale) représentée par les fonctions suivantes									
1980									
Fonctions	B	DK	DE	FR	IRL	IT	L	NL	UK
Maladie	22,5	26,8	29,8	26,2	36,3	23,2	23,6	29,3	21,6
Vieillesse	25,8	35,1	25,8	34,9	27,0	34,0	31,1	27,9	40,4
Famille	11,6	10,0	8,1	12,5	8,9	7,4	7,9	9,2	11,5
Chômage	10,4	11,9	3,7	6,5	8,2	1,9	2,1	6,3	8,6
Autres fonctions	29,7	16,2	32,6	19,9	19,6	33,5	35,3	27,3	17,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Chiffres non disponibles pour la Grèce									

Problèmes de sécurité sociale en Europe

Recettes selon leur nature en 1980									
	B	DK	D	FR	IRL	I	L	NL	UK
Cotisations Employeurs	41,0	9,6	42,7	56,0	25,1	58,8	36,2	37,1	33,3
Cotisations Ménages	20,1	1,8	22,1	23,7	11,4	13,6	22,6	25,8	14,6
Taxes et Subventions	34,7	84,9	26,7	17,7	62,5	24,9	31,6	20,4	43,6
Revenus des Capitaux et Autres	4,2	3,7	8,5	2,6	1,0	2,7	9,6	16,7	8,5
Total recettes	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Grèce : chiffres non disponibles.									

salaires, elles pèsent sur les coûts de production des entreprises.

Sécurité sociale et produit intérieur brut

La part du produit intérieur brut affectée à la sécurité sociale a continué — dans tous les Etats membres — à croître, malgré la crise, et à un taux plus élevé que le produit intérieur brut. Alors qu'à la naissance de la Communauté Economique Européenne, elle représen-

tait déjà un pourcentage de l'ordre de 12 à 18 % du produit intérieur brut, la sécurité sociale en représente désormais entre 20 et 30 %, comme l'indique le tableau ci-dessous. Plus que les divergences entre pays, ce qui doit retenir l'attention c'est le pourcentage moyen élevé, qui est loin d'avoir été atteint dans la plupart des autres pays industrialisés, ainsi que l'importance de cet effort social dans le contexte d'une croissance économique ralentie.

Dépenses de sécurité sociale en % du P.I.B.			
Pays	1970	1975	1980
B	18,5	24,5	27,7
DK	19,6	25,8	28,0
D	21,4	27,8	28,3
F	19,2	22,9	25,8
IRL	13,2	19,4	22,0
I	18,4	22,6	22,8
L	16,4	22,4	26,5
NL	20,8	28,1	30,7
UK	15,9	19,5	21,4
Grèce : chiffres non disponibles.			

L'Allemagne fédérale

Un instantané plaisant (1)

Par rapport à la situation française, les particularités du système allemand sont les suivantes :

- Les quatre fonctions de la protection sociale sont nettement séparées et gérées par des institutions totalement distinctes.

- Les prestations familiales sont entièrement prises en charge par le budget et n'ont aucun financement par cotisation.

- L'assurance-maladie et l'assurance-vieillesse sont gérées de manière complètement autonome ; l'Etat n'y intervient pas financièrement et les cotisations doivent couvrir les prestations. Les cotisations du salarié et de l'employeur sont égales.

- Le financement de l'assurance-chômage est par contre partiellement à la charge de l'Etat.

- L'assurance-vieillesse est unifiée et centralisée. Elle verse à l'assurance-maladie une cotisation globale pour les retraités (11,8 % des retraites), et perçoit de l'assurance-chômage des cotisations pour les chômeurs, assises sur leur dernier revenu.

- L'assurance-maladie est par contre éclatée en un grand nombre de caisses autonomes, chacune fixant pour son compte les taux de cotisations de manière à couvrir sa dépense. Les cotisations varient ainsi de 7 % à 14 % du salaire brut. Les salariés ont, en général, le choix entre plusieurs caisses.

- La couverture de l'assurance-maladie est très complète : pas de ticket modérateur (sauf pour les soins dentaires), tiers-payant généralisé. Chaque caisse négocie avec les établissements de soins et les médecins le tarif de remboursement. Le choix pour le malade n'est pas total, dans la mesure où tous les établissements ne sont pas agréés par toutes les caisses. Il reste cependant assez large.

- L'assurance-chômage acquitte les coti-

sations d'assurance-maladie sur la base du dernier salaire.

En dehors, peut-être, de l'assurance-maladie (et abstraction faite de la budgétisation des allocations familiales), le système allemand apparaît comme une forme rationalisée du nôtre. Les différentes fonctions sont « transparentes » les unes par rapport aux autres, et la négociation des tarifs se fait de manière décentralisée, directement entre les payeurs et les établissements ou médecins. Il y a donc une forme de concurrence pour ce qui est de l'assurance-maladie.

Cette supériorité apparente n'empêche pas que l'Allemagne fédérale est confrontée directement aux mêmes problèmes que la France : croissance inéluctable des dépenses de santé, croissance accélérée et bientôt explosive des dépenses de retraites. Toutefois, la clarté du système permet peut-être de prendre des décisions dans les meilleures conditions. En tout état de cause, les employeurs allemands apparaissent très attachés au système cogéré, et semblent prêts à accepter des cotisations croissantes plutôt que de voir l'Etat entrer dans le système.

Un déroulement inquiétant (2)

La valse à trois temps entre les caisses d'assurance-vieillesse, d'assurance-maladie et d'assurance-chômage se poursuit en R.F.A. Pour assainir l'une, on puise dans les ressources de l'autre, et, l'année suivante, on inverse les rôles.

La montée du chômage et la baisse de la natalité ont entraîné des difficultés de financement répétées de la caisse d'assurance-vieillesse qui représente, à elle seule,

(1) Extrait du Rapport Peskine « Les charges sociales des entreprises et le financement de la protection sociale » (Rapport remis en février 1982 par M. Jacques Peskine à M^{me} Nicole Questiaux, Ministre de la solidarité nationale) in *Droit social*, Juin 1982.

(2) Extrait de *Intersocial*, n° 78/février 1982 « La protection sociale en Europe : financement et niveau ».

près d'un tiers du budget social. Pour la renflouer, il avait été décidé, qu'à partir du 1^{er} janvier 1979 le Bureau fédéral du travail lui verserait des cotisations égales à 18 % de l'ancien salaire pour les chômeurs indemnisés.

Mais, aujourd'hui, face à la montée du chômage, qui a quasiment doublé en un an, le Bureau fédéral du travail est, à son tour, en difficulté.

Au 1^{er} janvier 1982, les cotisations d'assurance-chômage ont été portées de 3 % à 4 %, employeurs et salariés se partageant cette charge à égalité.

Pour éviter une trop forte augmentation des coûts salariaux, la caisse d'assurance-vieillesse, mise à contribution à son tour a réduit, à partir du 1^{er} janvier 1982, de 0,5 % sa propre cotisation qui venait justement de passer de 18 % à 18,5 % au 1^{er} janvier 1981.

En 1984 — date à laquelle, espère-t-on au gouvernement, la cotisation chômage pourra être à nouveau réduite — l'assurance-vieillesse relèvera sa cotisation de 18 % à 18,5 %, employeur et salariés se partageant là aussi cette charge à égalité. L'indexation des retraites sur les salaires bruts qui avait été abandonnée en 1979, au profit d'un alignement sur l'évolution des salaires nets, est de nouveau restaurée.

Mais les retraités devront verser des cotisations d'assurance-maladie. Jusqu'à présent la caisse d'assurance-vieillesse assurait gratuitement la couverture maladie des retraités.

La nouvelle loi d'assainissement de l'assurance-vieillesse de 1982 prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 1983, les retraités devront acquitter une cotisation égale à 11,8 % de leur pension à la caisse d'assurance-maladie.

Dans un premier temps, ils recevront de la caisse de retraite une allocation équivalente à cette charge supplémentaire. Mais cette allocation sera réduite progressivement à partir de 1984 de façon à ce qu'en 1990 les retraités assurent totalement leur couverture maladie.

L'assurance-vieillesse voit son financement sans cesse remis en question. Mais le problème du financement de la sécurité

sociale dans son ensemble est également posé.

D'après le rapport publié en juillet 1981 par la Commission d'enquête sur les transferts sociaux, de 1970 à 1979 le montant des prestations sociales versées aux ménages allemands a augmenté de 24 % plus vite que les revenus bruts, tandis que les cotisations sociales grimpaient 26 % plus vite. Les coûts supplémentaires ont été financés à 85 % par l'augmentation des cotisations et, pour le reste, essentiellement par l'impôt.

Largement excédentaires voici quelques années et alors chargées de combler une partie du déficit de l'assurance-vieillesse, les caisses d'assurance maladie sont maintenant également menacées sous la pression des coûts. Les prestations ont décuplé en vingt ans atteignant 87 milliards de DM en 1980 dont 25,3 milliards pour les seuls frais hospitaliers et 15,5 milliards pour les honoraires médicaux versés directement aux praticiens grâce à un système de « carnets de consultation » remis aux assurés. En 1981, ces coûts ont augmenté de 8 % au lieu des 4,5 % admis au printemps de la même année entre le ministère fédéral du Travail et les caisses d'assurance maladie. D'où un déficit de 1,5 milliard de DM pour l'année dernière.

Pour éviter une augmentation des taux de cotisation — qui vont de 11 % à 15 %, selon les caisses, avec une moyenne de 11,8 % pour 1982 — le gouvernement a établi un programme visant à économiser un milliard de DM.

Relèvement de 1 DM à 1,5 DM de la franchise payée par le malade pour médicament et à 4 DM pour les lunettes qui ne pourront être changées que tous les trois ans ; limitation à 60 % au lieu de 80 % du remboursement des prothèses dentaires (les honoraires des dentistes seront toutefois pris en charge à 100 % au lieu de 80 %) ; réduction à six jours au lieu de dix de la durée de séjours en maternité ; contrôle et limitation des dépenses pour cures thermales (une tous les trois ans) : telles sont les principales mesures d'économie qui ont été décidées...

futuribles

Caractéristiques de la situation actuelle

La progression des dépenses sociales vient s'inscrire dans un contexte économique et social nouveau qui se caractérise par une croissance économique faible, un déficit budgétaire important, un chômage de grande ampleur et, dans certains pays, un taux élevé d'inflation. Cette progression s'explique par une série de raisons qu'on examinera plus longuement ci-dessous, et qui sont pour ainsi dire « internes » aux systèmes de protection sociale.

Mais autant sinon plus que les problèmes internes des systèmes, c'est la crise économique qui explique leurs difficultés actuelles. Il apparaît, en effet, que le ralentissement de l'activité économique et le niveau de chômage qui en résulte constituent la raison principale, immédiate, des difficultés de la sécurité sociale. De plus en plus, celle-ci se trouve dans l'impossibilité de supporter un niveau de chômage qui s'est multiplié par trois ou même par quatre. Non seulement elle doit assurer un revenu de remplacement à ces chômeurs plus nombreux — ce qui est essentiel, à la fois pour des raisons sociales et pour le soutien de la demande —, mais elle doit, en outre, supporter un manque à gagner en cotisations sociales et en impôts qui peut se chiffrer à un niveau supérieur au montant des allocations de chômage elles-mêmes.

Il en résulte une augmentation des dépenses au moment même où est enregistré un ralentissement — voire une diminution relative — des recettes : le déséquilibre est inévitable. Face à cette situation les Gouvernements réagissent normalement par des mesures restrictives, réduisant le niveau des prestations ou en limitant l'accès. Ces politiques — inspirées de considérations budgétaires ou financières — peuvent avoir des conséquences sociales notamment pour les catégories de la population les plus vulnérables.

La croissance des dépenses sociales

Mis à part l'impact de la crise sur le niveau de chômage, l'augmentation des dépenses sociales tient à diverses raisons.

Amélioration de la protection

La protection offerte par la sécurité sociale est déjà largement développée, même si des lacunes subsistent en ce qui concerne certaines catégories de la population, notamment dans les pays où les prestations demeurent relative-

ment faibles. Ce développement résulte d'un large consensus politique. Il a pris des formes diverses selon les pays : l'extension de la protection à des catégories de personnes non couvertes ; la création de nouvelles prestations ; l'amélioration du niveau des prestations ; des conditions d'octroi plus larges ; en même temps que s'imposait une tendance au développement de prestations proportionnelles au revenu afin de maintenir le niveau de vie antérieur plutôt qu'un simple minimum social.

Vieillesse des populations

Au cours des 12 à 15 dernières années, le pourcentage des personnes âgées de plus de 65 ans a accusé une nette augmentation. Même si, dans certains pays, cette tendance va subir un arrêt au cours des années 1980-1985, ce pourcentage atteint — dans la plupart des pays — 13 à 15 %. Simultanément, la progression de l'espérance de vie — qui s'était ralentie au cours des mêmes années soixante — a retrouvé depuis 1970 son rythme antérieur, dans la plupart des pays européens. Il en résulte une détérioration du rapport actifs/retraités.

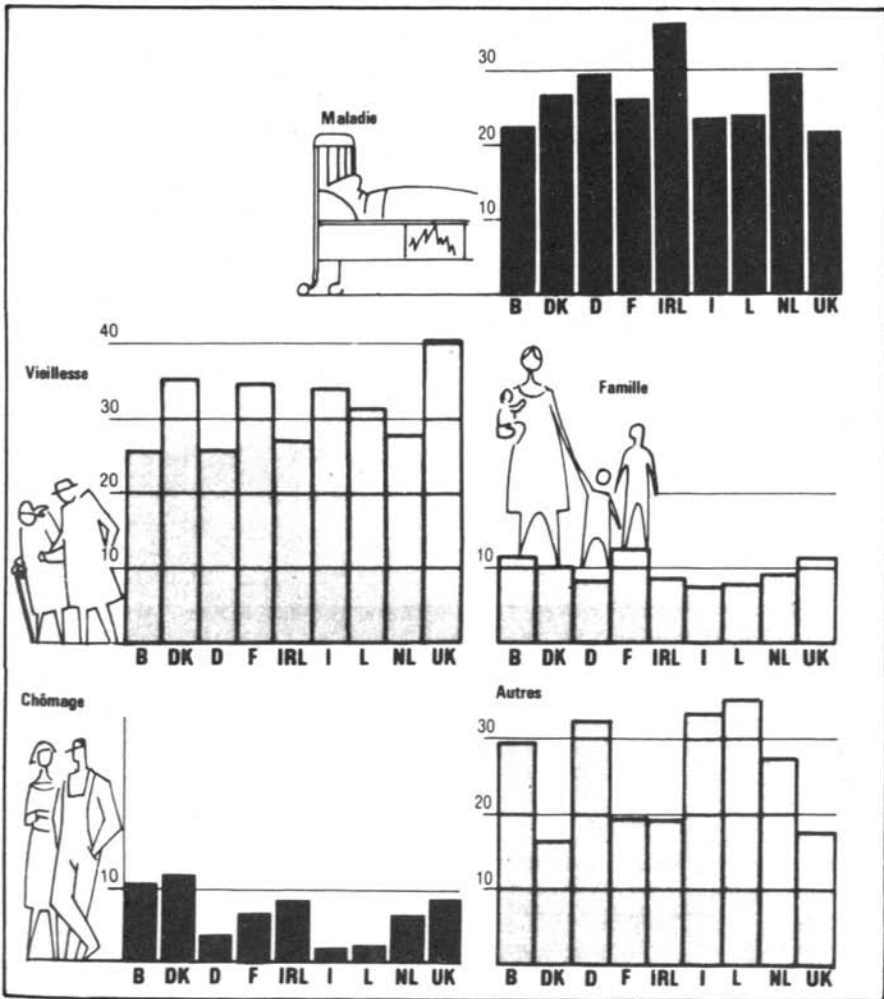
L'augmentation de la proportion des personnes âgées entraîne une augmentation importante des dépenses de protection sociale. En matière de pensions, le nombre de bénéficiaires s'est accru, tandis que le montant de la pension s'élevait. Le mouvement a encore été accéléré par le fait que de nombreux travailleurs ont commencé à demander leur pension de manière anticipée. Enfin, le vieillissement de la population — et notamment le nombre croissant de personnes très âgées — s'est répercuté sur le volume des prestations d'assistance et des dépenses de santé.

Croissance rapide des dépenses de santé

Elle est liée à de multiples causes et, d'abord, comme on vient de le dire, au vieillissement de la population. Les coûts de la santé s'accroissent, en effet, rapidement avec l'âge ; le coût moyen par bénéficiaire est jusqu'à trois fois plus élevé pour les plus de 65 ans que pour la population de 14 à 64 ans ; pour les plus de 75 ans ce coût est cinq fois plus élevé, or, ceux-ci se retrouvent de plus en plus nombreux dans la population âgée de plus de 65 ans.

Le progrès des techniques médicales se traduit, d'autre part, par des soins plus sophistiqués et, partant, plus coûteux. En général, les efforts faits pour limiter ou contrôler la croissance des dépenses n'ont pas abouti, et les traitements sont souvent offerts sans considération de leur coût.

Fonction des dépenses de sécurité sociale en % du total (1980)



NB : Les chiffres pour la Grèce ne sont pas disponibles.

Source : «Sécurité sociale : un grand débat européen», *Le dossier de l'Europe*, CEE, avril 1983.

Enfin, on peut se demander si toute activité économique moderne n'a pas un coût social qui se traduit par des pollutions, des accidents (de la circulation notamment), des activités «stressantes», bref, toute une série de nuisances qui, ajoutées à certaines habitudes liées au mode de vie (suralimentation, médicalisation croissante de troubles mineurs) viennent gonfler le budget des dépenses de santé.

Le coût élevé de la protection sociale, ses effets

Le système de protection sociale — par le niveau élevé qu'il a atteint dans la plupart des Etats membres — a des répercussions indéniables sur la situation sociale et financière des personnes protégées, mais aussi des répercussions sur l'économie.

La protection sociale ne doit pas être considérée comme une charge pour l'économie. Elle constitue une condition préalable au maintien d'un niveau élevé d'aptitude, d'efficacité et de motivation dans la vie économique de l'Europe. En outre, les sommes prélevées ne disparaissent pas du circuit économique ; elles y sont réintroduites sous la forme de prestations qui jouent un rôle important dans le soutien de l'activité économique et permettent ainsi d'éviter une dégradation encore plus grande, notamment dans certaines régions. Enfin, nombre d'activités découlent des systèmes de sécurité sociale. Les services de santé notamment emploient de nombreux salariés, fournissent du travail à des médecins, pharmaciens, dentistes, etc., et alimentent des industries diverses (industries pharmaceutiques, mais aussi chimie, électronique).

Le coût de la main-d'œuvre est plus élevé dans les pays de la Communauté que dans la plupart des autres pays du monde. Ces écarts sont liés à des différences de salaires, mais aussi à des différences de niveaux de protection sociale, lesquels sont financés par l'impôt et par les cotisations sociales, supportées en partie par les employeurs. Des coûts de main-d'œuvre élevés peuvent avoir un effet critique sur la compétitivité des entreprises, spécialement dans certains secteurs vulnérables à la concurrence des pays du tiers-monde, comme les secteurs du textile, de l'habillement, de la chaussure, des chantiers navals. Les conséquences potentiellement défavorables pour l'emploi sont évidentes.

Lorsqu'elle atteint une certaine ampleur (jusqu'à 50 % du PNB), la pression fiscale et sociale se heurte à des problèmes de résistance

de la part des cotisants et des contribuables. On assiste alors à des phénomènes de fuite devant les prélèvements (travail clandestin, mécanismes de troc pour échapper à l'impôt, échanges de services, etc.). En effet, les contribuables et — bien qu'à un moindre degré — les cotisants, voient surtout ce qu'ils versent sans avoir toujours vraiment conscience de ce qu'ils reçoivent sous forme de services publics et de prestations. L'augmentation des prélèvements risque alors de freiner l'activité économique, en décourageant l'esprit d'entreprise et en induisant — dans le cas des bas salaires notamment — une moindre propension au travail salarié, étant donné le niveau de la protection offerte.

Il serait imprudent de vouloir essayer d'évaluer avec quelque précision les effets relatifs positifs et négatifs sur l'offre et la demande, mais dans le contexte économique actuel et compte tenu des déséquilibres de financement de la sécurité sociale, le risque d'une aggravation des effets négatifs doit être sérieusement pris en considération.

L'efficacité sociale relative du système

La sécurité sociale a un certain effet redistributif. Il y a en effet des transferts de ressources des actifs sur les inactifs (bien portants/malades ; travailleurs/chômeurs ; population active/pensionnés). Il y a également un certain nombre de prestations, notamment les prestations en nature, auxquelles les différentes catégories de revenus ont un accès égal.

Pour d'autres prestations, comme les pensions, la méthode de calcul fait qu'une personne se trouvant au bas de l'échelle des revenus (c'est souvent le cas des femmes) ne bénéficie généralement que d'une protection très inférieure à celle qu'obtiennent les autres assurés sociaux. Donc, le problème de la pauvreté subsiste. En particulier, à mesure que le chômage se prolonge, il suscite une «nouvelle pauvreté» qui vient grossir les rangs des pauvres traditionnels. Les mesures restrictives prises par les gouvernements au cours des dernières années ont touché davantage les catégories dont les revenus étaient les plus bas ou dont la seule source de revenus consistait dans les prestations sociales. Cet effet est évidemment plus sensible dans les Etats membres où la protection sociale est relativement faible.

Il faut ajouter que, même pour les personnes effectivement couvertes, la sécurité sociale présente encore — à côté d'une complexité génératrice de bureaucratie et d'incompréhension

sion — des rigidités qui vont parfois à l'encontre des besoins sociaux. L'âge fixe de la retraite en est un exemple. De façon plus générale, l'institution — sans cesse complétée ou modifiée en fonction de préoccupations sociales ou de contraintes économiques — a perdu au cours du temps en rationalité ce qu'elle gagnait en actualité.

Principaux domaines susceptibles de réformes

Maîtrise de la croissance des dépenses sociales

Le ralentissement — et même l'arrêt — de la croissance économique met en péril toutes les fonctions collectives. Dès lors, tout accroissement exagéré d'une de ces fonctions se fait au détriment des autres avec des effets contradictoires en termes d'objectifs généraux de politique sociale. Or, la sécurité économique individuelle dépend autant, sinon plus, de l'instruction, de l'habitat, de l'environnement, que de la sécurité sociale. Pour que toutes ces fonctions collectives puissent s'exercer simultanément, il convient donc de maîtriser la croissance de leurs dépenses. Ceci ne veut pas dire qu'il faut bloquer les dépenses à un niveau donné, mais que leur progression doit être coordonnée, c'est-à-dire qu'il y a lieu d'éviter des progressions incontrôlées.

A cet égard, les mesures déjà prises dans certains pays — de même que les études qui y ont été effectuées — permettent d'indiquer quelques champs d'action prioritaires possibles dans le domaine de la sécurité sociale.

a) Il convient d'attacher une importance particulière aux *dépenses de santé* qui comptent pour une telle part dans les dépenses sociales, et qui sont susceptibles de progresser de façon presque illimitée. Du côté de l'offre, des mesures devraient permettre de contrôler l'offre de soins (médicaux, pharmaceutiques, etc.). Du côté de la demande, l'action est peut-être plus difficile, mais il y a place pour des efforts d'information en vue d'influer sur les comportements de la population et pour une plus grande attention portée aux mesures préventives.

L'expérience a montré qu'une action concertée entre tous les intéressés (corps médical, organismes d'assurance, Etat, assurés, gestionnaires d'hôpitaux, etc.) peut donner des résultats appréciables. Il faudrait généraliser de

telles procédures, de même que la planification des besoins en matière de santé. Il conviendrait d'examiner aussi comment «responsabiliser» davantage toutes les parties concernées, en agissant tant du côté de l'offre que de la demande de soins. Enfin, il faudrait accorder plus d'attention aux moyens de réduire le coût social de l'activité économique (pollutions, nuisances, accidents) qui, en fin de compte, sont pris en charge par le système de protection sociale, d'une façon ou d'une autre (maladies, invalidités précoces, accidents du travail). Ceci demanderait une action de grande ampleur dans divers domaines de la politique, ainsi qu'un effort majeur de coordination à l'intérieur des administrations nationales.

b) Une attention particulière devrait aussi être accordée aux mécanismes de *revalorisation des prestations sociales*. Les prestations sociales sont *revalorisées* périodiquement selon des formes prescrites. Mais les formules retenues sont extrêmement variées, qu'il s'agisse de la périodicité de ces revalorisations (une fois par an, plusieurs fois par an), de leur mécanisme (automatique ou non) ou de leurs valeurs de référence (évolution des salaires, évolution des prix ou les deux à la fois). Des mesures ponctuelles ont été prises ces dernières années dans plusieurs pays, soit pour corriger certaines formules, soit pour freiner leur application, soit encore pour revoir la liste des produits déterminant l'évolution de l'indice des prix. Une étude des effets des formules de revalorisation existantes devrait donner une vision plus claire de critères de revalorisation qui permettent de mieux concilier les impératifs de justice sociale (protection du pouvoir d'achat des prestations sociales) et les objectifs de politique économique (lutte contre l'inflation).

c) Un *effort de simplification*, appliqué aux systèmes de sécurité sociale, est généralement souhaité de la part des utilisateurs. Il ne serait pas sans intérêt non plus d'un point de vue économique s'il permettait de mieux utiliser les moyens disponibles, d'éviter les cumuls de prestations et prévenir les fraudes, d'alléger enfin les frais administratifs.

Réexamen des modes de financement

La crise du financement de la sécurité sociale a été évoquée ci-dessus. Outre les problèmes d'équilibre financier, on s'est demandé si les modes de financement traditionnels n'avaient pas pour effet de pénaliser l'emploi. Un réexamen des systèmes de financement paraît

Travail : vers la semaine des quatre jeudis ?

Réduction et réorganisation du temps de travail : ce slogan est à l'honneur en ce moment en Europe. Il s'agit en effet d'un objectif prioritaire dans la politique d'emploi poursuivie par la Communauté et que la Commission européenne voudrait même voir renforcée. 11,5 millions de personnes sont actuellement sans emploi dans la Communauté et la situation ne va pas en s'améliorant, au contraire.

Dans ce contexte, la Commission européenne vient d'adopter un «mémoire sur la réduction et la réorganisation du temps de travail». Les ministres des affaires sociales de la Communauté avaient demandé à la Commission de préparer ce mémoire pour la fin de 1982. Plus récemment, au cours du dernier Conseil européen réuni à Copenhague les 3 et 4 décembre, les chefs d'Etat et de gouvernement des «Dix» avaient déclaré que la réorganisation du temps de travail méritait un «examen urgent».

Dans ce mémoire, la Commission souligne que la réorganisation du temps de travail doit devenir un instrument principal des politiques économiques et sociales des Etats membres, et non plus seulement — comme par le passé — un moyen d'améliorer les conditions de vie et de travail. «En l'absence de changements substantiels dans les structures actuelles de la politique de l'emploi et dans l'organisation

du temps de de travail», le mémoire souligne qu'il faudrait un taux de croissance de 3 à 3,5 %, pour prévenir une nouvelle augmentation du chômage, ce qui semble totalement irréalisable dans les années à venir.

La Commission indique qu'elle poursuivra au cours du prochain trimestre ses contacts avec les différents partenaires sociaux sur la question du temps de travail. Ces contacts ont pour but de préparer une base en vue de l'élaboration d'un accord entre Etats membres pour entreprendre une action commune. Objectif essentiel selon la Commission : une réduction substantielle du temps de travail individuel, exprimée en pourcentage.

Parallèlement, la Commission analyse dans le mémoire l'évolution du temps de travail dans les pays de la Communauté entre 1970 et 1981. C'est l'Italie qui arrive en tête avec une réduction du temps de travail de 11,6 % en onze ans. Viennent ensuite la Grèce (- 11,5 %) et la Belgique (- 11 %). Puis les Pays-Bas (- 7,2 %), le Luxembourg (- 7 %), le Danemark (- 5,3 %), le Royaume-Uni (- 4,3 %), et l'Irlande (- 4,3 %). C'est en Allemagne que la réduction a été la plus faible avec - 1,2 %. En France, le gouvernement a réduit la semaine de travail de 40 à 39 h au début de 1982.

futuribles

Source : Eurofocus 48/82

opportun. Il pourrait se fixer deux objectifs : — tendre à donner une assise plus stable au système en assurant un meilleur équilibre entre recettes de cotisations (qui évoluent en fonction de la situation de l'emploi) et recettes fiscales. Cet équilibre implique éventuellement une réflexion sur la meilleure façon de financer les divers types de prestations, en distinguant notamment les prestations qui constituent des revenus de remplacement et les prestations qui constituent des garanties reconnues à toute la population ; — éviter que le système de financement n'induise des effets pervers sur les structures de production et d'emploi. La question est notam-

ment posée (abstraction faite de l'effet d'autres coûts) à propos des cotisations sociales dont la charge grève davantage les coûts des entreprises de main-d'œuvre que des entreprises à forte utilisation de capital. Il convient de rappeler que ce sont les petites et moyennes entreprises — où la part de capital est souvent secondaire — qui ont créé des emplois au cours des dernières années. Les cotisations pour les travailleurs à temps partiel devraient être réexaminées ; dans la mesure où ces cotisations sont calculées sur un salaire plafonné, les entreprises peuvent être amenées à renoncer à l'engagement (plus coûteux) de travailleurs à mi-temps.

Renforcement de l'efficacité sociale du système de protection

Les systèmes de sécurité sociale se sont largement développés dans les pays de la Communauté. Ils disposent de moyens financiers considérables, mais ils ont aussi à faire face à des besoins que les mutations économiques et sociales actuelles accroissent ou révèlent. Augmenter les recettes de la sécurité sociale ne constitue pas une réponse totalement adéquate à la satisfaction de ces besoins. Il s'agit plutôt de réorienter le système existant pour lui donner une plus grande efficacité sociale, c'est-à-dire lui permettre de mieux rencontrer les besoins sociaux.

Sans prétendre donner à une interrogation d'une telle ampleur une réponse exhaustive ni indiquer des objectifs précis, on indiquera ci-dessous quelques pistes de réflexion correspondant à des objectifs très concrets :

a) Une plus grande souplesse du système serait certainement souhaitable. Certaines contraintes existantes sont difficilement justifiables et, en outre, dans certains cas, il est établi qu'elles vont à l'encontre des intérêts des assurés. Une de ces rigidités, l'âge fixe de la retraite, a d'ailleurs déjà fait l'objet de propositions d'assouplissement de la part de la Commission.

b) Peut-on légitimement maintenir des différences de traitement entre catégories d'assurés ? Certaines en tout cas ne sont plus tolérables. L'exemple typique est ici représenté par les discriminations à l'égard des femmes pour lesquelles des propositions communautaires existent également.

c) Comment promouvoir progressivement l'extension de la protection sociale aux personnes non couvertes ou insuffisamment protégées ? Ceci peut se faire de diverses façons et, notamment, soit par l'extension des régimes de sécurité sociale, soit par la garantie d'un revenu minimum à toute la population, soit encore en conjuguant ces deux actions.

d) Le temps est également venu d'assurer une plus grande « transparence » de la législation et de l'administration de la sécurité sociale. On constate, en effet, que la complexité des matières ou des procédures aboutit à priver de leurs prestations des bénéficiaires qui seraient en droit d'y prétendre et spécialement, parmi ces bénéficiaires, ceux qui sont souvent les plus démunis. Des initiatives ont été prises dans plusieurs pays en vue de remédier à cette situation, dans le sens d'une « humanisation » de la sécurité sociale. Ces initiatives doivent être

généralisées et approfondies.

e) Comment agir contre les abus, gaspillages, cumuls de prestation ? Ces dysfonctionnements des systèmes, déjà critiquables en temps normal, deviennent intolérables quand les moyens disponibles se réduisent et qu'ils sont ainsi détournés de leur fonction, au détriment de ceux qui devraient en être les véritables bénéficiaires.

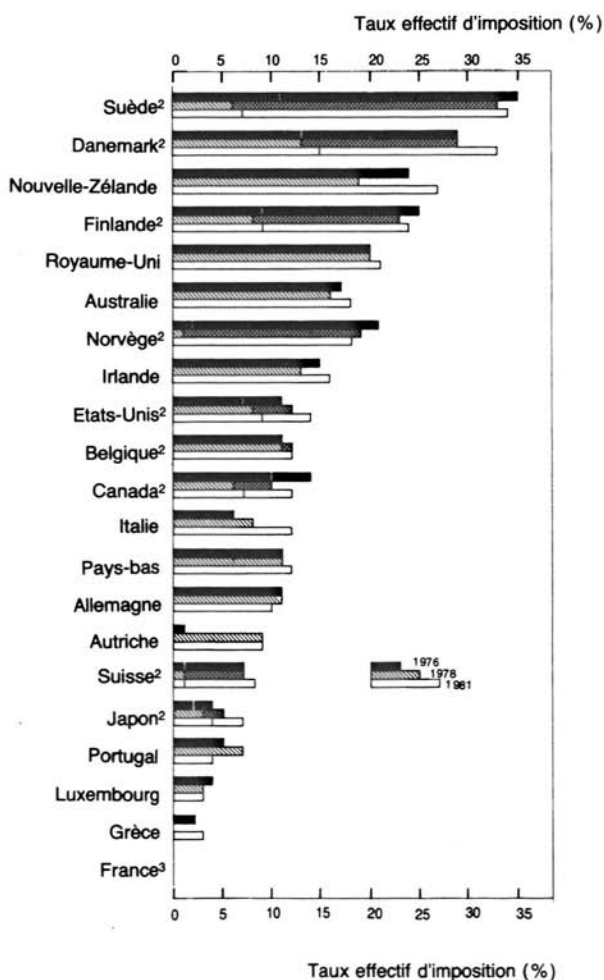
f) N'y a-t-il pas lieu de revoir certaines situations acquises ? Il semble possible de rendre le système de sécurité sociale plus juste, d'une part en faisant contribuer chacun au financement selon ses facultés contributives réelles (la question se pose notamment à propos des « plafonds » de cotisation) et d'autre part en organisant, le cas échéant, une plus grande sélectivité pour agir prioritairement en faveur des groupes de la population les plus concernés. C'est dans ce cadre aussi que l'examen de la taxation des prestations sociales pourrait intervenir, de même que celui de leur revalorisation au cours du temps, compte tenu de l'évolution économique.

g) Faut-il continuer à concevoir la sécurité sociale sous l'angle d'un développement des prestations en espèces ? La sécurité des individus peut requérir davantage de prestations en « nature », de services offerts à la population. La protection sociale, exprimée en termes quantitatifs, a connu une croissance remarquable. Peut-être un progrès qualitatif est-il dorénavant souhaitable.

Ce document ne cherche pas à couvrir l'ensemble des problèmes des systèmes de sécurité sociale, mais les problèmes principaux ; et l'intention n'est pas de proposer des solutions à ce stade. La Commission espère qu'un large débat pourra intervenir sur les thèmes développés ci-dessus, qui sont d'ailleurs liés les uns aux autres. S'il convient de maîtriser la croissance des dépenses, ce n'est pas pour réduire le rôle de la sécurité sociale mais pour garantir que les moyens disponibles soient répartis de façon plus efficace, en vue de rencontrer des besoins réels qui ne sont pas satisfaits par les politiques publiques actuelles.

Devant la gravité de la situation économique, l'ampleur des problèmes financiers, les difficultés de la concurrence internationale, la Commission estime que ce débat devrait être abordé, en temps voulu, au sein du Conseil. Il importe en effet que les mesures nationales s'inscrivent dans le contexte économique d'un marché unique et que l'ensemble de la Communauté puisse bénéficier des résultats des expériences menées dans les différents Etats membres.

Impôt sur le revenu en pourcentage du salaire brut
Famille avec un seul salaire équivalent à celui de l'ouvrier moyen (1)
1976-1981



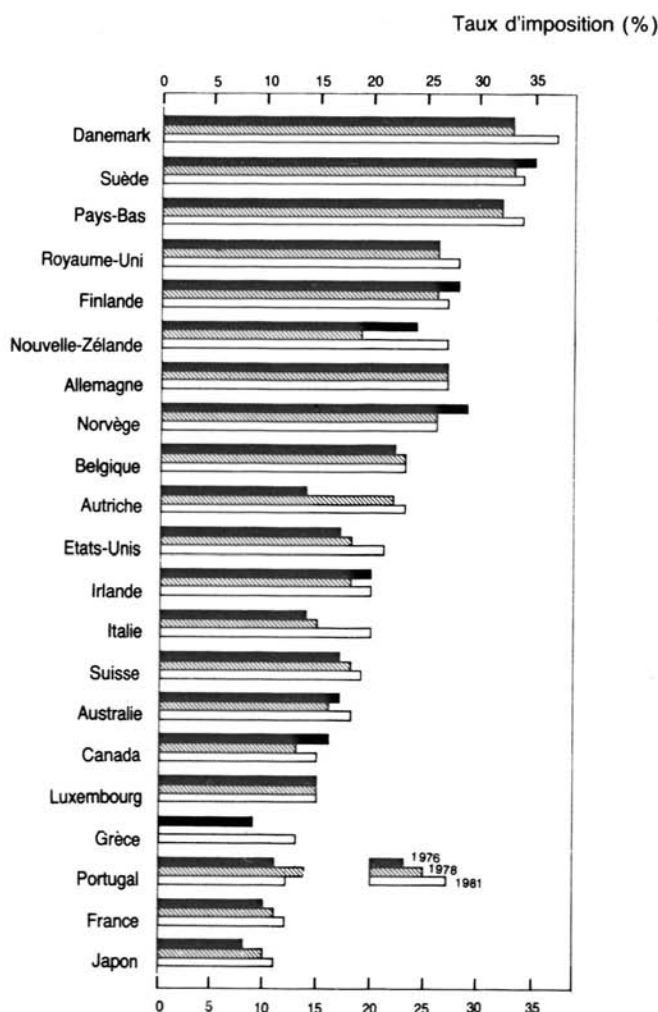
(1) Le salaire moyen des travailleurs manuels de sexe masculin employés à temps complet dans l'industrie manufacturière. Le classement des pays correspond au taux payé en 1981.

(2) Dans ces pays, des impôts locaux sont perçus. Sur le graphique la première partie de la barre représente l'impôt sur le revenu payé à l'administration centrale, le reste celui payé aux administrations locales.

(3) Cette unité ne paie pas d'impôt sur le revenu.

**Impôt sur le revenu et cotisations salariales de sécurité sociale
en pourcentage du salaire brut (1)**

**Famille avec un seul salaire équivalent à celui de l'ouvrier moyen
1976-1981**



(1) Le classement des pays correspond au taux payé en 1981.

Source : OCDE. — « La situation d'un ouvrier moyen en 1981 au regard de l'impôt et des transferts sociaux. — Paris, OCDE, 1983, pp. 26 et 27.

La protection sociale au Japon

Problèmes et perspectives

Naohiro Yashiro (1)

Si l'Etat protecteur s'est moins rapidement développé au Japon qu'en Europe, nous dit N. Yashiro, c'est parce que les inégalités de revenus étaient moindres et donc les fonctions redistributives plus limitées, que le nombre d'ayant-droits (en particulier personnes âgées) était plus faible et que la famille jouait mieux qu'en Europe son rôle de régulation.

Mais la situation est en train de changer rapidement car le vieillissement s'est très rapidement accéléré, la famille (du fait notamment du travail des femmes) ne joue plus son rôle d'antan et le déclin de la croissance entraîne des inégalités. D'où une propension à l'extension de l'Etat protecteur qui, comme en Europe, rencontrerait rapidement des limites.

Pour éviter une telle impasse, N. Yashiro plaide pour un "Etat protecteur à la japonaise" : limitation des interventions publiques, retour à la privatisation des services sociaux et réhabilitation du rôle d'entraide exercé jadis par la famille. Solutions souvent peu populaires en Europe et cependant d'actualité, que l'on désigne suivant les pays et les sensibilités par des termes plus ou moins pudiques (tiers-secteur, économie sociale) ou choquants (retour à l'économie de marché), à charge d'examiner par delà les mots en quoi les pratiques se ressemblent ou diffèrent.

Dans tous les pays industrialisés, la réalisation du plein emploi et la création d'un Etat protecteur comptent parmi les objectifs essentiels des pouvoirs publics. Cependant, le plein emploi reste encore une utopie dans la plupart des pays d'Europe occidentale où la persistance de la stagnation économique, notamment depuis 1980, a accéléré le niveau du chômage jusqu'à un niveau

(1) Docteur en économie, Premier secrétaire de la délégation japonaise de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE).
Ce texte a été traduit de l'anglais par Madame Régine Temam.

record jamais enregistré depuis la crise de 1929. Parallèlement, le coût du maintien de la protection sociale dans une économie de croissance zéro ou, dans le meilleur des cas, de croissance minimum, est si lourd que beaucoup de pays européens, à l'exception de la Suède, ont dû réduire leurs dépenses sociales.

La stagnation économique observée dans beaucoup de pays industrialisés, alliée à l'ampleur des coûts salariaux et à une faible productivité, expliquent, en grande partie, la crise de l'emploi et de la politique sociale. Seul le Japon échappe à cette règle, où le taux de chômage n'a pas dépassé les 2 % et où la croissance économique, bien qu'en régression, arrive toujours en tête dans la zone de l'OCDE.

La différence de taux de croissance et de gains de productivité qui existe entre le Japon et d'autres pays industrialisés, a provoqué diverses frictions dans le commerce international, et porte souvent à croire que la supériorité de l'économie japonaise serait le résultat de sacrifices consentis dans les prestations sociales. En effet, les paiements de transfert de l'Etat au secteur privé ne représentaient, en 1979, que 13 % du revenu national au Japon, contre 20 %, en Allemagne, 22 % en Suède et 29 % en France (2).

Cependant, la comparaison des paiements de transfert est trompeuse car il faut tenir compte des différences de structure sociale qui existent entre ces pays. Cet article tend à démontrer que le rôle apparemment moins positif du Gouvernement japonais en matière de protection sociale est dû à une situation temporaire, et que le Japon est voué, à longue échéance, à rejoindre sinon à dépasser le niveau des paiements de transfert qui prévaut dans la plupart des pays européens. Les problèmes inhérents à l'Etat protecteur, qui frappent aujourd'hui une bonne partie de l'Europe, deviendront le lot de l'Etat nippon dans un avenir prochain.

Nous examinerons, dans un premier temps, les facteurs qui, jusqu'ici, ont réduit à sa forme la plus élémentaire le rôle de l'Etat japonais dans la protection sociale. Nous évoquerons, ensuite, les changements qui sont intervenus récemment. La troisième partie décrira brièvement les problèmes qui se posent dans divers domaines de la politique sociale. Enfin, nous proposerons une conception nouvelle de la protection sociale.

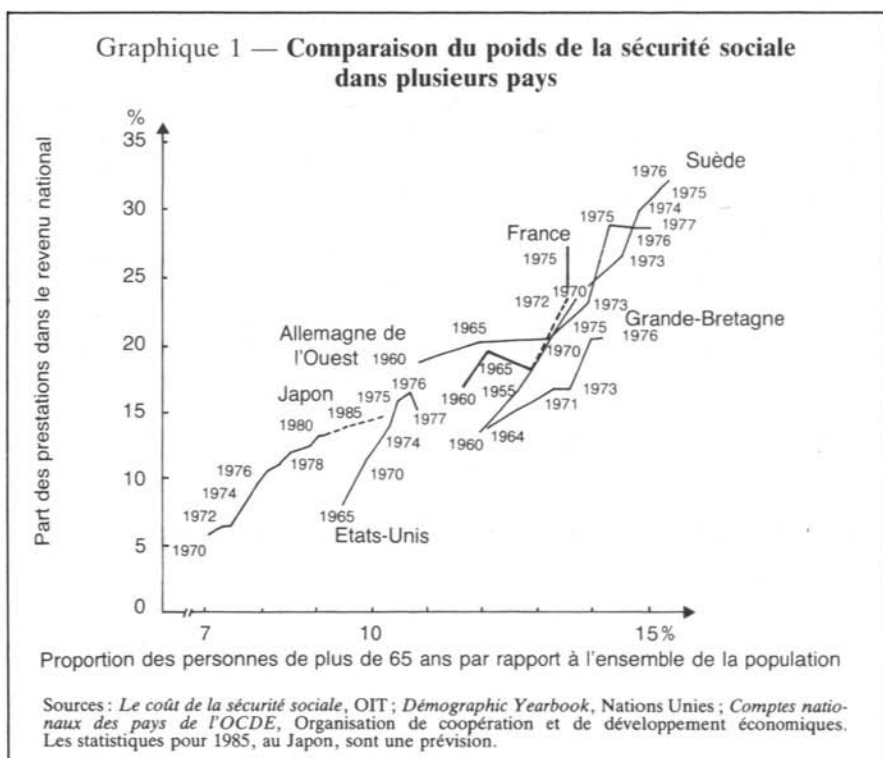
Raisons du niveau peu élevé des paiements de transfert

Le niveau des paiements de transfert à titre de prestations sociales que l'Etat verse au secteur privé, reflète le rôle des pouvoirs publics dans la redistribution des revenus au sein de la société. La nécessité d'une redistribution

(2) OIT, *Le coût de la sécurité sociale*, OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*.

des revenus par l'Etat, dépend ensuite de trois facteurs essentiels : la proportion d'ayants-droit, le rôle d'autres institutions sociales dans la redistribution, et l'inégalité dans la répartition initiale des revenus.

Premièrement, parmi les catégories qui ont besoin du transfert des revenus, la plus importante est celle des personnes âgées. En effet, ces dernières vivent essentiellement des pensions de l'Etat et sont beaucoup plus tributaires de l'assurance-maladie que ne le sont les autres tranches d'âge. On aurait donc tendance à penser que plus la proportion de personnes âgées est forte dans l'ensemble de la population, plus les paiements de transfert sont nécessaires. Le graphique 1 indique la relation qui existe entre la proportion des personnes de plus de 65 ans dans l'ensemble de la population, et la part des prestations sociales dans le revenu national, à partir des statistiques relevées dans plusieurs pays à des périodes différentes. Il ressort du graphique que, même si la proportion de personnes âgées et le niveau des prestations sociales varient d'un pays à l'autre en allant du plus haut, la Suède, au plus



bas, le Japon, il existe un rapport étroit entre ces deux variables qui, surtout, évoluent toutes dans le sens nord-est. Le graphique fait apparaître que, malgré la disparité des systèmes de sécurité sociale des différents pays, l'échelle des prestations sociales évolue nécessairement en fonction du vieillissement de la population. La proportion assez faible de personnes âgées au Japon expliquerait donc le niveau relativement bas des paiements de transfert par rapport au revenu national.

Deuxièmement, le bien-être de la population peut être assuré par la famille et la collectivité locale à la place du secteur public. Plus le rôle de ces institutions traditionnelles est grand, moins l'intervention de l'Etat dans le secteur privé est nécessaire. Le graphique 2 montre le rapport entre le niveau des prestations sociales et l'aptitude de la famille à supporter des risques, représentée par le simple indicateur de la taille de cette dernière. Comparée aux autres pays industrialisés, la famille japonaise est, en moyenne, toujours grande, et c'est elle qui assume une partie de la fonction qui, en Europe, incombe à l'Etat protecteur. Ainsi, près de 70 % des Japonais de plus de 65 ans vivaient avec leurs enfants, en 1980, chiffre très élevé par rapport au niveau de 20 à 40 % que l'on rencontre dans la plupart des pays européens. La famille japonaise continue donc de jouer un rôle important dans le soutien des personnes âgées.

Enfin, l'égalité de la répartition initiale des revenus au Japon réduit la part de la sécurité sociale dans la redistribution des revenus. Le tableau 1 compare les coefficients de concentration de Gini des principaux pays industrialisés et indique le mouvement, dans le temps, de ce coefficient au Japon. Il est intéressant de remarquer que l'égalisation de la répartition des revenus s'est produite entre 1935 et 1970, à une époque de forte expansion économique, ce qui contredit la théorie de l'évolution du capitalisme, selon laquelle les riches s'enrichissent et les pauvres s'appauvrissent. Pour comprendre ce phénomène, il faut savoir que le Japon a toujours limité l'entrée des travailleurs étrangers. La croissance de l'économie japonaise à un rythme moyen de 10 % en termes réels, entre 1935 et 1970, a entraîné naturellement une forte pénurie de main-d'œuvre. Ainsi, non seulement le niveau moyen des salaires a augmenté, mais aussi le taux d'accroissement a été beaucoup plus élevé pour les bas salaires où l'offre de main-d'œuvre est plus restreinte, ce qui a largement contribué à réduire l'écart des revenus au Japon (3). Cette amélioration dans la répartition du revenu initial a été manifestement involontaire mais elle a néanmoins permis d'alléger les charges publiques et de limiter au maximum le volume des paiements de transfert.

(3) La forte incitation des Japonais à améliorer leur statut social, qui se reflète dans le plus haut pourcentage d'étudiants après les Etats-Unis (39 %, en 1978, y compris les étudiants du premier cycle), explique la pléthore de main-d'œuvre pour les métiers « intéressants » et la pénurie pour les « mauvais » emplois.

Des conditions moins clémentes

Ces trois paramètres sociaux qui ont contribué à réduire au maximum le rôle de l'Etat dans la redistribution des revenus, sont en train de s'atténuer au Japon.

Le premier symptôme est le vieillissement de la population. Bien que la proportion de personnes âgées par rapport à l'ensemble de la population japonaise soit, aujourd'hui, la plus faible des pays industrialisés, elle devrait rattraper, au cours des vingt prochaines années, le niveau actuel du pays européen moyen, qu'elle finira par dépasser largement. Si le vieillissement de

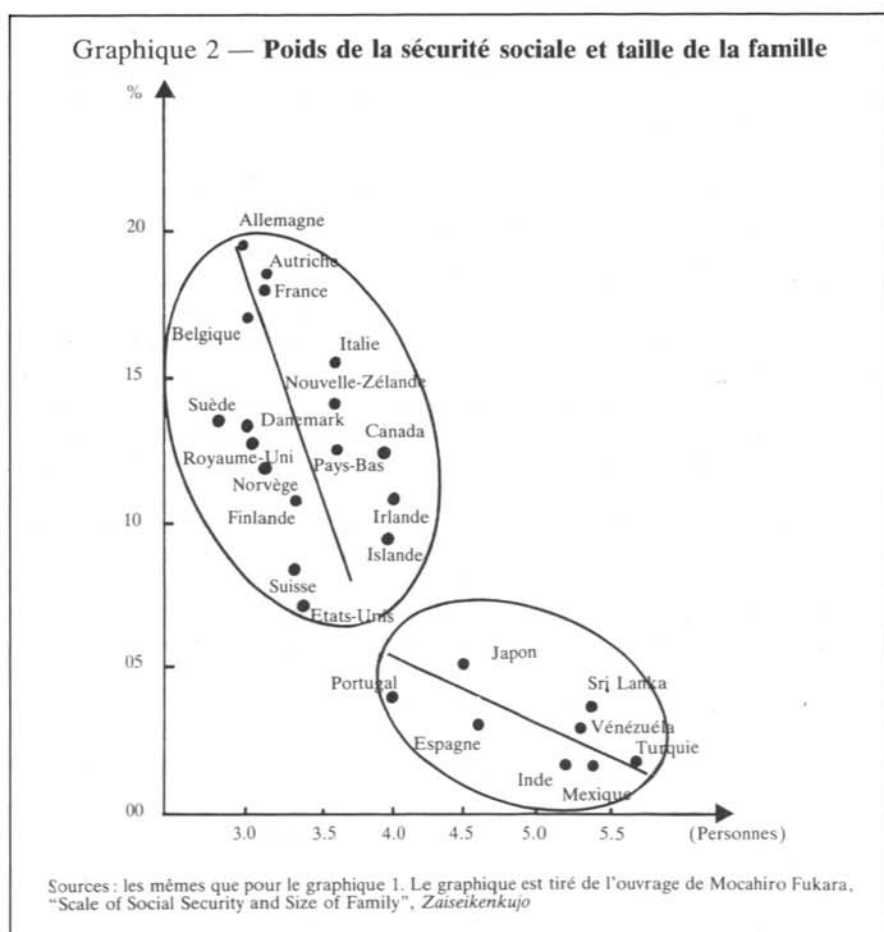


Tableau 1 — Répartition des revenus dans les principaux pays industrialisés

a) comparaison internationale

Pays	Coefficient de Gini	Pays	Coefficient de Gini
Japon	0,2655 (1978)	Canada	0,3829 (1974)
France	0,2734 (1971)	Etats-Unis	0,4110 (1973)
Espagne	0,3470 (1974)		

Nota : d'après la publication de l'OIT, «Household Income and Expenditure Statistics N° 3» (statistiques sur le revenu et les dépenses des ménages), et «Family Saving Survey» (étude sur l'épargne des ménages), réalisée par le bureau du Premier ministre, au Japon.

b) mouvement, dans le temps, du degré de concentration de Gini

1961	0.3236	1973	0.2736
1965	0.2793	1974	0.2711
1970	0.2669	1975	0.2742
1971	0.2748	1976	0.2771
1972	0.2705	1977	0.2760
		1978	0.2655

la population est généralement lent en France, en Allemagne de l'Ouest, en Suède et aux Etats-Unis, il est très rapide au Japon et reflète la forte baisse du taux de natalité et l'allongement de l'espérance moyenne de vie (4). En effet, la proportion de personnes âgées au Japon sera passée de 5 à 12 %, en l'espace de 40 ans seulement, entre 1950 et 1990, alors que ce même processus a duré 175 ans, en France, et 80 ans en Allemagne de l'Ouest.

Le vieillissement de la population va de pair avec la liquidation des retraites qui repose sur le système de reversement des cotisations. Les deux entraînent l'accroissement des dépenses sociales, à l'exemple de beaucoup de pays industrialisés, comme le montre le tableau 2.

Deuxièmement, on constate que la famille est moins disposée à supporter ce genre de risques. Le vieillissement de la population et la baisse du taux de natalité se traduisent par une augmentation du nombre des ménages qui consistent en de vieilles personnes seules. Parallèlement, la multiplication récente des ménages où les deux époux travaillent, améliore certes le revenu de la famille, mais constitue un obstacle à la prise en charge, à domicile, des personnes âgées. D'autre part, il y a de fortes chances pour que l'accroisse-

(4) Au Japon, le nombre moyen d'enfants par femme est tombé de 4,5 pendant l'explosion démographique d'après-guerre à 1,8, en 1980. L'espérance moyenne de vie a progressé de 15 ans pour les hommes, et de 17 ans pour les femmes. Elle était, en 1980, de 73,3 ans pour les hommes, et de 78,8 ans pour les femmes.

ment du nombre de femmes mariées actives sur le marché de l'emploi augmente le taux de divorces qui est, pour l'instant, très faible au Japon par rapport aux autres pays industrialisés. Aussi ne peut-on plus compter sur la famille japonaise pour décharger l'Etat protecteur comme elle le fait actuellement.

Troisièmement, la forte croissance économique qui a contribué à une meilleure égalisation de la répartition des revenus est en régression, et la tendance à réduire l'écart des salaires s'est inversée depuis 1975 (cf. tableau 1). Par ailleurs, l'augmentation continue du prix des terrains a renforcé l'inégalité dans l'accession à la propriété, c'est-à-dire entre ceux qui sont déjà propriétaires et ceux qui ne le sont pas. A longue échéance, la nécessité d'une intervention accrue de l'Etat dans la redistribution des revenus se fera sentir de plus en plus dans la société japonaise.

Les limites de la protection sociale

Le système japonais comporte deux catégories principales de prestations : l'assurance maladie et l'assurance vieillesse. Comme il ressort du tableau 2, le poids des prestations sociales se déplace de l'assurance maladie vers l'assurance vieillesse, reflétant ainsi la progression du nombre de bénéficiaires des régimes de retraite et la nette amélioration du niveau des prestations. Nous allons passer en revue brièvement les régimes de retraite, d'assurance maladie et les divers services sociaux.

Régimes de retraite

Le cadre de l'assurance vieillesse au Japon, qui s'adresse à tous, remonte à 1961. On distingue principalement trois types de régimes dont les bénéficiaires sont respectivement, les salariés du secteur privé, les non-salariés et les inactifs auxquels s'ajoutent certaines catégories professionnelles qui relèvent, au départ, des trois régimes, comme les fonctionnaires et les marins. Bien que le système japonais soit encore trop jeune, il est de nature à fournir des prestations analogues à celles de son équivalent suédois ou ouest-allemand (cf. graphique 3). Même si des pensions ont été versées à titre gracieux aux personnes âgées, lorsque le système d'assurance vieillesse a été instauré en 1961, ce dernier repose sur les cotisations des adhérents.

Jusqu'ici, les recettes, au titre des primes d'assurance vieillesse, ont été chaque année supérieures aux dépenses engagées à titre de prestations, ce qui a permis une accumulation de réserves. Cependant, l'accélération des liquidations de retraites et l'amélioration sensible des pensions qui, de surcroît, ont été indexées sur le taux d'inflation, devraient épuiser ces réserves d'ici vingt ans si le rapport actuel entre les primes et les prestations est maintenu. On sera, alors, sans doute contraint d'adopter un système de finance-

唯獨人間
克得變己

ツブが變わるのは壊われろ
だけだ お玉いやくしが蛙に
變るのは生物の變態である
人間だけが自分の努力で
己れを變えることが出来る

昭和五十二年十月

米二



« L'homme est la seule chose qui puisse se transformer elle-même par ses propres efforts. »

Offert par Yoneji Masuda lors de sa visite à l'Association Internationale Futuribles.

ment des prestations qui proviendra directement des cotisations, ce qui provoquera une hausse brutale des taux. Ainsi, en l'an 2010, le taux de cotisation à l'assurance vieillesse devrait atteindre 30,6 %, y compris la part patronale, contre 10,6 %, en 1980.

Afin d'éviter cette flambée des taux, le Gouvernement japonais a tenté de repousser de 60 à 65 ans, l'âge à partir duquel l'allocation vieillesse devient exigible, pour ne pas trop accabler la population active. Ce projet a soulevé une vive opposition en raison du taux de chômage relativement élevé parmi les travailleurs proches de la retraite, et il a été rejeté par le parlement. Il n'y a donc pas, pour l'instant, de consensus sur la manière de faire face à la crise du système d'assurance vieillesse.

Régimes d'assurance maladie

Il existe, schématiquement, deux régimes d'assurance maladie. Le premier concerne les salariés et leur famille, le second s'applique au reste de la population qui ne relève pas du régime salarié, créé en 1961. Le premier régime consiste en huit caisses qui s'adressent, notamment, au personnel des

Tableau 2 — Répartition des prestations sociales (en pourcentage)

	assurance maladie	assurance vieillesse	divers
1970	58,9	23,1	18,0
1975	48,7	32,2	19,1
1980	43,3	41,4	15,3

Source : «Shakai hosko kyufu hi» (prestations sociales), Ministère de la Santé et de la Protection Sociale, 1982

grandes sociétés, aux employés des petites entreprises, aux fonctionnaires et aux marins. Ce fractionnement est dû au fait que chaque groupe professionnel avait, à l'origine, son propre régime d'assurance vieillesse et semble avoir perpétué cette tradition. Les deux régimes prévoient des prestations en nature, c'est-à-dire que l'assuré bénéficie de soins médicaux à coût réduit au lieu de recevoir un remboursement en espèces.

Le problème essentiel du régime actuel d'assurance maladie est la hausse continue des frais médicaux. Jusqu'au premier choc pétrolier de 1973, l'ensemble des frais médicaux ne dépassait pas 4 à 5 % du revenu national, mais depuis la baisse de la croissance économique et l'augmentation ininterrompue de ces frais, le taux a franchi la barre des 5 % en 1975, et les 6 % en 1978. Cette inflation médicale s'explique, en partie, par les investissements dans la recherche médicale et aussi par «le risque moral», c'est-à-dire l'abus de l'assurance maladie.

Le risque moral de l'assurance maladie est patent, tant du côté de l'offre que de la demande. Etant donné que ce sont des médecins conventionnés qui fournissent les prestations en nature, ils ont tout intérêt à «vendre» un maximum d'actes médicaux. Les malades pensent souvent qu'un médecin qui assure des soins intensifs, est meilleur. L'abus de soins médicaux est surtout manifeste chez les personnes de plus de soixante-dix ans qui ont le privilège de recevoir une assistance gratuite.

La proportion de personnes âgées qui occasionnent des frais médicaux trois fois supérieurs à la moyenne des autres cotisants des deux régimes, a provoqué des déséquilibres dans le financement de l'assurance maladie. En raison, notamment, de la transformation de la structure industrielle, les jeunes sont affiliés généralement au régime des salariés, tandis que les personnes âgées optent pour le second régime, après avoir pris leur retraite. Les dépenses engagées par l'assurance maladie pour le compte des non-salariés sont donc supérieures, alors que les cotisations de ces assurés dont les revenus sont souvent peu élevés, restent inférieures. D'importantes subventions

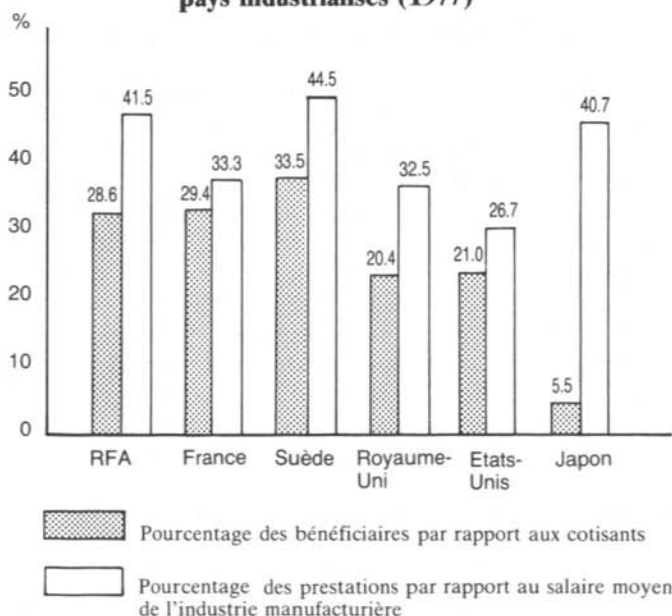
du Trésor s'imposent désormais pour préserver le système national d'assurance maladie.

Aussi ce dernier a-t-il été réformé en 1980, afin de supprimer le déséquilibre entre les deux régimes et de veiller à ce qu'un pourcentage de cette charge financière soit assumé par l'assuré pour permettre le jeu du mécanisme des prix, bien que l'effet soit sûrement limité.

Services sociaux

Les services sociaux s'adressent aux enfants, aux handicapés et aux personnes âgées. Cette aide de l'Etat semblait être réservée surtout aux pauvres mais elle s'étend désormais jusqu'aux classes moyennes. Ainsi, comme les femmes mariées sont de plus en plus nombreuses à travailler hors de chez elles, la demande de crèches augmente. D'autre part, le besoin de maisons de retraite s'accroît à mesure que les personnes âgées vivent de plus en plus séparées de leurs enfants.

Graphique 3 — Niveau de reversement des retraites et de prestations des régimes d'assurance vieillesse dans les principaux pays industrialisés (1977)



Source : Ministère de la protection sociale au Japon «Pension Handbook»

Par conséquent, l'aide sociale ne se limite plus aux pauvres et aux handicapés mais se substitue au rôle traditionnel de la famille dans la prise en charge des enfants et des personnes âgées. L'expansion de cette aide qui ne s'adresse plus seulement aux pauvres mais aussi aux classes à revenu moyen ou même élevé, grève cependant les finances publiques et la qualité des prestations baisse forcément avec le nombre croissant de bénéficiaires aux ressources limitées.

Dans ce contexte, l'expérience qui a été menée à l'intention des personnes du troisième âge dans une banlieue de Tokyo, a retenu la plus grande attention. La méthode «Musashino», d'après le nom de la ville où l'expérience a été réalisée, prévoit que la ville joue un rôle d'intermédiaire en dispensant une meilleure qualité de services aux personnes âgées, équivalant à la valeur des biens-fonds que possèdent ces dernières. En d'autres termes, la ville mobilise des biens immobiliers par nature dont le propriétaire continue d'avoir la jouissance (5). On reproche à ce système de faire une discrimination entre les possédants et les démunis. D'un autre côté, la municipalité se contente d'assumer, avec ce système, le rôle traditionnel des membres de la famille qui sont tenus implicitement à s'occuper des personnes âgées au lieu d'hériter de leurs biens.

L'avenir de l'Etat protecteur au Japon

Jusqu'en 1973, au moment du premier choc pétrolier, les Japonais avaient manifesté un grand intérêt à l'idée d'un Etat protecteur, comme mode de gouvernement idéal, où l'Etat serait chargé, en priorité, de protéger la vie des citoyens. Cependant, la chute du taux de croissance depuis 1973, assortie de l'énorme déficit structurel du budget de l'Etat, a laissé entrevoir la lourde charge financière que pourrait représenter l'Etat protecteur. Parallèlement, devant l'apparition du régime de Margaret Thatcher, de l'administration Reagan, et devant les changements moins radicaux apportés aux politiques sociales des autres pays européens, les Japonais se demandent si un Etat protecteur «à l'européenne» est toujours idéal pour eux. La conception européenne de l'Etat protecteur, qui remonte à Bismarck, part du principe que le libre jeu de l'offre et de la demande est de nature à engendrer une plus grande inégalité sociale en l'absence d'une intervention de l'Etat. Dans cet

(5) Le coût des prestations sociales est récupéré, au moment du décès du bénéficiaire, à partir de fonds équivalant à la valeur des biens fonciers. La faiblesse de ce système apparaît lorsqu'une personne est toujours en vie après avoir absorbé la totalité de la valeur de ses biens. Le meilleur moyen de parer au risque «d'une vie trop longue», quoique la méthode soit trop radicale pour recevoir une approbation unanime, est de rassembler les fonds de tous les membres pour les transférer ensuite des défunts aux survivants. Il s'agit là d'une assurance idéale qui répartit le risque entre les personnes du troisième âge et décharge la population active.

esprit, l'existence de services sociaux gratuits ou très bon marché, qui ne permettent pas à l'Etat de rentrer dans ses frais, devait améliorer la répartition des revenus. Toutefois, l'expansion récente des services sociaux qui ne s'adressent plus uniquement aux bas salaires mais s'étendent désormais aux classes moyennes, et l'exemple de beaucoup de pays européens, remettent en cause l'efficacité de cette politique dans l'amélioration de la répartition actuelle des revenus. On suppose même qu'elle aggrave l'inégalité entre ceux qui bénéficient de services spéciaux et ceux qui n'en profitent pas, au sein de la même tranche de revenus.

L'augmentation des dépenses sociales provoque aussi un gaspillage des ressources, pour trois raisons. Premièrement, le poids de la fiscalité et des cotisations sociales dégoûte du travail et décourage l'investissement privé. Deuxièmement, la perception des recettes destinées aux paiements de transfert et la répartition entre divers bénéficiaires requièrent une vaste organisation et tout un dispositif administratif si l'on veut garantir la justice sociale. Enfin, la protection sociale porte en elle un «risque moral», c'est-à-dire la tendance à abuser des prestations. Etant donné que ces prestations sociales entraînent inévitablement de tels coûts, il importe d'en rationaliser l'usage afin de parvenir à une meilleure répartition des revenus.

Il reste comme alternative, l'Etat protecteur de type japonais, tel qu'il a été préconisé par l'ancien Premier ministre, M. Ohira. Le principe en est la limitation de l'intervention de l'Etat et le retour à la privatisation des services sociaux, sauf pour les catégories à faible revenu. La réduction du transfert horizontal au sein des classes moyennes limite au maximum l'effet négatif du transfert de l'Etat, tant pour le donateur que pour le bénéficiaire.

La privatisation a deux sens ici : elle sert, d'une part, à exploiter le marché et, d'autre part, à tirer parti des liens familiaux. Au Japon, contrairement à beaucoup de pays européens, le mécanisme du marché continue de bien fonctionner et repose sur la compétitivité des entreprises et sur une répartition des revenus relativement équitable. En fait, plusieurs entreprises et industries japonaises se préparent à pénétrer dans «le marché social» qui devrait prendre de l'ampleur à mesure que la société se peuple de personnes âgées. Le rôle du gouvernement n'est donc pas de monopoliser le marché en fournissant des prestations gratuites, mais de se contenter de protéger les intérêts du consommateur, de garantir un minimum vital aux plus démunis et d'aider les handicapés à accéder aux services qui existent sur le marché.

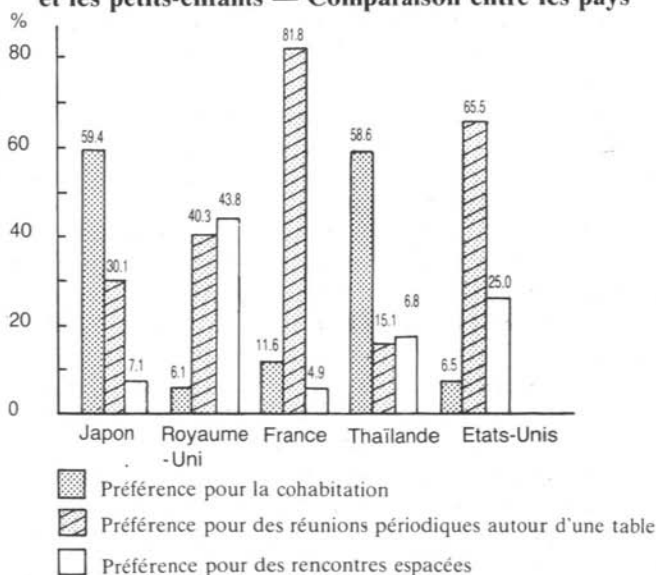
La famille joue aussi un rôle important dans la protection sociale au Japon. Il est vrai que les Japonais sont plus favorables à une cohabitation entre les personnes âgées et leurs enfants que ne le sont les pays occidentaux (cf. graphique 4). Si une famille a une personne âgée à sa charge, l'Etat peut l'aider, notamment, en lui accordant des abattements fiscaux, de manière à réduire le montant des transferts. On parle aussi de subventionner la

construction ou la reconstruction d'un modèle de maison qui rendra possible la cohabitation de deux familles de générations différentes.

Le retard que l'on prêtait au Japon en matière de politique sociale, par rapport à l'ensemble des pays européens, est démenti dans les faits d'autant plus que la situation change rapidement à mesure qu'augmente la proportion de personnes âgées. Etant donné le système actuel de sécurité sociale qui s'inspire du modèle européen, le poids de la protection sociale sera énorme au Japon en raison du vieillissement rapide de la population. L'avantage du Japon, cependant, c'est de pouvoir profiter de l'expérience des pays industrialisés d'Europe et d'avoir encore le temps de changer de cap.

Depuis quelque temps, la majorité des Japonais estime que leur pays ne peut pas se permettre d'avoir un Etat protecteur de type européen, devant le vieillissement rapide de la population, et doit élaborer une nouvelle politique sociale dans les années qui viennent. L'idée d'un Etat protecteur «à la japonaise» qui mette l'accent sur le rôle du marché et de la famille, est à envisager.

Graphique 4 — Préférences dans le type de relations avec les enfants et les petits-enfants — Comparaison entre les pays



Source: Etude comparée de la vie et des comportements des personnes âgées. Bureau du Premier ministre, 1981.

Nota: Enquête réalisée à partir d'un échantillon représentatif de 1000 personnes, âgées de 60 ans minimum, dans chaque pays.

La réforme de la sécurité sociale aux Etats-Unis

Depuis décembre 1981 aux Etats-Unis, la réforme de la sécurité sociale fait l'objet d'une réflexion approfondie de la part des hommes politiques, au sein d'une commission composée de représentants républicains et démocrates du Congrès et du Sénat. Celle-ci fut créée par le Président Reagan, après le refus massif du Congrès de voter le programme de réformes du Gouvernement américain ; ce programme proposait des changements trop rapides et trop radicaux (réduction de 10 % des prestations futures, diminution de 31 % des pensions de pré-retraites...). Cette commission a rendu public son rapport et ses propositions le 15 janvier 1983 ; propositions qui ont été votées par le Congrès le 9 mars, mais rejetées par le Sénat le 18 mars pour amendement ; ce projet de réforme devrait être voté ou refusé définitivement d'ici peu (avril).

La sécurité sociale américaine recouvre trois programmes d'inégale ampleur : l'essentiel est constitué par celui de retraite (l'OASI qui a versé \$ 135 milliards en 1982) (1) ; s'y ajoutent celui de l'assurance invalidité (DI, \$ 18,5 milliards) et celui d'assurance maladie (HI, plus connu sous le nom de Medicare : \$ 35 milliards). Le système de l'OASI, actuellement en difficulté, est financé par des cotisations patronales et salariales fondées sur des salaires plafonnés. Il est intégré dans le budget général, mais ses ressources sont affectées. Il fonctionne selon la répartition. Il avait pu initialement accumuler des réserves, qui lui ont ensuite été bien utiles. En effet, au cours des dix dernières années le Congrès a étendu l'accès au système, qui couvre désormais 90 % de la population active, et a accru substantiellement les prestations, notamment en les indexant sur un indice qui surestimait probablement la hausse du coût de la vie. Le résultat est que depuis 1980 les dépenses excèdent les recettes : l'OASI a connu un déficit de \$ 15 milliards dans l'exercice fiscal 1982. Ayant épuisé ses réserves il a dû emprunter au

DI. Il n'aura plus le droit de le faire après juillet 1983 et même s'il continuait à le faire auprès du DI comme du HI qui sont excédentaires, les fonds recueillis ne seraient pas suffisants pour couvrir les dépenses en 1984, s'il n'y a pas de changement législatif. Et même si les réformes de la commission sont appliquées, d'après les estimations de la Social Security Trustee, les fonds de retraite pourraient ne pas être suffisants dès 1985.

Face à une telle situation, la commission se devait de proposer des mesures qui permettraient de sortir le régime de retraite de base de ses difficultés au cours des années 80, quelle que soit la situation économique.

Ses propositions sont les suivantes :

— inclure les fonctionnaires fédéraux puis locaux et les associations à but non lucratif, qui ont leur régime propre, dans le système (soit plus de 2 millions de travailleurs et de 1,9 million de bénéficiaires et leur famille, rien que pour le système de retraites des fonctionnaires : CSRS). Cette proposition, votée par le Congrès, est très mal acceptée par les fonctionnaires car leur système étant parmi les plus généreux ils sont perdants.

— avancer les augmentations de cotisations prévues pour 1985, 1986 et 1990. Cette mesure majorerait les parts individuelles versées à la fois par les employeurs et les salariés de 6,7 à 7,65 %, portant le volume total des prélèvements de 13,4 % actuellement à 15,3 % des salaires plafonnés ;

— modifier le dispositif d'indexation sur le coût de la vie, soit en limitant la prise en compte de la variation de l'indice des prix à la consommation, soit en indexant les prestations sur l'évolution des salaires moins un certain pourcentage reflétant la hausse attendue de la productivité du travail. Le Congrès a choisi une autre solution : bloquer provisoirement le jeu de l'indexation en reculant la date du réajustement annuel de trois mois (du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre) soit une économie de 35 milliards ;

— retarder l'âge de la retraite : le Congrès a opté pour le relèvement progressif de l'âge réglementaire de 65 à 67 ans le siècle

(1) OASI : prestations aux personnes âgées et pensions de réversion.

prochain (en 2027 précisément) ;
— financer une partie de la sécurité sociale par le budget général en cas de crise, de façon directe ou indirecte, par un alourdissement de la ponction fiscale ou des emprunts spéciaux ; le Congrès a voté une autre solution : l'imposition de la moitié des prestations sociales lorsque le revenu total annuel des personnes dépasse \$ 25 000 (32 000 pour les couples). L'argent recueilli va à l'OASI.

Ces réformes sont tout d'abord un compromis. Leur but essentiel est d'assurer la solvabilité du système jusqu'en 1990, en dégageant 165,3 milliards de dollars d'éco-

nomie et de ressources supplémentaires. Encore faut-il que les prévisions faites (quatre scénarios existent avec comme limite 2060) sur les économies et les gains espérés ne souffrent pas d'erreurs d'estimation trop importantes. Sur le long terme, la question est loin d'être résolue car les enjeux soulevés et l'incertitude des projections à long terme ont de quoi effrayer plus d'un homme politique. La commission devrait s'y attaquer prochainement.

futuribles

économie et humanisme

N° 270, mars — avril 1983

Editorial

Quelques conditions pour sortir de la crise du travail

Le détour par l'activité secondaire

Autonomie ou dépendance alimentaire : le cas de la Corée du Sud et du Japon

La Chine et le marché mondial des céréales

Le profit bancaire

O. Brachet

P.A. Julien, B. Morel

C. Duval

P. Bye, A. Mounier

J.L. Rocca

A. Tibère

Chronique industrielle

Une contradiction de la politique industrielle :
les investissements étrangers en France

J. Savary

Des faits et des tendances

Conquérir le droit à l'information économique et sociale

J. Magaud

La baisse des prix du pétrole : un élément favorable pour l'économie française

F. Bollon

Conjoncture économique et financière

A. Cédel

Actualités économie et humanisme

J.C. Lavigne

Chronique

Economie et Humanisme, 14, rue Antoine Dumont 69372 Lyon Cédex 8. Tél : (7) 861 32 23
Prix du numéro : France 35 F. T.T.C. Etranger 38 F.

La protection sociale dans quelques PVD

Éléments de comparaison

Abdellah Boudahrain (1)

Dans ce numéro consacré à la protection sociale, il nous est apparu essentiel de nous interroger sur les systèmes appliqués dans les pays en voie de développement.

A. Boudahrain, nous donne ici un bref aperçu des systèmes de protection sociale dans quelques pays en voie de développement.

Après avoir exposé quels sont les principaux bénéficiaires et les risques couverts, l'auteur s'interroge sur le fondement d'un système qui, avant même de s'étendre comme en Europe, pose déjà problème.

Les personnes protégées

La protection sociale n'est assurée par les systèmes de sécurité sociale (ou d'assurances sociales) des pays en voie de développement, voire des pays industrialisés, qu'à certaines catégories de la population. Les populations ainsi concernées sont des privilégiées par rapport aux masses de déshérités, laborieuses ou non.

Cette protection est, en outre, inégalement organisée et très insuffisante tant par la sécurité sociale qu'en dehors d'elle. C'est dire l'urgence de l'action qui doit viser à la réduction des disparités sociales souvent trop flagrantes.

Le régime général marocain actuel, inspiré du droit français de la sécurité

(1) Conseiller juridique adjoint, à l'Organisation Arabe du Travail (Bagdad — Irak)
Voir thèse de l'auteur «Le droit marocain de la sécurité sociale, étude comparative et prospective avec les systèmes de protection sociale africains, arabes et européens», Doctorat d'Etat Bordeaux I, avril 1980, 840 p.

sociale et à l'instar d'autres systèmes de pays en développement, ne protège qu'une partie infime des populations laborieuses, en l'occurrence les travailleurs salariés occupés dans l'industrie, le commerce et les professions libérales (2).

Ce n'est que récemment que ce régime fut étendu aux employeurs et aux travailleurs des exploitations agricoles, forestières et de leurs dépendances (3).

Les autres régimes généraux en Afrique francophone excluent également de leur champ d'application les personnes protégées par des régimes spéciaux (fonctionnaires permanents de l'Etat, gens de mer, forces armées, membres du gouvernement, parlementaires). L'Algérie, est semble-t-il, le seul pays à avoir des régimes divers selon le secteur d'activité : régime général, régime agricole, régime minier, régime des chemins de fer, des gaz et de l'électricité.

Dans l'ensemble de ces pays, ainsi que dans la majorité des pays arabes, le bénéfice des mesures de la sécurité sociale est réservé à tous les travailleurs salariés visés par les dispositions du code du travail. Mais le plus souvent, le champ d'application exclut certaines catégories professionnelles et non des moindres, tels que les travailleurs agricoles, les travailleurs indépendants, les travailleurs à domicile, les professions libérales (Egypte à l'exception des salariés agricoles), les gens de maison (Egypte, Libéria) (4).

Cependant, en Guinée, le régime couvre également les fonctionnaires (Libye également). Mais dans ce pays les artistes qui ne sont pas soumis au bénéfice des avantages prévus par le régime général sont assujettis à un régime spécial créé en 1967 (4).

D'autre part, la protection sociale est étendue dans quelques pays aux étudiants et aux membres de leur famille (Algérie, République centrafricaine pour l'assurance maladie dont bénéficient les étudiants et les élèves, Madagascar, Tunisie).

Enfin, à l'instar des systèmes européens, le champ d'application du régime de sécurité sociale varie selon les risques à couvrir, avec cette différence toutefois que la variation implique une limitation de la protection. Par exemple, les prestations familiales n'étaient pas accordées avant l'ordonnance n° 71-14 du 5 avril 1971 aux salariés du secteur agricole en Algérie (5).

(2) Article 3 du dahir du 27 juillet 1972.

(3) Voir Dahir n° 1-81-1978 du 8 avril 1981 portant promulgation de la loi n° 26-79 (BO n° 3572 du 15 avril 1981, p. 217).

(4) Voir rapports et documents de la 2^e conférence Régionale Africaine de Dakar (AISS) en 1966, pp. 28, 86, 88.

Voir aussi A. Hervo-Akendengue. — «La sécurité sociale : instrument de développement économique et social des pays africains». — *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, n° 3-1972, p. 211.

(5) Instituant un nouveau régime de sécurité sociale agricole. Voir *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, n° 3-1972, p. 291.

De même, les gens de maison et les gens de mer sont exclus de la législation sur les risques professionnels en Libéria.

De toute façon, le régime général marocain comme ceux d'autres pays africains apparaît comme une frêle imitation des normes juridiques occidentales, ce qui met en équation leur efficacité et l'étendue de leur champ d'application quant aux personnes à protéger.

Cependant, quels que soient les reproches qu'on peut leur faire mais sans pour autant les minimiser, on ne note pas une meilleure évolution de la sécurité sociale dans les pays arabes, en particulier ceux qui sont détenteurs d'immenses sources d'énergie et producteurs de pétrole.

Le régime des assurances sociales, institué en 1969 en Arabie saoudite, ne s'applique, quoique obligatoirement, qu'aux travailleurs occupés au service d'un ou deux employeurs (6).

Le code irakien de retraites et de protection sociale n° 112 de 1969 (révisé) ne concerne que les travailleurs salariés de l'industrie et du commerce. Il est néanmoins précisé que d'autres catégories de travailleurs peuvent être progressivement protégées par ordonnances présidentielles (7).

En revanche, la législation libyenne de sécurité sociale n° 72 de 1973 (article 28) s'applique à plusieurs catégories de bénéficiaires. Son champ d'application s'étend aux fonctionnaires de l'Etat et des collectivités publiques, aux forces armées et de police, aux travailleurs salariés suivant un contrat écrit ou verbal, aux professions libérales, aux travailleurs indépendants et gens de maison, aux agriculteurs, aux employeurs, aux vieux, aux veuves et aux orphelins qui sont démunis de ressources, aux nécessiteux sans appui et enfin aux travailleurs étrangers occupés en Libye.

Le Maroc ou d'autres pays semblables n'ont certes pas les potentialités économiques et financières de ce pays peu peuplé. S'il leur était facile de commencer par l'institution d'un régime des travailleurs salariés des villes, parce qu'ils possèdent les emplois les plus réguliers ou sont normalement rémunérés en espèce et qu'il est facile, dans leur cas, de déterminer le montant du salaire en vue du calcul des cotisations (8), ils ne doivent pas se limiter à une protection non seulement insuffisante, mais inadaptée aux besoins de la majorité de leur population active.

En définitive, les systèmes de protection de ces pays renforcent le carac-

(6) Voir décret royal n° M/22 du 15 novembre 1969; M. Ibrahim Al Zaid. — «Les assurances sociales en Arabie Saoudite». — *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, n° 3-1975, p. 290.

(7) Voir rapports et documents du 1^{er} colloque arabe sur les assurances sociales, tenu à Alexandrie (Egypte), décembre 1975, p. 3 AISS «Les régimes de sécurité sociale dans le monde, 1973».

(8) On peut ajouter que les salariés des villes travaillent en général pour des employeurs importants ou très importants, ce qui facilite — relativement — l'application d'un tel régime. Des problèmes administratifs et techniques ne sont cependant pas éludés.

rière privilégié d'une catégorie déjà favorisée de la population (qui perçoit une rémunération) par rapport aux autres.

Le modèle ainsi choisi est franchement inadapté aux réalités et aux besoins d'un pays en voie de développement.

En l'adoptant ces pays délaissent « ceux qui demeurent en dehors de l'économie monétaire et vivent des fruits de la terre au sein d'une société tribale, qui éprouvent le plus grand besoin de bénéficier d'une protection sociale... » (9).

Les risques couverts

Pour l'instant, le Maroc a, par exemple, sans ratifier la convention n° 102 concernant la norme minimum de sécurité sociale (10), fait application de son article 2. Au lieu des trois branches exigées, les prestations servies dans le cadre du régime général se regroupent selon l'article 1er du dahir du 27 juillet 1972 en trois familles, à savoir : 1— Les allocations familiales ; 2— Les prestations à court terme (indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident non régis par la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, indemnités journalières de décès) ; 3 — Les prestations à long terme (pensions d'invalidité, de vieillesse et de survivants).

On ajoute également les remboursements que la Caisse Nationale de Sécurité Sociale est appelée à effectuer au profit de l'employeur qui a avancé au salarié la rémunération du congé supplémentaire auquel celui-ci a droit à l'occasion de chaque naissance dans son foyer.

Ainsi, le Maroc totalise six branches sur les neuf prévues à la fois par la convention n° 102, le code européen de sécurité sociale et le protocole annexé à ce code (11). Mais cela ne signifie pas pour autant que le niveau de la protection est satisfaisant ni que le système est efficace. Des restrictions et contraintes rendent la protection sociale ineffective et fort dérisoire.

Dans les autres pays arabes, les systèmes sont disparates et moins étoffés. La Jordanie, la République Arabe du Yémen, Qatar, La Somalie et le Soudan n'ont reconnu que les accidents du travail et les maladies professionnelles, qui sont d'ailleurs régis par la législation du travail. Le Koweït, la

(9) V. Vladimir Rys. — « Quelques problèmes actuels de la sécurité sociale dans le monde ». — *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, n° 3, 1968. p. 457.

(10) Adoptée par l'O.I.T. en 1952.

(11) De même, le régime marocain dépasse le niveau très bas de la convention arabe (n° 3) concernant la norme minimum de sécurité sociale, adoptée en 1971 par la Conférence arabe du travail. Cet instrument invite seulement les pays arabes à opter pour deux branches parmi les huit visées par son article 7.

république Démocratique et Populaire du Yémen, le Sultanat d'Oman et la Palestine n'ont adopté aucun système de sécurité sociale (12).

En revanche, les régimes institués par les autres pays arabes ne reconnaissent pas les mêmes éventualités. Ainsi, par exemple, le système libyen ne sert pas de prestations familiales. Le régime libanais ne connaît pas les assurances invalidité, vieillesse et décès, il est question seulement d'une indemnité de fin de carrière (régime de prestations forfaitaires). La Mauritanie comme l'Arabie Saoudite n'ont pas introduit une assurance maladie. Enfin, l'Égypte a étendu la protection à l'assurance chômage à la place des prestations familiales. La nouvelle loi sur l'assurance sociale, entrée en vigueur le 1^{er} août 1976 au Bahrein, instaure un régime obligatoire limité à l'assurance vieillesse-invalidité-décès, accidents du travail et maladies professionnelles pour tous les travailleurs du secteur privé.

La richesse des pays arabes, producteurs et exportateurs de pétrole, n'a donc pas eu d'impact en matière de protection sociale, ce qui met en relief l'importance de la volonté politique des gouvernements à instaurer un système viable pour les gouvernés. Les pays pauvres connaissent, parfois à côté de l'influence du régime politique, des problèmes techniques et de financement plus épineux.

L'harmonisation des systèmes arabes de protection sociale n'est pas pour demain.

Il n'en va pas autrement en Afrique.

Une rapide analyse des réalisations en matière de sécurité sociale des pays africains permet d'en souligner la grande diversité. D'abord les accidents du travail représentent la branche la plus répandue avec certes des méthodes et une efficacité variables d'un pays à l'autre. En outre, les systèmes africains servent des prestations familiales, héritées de l'ancien colonisateur, à l'exception du Burundi et du Rwanda.

Le risque maladie est couvert, d'autre part, par une assurance, pour les soins médicaux et les indemnités en Guinée et au Mali, et pour les indemnités seules, en Tunisie comme au Maroc. De même, l'assurance maternité existe dans tous les pays francophones à l'exception du Rwanda. L'assurance - vieillesse est reconnue dans la plupart des pays francophones, sauf au Tchad et au Sénégal.

En cas d'invalidité, ne résultant pas d'un risque professionnel, une protection est assurée à la victime dans les pays d'expression française.

A la lumière de ces éléments de comparaison, le régime général marocain

(12) Voir point I du 1^{er} colloque arabe sur les assurances sociales, Alexandrie, 1975, rapports et documents op. cit. pp. 1-20. Voir également «régimes de sécurité sociale dans le monde 1972», AISS op. cit. liste des tableaux nationaux, p. VI.

paraît relativement bien situé par rapport aux systèmes de protection sociale des pays de sa région ou avec qui il a des affinités de toutes sortes.

Toutefois, la protection assurée est encore incomplète, voire sous-développée.

On constate d'abord l'absence de soins médicaux, et que les risques professionnels ne sont pas pris en charge par l'organisme marocain de gestion de la sécurité sociale. C'est le système algérien qui semble être l'un des rares, en Afrique et dans le Monde Arabe, à couvrir presque toutes les éventualités que comprend la sécurité sociale.

Le regroupement de ces éventualités donne cependant à la conception qu'on s'est fait d'elle une large extension et une orientation très structurée (article 1^{er} du dahir du 27 juillet 1972).

Il se fonde, d'une part, sur la réalisation du droit à la santé et, d'autre part, sur la garantie de revenus de substitution ou de compensation dans tous les cas où les revenus directs du travail sont censés faire défaut ou sont considérés comme insuffisants pour faire face aux charges de famille.

Ce qui manque c'est la création d'un climat favorable au développement de la sécurité sociale. Mais cette dynamique ne peut exister puis être maintenue que par la volonté politique des responsables et un changement d'habitudes des bénéficiaires (consommateurs) de la sécurité sociale concurremment à une solidarité agissante des populations du pays. Ceci vaut également pour la plupart des pays en voie de développement.

Sur le principe de solidarité

Le rôle traditionnel de la sécurité sociale ne peut être considéré comme effectif dans les pays en voie de développement. Le système de protection dans ces pays n'est pas encore fondé sur le principe de l'universalité au regard des personnes et des risques.

La garantie d'une protection sans faille assurée, selon la formule fameuse du «berceau à la tombe», contre la menace du besoin associée principalement à la perte ou à l'insuffisance du revenu du travail, demeure un but non atteint ni même réalisé partiellement.

On s'interroge alors sur l'existence d'un tel système qui ne représente qu'une illusion de protection au regard des impératifs sociaux. L'explication recherchée dans le sous-développement et les implications financières de la mise en place d'une protection efficace et appropriée à la population d'un pays en voie de développement est une fuite en avant.

En se tenant à cette explication, on fait négation de la dynamique du social dont les effets sur le progrès économique sont certains à moyen ou à long terme. On ne peut cependant minimiser outre mesure, les problèmes financiers et économiques.

Des actions normatives et pratiques doivent notamment être entreprises sur le plan de la politique sociale et économique afin d'harmoniser le développement du pays dans l'évolution de la protection, tant dans le cadre de la sécurité sociale qu'en dehors d'elle.

L'extension de la protection en cas de sécurité sociale demeure toutefois la direction dominante. Il est certain par exemple, que la prise en charge des risques professionnels par l'organisme marocain de gestion des assurances sociales aidera à la solution des problèmes délicats posés par le régime de la réparation de ces éventualités en l'occurrence des accidents du travail.

On devra également faire prévaloir la prévention sur la réparation en ce domaine comme dans bien d'autres.

Par ailleurs, la protection contre le chômage pose la question de savoir si un régime particulier à cette branche, voire commun à l'ensemble des risques professionnels, n'est pas préférable.

La réponse paraît fort difficile à formuler et requiert des études sérieuses et approfondies.

De même, on se demande si les efforts complémentaires en matière de prévoyance sociale (mutualité et régime de retraites) doivent se poursuivre en dehors de la sécurité sociale, se fondre dans un système de protection unifié ou harmonisé ou seulement être coordonnés avec la sécurité sociale.

Une approche globale et intégrée dans le cadre du développement économique et social du pays est indispensable en ce domaine.

En tout cas, même si on donne la priorité à la protection obligatoire fondée sur une conception extensive de la sécurité sociale impliquant l'intervention de l'Etat, l'appel à la liberté d'initiative et à la solidarité des personnes intéressées devra permettre le développement d'une protection volontaire.

Ainsi, pourra-t-on tenter de résoudre les problèmes de financement et d'efficacité, voire de légitimité, du système de protection. Mais cela ne devra pas nous amener à négliger la protection obligatoire, surtout si elle est fondée sur une solidarité nationale ou collective.

Décentralisation et politiques sociales

Le Groupe de Fond de France

Les perspectives intégratives ouvertes pendant la période du VI^e Plan ayant à peu près disparu, et la réflexion sur l'action sociale étant elle-même tout à fait limitée, il apparaît nécessaire de pouvoir penser la politique sociale avec d'autres concepts que ceux qui la traversent actuellement.

Cette réflexion est particulièrement urgente :

— en raison de l'absence d'un projet politique cohérent qui pourrait mobiliser les acteurs de l'action sociale sur des objectifs nouveaux, dont chacun sent par ailleurs la nécessité (faute de ces objectifs nouveaux, la satisfaction des revendications professionnelles risque de se traduire par une croissance de moyens sans réflexion sur leur finalité).

— en raison des conséquences importantes que vont entraîner les choix de décentralisation du gouvernement dans ce secteur (il serait en effet dommage que les projets de décentralisation n'aboutissent qu'à un simple décalque au niveau local des dispositifs actuels).

Pour répondre à ces préoccupations, un groupe dit de Fond de France a été constitué à l'initiative de Pierre-Jean Andrieu et de Gérard Martin (1). Ce groupe s'est assigné une triple tâche :

— tracer les grandes lignes d'un constat de la situation actuelle du secteur sanitaire et social ;
— dégager un certain nombre d'objectifs fondamentaux et de principes généraux pour définir les nouvelles perspectives de l'action sociale ;

— élaborer quelques propositions immédiatement opératoires.

Un certain nombre d'interrogations et de réflexions étaient formulées en préambule telles que :

— Ne peut-on penser que l'acteur principal de l'élaboration de la décentralisation restant le niveau central, les mêmes règles de fonctionnement seront reprises en organisant éventuellement de nouvelles répartitions des compétences sans modification notable du contenu des politiques ? Un simple transfert d'une partie des pouvoirs de l'Etat aux collectivités locales ne constitue pas une véritable décentralisation.

— La décentralisation (transfert des pouvoirs et nouvelle répartition des compétences) ne constitue pas en soi une modification des contenus de l'action sociale. C'est un système profondément en crise et plein d'incohérence qu'elle va transférer au niveau local. Devant la permanence, voire le développement des problèmes sociaux, et la relative inefficacité du système actuel de prise en charge, il apparaît indispensable de *radicaliser* l'interrogation portée sur l'action sociale, de ne pas s'en tenir aux modifications de gestion, mais d'envisager de nouveaux modes d'intervention. Le risque serait que la décentralisation ne soit qu'un *transfert* du système d'offre de services et d'équipements à un niveau local, sans que cela s'accompagne d'une *transformation* de ce même système d'offre.

(1) Pierre-Jean Andrieu, Chef de la Mission Enfance au Ministère de la Solidarité Nationale
Gérard Martin, Directeur du Centre d'Etudes et de formation sur la Planification et l'Economie Sociales, C.E.P.E.S.

— Dans un passé récent, l'extension du social répondait à un fonctionnement de société duale, rejetant un nombre croissant d'individus hors du fonctionnement des institutions sociales de base. Si l'on cherche par contre à faire fonctionner le système social sur un principe de solidarité, il faut alors réduire le caractère centripète de l'action sociale : le travail social ne doit plus chercher à tout aspirer. Mais il apparaît difficile, dans l'état actuel des choses, de proposer un nouveau modèle bouclé pour le travail social, aucun des acteurs concernés ne paraissant pour l'instant avoir une vue claire de ce qu'il pourrait ou devrait être.

— Le renouvellement des pratiques ne peut se définir a priori ni se décréter ; il est de la responsabilité des praticiens, confrontés à la demande quotidienne, de la susciter et de le promouvoir. Par contre, il est possible de définir le *cadre* assigné à ces praticiens, en fonction des objectifs politiques poursuivis, en fonction d'une conception globale de la nature de l'intervention sociale et de sa place dans les politiques publiques. Ce cadre serait alors à redéfinir selon les trois postulats suivants : décroiser le système, banaliser l'intervention, politiser le contrôle.

La réflexion du Groupe a ainsi porté sur quelques points-clés qui, sans épuiser toute la réflexion sur l'action sociale, sont néanmoins suffisamment stratégiques pour que leur évolution entraîne celle du système tout entier. Il s'agit notamment :

— du rôle spécifique des différents niveaux d'intervention (Etat, Région, Département, Commune) dans une perspective de décentralisation ;

— de l'articulation de ces différents niveaux et de la coordination avec les institutions non directement concernées par le projet de décentralisation (Caisses de Sécurité Sociale, grandes associations gestionnaires...) ;

— du problème de la confrontation des différentes légitimités : politiques, techniques et professionnelles. La décentralisation ne doit pas supprimer cette confrontation au seul profit des élus locaux qui ne peuvent être les seuls à définir besoins et priorités ;

— de la question de savoir ce qu'il advient du « centre » dans une perspective décentralisée ; quel rôle doit-il conserver dans la définition de la norme, peut-il lui aussi fonctionner mais de manière décroisée, que doit-il se passer concernant les services extérieurs de l'Etat et leurs agents ?

— dans le même ordre d'idée, la question de la

planification reste posée : comment concilier la nécessité d'une cohérence centrale avec la prise en compte de la réalité locale ?

— enfin la décentralisation devrait être aussi l'occasion de redonner sa place à l'usager dans le dispositif sanitaire et social, ce qui implique de s'interroger sur le problème de la participation effective des usagers, sur les modalités de leur représentation — et la légitimité des représentants — et sur le rôle des techniciens/professionnels vis-à-vis des usagers du social.

Le colloque « décentralisation et politiques sociales »

A la fin de cette réflexion engagée par le Groupe de Fond de France dans le cadre de cinq séminaires thématiques qui s'étaient réunis entre juillet 1981 et septembre 1982, un colloque a été organisé par le C.E.P.E.S. à Grenoble du 18 au 20 janvier 1983 avec les différents acteurs concernés par la décentralisation : élus locaux, responsables administratifs, professionnels de l'action sanitaire et sociale, représentants d'usagers, intellectuels.

L'enjeu consistait à faire réfléchir et travailler ensemble, durant trois jours, des hommes et des femmes concernés par les changements induits par la loi du 2 mars 1982 et ce, quel que soit le niveau de leur intervention sur l'échiquier du social et du politique.

Pour ce faire, le travail du Colloque s'est organisé en trois temps :

— Après les allocutions de bienvenue du Président de l'Université des Sciences Sociales de Grenoble ; du Député-Maire de la Ville, M. Dubedout ; du Préfet de l'Isère ; du Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales, une série de communications contradictoires en séance plénière, effectuées successivement par MM. Cloarec du Ministère de l'Intérieur, représentant le Directeur Général des Collectivités Locales ; J.P. Worms, Député de Saône-et-Loire ; Mme F. Dreyfus, Conseiller Technique au Cabinet de M. Ralite ; J.E. Vié, Conseiller à la Cour des Comptes.

— Un travail en commission le deuxième jour centré sur les quatre thèmes suivants :

- Collectivités territoriales et décentralisation des politiques sociales : pouvoirs, compétences et structures institutionnelles,
- Décentralisation et stratégie de gestion des personnels et des services,
- Décentralisation et politiques de prévention,
- Planification nationale, coordination des politiques sociales et décentralisation,

avec dans chacune d'elles un Président et un ou deux rapporteurs pour alimenter les débats (M. Mousnier-Lompre pour la commission n° 1, M. Belorgey pour la commission n° 2, M. Lucas pour la commission n° 3, Mme Join-Lambert pour la commission n° 4 (2)).

— Le troisième jour étant consacré au compte-rendu des rapporteurs de commission, suivi d'un débat général et d'une table ronde avec les Présidents des commissions, avec en fin de séance la synthèse générale des travaux par M. Gérard Martin (3) et l'allocution conclusive de M. Paul Thibaud (4).

Dans les communications réalisées en séances plénières deux courants se dégagent vis-à-vis de la décentralisation :

— les « volontaristes », pour qui la décentralisation constitue l'occasion donnée au pays de briser enfin plusieurs siècles de tradition centralisatrice, de redonner vigueur au tissu social, de renouer les liens entre la société civile et l'Etat par une plus grande responsabilisation des citoyens et de leurs élus. Et plus particulièrement, dans le domaine des politiques sociales, la décentralisation devrait permettre une plus grande proximité des responsables, des professionnels et des usagers, une meilleure coordination des différents partenaires dans la définition des objectifs et dans les actions sur le terrain, une clarification des rôles respectifs et une responsabilisation des élus vis-à-vis des populations marginalisées jusqu'à présent « ghettoisées » par les institutions spécialisées du social ; une redynamisation enfin des réseaux de solidarité de la société tout entière.

— les sceptiques et les opposants au courant décentralisateur qui craignent de voir la France s'affaiblir en une multitude de petites féodalités, au profit de nouveaux notables locaux qui ont le pouvoir mais point encore les moyens. Et que dire d'une réforme qui modifie les institutions sans déterminer les compétences ? Le problème des ressources des collectivités locales et de la péréquation inter-collectivités n'est pas résolu et risque de poser de graves problèmes de conscience : non seulement les régions pauvres resteront toujours des assistées mais en plus, cela se saura clairement. Enfin la multiplication des autorités et la superposition des contrôles et des pouvoirs

(administrations déconcentrées et décentralisées, commune, département, région...) aboutissent à une complexification de la vie publique et à une moins grande efficacité de l'administration territoriale.

En matière sanitaire et sociale, plusieurs interrogations sont formulées, notamment en ce qui concerne les motifs du rattachement de certains domaines (tel la psychiatrie) à la compétence de l'Etat ou bien le maintien, parallèlement à la décentralisation, de secteurs centralisés (caisses de Sécurité Sociale, Education Nationale, Justice...).

Des travaux en commission et des débats qui s'en suivirent, il résulte un certain nombre de points d'accord concernant le problème de la décentralisation en matière de politiques sociales :

— La crise de « l'Etat-Providence » interroge profondément les structures et le fonctionnement de la société civile ; il s'agit de restituer à la société civile sa force sociale, sa vitalité, son dynamisme dont l'Etat-Providence, dans la façon dont il s'est développé, a précisément été un des éléments de fermeture.

— La mise en évidence de l'importance de l'analyse des relations entre l'économie et le social au sens où tout ce qui se passe dans les domaines de la production et de l'économie a des résonances très lourdes au plan du social, c'est-à-dire à la fois sur ce qui se passe dans notre société et sur le plan des politiques sociales.

— La décentralisation, beaucoup plus qu'une réorganisation administrative qui se situerait aux différents niveaux de la collectivité nationale, est aussi l'occasion pour la société civile de répondre de la façon dont elle entend traiter ses problèmes avec l'aide des collectivités publiques concernées. (Il convient dès lors d'engager l'action et de travailler par projets et par objectifs échancés).

— La décentralisation pose fondamentalement le problème des légitimités : représentative et professionnelle ou technique. Bien que le suffrage universel constitue le fondement démocratique de notre société, il n'en règle pas pour autant le problème de la reconnaissance des autres légitimités qui doivent pouvoir s'exprimer dans notre pays, à savoir celles qui sont

(2) M. Mousnier-Lompre, Inspecteur Général des Affaires Sociales, M. Belorgey, Député de l'Allier, M. Lucas, Chef de l'I.G.A.S., Mme Join-Lambert, Chef du Service des Affaires Sociales au C.G.P.

(3) M. Martin, Directeur du C.E.P.E.S.

(4) M. Thibaud, Directeur de la revue « Esprit »

attachées aux syndicats, associations, mutuelles et tout ce qui dans le tissu social est représentatif d'une situation, d'une coopération, d'une solidarité.

— La reterritorialisation des problèmes dans l'analyse des conditions de vie et de travail des populations est une tendance actuelle liée au développement de la crise. Ce qui pose trois types de questionnements : quels critères d'émergence, quelles manifestations concrètes de cet espace social ? Faut-il alors quadriller cet espace social de telle sorte que les institutions sanitaires et sociales le recoupent parfaitement ? Enfin ne convient-il pas de s'interroger aussi sur les phénomènes d'errance que produit nécessairement une société, phénomènes non appréhendables par l'arsenal traditionnel des politiques sociales.

— Il convient dès lors de proposer des montages institutionnels qui permettent d'avancer dans la conjonction obligatoire des légitimités, des projets et des territoires : avec l'idée d'un « schéma directeur d'aménagement social », lieu de débat sur les objectifs, les politiques et les modalités d'action (sans pour cela que le rapport de force politique soit gommé).

— La question de l'évaluation des politiques,

qui ne doit pas être considérée comme un processus technique car elle n'acquiert de sens que dans la mesure où elle se trouve insérée et irriguée par un processus politique (pas uniquement par rapport aux élus mais au sens de la rencontre entre les techniciens, les professionnels, la population).

— Il faut enfin affirmer que la décentralisation n'est pas la négation de l'Etat ; une négociation fondamentale se joue en effet entre l'Etat et la société civile et le danger consiste à procéder en décrétant successivement telle ou telle compétence du domaine de l'Etat ou de la collectivité locale. Il s'agit bien plutôt de procéder à cette immense réforme qu'est la décentralisation en cherchant les médiations qui peuvent être installées entre les exigences de l'appareil d'Etat et la reconnaissance de l'existence d'objectifs et de mouvements au niveau des structures sociales locales.

De la capacité de prendre ou non en compte ce type de considérations dépend la réussite du projet décentralisation.

Michelle Daran
C.E.P.E.S.

Chômage : le mal court

Aux dernières nouvelles, on compte quelque 12,3 millions de chômeurs inscrits dans les bureaux de placement de la Communauté des Neuf (sans compter la Grèce). Le taux de chômage atteignait donc 11,1 % de la population active civile. Ce sont les chiffres du mois de janvier, publiés par la revue *Eurostat*.

Depuis la fin du mois de décembre 1982, le nombre des sans emplois a augmenté de près de 500 000 unités, soit 4,2 %. C'est à nouveau en République fédérale d'Allemagne et au Danemark

que l'accroissement a été particulièrement sensible. En revanche, le chômage est resté stable en France et en Belgique.

Par rapport au mois de janvier 1982, il a augmenté de 15 % dans la Communauté des Neuf. Aux Pays-Bas, l'accroissement est de 31 %, il est de 28 % en République Fédérale d'Allemagne et en Irlande, de 22 % au Luxembourg et de 15 % en Italie. Les taux d'accroissement les moins élevés par rapport à l'année précédente ont été enregistrés au Danemark (+3,4 %) et en France (+ 4,7 %).

Eurofocus, 10/83

Modernisme technique et conservatisme social

La France malade de ses communications

Monsieur Dondoux, Directeur Général des Télécommunications (France) nous répond :

Vous avez bien voulu me communiquer l'article de René Eksl et Gérard Métayer, du Groupe d'Etudes Sociales, Techniques et Economiques (GESTE) que vous venez de publier dans votre revue et me demander mon avis.

J'avoue être fort perplexe pour vous répondre.

D'une part, en effet, est-il vraiment utile de discuter de l'affirmation des auteurs suivant laquelle les scientifiques, porteurs d'un modèle de société statique, seraient la source d'un «mal» français supplémentaire? Pourquoi eux, plutôt que d'autres acteurs de notre société? N'est-ce pas leur faire bien de l'honneur?

L'histoire montre au surplus le caractère incertain des prévisions faites sur les applications futures des inventions, que ces prévisions aient d'ailleurs été faites par les inventeurs eux-mêmes ou par de distingués commentateurs.

Rappelons-nous, dans le domaine des télécommunications, qu'on a pensé au siècle dernier que le téléphone serait utilisé pour écouter à

distance les pièces de théâtre, et que, plus récemment, la radiophonie permettrait principalement d'établir des liaisons point à point, négligeant ses qualités pour la diffusion d'une information à un large public.

Il risque d'en être de même pour la télématique et le vidéotex.

Je suis aussi réservé sur un prétendu clivage entre des techniques douces comme la vidéo, la radio de loisirs (CB), la micro-informatique et des technologies dures comme l'informatique, le téléphone et la télématique. Où mettre l'âne, la voiture, l'avion et autres moyens de communication?

Pour être plus sérieux, peut-être peut-on parler d'un côté de technologies privilégiant la communication collective qui sont aussi des techniques dites «organisatrices» et de l'autre de technologies valorisant l'échange individuel ressenties comme plus libérales vis-à-vis de la société? Encore faudrait-il distinguer entre la technique et l'usage qui en est fait, et souligner que le débat prend alors une dimension politique.

A cet égard il ne semble pas que le

discours de MM. Eksl et Métayer ait suffisamment pris en compte le changement intervenu en France dans le domaine des télécommunications.

Le 4 juillet 1981, le Ministre des PTT, M. Louis Mexandeau a réorienté le développement de la télématique en France, en décidant qu'elle ne serait plus imposée, mais proposée. Le Gouvernement, le 2 février 1983, n'a pas non plus envisagé, en délibérant sur la Charte de Gestion des Télécommunications, d'installer le téléphone dans tous les foyers français d'ici 1986. Il a seulement décidé d'en donner la possibilité économique à l'ensemble de nos concitoyens.

La loi du 29 juillet 1982 a aussi fait évoluer vers une plus grande liberté la communication audiovisuelle, et pas seulement dans les grandes villes. A ce propos permettez-moi de témoigner que les récentes élections municipales se sont déroulées dans de meilleures conditions d'information dans ma petite commune ardéchoise grâce à une sympathique radio locale qui a compris que disponibilité et éclectisme ne pourraient qu'accroître son audience pendant et après la campagne.

Sans doute la situation s'améliorera-t-elle encore quand il y aura des télé-

visions locales. Mais pourquoi douter de l'avenir ?

Comment enfin ne pas exprimer des réserves sur l'opposition faite par mes collègues entre culture et industrie ? Ne s'agit-il pas plutôt de deux domaines d'ordre différent qui peuvent s'épauler mutuellement, et que les pouvoirs publics ont pour mission d'harmoniser en évitant toute subordination dans un sens ou dans l'autre, hiérarchie que l'on serait d'ailleurs bien en peine de préciser aujourd'hui ?

La voie ne peut être que dans l'analyse des préoccupations des acteurs du changement et des défenseurs de l'acquis.

C'est d'ailleurs la position adoptée par les auteurs dans leurs conclusions. Des expériences vivifiantes doivent être menées sous une forme collective ou individuelle, interactive ou non, et avec une collaboration non passionnelle mais, permettez-moi de le proposer, scientifique entre sociologues, lettrés et techniciens.

Telle est du moins notre volonté, aux Télécommunications, sous l'autorité du Gouvernement et dans le cadre des décisions du Parlement.

J. Dondoux

La revue *Futuribles*, dont l'ambition est de susciter un libre échange d'opinions et d'idées sur les principaux enjeux contemporains, tient à remercier Monsieur Dondoux de s'être donné la peine de nous communiquer son point de vue sur l'article de R. Eksl et G. Métayer publié dans le numéro 65 (avril 1983).

futur-informations

Mai 1983

Bulletin d'information sur les principales activités des centres de prospective et sur les idées et faits porteurs d'avenir, réalisé par le service d'information de l'Association Internationale Futuribles : responsable Armelle de Kerros (55, rue de Varenne, 75007 Paris. Tél : (1) 222 63 10).

Les nouvelles de la prospective

Biotechnologies

Dans le cadre du programme français «L'essor des biotechnologies», l'Institut Pasteur et le Ministère de la Recherche et de l'Industrie organisent, à l'Institut Pasteur (Paris), un colloque international de haut niveau du 6 au 9 septembre 1983.

Trois thèmes principaux ont été retenus :

- microbiologie et fermentations
- biologie des organismes supérieurs et santé
- biologie des plantes et agriculture.

Pasteur Biosciences 83. Colloque International Biotechnologies, Institut Pasteur, 28, rue du Docteur Roux, 75272 Paris Cedex 15. Tél: (1) 306 19 19 poste 20 35.

Développement local et micro-régional

Le bureau de l'Association de Science régionale de langue française et l'Executive Committee du comité européen de la Regional Science Association, organisent conjointement leur prochain colloque européen sur «le Développement local et micro-régional». L'Institut d'économie régionale de la Faculté de Sciences économiques et de Gestion de l'Université de Poitiers est l'organisateur local. Ce colloque se tiendra du 30 août au 2 septembre 1983 à Poitiers.

Parmi les thèmes inscrits au programme :

- Problèmes et méthodes de décision au niveau local et régional ;
- Problématique locale et modèles intersectoriels et inter-régionaux ;
- Conception du développement de la partie dans un tout (région naturelle dans un espace plus vaste d'intervention, quartier dans une ville, région dans le pays, nation dans le monde) ;
- Information et décentralisation spatiale : collecte, transmission et traitement, coûts et avantages, décentralisation optimale et incertitude...

IER. B. Guesnier, 93 avenue du Recteur Pineau — 86022 Poitiers Cédex, France. Tél. (49) 46 27 43.

Les réseaux de l'image

Dans le cadre de l'Année Mondiale des Communications, l'Institut pour le Développement et l'Aménagement des Télécommunications et de l'Economie (IDATE) mène une réflexion d'ensemble sur les incidences des nouvelles techniques de l'image et de ses canaux de diffusion sur les structures industrielles, les potentialités créatrices, les modes de vie et les identités culturelles.

Dans ce but, il organise du 19 au 21 octobre 1983 à Montpellier (France) ses journées internationales sur «les réseaux de l'image».

Les thèmes traités sont les suivants :

— fonctionnalité des réseaux et domaines d'application

— l'économie et le droit de l'image (les industries de l'image, les infrastructures de diffusion et de distribution, le droit des réseaux)

— langages sur réseaux, langage des réseaux (codes et messages de l'image ; image et texte, image et son ; langages de l'interactivité)

— réseaux d'images, images des réseaux : les incidences socio-culturelles (cinéma, édition, informations) ; quelle culture ? quel espace ?

Les enjeux politiques, sociaux et culturels des différents modes de création et de diffusion.

IDATE, M. François Rabaté, Bureaux du Polygone, 34000 Montpellier, France. Tel : (67) 65 48 48, Téléc : IDATE 490290

Construire autrement

Un colloque est organisé à Paris du 8 au 10 novembre 1983 par le Centre scientifique et Technique du Bâtiment, le Plan construction et l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées sur les «Technologies innovantes dans le bâtiment».

Le but de ce colloque est d'abord de faire le point sur les innovations et la recherche technologiques dans le secteur de la construction : il concerne non seulement les techniques de construction, les matériaux et les équipements, l'architecture, les économies d'énergie et de matières premières, mais aussi la valorisation des conditions de travail et les effets sociologiques tels que : les images culturelles, les aspects patrimoniaux... qui sont l'affaire de tous.

Colloque Technologies innovantes dans le bâtiment, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 52, rue Madame, 75006 Paris. Tel (1) 544 73 80. Téléc AENPC 201 955 F

Travailler maintenant et demain

«Working now and in the Future» est le thème d'une conférence organisée à Washington, les 11 et 12 août 1983 par la World Future Society. Ce colloque est centré sur les problèmes du travail et des carrières tels qu'ils émergent de la transformation actuelle de l'économie mondiale. Il réunira des représentants du gouvernement, des affaires, des syndicats et de l'éducation autour de questions comme : l'éducation

et la formation professionnelle ; l'évolution des carrières et l'émergence de nouvelles carrières ; les familles et le travail ; les tendances majeures qui influenceront sur le travail (démographie, environnement économique...) ; l'organisation du travail ; le recensement statistique de la main-d'œuvre et la composition de celle-ci ; les valeurs et l'éthique du travail ; les politiques publiques.

World Future Society, 4916 St. Elmo Avenue, Bethesda, Maryland 20814, USA.

Formation pour pays en voie de développement

Le Centre européen de formation des statisticiens économistes des pays en voie de développement (CESD, Paris) veut former des cadres supérieurs de la statistique, appelés dans ces pays à créer, gérer et utiliser l'information statistique pour la préparation de décisions de nature économique ou sociale concernant la nation, les régions ou les entreprises.

CESD, 3, avenue Pierre Larousse, 92240 Malakoff, France. Tel : (1) 540 10 07

Les Universités et le Nouvel Ordre Mondial

La Faculté de philosophie de l'Université de Zagreb et le «Centre d'Etude des Politiques d'Education» de l'Université de Paris VIII organisent un séminaire international dans le cadre du Centre Universitaire de Dubrovnik (Yougoslavie), du 12 au 17 septembre 1983 sur le thème «Les Universités et le Nouvel Ordre Mondial».

Le but du séminaire est de favoriser un échange de vue et d'expériences entre universitaires sur le rôle que les établissements d'enseignement supérieur jouent (ou pourraient jouer) pour apporter leur contribution à l'instauration d'un Nouvel Ordre Mondial, tel qu'il a été préconisé à l'unanimité par les Nations Unies. Les discussions ne seront pas limitées aux aspects théoriques des rapports Nord-Sud ; elles porteront aussi sur les actions qui pourraient être entreprises par les enseignants et les étudiants de l'enseignement supérieur en vue d'apporter une contribution concrète aux changements souhaitables. La première partie du séminaire sera consacrée à des exposés par des experts internationaux et à des discussions sur des thèmes liés au Nouvel Ordre International tel que : le thème du NOEI est-il le meilleur

leur pour aborder les problèmes du développement mondial et du dialogue Nord-Sud ? Est-il encore d'actualité ? Faudrait-il l'élargir aux dimensions sociales du développement, notamment à l'éducation ? Comment les établissements de formation contribuent-ils (ou pourraient-ils contribuer) à la solution de ces problèmes ? Quel type de programme d'activités universitaires pourrait être adéquat ? (programme de recherche sur des thèmes liés aux questions de développement, programmes interdisciplinaires ?).

La seconde partie du séminaire sera consacrée à des échanges sur la base d'expériences significatives déjà réalisées et à la préparation d'actions communes à réaliser.

Michel Debeauvais, CEPE, Université de Paris VIII, 2, rue de la Liberté, 93526 Saint Denis Cedex 02 France. Tél : (1) 821 63 64.

Georges Orwell et 1984

Un congrès international est organisé à Anvers du 11 au 13 novembre 1983 par l'Association Belge de Science Fiction en collaboration avec l'Université d'Anvers. Ce congrès portera sur le thème «George Orwell et 1984».

L'invité d'honneur en sera Antony Burgess. Deux sessions sont prévues dans ce Congrès : un meeting général et un colloque sur l'utilisation idéologique du langage. Le professeur A. Zinoviev parlera notamment de la «fantaisie et de la réalité dans la société communiste», tandis que J. Thielemans traitera des points de vue idéologiques de G. Orwell et d'A. Burgess. «Les formes que revêt l'Etat dans la science fiction» fait aussi parti des sujets qui seront débattus.

Orwell conf., c/o Benoit J. Suykerbuyk, Augus Vermeylenlaan 21 bus 20, 2050 Antwerp, Belgique.

«Le surgissement de l'acteur-citoyen»

L'Association Internationale de Sociologie organise son troisième colloque à Nanterre (France) du 11 au 12 octobre 1983 sur «la mise en question de l'Etat-providence et l'émergence de la cité» ou «le surgissement de l'acteur-citoyen».

Trois thèmes dominant :

- 1 — **La participation et les mouvements sociaux** : les participants devront s'interroger sur les formes et les moyens de participation, la manière dont fonctionne la collaboration privé-public dans différents secteurs et villes.
- 2 — **La décentralisation** : les communications

porteront sur l'analyse de solutions et de politiques de décentralisation spécifiques ; la réflexion sera aussi encouragée sur les tendances générales du surgissement du local et leurs répercussions sur les politiques et les stratégies.

3 — **Austérité et innovation** : la décentralisation du pouvoir se faisant de pair avec le ralentissement de l'économie, les fonctionnaires locaux sont fortement incités à innover dans l'offre des services à leurs administrés et dans le maintien des infrastructures de base.

Ce colloque a pour but de réunir les fonctionnaires locaux, les chercheurs et les politologues ayant étudié ces thèmes.

Madame Dan Ferraud-Bachman, Université II de Grenoble, I.A.E.S., B.P. 47 X, 38040 Grenoble Cedex. Tel : (76) 42 57 27.

L'éducation supérieure en l'an 2000

Comment nos institutions universitaires contribueront-elles à la solution des problèmes majeurs de notre société ? Tel est le thème principal du Congrès international organisé par l'Association Européenne pour la Recherche et le Développement de l'Enseignement Supérieur (EARDHE) : ce congrès sur «l'éducation supérieure en l'an 2000» aura lieu à Francfort-sur-le-Main du 5 au 10 septembre 1983.

Le comité consultatif international du Congrès a retenu les cinq champs de discussion suivants :

- système d'emploi et qualité de vie au travail
- paix et sécurité
- santé
- conditions de vie, écologie et société en évolution
- développements technologiques

Ces cinq champs d'intérêt seront appréhendés selon six lignes directrices différentes :

- apprendre et enseigner au niveau supérieur
- penser la recherche
- saisir l'université en tant qu'institution
- coopérer avec d'autres cultures
- appréhender les valeurs nouvelles
- administrer : planification ou participation démocratique ?

Les syndicats, le secteur privé, l'administration et l'église, ainsi que les politiciens, les étudiants, les chercheurs et les professeurs, tels sont les participants attendus.

EARDHE Organizing Committee, Congress Secretariate, Johann Wolfgang Goethe Universität, Postfach 11 19 32, D-6000 Frankfurt am Main 11, R.F.A. Tel : (49) 611 798 28 17, poste 2817 (M. Hans Ullrich Dietzel coordinateur)

Actualités prospectives : idées et faits porteurs d'avenir

Printemps brumeux pour le Shunto

En ce début de printemps, comment au Japon les négociations salariales dont l'importance à la fois sur le plan macroéconomique et en tant qu'indicateur du poids respectif des syndicats d'employeurs et de salariés n'est plus à démontrer (1).

En effet, une fois fixé dans les secteurs-clés que sont la sidérurgie et l'automobile, le taux de croissance du salaire nominal moyen servira de référence pour les négociations d'entreprises dans les autres secteurs. Il permettra aussi de se faire une idée de ce que sera l'augmentation de la demande intérieure et de ses principales composantes pour l'année à venir.

Les négociations vont s'engager dans un contexte particulièrement difficile pour les syndicats : l'année fiscale s'achève avec un taux de croissance du PNB de 2,6 %, nettement inférieur aux prévisions des organismes gouvernementaux. Les exportations ont baissé de 8,7 % par rapport à l'année précédente, la progression du chômage inquiète les autorités plus que son taux officiel - 2,4 %. Le déficit public paraît peu susceptible de se résorber à court terme : il

aurait été une cause déterminante de la démission du précédent premier ministre, M. Suzuki.

Il entraîne aussi une remise en cause du rôle de l'Etat à travers les débats autour de la «réforme administrative» laquelle ne vise rien moins qu'une privatisation partielle des principales entreprises publiques : chemin de fer, télécommunications et manufacture des tabacs.

Les principales confédérations syndicales nationales concentrent une fois encore leurs revendications sur le terrain des revenus. En 1982, elles avaient demandé une augmentation de 9 % du salaire nominal et avaient obtenu environ 6 %. Cette année, elles mettent en avant une hausse de 7 % en moyenne — 6,3 % dans la sidérurgie — et font en même temps campagne pour une réduction globale d'impôts de 1 milliard de yens, revendication déjà formulée sans succès au cours des années précédentes. Les revendications «qualitatives» — durée du travail par exemple — ne viennent qu'en second plan.

De leur côté, les organisations patronales ont affiché l'objectif de croissance zéro des salaires dans le secteur privé, s'appuyant implicitement sur le blocage des salaires des fonctionnaires décidé l'an dernier et dont

(1) Voir notre article «Relations professionnelles et crise au Japon», *Futuribles*, septembre 1982.

rien n'indique pour le moment qu'il doive être levé.

Dans le cadre des négociations décentralisées à l'échelle des entreprises, le rôle des grandes centrales nationales se borne à définir des objectifs et à impulser les négociations sans y participer directement. Elles ont constitué fin 1982 un Conseil des Syndicats du secteur privé (Zen Min Rô Kyô) dont l'orientation modérée a pour effet d'isoler la composante plus radicale du syndicat SOHYO qui est surtout présente dans le secteur public. C'est d'ailleurs celui-ci qui est indirectement visé par le projet de réforme administrative qui prévoit des restrictions au droit de grève dans les entreprises concernées.

Seul espoir pour les syndicats : la tenue, courant avril, d'élections municipales et régionales, ces dernières ayant pour but le renouvellement d'une partie des sièges de la Chambre Haute. Un recul du Parti Libéral Démocrate actuellement majoritaire permettrait, pensent-ils, d'obtenir de meilleurs résultats pour leurs revendications fiscales et salariales.

Si c'était le cas, cela signifierait un déplacement du rapport de force de la négociation salariale vers la scène politique. Confortant les confédérations syndicales nationales dans leur rôle de porte parole, il n'est pas certain que cela favoriserait les syndicats au niveau de l'entreprise.

*Laurent Schwab
Akio Nakada*

L'URSS au banc des accusés

«Un génocide progressif froidement calculé». C'est en ces termes que la commission politique du Parlement européen qualifie les agissements de l'Union soviétique dans les pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) depuis 1940, date du début de l'occupation soviétique de ces pays en vertu du pacte Molotov-Ribbentrop signé entre Staline et Hitler, et «qui se poursuit encore aujourd'hui».

«A l'époque de la décolonisation mondiale, l'URSS est la dernière grande puissance coloniale du globe», déclare le rapport de la commission politique dont le rapporteur est le député allemand Otto Habsburg (PPE), et qui vient d'être publié. Le pacte signé entre Staline et Hitler est l'image du colonialisme, poursuit le rapport : l'URSS s'est employée depuis 42 ans «à priver ces trois peuples de leur identité nationale et à exploiter leurs richesses naturelles», notamment le schiste bitumineux et la phosphorite, deux matières premières essentielles et dont les gisements ont été exploités abusivement par les Russes.

«Il existe un sentiment général de désespoir au sein de la population», selon le rapport. Témoin la déclaration d'avril 1979 signée par 45 Estoniens, Lettons et Lithuaniens, appelant les Nations-Unies à reconnaître le droit des pays baltes à l'autodétermination et à l'indépendance et réclamant un référendum sur ce thème.

Le rapport estime que ce «génocide progressif froidement calculé» par l'URSS est en contradiction absolue avec les principes de l'Acte final de la conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe — qui garantit le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et leur droit à l'autodétermination — mais aussi avec la Charte des Nations Unies. Les Etats baltes font partie de l'Europe, poursuit le rapport, l'Europe ne peut donc pas se désintéresser du sort de ces Européens.

La commission politique invite en conséquence la Conférence des ministres des Affaires étrangères des «Dix», se réunissant dans le cadre de la coopération politique, à arrêter une position commune sur ce sujet. Elle propose que «le problème des Etats baltes» soit soumis au comité spécial de la décolonisation de l'ONU. Comment l'Union soviétique pourrait-elle s'opposer à une telle procédure puisqu'elle a elle-même introduit des demandes analogues dans d'autres cas ? Le principe de la décolonisation est indivisible. «Ce qui est juste pour l'Afrique, l'est également pour l'Europe», conclut le rapport.

Energie: Ce que l'avenir nous réserve

Grâce à la géothermie, à l'énergie solaire, aux sources d'énergie renouvelables — comme la biomasse — et grâce aussi aux efforts réalisés en matière d'économie d'énergie, la dépendance de l'Europe face aux

énergies importées à grand frais devrait diminuer de quelque 20 % d'ici à l'an 2000. C'est ce qui ressort du numéro 1/83 du «Dossier de l'Europe» publié récemment par la Commission européenne (1).

Depuis 1973, date du premier choc pétrolier, les responsables de la Commission et les Gouvernements européens ont donc accordé la priorité aux économies d'énergie et à la promotion des sources d'énergies alternatives. Aujourd'hui, les besoins de la Communauté sont couverts, à raison de 50 % environ, par les hydrocarbures importés.

Au cours des quatre dernières années, les soutiens de la Communauté en faveur des projets de démonstration dans le secteur énergétique ont atteint un total de près de 1,430 milliard de FF. Les fonds communautaires ont été répartis comme suit : plus de 580 millions de FF pour des projets visant les économies d'énergie, côté énergies alternatives, les projets de liquéfaction et de gazéification du charbon ont absorbé environ 490 millions de FF, la géothermie quelque 208 millions de FF, l'énergie solaire plus de 150 millions de FF.

Les experts européens estiment que les programmes d'économies d'énergie sont en mesure de réduire la consommation de produits énergéti-

(1) Ce numéro peut être obtenu en s'adressant aux bureaux de presse et d'information de la Commission européenne : 61, rue des Belles Feuilles, 75782 Paris Cédex 16 ; 73, rue Archimède, 1040 Bruxelles ; Bâtiment Jean Monnet, 2920 Luxembourg.

ques de 12 à 14 %, ce qui représente un tiers de la consommation européenne de pétrole à l'heure actuelle. Ainsi, dans le secteur du bâtiment, qui représente 35 % de la consommation totale d'énergie en Europe, deux voies principales s'offrent pour économiser l'énergie. D'une part en réduisant les besoins, par une isolation plus poussée ; d'autre part, en mettant en place des chaudières perfectionnées, des pompes à chaleur et en utilisant le chauffage urbain et la production combinée de chaleur et de force.

D'énormes économies d'énergie potentielles existent également dans l'industrie sidérurgique. Parmi les projets retenus, on peut citer un nouveau procédé mis au point en Italie : en réduisant la quantité d'air frais aspirée par un four électrique, on a pu enregistrer une économie deux fois plus importante que prévu. L'amélioration du réseau routier ainsi que l'utilisation des déchets pour l'alimentation du bétail et la production d'engrais sont également des moyens d'économiser l'énergie. Enfin, d'autres sources d'énergie alternatives, comme le solaire, l'énergie photovoltaïque, la biomasse et la géothermie sont moins prometteuses à court terme mais la Commission estime toutefois que l'énergie solaire couvrira 5 % de nos besoins à l'horizon de l'an 2000.

Agriculture : l'or vert en Europe

L'exode rural n'est pas un mythe : chaque minute, en Europe, au cours

des vingt dernières années, un paysan a quitté son emploi. De 19 millions de personnes employées en 1960 dans le secteur agricole de ce qui allait devenir l'Europe des Dix, il n'en restait plus en effet que 8,8 millions en 1982. En d'autres termes, 1 400 personnes par jour ont perdu leur emploi dans l'agriculture, durant vingt années. L'étonnante augmentation de la productivité du travail dans ce secteur a commandé cet exode massif.

Voilà les chiffres que révèle le nouveau rapport sur l'agriculture en Europe que vient de publier la Commission européenne. Les chiffres relatifs au revenu des agriculteurs européens sont plus encourageants. Après avoir subi une baisse pendant trois années consécutives, le revenu réel du monde paysan a augmenté pour la première fois en 1982. Les hausses les plus importantes auraient été enregistrées en Belgique, au Luxembourg et au Danemark.

Du côté de la production, le rapport souligne le niveau inquiétant des stocks de certains produits, céréales, lait, sucre et vin surtout, en raison d'une production élevée. Avec 128 millions de tonnes en 1982, la production de céréales a augmenté de 5 %. Pour le seul blé tendre, la hausse est de 9 %. Comme la consommation n'augmente pas, on est bien obligé de stocker. Dans le secteur du vin, la récolte 1982/1983 devrait être de 169 millions d'hectolitres, soit 20 % de plus que l'an passé, ce qui représente la moitié de la production mondiale.

Le rapport fournit également une série de tableaux intéressants sur des données structurelles par produit agricole, ce qui est une nouveauté par rapport aux années précédentes. Ces tableaux montrent par exemple que les céréales sont cultivées dans plus de 60 % des exploitations agricoles, dont la moitié cultivent moins de 3 ha de céréales et 8 % seulement plus de 20 ha.

Un chapitre spécial est consacré à l'agriculture et à l'énergie. Le secteur agricole est un grand consommateur d'énergie mais il a aussi un rôle à jouer en tant que source d'économie d'énergie par l'utilisation des déchets agricoles notamment et la production de la biomasse.

Le rapport met enfin les choses au point sur les accusations de protectionnisme portées par les pays en voie de développement à l'encontre de l'Europe agricole. Selon le rapport, la Communauté est au contraire fortement importatrice de produits agricoles en provenance du tiers-monde, puisque la moitié de ses importations agricoles viennent de ces pays. Par ailleurs, note le rapport, quand l'Europe achète pour l'équivalent de 100 dollars de produits agricoles au tiers-monde, les Etats-Unis n'en achètent que 45 et le Japon 50...

Source : *Eurofocus*, 4/83

Population 1990

La population mondiale s'accroîtra de 1,7 milliard d'êtres humains au cours des 20 prochaines années.

Pour 92 %, cette croissance interviendra dans les pays en voie de développement et les 3/4 de ce pourcentage dans 18 pays seulement. Un projet lancé par le Population Institute «Objectif 1990», permettrait de rendre moins catastrophiques ces prévisions. Il vise à concentrer l'attention des pays du monde entier sur ces 18 pays à très forte croissance démographique. Des études spécifiques seront entreprises dans chaque pays, en vue de pouvoir construire un modèle de simulation qui devrait permettre de définir précisément les mesures qui permettraient de contrôler la fécondité. Lorsque les plans nationaux seront ainsi établis, un rapport analytique sera préparé, mettant en lumière les mesures et ressources indispensables à l'obtention des résultats recherchés.

Des représentants des 18 pays devraient présenter leurs propres rapports en août à Mexico, à la Conférence mondiale de la population ou à une réunion qui se tiendrait en relation avec cette conférence.

Pourquoi ne pas créer un projet de même type pour les pays qui connaîtront la croissance démographique la plus lente dans les vingt prochaines années et en faire rapport à la conférence de Mexico en 1984 ?

Population Institute, 110 Maryland Avenue, N.E. Washington D.C. 20002 USA

La situation des enfants dans le monde

Chaque jour de l'année écoulée, plus de 40 000 jeunes enfants sont morts de malnutrition et d'infection. Mais

pour chacun de ces morts, 6 enfants vont survivre affamés et en mauvaise santé et dont la vie est irrémédiablement hypothéquée.

Ces chiffres, écrasants par leur ampleur, recouvrent une réalité qui n'est pas toujours perceptible; la malnutrition, représentée dans nos pays riches par ce bébé qui n'a que la peau sur les os, sape doucement les énergies, freine la croissance et, alliée aux maladies et aux infections, provoque ces milliers de morts par jour.

Si le nombre d'enfants privés d'alimentation adéquate, d'eau potable, de soin et d'éducation avait jusqu'à présent baissé régulièrement, il sera, à la fin de ce siècle, le même qu'aujourd'hui. En l'an 2000, si les tendances actuelles se maintiennent, 650 millions d'enfants seront gravement sous-alimentés.

Ce sont les chiffres avancés dans le rapport annuel de l'UNICEF sur la situation des enfants dans le monde, rapport qui — pour inverser cette tendance — avance des propositions d'actions immédiates :

— équiper le tiers-monde en thérapeutique de réhydratation par voie orale (un enfant meurt toutes les dix secondes de déshydratation) ;

— immuniser les enfants contre 6 maladies (rougeole, diphtérie, tétanos, coqueluche, poliomyélite et tuberculose) qui tuent 5 millions d'enfants par an dans le tiers-monde ;

— inverser la tendance désastreuse qui consiste à abandonner l'allaitement maternel pour le biberon (l'uti-

lisation de lait artificiel, dans des biberons non stérilisés, est la source de maladies infectieuses) ;

— encourager les mères à utiliser des fiches de croissance qui rendent la malnutrition visible alors qu'elle est souvent imperceptible.

Selon l'UNICEF ces mesures sont réalisables dès maintenant car elles sont peu coûteuses, entraînent peu de risques, suscitent peu de résistance et ne dépendent pas de changements économiques ou politiques. Prises ensemble, elles pourraient sauver la vie à des millions d'enfants d'ici la fin des années 90.

Mais on peut s'inquiéter de l'effet de cette réduction de la mortalité sur l'accroissement de la population du tiers-monde. L'explosion démographique de ces pays sera-t-elle encore accélérée, ce qui provoquera de nouveaux déséquilibres alimentaires ? La réponse de l'UNICEF est que, paradoxalement, la réduction de la mortalité infantile s'accompagnera probablement d'une stabilisation réelle des courbes de la natalité. Une des raisons en est que lorsque les parents croient davantage à la survie de leurs enfants ils ont tendance à avoir des familles plus réduites.

«Paradoxalement — dit le rapport — une révolution dite de survie qui réduirait de moitié dans le monde en développement les taux de mortalité et de morbidité des enfants, et qui empêcherait la mort de 6 ou 7 millions d'enfants en bas âge chaque année dès avant la fin du siècle, éviterait probablement entre 12 et 20 millions de naissances par an».

Analyses critiques

PAPIN, Robert — *Stratégie pour la Création d'Entreprise: Création, reprise et développement de l'entreprise.* — Paris, Dunod, 1983. 401 p.

Créer une entreprise tient à la fois de la longue marche et de la course d'obstacles. Il faut, pour y réussir, avoir un objectif clair, de l'enthousiasme et de l'endurance. Il faut réunir les ressources nécessaires. Il faut également une bonne préparation pour repérer et détourner les divers pièges qui attendent le créateur. Tout en sachant qu'ici il n'y a pas de fin au parcours : il faut toujours aller de l'avant, tant que la chute ne met pas un terme à l'aventure.

Malheureusement, la reconnaissance préalable du terrain est impossible en la matière. Le seul entraînement envisageable consiste à élaborer un scénario, un modèle-papier de ce que sera la future entreprise, pour en mesurer la cohérence. Ensuite, tout le jeu consiste à s'y conformer au mieux dans la mise en œuvre, tout en restant suffisamment souple pour apporter les correctifs nécessaires, ou lucide... pour abandonner avant qu'il ne soit vraiment trop tard.

L'ouvrage de Robert Papin propose au candidat-créateur une «Stratégie pour la création d'Entreprise». De prime abord, l'épaisseur et la densité apparente du volume peuvent effrayer, voire décourager. Mais en le feuilletant on constate rapidement que sa forme et sa structure n'en font pas le monstre qu'on pouvait craindre.

L'auteur s'adresse directement au créateur, dans un langage clair, concis et percutant, au moins pour les parties qui ne sont pas trop techniques. Il émaille son propos de nombreuses expériences, d'exemples et de citations, qu'il tire aussi bien de la littérature «patronale» que de son activité professionnelle (un subtil mélange d'enseignement, de conseil aux créateurs d'entreprises et dirigeants de PME, de recherche aussi). On remarquera en particulier un éditorial de Jean Jaurès sur l'entrepreneur, publié dans *La Dépêche* de Toulouse, et exhumé naguère par *Le Figaro*.

La qualité première de ce guide est de mettre un accent particulièrement appuyé sur le comportement, l'attitude — au travers d'un bilan psycho-affectif — que le créateur d'entreprise doit apprendre à adopter. Il met en pièces

au passage quelques idées reçues. Par exemple, l'argent n'est ni la clé ouvrant la voie royale au créateur, ni sa récompense immédiate et obligée...

Ainsi, le créateur est guidé dans une suite complète d'interrogations sur ses motivations et ses aptitudes, au travers de tests qu'il lui sera facile de remplir. L'objectif n'est pas de le positionner par rapport à une « norme » que de nombreux chercheurs ont finalement renoncé à édicter. Il ne s'agit pas de faire un diagnostic sans appel. Mais le simple fait de se soumettre à cet auto-interrogatoire permettra aux moins mûrs de différer leur projet, aux plus faibles de renoncer, et aux plus vigoureux de renforcer leur conviction. Notons en outre une prescription intéressante, parce que réellement personnalisée : le recours à l'analyse graphologique.

L'idée que le créateur va tenter de concrétiser relève également d'une psychoanalyse de l'entrepreneur : une relation quasi-filiale avec le projet se traduit par une croyance intime que l'idée est géniale. Cela conduit trop souvent le créateur à se dispenser de tester l'accueil que le marché est susceptible de réserver à ses produits ou services. L'introduction du doute sur le couple produit-marché est compensée par la présentation d'une méthodologie de réalisation d'une étude de marché. Il s'agit là d'une partie tout à la fois sommaire, et sous certains angles trop technique. N'est-ce pas en vue de persuader le créateur qu'il vaut mieux confier cette partie délicate, mais essentielle, à un spécialiste ?

Une fois validée l'idée, il s'agit de faire une analyse détaillée de toutes les facettes du projet, permettant à la fois de le dimensionner de manière harmonieuse et de faire des choix stratégiques essentiels (par exemple : faire soi-même ou sous-traiter ?).

Le candidat créateur restera probablement perplexe, voire désorienté, devant les outils techniques comptables et financiers présentés de manière nécessairement superficielle (il se reportera utilement aux références bibliographiques de fin d'ouvrage). Il pourra en revanche tirer le plus grand profit des conseils donnés sur la sensibilité, la problématique et les outils du banquier, dont il devra capter la confiance en lui présentant le dossier. Un exemple complet d'un dossier illustre clairement la démarche. Les sources de financement sont également inventoriées et analysées.

On regrettera que la place accordée au concept essentiel du seuil de rentabilité soit si restreinte. C'est pourtant l'outil idéal pour faire découvrir les interactions entre volume d'activité, niveau de prix, taux de marge brute et frais généraux.

Les développements juridiques et fiscaux se taillent ici la part du lion : le quart de l'ouvrage. On peut s'interroger sur ce choix : matière délicate et très évolutive, les options qu'elle implique peuvent porter en germe la condamnation à terme de l'entreprise. Un tel luxe de détails, où affleure trop souvent le jargon de spécialistes, risque fort d'inciter le créateur à faire l'économie d'un

conseil juridique (ce que l'auteur recommande pourtant vivement, en montrant que le coût bien négocié en est très accessible).

Vient ensuite, trop rapidement traité, un petit chapitre «Gérer le développement». Bonne sensibilisation, mais réponse largement insuffisante, au problème initial du décollage et de la première phase de croissance, dont on sait bien qu'elle constitue la période la plus critique du processus global. Rien, en particulier, sur les tableaux de bord et l'analyse des écarts prévisions-réalisations. Il est dommage que la navigation à vue, sans instruments de fond, ne soit pas ici radicalement stigmatisée. On s'éloigne fort du concept annoncé dans le titre.

Une deuxième partie, grande quant au thème, mais bien petite quant au développement, clôt l'ouvrage en une trentaine de pages : «La reprise d'une entreprise». Plus aide-mémoire que guide méthodologique, elle ne se justifie qu'en tant qu'alternative suggérée au créateur potentiel.

Au total, malgré ses déséquilibres, un ouvrage de référence indispensable au candidat à la création d'entreprise, qui souhaite aborder avec lucidité et méthode une aventure où il vaut mieux avoir la tête bien faite que bien pleine.

Patrick Sénicourt

HAGEN, Everett E. — *Economie du Développement*. — Paris, Economica, 1982.

Pourquoi publier aujourd'hui, en France, en traduction française, cette troisième édition du livre de E.E. Hagen : telle est en fait la question que je me suis posée en parcourant cet ouvrage. Et je dois avouer que je n'ai guère trouvé de réponse satisfaisante à cette question.

Ce livre a incontestablement connu le succès, comme ouvrage de référence dans de très nombreux enseignements d'Economie du Développement aux Etats-Unis. Cette troisième édition est là pour l'attester.

Ceci étant dit et en le considérant pour ce qu'il est, c'est-à-dire pour un manuel, comment justifier cette traduction ? Il faut signaler en passant qu'il n'est guère fait état de celui ou ceux qui ont assumé la tâche de la traduction. (L'amateur trouvera quelques «curiosités» : la théorie de la «grande poussée», ou la théorie du piège de l'équilibre du faible niveau, ou même la théorie du «produit principal»...). Au-delà de cette question de la justification d'une telle édition — après tout, cela regarde l'éditeur qui s'est sans doute fondé sur le fait que face à une demande de manuel de base en économie du développement, l'offre est peu abondante — il faut s'interroger sur le contenu et l'apport spécifique du livre de E.E. Hagen par rapport à l'évolution des faits et de la pensée en ce domaine.

Pour être honnête, il faut tout de suite préciser que cette troisième édition est assez sensiblement renouvelée par rapport aux précédentes. Elle a été actualisée, de manière à intégrer des données et études récentes. Par ailleurs, non seulement certaines parties ont-elles été restructurées, mais des chapitres ont été ajoutés.

E.E. Hagen insiste lui-même sur le fait qu'en deçà de ces actualisations, «l'approche analytique fondamentale reste inchangée». C'est celle-ci qu'il faut essayer d'évaluer.

Le développement pour E.E. Hagen n'est autre que la croissance. Faut-il lui faire grief de ce réductionnisme ? Sans doute, mais après tout une partie importante de l'humanité se contenterait de croissance, à défaut de développement. Parlons donc de croissance.

Dès l'introduction, le ton est donné : «en ce qui concerne leur revenu par tête, les pays du monde forment aujourd'hui un continuum. La conception simpliste qui oppose pays à bas revenu et pays à haut revenu est dépassée» (p. 4). Au chapitre 2, on lit : «quoiqu'il en soit, une chasse poursuite est toujours longue. Des différences dans les taux de croissance ne réduiront que très lentement le fossé qui sépare les revenus» (p. 29). Ajoutons que les «données indiquent aussi une relation entre le taux de croissance du PNB et les changements de la répartition des revenus... (p. 65) : quand le revenu augmente, l'inégalité des revenus augmente, puis diminue» (p. 68). Encore «il y a peu de pays en développement dont les conditions soient stagnantes» (p. 112). «La prétendue détérioration de longue durée des termes d'échange des pays en développement est un mythe» (p. 505).

Ces quelques citations situent clairement l'ouvrage : il y a croissance partout, avec elle l'inégalité des revenus doit diminuer, et le rattrapage des pays développés est une pure question d'arithmétique et de temps.

Quant aux théories : «Marx était un homme amer» (p. 95). Les thèses des cercles vicieux... sont des modèles dont la pertinence empirique est faible (p. 107). «Les théoriciens de la domination et de la dépendance rejettent les affirmations selon lesquelles, si les pays à haut revenu actuels ont des revenus plus élevés, c'est avant tout parce que ces pays, et l'Ouest en général, ont bénéficié plus tôt que les autres des progrès scientifiques et techniques»... (p. 111).

En fait donc, il y a croissance et celle-ci est fonction des quantités de ressources utilisées pour l'alimenter. Cette analyse des quantités de ressources constitue dès lors le corps central de l'ouvrage : les disponibilités en terre et ressources minières, la démographie, le capital physique, la technologie...

Le cadre analytique est néo-classique. C'est évidemment le droit de l'auteur d'être néo-classique mais, tout néo-classique que l'on soit, peut-on sérieusement s'interroger, dans le cas des pays en voie de développement, sur la question de savoir si la productivité marginale du travail est nulle (p. 56)

ou s'il faut égaliser les productivités marginales (pp. 433, 448 et autres). S'il est un domaine, me semble-t-il, où la pertinence de l'analyse néo-classique est faible, pour ne pas dire nulle, c'est bien dans le domaine du développement.

Enfermé dans le cadre de cette approche néo-classique et dans le cadre d'hypothèses liées, selon lesquelles la croissance cumulative va en quelque sorte de soi, quelle que difficile qu'elle puisse être, l'ouvrage réussit cette extraordinaire contre-performance qui consiste à consacrer 500 pages au développement sans traiter les vrais problèmes de sous-développement.

Ce jugement peut paraître excessif. Il est de toute manière très subjectif, j'en conviens aisément.

Quoiqu'il en soit, il n'est pas pensable — pour toute personne ayant une certaine expérience sur le terrain et/ou ayant fréquenté les cercles internationaux où les problèmes de développement sont débattus — d'une part de traiter certaines questions — par exemple, les prix des produits de base et les termes d'échange — de manière aussi cavalière, d'autre part de présenter une analyse aussi légère de certaines réalités — par exemple, les transferts de technologie — enfin, de ne pas traiter les réalités les plus fondamentales de sous-développement, celles en particulier qui tiennent aux modalités d'intégration dans le système international, comme celles qui tiennent aux structures socio-politiques internes.

Il faut arrêter là ce commentaire car, plus j'y réfléchis plus je me demande de quoi parle cet ouvrage. J'ose espérer, en terminant, que le temps que j'ai passé à le parcourir fera économiser le temps de ceux qui, sur mes conseils, ne le liront pas.

Jacques de Bandt

Comptes rendus

Extrait du bulletin mensuel *Bibliographie prospective*, n° 8, mars-avril 1983, édité par l'Association Internationale Futuribles

- **AUTREMENT (Revue).** — Les créateurs. Arts, sciences et technologies. Où sont les labos du futur? — *Autrement*, série *Mutations*, n° 48, mars 1983. 343 p.

Qui sont les créateurs d'aujourd'hui? Quelles sont leurs démarches, leurs sensibilités, leurs filiations? Quelles complicités naissent entre les arts, les sciences et les technologies?

La revue mène l'enquête en France sur les lieux de création, dans tous les domaines, depuis l'astrophysique jusqu'à la cuisine. De cette pluralité d'approches et de langages émerge une culture nouvelle, encore difficile à déchiffrer.

- **DANZIN, André.** — «Entreprise et évolution». — in : *Connaissance politique*, n° 1, février 1983. pp. 116-142.

L'avènement des nouvelles technologies que nous vivons, constitue une phase privilégiée de l'aventure humaine. Nous entrons dans une nouvelle civilisation, la civilisation de l'information, la société de la communication et de la connaissance, qui n'a pas de précédent dans le passé. L'auteur décrit ce mouvement de transformation, les caractéristiques du passage de la civilisation agraire à la civilisation de l'information, l'évolution des technologies à travers le monde et le rôle des entreprises et des Etats. Parmi les agents les plus actifs au développement de cette mutation figurent les entreprises industrielles et commerciales. Elles seules peuvent pratiquer le mécanisme d'essais-sélections, nécessaire aux tâtonnements de l'évolution, sans s'exposer aux risques excessifs d'erreur d'échelles.

- **KRUGMANN-RANDOLF, Inga.** — «Quelle solution pour la crise actuelle du commerce mondial?». — in : *Développement et Coopération*, n° 1/1983, pp. 29-32.

Compte-rendu de la conférence préparatoire organisée par la DSE (Fondation Allemande pour le Développement International) en vue de la VI^e CNUCED prévue vers la mi-1983 à Belgrade.

Les pays du tiers-monde doivent faire face à une aggravation de leurs problèmes de financement et à une chute dramatique des recettes d'exportation. Les prix des matières premières n'ont jamais été aussi bas depuis 45 ans. Les pays en voie de développement ont un besoin urgent d'aide financière (mise en question des institutions existantes) et d'une relance rapide du commerce mondial. A cet effet, les pays industrialisés devraient restructurer plus rapidement leurs économies et ouvrir plus largement leurs marchés aux produits (textiles, cuir, etc.) que les pays du tiers-monde sont en mesure d'exporter.

- **SMYTH, David J.** — «Short-Run Macroeconomic Forecasting: the OECD Performance». — in : *Journal of Forecasting*, vol. A, n° 1, janvier-mars 1983. pp. 37-49.

Des études prospectives sur les 7 principaux pays industrialisés : Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Royaume-Uni et Etats-Unis ont été régulièrement publiées dans *Economic Outlook* par l'OCDE. Cet article analyse l'exactitude des prévisions annuelles de l'OCDE sur l'évolution de la production et des prix et sur la balance des paiements. Comme base de référence, les prévisions sont comparées à celles issues d'un modèle élémentaire.

- **TANZIN, Vito (Ed.).** — *The Underground Economy in the United States and Abroad.* — Livingston, Livingston Books, 1982. — 341 p. bibl.

Cette étude compare les différentes définitions et techniques de mesure, apporte une réflexion sur les diverses opinions des économistes et considère l'importance relative de l'économie souterraine en rapport avec les progrès économiques de la nation. Les auteurs, après examen de la littérature sur ce sujet, prouvent l'exactitude de nombreuses estimations pour les Etats-Unis. Ils analysent l'impact du travail souterrain sur la comptabilité nationale. Les différentes formes de cette économie secondaire sont comparées à celles de la Suède, de l'URSS, du Royaume-Uni, de la Norvège, de la Colombie, de l'Australie et d'Israël. Les opinions des économistes diffèrent sur les implications qu'apportent leurs conclusions à propos de l'emploi, du PNB et de l'impôt.

Vient de paraître

- BELLON, Bertrand. CHEVALLIER, Jean Marie (sous la direction de). — *L'Industrie en France*. — Paris, Flammarion, 1983. — 452 p. Publié par le Centre de Recherche en Economie Industrielle. (Coll. Enjeux pour demain). 85 F.
- ETRILLARD, Gilles. SUREAU, François. — *A l'Est du monde*. — Paris, Fayard, 1983. — 280 p. 65 F. (Préface de Raymond Barre).
- FORRESTER, Jay W. — *Dynamique mondiale*. — Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1983. — 225 p. (Coll. Sciences des Systèmes). 75 F.
- GONTCHAROFF, Georges. MILANO, Serge. — *La décentralisation*. — Paris, Syros, 1983. — Publié par l'Association pour le Développement de l'Information et de l'Action Sociale (ADELS). (Coll. La France des points chauds). 39 F.
- HAWRYLYSHYN, Bohdan. — *Les itinéraires du futur*. — Paris, PUF, 1983. — 340 p. (Coll. Politique d'aujourd'hui). 125 F.
- JAPAN ECONOMIC COUNCIL (Long Term Outlook Committee). — *Japan in the Year 2000: Preparing Japan for an Age of Internationalization, the Aging Society and Maturity*. — Tokyo, The Japan Times, 1982. — 182 p.
- GORZ, André. — *Les chemins du paradis: l'agonie du capital*. — Paris, Galilée, 1983. — 249 p. 73 F.
- KOGANE, Yoshihiro. — *A report to OCDE: Changing Value Patterns and their Impacts on Economic Structure*. — Tokyo, University of Tokyo Press, 1982. — 228 p.
- MATHIAS, Gilberto. SALADA, Pierre. — *L'Etat sur-développé*. — Paris, La découverte/Maspéro, 1983. (Coll. Economie critique). 78 F.
- NOIN, Daniel. — *La transition démographique dans le monde*. — Paris, PUF, 1983. — 216 p. (Coll. Le Géographe, n°32). 135 F.
- O.C.D.E. — *Gaz naturel. Perspectives jusqu'en l'an 2000*. — Paris, OCDE 1983. — 202 p. 110 F.
- O'DONOVAN, Thomas M. — *Short Term Forecasting. An Introduction to the Box-Jenkim Approach*. — New York, John Wiley and Sons, 1983. — 282 p.
- PASTRE, Olivier. — *L'informatisation et l'emploi*. — Paris, La découverte/Maspéro, 1983. (Coll. Repères, n°2). 28 F.
- RAVELEAU, Gilbert. MARINIER, François. — *Les cercles de qualité français*. — Entreprise Moderne d'Edition, 1983. — 224 p. 85 F.
- ROSNAY, Joël de. — *Les chemins de la vie*. — Paris, Le Seuil, 1983. — 190 p.
- SCARDIGLI, Victor. — *La consommation, culture du quotidien*. — Paris, PUF, 1983. — 256 p. (Coll. Sociologie d'aujourd'hui). 145 F.

ABONNEMENT - ADHESION
ASSOCIATION INTERNATIONALE FUTURIBLES
A retourner au siège de l'Association
55, rue de Varenne - F - 75007 Paris, France

Nom
 Prénom (pour les organisations, nom du délégué)
 Organisation
 Profession ou secteur d'activité
 Adresse
 Tel

ADHESION

Je soussigné demande à adhérer à l'Association Internationale Futuribles comme :

- | | | |
|--|-----------------|-----------|
| ☐ Membre Associé | - pour un an | 8 000-FF |
| (personne morale) | - pour deux ans | 15 000-FF |
| ☐ Membre Actif | - pour un an | 2 000-FF |
| (personne physique) | - pour deux ans | 3 500-FF |
| ☐ Membre Adhérent | - pour un an | 500-FF |
| | - pour deux ans | 900-FF |

ABONNEMENT A LA REVUE FUTURIBLES

Je désire souscrire un abonnement à la revue mensuelle "Futuribles" :

- | | | | | |
|--|----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | ☐ France* | ☐ CEE | ☐ Etranger | ☐ Par avion |
| ☐ pour un an | 310-FF | 310-FF | 340-FF | 425-FF |
| ☐ pour deux ans | 593-FF | 593-FF | 634-FF | |

Les étudiants peuvent bénéficier d'une remise de 50 % sur les prix ci-dessus

ABONNEMENT AU BULLETIN BIBLIOGRAPHIE PROSPECTIVE

Je désire souscrire un abonnement au bulletin mensuel "bibliographie prospective" :

- | | | | | |
|--|----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | ☐ France* | ☐ CEE | ☐ Etranger | ☐ Par avion |
| ☐ pour un an | 884-FF | 884-FF | 980-FF | 1 015-FF |
| ☐ pour deux ans | 1 600-FF | 1 600-FF | 1 800-FF | 1 870-FF |

* TVA 4% inclus

REGLEMENT

- ☐ chèque bancaire ou postal libellé à l'ordre de FUTURIBLES
☐ virement bancaire (Crédit Lyonnais, Agence X 424, 205, boulevard Saint Germain, 75007 Paris, Compte n° 6171Y)
☐ sur envoi d'une facture

Date

Signature

Association Internationale Futuribles

*Un réseau international d'information, d'étude et d'échanges
sur ce qui peut advenir et ce qui peut être fait...*

- Détecter, évaluer, les idées, les innovations, les faits porteurs d'avenir ; identifier — avant qu'ils ne deviennent brûlants — les problèmes-clefs de demain, cerner les futurs potentiels, définir ce qui peut advenir et ce qui peut être fait.
- Assurer une confrontation permanente entre la recherche et l'action et susciter l'échange entre personnes de disciplines, d'idéologies et de pays différents afin d'aider à la compréhension du monde contemporain et aux défis du futur.

1. Une fonction d'information et d'analyse documentaire

- un bulletin de bibliographie analytique sur les principaux travaux de prospective, prévision, planification, réalisés à travers le monde (Bulletin bimestriel **Bibliographie Prospective**) ;
- des **bibliographies analytiques** par thèmes, sur demande ;
- des **dossiers de synthèse** faisant le point des recherches prospectives sur un problème donné ;
- l'Association Internationale Futuribles assure une **fonction vigie** permettant de détecter et d'évaluer les innovations, les idées, les faits porteurs d'avenir.

2. Une fonction d'entraînement et d'assistance technique à la réflexion prospective

- l'élaboration de **matériel pédagogique** : initiation à la démarche prospective et à ses outils.
- des actions de **formation**
- des actions d'**assistance technique** à des groupes thématiques et/ou locaux.
- la mise sur pied de groupes de travail à dimension prospective, voire d'**instances de prospective régionales** (Futuribles régionaux).

3. Un instrument de réflexion et d'échange au plan international

Sur les principaux enjeux contemporains l'Association Internationale Futuribles organise régulièrement : des **tables-rondes**, des **journées d'études**, des **colloques** nationaux et internationaux.

4. Une fonction d'édition et de diffusion

Les opinions sur l'avenir doivent être livrées au public, clairement énoncées, ouvertement débattues, aussi l'Association Internationale Futuribles publie-t-elle :

- une **revue mensuelle Futuribles**
- un bulletin bi-mestriel **Bibliographie Prospective**
- une **lettre mensuelle d'information**
- une collection de livres

5. Une fonction d'études et de recherche

Catalyseur et coordonnateur, l'Association Internationale Futuribles engage des programmes prioritaires dont la réalisation est assurée par des équipes constituées à partir de son réseau d'experts, par exemple :

- Le programme **crise de l'Etat-protecteur et avenir des politiques sociales**
- **Progrès technique** (informatique) et **dynamique sociale**.

Elle mène, en collaboration avec les meilleurs spécialistes **des études de prospective appliquée** (avenir du livre, évolution des consommations et des modes de vie, risque pays).

*Président : Madhi Elmandjra Vice-Président : Jean Saint-Geours
Délégué Général, Secrétaire Général : Hugues de Jouvenel*

55, rue de Varenne. F-75007 Paris. France. Tél. (1) 222 63 10 + Telex FECPAR 201220 F

Hugues de Jouvenel	3	<i>Protection sociale, quelle crise ?</i>
Yves Guillotin	9	<i>Les lois de comportement du système français de protection sociale</i>
Gérard Martin	29	<i>Sur quelques contradictions des politiques sociales au plan local</i>
CEE	52	<i>Problèmes de sécurité sociale en Europe</i>
Naohiro Yashiro	68	<i>La protection sociale au Japon. Problèmes et perspectives</i>
Abdellah Boudahrain	83	<i>La protection sociale dans quelques PVD. Éléments de comparaison</i>

Forum

Michèle Daran	90	<i>Décentralisation et politiques sociales. Le groupe de Fond de France</i>
Jacques Dondoux	94	<i>A propos de l'article « La France malade de ses communications »</i>

Futur-Informations

96	<i>Les nouvelles de la prospective</i>
99	<i>Les actualités prospectives</i>

Bibliographie

105	<i>Analyses critiques</i>
109	<i>Comptes rendus</i>
111	<i>Vient de paraître</i>